

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
JOSÉ SIMEÓN CAÑAS



LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN EL SALVADOR: UN ANÁLISIS
INSTITUCIONAL

TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADA(O) EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:

JENNIFER YAMILETH DURÁN ORELLANA

MIRNA YANETH ECHEVERRÍA SÁNCHEZ

LAURA ISABEL FUENTES GARCÍA

DORIS ABIGAIL MONZÓN HUEZO

ANTIGUO CUSCATLÁN, SEPTIEMBRE 2017

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
JOSÉ SIMEÓN CAÑAS

RECTOR

ANDREU OLIVA DE LA ESPERANZA, S.J.

SECRETARIA GENERAL

SILVIA ELINOR AZUCENA DE FERNÁNDEZ

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

JOSÉ RICARDO FLORES PÉREZ

DIRECTOR DEL TRABAJO

EDSON A. MAGAÑA ALARCÓN

SEGUNDO LECTOR

JOSÉ ENRIQUE ARGUMEDO

ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS	iii
SIGLAS Y ABREVIATURAS	vii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO.....	3
A. La noción de competencia en las distintas escuelas de pensamiento económico	3
B. El Neoinstitucionalismo y la Política de Competencia.....	40
CAPÍTULO II: LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN EL SALVADOR Y LA DESCRIPCIÓN DE LAS PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS	50
A. Contexto internacional del Derecho de Competencia y la Política de Competencia en El Salvador	50
B. Política de Competencia, prácticas anticompetitivas y la necesidad de una política pública.....	59
C. La Política de Competencia en El Salvador.....	62
D. Las prácticas anticompetitivas.....	75
E. Desempeño de la Superintendencia de Competencia en materia de prácticas anticompetitivas 2006-2016.....	88
F. La resolución final de la Superintendencia de Competencia relacionada con el mercado de harina de trigo.....	93
CAPÍTULO III: EL INSTITUCIONALISMO Y LOS OBSTÁCULOS DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA	103
A. Rol e importancia de las instituciones	103
B. Instituciones vinculadas en la ejecución de la PC	113
C. Los obstáculos institucionales relacionados con la PC en El Salvador	132
CAPÍTULO IV: EFECTOS ECONÓMICOS DE LA PC	149
A. Los beneficios económicos de la PC.....	149
B. Consecuencias económicas de los obstáculos institucionales	152
CONCLUSIÓN.....	157
BIBLIOGRAFÍA.....	161
ANEXOS	171

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1. Características por tipo de mercado	24
CUADRO 2. Casos atendidos por prácticas anticompetitivas 2006-20016	89
CUADRO 3. Tipos de prácticas anticompetitivas sancionadas por el CDSC 2007-20016.....	91
CUADRO 4. Instituciones según los diferentes niveles de Jerarquía	105
CUADRO 5. Salas en las cuáles está organizada la CSJ	114
CUADRO 6. Convenios con Universidades	119
CUADRO 7. Principales obstáculos formales en las instituciones en el caso harineras.....	147

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1. Acuerdo de agentes económicos en el mismo eslabón de la cadena de valor	79
ILUSTRACIÓN 2. Práctica anticompetitiva entre agentes económicos ubicados en diferente eslabón de la cadena de valor	81
ILUSTRACIÓN 3. Participaciones en el mercado de harinas. Años 2006-2008.....	97
ILUSTRACIÓN 4. Participación en mercado de harinas (MOLSA y HARISA)	98
ILUSTRACIÓN 5. Línea del tiempo del caso harineras	135

ÍNDICE DE GRÁFICAS

GRÁFICO 1. Curva de demanda	13
GRÁFICO 2. Desplazamiento de la curva de demanda	14
GRÁFICO 3. Curva de oferta.....	15
GRÁFICA 4. Desplazamiento de la curva de oferta	16
GRÁFICO 5. Exceso de oferta, exceso de demanda y punto de equilibrio	17
GRÁFICO 6. Excedente del consumidor.....	18
GRÁFICO 7. Excedente del productor	18
GRÁFICO 8. Excedente total y eficiencia del mercado	19
GRÁFICO 9. Efecto de un aumento de precio sobre los excedentes de mercado y la PIE ..	21

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo de graduación primordialmente se lo agradezco a Dios por premiarme con la increíble oportunidad de poder cursar mis estudios universitarios, logrando un propósito académico más en mi vida, él es quien me daba la fortaleza y voluntad todo el tiempo más aun, en aquellos momentos en donde el cansancio me dificultaba continuar con mis actividades académicas, pero siempre estuvo para mí, sin él esto no habría sido posible.

También, agradezco a mi madre Cecilia Orellana y a mi padre Alcides Durán, por todo su esfuerzo, amor, inspiración y entrega que han puesto en mí todo el tiempo, sin duda alguna ellos lo han hecho todo, para que yo finalice este largo camino académico.

A mis hermanos Ronald Durán y Edward Durán por apoyarme de todas las maneras posibles, su ayuda, consejos, amor, motivación y entusiasmo ha significado mucho más de lo que imaginan para mí, se los agradezco enormemente.

De igual manera, agradecer a mi grupo de tesis, por darme la oportunidad de trabajar con ellas y finalizar un excelente trabajo, que costó mucho esfuerzo, entrega y dedicación para conseguirlo.

Asimismo, agradezco a Lic. Edson Magaña, por toda su entrega y compromiso en este trabajo, por su rectitud en su profesión como economista, por sus consejos, por todo el conocimiento que nos transmitió y por ser más que un asesor de tesis.

También, agradezco a todos los profesionales en Política de Competencia, que nos permitieron tener una serie de conversatorios con ellos, los cuales, nos sirvieron en gran medida para extender los conocimientos en dicho tema.

Finalmente, agradezco a todos aquellos amigos/as, que me ayudaron con sus ánimos, motivación e inspiración, que cada día me alentaban a continuar, confiando en mis capacidades para lograr culminar con éxito la carrera y esta meta profesional.

Jennifer Durán

Le agradezco a Dios por guiarme durante todos estos años, por darme fortaleza en los momentos que más lo necesitaba y por permitirme finalizar mis estudios de pregrado.

A mi mamá Mirna Sánchez por ser mi mayor motivación, sin duda alguna un ejemplo de mujer a seguir. Luchadora, trabajadora y de gran corazón que me ha ayudado a alcanzar mis metas. A mi hermano Edgardo Echeverría por apoyarme cuando lo necesité.

A mi familia y mis amigos, por acompañarme en esta etapa universitaria, su apoyo ha sido fundamental. Especialmente, a Miguel Mejía por ser un gran amigo que no permitió que me diera por vencida. ¡Gracias!

Además, expresar mi agradecimiento a Centro ¡Supérate! Hilasal y a la Fundación STRACHAN por confiar en mí y brindarme su apoyo incondicional durante estos años.

A mis amigas, colegas y compañeras de tesis: Jennifer, Laura y Abigail, por su dedicación y compromiso en esta tesis, sin duda son un ejemplo de perseverancia. Gracias por permitirme vivir esta experiencia con ustedes.

A nuestro asesor de tesis el Lic. Edson Magaña por su compromiso y dedicación en este proceso de graduación. A los profesionales en Política de Competencia que participaron en la serie de conversatorios realizados, transmitiéndonos su conocimiento del tema

Yaneth Echeverría

A Dios por la vida, su amor, protección, por todas las bendiciones y por enviarme personas que llenan de fortaleza y alegría mi vida.

A mis padres, por todo su esfuerzo, sacrificios y todo el amor entregado, por ser mis mejores ejemplos a seguir y llenarme de orgullo cada día, y de quienes es también este logro. A mis hermanos y hermana, por todo el apoyo y el amor brindado, por estar siempre disponibles para mí y por animarme a ser mejor persona y profesional cada día.

También a mis amigos y amigas por todo el apoyo brindado, especialmente a quienes estuvieron conmigo en cada momento de este proceso.

A mis compañeras del trabajo de graduación, por el apoyo brindado y por decidir acompañarme en este reto; pero, principalmente, por su valiosa amistad y cariño.

A nuestro estimado asesor Edson Magaña, por toda su disposición, entrega y apoyo en este proceso, por la confianza brindada y por ser un ejemplo admirable tanto como profesional y como persona. Al Dr. José Enrique Argumedo por aceptar ser nuestro segundo lector y por sus buenos comentarios a nuestro trabajo.

Además, a todos los profesionales relacionados con la Política de Competencia que nos brindaron sus conocimientos y experiencias en el tema, al dedicarnos de su tiempo en los diferentes conversatorios realizados.

Y finalmente, a mi familia de AIESEC, por ayudarme a desarrollarme como persona y llenar de experiencias mi vida permitiéndome salir de mi zona confort.

Laura Fuentes

Agradezco en primer lugar a Dios Todopoderoso por su bondad y su misericordia, que me acompañaron en todo momento de mi carrera, sin la cual no podría haber llegado hasta aquí.

Le agradezco a mi madre Tania Monzón por su apoyo incondicional, su sabiduría y por creer en mí a lo largo de este camino; mis hermanos David y Daniel por su ayuda y palabras de aliento en esta etapa de mi vida.

Así mismo agradezco de forma especial a la Licda. Ana María Rodríguez de Gálvez y al Ing. Jorge Alberto Gálvez por su valioso apoyo así como sus sabios consejos durante toda mi carrera.

A mi familia mis tías, primos y a mis amigos por haber creído en mí y por todas sus palabras de apoyo a cada momento de este trayecto.

De manera especial agradecer a todos los profesionales que nos brindaron de su tiempo y amplios conocimientos, por medio de los diversos conversatorios, los cuales fueron de suma utilidad en la comprensión y elaboración del tema.

Por último agradezco a mis compañeras de tesis por compartir este importante momento de la carrera, por el esfuerzo y apoyo, y de manera particular al Director del Trabajo Lic. Edson Magaña por su guía, por el aprendizaje que nos brindó y por su compromiso con este trabajo.

Abigail Monzón

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AAC: Autoridad de Aviación Civil

AMP: Autoridad Martina Portuaria

ANEP: Asociación Nacional de la Empresa Privada

APCES: Asociación Nacional de Protección de los Derechos de los Consumidores de El Salvador

BCR: Banco Central de Reserva

BM: Banco Mundial

CD: Consejo Directivo

CDC: Centro para la Defensa del Consumidor

CDCS: Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia

CEE: Consejo Coordinador Empresarial de México

CESC: Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana

CNDC: Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

CNR: Centro Nacional de Registros

CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CSJ: Corte Suprema de Justicia

D: Curva de Demanda

DC: Defensoría del Consumidor

EC: Excedente del Consumidor

EP: Excedente del Productor

ESM: Economía Social de Mercado

FGR: Fiscalía General de la República

FNE: Fiscalía Nacional Económica

FUNDE: Fundación para el Desarrollo Nacional

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

ICN: International Competition Network

ICPAC: International Competition Policy Advisory Committee

JCM: Juzgados de lo Civil y Mercantil

LC: Ley de Competencia

LFCE: Ley Federal de Competencia Económica

LOAC: Ley Orgánica de Aviación Civil

LSA: Ley Sherman Antitrust o Antimonopolio

MINEC: Ministerio de Economía

MINSAL: Ministerio de Salud

MRREE: Ministerio de Relaciones Exteriores

NEI: Nueva Economía Institucional

OEA: Organización de Estados Americanos

OECD: Organización Europea de Cooperación y Desarrollo Económico

OMC: Organización Mundial del Comercio

OSARTEC: Organismo Salvadoreño de Reglamentación Técnica

PC: Política de Competencia

PIE: Perdida Irrecuperable de Eficiencia

Q: Cantidades

RICE: Red Internacional de Competencia Económica

RLC: Reglamento de la Ley de Competencia

S: Curva de Oferta

SALJ: Secretaria de Asuntos Legislativos y Jurídicos

SC: Superintendencia de Competencia

SCA: Sala de lo Contencioso Administrativo

SELA: Sistema Económico Latinoamericano

SIGET: Superintendencia General de Electricidad y Comunicaciones

SSF: Superintendencia del Sistema Financiero

STP: Secretaria de Técnica de la Presidencia

TDLC: Tribunal de Defensa de la Libre Competencia

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo

INTRODUCCIÓN

La Política de Competencia (PC o la Política), como una política económica parte de las políticas públicas, es definida como un conjunto de herramientas que utiliza el Estado para promover, proteger y garantizar la competencia, por medio de la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas. Es una serie de acciones y reglas que surgen y son reguladas por el Estado y que se manifiestan, para su aplicación, en un conjunto de instituciones, leyes y políticas coordinadas para asegurar el buen funcionamiento del mercado.

Para el caso salvadoreño, la Política surgió para contrarrestar a las prácticas anticompetitivas y otros fallos existentes en el mercado, que fueron causados por acciones contrarias a la competencia, las cuales siguen manifestándose y son capaces de reducir la eficiencia económica, dañar el bienestar de los consumidores, frenar el crecimiento y el desarrollo económico, entre otros aspectos. De allí que, la importancia, propósito y objeto de la PC se mantenga aún vigente.

Para efectos de esta investigación el análisis se delimitará a las prácticas anticompetitivas, las acciones que ejerce la autoridad de competencia, la legislación especializada en la materia y las demás instituciones relacionadas para promover la eficiencia de la Política de Competencia. Más específicamente, se realizará un análisis del caso “harineras” sancionado en 2008 por el cometimiento de la práctica anticompetitiva realizada en el mercado de harina de trigo denominada “división del mercado” y como los resultados esperados fueron influenciados por el conjunto de instituciones relacionadas con la Política.

Así es que, el fundamento teórico para esta investigación se basa en las ideas y aportes de la Nueva Economía Institucional, escuela de pensamiento económico que plantea que para obtener la mayor eficiencia en términos de competencia resulta necesaria la incorporación y cooperación de todo el engranaje institucional (instituciones formales e informales) como pilar básico para corregir las deficiencias en los mercados, ya que, un mercado más competitivo, así como más eficiente y estable requiere de instituciones fuertes, eficaces y coordinadas, que sirvan de refuerzo a las políticas del Estado y no sean creadoras de obstáculos y contrapesos a otras instituciones.

Por lo tanto, el objetivo de esta investigación es demostrar que la efectividad de la PC en El Salvador, desde un análisis institucional, depende no solamente de la Superintendencia de

Competencia, sino también de otras instituciones que pueden servir de refuerzo a la Política o crear obstáculos que bloqueen los resultados esperados.

Para conseguir tal propósito, el documento se divide en cuatro capítulos: Se iniciará con el marco teórico, es decir, la noción de competencia desde las distintas escuelas de pensamiento hasta llegar al Neoinstitucionalismo (I); posteriormente, se realizará la recopilación histórica de los antecedentes de la Política de Competencia en El Salvador y la descripción de las prácticas anticompetitivas (II); luego, se dará a conocer el institucionalismo y los obstáculos de la Política en El Salvador tomando como ejemplo el caso del mercado de harina de trigo (III) y; finalmente, se mostrarán los efectos económicos de la Política de Competencia, beneficios y consecuencias de los obstáculos (IV).

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

El objetivo de este capítulo es elaborar el marco que comprende la línea de análisis y la base teórica de esta investigación. Se iniciará con la noción de competencia vista desde las distintas escuelas de pensamiento económico (A); Luego, se profundizará la postura neoinstitucionalista y sus aportes al estudio de la competencia (B).

A. La noción de competencia en las distintas escuelas de pensamiento económico

1. La competencia desde la Economía Política Clásica

La economía política clásica se convirtió en el pensamiento económico dominante en Europa a partir de la segunda mitad del siglo XVIII hasta finales del siglo XIX. Esta etapa de la historia corresponde a la consolidación de las relaciones capitalistas de producción y de circulación como relaciones económicas dominantes en todos los sectores y ramas económicas. Es el período en el cual la clase capitalista se instituye finalmente como la clase económica dominante, toma el control del Estado impulsando cambios jurídicos, económicos y políticos que corresponden a la ideología de sus promovedores.

En el pensamiento económico clásico se aboga por la no intervención del Estado en la economía, y se va en contra de cualquier restricción o protección del comercio, o brindar privilegios a empresas u otros negocios; todo esto bajo sus postulados de libertad que se apoyaban en la teoría de "*laissez faire, laissez passer*" -dejar hacer, dejar pasar-, ya que, el mercado tiende a autorregularse, llevando a las fuerzas económicas al equilibrio, esto es, sin la intervención del Estado ni de ninguna otra fuerza que venga a incidir en él. En definitiva, se aboga por la libertad económica y el libre mercado.

Así, entre los principales representantes de esta escuela de pensamiento se encuentran Adam Smith, con su libro Riqueza de las Naciones de 1776, y John Stuart Mill, con su obra Principios de Economía Política con aplicaciones de Filosofía Moral de 1848. En sus postulados desarrollaron la noción de competencia en el mercado y plantearon algunas nociones sobre sus fallos.

¹ Esta expresión francesa hace referencia a la libertad económica como el libre mercado, no intervención del Estado, exención impositiva, etc.

Para los clásicos, el concepto de competencia en el mercado se introdujo en sus teorías por medio del discurso común y cotidiano, según George J. Stigler (1957), considerándolo, por mucho tiempo, como la rivalidad independiente entre dos o más personas², hasta esa época el tema se había tratado de manera eventual.

En particular, fue el economista y filósofo escocés Adam Smith quien definió a la competencia como una peculiaridad de la economía de mercado³, la cual tiene como fundamento la división del trabajo en función del interés individual, egoísta, no colectivo ni cooperativo, y se ve reflejada en el intercambio de intereses entre compradores (que demandan los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado) y comerciantes o vendedores (que ofertan esos bienes y servicios)⁴. A partir de esta idea, Smith explicó la manera en que una reducida oferta genera (sin la intervención mal intencionada de los comerciantes) un aumento de los precios, lo que provoca la lucha entre los compradores⁵ por obtener el escaso bien o servicio que desean. Por otro lado, en el caso de exceso de oferta tenderán a bajar los precios, lo cual se verá profundizado por la lucha competitiva entre vendedores.

De allí que, según Smith los rivales económicos o competidores se confrontarían en el mercado, escenario de la lucha por sus ganancias, a través de la competencia de precios. En este sentido es que, la competencia cumplía una función reguladora de la tasa de utilidades, pues *“Las actividades comerciales que empleen solo una reducida mano de obra se prestan más fácilmente a tales combinaciones. Si este capital se divide entre dos almaceneros diferentes, su comportamiento mutuo los inducirá a vender más barato que si estuviera en manos de un solo; y si se dividiera entre veinte, su competencia sería tanto más*

² En el caso clásico, se asume como la forma de buscar vender cuando hay desequilibrio para vaciar el mercado en un sistema estático y rivalidad por apropiarse del mercado en la dinámica. Gallardo, Álvaro; Díaz, Ángela. (2011) Noción de Competencia en Adam Smith: un punto de partida erróneamente condensado por la Teoría Neoclásica.

³ La economía de mercado son las actividades económicas que realizan los individuos o unidades económicas, realizadas sobre la base de sus planes autónomos, dado que existe la propiedad privada. Dichas actividades se llevan a cabo, por el funcionamiento del sistema de precios que existe en los mercados. Resico, M. F. (2014). La Economía Social de Mercado. Una opción de organización económica para Latinoamérica. Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.

⁴ En el periodo de desarrollo de la Economía Política Clásica, el mercado de la tierra agrícola satisfacía todas las condiciones necesarias y requeridas por la demanda y se consideró que la oferta total de tierra permanecía fija. Sin embargo, Stigler señala que Smith no aclaró que lo llevó hasta estas condiciones, pues, deduce en términos generales, que los rivales conocen las condiciones competitivas del mercado, y esto provocaba la disputa entre ellos por obtener mejores ganancias unos de otros.

⁵ Cuando los compradores muestran deseos más o menos intensos por el bien en cuestión.

*grande, y la posibilidad de que se combinaran para elevar el precio, tanto menor*⁶; ejemplo claro de que, mientras mayor es el número de vendedores resulta menos probable que estos acuerden fijar precios u otra forma de perjuicio en contra de los consumidores y de la competencia en el mercado.

Aunado a lo anterior, cabe resaltar que, los clásicos no estudian la competencia como un punto de llegada, como el fin último de su análisis económico, ni toman a los precios como parámetros del sistema, sino que, sólo la consideran como un proceso donde los empresarios afectan los precios temporales. La competencia, por lo tanto, es vista como el eje central de la libre entrada y salida de competidores, es decir, la noción de competencia a partir de Smith es la libre competencia, sin barreras de entrada al mercado.

Sin embargo, aunque la competencia no era vista como un punto de llegada, Adam Smith le dio mucho auge en sus postulados, siendo él (según comentarios de Stigler⁷) quien desarrolló las ideas básicas de competencia. Estas ideas tenían que cumplir ciertas condiciones, entre ellas que a) los rivales actuaran de forma independiente, no colusiva, es decir, sus acciones estuvieran basadas en un interés individual, y no en la cooperación mutua; b) el número de rivales sean suficientes para eliminar las ganancias extraordinarias y concentradas en unos pocos, pues ningún competidor puede obtener mayores ganancias que sus rivales; c) las unidades económicas posean un conocimiento mínimo de sus oportunidades comerciales, tener una idea coherente sobre las condiciones del mercado para tomar sus decisiones y hacer sus estrategias; d) exista libertad en términos de ausencia de restricciones para actuar con ese conocimiento, los rivales tendrán igualdad de información no existirán obstáculos que dificulten el acceso a las oportunidades en el mercado y; e) habrá suficiente tiempo para que los recursos fluyan en las direcciones y en las cantidades deseadas, cada rival tendrá periodos prolongados para transitar sus recursos, de tal manera que pueda abastecer las cantidades requeridas por la demanda.

En la obra clásica Riqueza de las Naciones se profundizó aún más en el tema de la competencia y se establecieron las primeras ideas relacionadas con el perjuicio que

⁶ Adam Smith citado por Julia E. Martínez en el documento de trabajo “El Marco Teórico Conceptual de las Políticas de Libre Competencia en El Salvador”, en la Serie Análisis de la Realidad nacional 2001-1, agosto 2001. Página 2.

⁷Stigler, George J, (1979), Historia del Pensamiento Económico. Editorial El Ateneo, S.A. México D.F.

ocasionan los acuerdos colusorios⁸ que pueden darse entre los vendedores de un mismo bien, es decir, aquellos acuerdos en los cuales los competidores dejan de actuar de forma independiente y recurren a la cooperación mutua con la finalidad de actuar como monopolio, aumentar sus ganancias, incrementar su poder económico, perjudicar a los consumidores y dañar la competencia ya que *“los comerciantes del mismo rubro rara vez se reúnen, incluso para entretenimiento y diversión, pero la conversación termina en una conspiración contra el público, o en alguna estratagema para aumentar los precios”*⁹.

Ante este postulado que explica claramente la razón básica de los acuerdos entre competidores¹⁰, se debe tomar en cuenta que el comportamiento cooperativo entre comerciantes sucede como respuesta a la lógica de la ganancia empresarial, pues los competidores de un mismo rubro al concertar un acuerdo pueden incrementar sus beneficios utilizando, según los clásicos, estrategias de acuerdos de precios (una de las formas de distorsionar el mercado por medio de prácticas anticompetitivas).

Sin embargo, ante estas estrategias es el mercado y los consumidores quienes resultan claramente perjudicados, debido a que tienen como efecto una reducción de la oferta, el desplazamiento de otros competidores y un incremento no justificado de los precios, que resulta en una reducción en el beneficio del consumidor y la ganancia de los colusores.

Otro de los pensadores clásicos, además de Smith, que desarrolló el tema de la competencia en el mercado fue el economista y filósofo inglés John Stuart Mill (1848). Él consideró que, cuando se otorga el dominio de la propiedad individual, son la competencia y la costumbre las que definen el reparto de los productos. Sin embargo, aunque se le ha dado mayor importancia a la competencia, también debe ser considerada la costumbre.

Además Mill (1848) mencionó que, aunque sea difícil establecer principios de carácter general y de precisión científica para las rentas, las ganancias, los salarios y los precios; la competencia es su regulador exclusivo. Pero, en el caso que no exista restricción a la competencia, es la costumbre la que fija el resultado; ya que, *“la costumbre es una barrera,*

⁸ Acuerdo colusorio: Todo concierto de voluntades, pacto o convenio mediante el cual agentes económicos independientes se comprometen en una conducta que tiene por finalidad o efecto restringir, impedir o limitar la competencia. Glosario de Términos de Competencia– Superintendencia de Competencia de El Salvador.

⁹Smith, Adam. La Riqueza de las Naciones, 1776.

¹⁰ Los acuerdos entre competidores es una de las formas de prácticas anticompetitivas, dentro de la Ley de Competencia de El Salvador también se pueden encontrar los acuerdos entre no competidores y el abuso de posición dominante,

*que aun en las situaciones más opresoras de la humanidad, se ve obligada a respetar, hasta cierto punto, la tiranía*¹¹, pues la costumbre permite repartir los productos y crear los derechos, lo que se traduce en beneficios para el mercado.

En conclusión, para los clásicos, la competencia está relacionada con la noción de rivalidad entre individuos y vista como un proceso¹², no como un resultado, dado que los ajustes de precios de mercado se complementan con el movimiento de capitales de forma natural. Para los clásicos la competencia es vista como el eje central de la libre entrada y salida de competidores, es decir, la noción de competencia es la libre competencia, sin barreras de entrada al mercado, sin la intervención del Estado, y con libertad de actuación.

2. La competencia desde la teoría Neoclásica

La economía neoclásica se impuso como pensamiento económico dominante entre 1870 y 1900. Así, en 1850, después de la segunda etapa de la revolución industrial, se generaron cambios significativos dentro de la economía, como el aumento en la producción industrial, aumento de la demanda de materias primas extranjeras (no producidas en Europa), y finalmente la incorporación de mano de obra no calificada en la producción; lo que tuvo como consecuencia que el sistema capitalista entrara en crisis, iniciando en Europa y extendiéndose a nivel mundial.

Esta situación generó un aumento en inventarios de empresas y deflación, que se vieron reflejados en desempleo, caída de salarios y el empobrecimiento de los países; lo cual tuvo como resultado que el capitalismo de libre competencia, entrada y salida de competidores, que planteaban los clásicos se convirtiera en un capitalismo monopólico y oligopólico, con un imperialismo económico basado en el control político, militar y económico.

En este apartado se tomarán en cuenta algunos representantes de esta escuela de pensamiento económico, entre ellos Antoine Cournot (1801-1877), William Stanley Jevons (1835-1882) y Francis Ysidro Edgeworth (1845- 1926), entre otros, que están relacionados con la noción de competencia.

¹¹Mill, J.S (1943) *Principios de Economía política con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*. Edición e introducción de Sir W. J. Ashley. México. Fondo de Cultura Económica.

¹² La competencia vista como un proceso se observa en las estructuras de mercado que describe la teoría económica, las cuales son: la competencia perfecta, el monopolio y el oligopolio.

Los nuevos clásicos -en contraste con los clásicos, quienes consideraban a la competencia como la rivalidad entre individuos que llevan a cabo diferentes transacciones y vista como un proceso- veían a la competencia como un parámetro, donde no existe rivalidad entre empresarios. Además, para los neoclásicos existe información perfecta en el mercado; ningún vendedor puede influir sobre el precio; existe homogeneidad del producto ofrecido por los competidores, lo cual permite la existencia de gran cantidad de vendedores, quienes ofrecen un producto idéntico.

Un aspecto muy importante dentro del pensamiento neoclásico es que una empresa dentro de un sector de competencia perfecta¹³ no puede influir en el precio de un producto, por lo que se establece un solo precio llamado precio de mercado (precio de equilibrio)¹⁴. Es así que, el precio dado se forma por medio de la interacción de la oferta y la demanda dentro del mercado. La curva de la oferta tiene una pendiente positiva, que muestra la cantidad de producto que los productores están dispuestos a vender a un precio determinado (manteniendo constantes los factores de producción); la curva de demanda tiene pendiente negativa, señala cuanto están dispuestos a comprar los consumidores cuando varía el precio unitario. El punto en que la curva de oferta y la curva de demanda se cortan, genera un acuerdo entre productores y consumidores denominado precio de equilibrio.

Siendo así, la noción de competencia se desarrolla a partir de los trabajos de Antoine Cournot como *“una estructura dada de los mercados y el equilibrio con competencia ilimitada es un estado final con poca discusión de la naturaleza del proceso competitivo”*¹⁵.

A su vez, en el trabajo del neoclásico William Jevons la idea de competencia formó parte del concepto de mercado. Él estableció un mercado perfecto determinado por dos condiciones (Stigler, 1957): en primer lugar, un mercado es teóricamente perfecto, cuando los comerciantes tienen un conocimiento perfecto de las condiciones de oferta, de demanda y de su proporción de intercambio correspondiente y, en segundo lugar, debe haber competencia perfectamente libre, donde cualquier persona intercambie con otra ante la aparición de la

¹³Es decir, aquel mercado en el cual las empresas (precio-aceptantes) no poseen el poder de mercado para manipular el precio de las mercancías, por lo cual se consigue la maximización de los beneficios tanto para el productor como para el consumidor.

¹⁴El precio al cual un bien o servicio es ofrecido en el mercado, al cual los vendedores están dispuestos a vender y los consumidores a comprar.

¹⁵Bradley, M (2006). “Adam Smith’s System of Natural Liberty, Competition, Contestability and Market Process” Presented at the 2006 conference, History of economic Society.

mínima ventaja. No debe haber conspiraciones de absorción y retención de ofertas que produzcan ratios de intercambios antinaturales.

Pero esta combinación de los conceptos de competencia y de mercado fue desafortunada, ya que cada uno necesitaba su propio análisis pues eran dos cosas, aunque complementarias, diferentes. Adicionalmente, a partir de los trabajos de Cournot y Jevons, se realizaron otros trabajos como el del economista y estadista británico Francis Edgeworth (*Mathematical Psychics*, 1881), quien fue el primero en intentar realizar una definición sistemática y rigurosa sobre la competencia, buscó desenredar y descubrir conjeturas y teoremas psíquico-matemáticos, donde el campo de la competencia en el mercado la forman los individuos que desean vender y comprar (comerciantes y consumidores). Así, comenzó a configurarse la noción teórica de competencia perfecta

Según Edgeworth, para que exista competencia perfecta se deben cumplir las siguientes propiedades (Stigler, 1957)¹⁶: a) Un número indefinidamente grande de participantes en ambos lados del mercado (compradores y vendedores), que pueden desvanecer la fuerza monopolística y la creación de un precio único en el mercado para cada producto; b) ausencia completa de limitaciones sobre el comportamiento de los vendedores, ya que los comerciantes individuales pueden actuar independientemente y; c) completa divisibilidad de las mercancías intercambiables, en donde las igualdades reemplazan las desigualdades en las condiciones de equilibrio, por tanto, el comerciante individual no será capaz de influir sobre el precio de mercado.

Por otro lado, el economista francés Léon Walras no manifestó un adecuado concepto de competencia, sino que, fue Henry Moore quien realizó lo que pudo haber sido el primer artículo sobre la definición formal de este tema, pero, fue un fracaso ya que buscaba volver a la competencia más restringida -concepto de competencia de Jevons-, estableciendo cinco hipótesis implícitas (Stigler, 1957):

- Cada factor económico busca un máximo de ingresos netos: cada empresa quiere obtener los máximos ingresos totales antes de impuestos u otras deducciones.

¹⁶Stigler, George J. (1957). *The Journal of Political Economy: Perfect Competition, Historically Contemplated*, The University of Chicago Press, Volume LXV, number I.

- Solo hay un precio para las mercancías de la misma calidad en el mismo mercado: no pueden existir diferentes precios para el mismo producto.
- La influencia del producto de cualquier productor sobre el precio por unidad del producto total es insignificante: ningún producto puede intervenir en la fijación de precios dentro de una industria.
- La producción de cualquier productor es insignificante en comparación con la producción total: una empresa es una parte muy pequeña del mercado, que la vuelve insignificante.
- Cada productor ordena la cantidad de sus productos sin tener en cuenta el efecto de su actuar sobre la conducta de sus competidores: son productos homogéneos, las empresas no pueden cobrar un precio mayor al dado.

a. La Competencia perfecta según los neoclásicos

Respecto al concepto de competencia, se estableció, en el trabajo realizado por Martínez (2001)¹⁷, que el concepto de competencia perfecta dentro de la teoría neoclásica tuvo su máximo nivel de desarrollo con el libro de John Bates Clark (1921) “Riesgo, incertidumbre y utilidades”, quien planteó la condición del conocimiento perfecto (información clara y disponible) como requisito para el análisis del equilibrio en los mercados caracterizados por la incertidumbre.

De allí que, los supuestos para la existencia de competencia perfecta son: a) que los sujetos actúan con racionalidad completa, ellos saben lo que quieren y buscan inteligentemente, conocen las consecuencias de sus actos; b) que exista movilidad perfecta de recursos y factores de la producción entre una actividad y otra, debido a que, cuando no hay obstáculos físicos en la ejecución, elaboración y modificación de los planes a voluntad el intercambio de materias primas es instantáneo y libre de gastos; c) que hay intercomunicación perfecta, continua y sin costos entre los sujetos; d) que todo comprador potencial de una mercancía conoce y escoge constantemente entre todas las ofertas de todos los vendedores potenciales, y viceversa; e) que toda materia prima es divisible en un indefinido número de unidades de propiedad de distintas personas que compiten entre sí y; f) que cada miembro

¹⁷Martínez, Julia E. (2001). “El Marco Teórico Conceptual de las Políticas de Libre Competencia en El Salvador”.

de la sociedad debe actuar individualmente, con completa independencia de todas las otras personas, y en los intercambios entre los individuos no deben mediar los intereses de personas ajenas a la transacción.

En consecuencia, de acuerdo a los neoclásicos, la competencia perfecta se da cuando vendedores y compradores, de forma aislada, no pueden participar en la fijación de precios mediante las compras individuales. Desde la visión de esta escuela de pensamiento económico no existe la rivalidad entre los vendedores y no es esa pugna entre ofertantes la que origina la competencia; más bien se debe tomar en consideración cuatro condiciones indispensables para el surgimiento de un mercado perfectamente competitivo¹⁸:

En primer lugar, se debe tomar en cuenta la homogeneidad del producto, es decir que, la competencia perfecta se da en la oferta de un producto homogéneo, para el cual existen una gran cantidad de vendedores, cada uno de los cuales ofrece un producto idéntico. El aspecto que vale la pena resaltar de esta consideración es que los compradores están en la capacidad de escoger, entre un gran número de vendedores, quienes ofrecen a la venta un producto que todos los compradores consideran exactamente el mismo. En segundo lugar, la movilidad de recursos sin restricciones, donde las empresas deben estar en capacidad de entrar o salir de cualquier industria cuando quieran, los recursos deben poder movilizarse sin ningún problema entre usos alternativos, y los bienes y servicios deben ser vendibles, aunque los precios sean altos.

Gran número de compradores y vendedores, es el tercer aspecto a tomar en cuenta, se refiere a que, para que ningún vendedor pueda ejercer influencia sobre el precio debe existir un gran número de ellos y cada uno debe actuar de manera independiente. Además, el mayor comprador o el mayor vendedor deben proporcionar solo una pequeña parte de las cantidades totales compradas y vendidas. Estrictamente hablando, la competencia perfecta requiere de un gran número de vendedores, que exista libre entrada dentro de la industria y que todas las empresas reales o potenciales se enfrenten a costos constantes (funciones de producción lineales homogéneas¹⁹).

¹⁸ Miller, Roger L, (1986). Microeconomía, Editorial Mc Graw.

¹⁹ Por ejemplo, la función de Cobb- Douglas donde la producción total de dos empresas se establece como una combinación lineal de dos funciones de producción, generando una producción homogénea con la suma de un número finito o infinito de "empresas". Además, las funciones CES que tienen rendimientos constantes de escala (una variación de todos los factores genera una variación proporcional de la producción).

Así, en el cuarto aspecto, debe existir información perfecta, todos los compradores y vendedores deben tener perfecta información acerca de sus curvas de demanda, y de costos y acerca de la oferta y demanda del mercado. De esta manera, existe información perfecta acerca de los precios a los cuales pueden comprarse y venderse los diferentes bienes. Lo anterior garantiza que el precio por unidad sea de calidad constante, incluso el costo del transporte sea uniforme.

Además de estas cuatro condiciones, hay que mencionar que, a la competencia perfecta se le pudo agregar la característica de carencia de rivalidad, pues se supone que se cuenta con información perfecta y la participación de los vendedores en el mercado es insignificante. Es decir que, no existe necesidad de rivalidad ni incentivos de publicidad, tomando en consideración que el producto es homogéneo. Además, los compradores no necesitan buscar transacciones ventajosas ni mirar otras marcas, dado que, al tener un mercado perfectamente competitivo, la competencia no existe.

Según Gallardo y Díaz (2011), el modelo de competencia perfecta, aunque teórico, es de gran utilidad, ya que permite tener una primera aproximación para lograr entender la manera en que operan los mercados, ya que cada vez que un mercado cumple con una mayor cantidad de condiciones antes expuestas se acerca a un modelo de competencia perfecta, permitiendo tomar sus limitaciones como cualidades que permiten convertirse en una herramienta de análisis económico. La condición de este modelo está muy lejos de la realidad económica, pero, aun así, sirve para el análisis teórico, la aproximación al funcionamiento de algunas industrias, la predicción de los cambios de los precios y los niveles de producción de industrias menos competitivas, entre otras.

b. Caracterización teórica de la competencia en el mercado según los neoclásicos

- **El modelo de oferta y demanda**

El modelo de oferta y demanda perfectamente competitivo, se lleva a cabo cuando ningún comprador o vendedor puede influir en el precio al que se ofrece el bien en un mercado determinado. En este contexto, la demanda de un producto es entendida como la cantidad demandada en el mercado por parte de uno o varios consumidores, en función del precio, del precio de los bienes sustitutos, de la renta o ingresos del consumidor y de sus gustos y preferencias. Siendo así, la curva de demanda muestra la cantidad demandada de un bien a

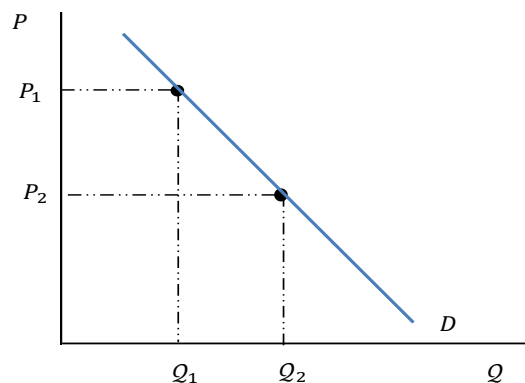
un precio determinado *ceteris paribus* (con todo lo demás constante), es decir, bajo el supuesto de que la única variable que afecta la cantidad es el precio. Cuando aumenta el precio del bien disminuye la cantidad demandada y viceversa. Existe una relación inversa entre precio y cantidad.

Entonces, la función de demanda refleja la cantidad (Q) de productos que el consumidor está dispuesto a comprar a cada nivel de precios (P) -*ceteris paribus*-, lo cual se expresa de la siguiente manera:

$$Q_D = Q_D(P)$$

La curva de demanda (D) tiene pendiente negativa, ya que los consumidores quieren comprar más de un bien cuando disminuye el precio según se aprecia en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 1
Curva de demanda



Fuente: Elaboración propia

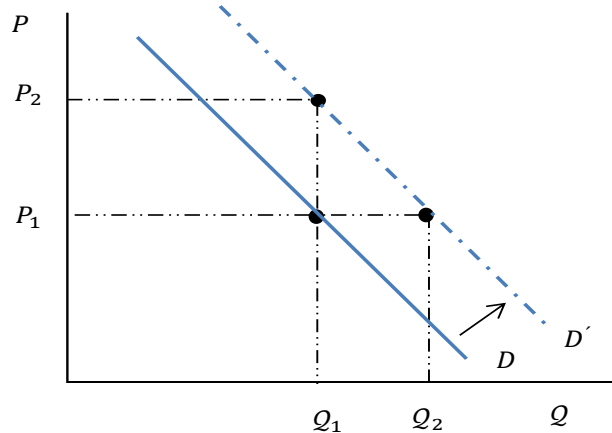
Debido a esta relación inversa precio-cantidad, al contar con precios bajos los compradores actuales aumentan las compras del bien y a su vez permiten que otros consumidores (que no lo hacían) puedan realizarlo.

Además, naturalmente la cantidad demandada de los consumidores puede ser afectada no sólo por el precio, sino también por la renta, debido a que, dependiendo de un aumento o

disminución de la misma los consumidores obtienen un mayor o menor poder adquisitivo²⁰, esto puede verse reflejado en el Gráfico 2.

Al suponer un alza en la renta la curva de demanda se desplaza hacia la derecha en el nivel de precios (P_1), pasando a formar la curva de demanda D a D' , interpretándose este desplazamiento como un mayor aumento en la renta provocado por un incremento en las cantidades demandadas (Q) de los consumidores. También, la demanda es influenciada por las variaciones de los precios de los bienes sustitutos²¹ y de los bienes complementarios²².

GRÁFICO 2
Desplazamiento de la curva de demanda



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, la oferta de un producto es entendida como la cantidad ofrecida en el mercado por parte de uno o varios comerciantes a cada nivel de precios, los cuales son resultado de la actividad empresarial. La curva de oferta muestra la cantidad ofrecida de un bien a un precio determinado (*ceteris paribus*). A mayor precio, mayor cantidad ofrecida y viceversa. Existe una relación directa entre precio y cantidad.

²⁰El poder adquisitivo se define por una cantidad de bienes y servicios que pueden ser comprados con una suma específica de dinero (renta), dados los precios de estos bienes y servicios, es decir, cuanto mayor sea la cantidad de bienes y servicios que pueden ser adquiridos con determinada suma de dinero, mayor será el poder adquisitivo. Ver en: Collins Dictionary of Business (2006). Purchasing power. Londres: Collins.

²¹Dos bienes son sustitutos si cuando sube el precio de uno de ellos, aumenta la cantidad demandada del otro. Pindyck, Robert S. & Rubinfeld, Daniel L. (2009). Microeconomía, Séptima Edición, Pearson Educación, S. A, Madrid.

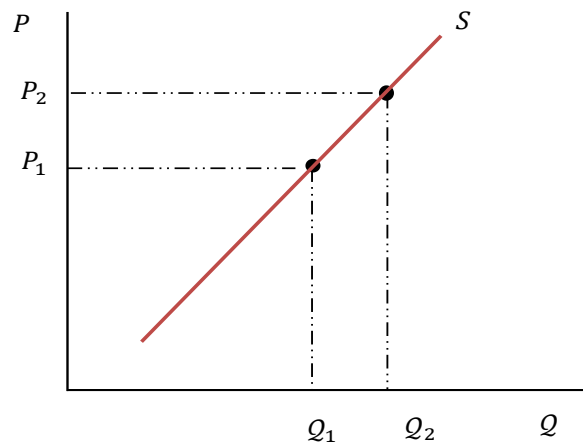
²²Dos bienes son complementarios cuando la subida del precio de uno de ellos provoca una reducción de la cantidad demandada del otro. Pindyck, Robert S. & Rubinfeld, Daniel L. (2009). Microeconomía, Séptima Edición, Pearson Educación, S. A, Madrid.

La curva de oferta (S) muestra la cantidad (Q) de un bien que está dispuesto a vender un productor a un precio dado (P), es decir, la relación entre la cantidad total ofrecida y el precio, expresada en la siguiente ecuación:

$$Q_s = Q_s(P)$$

La curva de oferta tiene pendiente positiva, lo que significa que “existe una relación directa o positiva, entre la cantidad ofrecida y el precio, es decir, cuando el precio del bien aumenta, la cantidad ofrecida del mismo igualmente se incrementa (es más rentable producirlo); mientras que, cuando el precio del bien cae, la cantidad ofrecida del mismo también disminuye (es menos rentable producirlo)”²³, este comportamiento puede observarse en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 3
Curva de oferta



Fuente: Elaboración propia.

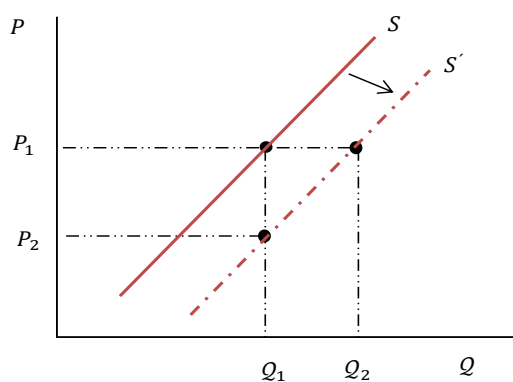
Como resultado, una subida del precio, permitiría un aumento en la producción, provocando que las empresas aumenten la contratación de nueva mano de obra para poder abastecer los mayores niveles de producción que tendrán. También, la producción puede expandirse por medio de la ampliación de la planta, teniendo como consecuencia la entrada al mercado de nuevas empresas²⁴.

²³Miller, L., Roger, M., & Roger, E. (1990). Microeconomía: Tercera edición.

²⁴Las empresas se enfrentan a costes más altos a causa de su inexperiencia en el mercado y, por tanto, la entrada en el mercado no les habría parecido económica si el precio hubiese sido más bajo. Pindyck, Robert S. & Rubinfeld, Daniel L. (2009) Microeconomía, Séptima Edición, Pearson Educación, S. A, Madrid.

En definitiva, el mercado se encuentra en equilibrio cuando la curva de demanda (D) y la curva de oferta (S) se interceptan en el precio y la cantidad de equilibrio, es decir, que la cantidad ofrecida y la demandada son exactamente iguales. El precio de equilibrio (P_0) se produce dentro de esta intersección y la cantidad de equilibrio (Q_0) representa la cantidad ofertada y demandada a ese nivel de precio. Pindyck (2009) señala que, en un libre mercado, el mecanismo de este tiene la tendencia en el que precio a varía hasta que se equilibra, donde no existe exceso de demanda ni exceso de oferta.

GRÁFICA 4
Desplazamiento de la curva de oferta



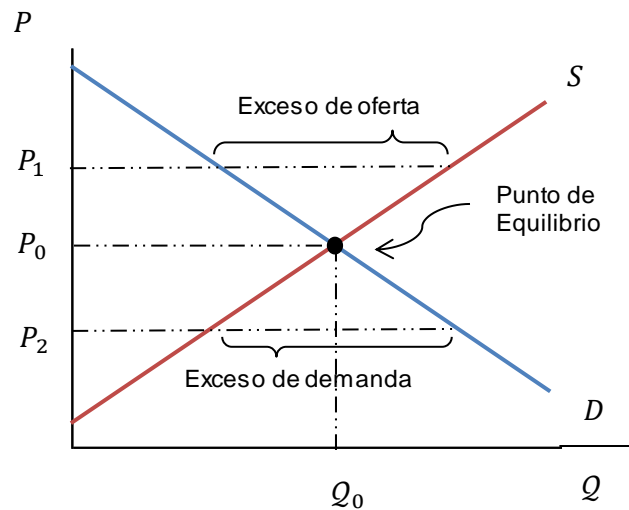
Fuente: Elaboración propia.

Aunque, es importante mencionar que, en la vida real la oferta y la demanda no siempre están en equilibrio, ya que, los mercados pueden no vaciarse rápidamente cuando se generan cambios de último momento, pero, podría afirmarse que mercados, sin ningún tipo de intervención exógena, tienden al equilibrio.

Por otro lado, en referencia al gráfico 5, cuando el precio es mayor al de equilibrio (P_1), los productores tienden a aumentar sus niveles de producción y producir más de lo que los consumidores pueden comprar, a esto se le denomina un exceso de oferta; en otras palabras, una situación en donde la cantidad ofrecida es mayor a la demandada, generando la disminución del precio, lo que a su vez conlleva un aumento de demanda y, por lo tanto, la disminución de la oferta hasta llegar a un precio de equilibrio (P_0).

En caso contrario, cuando el precio (P_2) es inferior al precio de equilibrio (P_0) refleja una escasez, en la cual, los consumidores demandan más de lo que los productores pueden ofrecer generando un aumento del precio y de la producción por parte de los productores, esto se debe, a que los consumidores tratarán de pujar más que los demás por los bienes. Es decir que, existe una situación en que la cantidad demandada es mayor a la ofrecida, llamado exceso de demanda.

GRÁFICO 5
Exceso de oferta, exceso de demanda y punto de equilibrio

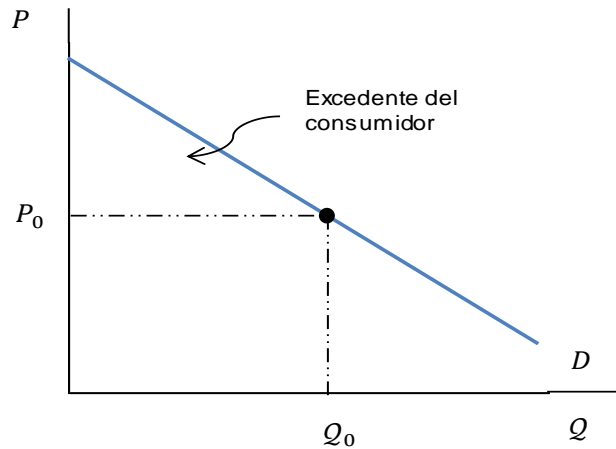


Fuente: Elaboración propia.

- **El excedente del consumidor y excedente del productor**

En un mercado perfectamente competitivo los vendedores y compradores realizan transacciones a un precio de mercado dado (P_0), donde los consumidores deciden comprar bienes por encima de P_0 , ya que, eso les mejora su bienestar. Pindyck (2009) menciona que, el excedente del consumidor mide el grado de mejora en el bienestar que obtienen los individuos en su conjunto por poder comprar un bien en el mercado, esto es la diferencia entre la cantidad máxima que un consumidor está dispuesto a pagar por un bien y lo que realmente termina pagando. Gráficamente se observa que, el excedente del consumidor (EC) se encuentra por debajo de la curva de demanda y por encima del precio.

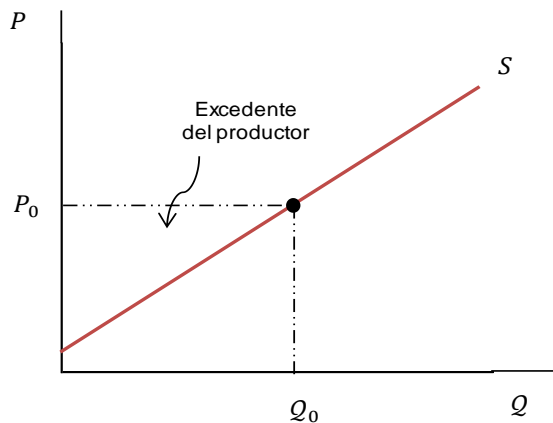
GRÁFICO 6
Excedente del consumidor



Fuente: Elaboración Propia

Algo semejante sucede con el excedente del productor (EP), el cual está directamente relacionado con la curva de oferta. Si el mercado se encuentra en equilibrio, los productores estarán dispuestos a vender sus productos a un precio de mercado menor, es decir, que mide el beneficio que obtienen por participar en el mercado. Pindyck (2009) lo define como la suma de la diferencia entre el precio de mercado del bien y el coste marginal de producción²⁵ (en todas las unidades producidas). Mencionado excedente gráficamente se encuentra por encima de la curva de oferta y por debajo de ese precio de mercado (P_0).

GRÁFICO 7
Excedente del productor

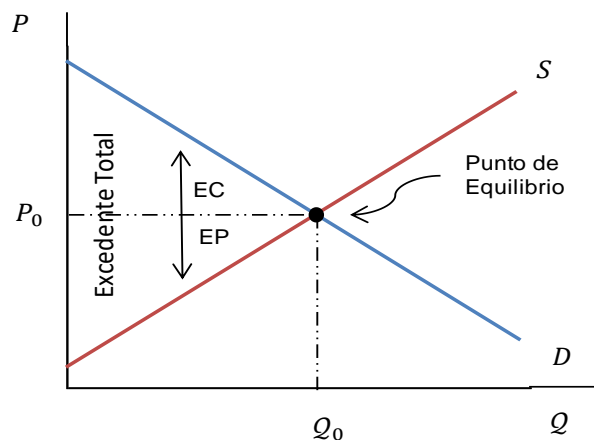


Fuente: Elaboración Propia

²⁵Mide el cambio en Costo Total debido al cambio de una unidad en la producción, es decir, el costo de producir una unidad adicional.

Por otro lado, en cuanto al excedente total y la eficiencia del mercado, Krugman (2007), define al excedente total de un mercado como la ganancia neta total de los consumidores y de los productores por realizar transacciones en dicho mercado, la cual es igual a la suma de los excedentes del consumidor y del productor. El excedente total es parte fundamental para poder explicar la eficiencia del mercado, dado que, su máximo se alcanza cuando hay equilibrio de mercado; en este punto se asigna el consumo de un bien entre los consumidores potenciales y las ventas de ese mismo bien entre los vendedores potenciales para que cada uno obtenga la mayor ganancia posible.

GRÁFICO 8
Excedente total y eficiencia del mercado



Fuente: Elaboración Propia

Pero, en algunos casos no se puede alcanzar la eficiencia del mercado, esta situación se da por las fallas que pueden generarse (por ejemplo, en el caso de las prácticas anticompetitivas), porque, no se transmiten los precios correctos a los consumidores y a los productores, es decir, que no están maximizando el excedente agregado del consumidor y del productor.

- **Las prácticas anticompetitivas y la pérdida irrecuperable de eficiencia (PIE).**

Las fallas en el mercado pueden observarse en dos casos importantes, expuestos por Pindyck (2009): a) Externalidades donde las acciones de los consumidores o de los productores generan costes o beneficios que no se reflejan en el precio de mercado,

considerados “externalidades” dado que son “externos” al mercado²⁶ y; b) Falta de información sucediendo cuando los consumidores carecen de información sobre la calidad o la naturaleza de un producto y, por tanto, no pueden tomar decisiones de compra que maximicen la utilidad.

Es decir que, una de las razones por la cuales pueden generarse esas fallas es por externalidades llevadas a cabo por los productores para generar beneficios adicionales a favor de sus empresas y en contra de los consumidores, un ejemplo claro serían las prácticas anticompetitivas²⁷ en las cuales podrían incurrir los competidores de un mercado para aumentar sus ganancias y reducir de esta manera el excedente del consumidor, provocando una desviación en el equilibrio de oferta y demanda.

De allí que, para que el mercado funcione de forma competitiva y se consiga la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores es necesaria la intervención del Estado por medio de una PC, la cual tenga como objetivo combatir ese tipo de prácticas y de esa forma alcanzar el máximo excedente total. El efecto de una práctica anticompetitiva implica una distorsión en el mercado y pérdidas notables en el excedente del consumidor; lo anterior, se observa en un aumento de precios realizado por los productores, como resultado, por ejemplo, de un cártel.

Es decir, el efecto de las prácticas anticompetitivas se puede medir a través del cambio en las variaciones del precio que están fuera de su nivel de equilibrio sobre el excedente del consumidor, el excedente del productor y el excedente total del mercado. Ese aumento de los precios es generado no por cambios intrínsecos que afectan los niveles de precios -como por ejemplo, disminución de la oferta, aumentos en la renta, aumento del precio de los bienes sustitutos o complementarios, variación en los gustos u preferencias de los consumidores, etc.-sino por aquel tipo de prácticas orientadas a afectar el óptimo funcionamiento del mercado y que llevan la mala intención, por parte de los productores, de apropiarse de más ganancia a costa de ese aumento de precios.

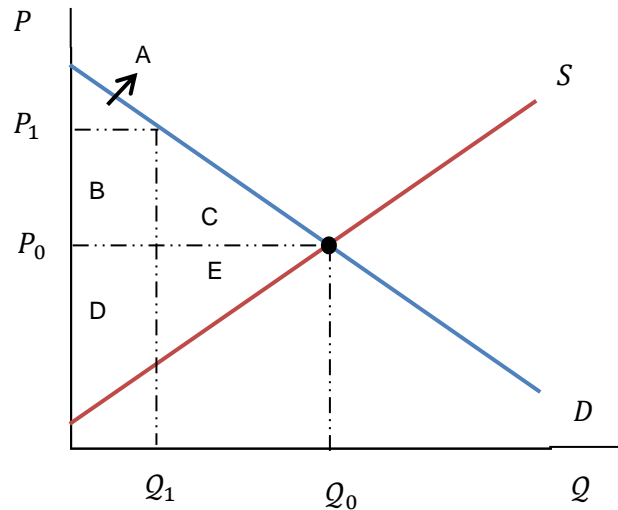
A continuación, se ejemplifica gráficamente como el excedente del consumidor se ve reducido por el aumento en el precio de un bien por un efecto de una práctica

²⁶ Como puede ser el caso de las prácticas anticompetitivas

²⁷ Son consideradas todas aquellas prácticas que limiten o restrinjan la competencia o impidan la entrada al mercado a nuevos o potenciales competidores.

anticompetitiva. Lo anterior, podría tener dos efectos: por un lado que, a pesar del precio los consumidores podrían seguir comprando el bien, mientras que, por el otro, al reducirse la capacidad adquisitiva de los consumidores, estos deciden no comprarlo y optar por bienes sustitutos o de menor calidad, situación que afectaría la satisfacción de los consumidores.

GRÁFICO 9
Efecto de un aumento de precio sobre los excedentes de mercado y la PIE



Fuente: Elaboración Propia

A = Excedente del consumidor

B + D = Excedente del productor

C + E = Pérdida irrecuperable de la eficiencia

B = Transferencia del Excedente del Consumidor al Excedente del Productor

C = Fracción del Excedente del Consumidor que no es transferido al Excedente del Productor

Además, el excedente del productor se ve afectado: por una parte, su excedente podría aumentar al obtener un mayor precio por unidad vendida, pero, por otro lado, podrían verse

afectado por la reducción del número de compradores dispuestos a pagar por el mismo bien a el nuevo precio.

Es decir, se muestran dos posibles efectos debido al aumento de los precios resultantes de una práctica anticompetitiva, por ejemplo, un acuerdo entre competidores: 1) Un efecto precio que implica que se transfiere una parte de la excedencia del consumidor al productor (**B**) y 2) un efecto cantidades que implica una reducción de las cantidades de equilibrio y esto produce una reducción de bienes que se intercambian, traduciéndose en una disminución del excedente total del mercado (**C+E**).

Debido a esta situación, se generaría una PIE en el mercado (**C+E**), pues el efecto de la práctica anticompetitiva tendría como resultado una disminución en la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores.

- **La pérdida del consumidor por un aumento de precio**

La pérdida del consumidor por un incremento en el precio, tal como se ve reflejado en el Gráfico 9, reduce el poder adquisitivo de las personas, lo que se transfiere como una ganancia a los productores, es decir que se transfiere excedente al productor.

Sí se toma en consideración el Gráfico 5, el cual toma en consideración un equilibrio en el mercado, es decir una situación de competencia, es posible comparar el efecto que provoca el aumento de precio y observar que existe una transferencia que puede verse en la parte B del Gráfico 9, expresándose de la siguiente forma:

- Transferencia total = $Q_1 \times \Delta P$; dónde, $\Delta P = (P_0 - P_1)$

Por otro lado, la PIE que se muestra en la sumatoria de la parte C + E y puede ser expresada de la siguiente forma:

- $PIE = \frac{\Delta Q * \Delta P}{2}$; dónde, $\Delta Q = (Q_0 - Q_1)$

En conclusión, los neoclásicos desarrollaron las nociones básicas de la competencia perfecta que, aunque teóricamente, permite acercarse mucho a la realidad de ciertas

industrias. Además, esta escuela de pensamiento económico realizó uno de los más grandes aportes en el análisis de la PC y de las prácticas anticompetitivas: el modelo de oferta y demanda, el cual es estudiado por la teoría económica y utilizado por las autoridades de competencia para comprender gráfica y matemáticamente el daño que causan las distorsiones de las conductas contrarias a la competencia en los mercados.

3. La Competencia desde la teoría de la Competencia Imperfecta

Esta teoría fue desarrollada por Edward Chamberlain (1899-1967), a través de su libro “Teoría de la Competencia Monopolística”. Él definió algunas de las características fundamentales de las industrias pertenecientes a mercados de competencia monopolística o imperfecta: En primer lugar, la diferenciación de productos: los productos a pesar de ser similares no son idénticos (no son homogéneos); el nuevo modelo que se está considerando, se encuentra en una situación en la cual cada productor individual de un bien ejerce poder monopolístico sobre el producto que vende, el cual es ligeramente diferente de productos similares. En segundo lugar, la variación de producción: cada agente económico debe decidir cuál cree que es la combinación indicada de bienes a producir; debe, asimismo, decidir cuál será el nivel apropiado de calidad para cada producto.

En este apartado, además de Chamberlain, se tomarán los trabajos de algunos pensadores económicos, entre ellos a) Joan Robinson (1903-1983) y Jonh Forbes Nash (1928-2015). A esto es importante mencionar que, para Chamberlain y Robinson no existe competencia perfecta ni monopolios puros²⁸, más bien se desarrollan situaciones de competencia monopolística; por su parte Nash (1928- 2015) con su tesis doctoral “Non- cooperative Games” (1950), aportó un análisis en cuanto a los equilibrios en la teoría de juegos no cooperativos, generando herramientas para la toma de decisiones económicas.

Y, vale la pena repetir que, tal como las condiciones de monopolio puro²⁹, la competencia perfecta nunca o rara vez sucede en la realidad; a diferencia del oligopolio o la competencia

²⁸ El monopolio es aquella situación de mercado en la cual un solo productor abastece todo el mercado de un producto/servicio, que tiene control sobre precio y las cantidades que maximizan sus beneficios. Un monopolista dentro del mercado puede producir muy poco elevando su precio considerablemente, que implica un mayor coste para los consumidores. En el caso del monopolio no hay competencia.

²⁹ Según Miller (1986) es fácil decir que existe monopolio dentro del mercado, y otra cosa muy diferente es medir el grado de monopolio que tiene. Él señaló dos de los métodos populares: 1. Por el porcentaje de ventas totales o de producción, por el ejemplo, las cuatro u ocho empresas, con respecto al total. Generando una tasa de concentración, pero que refleja una desventaja, ya que el poder del monopolio no es solo función de participación

monopolística que tratan de construir un modelo más cercano a la realidad económica actual. De una combinación entre la competencia perfecta con el monopolio puro resulta la competencia imperfecta. A continuación, para una mejor comprensión de estas características, se muestra un cuadro resumen que muestra algunos detalles de cada tipo de mercado.

CUADRO 1
Características por tipo de mercado

Tipo de mercado	Número de empresas	Libertad de entrada	Carácter del producto	Ejemplo
Competencia perfecta	Muchísimas	Sí	Homogéneo	Zanahorias
Competencia monopolística	Varias	Sí	Diferenciado	Restaurantes
Oligopolio	Pocas	Sí	Homogéneo o diferenciado	Automóviles
Monopolio	Una	No	Único	Empresas públicas (gas, electricidad, transporte...)

Fuente: https://www.uam.es/personal_pdi/economicas/amaroto/pdfs/tema6_micro.pdf

En cuanto a la competencia imperfecta, según Gutiérrez- Carrizo (2009)³⁰, es una estructura de mercado intermedia entre el monopolio y la competencia perfecta, en la cual un pequeño grupo de empresas compiten entre sí. En cuanto al oligopolio, Carrizo muestra diferentes modelos³¹ según la interacción de los competidores, entre los que destaca el oligopolio

de una empresa en el mercado, sino que toma en consideración otras empresas existentes o potenciales que pueden entrar a la industria y; 2. Por medio del índice de Lerner del poder del monopolio $ILM=(P-CM)/P$, en donde "P" representa los precios y "CM" el costo marginal de producción, busca medir el grado en que el precio se desvía del costo marginal, este método no es muy fácil, ya que se requiere del CM.

³⁰ Gutiérrez I. (2009), "¿Otro "tipo de conductas colusorias"?, Los acuerdos horizontales entre empresas, Fundación Rafael del Pino, Marcial Pones, Colección Derecho, pp.115 en 140.

³¹ Además del oligopolio colusorio, toma en cuenta El oligopolio miope, aquella situación en la que las empresas actúan independientemente del comportamiento de sus competidores; y la interacción oligopolística, la cual se lleva a cabo cuando las empresas maximizan sus ingresos toman en cuenta las reacciones de sus competidores y aplican la teoría de juegos.

colusorio, aquella situación en la cual dos empresas que se ponen de acuerdo no tendrán en cuenta las reacciones de sus competidores con el fin de maximizar sus ingresos, más bien realizan sus actividades de forma explícita o tácita con tal de reducir output e incrementar los precios.

Además, otro de los principales expositores de esta idea de competencia imperfecta fue John Nash con "La teoría de Juegos" (1950). Él definió como se realiza el comportamiento estratégico cuando dos o más individuos interactúan y cada decisión individual resulta de lo que esperan o suponen que hagan sus competidores. En esta teoría se reflejan dos situaciones de interacción: En primer lugar, en la teoría de juegos no cooperativos los individuos toman sus decisiones independientemente unos de otros, pero conociendo a sus contrincantes y sus posibles estrategias y; en segundo lugar, la teoría de juegos cooperativos o coalicionales son egoístas, pero asumen que al ser cooperativos obtendrán algún beneficio.

En conclusión, según los aportes realizados por los promotores de la teoría de la competencia imperfecta, no existe competencia perfecta, ya que los vendedores tienden a influir en el precio del bien que producen, cada producto ofrecido tendrá una diferencia respecto a otro, la información es incompleta en el mercado (no se conocen todas las características del producto), y finalmente en este mercado la producción alcanza niveles muy bajos, mientras que los precios tienen un aumento significativo. Por lo que, se destacan como mercados imperfectamente competitivos a la competencia monopolística, el monopolio y el oligopolio.

4. La Competencia desde el Ordoliberalismo y la Economía Social de Mercado

El Ordoliberalismo es el eje central de la Economía Social de Mercado (en adelante ESM), fue liderado por Walter Eucken a partir de 1933 y se desarrolló principalmente dentro de la Universidad de Friburgo, en Alemania. Dentro de sus principales exponentes se encuentran Wilhelm Röpke y Franz Böhm. Esta escuela de pensamiento establece que la existencia o del establecimiento de un orden dentro de una sociedad, en este caso liberal, no es otra cosa que una sociedad de mercado libre. *"El Ordoliberalismo a diferencia de la teoría clásica y neoclásica, considera que el libre mercado debe ser asegurado a través de la regulación"*

*estatal de monopolios y carteles, por medio de medidas para promover y defender la competencia en el mercado*³². Y es así como se empieza a configurar la necesidad de una ley de libre competencia.

Para los ordoliberalistas existe un margen más amplio para el diseño y establecimiento del marco legal con el cual debe operar el mercado dentro de la sociedad. Ellos consideraron que la causa del fracaso del liberalismo³³ se centraba en que, aunque los ordenamientos constitucionales apuntaban hacia la libertad de contrato³⁴ por parte de las empresas, este principio llevado a una interpretación y uso excesivos daba lugar a la formación de carteles³⁵. Es decir que, la libertad de contrato justificó la creación de prácticas anticompetitivas en el mercado que, a su vez, eliminarían la competencia.

En este sentido es que, Wilhelm Röpke definió la competencia como aquel estado en el que los *“agentes del mercado, sean compradores o competidores, adoptan y ejecutan sus decisiones en forma independiente rivalizando necesariamente entre ellos sin verse obstaculizados en ello por limitaciones que afectan más que solo la forma de esta rivalidad”*³⁶. Para el ordoliberalismo, la necesidad de proteger la competencia es una condición para el funcionamiento de la economía de mercado, debido a que, al no existir competencia en el mercado se da una falla de diseño de este modelo económico.

Para entender mejor lo anterior, Franz Böhm consideró que *“Sin duda, esto implica una falencia del sistema de control del mercado, ya que, fracasa ante el peligro que encierra el fenómeno de la monopolización. En efecto, en ciertos casos premia una conducta económica*

³²Martínez, J.E. (2001). El Marco Teórico Conceptual de las Políticas de Libre Competencia en El Salvador, San Salvador, FundaUngo.

³³ El liberalismo económico es la corriente de pensamiento que aboga por que los mercados sean los que, exclusivamente, dicten las normas mediante las que se relacionan oferentes y demandantes. Propugna que los mercados sean los que regulen los marcos de convivencia y transaccionales, por lo que predica la no presencia del Estado. François Quesnay, economista francés, fue uno de los primeros liberales, también se encuentra Vincent de Gournay, economista francés, no obstante, el verdadero precursor del liberalismo económico fue Adam Smith, economista inglés, quien en su obra “La riqueza de las Naciones” de 1776, desarrolló la idea de mano invisible. Delgado, I.J. y Ugarte (2016). “El Liberalismo Económico y el empleo”, en El Economista, España.

³⁴Libertad de contrato es la autonomía que tienen las partes para celebrar acuerdos; las partes pueden discutir en pie de igualdad el contenido y las cláusulas del contrato, sin más límites que la moral, las buenas costumbres y el orden público; las partes tienen libertad de elegir las formas – para declarar la voluntad – que consideren más convenientes a sus intereses, salvo aquellos contratos o negocios en que se imponga una forma como solemnidad. Rodríguez & López. Autonomía de la voluntad. <http://www.derechocomercial.edu.uy/ClaseOb02A.htm>

³⁵ Cartel: Acuerdo entre agentes económicos que participan en el mismo mercado, con el objeto de fijar políticas conjuntas en cuanto a precios, cantidades de producción y división del mercado. Glosario de Términos de Competencia– Superintendencia de Competencia de El Salvador.

³⁶Röpke, W. (1998). “Competencia”, en el libro *La Política de Competencia en una Economía Social de Mercado*, CIEDLA, Argentina.

*equivocada y en otros penaliza conductas loables. Si las rentas monopolísticas doliesen y la competitividad generara un sentimiento de dicha, la concentración dejaría de ser un problema por cuanto se detendría exactamente en el punto en el que las ventajas resultantes de los menores costos y las ventajas resultantes de restringir la competencia se compensan. Pero lamentablemente las cosas no son así. Siempre allí donde se ofrece la posibilidad de cercenar la competencia para acumular poder en el mercado el pecado es dulce y la virtud amarga. El mercado no hace nada para defender una de sus condiciones y de sus incomparables bondades como lo es la competencia. Por el contrario, incluso tienta y recompensa a quien incurre en este pecado con una renta especial superando hasta la serpiente del paraíso. En este único punto la recompensa automática que ofrece el sistema actúa en su contra y arrastra a los empresarios hacia una conducta negativa para la economía”.*³⁷

En otras palabras, a lo que Böhm se refiere es que el mercado no ayuda a defender la competencia, sino que, premia a quienes la obstaculizan. Esto se observa cuando existe una concentración de poder en los mercados, producto de prácticas contrarias a la competencia, lo cual provoca que comerciantes más pequeños se vean afectados ante la imposibilidad de competir con las rentas monopolísticas. Dicho esto, resulta necesario subrayar que, para los ordoliberales, es fundamental la existencia de una regulación de monopolios y carteles, para promover y defender la competencia; en definitiva, una ley de libre competencia.

En consonancia con lo anterior, la ESM nace ante la búsqueda de un marco económico e institucional de mediano y largo plazo que pudiera ser explícito, respetado y estable como base para la organización de un sistema económico. Los diferentes actores de la economía, como los consumidores, inversores, ahorristas, sindicatos, comerciantes; requieren de un marco de referencia transparente, claro y que les otorgue un ambiente de confianza para la toma de decisiones; una Ley especial en materia de competencia, pero también instituciones que la respalden y la fortalezcan.

Este marco influye no sólo en las decisiones que se toman con vistas a resultados inmediatos, sino también, y especialmente, en las decisiones que implican un contexto de

³⁷Böhm, F. (1998). “La cabeza de Jano de la concentración”, en el libro *La Política de Competencia en una Economía Social de Mercado*, CIEDLA, Argentina.

situación a futuro, por ejemplo, las inversiones productivas. Esta concepción es denominada en el enfoque de la ESM: “sistema de ordenamiento de la economía”³⁸.

a) La Economía Social de Mercado (ESM)

La definición de la ESM como modelo socio-económico proviene de las ideas desarrolladas por Alfred Müller-Armack³⁹. Él se basó en la idea de una “*organización de mercados con mejor sistema de asignación de recursos, y trata de corregir y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales para su operatoria eficiente y equitativa. En los casos requeridos no se abstiene de compensar o corregir posibles excesos o des-balances que puede presentar un sistema económico moderno basado en mercados libres, caracterizado por una minuciosa y extensa división del trabajo, y que, en determinados sectores y bajo ciertas circunstancias, puede alejarse de una competencia leal y eficaz*”.

Además, la ESM se centra en una serie de principios económicos retomados del economista alemán Walter Eucken, uno de los principales líderes de la Escuela de Friburgo (1933), quién clasificó estos principios en dos grupos: el primer grupo se denomina como “principios estructurales”, que son los dedicados a garantizar el ámbito de libertad económica, y en el segundo grupo se tienen los “principios reguladores”, que son los que previenen los posibles abusos de esa libertad y garantizan que los beneficios generados en el mercado se difundan de manera socialmente justa.⁴⁰

En cuanto a los principios estructurales, estos se desarrollan en una economía de mercado, correctamente diseñada, brindan un sistema de producción y de organización económica más eficiente. Estos principios son: 1) la primacía de la política monetaria para estabilizar el valor de la moneda como condición necesaria para una economía competitiva de excelente operación en el tiempo; 2) los mercados libres y competitivos, es decir, la eliminación de restricciones en la oferta y demanda, para los productos domésticos e internacionales; 3) la libertad de establecer contratos para incrementar la competencia y restringir los abusos de

³⁸Resico, M. F. (2014). La Economía Social de Mercado. Una opción de organización económica para Latinoamérica. Universidad Católica de Argentina, Buenos Aires.

³⁹ En su obra *Wirtschaftslenkung and Marktwirtschaft* (Dirección económica y economía de mercado), de 1946. Basado en el artículo “Economía Social de Mercado, Introducción” por Friedrun Quaas, en Hasse Rolf H., Schneider Hermann, Weigelt Klaus (ed.), (2008). *Diccionario de Economía Social de Mercado, Política Económica de la A a la Z*, 3ra. Ed., Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.

⁴⁰Véase Eucken Walter, *Fundamentos de Política Económica* (Grundlagen der Wirtschaftspolitik), Rialp, Madrid, 1956; y Karsten Siegfried, Eucken’s Social Market Economy and its Test in Post War West Germany, *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 44, No 2, April 1985.

poder; 4) la propiedad privada de los medios de producción, siendo una condición necesaria para la eficiencia económica y la libertad humana; 5) la transparencia que responsabilice las acciones que van contra la competencia y; 6) las políticas económicas estables y predecibles, que permitan tomar decisiones a largo plazo.

Y, en lo que respecta a los principios reguladores, estos se refieren al marco institucional y la política económica a cargo del Estado. Son principios necesarios para que una economía de mercado brinde los beneficios de productividad al servicio de la sociedad en su conjunto, entre ellos: a) Una política anticíclica integral, que permita combatir y moderar la formación de alternancias fluctuantes en períodos de auge y recesión; b) la defensa de la competencia, para así, controlar los abusos del poder económico-social; c) políticas sociales, para fortalecer a los grupos con desventajas y afianzar la igualdad de oportunidades. Según este principio las operaciones de mercado libre no se resuelven por sí mismas, debido a que, en los problemas de equidad en la distribución del ingreso y la riqueza, se necesitan impuestos y regulaciones para eliminar privilegios especiales que distorsionan los precios de mercado. Entre otras medidas que se pueden emplear es incluir legislación de bienestar social, políticas industriales, etc.⁴¹ y; d) Que los precios deben reflejar todos los costos, es decir, la legislación debe tender a internalizar en los precios de mercado lo que la teoría económica denomina “externalidades” o costos y beneficios externos, como la contaminación, las conductas depredadoras, etc.

Todo este conjunto de principios económicos estructurales y reguladores son necesarios para garantizar la libertad económica, pero a su vez, esta libertad debe ser controlada, dado que puede provocar abusos de poder poniendo en amenaza las condiciones de competencia en el mercado y el buen funcionamiento de la economía.

Ahora bien, teniendo en cuenta la visión de competencia desde estas dos escuelas de pensamiento, es importante saber dónde se encuentra la diferencia entre el Ordoliberalismo y la ESM. Para la escuela de Friburgo, el orden del mercado, como orden de competencia no es discriminatorio, y está libre de privilegios, es por sí mismo, un orden ético. Mientras que la ESM, según Müller-Armack, considera al orden del mercado como el orden económicamente más eficiente, pero no como uno que tenga cualidades éticas inherentes, es decir que, “Es

⁴¹Resico, M. F. (2014). *La Economía Social de Mercado. Una opción de organización económica para Latinoamérica. Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.*

*un instrumento técnico, que puede ser usado por la sociedad para producir bienestar, pero no produce por él mismo una buena sociedad. Tiene que complementarse, a través de la ética por políticas suplementarias, en particular políticas sociales*⁴². En otras palabras, el Ordoliberalismo centraba el contenido ético en los procedimientos abiertos y libres del mercado, mientras que la economía social de mercado consideraba al mercado como el orden más eficiente, que sólo puede ser considerado como ético y justo en la medida en que implemente políticas sociales.

En conclusión, la competencia para el Ordoliberalismo es considerada en un libre mercado donde los comerciantes toman decisiones de manera individual e independiente, comportándose competitivamente sin ser obstaculizados por limitaciones de otro tipo que no sean las de regulación estatal para poder promover y defender la competencia en el mercado. La competencia en la ESM, se basa en la organización de mercados, el cual, asigna recursos, intenta corregir y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales de forma eficiente y operativa, pero este sistema económico moderno basado en mercados libres, puede alejarse de una competencia leal y eficaz.

5. La Competencia desde la teoría Institucionalista

Las principales ideas del institucionalismo se centran en las instituciones, los hábitos, las reglas y su evolución. *“La propuesta institucionalista transita de ideas generales respecto de la mediación humana, las instituciones y la naturaleza evolutiva de los procesos económicos, hacia ideas y teorías específicas relativas a las instituciones económicas o tipos de economía”*.⁴³ Esta teoría comienza a desarrollarse con la publicación de la obra de Thorstein Veblen “Why is Economics not an Evolutionary Science” en 1899.

Entre los defensores del institucionalismo tenemos a Veblen, Commons, Mitchell, Myrdal Galbraith y otros. Fundamentan sus ideas en que, el análisis económico no debe usarse en funciones de preferencia dadas para modelar a los individuos, dado que, los individuos interactúan para dar forma a las instituciones, por lo tanto, *“las condiciones socioeconómicas modelan también los objetivos o preferencias de los individuos. El individuo es el productor*

⁴² VANBERG, Viktor. (2004), “The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism” Walter Eucken Institut, Freiburg.

⁴³Hodgson, G. M. (1998). The approach of institutional economics. *Journal of economic literature*,

como el producto de su circunstancia”⁴⁴. En contraste con la economía neoclásica⁴⁵, el institucionalismo se desarrolla de manera directa, a partir de un sistema teórico universal respecto de la elección racional y el comportamiento, como teorías del precio, el bienestar económico, entre otros.

Sin embargo, la economía institucional no supone que su concepción acerca de la mediación humana, fundada en los hábitos, sea suficiente para transitar hacia la teoría operacional o el análisis; se requieren elementos adicionales, tales como, instituciones sociales específicas, como, por ejemplo: instituciones políticas, institución para la libre competencia, institución económica, entre otras. De esa manera, el institucionalismo se mueve de lo abstracto a lo concreto, es decir que, en lugar de modelos teóricos estándares sustentados en individuos racionales dados, lo hacen incorporando en su análisis a las instituciones, puesto que el desempeño de los mercados es el resultado del comportamiento y normas impuestas por las instituciones. Resulta, pues, necesario subrayar que además el institucionalismo se basa en investigaciones psicológicas, antropológicas y sociológicas sobre el comportamiento de las personas.

Hay que mencionar, además que, según Galbraith⁴⁶, a lo largo del siglo XX se han ido configurando otras fuerzas activas frente al intento de monopolizar el mercado, entre ellas “*el poder compensatorio representado por los grandes sindicatos, frente a las corporaciones industriales, en el mercado de trabajo. La formación de grandes y poderosas asociaciones, cadenas de almacenes o cooperativas en el mercado de bienes de consumo*”. De esta manera, el autor reconoce la importancia que tuvo la competencia para la vida social.

De allí que, “*El problema de acuerdo a Galbraith radica en que lo que sucede en la vida real y las ideas económicas que intentan interpretar la competencia no se ajustan, y a veces parece que transitan en distintos caminos, dicho esto, la idea de competencia no está sujeta a la realidad, más bien, la realidad misma está por encima de la competencia*”.⁴⁷

⁴⁴Ibíd.

⁴⁵ Es posible definir apropiadamente a la economía neoclásica (término acuñado originalmente por Veblen) como una propuesta que: 1) supone un comportamiento racional maximizador de los agentes, con funciones de preferencias estables y dadas; 2) se centra en estados de equilibrio; y 3) excluye problemas de información crónicos (como la incertidumbre, del tipo explorado por Frank Knight y John Maynard Keynes). Hodgson, G. M. (1998). The approach of institutional economics. *Journal of economic literatura*.

⁴⁶Galbraith, J. K. (2002). Galbraith, Selección y edición de Andrea D. Williams, Editorial Crítica, Barcelona, 159.

⁴⁷ Véase: Galbraith, J. K., La sociedad opulenta, Barcelona, Ariel. 1992, Pág. 75.

Es así que, el enfoque de la economía institucional, propone e identifica que las instituciones cobran efecto en el desempeño económico y social de las naciones, dado que, cuyas diferencias en su desarrollo, al no coincidir la realidad con la visión de competencia, se explican por las diferencias en sus arreglos institucionales. Los arreglos institucionales y organizacionales guían las acciones individuales y colectivas en las actividades económicas; por la razón de que, las instituciones desde la perspectiva del institucionalismo económico son interpretadas como las normas que guían a una sociedad, es decir, las limitaciones formales e informales que dan forma a la interacción humana.

Además, otras razones que considera Galbraith, la cuales permiten entender la visión de competencia como reguladora de la distribución de los recursos de la sociedad son las características del nuevo estado industrial, *“Las cuales se basan en la utilización de la tecnología moderna que requieren empresas de gran escala, ya que, con el crecimiento de estas empresas ha traído consigo una separación de la propiedad y del control, entonces, para evitar el riesgo y disminuir la incertidumbre, las empresas animan al Gobierno para lograr un establecimiento de la economía, cooperan con los sindicatos, también, estas empresas invierten las ganancias retenidas todo lo que puedan, y entre su principal característica que ejecutan estas entidades es que tiene el control de las preferencias de los consumidores”*.⁴⁸ Bajo estas circunstancias, la competencia no tiene lugar para las empresas.

En Conclusión, la competencia para esta escuela de pensamiento, se lleva a cabo mediante una serie de arreglos institucionales y organizacionales, los cuales, guían las acciones individuales y colectivas en las actividades económicas, para tener un buen desempeño económico y social. En cuanto a las instituciones que participan en el ámbito de la competencia son entendidas como las normas que dirigen la interacción humana para el óptimo funcionamiento de la sociedad. Las instituciones, por lo tanto, son interpretadas como aquellas limitaciones formales e informales que se relacionan con el tema de la competencia en los mercados.

⁴⁸Véase: Martínez, J.E. (2001). El Marco Teórico Conceptual de las Políticas de Libre Competencia en El Salvador, San Salvador, FundaUngo.

6. La competencia desde la teoría Neoliberal

El Neoliberalismo económico se define como *“una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas”*.⁴⁹

Esta escuela de pensamiento tiene entre sus principales exponentes a los economistas Ludwig Von Mises, Wilhelm Röpke y Friedrich Von Hayek, Milton Friedman, Paul Samuelson y Jefri Sachs y a los filósofos Karl Popper y Raymond Aron y el periodista Jean Francois Revel.

El Neoliberalismo se originó en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial (1970-1980), éste es heredero de las teorías neoclásicas de finales del siglo XIX; pero es en los años setenta cuando comienza su auge a nivel internacional al iniciarse la crisis en la teoría Keynesiana, la cual no pudo encontrar respuestas a diferentes problemas que han angustiado al mundo en las últimas décadas. Las bases del Neoliberalismo de acuerdo a D. Kotz (2008)⁵⁰, se centran principalmente en:

- La desregulación del comercio y las finanzas, tanto en su nivel nacional como internacional.
- La privatización de muchos servicios brindados por el Estado.
- La cesión por parte del Estado de su compromiso de regular activamente las condiciones macroeconómicas, especialmente en lo referente al empleo.
- Brusca reducción en el gasto social.
- Reducción de los impuestos aplicados a las empresas y familias.
- Ataques desde el gobierno y las empresas a los sindicatos, desplazando el poder a favor del capital y debilitando la capacidad de negociación de los trabajadores.
- Proliferación de los trabajos temporales sobre los trabajos fijos.

⁴⁹Harvey, D. (2007). *“Breve historia del neoliberalismo”* (Vol. 49). Ediciones Akal.

⁵⁰Kotz, D. (2008): *“Neoliberalism and Financialization”*. Working Paper.

- Competición desenfrenada entre las grandes empresas, en relación a un entorno menos agresivo propio de la configuración de posguerra.
- Introducción de principios de mercado dentro de las grandes empresas, particularmente en lo referente a las remuneraciones de los trabajadores de más poder.

Con respecto a la noción de competencia desde una óptica neoliberal, esta parte del desacuerdo que tienen sobre *“las propuestas de la escuela institucionalista y sus nuevas ideas, acerca de incluir un conjunto de instituciones que ayuden a prevenir tendencias hacia la concentración de poder económico en el mercado y permita a los mercados funcionar en condiciones de competencia”*⁵¹. Es decir que, el neoliberalismo se opone a la idea institucional de instaurar normas que dirijan la interacción humana (entre compradores y vendedores) para el óptimo funcionamiento del mercado; están en contra de cualquier limitación formal e informal que ponga un límite a sus bases neoliberales.

La concentración de poder desde esta óptica neoliberal es una concentración empresarial, ya sea a través del control de la propiedad como de múltiples acuerdos y alianzas entre las grandes corporaciones de dimensión internacional (OCDE, 2002), es decir, *“se deja vía libre para el manejo monopolítico del mercado, pese al enunciado de fomentar la libre competencia”*⁵².

Los defensores del neoliberalismo afirman que la privatización y la desregulación en conjunto con la competencia pueden eliminar los trámites burocráticos, incrementar la eficiencia y la productividad, mejorar la calidad de las mercancías, reducir los costes, tanto de manera directa para el consumidor a través de la oferta de bienes y servicios más baratos, como indirectamente mediante la reducción de las cargas fiscales. Así, el pensamiento neoliberal introduce una nueva visión sobre la competencia partiendo del supuesto de que el mercado mantiene una presión constante de competencia sobre las empresas que tienen mayor poder convirtiéndose en dominantes, pero esto sucederá a través de la no intervención por parte del Estado, es decir, la posesión del mercado por parte de los privados.

De allí que, entre los principales aspectos a destacar acerca de la competencia desde la óptica neoliberal (Oesterdiekhoff, 1998) se encuentran: en primer lugar, cuando el Estado

⁵¹ Martínez, J.E. (2001). El Marco Teórico Conceptual de las Políticas de Libre Competencia en El Salvador, San Salvador, FundaUngo.

⁵²Carmona, R. M. (2005). *La globalización neoliberal en El Salvador: un análisis de sus impactos e implicaciones*.

renuncia a intervenciones en los procesos de mercado, las cuales tienden a generar una estructura óptima puesto que las empresas más eficientes optan por su tamaño más adecuado, y las empresas deficientes desaparecen del mercado. Esto se da través de la reducción de competencias del Estado en la actividad económica, cada vez más erosionadas con los procesos de desregulación y privatización.

En segundo lugar, para el neoliberalismo, la concentración de poder es el resultado de la eficiencia, ya que no existe ningún motivo racional para que una PC proceda contra los procesos de concentración, porque, no es una anomalía, más bien se considera un comportamiento usual del mercado. En tercer lugar, es el mercado, por sí mismo, quien siempre determina cuales son las estructuras más favorables, sin obstáculos para el acceso al mercado impuestos por el Estado.

Y, finalmente, en cuarto lugar, para esta escuela de pensamiento económico, el concepto de los mercados contestables plantea que hasta las empresas monopólicas se comportan según criterios de competencia cuando su mercado es de libre acceso, es decir, cuando potenciales competidores pueden entrar y, en ciertas circunstancias, salir del mercado sin tener que asumir costos y pérdidas. En este caso ideal, precios excesivos generarían el peligro de la penetración del mercado por la competencia. No es la forma del mercado, como en el concepto de la competencia perfecta⁵³, sino el acceso al mercado el eje central de ese concepto.

a. La Teoría de los Mercados Contestables

A los aspectos destacables del Neoliberalismo se debe agregar que, en cuanto a la Teoría de los Mercados Contestables donde se encuentran incluidas las principales ideas de la noción neoliberal sobre la competencia, esta se desarrolla fundamentalmente por W.J. Baumol, J.C. Panzar y R.D. Willing (1982) quienes publicaron el libro “Contestable Markets and the Theory of Industry Structure”, en el cual se replanteó toda la literatura existente hasta entonces en torno a la regulación de los monopolios, y se definió un mercado contestable según William J. Baumol (1982), como aquel en el cual “*la entrada es completamente libre y*

⁵³ Un mercado en competencia perfecta tiene muchos oferentes y demandantes los cuales están atomizado, los productos son idénticos y homogéneos, ninguna empresa, tiene poder para fijar precios, el precio es fijado por el equilibrio del mercado, no existen barreras de entrada ni salida, todos los oferentes y demandantes, tienen perfecta información. Magdalena. R. (2004). “Mercado de Competencia Perfecta” en *Fundamentos de Economía*.

la salida resulta absolutamente carente de costes. Libertad de entrada no quiere decir que ésta resulte completamente carente de costes, sino que no existe discriminación en contra de los entrantes potenciales. La absoluta libertad de salida significa que cualquier empresa puede abandonar el mercado sin ningún impedimento, y en el proceso de salida puede recuperar cualquier coste en que hubiese incurrido durante el proceso de entrada.”⁵⁴

De las deducciones llevada a cabo por los autores se tiene que, un mercado perfectamente disputable o contestable está definido toda vez que: 1) todos los productores tengan acceso a la misma tecnología; 2) esta tecnología puede tener economías de escala, tales como costos fijos, pero no debe tener costos hundidos o irrecuperables⁵⁵; 3) las empresas titulares no pueden cambiar los precios de forma instantánea; y 4) los consumidores respondan en forma instantánea a las diferencias de precios.

Entonces, para que el mercado esté abierto a la competencia debe cumplir algunas condiciones, por ejemplo: que no existan obstáculos que dificulten la entrada o salida al mercado, todas las empresas tengan acceso a la tecnología de producción, tengan adecuada información de precios, disponible para todos los consumidores y empresas, las empresas salgan y entren del mercado antes que las empresas ya posicionadas en la industria puedan modificar los precios.

Acorde con las ideas de Baumol y KyuSik Lee⁵⁶, una disputabilidad perfecta facilita un estándar de comparación para juzgar la conducta de mercado ideal. Un mercado perfectamente disputable o contestable es un mercado en el que la entrada y la salida no entrañan ningún costo; en esos mercados, la principal amenaza perpetua de entrada puede obligar a los titulares a tener una buena conducta. Esto se explica cuando los costos hundidos sean cero, un ingresante potencial puede recortar cualquier precio excesivo de las empresas titulares y todavía así puede ganar una tasa de retorno atractiva.

⁵⁴Baumol, W. J., Panzar, J. C., Willig, R. D., Bailey, E. E., Fischer, D., & Fischer, D. (1982). Contestable markets and the theory of industry structure.

⁵⁵ Un costo hundido debe ser diferenciado de un costo fijo. Los costos hundidos son costos pasados (retrospectivos) en los que ya se ha incurrido y que no pueden ser recuperados. A veces son contrastados con los costos prospectivos, que son costos futuros en los que puede incurrirse o que pueden cambiarse si se adopta una decisión. Tanto los costos retrospectivos como los prospectivos pueden ser fijos (es decir, independientes del volumen producido) o variables (dependientes). Bour, E. (2011). Disputabilidad: ¿Un Nuevo Paradigma del Oligopolio o un Camino sin Salida?.

⁵⁶ William J. Baumol and KyuSik Lee, Contestable markets, trade and development, World Bank, 1991.

La disputabilidad perfecta impide la existencia de beneficios y de precios excesivos, así como el derroche de recursos y la ineficiencia, y también “*precios predatorios*”⁵⁷. Estos, en general, son una estrategia para desalentar a los competidores potenciales a entrar en cierto mercado, mediante una promesa creíble de que se está dispuesto a disminuir el precio de mercado por debajo del costo medio variable, en caso de plantearse una disputa.

De esta manera, entrar al mercado le resultaría irracional ex-ante al competidor potencial, que se quedará afuera. “*Al titular los precios predatorios le resultarán racionales sólo sí, puede compensar las pérdidas actuales mediante los beneficios futuros descontados. No parece existir demasiada evidencia de precios predatorios, y los economistas tienden a considerar que no se trata de un problema regulatorio, sino más bien de política general competitiva*”⁵⁸.

Además, esta teoría mantiene que un monopolio natural⁵⁹ puede representar un mercado abierto a la competencia si no existen costos irrecuperables significativos, es decir, que un monopolio natural, el cual, no tiene dificultad de acceso por parte del Estado y que además mantener un nivel de precios, por tanto, bajo estas condiciones no tiene necesariamente que estar sujeto a leyes o a regulaciones de política en términos de PC.

En conclusión, para el Neoliberalismo, la competencia es una unión de la libre competencia y la reparación automática del equilibrio en el mercado. El Estado no debe restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, en el que exista plena libertad de acción en los mercados y libertad de comercio en la economía, pero sí, el Estado tiene un rol interventor en la privatización de muchos servicios brindados por el mismo y en la regulación de las condiciones macroeconómicas, especialmente en lo referente al empleo.

⁵⁷ Precios predatorios: son los precios establecidos por debajo del costo normal para un bien o servicio con el fin de sacar competidores del mercado, para luego, una vez que no exista competencia, establecer precios monopólicos. En el corto plazo los consumidores obtienen un beneficio ya que en el momento el precio baja, sin embargo, a largo plazo, se causa un perjuicio a la competencia ya que esa disminución de precio va a desplazar a otros agentes del mercado, con lo cual se limitan las posibilidades de escogencia para los consumidores. COPROCOM (2001). Glosario “Términos de competencia en la ley 7472”.

⁵⁸ Kenneth G. Elzinga y David E. Mills, en *Predatory Pricing and Strategic Theory*.

⁵⁹ Monopolio natural: Existe un monopolio natural en un determinado mercado, si una sola empresa puede atender ese mercado a un costo inferior que cualquier combinación de dos o más empresas. Dicho monopolio surge del hecho de que solamente una empresa puede abastecer un mercado de manera eficiente, explotando los beneficios existentes, que le brinda el hecho de que entre mayor es la cantidad producida del bien, más bajo tiende a ser el costo del total de unidades producidas, favoreciendo de esta manera a los consumidores. COPROCOM (2001). Glosario “Términos de competencia en la ley 7472”.

Sin embargo, no debe obstaculizar el acceso al mercado, en otras palabras, la libre competencia es la situación ideal de la economía⁶⁰.

7. La competencia desde el Neoinstitucionalismo

El Neoinstitucionalismo es una corriente económica, en la cual, *“la transacción es la unidad primaria de análisis, de esta manera, centra su interés en entender de qué forma ciertos atributos específicos de las transacciones comerciales originan clases específicas de instituciones económicas”*⁶¹. La aparición de nuevas fundamentaciones sobre las instituciones surgió a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Entre sus principales defensores tenemos a Douglas North, James G. March, Johann P. Olsen, Paul DiMaggio y Walter W. Powell, entre otros.

Esta escuela de pensamiento se basa en que las instituciones pueden manejar los intereses y preferencias de los individuos, sus relaciones y condiciones con las actúan. A diferencia del viejo institucionalismo de Thorstein Veblen, Clark y Mitchell, para el cual las instituciones que participan en el ámbito de la competencia, se entienden como las normas que dirigen la interacción humana para el óptimo funcionamiento de la sociedad; son limitaciones formales e informales que se relacionan con el tema de la competencia en el mercado.

Así, las instituciones, por tanto, son entendidas como todo aquel entramado que se relaciona con su buen funcionamiento, son *“las reglas formales e informarles que moldean el comportamiento de los individuos y de las organizaciones, así como los mecanismos de cumplimiento de esas reglas.”*⁶² Por lo tanto las instituciones que participan en el ámbito de la competencia comprenden las reglas (y no sólo las leyes) que regulan el comportamiento de

⁶⁰ De tal manera que, al no tener un control sobre las privatizaciones y desregulación de la economía se fortalecerá poder de mercado en manos de pocos empresarios y se potenciarán los excesos del esquema neoliberal, lo cual provoca una distorsión en los mercados, por ejemplo: el abuso de la posición dominante de las empresas lo cual, en un Estado de derecho se considera, entre otras, como una práctica anticompetitiva. Esta situación podría generarse por el riesgo de concentración de poder en el mercado que la liberalización comercial y la inversión pudieran favorecer, amenazando así las condiciones de competencia en la economía y poniendo en riesgo las expectativas que el comercio pudiera generar para contribuir al desarrollo económico. Por lo tanto, es aquí donde las instituciones relacionadas con la Política de Competencia deben desempeñar sus funciones, asegurar las condiciones de competencia en la economía, para así lograr la eficiente funcionalidad del mercado, garantizando la libre competencia, eliminando y previniendo las prácticas anticompetitivas que son resultado de los excesos del esquema neoliberal.

⁶¹Pineda, A. (2008). El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización. *Revista Gestión y Región*.

⁶²Arias, X., Caballero, G. (2013). Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

los comerciantes que participan en el mercado, así como el mecanismo por medio del cual se hace cumplir con las normas de comportamiento establecidas.

De acuerdo a Pérez y Valencia⁶³, el viejo institucionalismo *está basado principalmente en el paradigma neoclásico, en la economía de actores egoístas, racionales, en síntesis, maximizadores”, o el que en el contexto de la ciencia política y está representado por los estudios tradicionales sobre gobierno y Estado, que veía a la administración pública desde un enfoque normativo en donde los miembros de las instituciones públicas se caracterizan por la neutralidad de sus acciones”*.

Por otro lado, el nuevo institucionalismo basa su enfoque como idea fundamental en que no es posible resolver los problemas públicos y privados bajo una fórmula única, ya que, son necesarios procesos constantes de diseño, evaluación, aprendizaje y corrección de las políticas públicas y privadas, partiendo de lo particular a lo general, al contrario del modelo neoclásico, bajo el análisis inductivo que no subestima la elección racional⁶⁴, con el fin de que las políticas no se diseñen de manera abstracta. La relación entre políticas e instituciones tienen caminos que van de una a otras y viceversa complementándose conjuntamente, aunque en la realidad tanto unas como otras mantienen intereses distintos, ante lo cual, el reto es diseñar políticas correctas e involucrar a las instituciones en su formulación y ejecución.

La Nueva Economía Institucional (NEI) consideran que el mercado y la competencia deben ser parte, sobre todo, de la realidad institucional de una sociedad, y no como tendencias o prácticas distantes a la naturaleza humana, de acuerdo, a Sunstein lo menciona de la siguiente manera: *“Los mercados han de ser entendidos como construcciones legales e institucionales, que deben ser evaluados en base a su capacidad de promover intereses*

⁶³ Gabriel Pérez, Laura Valencia. (2004). El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario. *Actualidad contable* FACES.

⁶⁴ La idea básica de la teoría de la elección racional explica como diversos patrones de comportamiento en las sociedades reflejan las decisiones efectuadas por sus individuos en búsqueda de maximizar sus beneficios y minimizar sus costos. En otras palabras, las personas toman decisiones sobre cómo deberán ser sus actos tomando en consideración los costos y beneficios en diferentes cursos de acción, como resultado de esto se generan y descubren patrones de comportamiento dentro de las sociedades. Moreno Ortiz, R. (2010). Neoinstitucionalismo: aproximaciones teóricas para comprender la eficiencia pública. In *6to. Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual, Mexicali*.

*humanos, y no como parte de un supuesto orden natural cuya emergencia solo requerirá la retirada del Estado o como un simple medio para promover las interacciones voluntarias”.*⁶⁵

En conclusión, para esta escuela de pensamiento la falta de competencia, provocaría daños a la economía, porque no se asignarían de manera eficiente los recursos, por tanto, los competidores no tendrían incentivos para innovarse y volverse más productivos. Esto como resultado de tener el dominio del mercado u obstaculizar la entrada a otros competidores, causando un deterioro en la eficiencia de la economía.

Las instituciones juegan un papel importante en esta escuela de pensamiento, en el buen cumplimiento de las políticas públicas de competencia. Con la ayuda de una buena ejecución por parte del Estado en apoyar a estas instituciones que buscan promover, defender y asegurar la competencia, sin embargo, para lograr lo anterior tiene que existir una interacción entre las instituciones (formales e informales) para que todo se lleve a cabo de forma óptima.

B. El Neoinstitucionalismo y la Política de Competencia

1. La competencia, una necesidad de cooperación institucional

De acuerdo a lo establecido en párrafos anteriores, la competencia en el neoinstitucionalismo económico o en la NEI por defecto resulta ser ineficiente, puesto que se acepta la existencia de fallas en los mercados provocadas, según Stiglitz (2010), por las asimetrías de información y los incentivos con los que cuentan los empresarios, para conservar y aumentar las asimetrías existentes.

Los fallos de mercado pueden ser ocasionados por los costes sociales o externalidades negativas que está provocando la realización de una actividad o puede ser de carácter económico refiriendo con ello a fallas en la competencia, las cuales existen cuando hay limitaciones o restricciones a la libre competencia, produciendo ineficiencia en la asignación de recursos, daño en el bienestar del consumidor y concentraciones de poder en el mercado. En este sentido, para que se considere un mercado competitivo debe tener (COFEC, 1998),

⁶⁵Sunstein, C.R. citado por Joan Prats en el artículo “La construcción institucional de las capacidades reguladoras. Un tema para el desarrollo”, en la Revista Instituciones y Desarrollo, octubre 1998.

2012): derechos de propiedad claramente definidos, abundancia de bienes y servicios sustitutos y compradores y vendedores perfectamente informados.

Así mismo, un mercado para considerarse competitivo debe cumplir 3 condiciones según Stigler (1962): a) Cada unidad económica debe tener un tamaño tal, que no le permita ejercer influencia alguna sobre los precios de los bienes que compra o que vende; b) no deben existir en los mercados interferencias institucionales o específicamente restricciones sobre los precios y la movilidad de los bienes, factores y servicios y; c) todas las unidades económicas deben poseer una completa información.

De estas consideraciones se deduce que, la competencia requiere que las unidades económicas sean pequeñas en proporción al mercado, ya que si estas son demasiado grandes los precios del mercado no serán independientes de las actividades ejercidas por la unidad económica y, por lo tanto, no serían el resultado de la competencia. Por otro lado, las restricciones sobre los precios y la movilidad pueden ser de tipo legal, por medio de imposición de cuotas elevadas, obstáculos a la compra-venta y la costumbre.

En cuanto a la información adecuada, es decir, el supuesto de información perfecta, que como es sabido no ocurre en la realidad, hace necesario que el Gobierno se encargue de actividades de tipo social como: *“hacer cumplir los contratos, asegurar y proteger los derechos de propiedad privada y sancionar y evitar el fraude y la violencia”*⁶⁶. Es necesario, por tanto, que el Gobierno se inmiscuya en la regulación y formas de control de la actividad económica, ya que la ausencia de conocimiento completo puede ser perjudicial para los comerciantes, ya sea porque los consumidores compran a la empresa que vende a mayores precios o por que los empresarios desconocen los costes y precios, por lo cual no saben cuál es la cantidad adecuada que deben producir para no tener pérdidas. Resulta necesario, por lo tanto, que las unidades económicas que conforman el sistema económico conozcan de manera certera el mecanismo para que dicho sistema funcione de la manera más eficiente

Por otro lado, aceptar las fallas en los mercados, así como el incumplimiento de las condiciones de competencia perfecta, se acepta igualmente, por parte de la NEI, que el mercado sigue siendo la mejor forma de asignar los recursos y que las imperfecciones pueden ser solventas o minimizadas por medio de la intervención de las instituciones.

⁶⁶ Arias, X., Caballero, G. (2013). Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

Además, las deficiencias pueden reducirse a medida que se desarrollan las economías y se avanza en el conocimiento, ya que permite un proceso que supone un auge institucional que define las reglas del juego y los sistemas de incentivo en los nuevos mercados. Lo anterior se fundamenta en las instituciones políticas y económicas, incluidas las regulaciones estatales, tal como lo fundamentan los economistas Douglas North, Ronald Coase y Oliver Williamson⁶⁷.

Así, también el Gobierno, como una institución, puede contribuir a suplir las deficiencias que se presenten en el sistema económico por la ausencia de información completa, y contribuir a generar condiciones contrarias a una competencia perfecta como la creación de monopolios, al realizar alguna de las siguientes técnicas (Stigler, 1962):

- Control de la entrada en la industria. La obstaculización a la entrada de potenciales competidores puede ser por varias formas: 1) Fronteras geográficas; por medio de aranceles proteccionistas, barreras no arancelarias, entre otros, son ejemplos de la protección que reciben monopolios nacionales. 2) Discriminación entre los tipos de organización; un ejemplo podría ser el no pago de algunos impuestos por parte de las Zonas Francas 3) Licencias de los nuevos competidores; por ejemplo, restringir la cantidad de licencias.
- Eliminación de sustitutos. Cualquier tipo de obstáculo interpuesto a entrantes que deseen producir bienes que son sustitutos de un monopolio, por ejemplo, impuesto por la producción de un bien en específico.
- Supresión de la competencia de precios, lo cual sucede más visiblemente por medio de leyes que fijen el precio de determinados productos, por ejemplo, estableciendo un precio de venta máximo al público.
- Restricción de la producción, es decir, asignando cuotas de producción o a través del pago de impuestos, por ejemplo.

Por lo cual, el Estado debe evitar crear condiciones para la creación de monopolios, de prácticas anticompetitivas u otras situaciones en contra de la competencia, para ello debe existir un marco institucional fuerte, una sociedad con interés en el proceder las instituciones,

⁶⁷Ayala, José (1999). *Instituciones y Economía. Una introducción al institucionalismo económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

que no permita que el Estado actúe buscando el beneficio de los participantes políticos, empresarios o de terceros.

A su vez, North (1993) también examinó las condiciones existentes en los mercados por las cuales no existe competencia perfecta: En primer lugar, los individuos actúan con base en información incompleta y con modelos derivados subjetivamente que con frecuencia son erróneos; típicamente la retroalimentación de información no basta para corregir dichos modelos subjetivos; en segundo lugar, las instituciones no son creadas por fuerza ni tampoco para ser eficientes socialmente; más bien estas instituciones, o cuando menos las reglas formales, son hechas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas y; en tercer lugar, en un mundo de costos de transacción positiva la fuerza de la negociación afecta la eficiencia de los resultados, dando forma a la dirección del cambio económico a largo plazo.

De ahí que, queda explícito en los planteamientos por parte de la NEI que los mercados son imperfectos y las transacciones en ellos conllevan un coste positivo porque: 1) la información es asimétrica entre los competidores; 2) los oportunistas gozan de los bienes públicos sin pagar los costes derivados de proveer dicho bien que los otros ciudadanos sí pagan y; 3) los costos sociales provenientes de las externalidades negativas. Tal como lo expone Ronald Coase en su obra *El Problema del Coste Social* (1960), los costos de transacción son positivos, porque en el mundo real no hay competencia perfecta, el nivel de estos costes dependerá del entorno institucional: es decir de las reglas de juego establecidas en cada sociedad.

Continuando con las ideas de North (1993), él considera que es posible tener costos de transacciones nulos en un mercado con competencia bastante fuerte, resultado del arbitraje y de la retroalimentación de información eficiente. Sin embargo, los requerimientos institucionales y de información para obtener dicho resultado son muy rigurosos: En primera instancia, supone que los participantes escogen la manera adecuada para alcanzar sus objetivos, pero los participantes o jugadores no tienen modo de saber cuál es la manera adecuada para alcanzar sus metas, ya que los modelos no se autocorrigieron por medio de la retroalimentación de información ni se castiga la desviación de los jugadores dirigiéndolo al modelo correcto como supone en la teoría neoclásica y; en segunda instancia, cuando existen costos de negociación importantes serán las instituciones consiguientes al mercado las

que induzcan a los participantes a obtener la información esencial para incorporarse al modelo correcto, esto implica que las instituciones sean ideadas para obtener resultados eficaces, cosas que como se dijo anteriormente no pasa y que puedan pasar por alto al no realizar una función independiente en lo económico.

Por eso es que, la NEI conociendo la realidad en los mercados los asume como imperfectos, con información asimétrica, con existencia de costos de transacción positivos, además, donde las instituciones establecen el marco institucional, es decir, las reglas de juego existentes en las sociedades, y donde no se asume un óptimo social. Este enfoque provee, por tanto, de realismo en el estudio de la competencia puesto que desde un inicio establece que los mercados son imperfectos, y que son las instituciones las que establecerán las reglas formales e informales para el cumplimiento de la competencia.

De allí se deduce que, quienes son las encargadas de establecer las reglas del juego, las instituciones, deben ser fortalecidas, alejarse de cualquier síntoma de corrupción y actuar de manera clara, honesta, coordinada y concertada con el resto de instituciones. Deben dirigir sus acciones en una misma orientación y no actuar como contrapeso y limitación en las decisiones establecidas por el resto del engranaje institucional.

De lo contrario, toda decisión o política pública (de competencia o cualquier otro tipo de política) se vería opacada, desvirtuada, rechazada o anulada frente a la sociedad, el entorno internacional, los medios de comunicación, las otras instituciones, etc.

Por otro lado, a pesar de los fallos en el mercado, es posible conseguir mercados más estables y eficaces donde haya sana competencia. Esto es posible mediante la construcción de un marco institucional bien definido fuerte y eficaz, que asegure y proteja los derechos de propiedad, y haga cumplir los contratos, pues, *“Los mercados eficientes implican un sistema legal bien especificado, un tercero imparcial, el gobierno, para hacerlo cumplir, y una serie de actitudes hacia los contratos y el intercambio que alienten a las personas a realizarlos a bajo costo.”*⁶⁸

Así, las instituciones a través del *enforcement* (hacer cumplir) pueden influir por medio de restricciones y limitaciones en el proceder de los agentes, a que la competencia sea leal, por

⁶⁸ North, D. (1990). La Nueva Economía Institucional. Revista Libertades 12. Instituto Universitario ESEADE.

medio, por ejemplo, de una mejor producción en lugar que se compita de manera desleal o por medio de prácticas anticompetitivas.

Finalmente, es importante subrayar que, las instituciones deben ser eficaces y fuertes para contribuir a mejorar las condiciones de competencia, lo cual es necesario en el cambio institucional ya que, según North (1993): a) La interacción continua entre instituciones y organizaciones en el contexto económico escasez y por tanto de competencia, es la clave del cambio institucional b) Es la competencia la que proporciona a la organización incentivos para invertir en tecnología, habilidades y conocimiento para poder sobrevivir y; c) el marco institucional que proteja y garantice la competencia es importante para obtener eficiencia pública.

2. La visión neoinstitucional de la Política de Competencia

La PC es entendida como el conjunto de reglas establecidas con el fin de normar el comportamiento conductual de los agentes económicos que participan e interactúan en el mercado, sean públicos o privados; además está relacionado con todas aquellas instituciones vinculadas con el eficiente cumplimiento de esta política. Siendo así, la PC está conformada por instituciones formales. La PC se relaciona con instituciones formales como la Ley de Competencia (LC), la autoridad de competencia y las demás instituciones encargadas del cumplimiento de las decisiones y resoluciones establecidas por dicha autoridad. Pero también abarca a las instituciones informales que se entrelazan con el ámbito de la competencia.

Los Neoinstitucionalistas aceptan que los mercados son imperfectos, llevan intrínsecamente ciertas características que los hacen proclives a ciertas conductas que se alejan de lo que se considera perfecto, entre ellas, por ejemplo, las prácticas anticompetitivas. Así es que, los autores de la NEI expresan como necesaria la eficiente intervención del Gobierno en la construcción de un marco institucional fuerte y eficaz que tenga como objetivo el fortalecimiento y coordinación de las instituciones que tenga como resultado mercados más eficientes y estables.

Entonces, ante esta problemática, resulta necesaria una política pública en materia de competencia que resuelva los fallos existentes en el mercado y conseguir así que la

competencia logre los efectos óptimos en la economía. Así es que, resulta necesaria la intervención de instituciones en la erradicación de las prácticas anticompetitivas y de todas aquellas conductas contrarias a la competencia para obtener mercados estables, eficientes y competitivos.

Al respecto, Moreno (2010) estableció que el proceso modernizador de la economía neoinstitucional, a través de la descentralización, debe garantizar un mercado eficiente basado en 4 aspectos principales:” 1) *Existencia de incentivos que garanticen competencia en lugar de monopolios;* 2) *Permitir una mayor y mejor distribución de transferencias que minimice el poder de los “rentseekers”;*3) *Controlar el nivel de demanda de un bien público para evitar una respuesta social con elasticidad, y*4) *Efectuar un proceso descentralizador acompañado de estrategias normativas para generar condiciones positivas como el origen del financiamiento que se acompañe de proyectos de financiamiento por parte de los ciudadanos locales”.*⁶⁹

Por otro lado, además del tema de competencia, los neointitucionalistas también analizaron la manera en cómo permitir un mercado eficiente y es a través de las políticas públicas (en este caso sería una PC).

Según Moreno (2010), la competencia es uno de los condicionantes que determinan la efectividad de la gestión pública; además, la intervención estatal es en busca de la equidad, aunque las reglas de juego implementadas por las instituciones inicien en los mercados.

Por lo tanto, la PC puede ser utilizada como un mecanismo de responsabilidad, para modificar las conductas perjudiciales para el óptimo social. Es demostrado que las conductas anticompetitivas en los mercados dañan no solo al consumidor sino a la economía en general, ya que al no entrar más competidores en escena las empresas establecidas no encuentran motivación para innovar y mejorar la productividad, debido a que por medio de las prácticas anticompetitivas obtienen sus ganancias y no necesariamente por eficiencia productiva, por lo cual pueden quedar rezagadas. Por ello es aplicable que, aunque las conductas anticompetitivas son explicadas por los afanes de los empresarios por maximizar

⁶⁹ Moreno, R. (2010) Neoisntitucionalismo: aproximaciones teóricas para comprender la eficiencia pública. Universidad Autónoma de Baja California. Disponible en: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/12825/05_Moreno_Roberto_neo.pdf. Pag. 7

su ganancia y la obtención de mayor poder en el mercado, no está justificada su conducta y tiene que responsabilizarse por el daño causado.

Además, de acuerdo a Williamson (1985), la política pública, en este caso analizado desde la PC, vista desde la organización de la empresa y del mercado, se transforma inevitablemente y ha ido cambiando a medida que el concepto de la empresa como estructura de gobierno se posiciona al igual que los esfuerzos para evaluar contratos completos de una manera institucional comparativa; es decir, la relación estructural entre diferentes instituciones. También, menciona la necesidad del desarrollo de la política que, aunque impliquen ciertos costos deben elegirse las decisiones la manera más eficiente que permitan ganancias totales netas.

La necesidad de una PC está justificada en el hecho de la inexistencia de información perfecta y, por lo tanto, inexistentes mercados perfectos y ausencias de competencia perfecta (Stigler 1962): “En cualquier discusión realista de competencia se admite que el Gobierno regule los pesos y medidas, que controle el sistema bancario, y la acuñación de la moneda, que asuma funciones sociales (educación, sanidad) y que use de otras formas de control económico.”

Por otro lado, para los neoinstitucionalistas esta concepción del mercado anteriormente mencionada, introduce una nueva perspectiva en el análisis de la intervención del Estado en el mercado. Según Stiglitz (1998), *“hoy sabemos positivamente, sin embargo, que las intervenciones estatales pueden mejorar o empeorar el resultado de los mercados con fallos, dependiendo ellos de la calidad de intervención, la cual depende a su vez fundamentalmente de la capacidad institucional del Estado. Sabemos también que los gobiernos y el sector privado se encuentran más íntimamente entrelazados de lo que suponía la primera aproximación de los fallos del mercado. El estado debe servir como complemento a los mercados, emprendiendo acciones que hagan que los mercados funcionen mejor y corrijan los fallos de los mercados. En algunos se ha probado que el Gobierno puede ser un catalizador efectivo”*.⁷⁰

Además, Rodríguez & Menon (2010) destacan que, aunque la defensa de la competencia se centró principalmente en una Ley antimonopolio y una agencia de cumplimiento, no se

⁷⁰ Stiglitz, J.E. (1998) “More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus”.

comprendió completamente la naturaleza de (la interacción con) las instituciones informales, un elemento clave del neoinstitucionalismo. Por lo tanto, es de suma importancia conocer la relación entre las instituciones formales e informales para conocer los resultados de los programas de antimonopolios.⁷¹

Así en cuanto a las instituciones formales entendidas como relacionadas con la PC, se tienen las reglas formalmente definidas, tales como la LC y su reglamento, así como los mecanismos encargados del cumplimiento de las reglas, siendo la autoridad de competencia la principal encargada de velar por el cumplimiento de la ley, habiendo también otras instituciones que participan del mecanismo como la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la FGR, la Asamblea Legislativa, entre otras, las cuales deben por medio de la coordinación y cooperación institucional apoyar al eficiente cumplimiento de la PC y en cuanto a las instituciones informales entendidas como *las reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registradas en los usos y costumbres,*⁷² tenemos los códigos conductuales, la culturas, valores sociales y éticos, estas deben fomentar por medio de la costumbre y la creación de una cultura de competencia impregnar normas de conducta en pro de la competencia en los agentes económicos y en la sociedad en general, por ejemplo, los medios de comunicación.

En conclusión, dentro de los aportes de la NEI en el tema de competencia están : la incorporación de las instituciones como pilar básico para corregir deficiencias en los mercados, los mecanismos de responsabilidad como medio de modificar las conductas individuales perjudiciales en proclive del óptimo social, por medio del enforcement (hacer cumplir) las instituciones generan incentivos y desincentivos para que los agentes económicos procedan de una manera u otra, y por lo tanto su propuesta es que el marco institucional relacionado a la competencia sea fuerte, bien definido y eficaz, porque es por medio de las instituciones que se corrigen los desperfectos del mercado.

Por lo cual, un mercado más competitivo, así como más eficiente y estable requiere de instituciones fuertes y eficaces. De acuerdo estos planteamientos, si se aplican las propuestas neoinstitucionales se ejecutará una política de competencia eficaz y los

⁷¹ Traducido de Rodríguez, A. & Menon, A. (2010). The limits of competition policy: The Shortcomings of Antitrust in Developing and Reforming Economies (International Competition Law Series). 1st ed. Kluwer Law International BV, The Netherlands. Pag 6

⁷² Ayala, José (1999). *Instituciones y Economía. Una introducción al institucionalismo económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

resultados serán de provecho para la economía, los mercados, los competidores y todos los actores que de una u otra manera se ven involucrados en esta política.

Por tanto, la importancia de la PC radica en que, si esta es llevada a cabo eficientemente por la autoridad de competencia, si la Ley se acata de manera correcta y si todas las demás instituciones colaboran y apoyan para que las disposiciones de esta autoridad sean cumplidas y respetadas, se tendrán mercados competitivos y con un mínimo grado de prácticas anticompetitivas que los afecten logrando así la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores.

CAPÍTULO II: LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN EL SALVADOR Y LA DESCRIPCIÓN DE LAS PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS

El objetivo general de este capítulo es conocer los antecedentes, fundamentos y aplicación de la PC en El Salvador. El objetivo específico es describir las prácticas anticompetitivas, uno de los temas medulares de esta política; estas prácticas son consideradas como una falla en el mercado⁷³, un problema público que merece atención y que, por este motivo, son incluidas dentro del objeto de estudio de la LC salvadoreña⁷⁴. Para desarrollar esos objetivos se procederá a realizar la recopilación bibliográfica de algunos referentes internacionales de la legislación en materia de competencia **(A)**; luego, se incorporará la relación entre la PC, las prácticas anticompetitivas y las políticas públicas **(B)**; seguidamente, se procederá a conocer el proceso de implementación de la PC **(C)**; después, se describirán las prácticas anticompetitivas **(D)** y el desempeño de la autoridad de competencia en la investigación de este tipo de prácticas **(E)** y; finalmente se analizarán ciertos aspectos teóricos y prácticos de la resolución final relacionada con el mercado de harina de trigo **(F)**.

A. Contexto internacional del Derecho de Competencia y la Política de Competencia en El Salvador

Inicialmente, es importante subrayar que, dos de los propósitos iniciales de la PC en la mayoría de países, incluyendo El Salvador, es aplicar el Derecho de Competencia⁷⁵, crear una legislación especial y una institución que tenga la facultad de ejercerla. De allí que, este capítulo estará relacionando aspectos generales del Derecho de Competencia y de la PC, y aspectos particulares de las prácticas anticompetitivas en el entorno legal y económico donde se manifiestan.

⁷³ Para los propósitos de esta investigación, en términos económicos, un fallo en el mercado se entenderá como una situación en la cual la asignación de los recursos por parte del mercado no son eficientes y, por consiguiente, existe una pérdida irrecuperable de eficiencia debido a, principalmente, la existencia de acuerdos, pactos y convenios por parte de los comerciantes con la finalidad de aumentar sus ganancias y así reducir el excedente (los beneficios) del consumidor.

⁷⁴ De acuerdo al artículo 1 de la Ley de Competencia de El Salvador, su objeto es el de promover, proteger y garantizar la competencia, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas que, manifestadas bajo cualquier forma limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores.

⁷⁵ Es una rama del derecho público que regula las actividades económicas relacionadas con el comercio con la finalidad de que predomine el principio de competencia en el mercado y, de esta manera, exista libre concurrencia para todos los agentes económicos que participan en él.

La PC salvadoreña tuvo y sigue teniendo influencia de otros países (especialmente influencia normativa y jurisprudencial) que se han posicionado, por tiempo o por efectividad en su aplicación, como los pioneros y referentes internacionales del derecho de competencia. Tal es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos, la Unión Europea y ciertos países latinoamericanos como México, Colombia, Chile, entre otros.

1. Ley de Competencia en Estados Unidos

La Ley Sherman *Antitrust* o Antimonopolio (LSA), publicada en 1890⁷⁶, es considerada por muchos doctrinarios como el principal referente en materia de competencia a nivel mundial. En Estados Unidos, de acuerdo a Guindo (2005), se suele afirmar que fue la primera legislación en defensa de la competencia y contra los monopolios, aunque fue precedida por el Código Penal francés de 1810 y por el Estatuto Federal canadiense de 1889. La LSA tuvo como antecedentes algunas legislaciones aprobadas en los estados del oeste y del sur de Estados Unidos. De modo que, cuando se promulgó, ocho estados ya tenían en su Constitución una cláusula antimonopolios y 13 tenían en vigor una legislación *antitrust*.

Hay que mencionar, además que, esta Ley declaraba como ilegales las conductas que restringen el comercio, aunque el desarrollo de la Ley se dio de una manera lenta, ya que no se aclaraban qué actividades estaban prohibidas ni se establecía una autoridad en materia de competencia que ejerciera de manera coercitiva sus prohibiciones.

Siendo así, la LSA pudo aplicarse efectivamente a partir de 1914, cuando se promulgaron otras dos Leyes: la Ley Clayton, la cual especificaba qué actividades estaban prohibidas con arreglo a la legislación antitrust y; la Ley de la Comisión Federal del Comercio, la cual creó a la Federal Trade Commission (Comisión Federal de Comercio) en 1914, como una autoridad de competencia independiente del Gobierno de los Estados Unidos y encargada de la investigación y aplicación de estas normas.

De manera precisa, en cuanto a las prácticas anticompetitivas reguladas por esta legislación *antitrust*, se encuentran: El abuso de posición dominante o monopolización⁷⁷, los acuerdos

⁷⁶ La cual condena *per se* el acuerdo de precios (primera sección) y al dominio de mercado (segunda sección).

⁷⁷ Ocurre cada vez que existe una empresa con una posición privilegiada de mercado cuyo poder le permite realizar actos tendientes a eliminar la competencia. La táctica utilizada por esta empresa se traduce generalmente en la fijación y determinación de los precios, tanto por medio de los denominados precios de exclusión como a través de los llamados precios abusivos. Ver en Witker V., Jorge, Op. Cit., p. 105.

restrictivos horizontales⁷⁸, los acuerdos restrictivos verticales⁷⁹ y las fusiones y adquisiciones⁸⁰.

Tomando como base esta tipología de prácticas, se establecieron dos reglas para evaluar y determinar son o no consideradas ilegales. La primera de ellas es la “*Regla per se*”⁸¹, la cual considera a determinados acuerdos como dañinos y connaturalmente anticompetitivos, por ejemplo, los acuerdos restrictivos horizontales⁸². En este caso, una vez comprobada la práctica, no se requiere de un análisis económico para justificar los daños ocasionados en el mercado o razonar la intención de los involucrados para sancionarla⁸³, pues la conducta es en sí misma ilegal, anticompetitiva.

La segunda es la “*Regla de la razón*”⁸⁴, con la cual, al contrario de la *Regla per se*, sí se deben evaluar los daños que la práctica provocó en el mercado afectado; en este caso, “el análisis económico se vuelve, además de imprescindible, riguroso y solamente de llegarse a demostrar que tales efectos provocaron un daño a la competencia es que procede la sanción de dicha conducta”⁸⁵. Por ejemplo, en el caso de los acuerdos restrictivos verticales⁸⁶.

Actualmente, en los Estados Unidos existen dos instituciones para la aplicación de las leyes antitrust; la *Federal Trade Commission* y la *Antitrust Division* del Departamento de Justicia,

⁷⁸ Los acuerdos restrictivos horizontales son aquellos en que un grupo de empresas se concierta para el logro de algunos de los efectos producidos por el monopolio, tales como el aumento en los precios, la limitación de rendimientos y la prevención de la entrada o la innovación. Esta práctica produce la eliminación de la competencia en una cadena productiva completa. *Ibíd.* P. 115.

⁷⁹ Los acuerdos restrictivos verticales son aquellos celebrados generalmente entre compradores y vendedores que se sitúan en alguna fase de la producción, siempre y cuando se dé en un mercado relevante y se verifique el ejercicio de un poder sobre el mercado, producto de una posición dominante. *Ibíd.* P. 115.

⁸⁰ Para la sección 7 de la Clayton Act las fusiones y adquisiciones son prácticas prohibidas en cualquier rama del comercio o cualquier actividad que afecte el comercio en cualquier parte del país, cuyo efecto sea el de reducir significativamente la competencia o tienda a crear un monopolio.

⁸¹ Según el Glosario de Términos de Competencia, la regla *per se* es la “forma de analizar los acuerdos anticompetitivos entre competidores, mediante la cual, para tener por demostrada la comisión de ese tipo de prácticas ilícitas, el aplicador únicamente tiene que comprobar la adopción de uno de los acuerdos tipificados en el artículo. 25 de la Ley de Competencia”. (Definición número 60).

⁸² Que para el caso salvadoreño la legislación de competencia denomina “acuerdos entre competidores”.

⁸³ Según el Glosario de Términos de Competencia, la sanción es la “perna establecida por la Ley De Competencia a una infracción de la misma, que puede ser de tipo económico o conductual,

⁸⁴ Según el Glosario de Términos de Competencia, la Regla de la razón es la “Forma de análisis de las prácticas anticompetitivas mediante la cual, para tener por demostrada la comisión de ese tipo de conductas ilícitas, deben examinarse las particularidades concretas de cada caso; de tal forma que, para determinar si se trata de una práctica prohibida, se evalúen tanto las características como sus efectos”. (Definición número 59).

⁸⁵ Portillo, Jeannette. “Regla per se y regla de la razón en la Ley de Competencia de El Salvador”. <http://blogs.economista.net/competencia/2015/02/regla-per-se-y-regla-de-la-razon-en-la-ley-de-competencia-de-el-salvador/>

⁸⁶ Que para el caso salvadoreño la legislación de competencia denomina “acuerdos entre no competidores”.

ambas son las autoridades de defensa de la competencia en la unión americana, las cuales trabajan y actúan en estrecha colaboración.

Así, uno de los propósitos de conservar esta duplicidad institucional es la necesidad de una aplicación efectiva y diferenciada de las normas *antitrust* en relación con la gravedad del daño, siendo la "Federal Trade Commission la autorizada para emitir órdenes de cese y desistimiento con características de actos administrativos singulares en la aplicación de la Clayton Act y Federal Trade Commission Act, mientras que, la División Antitrust está encargada de la persecución de las violaciones más graves en aplicación de la Sherman y Clayton Act, mediante sus potestades de iniciar sanciones por medio de un proceso civil o penal."⁸⁷

2. Ley de Competencia en la Unión Europea

Los convenios realizados por la Unión Europea (UE) en materia de defensa de la competencia iniciaron en los años de la postguerra (1945-1970), y se establecieron en los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma⁸⁸ con el objetivo de incrementar el comercio. La legislación se orientó principalmente a casos donde la práctica comercial ocasionare efecto entre el comercio de los estados miembros.

Así, a manera de ejemplo, el artículo 85 prohíbe una serie de comportamientos relacionados con prácticas anticompetitivas, las cuales implican: "a) *la alteración directa o indirecta de los precios de compra o venta; b) la limitación en (o, el control sobre) la producción, los mercados, el desarrollo tecnológico o respecto a las inversiones; c) el compartir mercados o fuentes de abastecimiento; d) aplicar condiciones diferenciadas en transacciones de otro modo similares, generando así, desventajas competitivas; e) obligar a la otra parte de un contrato a cumplir con obligaciones suplementarias que no pueden considerarse siendo parte del sujeto del contrato*"⁸⁹.

Por su parte, el artículo 86 tiene como principal objetivo impedir que las empresas se involucren en prácticas anticompetitivas. Principalmente en dicho artículo, se observa la

⁸⁷ Jeleztcheva, M. J. (2007). *Las autoridades de defensa de la competencia: los Estados Unidos y la Unión Europea: España y Bulgaria* (Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid).

⁸⁸ Tratado de Roma, disponible en:

http://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf

⁸⁹ Stanley, M. C. L. (2003). *Política de competencia en América Latina* (Vol. 142). United Nations Publications.

prohibición que se realiza respecto al abuso de posición dominante y promueve la defensa de los intereses de los consumidores y las empresas.

Actualmente la autoridad de competencia de la UE es la Comisión Europea, la cual, junto con otras instituciones aplican directamente la normativa europea de competencia establecida en los artículos 101 al 109 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), lo que antes era el artículo 85 y 86 en el Tratado de Roma.

El TFUE tiene como objetivo “garantizar que, al competir las empresas, según sus méritos y en condiciones justas y equitativas, los mercados funcionen mejor, lo que beneficia a los consumidores, las propias empresas y el conjunto de la economía europea”.⁹⁰

3. Ley de Competencia en Latinoamérica

Los intentos normativos en materia de competencia en América Latina y el Caribe iniciaron en Argentina con la Ley 11,210⁹¹ en 1923. Posteriormente, en México en 1934 con la Ley Orgánica, en Colombia en 1959 con la Ley 155⁹², en Chile en 1959 la Ley 13.305⁹³ y en Brasil en 1962 la Ley 4.137⁹⁴. Esta etapa preliminar de la PC y la aplicación de la Ley fue llevada a cabo por pocos países, era una normativa básica y con poca aplicación práctica. Por ejemplo, en el caso Colombiano la Ley 155 dictó algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas. Esta Ley fue promulgada por el Congreso en 1959, “*pero durante las tres décadas siguientes a su expedición, la autoridad de la competencia no resolvió ningún caso*”⁹⁵. Esta situación se repitió en muchos países latinoamericanos.

⁹⁰ Comisión Europea, disponible en http://ec.europa.eu/dgs/competition/index_es.htm

⁹¹ Peña, Julián (2003). “La defensa de la competencia en Argentina”, en Boletín Latinoamericano de Competencia, No. 17, p. 3. CNDC, “Memoria Anual 1997”. La Ley 11,210 de 1923 fue derogada posteriormente por la Ley 12.906 de 1946 que a su vez fue derogada por la Ley 22.262 de 1980.

⁹² Es la primera ley general de competencia en Colombia, desde la Ley 27 de 1888 se prohibían las “*sociedades anónimas (...) que tiendan al monopolio de las subsistencias o de algún ramo de industria.*” (Artículo 6).

⁹³ “Chile ha reformado su régimen de libre competencia en varias oportunidades. Conforme con los considerandos del Decreto con Fuerza de Ley 1 de 2005 las normas reformativas son las siguientes: Decreto Ley 211 de 1977, Decreto Supremo No. 511 de 1980, Ley 18.118 de 1982, Ley 19.336 de 1994, Ley 19.610 de 1999, Ley 19.806 de 2002 y Ley 19.911 de 2003”. En Gutiérrez, R., & David, J. (2007). La legislación de competencia en América Latina y el Caribe: historia, vigencia, aplicación y reformas (Centro de Estudios de Derecho de la Competencia, Working paper 07-05).

⁹⁴ Véase la Ley 4.137 del 10 de septiembre de 1962, que reglamentaba el artículo 148 de la Constitución Federal de Brasil en el portal del CADE.

⁹⁵ Gutiérrez, R., & David, J. (2007). La legislación de competencia en América Latina y el Caribe: historia, vigencia, aplicación y reformas (Centro de Estudios de Derecho de la Competencia, Working paper 07-05).

Así, transcurrieron varios años para que en la región se concibieran las leyes de competencia como se conocen hoy en día. Tomando como referencia al caso argentino es posible decir que, “La era moderna de aplicación de leyes de defensa de la competencia comenzó en 1980, con la sanción de la Ley 22.262. Sus dos artículos de fondo se basaron en los Artículos 85 y 86 del Tratado de Roma. La Ley no regulaba en forma separada el control de las fusiones; técnicamente, las fusiones quedaban sujetas a las disposiciones en materia de conductas anticompetitivas, pero en la práctica esto no fue así. Por primera vez, la aplicación de la Ley se tramitaba por vía administrativa; las sanciones previstas incluían multas y órdenes administrativas. La Ley creó el primer organismo de aplicación de las leyes de defensa de la competencia, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC).”⁹⁶

La actual Ley de Competencia argentina fue sancionada en el año 1999, dentro de sus mandatos está la creación del Tribunal Nacional de Derecho de la Competencia, como la institución encargada de velar por el cumplimiento de la Ley, sin embargo, al presente, el Tribunal no se ha conformado y sus funciones son llevadas a cabo por la CNDC. Posteriormente, se suman a la etapa de modernización de las leyes de competencia países como Brasil (1994), Chile (1999), Colombia (1992) y México (1992).

El contexto político y económico de la Políticas de Competencia en América Latina

Durante la década de 1990, en América Latina, al mismo tiempo que se difundía la promoción de las políticas de competencia, se llevaba a cabo una ola de privatizaciones y liberalización de las economías⁹⁷, producto del modelo Neoliberal; ideologizado, materializado e implementado desde antes de la década de 1970, es decir, antes de que las leyes de competencia de la región empezaran a entrar en vigencia.

El Neoliberalismo tuvo como uno de sus efectos la concentración de poder en manos de pocos empresarios (muchos de ellos con vínculos entre sí), creando, de esta manera un entorno favorable para las prácticas anticompetitivas, lo que ponía en peligro la libre competencia. En consecuencia, los países se encontraban ante un problema de carácter

⁹⁶ OCDE. “Derecho y política de competencia en América Latina”. Pág. 12

⁹⁷ Para el caso de Costa Rica y Uruguay, según Stanley (2003), son países con procesos de privatización menos intensos, ellos tienen claras excepciones a favor de los monopolios estatales en áreas de infraestructura, sin embargo, se han observado expresiones legislativas, las cuales, promueven la defensa de los consumidores lo cual puede interpretarse como un paso previo hacia legislaciones más complejas.

público, por el efecto que este tipo de prácticas tienen en el mercado, pues reducen la eficiencia económica y limitan el bienestar de los consumidores.

De manera que, se hacía necesaria la formación de una política pública en materia de competencia que contrarrestara esos efectos nocivos, eliminara las fallas ya existentes en el mercado (que venían impulsando tanto modelo neoliberal y otro tipo de situaciones) y previniera las prácticas anticompetitivas a través de la intervención estatal. Una política económica que, entre otras cosas, controlara la concentración de poder (como uno de los excesos del Neoliberalismo) y que tuviera como objeto lograr la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores, de tal manera que los mercados pudieran funcionar sin las distorsiones que generan las prácticas contrarias a la competencia y que el modelo en vigor pudiera fomentar.

De allí que, en muchos países de Latinoamérica se crearon políticas económicas favor de la competencia como una nueva forma de política pública tendiente a reformar las viejas estructuras de mercado imperantes; rechazando la creación de monopolios y poniéndose en contra de cualquier práctica que afectara negativamente a la competencia.

Como resultado, las PC en la región buscaban, entre otras cosas, crear mecanismos de control legítimos, como una norma en materia de competencia y una autoridad con potestad investigativa que fuese capaz de, por mandato de Ley, eliminar y prevenir las prácticas anticompetitivas para conseguir mercados más eficientes. Las políticas de competencia tienen tres funciones concretas en este proceso de apertura económica: 1) permitir un mayor acceso al mercado para nuevos competidores; 2) proteger la competencia frente a prácticas restrictivas comerciales; y 3) fomentar la eficiencia de las empresas y el consecuente bienestar para los consumidores.⁹⁸

Por otro lado, todas las acciones de PC en Latinoamérica y relacionadas con su normativa especial tienen carácter administrativo⁹⁹, son iniciadas de oficio¹⁰⁰ o a solicitud por parte de los órganos del Estado. Así, *“Cada legislación tiene sus procedimientos particulares y sus*

⁹⁸ JATAR, Ana Julia y TINEO, Luis. “Competition Policy in the Andean countries: a policy in search of its place”. Pág. 1.

⁹⁹ Es decir, que son ejercidas por la administración pública (el órgano ejecutivo, sus dependencias e instituciones autónomas) en virtud de que están contenidas en una ley de carácter administrativo.

¹⁰⁰ Es decir, las autoridades de competencia inician por propia iniciativa el procedimiento de investigación de prácticas anticompetitivas.

instancias, pero las resoluciones administrativas pueden ser resueltas definitivamente en instancia judicial. En la mayoría de los casos donde existen entidades específicas, éstas tienen facultades para imponer multas pecuniarias al mismo tiempo que las leyes generales establecen, concomitantemente, sanciones de naturaleza penal a establecer en instancias judiciales”¹⁰¹.

Para ilustrar mejor, en referencia a las autoridades de competencia, en el caso de México es la Comisión Federal de Competencia la única institución encargada de la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE). Mientras que, en Chile la aplicación de la Ley de Competencia es a partir de la creación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), organismo judicial independiente que se encarga de decidir sobre cuestiones y ordena medidas y sanciones; pero es la Fiscalía Nacional Económica (FNE) quien realiza las investigaciones pertinentes.

Además, es importante mencionar que actualmente, las constituciones de muchos países de Latinoamérica abarcaban *“el marco normativo e institucional necesario para el desarrollo de políticas de competencia, legislaciones antimonopolio y normas de competencia comunes en el marco de los tratados internacionales en materia comercial. Efectivamente, las constituciones políticas de varios países rechazan, sin excepción, la existencia y constitución de monopolios privados y, en consecuencia, con diferentes énfasis y niveles de claridad, se puede encontrar respaldo constitucional a las leyes de competencia.”¹⁰²*

En cuanto a los países Centroamericanos, al igual que en muchos países de la región, la PC tuvo efectos hasta muy entrado en auge el modelo Neoliberal. Costa Rica fue el primer país en aprobar su Ley de Promoción de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor en 1994. Luego, Panamá con la Ley 29 de 1996. Posteriormente, El Salvador con la Ley de Competencia aprobada en 2004, Honduras con la Ley para la Defensa Promoción de la Competencia en 2005 y Nicaragua con la Ley de Promoción de la Competencia en 2006. Guatemala, a la fecha, aún no cuenta con una ley secundaria en materia de competencia.

A pesar de los esfuerzos realizados no todos los países latinoamericanos han implementado leyes de competencia. Países como Argentina, México, Brasil, Chile, Colombia, Panamá,

¹⁰¹ Stanley, M. C. L. (2003). *Política de competencia en América Latina* (Vol. 142). United Nations Publications.

¹⁰² Stanley, M. C. L. (2003). *Política de competencia en América Latina* (Vol. 142). United Nations Publications.

Perú, Barbados, Las Granadinas, San Vicente y Centroamérica, a excepción de Guatemala, cuentan con una Ley de Competencia. Y es que, “la ausencia de normas generales de promoción de la competencia en algunos países de América es consecuencia de la oposición por parte de sectores específicos de la dirigencia económica de los respectivos países. Estos sectores se benefician de las políticas proteccionistas que van en contravía de los principios de libre competencia. En todo proceso tendiente a la adopción de políticas públicas, diversos sectores de la sociedad buscan influenciar el Estado para acomodar dichas políticas a sus intereses.”¹⁰³

Por otro lado, en cuanto a las instituciones internacionales vinculadas con la PC, es necesario mencionar que, estas “han apoyado directamente la aplicación de las políticas de promoción de la competencia, así como la cooperación entre las distintas autoridades de la competencia, mediante recursos, asesorías, seminarios, talleres, conferencias, documentos etc. Entre ellos, el International Competition Network (ICN), la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el International Competition Policy Advisory Committee (ICPAC), la Organización Europea de Cooperación y Desarrollo, Económico (OECD), la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), y la Comisión de Competencia de la Unión Europea.”¹⁰⁴

En términos generales, las leyes de competencia en la región buscan promover y proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, erradicar las prácticas anticompetitivas y otras restricciones para el libre funcionamiento de los mercados. Además, se plantea en dichas leyes favorecer a los consumidores y en algunos casos se tiene como objetivo aumentar la eficiencia económica. En el entorno internacional, no todas las leyes de competencia son ejercidas de igual forma, depende del contexto político, económico, judicial, administrativo e institucional de cada país y de allí que los resultados sean diferentes.

En cuanto a la relación de la PC con el modelo Neoliberal, vigente en la actualidad, vale la pena subrayar que, en el peor de los casos la PC empezó a desarrollarse cuando los efectos

¹⁰³ Miranda Londoño, Alfonso; Gutiérrez Rodríguez, Juan David. “Historia del Derecho de la Competencia”, Revista Bolivariana de Derecho, núm. 3, 2007. Pág. 246.

¹⁰⁴ Miranda Londoño, Alfonso; Gutiérrez Rodríguez, Juan David. “Historia del Derecho de la Competencia”, Revista Bolivariana de Derecho, núm. 3, 2007. Pág. 247 y 248

del Neoliberalismo ya se habían materializado y los daños nocivos y excesivos de ese modelo ya se habían desplegado. De ser así, los países latinoamericanos desde un inicio se encontraron con un mayor reto en cuanto a conseguir la eficiencia de las policías de competencia.

En definitiva, la PC ha tomado mayor importancia desde que se dieron los primeros intentos por implementarla y crear una Ley que se acoplara a sus objetivos. Las autoridades de competencia tienen cada vez más relevancia y los casos sancionados por prácticas anticompetitivas se han ido conociendo y difundiendo. Sin embargo, aún existen desafíos por cumplir, por ejemplo, un mayor apoyo y una mejor cooperación por parte de las instituciones que se relacionan con la autoridad de competencia y que intervienen en que la PC funcione efectivamente.

B. Política de Competencia, prácticas anticompetitivas y la necesidad de una política pública

Las políticas públicas son la manera “en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y la forma en que llegan a la agenda política”, juntamente con el “cómo, porqué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan”¹⁰⁵. En términos más precisos “Son las estrategias y lineamientos creadas e implementadas por el estado con el fin de orientar las políticas económicas y sociales del mismo. Son la disciplina de la Ciencia Política que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como la economía, la sociología, e incluso la ingeniería y psicología”¹⁰⁶

Una política pública, por tanto, puede ser vista como una hipótesis de mejora que surge para dar respuesta a una situación considerada como un problema sin resolver. En la búsqueda de soluciones se tomarán en cuenta factores con incidencia directa o indirecta, así como los medios y recursos disponibles para tratarla y el método a aplicar para su solución, todo lo cual se llevará a cabo por medio de la formulación e implementación de una decisión política.

¹⁰⁵Parsons, Wayne: (2007). Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas FLACSO.

¹⁰⁶ Glosario de Competencia de la autoridad competencia de Nicaragua <http://procompetencia.gob.ni/?p=786>

La PC, como una política económica parte de las políticas públicas, es definida como un conjunto de herramientas que utiliza el Estado para promover, proteger y garantizar la competencia, por medio de la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas. “Es un conjunto de reglas y acciones emanadas y reguladas por el estado, ya que, en el mundo real, es difícil encontrar estructuras de mercado que garanticen la transparencia plena tanto para consumidores como para competidores. Abarca la totalidad de objetivos e instrumentos, medidas que buscan mantener y fomentar la estructura del mercado, así como el comportamiento del mercado con cualidades de competencia y cuyo dinamismo se transfieren para su aplicación en un conjunto de leyes y disposiciones dirigidas a asegurar el correcto funcionamiento de los mercados nacionales.”¹⁰⁷

La PC surge por la necesidad de dar solución a las prácticas anticompetitivas y a otros fallos existentes en el mercado y que han sido causados por acciones contrarias a la competencia, las cuales reducen la eficiencia de la economía, dañan el bienestar de los consumidores, frenan el crecimiento y desarrollo económico, entre otros; siendo necesaria, por lo tanto, la intervención del Estado para que genere mecanismos de control frente a esta situación y se lleve a cabo un proceso de competencia económica, entendida como el esfuerzo que realizan dos o más personas, comercios o empresas, para incrementar sus ventas al ofrecer más opciones de productos y servicios de mayor calidad a mejores precios.”¹⁰⁸

La PC tiene como objeto eliminar las prácticas anticompetitivas y cualquiera barrera que limite o restrinja la competencia, en este sentido, busca dar solución a las fallas de competencia en los mercados. Estas distorsiones se manifiestan cuando existen prácticas contrarias a la competencia que afectan la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores como, por ejemplo: los acuerdos entre competidores, los acuerdos entre no competidores y el abuso de posición dominante¹⁰⁹.

Así, una práctica anticompetitiva es considerada como una falla en el mercado, una situación en la cual incurren los empresarios (comerciantes o agentes económicos¹¹⁰) con el propósito de limitar la competencia y, por lo tanto, reforzar su posición dominante en el mercado

¹⁰⁷ Glosario de Competencia de la autoridad competencia de Nicaragua <http://procompetencia.gob.ni/?p=786>

¹⁰⁸ Consejo Coordinador Empresarial. “Conceptos básicos sobre competencia económica que deben conocer las organizaciones empresariales y empresas” <http://www.cce.org.mx/wp-content/uploads/2014/07/Guia-Basica-sobre-Competencia-Economica-2015.pdf>

¹⁰⁹ Bajo este título la Ley de Competencia de El Salvador categoriza y desarrolla las prácticas anticompetitivas.

¹¹⁰ Según el Glosario de Términos de Competencia, un agente económico es “Toda persona natural o jurídica, pública o privada, dedicada directa o indirectamente a una actividad económica o no. (Definición número 6).

logrando, con ello, incrementar sus ganancias a costa de terceros. Es decir que, este tipo de prácticas tiene como finalidad limitar, restringir o impedir la competencia, y por ello, son prohibidas, independientemente de las formas en que se configuren”¹¹¹. De allí que, es relevante encontrar una solución a este problema, pues de no hacerse así, los comerciantes que participan en el mercado tendrán la posibilidad de actuar de manera antojadiza y con libertad de desplegar, si es que lo tienen, su poder en el mercado.

Así, crear una PC para la prevención y eliminación de las prácticas anticompetitivas tiene muchos beneficios para el mercado. De acuerdo al Consejo Coordinador Empresarial de México (CEE)¹¹², la competencia económica, en primer lugar, beneficia tanto a consumidores, como a comerciantes y empresarios. En un entorno de competencia, el éxito empresarial depende de que los consumidores prefieran ciertos bienes y servicios sobre otros, y la manera de lograrlo es ofreciendo mejores opciones que las de los competidores; en segundo lugar, beneficia al sector empresarial, sobre todo para las pequeñas empresas, también son importantes; ya que tienen acceso a insumos más baratos y de mejor calidad. Así, se cuenta con mayores recursos que se pueden dedicar a otras áreas de la actividad productiva, por ejemplo, para capacitar a los trabajadores, invertir en tecnología e innovar y, en tercer lugar, se incrementa la productividad de las empresas para ser más eficientes y competitivas; además se crean más empleos y mejor remunerados. De manera que, se contribuye a generar un mayor crecimiento económico y bienestar social.

Ese Consejo¹¹³ mencionó que, la experiencia internacional ha demostrado los beneficios de un sistema efectivo de competencia, por ejemplo, el Reino Unido presentó una caída de precios del 20% - 40% al terminar con prácticas monopólicas absolutas y, además, hubo un incremento en el empleo entre 2.5%-5% por la eliminación de barreras a la competencia. En el caso de Australia, hubo un incremento sostenido del PIB de 2.5% - 5% por reformas pro-competitivas y eliminación de barreras regulatorias.

¹¹¹ Superintendencia de Competencia de El Salvador, resolución final ref. SC031-O/PI/NR-2015, 7 de abril de 2017. Pág. 65

¹¹² Consejo Coordinador Empresarial. “Conceptos básicos sobre competencia económica que deben conocer las organizaciones empresariales y empresas” <http://www.cce.org.mx/wp-content/uploads/2014/07/Guia-Basica-sobre-Competencia-Economica-2015.pdf>

¹¹³ Ibid

C. La Política de Competencia en El Salvador

1. El entorno político y económico de la Política de Competencia en El Salvador

Para el caso salvadoreño, el tema de la libre competencia y, por lo tanto, del problema de las prácticas anticompetitivas en el mercado entró en la agenda pública con el Plan de Desarrollo Económico y Social de 1989-1994 bajo un entorno de un nuevo modelo económico. Así, se expuso la necesidad de garantizar la libre y sana competencia, evitando las prácticas contrarias a la competencia y la formación de monopolios, controlando las situaciones que creen ventajas discrecionales en perjuicio de las grandes mayorías (los consumidores), así como los abusos de posición dominante y toda práctica en contra de la competencia que pudiese surgir de las privatizaciones y reformas económicas que se profundizaron posterior a la firma de los Acuerdos de Paz en 1992; momento en el cual la PC empezó a tomar relevancia como uno de los puntos importantes que surgieron de estos acuerdos.

Como se desarrolló en el apartado A.3 de este capítulo, al mismo tiempo que se difundía la promoción de las políticas de competencia en Latinoamérica durante la década de 1990 se llevaba a cabo una ola de privatizaciones y liberalización de las economías, producto del modelo Neoliberal, situación de la cual El Salvador no fue la excepción.

Así, con la puesta en marcha de las reformas económicas se buscaba la instauración de este nuevo modelo económico, que perpetuara el modo de producción capitalista y que, según sus defensores, daría respuesta a la problemática existente en la economía salvadoreña y, sobretodo, tendría como resultado un mayor crecimiento económico.

Estas reformas estaban destinadas a liberalizar los mercados mediante la desregulación de barreras legales y la privatización de monopolios estatales; buscaron liberar el mercado nacional de cualquier obstáculo para la asignación de recursos, bajo la dinámica de la oferta y la demanda. También, liberaron el comercio exterior, incluyendo la reactivación de la integración centroamericana. Medidas que fueron llevadas a cabo sin haber fortalecido

adecuadamente la institucionalidad del Estado para ejercer con eficiencia y eficacia sus funciones regulatorias.¹¹⁴

Este nuevo modelo implementado en El Salvador y en la mayoría de países de la región, el Neoliberalismo, es “una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas”.¹¹⁵

Según Ostry y otros (2016), “la agenda neoliberal, un rotulo empleado más por los críticos que por los artífices de estas políticas, descansa sobre dos pilares principales; el primero es la promoción de la competencia, a través de la desregulación y la apertura de los mercados internos, incluidos los financieros, a la competencia externa y, el segundo es la reducción del papel del Estado, a través de la privatización y de límites a los déficits fiscales y la deuda que pueden asumir los gobiernos.”¹¹⁶ Para el caso salvadoreño, según Raúl Moreno (2005), con el Modelo Neoliberal se buscaba:

- a) Impulsar un conjunto de reformas económicas e institucionales que buscaban el desmontaje del Estado a través de la reducción de sus competencias en la actividad económica, cada vez más erosionadas con los procesos de desregulación y privatización que comienzan a desarrollarse desde 1989;
- b) Abrir diferentes medidas tendientes a la liberalización de los precios y a la desregulación de la economía, haciendo que los precios de los bienes de consumo básico comiencen a cambiar de acuerdo a los especuladores, los salarios se flexibilizan —a la baja, naturalmente para acercarse a sus niveles de equilibrio, las tasas de interés suben haciendo que el crédito productivo se desplome, los aranceles disminuyen o desaparecen al margen de cualquier negociación comercial, así para configurar un sector externo abierto, y se buscó con estas medidas atraer la inversión extranjera directa; y,

¹¹⁴Francisco Molina. (2007). Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: en caso de El Salvador

¹¹⁵Harvey, D. (2007). “Breve historia del neoliberalismo” (Vol. 49). Ediciones Akal.

¹¹⁶Ostry, Loungany y Furceri (2016) “El Neoliberalismo ¿un espejismo?” Fondo Monetario Internacional.

- c) Aperturar y desproteger el sector externo a través de un acelerado proceso de desgravación arancelaria, causando que las capacidades competitivas de las empresas nacionales se limiten, debido a que, la apertura externa se convierte en un factor más de desarticulación productiva y conlleva a una mayor concentración de los mercados, dado el predominio que ejercen las empresas extranjeras protegidas.

Por lo tanto, con las medidas del Modelo Neoliberal y después de los Acuerdos de Paz, las condiciones de competencia en El Salvador adquirieron un interés cada vez mayor en la formulación de la política pública. Dicho interés cobro fuerza con la intensificación del proceso de apertura y liberalización comercial por insertar la economía en los mercados globales y por los peligros que representan las prácticas anticompetitivas transfronterizas para el crecimiento y la integración del país en el comercio extrarregional y la atracción de la inversión extranjera. En particular, por el riesgo de concentración de poder de mercado que la liberalización comercial y la inversión pudieran favorecer, amenazando las condiciones de competencia en el país y poniendo en riesgo las expectativas que el comercio pudiera generar para contribuir al desarrollo económico.

En el Plan de Desarrollo Económico y Social de 1989-1994, se hizo manifiesta la necesidad de que hubiese una política destinada a resguardar la competencia, *“tendiente a evitar que las privatizaciones y desregulaciones generaran distorsiones, externalidades negativas y se incrementaran las prácticas anticompetitivas en el mercado local”*¹¹⁷, que pudiesen ver incrementadas por el nuevo modelo económico que llevaba años en marcha, por lo que en dicho Plan se planificó la necesidad de la aprobación de una Ley Antimonopolios, puesto que es la competencia la condición que garantiza el buen funcionamiento de los mercados.

a. La decisión de implementar una Política de Competencia

Para el caso de El Salvador, la PC, luego de un proceso de formulación¹¹⁸, entró a formar parte de la agenda pública¹¹⁹ en 1989. Esta política estaba orientada, principalmente, a

¹¹⁷ Francisco Molina. (2007). Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: en caso de El Salvador

¹¹⁸ Según Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., Payne, M. (2006): El proceso de formulación de políticas públicas abarca todo el proceso de debate, aprobación e implementación de las políticas públicas, en este participan distintos actores algunos formales y otros informales. Entre los actores formales se tienen *“los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, los legisladores, los tribunales y la burocracia, y sus funciones en la formulación de políticas están asignadas formalmente por la Constitución”* y como actores informales se tienen *“los movimientos sociales, las empresas y los medios de comunicación.”*

implementar¹²⁰ una legislación en materia de competencia que regulara los fallos en el mercado y que afectaban la competencia en los mismos.

Pasado el tiempo, la elaboración de la iniciativa de ley fue designada al MINEC, quien debía realizar el anteproyecto de ley y presentarlo a la Asamblea Legislativa para su aprobación en 1990. Sin embargo, fue la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) quien presentó el primer anteproyecto en 1992, un segundo anteproyecto fue presentado por El Centro para la Defensa del Consumidor (CDC) junto con la Fundación para el Desarrollo Nacional (FUNDE) CDC-FUNDE en 1996, a los cuales le sucedieron numerosos intentos por parte de diversas instituciones incluido el MINEC (con la elaboración de alrededor de 8 borradores).¹²¹

Pero, a pesar que se habían formulado varias propuestas, fue hasta en julio de 2003 cuando se presentó ante la Asamblea la versión oficial del anteproyecto, que retomaba los borradores 7 y 8 de Ley realizados por el MINEC. Así, transcurrió un año para volver a abordar el tema de la aprobación de la LC y fue hasta en septiembre de 2004 cuando se decidió incorporar en el plan de acción la aprobación de la Ley.

Sin embargo, desde 1989 hasta 2004, a causa de la falta de voluntad política, pasaron quince años desde que el tema de libre competencia saliera a relucir nuevamente, algunas

¹¹⁹ En cuanto a la formación en la agenda pública, en esta etapa se identifica la existencia del problema que afecta de manera negativa a la sociedad, siendo, por lo tanto, un problema de carácter público, el cual requiere la atención del Estado para poder ser solventado. De contar con las características necesarias para requerir de la acción del Estado, este será puesto entre los asuntos a tratar por este, es decir será incorporado en su agenda, para llevar a cabo el análisis y la decisión de intervenir sobre el o no. Para que un problema se posicione dentro de la agenda, no solo debe demostrarse los efectos adversos que está causando en la sociedad o en una parte de ella, sino también debe ser identificado por actores de poder (dentro y fuera del Estado) como una situación que requiere la atención adecuada. Además, al momento de formar la agenda se debe ir definiendo el problema para conocer si este puede ser tratado por el Gobierno, para lo que es necesario conocer cuáles son las posibles causas del problema, los elementos que conforman el problema o factores que puedan estarlo afectando directa e indirectamente y las consecuencias generadas por la existencia del problema.

¹²⁰ En relación con la implementación de la política, esta hace referencia a la puesta en marcha de la decisión con la cual se tratará el problema que se desea resolver. Para Van Meter & Carl Horn (1993) *“La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas.”* Conviene señalar que dentro del proceso de implementación, el elemento cambio reviste particular importancia, esto porque *“la implementación estará condicionada por el grado en que la política a implementar difiera de políticas anteriores”*, si los cambios resultan drásticos habrá mayor dificultad en el proceso de la puesta en marcha de la política, así como *“la magnitud del cambio requerido en las organizaciones”*, debido a que una nueva reorganización puede disminuir las probabilidades de éxito de la implementación. (Van Meter & Van Horn, 1993).

¹²¹ Francisco Molina. (2007). Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: en caso de El Salvador.

de las limitantes fueron (Según Rivera & Schatan, 2005) “la resistencia de los sectores empresariales que han estado protegidos a lo largo de mucho tiempo, o han sido beneficiados por concesiones exclusivas o ventas de empresas estatales en términos muy favorables para ellos; la influencia de estos sectores en el gobierno; la incorporación muy marginal de este tema dentro de la agenda económica gubernamental; la falta de capacidad técnica local para abordar con seriedad y en profundidad este tema, y la carencia de una cultura de competencia en los países.”¹²²

En la aprobación de la LC participaron diversos tipos de actores, entre ellos, actores formales como los legisladores, quienes tardaron en llegar a un acuerdo para la aprobación de la Ley, el MINEC puesto que impulsaba de manera débil la incorporación de la legislación dentro de las políticas económicas, y entre los actores informales estuvieron, principalmente, la fuerte resistencia empresarial para la aprobación de una legislación de competencia. No obstante, las presiones internacionales para las concesiones de préstamos, las condiciones en los Tratados de Libre Comercio que de manera directa o indirecta requerían de una normativa de competencia, las presiones hacia el partido en el poder ARENA debido al estancamiento económico lograron renovar el interés en la aprobación de la Ley y situarlo entre las prioridades de acción del presidente Elías Antonio Saca (2004-2009).

En definitiva, a pesar de la importancia de tener una normativa de competencia para contar con mercados eficientes y competitivos, menor concentración de poder, tener un mecanismo de control y prevención de las prácticas anticompetitivas, entre otros beneficios, las restricciones alrededor de la PC, principalmente la falta de voluntad política y la fuerte resistencia empresarial, causaron obstáculos para que la aprobación de una norma que protegiera y garantizara la competencia tomará 15 años desde su incorporación en la Agenda Pública hasta la entrada en vigencia (1989-2004).

En el caso de normativa salvadoreña en materia de competencia, luego de varios anteproyectos, en julio de 2003 se presentó ante la Asamblea Legislativa la versión oficial del anteproyecto de LC elaborado por el Ministerio de Economía y, posteriormente, se incorporó

¹²² Carlos Rivera & Claudia Schatan (2005). Los mercados en el Istmo Centroamericano y México: ¿Qué ha pasado con la competencia?

en septiembre de 2003 entre los tres puntos prioritarios del plan de acción la aprobación de la Ley¹²³.

2. La implementación de la Política de Competencia

La PC en El Salvador venía gestándose desde la década de 1980, pero su implementación fue a partir de la aprobación de la LC en 2004 y su posterior entrada en vigencia en 2006, es decir cuando todo el esfuerzo en torno a esta política se materializó en un documento con respaldo legislativo. Una de las facultades de la Ley, además de desarrollar todo el tema del derecho de competencia¹²⁴ incluyendo a las prácticas anticompetitivas, fue crear a la autoridad de competencia¹²⁵ y, además, ordenar al Presidente de la República la emisión de un reglamento¹²⁶ que facilite la aplicación de la LC. En la aprobación, según Decreto Legislativo N° 528, se contó con 46 votos, provenientes de los partidos políticos ARENA, PCN, PDC y un voto por parte del FMLN.

La PC está íntimamente relacionada con el derecho de competencia, el cual, es particularmente importante en economías pequeñas como la salvadoreña, donde “los mercados son altamente concentrados y funcionan con muchas fallas; estructuras de mercados distorsionados por la intervención y asignación de privilegios que desde el Estado han sido otorgados y utilizados como incentivo para el desarrollo de la industria, que en la actualidad figuran cadenas productivas en las que prevalecen prácticas que podrían restringir la competencia inhibir el desarrollo de los segmentos empresariales más vulnerables como la micro, pequeña y media empresa”.¹²⁷

Como se definió *supra*, la PC tiene como finalidad, entre otras, propiciar que los mercados funcionen competitivamente a través de la eliminación y prevención de las prácticas anticompetitivas, dado que, con ello se mejora el dinamismo en el mercado, promoviendo el bienestar de los consumidores, alentando a una mayor oferta con mayor calidad y a menor precio, entre otros beneficios. Esto se logra a través de dos elementos básicos relacionados

¹²³ Francisco Molina, Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: en caso de El Salvador

¹²⁴ De acuerdo a la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, el derecho de competencia se ocupa de la protección de los intereses de los consumidores y de la protección de la libre competencia en los mercados. Éstos se protegen mediante la prohibición de actos que se considera impiden la competencia y mediante la promoción y abogacía por un entorno competitivo.

¹²⁵ Art. 3 de la Ley de Competencia de El Salvador

¹²⁶ Art. 53 de la Ley de Competencia de El Salvador

¹²⁷ Escalante Arce, P. A. (2008). Los estancos, las prácticas monopólicas y las rentas del estado en El Salvador.

con la autoridad de competencia: la aplicación de la LC y las actividades de promoción de la competencia.

De allí que, por medio del cumplimiento de esta Ley se intente evitar todo tipo de conductas y circunstancias que provoquen un desequilibrio de la competencia. Por tanto, es fundamental el apoyo político, la coordinación institucional y una vigilancia eficaz del cumplimiento de la Ley, lo cual tendría como resultado no sólo la eliminación de las prácticas anticompetitivas, sino que también serviría como elemento disuasorio de esas prácticas en el futuro.

Ahora bien, es importante resaltar que, a pesar de los beneficios que trae consigo la PC, pareciera que esta no tuvo la relevancia debida en cuanto a su materialización normativa e institucional, siendo así pasaron años, discusiones y debates en este tema; se archivaron los anteproyectos de Ley y el tema emergió tiempo después. La demora de tantos años para la aprobación de una normativa en materia de competencia podría ser entonces explicada por la dificultad en superar ciertas restricciones como la falta de conocimiento técnico sobre el tema, la falta de interés político, la carencia de una cultura de competencia, los obstáculos institucionales, entre otros.

Molina (2007)¹²⁸ profundiza más en estos obstáculos relacionados con la implementación de la PC. En primer lugar, la resistencia de los sectores empresariales que se han beneficiado de las “reformas pro empresa”, y la ausencia de una orientación clara y definida a favor de la competencia dentro del modelo económico salvadoreño (neoliberalismo).

En segundo lugar, la no incorporación de este tema dentro de la agenda económica prioritaria del Estado salvadoreño. Tercero, la falta de consenso entre las principales fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa acerca del tipo de institucionalidad más apropiada para garantizar la autonomía de la agencia de competencia y la efectiva aplicación de la legislación de competencia¹²⁹. Cuarto, la falta de capacidad técnica y de comprensión

¹²⁸Molina, F. (2007). Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: el caso de El Salvador (Vol. 67). Pág. 18.

¹²⁹ “Esta situación se reflejó en la existencia de dos posturas distintas: mientras los partidos Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y CDU apoyaban un diseño institucional con una gran independencia del Órgano Ejecutivo, al estilo de la institucionalidad de Panamá y de Argentina, el partido oficial se inclinaba hacia una institucionalidad más cercana al Ejecutivo, al estilo de una Dirección de Competencia. Molina, F. (2007). Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: el caso de El Salvador (Vol. 67). Pág. 18.

de la importancia de la competencia, lo cual, dificulta abordar con seriedad y con detenimiento este tema.

En quinto lugar, la falta de una cultura de competencia en el país, en especial entre los sectores empresariales, incluyendo la pequeña y mediana empresas. Esto puede manifestarse, en la manera en que muchas veces los competidores hacen sus negocios, dado que, suelen pensar que los acuerdos que restringen a la competencia entre competidores no se identifican como conductas contrarias a la competencia. Sexto, la desconfianza y poca transparencia que caracterizó al proceso de formación de la ley, y que se manifestó en la existencia de “agendas paralelas¹³⁰.” entre las principales fuerzas políticas involucradas.

Y finalmente la falta de confianza en el órgano judicial, especialmente de su independencia y de su capacidad para conocer y resolver en forma oportuna y apegada a derecho las demandas de inconstitucionalidad y los recursos judiciales que se presenten, una vez que entre en vigor la LC.

Sin embargo, en la actualidad, muchos de estos obstáculos que se dieron en la implementación de la PC permanecen aun bloqueando su buen desarrollo y el óptimo desempeño de la autoridad de competencia. Estos y otros aspectos serán retomados en el capítulo III de esta investigación, el cual estará relacionado con el rol de las instituciones y el funcionamiento de esta política.

3. La autoridad de competencia

La Superintendencia de Competencia (SC) es una institución de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestaria para el ejercicio de las atribuciones y deberes que se estipulan en la LC y en

¹³⁰Un ejemplo de las agendas paralelas es “*la negociación y posterior acuerdo logrado entre los partidos PCN y ARENA, en el sentido de avalar la introducción de un nuevo texto del proyecto de ley de competencia en la sesión plenaria de la Asamblea Legislativa del 25 de noviembre de 2004, que contenía modificaciones al texto original del proyecto aprobado sólo dos días antes por los parlamentarios de la Comisión de Economía, con base en el cual esta Comisión emitió el dictamen favorable correspondiente. Estas modificaciones al texto suscitaron una acalorada discusión durante el desarrollo de la sesión plenaria, razón por la cual tres partidos se abstuvieron de votar a favor de la ley.* Molina, F. (2007). *Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: el caso de El Salvador* (Vol. 67). Pág. 19.

las demás disposiciones aplicables¹³¹. Es la materialización institucional de la PC, es decir, el ente autorizado por el Estado para garantizar que la competencia se desarrolle eficientemente.

Sin embargo, es de hacer notar que, la Superintendencia, si bien es la expresión institucional de la PC, no está aislada del resto del engranaje institucional (público, privado, formal e informal), no es la única institución -aunque sí la más importante- sobre la que recae esta política. Existen otras instituciones que interactúan en la ejecución, implementación y óptimos resultados de la PC.

La SC nació junto con la entrada en vigencia de la LC, en enero de 2006. Es una institución autónoma con la misión hacer cumplir la Ley y, por tanto, promover, proteger y garantizar la competencia mediante la prevención y eliminación de las prácticas anticompetitivas que, manifestadas bajo cualquier forma limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores.¹³²

Desde 2006, “Diez años han transcurrido del inicio de labores de la SC y de la aplicación de la LC. Desde la primera Constitución de El Salvador, el monopolio de actividades económicas, estuvo reservado únicamente en provecho del Estado, luego se incluyó a los Municipios. En la Constitución de 1983, aparece además de la prohibición de Monopolios Privados, la figura del consumidor, como una categoría especial de sujetos de derechos económicos.”¹³³

La institución dispone de diferentes herramientas para garantizar que sus decisiones sean cumplidas y acatadas por los agentes económicos. Así, ella tiene la autorización legal para imponer sanciones económicas (multas) y ordenar el cese de las conductas contrarias a la competencia. También, tiene el papel de difundir y consolidar una cultura de competencia en la economía a través de la promoción de diferentes actividades en favor de la competencia¹³⁴, además hacer cumplir la LC.

¹³¹ Según lo establece el Art. 3 de la Ley de Competencia de El Salvador

¹³² Según lo establece el Art. 1 de la Ley de Competencia de El Salvador

¹³³ Escolán, C. Prólogo del libro “Diez años de defensa de la competencia en El Salvador”. El Salvador 2016. Pág. 7

¹³⁴ Superintendencia de Competencia, manual “Aprendamos sobre competencia”.

Según la SC¹³⁵, el desarrollo de sus actividades relacionadas con las prácticas anticompetitivas se pueden clasificar en dos grandes áreas de trabajo las cuales son ejecutadas con base en dos facultades institucionales: La investigativa a cargo del Superintendente de Competencia¹³⁶, quien ejerce la representación legal de la institución y la resolutive que está a cargo del Consejo Directivo¹³⁷, autoridad máxima, órgano colegiado presidido por el Superintendente.

Entre las atribuciones institucionales de la SC están la aplicación de la Ley, que comprende la investigación y sanción de prácticas anticompetitivas, así como también los procedimientos administrativos sancionadores relativos al incumplimiento de las obligaciones específicas de la LC. Además, comprende el análisis de solicitudes de autorización de concentración económica, y la promoción o abogacía de la competencia, de conformidad a la Red Internacional de Competencia Económica (RICE), hace referencia a las actividades de las autoridades de competencia relacionadas con la promoción de un entorno competitivo para las actividades económicas.

En cuanto a las funciones que cumple la Superintendencia¹³⁸, se encuentran:

- Contribuir en la promoción y protección de la competencia, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas que, manifestadas bajo cualquier forma limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores;
- Coadyuvar en el desarrollo económico y social, mediante el incremento de la producción, la productividad, la racional utilización de los recursos, así como la defensa del interés de los consumidores;

¹³⁵Superintendencia de Competencia. "Institución". Marco Institucional.

¹³⁶ Art. 7 de la LC "El Superintendente será un funcionario a tiempo completo y no podrá ejercer ninguna actividad profesional a excepción de la docencia universitaria, siempre y cuando ésta no vaya en menoscabo del desarrollo de sus funciones.

Corresponderá al Superintendente la Representación legal de la Superintendencia y estará a cargo de la Dirección superior y la supervisión de las actividades de la Superintendencia.

El Superintendente podrá otorgar los poderes que sean necesarios con la previa autorización del Consejo".

¹³⁷Art. 6 inc. Primero y segundo: "La máxima autoridad de la Superintendencia será el Consejo Directivo, que en lo sucesivo podrá denominarse "el Consejo", el cual estará conformado por el Superintendente y dos Directores, nombrados por el Presidente de la República.

El Superintendente presidirá el Consejo".

¹³⁸Superintendencia de Competencia. "Institución". Marco Institucional.

- Contribuir al desarrollo de la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social, fomentando y protegiendo la iniciativa privada dentro de las condiciones que acrecienten la riqueza nacional, pero que aseguren sus beneficios al mayor número de habitantes del país; y
- Lograr una economía más competitiva y eficiente, promoviendo su transparencia y accesibilidad, fomentando el dinamismo y el crecimiento de la misma para beneficiar al consumidor.

4. La Ley de Competencia y su Reglamento

La LC está sustentada por los artículos 101, 102 y 110 de la Constitución de la República. Los primeros dos expresan que, para que la economía nacional sea más competitiva y eficiente se debe velar por la justicia social y la libertad económica, a través de la promoción de transparencia y acceso, fomentando el dinamismo y el crecimiento económico, que beneficien a la mayor población posible. El artículo 110, por su parte, está evidentemente relacionado con la LC, estableciendo la prohibición de prácticas monopolísticas con la finalidad de garantizar la libertad económica y proteger al consumidor.

Con la aplicación de la LC se busca, entre otras cosas, evitar la concentración de poder en el mercado y prevenir y eliminar las prácticas anticompetitivas que son el resultado del ejercicio de las empresas por obtener mayores ganancias y una posición de dominio en el mercado, generando así la ineficiencia económica y un perjuicio al consumidor en forma de precios más altos o no justificados, menor calidad, limitación de las opciones de oferta y falta de innovación.

En cuanto a las disposiciones legales de la LC, el artículo 1, inciso 1º de la LC establece claramente el objeto de la Ley, el cual es “promover, proteger y garantizar la competencia, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas que, manifestadas bajo cualquier forma limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores”. Esto permite que una mayor cantidad de empresas en el mercado puedan competir de forma más equitativa, fomentando el desarrollo económico, que permite a los consumidores elegir entre diferentes productos de buena calidad y a precios justos.

Por su parte, el inciso 2º de este mismo artículo, en relación a las prácticas anticompetitivas, señala que “Se prohibirán los acuerdos, pactos, convenios, contratos entre competidores y no competidores, así como los actos entre competidores y no competidores cuyo objeto sea limitar o restringir la competencia o impedir el acceso al mercado a cualquier agente económico, en los términos y condiciones establecidos en la presente Ley”. Es decir, que, se condenara cualquier acto que trate de impedir la libre competencia.

Además, en la LC se establecen los agentes económicos¹³⁹ a quienes se les aplica la normativa, según el Art. 2, sean éstos personas naturales, jurídicas, entidades estatales, municipales, empresas de participación estatal, asociaciones cooperativas, o cualquier otro organismo que tenga participación en las actividades económicas. Exceptuando las actividades económicas que la Constitución y las leyes reserven exclusivamente el Estado y los Municipios, concordando con el Art. 110 de la Constitución.

También, en el artículo 14 de la LC establece como atribuciones del Consejo Directivo (CD), entre otras: imponer sanciones conforme a la Ley; instruir al Superintendente para que inicie investigaciones de oficio; ordenar el cese de prácticas anticompetitivas de conformidad a los términos establecidos por la Ley; conocer y resolver sobre el recurso de revisión interpuesto contra sus resoluciones; resolver los casos de su competencia y aplicar las sanciones correspondientes; informar a los entes reguladores, cuando producto de la investigación de una práctica anticompetitiva se determine que la causa o el problema tenga su origen en las regulaciones de dichos entes, a efecto que tomen las medidas correspondientes, etc.

Y, complementariamente, para facilitar el desarrollo de los principios expuestos en la LC y su aplicación es que surge el Reglamento de la LC, el cual tiene por objeto desarrollar el régimen de aplicación de las normas contenidas en la LC.

La LC establece tres categorías de prácticas consideradas como anticompetitivas, a saber, los acuerdos entre competidores (art. 25), las prácticas anticompetitivas entre no competidores (art. 26) y el abuso de posición dominante (art. 30). Además, su Reglamento (art. 12) determina ciertos criterios orientadores para la valoración de la existencia de acuerdos entre competidores, de prácticas anticompetitivas entre no competidores y de acciones constitutivas de abuso de posición dominante.

¹³⁹Para esta Ley es toda persona natural o jurídica, pública o privada, dedicada directa o in directamente a una actividad económica lucrativa o no.

Las Reformas a la Ley de Competencia

En mayo de 2013, la SC presentó un conjunto de reformas de la LC¹⁴⁰ ante la Asamblea Legislativa, con el fin de generar una normativa más específica sobre la Ley como el fortalecimiento de la institucionalidad de la SC, que permitiera nuevas herramientas para incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores, considerando el panorama económico de este periodo. Estas reformas estuvieron estancadas en la Comisión de Economía de la Asamblea hasta el año 2015, cuando se reanudaron las discusiones sobre el tema, donde se plantearon nuevas modificaciones a la LC.

La SC busca que con la aprobación de las reformas que se generen avances en relación con: a) Abarcar conductas contrarias a la libre competencia que no están claramente definidas en la Ley, entre ellas las posibilitadas, facilitadas, recomendadas o sugeridas por asociaciones, gremiales y colegios profesionales; b) Sancionar el incumplimiento de la orden de cese de una práctica anticompetitiva o el de una obligación asociada a ella; c) Analizar un mayor número de concentraciones económicas reduciendo los umbrales económicos necesarios para que requieran autorización de la SC y; d) Incorporar en los procesos sancionados informaciones o pruebas recabadas en investigaciones o actuaciones previas, con estricto respeto al debido proceso.

En la actualidad, en cuanto a las reformas de la LC, Según el Licenciado Francisco Díaz, Superintendente de Competencia, se busca mejorar los procedimientos que resultan confusos en los términos de plazos, definir con mayor claridad las prácticas anticompetitivas, reforzar el tema de la “Clemencia”¹⁴¹ y modificar la regulación actual en cuanto a las concentraciones económicas que actualmente son muy generales.

En definitiva, la implementación de la PC en El Salvador no generaba ninguna importancia en relación a su materialización institucional y normativa como un tema de relevancia para el país, que se refleja en los diversos anteproyectos presentados ante la Asamblea Legislativa que posteriormente fueron archivados hasta la aprobación de la LC en el año 2004. Dicho retraso pudo estar ligado al poco conocimiento sobre el tema de competencia, por intereses

¹⁴⁰ Reforma de la LC 2013, disponible en: <http://www.sc.gob.sv/site/pages.php?id=1134>

¹⁴¹ Según el Glosario de Términos de Competencia, un agente económico es Beneficio otorgado al agente económico que reconoce ante el Superintendente de Competencia que ha incurrido o está incurriendo en una práctica anticompetitiva, el cual consiste en no aplicar las agravantes que les corresponderían de comprobarse el cometimiento de dicha práctica.

de los sectores empresariales como también por los partidos políticos, o la poca importancia del Estado en cuanto al tema.

D. Las prácticas anticompetitivas

1. De Las prácticas anticompetitivas

Las prácticas anticompetitivas son aquellas prácticas en las que participa un agente económico (en el caso de abuso de posición dominante) o varios agentes económicos (en el caso de acuerdos entre competidores o en las prácticas anticompetitivas entre no competidores) y que, manifestadas bajo cualquier forma, limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier potencial competidor.

Esta tipología de prácticas hacen “referencia a una gama diversa de conductas comerciales en las que puede incurrir una empresa o un grupo de empresas a fin de limitar la competencia entre sus rivales o impedir el acceso al mercado de nuevos competidores, con el objeto de conservar o reforzar su posición relevante en el mercado y elevar sus utilidades sin tener que prever precios bajos ni mejorar la calidad de los bienes y servicios que ofrecen, lo cual, evidentemente, no sólo afecta el modelo de sistema económico que se busca implementar a partir de la Constitución, sino también el bienestar general” ¹⁴².

En cuanto al ordenamiento jurídico salvadoreño, la Constitución de la Republica establece de manera expresa en el artículo 110 inciso segundo que a fin de garantizar la libertad empresarial y proteger al consumidor, se prohíben las prácticas monopolísticas, las cuales en la LC se conocen como prácticas anticompetitivas.

Siendo así, se colige que “corresponde al Estado ordenar y regular las actividades económicas de las personas –naturales o jurídicas, públicas o privadas– que participan en la producción, distribución, venta, etc. de bienes y servicios, con el objeto de prevenir y, en su caso, de sancionar las situaciones en las que recurren a medios ilegítimos arbitrarios y/o abusivos para obtener una ventaja o ganancia frente a sus competidores, afectando no sólo los intereses particulares sino también los colectivos, entendiendo por estos últimos los

¹⁴² Sentencia de inconstitucionalidad 16-2009, de fecha 13 de julio de 2011.

derechos de los consumidores que son, en definitiva, los destinatarios de los productos que se ofrecen”¹⁴³.

Por su parte, el artículo 1 de la LC tiene como objeto “promover, proteger y garantizar la competencia, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas que, manifestadas bajo cualquier forma limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores”. La misma Ley define tres tipos de prácticas catalogadas como ilegales, a saber, los acuerdos entre competidores; las prácticas anticompetitivas entre no competidores; y abuso de la posición dominante.

Así mismo, el Reglamento de LC define los criterios orientadores para la valoración de la existencia de los acuerdos entre competidores. Además, en cuanto a las prácticas anticompetitivas entre no competidores establece que al evaluar este tipo de conductas la Superintendencia deberá considerar si hay ganancias en la eficiencia que se deriven de la práctica bajo análisis que incidan favorablemente en el proceso de competencia, permitiendo a sus participantes integrar sus capacidades productivas, o lograr una mayor eficiencia de la actividad económica, o promover la innovación o fomentar la inversión productiva y que se traduzcan en beneficios a los consumidores en la actividad respectiva¹⁴⁴. También, este reglamento define los criterios orientadores para la valoración de acciones constitutivas de abuso de la posición dominante¹⁴⁵.

Las prácticas anticompetitivas, bajo cualquiera de sus manifestaciones, se consideran, además de un fallo en el mercado, como dañinas y perjudiciales para la economía, el mercado y los consumidores¹⁴⁶. “De ahí, que dichas conductas se encuentren prohibidas por la legislación de competencia, y se consideren como prácticas lesivas a la competencia, y por lo tanto ilegales.”¹⁴⁷

¹⁴³ Sentencia de Inconstitucionalidad 16-2009, de fecha 13 de julio de 2011.

¹⁴⁴ Según art. 14 del RLC

¹⁴⁵ Según art. 17 del RLC

¹⁴⁶ Conviene aclarar que, en el caso de las prácticas anticompetitivas entre no competidores para que sean consideradas como un fallo en el mercado, dañinas y perjudiciales se debe realizar un análisis de las ganancias en la eficiencia derivadas de esta conducta y comprobar su incidencia negativa en el proceso de competencia.

¹⁴⁷ Cocar, Lenin. ¿Qué es una práctica anticompetitiva? Disponible en:

http://blogs.economista.net/competencia/2014/10/que-es-una-practica-anticompetitiva/#_ftnref1

De manera que, permitir las o no darle solución resulta lesivo para el funcionamiento de los mercados y la economía en general, además de causar repercusiones negativas en el bienestar del consumidor. Por lo tanto, es justificable y necesario que se deban realizar acciones de política pública que permitan no sólo eliminarlas sino también prevenirlas y, de esta forma, controlar la conducta de todos aquellos agentes económicos que las realicen con la finalidad de aumentar, ilegítimamente, sus ganancias.

2. De los acuerdos entre competidores o prácticas horizontales

Los acuerdos entre competidores o prácticas horizontales¹⁴⁸ son acuerdos que lesionan o limitan la competencia y se llevan a cabo a través de arreglos, pactos o convenios entre dos o más agentes económicos que participan en un mismo eslabón de la cadena de valor de un bien o servicio, y que son independientes entre sí, es decir, no poseen ningún vínculo que pueda conceder un control mutuo en la toma de decisiones. “Dentro de las prácticas anticompetitivas la más grave y dañina es la colusión [o acuerdos entre competidores]¹⁴⁹, consistente en aquel acuerdo por el cual un conjunto de empresas consiente en no competir entre ellas, con el objetivo de aumentar sus beneficios. Esta conducta perjudica el funcionamiento de la economía, toda vez que anula los beneficios propios de la rivalidad entre empresas, el cual es el mecanismo que permite que los consumidores gocen de menores precios y de mejor calidad y variedad de los bienes¹⁵⁰.

Y es que, “se ha considerado que los partícipes de un cartel tienen mayores utilidades dentro de él que si se hubieran sometido al proceso de competencia, afectando la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores al carecer de la apropiada distribución de los recursos dentro del mercado y restando la capacidad de elección sobre los consumidores”¹⁵¹. De allí que, una vez comprobada la práctica, no es necesario hacer una valoración de los elementos probatorios, sino más bien se realiza la valoración a través de la Regla per se.¹⁵²

¹⁴⁸Según el Glosario de Términos de Competencia, las prácticas horizontales son “Arreglos o convenios que llevan a cabo los agentes económicos competidores entre sí, que se unen para, entre otros, acordar precios, cantidades, división de zonas geográficas y licitaciones o concursos, limitando, restringiendo o impidiendo la competencia. También llamadas conductas horizontales o absolutas”. (Definición número 5).

¹⁴⁹ Corchetes no incluidos en el texto original

¹⁵⁰ Hermosilla, Fernanda. “La colusión en la doctrina y la jurisprudencia” 2016. Pág. 2

¹⁵¹ Marroquín, Valeriano. “La teoría de daño en el abuso de posición de dominio y las restricciones verticales”. Artículo del libro “Diez años de defensa de la competencia en El Salvador”. El Salvador 2016. Pág. 192

¹⁵² La cual fue desarrollada en el proceso jurisprudencial del derecho de competencia a través de la Ley Sherman de Estados Unidos.

Esta regla “se equivale a una presunción de derecho que no admite prueba en contrario de que una conducta determinada es ilegal, y se utiliza para analizar todos aquellos acuerdos y prácticas cuya naturaleza y efecto resultan tan evidentemente anticompetitivos, que no se necesita realizar un elaborado estudio de la industria respectiva para concluir que son ilegales, motivo por el cual se considera que son ilegales [en sí mismos]”¹⁵³

Los acuerdos entre competidores son conocidos “también como acuerdos colusorios o carteles, y se configuran como cualquier tipo de acuerdo, pacto o convenio entre agentes económicos competidores entre sí (es decir, que se encuentren en un mismo eslabón de la cadena de valor, y por lo tanto participan del mismo mercado), a fin de manipular o fijar los precios u otras condiciones de compra o venta bajo cualquier forma, que intenten fijar o limitar las cantidades de producción a ofrecer al mercado, repartirse el mercado, o coordinar posturas en licitaciones públicas o privadas.”¹⁵⁴

En adición a lo anterior, Massimo Motta (2004)¹⁵⁵ menciona que los acuerdos colusorios pueden tomar diferentes formas, como por ejemplo, que las empresas acuerden precios de venta, repartirse cuotas entre ellos, dividirse el mercado para que algunos decidan no hacerse presentes en determinados mercados a cambio de ser los únicos vendedores en otros, o coordinar su comportamiento en cualquier otra dimensión.

Así, en cuanto a los acuerdo entre competidores, es importante subrayar que, los agentes económicos “que participan en un mercado como un cartel [es decir, bajo un acuerdo anticompetitivo]¹⁵⁶ lo hacen con el fin de pactar precios, definir cuotas de producción o repartirse mercados. Así las cosas, se forman carteles con el fin de eliminar la presión ejercida por las empresas de la competencia toda vez que, de no existir el cartel, las empresas se ven forzadas a mantener precios bajos e innovar en sus productos y métodos, y/o a mejorar la calidad de éstos. El cartel permite mantener precios más altos, precios fijos, menor variedad y menor calidad de bienes y servicios, lo cual repercute en los consumidores.”¹⁵⁷ Un ejemplo de este tipo de prácticas se muestra en la siguiente ilustración:

¹⁵³ Superintendencia de Competencia de El Salvador, Resolución final SC-031-O-PI-NR-2015

¹⁵⁴ Ibid

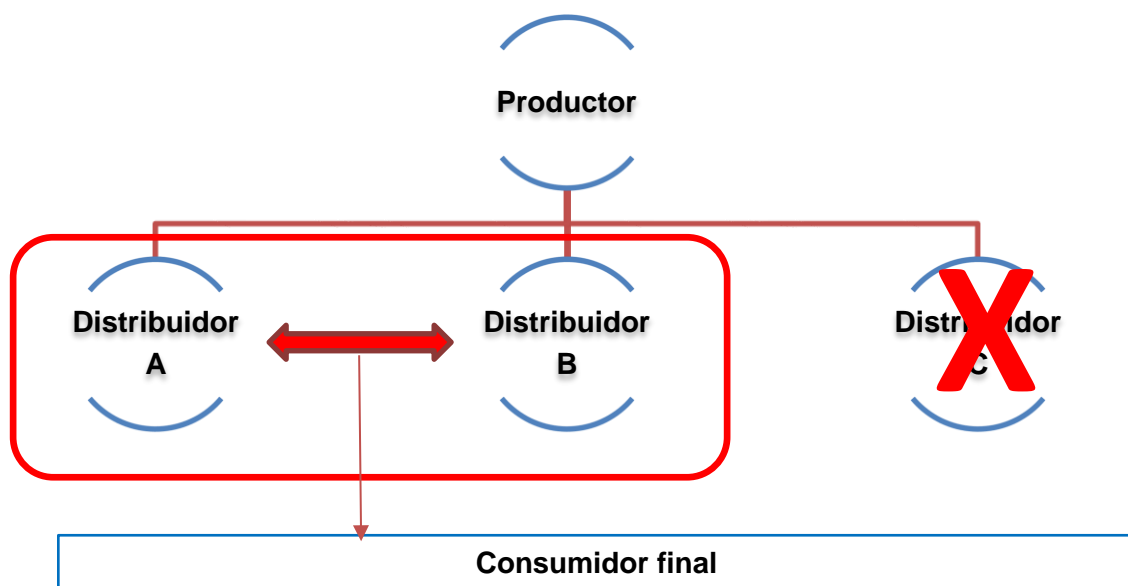
¹⁵⁵ Motta, M., “Competition Policy: Theory and Practice, Cambridge University Press”. 2004

¹⁵⁶ Corchetes no incluidos en el texto original

¹⁵⁷ <http://www.sic.gov.co/prácticas-restrictivas-de-la-competencia>

ILUSTRACIÓN 1

Acuerdo de agentes económicos en el mismo eslabón de la cadena de valor



Fuente: Elaboración propia

La ilustración 1 muestra de forma ejemplificativa el caso en el que un productor o fabricante (ubicado en el primer eslabón de la cadena de valor) abastece al mercado, en el cual participan tres distribuidores de un mismo producto A, B, y C (ubicados en el segundo eslabón de la cadena de valor) y relacionados de forma horizontal¹⁵⁸. En este caso, los agentes económicos A y B podrían estar negociando, por ejemplo, establecer un acuerdo para fijar el precio de venta del producto y dividirse el mercado por zona geográfica con la finalidad de apropiarse del beneficio del consumidor, desplazar al distribuidor C y evitar la entrada de posibles competidores potenciales; logrando así actuar como un monopolio, ser los únicos distribuidores del producto por el cual han conformado el cartel y obtener todos los beneficios derivados del acuerdo.

Las diferentes formas bajo las cuales pueden concretarse este tipo de acuerdos están tipificadas en el artículo 25 de la LC y es menester que deben ser entendidas de manera sistemática y conforme con el resto del articulado de esa misma ley, además de tomar en cuenta los criterios orientadores para su valoración. Sin embargo, en cuanto a la comprobación de este tipo de prácticas, la SC manifestó que "La doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional no han ignorado esta dificultad relacionada con el carácter oculto de

¹⁵⁸ De allí que, si estos agentes económicos formaran un cartel, a esa conducta se le denominaría acuerdo entre competidores u horizontal

los acuerdos entre competidores, cada vez más común en la práctica actual, por lo que han entrado a discutir y pronunciarse sobre estas formas de configuración implícitas.

De esa manera, la Sala de lo Constitucional de la CSJ ha reconocido que las ‘prácticas anticompetitivas **son conductas de difícil comprobación**, pues obviamente los agentes económicos involucrados cometen este tipo de ilícitos en el anonimato, sin dejar constancia de su realización por algún medio escrito u otro que sea tangible de ahí la necesidad de que el legislador deba **prever las circunstancias de tiempo y forma en las cuales las referidas prácticas pueden desarrollarse**, con el objeto de **diseñar e implementar los mecanismos y las vías mediante las cuales la SC pueda procurar de manera efectiva por la libre competencia y competencia en los mercados**’.¹⁵⁹

También, al respecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo (SCA) de la CSJ mencionó que “ante la dificultad de que exista prueba directa que permita demostrar los hechos relevantes para adoptar una decisión sobre la materia controvertida, resulta necesario utilizar otros mecanismos que, indirectamente, pero no por ello menos contundentes, generen convicción sobre los puntos discutidos.”¹⁶⁰.

Es decir que, si a la autoridad se le es imposible encontrar “la prueba dura” o la prueba irrefutable del acuerdo -como por ejemplo, el correo electrónico, la libreta de anotaciones, la agenda de los cartelistas, el video comprometedor, el mensaje de texto, etc. -podrá utilizar, por ejemplo la evidencia económica para demostrar que el comportamiento de la empresa y de las variables como precios, cantidades de producción, clientes, ganancias, etc. no tienen otra explicación que no sea la de un acuerdo entre competidores.

En definitiva, de comprobar la conducta, verificar las evidencias suficientes que efectivamente existió un acuerdo y toda vez que sus alcances incumban a la esfera prohibida por la LC y su Reglamento, la SC tiene la facultad de sancionar a los agentes económicos por haber cometido un acto ilegal al tipo prohibido de acuerdo entre competidores o práctica horizontal.

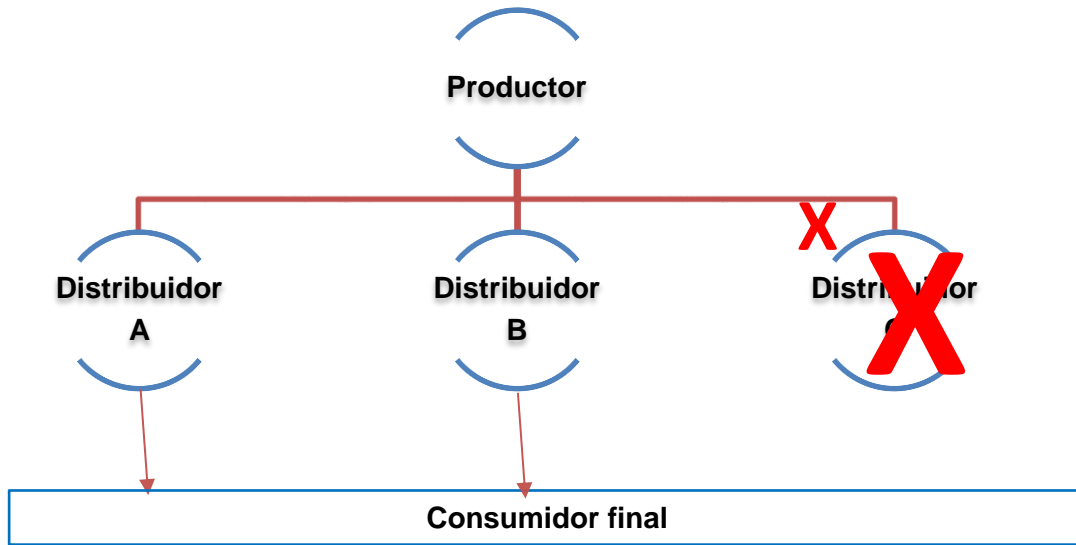
¹⁵⁹ Superintendencia de Competencia de El Salvador, Resolución final SC-031-O-PI-NR-2015

¹⁶⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del Proceso Contencioso Administrativo, referencia 131-2012 del 28VI-2016

3. De las prácticas anticompetitivas entre no competidores o verticales

Las prácticas anticompetitivas entre no competidores son aquellas prácticas en las cuales “un agente económico con posición dominante en un mercado utiliza la misma con agentes económicos ubicados en diferentes eslabones de la misma cadena de producción, distribución o comercialización, con el fin de limitar, restringir o impedir la competencia; tales como, los convenios de exclusividad y la imposición de condiciones. Son también conocidos como conductas verticales¹⁶¹. Un ejemplo de este tipo de prácticas se muestra en la siguiente ilustración:

ILUSTRACIÓN 2
Práctica anticompetitiva entre agentes económicos ubicados en diferente eslabón de la cadena de valor



La ilustración 2 muestra el caso de la relación comercial entre un productor o fabricante (ubicado en el primer eslabón de la cadena de valor) y tres distribuidores A, B y C (ubicados en el segundo eslabón de la cadena de valor)¹⁶². Ejemplo de este tipo prácticas podrían ser las restricciones que el productor imponga a los distribuidores, tales como la venta atada o la transacción condicionada a la compra o no de otro producto. Tal que, en el caso de no aceptar esas restricciones el productor cerraría todo tipo de vínculo con el distribuidor (como

¹⁶¹ Glosario de Competencia de la autoridad competencia de Nicaragua <http://procompetencia.gob.ni/?p=786>

¹⁶² De allí que, su relación sea de forma vertical, por tal razón de configurarse una práctica competitiva bajo estas circunstancias se denominaría práctica anticompetitiva entre no competidores o vertical.

contratos, cláusulas o condiciones de suministro) que ha mostrado la negativa (supóngase el caso del distribuidor C), lo que podría provocar su salida del mercado.

La salida, “exclusión o cierre del mercado, es un efecto común tanto en las restricciones verticales como en el abuso de posición dominante. Este es el efecto más importante y más conclusivo para demostrar que ocurrió un daño al proceso de competencia que también puede reducir la capacidad de elección de los consumidores.”¹⁶³

Pero, contrariamente, en muchas ocasiones las restricciones impuestas por un fabricante pueden provocar efectos positivos sobre la competencia. En consecuencia, bajo el supuesto de una práctica anticompetitiva entre no competidores correspondería a la SC considerar si existen ganancias en la eficiencia económica que se deriven de la conducta bajo análisis. Entonces, resulta imprescindible analizar casuísticamente las situaciones y evaluar la ganancia o perjuicio derivado de la práctica.

Cabe aclarar que, si bien los acuerdos entre competidores, como se ha explicado anteriormente, se sancionan *Per se*, en las prácticas anticompetitivas entre no competidores se deberá tomar en cuenta tanto la evaluación de las características como los efectos ocasionados con un análisis de la Regla de la razón. Al aplicar esta regla “a las restricciones verticales y al abuso de posición dominante, las autoridades de competencia deben demostrar que una presunta práctica anticompetitiva dañó el proceso de Competencia en un mercado y a los consumidores. Para ello, las autoridades deben demostrar tal daño a través de la prueba económica.”¹⁶⁴

Esto debido a que, la “prueba económica busca demostrar si la conducta realizada por un agente económico dominante sería rentable o tiene, al menos, un sentido económico; en caso de carezca de alguno de los dos aspectos, se considera que pudiera ocasionar un daño al proceso de competencia”¹⁶⁵

¹⁶³ Marroquin, Valeriano. “La teoría de daño en el abuso de posición de dominio y las restricciones verticales”. Artículo del libro “Diez años de defensa de la competencia en El Salvador”. El Salvador 2016. Pág. 207

¹⁶⁴ Marroquin, Valeriano. “La teoría de daño en el abuso de posición de dominio y las restricciones verticales”. Artículo del libro “Diez años de defensa de la competencia en El Salvador”. El Salvador 2016. Pág. 189

¹⁶⁵ Marroquin, Valeriano. “La teoría de daño en el abuso de posición de dominio y las restricciones verticales”. Artículo del libro “Diez años de defensa de la competencia en El Salvador”. El Salvador 2016. Pág. 226

Estas prácticas, bajo este tipo de análisis, podrán ser consideradas ilegales solamente si se comprueba la existencia de los requisitos establecidos en el art. 27 de la LC, entre ellos: a) Que el infractor o infractores, actuando individual o conjuntamente, tengan una posición dominante en el mercado relevante; b) Que se realicen respecto de bienes o servicios que corresponden al mercado relevante de que se trate y; c) Que dichas prácticas han producido o pudieran producir el efecto de limitar la competencia, impedir o limitar el acceso o desplazar competidores al mercado y, en todo caso, que se ha producido un perjuicio a los intereses de los consumidores.

Así, en cuanto a la determinación del mercado relevante la Superintendencia debe considerar ciertos criterios tipificados en el artículo 28 de la LC, entre ellos: a) la posibilidad de sustituir el bien o servicio de que se trate, b) Los costos de distribución del bien mismo, de sus insumos relevantes, de sus complementos y de sustitutos, c) los costos y las probabilidades que tienen los usuarios o consumidores para acudir a otros mercados; y d) las restricciones normativas.

Complementariamente a estos criterios se deben tomar en cuenta las reglas generales para el análisis del mercado relevante establecidas en el artículo 15 del RLC. Además, sobre la posible posición dominante por parte de un agente económico en determinado mercado, se deberán analizar los criterios del artículo 29 de la LC y 16 de su reglamento.

4. Del abuso de la posición dominante

La posición dominante se define como la capacidad que tiene un agente económico para actuar libremente, con independencia de terceros, de tal manera que pueda controlar el mercado relevante sin que los demás competidores puedan contrapesar sus acciones. Sin embargo, la LC¹⁶⁶ no castiga a los agentes económicos por el simple hecho de poseer u ostentar una posición dominante, sino el abuso de poder que este agente pueda manifestar en el mercado aprovechándose de su privilegio.

Así, para considerar que un agente económico está abusando de su posición se reconocen, entre otras, las siguientes conductas¹⁶⁷: a) La creación de obstáculos a la entrada de competidores o a la expansión de competidores existentes; b) Cuando la acción tenga por

¹⁶⁶ En el art. 30 de la LC y los artículos 16 y 17 del RLC

¹⁶⁷ Art. 30 de la LC

finalidad limitar, impedir o desplazar en forma significativa de la competencia dentro del mercado; c) La disminución de precios en forma sistemática, por debajo de los costos, cuando tenga por objeto eliminar uno o varios competidores, o evitar la entrada o expansión de éstos; y d) La venta o prestación de servicios en alguna parte del territorio del país a un precio diferente a aquél al que se ofrece en otra parte del mismo territorio, cuando la intención o el efecto sea disminuir, eliminar o desplazar competencia en esa parte del país.

En otras palabras, “el derecho de competencia considera como una prohibición, dadas sus afectaciones a la competencia y al bienestar de los consumidores, las acciones que constituyan un abuso de la posición dominante de un agente económico en un mercado, que adopte medidas para la creación de obstáculos a la entrada de nuevos competidores o a la expansión de los existentes; acciones para limitar, impedir o desplazar en forma significativa la competencia; la utilización de precios predatorios –es decir por debajo de los costos, con el fin de eliminar competidores o impedir el acceso de nuevos-; la discriminación de precios; la aplicación de restricciones verticales; la aplicación de compras o ventas atadas; y las negativas de trato o venta”¹⁶⁸.

Por consiguiente, al igual que en el caso de las prácticas anticompetitivas entre no competidores, las conductas investigadas por la autoridad de competencia relacionadas con el abuso de posición dominante deben analizarse caso a caso y demostrar que, efectivamente, el agente económico que posee posición dominante está abusando de sus privilegios en el mercado, impidiendo que las empresas afectadas por sus acciones disfruten de los beneficios de la libre competencia.

De allí que, las restricciones por abuso de posición dominante (como en el caso de las prácticas verticales) serán analizadas por la Regla de la Razón “Y, por tanto, la SC debe demostrar un daño al proceso de competencia, considerando dentro de su ponderación las eficiencias ocurridas a causa de la práctica realizada por el agente económico dominante.”¹⁶⁹

¹⁶⁸ Cocar, Lenin. ¿Qué es una práctica anticompetitiva? Disponible en:

http://blogs.eleconomista.net/competencia/2014/10/que-es-una-practica-anticompetitiva/#_ftnref1

¹⁶⁹ Marroquín, R.V. (2017). *¿Qué has hecho para que se enfaden contigo? La teoría de daño en el abuso de posición de dominio y las restricciones verticales. Diez años de defensa de la Competencia en El Salvador.* Universidad Dr. José Matías Delgado. Unidad de Investigación Jurídica. El Salvador. Pág. 203

5. De la investigación por prácticas anticompetitivas

Inicialmente, el Superintendente de Competencia podrá realizar actuaciones previas, es decir, un “Conjunto de actividades... encaminadas a recopilar información para determinar la concurrencia de posibles problemas de competencia o violaciones a la Ley. Como resultado de las mismas, puede, entre otras cosas, ordenarse oficiosamente el inicio de un procedimiento sancionador o derivar en importantes recomendaciones que coadyuven a fomentar o incrementar la competencia en el mercado objeto de las mismas”.¹⁷⁰

Posteriormente, en la fase de instrucción, si como resultado de las actuaciones previas se derivan suficientes indicios¹⁷¹ de la existencia de prácticas anticompetitivas en un mercado, el Superintendente ordenará una investigación por medio de la instrucción del procedimiento, en el cual se detalle el o los sujetos investigados y la práctica anticompetitiva atribuida, entre otros aspectos. Una vez notificado el auto de instrucción inicia el procedimiento administrativo sancionador¹⁷² en contra de los agentes económicos imputados, estos tendrán 30 días para expresar sus alegatos de defensa. Por el contrario, si de la actuación previa no se derivan indicios fehacientes de la existencia de prácticas anticompetitivas se declarará improcedente y se cierra el caso.

En cuanto a los indicios, estos son “aquellos indicadores que, en grado de probabilidad, manifiestan al inicio posibles infracciones a la LC, y que pueden adquirir un grado de prueba en el desarrollo del procedimiento administrativo que se realiza. También puede suceder lo contrario: que a partir de los argumentos defensivos de los investigados o de los elementos

¹⁷⁰ Glosario de Competencia de la SC <http://sc.gob.sv/site/pages.php?id=805>

¹⁷¹ “Los indicios se constituyen en elementos que –preliminarmente- reflejarían, al menos en un grado de probabilidad, la existencia de infracciones a la Ley de Competencia (LC), es decir, permiten inferir el cometimiento de prácticas contrarias a la sana competencia. Los indicios pueden ser obtenidos por cualquier medio, por ejemplo, en algunas ocasiones son planteados por consumidores, agentes económicos, instituciones públicas, etc., pero también la SC puede recabarlos a través de pesquisas internas (actuaciones preliminares o “previas”, como las denomina la citada ley).” Cader, A. (2017). “Los indicios (y su lógica) en las prácticas anticompetitivas).

¹⁷² Según el Glosario de Competencia de la SC un procedimiento sancionador es un “Procedimiento administrativo que tiene lugar luego de haberse encontrado indicios suficientes de la existencia de una práctica anticompetitiva o que tiene lugar como consecuencia de la admisión a trámite de una denuncia. En este procedimiento se atribuye determinada conducta prohibida por la ley a un presunto infractor, a quien se le concede el derecho de audiencia y defensa, así como el derecho de vista del expediente y el de aportar alegaciones, motivaciones y pruebas que justifiquen lo actuado por él. Todo, respetando el debido proceso o proceso constitucionalmente configurado”.

que arrojan los medios probatorios que presentan, se concluye que los indicios no adquieren grado de prueba.”¹⁷³

Después de los alegatos de defensa se abre el plazo probatorio durante 20 días hábiles, en el cual tanto el Superintendente como los agentes económicos investigados podrán incorporar elementos al caso y que tengan como finalidad aclarar los hechos relacionados con las prácticas anticompetitivas imputados en el procedimiento.

Luego, finalizado el plazo de pruebas “el Superintendente analiza toda la información incorporada al expediente y, si advirtiere que es de carácter reservado, otorgará un plazo de 5 días a los intervinientes para que se pronuncien al respecto para, posteriormente, declarar su confidencialidad. Si se declara confidencial alguna información, debe extraerse del expediente y archivarse en pieza separada. Además, debe nombrarse un custodio que la resguarde.

Así, la fase de instrucción finaliza cuando el Superintendente de Competencia integra el expediente del caso y lo remite al Consejo Directivo de la institución para la emisión de la resolución final

Posteriormente, una vez concluido el procedimiento sancionador e integrado el expediente, este se remitirá al Consejo Directivo de la SC (CDSC) para que pueda examinar todos los argumentos y pruebas y, luego de ese análisis, emitir la resolución final¹⁷⁴ que decida sobre la existencia o no de prácticas anticompetitivas que se atribuyó al o los agentes económicos investigados en el auto de instrucción. En caso de comprobarse la existencia de prácticas anticompetitivas, la resolución que se emita podrá contener los siguientes aspectos¹⁷⁵:

- a) La orden de cese de la práctica anticompetitiva o prácticas anticompetitivas en un plazo determinado;
- b) La imposición de cualesquiera condiciones u obligaciones sean estas estructurales o de comportamiento que se consideren apropiadas, aptas y necesarias para restablecer las condiciones de competencia y/o evitar la continuación de la práctica comprobada; y,
- c) La imposición de las sanciones que prevé la Ley

¹⁷³ Cader, A. (2017). “Los indicios (y su lógica) en las prácticas anticompetitivas).

¹⁷⁴ Conforme lo establecido en el último inciso del Art. 45 de la LC

¹⁷⁵ Art. 72-A del RLC

Pero, resulta imprescindible que en la resolución final se incluyan la fundamentación de todos los razonamientos establecidos por el CD para resolver y concluir la investigación, pues de lo contrario, podría ser vulnerado el derecho a la motivación que tienen los agentes económicos.

Así, según lo establece la LC, una vez concluida la investigación, y en caso que en la resolución final se condenará al o a los agentes económicos a la imposición de una sanción pecuniaria se deberá cancelar en el Ministerio de Hacienda. La multa impuesta será calculada por la autoridad de competencia tomando en consideración la gravedad de la infracción, el daño causado, el efecto sobre terceros, la duración de la práctica anticompetitiva, las dimensiones del mercado y la reincidencia de la práctica siempre y cuando no exceda los cinco mil salarios mínimos mensuales de la industria. “No obstante lo anterior, cuando la práctica incurrida revista particular gravedad, la Superintendente podrá imponer, en lugar de la multa prevista... una multa hasta por el seis por ciento del valor de sus activos durante el ejercicio fiscal anterior o una multa equivalente a un mínimo de dos veces y hasta un máximo de diez veces la ganancia estimada derivada de las prácticas anticompetitivas, cualquiera que resulte más alta.”¹⁷⁶

En caso que se compruebe que los infractores no han hecho efectivo el pago de la multa, “el Superintendente solicitará al Fiscal General de la Republica que los adeudos respectivos se hagan efectivos por la vía de ejecución. Para tal fin, la certificación de la resolución final tendrá fuerza ejecutiva, a la cual se adjuntará constancia que a la fecha no se ha realizado el pago.”¹⁷⁷ La fiscalía realizará el cobro forzoso por medio de un proceso ejecutivo ante un juzgado de primera instancia competente.

Y, en cuanto a las medidas conductuales, en la misma resolución final se ordenará el cese de la conducta relacionada con la práctica anticompetitiva atribuible en un plazo determinado y se establecerán las condiciones u obligaciones necesarias, sean estas estructurales o de comportamiento.

Por otro lado, una vez notificado el acto que resuelve definitivamente el procedimiento administrativo sancionador (la resolución final) a los infractores, este admitirá recurso de revisión ante la SC, es decir que la resolución final puede ser impugnada y los agentes

¹⁷⁶ Art. 38 inc. 2° de la LC

¹⁷⁷ Art. 74 del RLC

económicos infractores podrán alegar todas las ilegalidades de trámite. Pero, en caso que no hagan uso a su derecho de recurrir al recurso de revisión o que sea declarado inadmisibile, la resolución por medio del cual se dictó el acto quedará firme en sede administrativa, es decir que la resolución final por la cual se decretó la concurrencia de prácticas anticompetitivas ya no admitirá revisión.

En caso de obviar el recurso de revisión ante la SC, los infractores podrán optar por recurrir en sede judicial (ante la CSJ), es decir que, estos podrán hacer uso de su derecho de interponer demanda contencioso administrativa en contra de la resolución final de la SC ante la SCA de la CSJ de conformidad a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la cual establece el proceso judicial para el efecto. En otras palabras, “Una vez finalizado el procedimiento administrativo sancionador por la SC, el agente económico infractor que no se encuentre satisfecho con la resolución final, por aspectos de ilegalidad puede presentar demanda ante la SCA, y si se trata de aspectos constitucionales, con demanda a la Sala de lo Constitucional, ambas de la CSJ.”¹⁷⁸

E. Desempeño de la Superintendencia de Competencia en materia de prácticas anticompetitivas 2006-2016

La aplicación de la PC y, por lo tanto, las obtenciones de sus óptimos resultados no se encuentran supeditados exclusivamente a las acciones que realiza la SC. En el caso particular de las prácticas anticompetitivas, una vez la autoridad de competencia decreta en la resolución final la comprobación de estas prácticas en cualquiera de sus formas tipificadas en la LC, y este acto es impugnado por los agentes económicos infractores ante la SCA, inicia una sucesión de actos institucionales que pueden influir positiva o negativamente en los resultados esperados por la SC.

En consecuencia, resulta dable afirmar que el alcance de la PC para prevenir y eliminar las prácticas anticompetitivas, y lograr las condiciones expuestas en la resolución final (pago de la multa, cese de la conducta y obligaciones si es que aplica) dependerá en gran medida, de la cooperación y eficiencia institucional de todas las partes intervinientes en el proceso. Sin embargo, aunque es imprescindible tomar en cuenta la cooperación institucional, este apartado tiene como objetivo evaluar el desempeño que tiene la SC como la institución en

¹⁷⁸ Superintendencia de Competencia, Memoria de Labores, 2010. Pág. 16

relación a las actuaciones previas y los procedimientos administrativos sancionadores por prácticas anticompetitivas. Para tal efecto se utilizará la recopilación estadística de ciertos indicadores relacionados con las prácticas anticompetitivas.

Y, respecto a la relación intra-institucional de cooperación y colaboración, y de los obstáculos que se presentan en el desempeño de la PC serán el objeto de análisis del próximo capítulo de la presente investigación.

1. Actuaciones previas

En el periodo comprendido entre 2006 a 2015 la SC atendió un total de 70 casos por prácticas anticompetitivas, de los cuales 51 fueron por denuncia y 19 de oficio tal como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 2
Casos atendidos por prácticas anticompetitivas 2006-20016

	Por denuncia	De oficio	Total
2006	14	1	15
2007	8	6	14
2008¹⁷⁹	5	1	6
2009	4	1	5
2010	5	2	7
2011	3	1	4
2012	2	0	2
2013	2	2	4
2014	3	5	8
2015	5	0	5
TOTAL	51	19	70

Fuente: Memoria de Labores de la SC 2006-2016

Así, para el año 2015 la SC tramitó 11 actuaciones previas de las cuales cinco iniciaron en el transcurso del año y 6 procedieron de años anteriores, a saber, 1 caso de 2012, 3 de 2013 y 2 de 2014. Los mercados o hechos relacionados a estas actuaciones son¹⁸⁰:

¹⁷⁹ El caso iniciado de oficio en 2008 fue "harineras", en el cual se emitió resolución final a través de la cual se impuso sanción económica y orden de cese de la conducta a HARISA y MOLSA por haber infringido la LC en el artículo 25 letra d) relacionado con un acuerdo entre competidores por división de mercado. En el capítulo 4 de esta investigación se realizará una evaluación de impacto del caso harineras para determinar los efectos económicos en el mercado de la harina de trigo.

- a) Mercado de la distribución y comercialización de frijol rojo en El Salvador (finalizada en 2015).
- b) Procedimiento de licitación abierta DR-CAFTA CEPA LA-07/2013, denominado: “Suministro de llantas y neumáticos para equipos industriales de las empresas de CEPA” (finalizada en 2015).
- c) Acción de hecho atribuida a la empresa distribuidora de energía eléctrica en las urbanizaciones Alto Verde I y Alto Verde II en el municipio de Santa Ana (finalizada en 2015).
- d) Mercado de producción y distribución de harinas de trigo en El Salvador (finalizada en 2015).
- e) Mercado de distribución y comercialización de gas licuado de petróleo para consumo a granel (finalizada en 2015).
- f) Mercado de distribución mayorista de frijol en una zona de la capital (finalizada en 2015).
- g) Mercado de distribución mayorista de ciertos medicamentos (en fase final para 2016).
- h) Hechos relacionados con la aplicación de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana (CESC) por parte de agentes retentores (iniciada en 2015).
- i) Procedimiento de licitación pública No. LP-05/2015-MJSP-DGME del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, para realizar mejoras en las instalaciones de la Dirección General de Migración y Extranjería en las fronteras (iniciada en 2015).
- j) Proceso de licitación abierta DR CAFTA LA N° 18/2015 referente al “Suministro de marchamos de PIN” (iniciada en 2015). xi. Proceso libre gestión para la compra de insumos de limpieza por parte del Hospital Nacional “Enfermera Angélica Vidal de Najarro” de San Bartolo (iniciada en 2015).

2. Procedimientos administrativos sancionadores por prácticas anticompetitivas

A partir de 2007 la SC inició procedimientos administrativos sancionadores por prácticas anticompetitivas, es decir que, “Una vez encontrados indicios suficientes de la existencia de una práctica anticompetitiva, o como consecuencia de la admisión a trámite de una denuncia, el Superintendente de Competencia instruye el inicio de un procedimiento

¹⁸⁰ Superintendencia de Competencia, Memoria de Labores, 2015. Pág. 11

administrativo sancionador con el objeto de comprobar el cometimiento de una conducta prohibida por la LC por parte de uno o varios presuntos infractores.”¹⁸¹

A continuación, se muestra un resumen de los tipos de acuerdos sancionados por el Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia (CDSC) según tipología de la práctica de acuerdo a la LC entre 2006 y 2016:

CUADRO 3.
Tipos de prácticas anticompetitivas sancionadas por el CDSC 2007-20016

	Año de inicio	a)	b)	c)	d)
Art. 25 LC					
Puestos de Bolsa	2007	X			
Harineras	2008				X
Agencias de Viaje	2009			X	
Servicios Portuarios Acajutla	2010			X	
Telefónicas	2010	X			
Licitación ANDA	2012			X	
Aseguradoras	2013			X	X
Art. 26 LC					
Ninguno					
Art. 30 LC					
Telefónicas	2013	X			
Dizucar	2010	X			
Distribuidoras de electricidad	2007	X			
Distribuidora de electricidad	2007	X			
Televisión por cable	2006	X			
Petroleras	2006		X		X

Fuente: Carsana L. “Diez años de defensa de la competencia en El Salvador” 2016, artículo “Casi todo puede ser acuerdo bajo el sol o la construcción del concepto de acuerdo anticompetitivo en la casuística salvadoreña”. Pág. 26 y app “Casos en línea” de la Superintendencia de Competencia <http://app.sc.gob.sv/>

En la mayoría de los casos en los que fue comprobada una práctica anticompetitiva, los agentes económicos acudieron a su derecho de defensa ante la SCA de la CSJ.

¹⁸¹ Superintendencia de Competencia, Memoria de Labores, 2015. Pág. 12

Por ejemplo, en 2008, el CD, mediante la resolución final, impuso multas a dos agentes económicos, HARISA y MOLSA por el cometimiento de la práctica competitiva correspondiente a un acuerdo entre competidores por división del mercado en la distribución de harina de trigo. Dicha sanción fue del tres por ciento respecto de las ventas anuales correspondientes a 2007 de cada una de las harineras, la cual ascendió a US\$2,061,406.2 para HARISA y US\$1,971,015.16 para MOLSA, un total de US\$4,032,672.10; y, además se ordenó el cese de la práctica anticompetitiva. Pero para ese año, ninguno de los agentes económicos había pagado la multa, por lo que se presume que tampoco habían cesado su conducta.

Además, siempre para ese mismo año, las 10 sanciones económicas impuestas en 2007 se encontraban pendientes de pago; sin embargo, es importante mencionar que a ese momento la SCA no había decretado medida cautelar¹⁸².

A 2016, la SC ha impuesto un total en monto de multas de US\$15,113,373.24 correspondiendo a prácticas anticompetitivas el 93% del monto y el otro 7% a otras infracciones a la LC, de este monto solo un 19.54% han sido pagadas en su totalidad; quedando un 64.33% de multas pendientes de pago a raíz de medidas cautelares y 16.13% son multas pendientes de pago sin justificación.¹⁸³ Así, “Del total sanciones impuestas por la institución, más del 90% han sido impugnadas por los particulares, estando vigentes 28 procesos contenciosos administrativos y 1 en la Sala de lo Constitucional.”¹⁸⁴

Siendo así, es notorio el esfuerzo de la autoridad de competencia por hacer valer el derecho de competencia en relación a la prevención y eliminación de las practican anticompetitivas. Durante los diez años transcurridos, y en base a los datos estadísticos descritos, podría considerarse un eficiente desempeño de la Superintendencia de Competencia como institución. De acuerdo a Celina Escolán (2016): “existen desafíos sin duda alguna, el más importante es el retraso de las decisiones en sede jurisdiccional que den certeza jurídica a los administrados y a la administración, mejorar en nivel de cultura de competencia, un papel más proactivo en la investigación de Licitaciones Públicas y Concesiones de servicios del

¹⁸² Medidas adoptadas judicialmente, antes o durante un proceso, con la finalidad de evitar que el estado de las cosas se altere o modifique en perjuicio de la efectividad de la sentencia que haya de recaer.
<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/medidas-cautelares/medidas-cautelares.htm>

¹⁸³ Tobar, Marlene. “Diez años de la Superintendencia de competencia. Presente y futuro”. Blog el economista, publicación del 03 de mayo 2016.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

Estado, donde pueda eliminarse, restringirse e impedirse la competencia de manera significativa, mayor coherencia de políticas públicas y el seguimiento e informe a agentes económicos, población en general de las recomendaciones de política pública, si han sido atendidas o no, y las razones en este último caso.”¹⁸⁵

Por otro lado, en cuanto al cese de la conducta, no se observa que la SC realice un comunicado a la población a cerca del monitoreo de los sectores relacionados con los casos sancionados por prácticas anticompetitivas, por ejemplo: el seguimiento de variables, análisis ex-post, estudios sectoriales, etc. Por lo que, se evidencia bajo desempeño de la institución en cuanto a este punto relacionado en la resolución final pues resulta necesario hacerlo ya que este aspecto daría a la población la garantía de que la PC en materia de prácticas anticompetitivas está siendo eficiente.

F. La resolución final de la Superintendencia de Competencia relacionada con el mercado de harina de trigo

1. Del procedimiento administrativo sancionador por el cometimiento de prácticas anticompetitivas

La SC, en 2008, inició de oficio un procedimiento administrativo sancionador en uno de los casos más emblemáticos de la institución, el cual mediáticamente es conocido como “el caso harineras”. La importancia del caso radica en que, la harina de trigo es utilizada para la fabricación de pan, alimento elemental en la dieta de la población; un total de 1,323,160 hogares salvadoreños consumen pan (cerca del 96% del total) gastando aproximadamente US\$30 millones de dólares al mes en este rubro, monto que representa cerca del 4% del gasto total, es decir, por cada US\$100 dólares que un hogar salvadoreño gasta, cerca de US\$4 lo destina al pan¹⁸⁶.

El inicio de la investigación se realizó de oficio con el auto de instrucción del procedimiento notificado, el 3 de abril de 2008, a los agentes económicos infractores. La institución, en el auto de instrucción, expuso la existencia de suficientes indicios que indicaban que, las sociedades Molinos de El Salvador, S.A. de C.V. (MOLSA) y HARISA, S.A. de C.V.,

¹⁸⁵ Escolán, C. “Diez años de defensa de la competencia en El Salvador” 2016, Prologo. Pág. 13

¹⁸⁶ Información obtenida de la aplicación “Casos en línea” de la Superintendencia de Competencia <http://app.sc.gob.sv/caso.php?id=73>

competidores en la producción y comercialización de harina de trigo, probablemente (pues para la fecha de la instrucción los indicios aún no eran comprobados) habrían realizado prácticas anticompetitivas consistentes en un acuerdo para establecer precios, otras condiciones de comercialización, limitar las cantidades de producción o dividirse el mercado.

Dentro de estos indicios se encontraban: a) publicaciones en periódicos nacionales en las que MOLSA y HARISA anunciaron simultáneamente, la venta de un nuevo producto sustituto de la harina fuerte; b) notas periodísticas que mostraban aumentos de precios de estas dos empresas ocurridos secuencialmente y; c) llamados de la Ministra de Economía y la Presidenta de la Defensoría del Consumidor para investigar el mercado de la harina de trigo.

Es así que, en el inicio de la investigación se llevó a cabo el primer y único registro con prevención de allanamiento realizado por la SC en las instalaciones de MOLSA y HARISA, de donde se obtuvo importantes elementos probatorios que sustentaban los indicios de la práctica anticompetitiva relacionada con la división del mercado por parte de estos los agentes económicos competidores.

En cuanto al allanamiento realizado por la SC, este se refiere al ingreso, con orden judicial, que el Superintendente y ciertos empleados de la institución realizaron en las instalaciones de estas dos harineras con fines investigativos y el objetivo de encontrar pruebas que sustentaran el cometimiento de la supuesta práctica anticompetitiva atribuida. De acuerdo a la LC¹⁸⁷, en relación a las atribuciones y deberes del Superintendente, se establece que el Superintendente puede llevar a cabo allanamientos, para ello deberá presentar la correspondiente solicitud al Juez de Primera Instancia con competencia civil o mercantil de la localidad en donde se encuentra el inmueble o inmuebles que se pretenden allanar. Y, además, esta misma ley¹⁸⁸ señala que, la información obtenida, producto del allanamiento, deberá ser relacionada en el acta que se levante para tales efectos, a fin de hacer constar las circunstancias o hecho relevantes que ocurrieron en su obtención.

Luego, en el transcurso de la investigación, se realizó un análisis de los elementos probatorios incorporados en el procedimiento para sustentar que, efectivamente, las prácticas anticompetitivas imputadas en el auto de instrucción se habían llevado a cabo. Así es que, se realizó -bajo la óptica del derecho de competencia y desde la aplicación jurídica y

¹⁸⁷ Art. 13 letra r) de la LC

¹⁸⁸ Art. 46 de la LC

económica- a) el análisis económico; b) el análisis de los testimonios recibidos y; 3) el análisis de la prueba documental, la cual incluía las pruebas encontradas en el allanamiento.

Posteriormente, el 4 septiembre de 2008, luego del análisis técnico, económico y jurídico de todos los elementos probatorios incorporados, el Consejo Directivo de la SC resolvió, en la resolución final del caso, que las empresas investigadas MOLSA y HARISA cometieron graves infracciones a la LC por haberse dividido el mercado de harina de trigo por medio de un acuerdo entre competidores respecto del total de ventas, el cual consistía en repartirse el mercado en cuotas de participación, 55% para la empresa MOLSA y 45% para HARISA.

Razón por la cual se impusieron las correspondientes multas calculadas del 3% de las ventas anuales de cada empresa durante el 2007, a saber, \$1,971,015.16 para MOLSA y \$2,061,406.20 para HARISA. Y, además de la multa pecuniaria, la Superintendencia les ordenó a ambas empresas el cese de la conducta anticompetitiva cometida con la finalidad de detener los daños surgidos en el mercado a consecuencia de la práctica y, de esa forma, garantizar la competencia en el mercado de harina de trigo a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores, tal cual como reza el objeto de la LC en su artículo 1.

En cuanto al cese de la conducta, se ordenó a MOLSA y HARISA que dejaran de cometer la práctica anticompetitiva comprobada y que, se abstuvieran de intercambiarse información sensible. Además, se les decretó que presentaran a la SC, a partir de la ejecutoria de la resolución final, en los primeros diez días de cada mes y por los siguientes dos años la evolución mensual de la importación de trigo, producción de harina de trigo, capacidad instalada y ventas de harina de trigo.

2. Los elementos incorporados para la determinación de la práctica

La resolución en la cual se decretó que las empresas MOLSA y HARISA habrían violado el artículo 25 letra d) de la LC incorporó las consideraciones económicas, testimoniales e instrumentales a tomar en cuenta en dicho procedimiento sancionador y que servirían para sustentar ciertos indicios establecidos en el auto de instrucción, especialmente el relacionado con la división del mercado. Estas consideraciones servirían de prueba contundente para comprobar el cometimiento de esta práctica anticompetitiva.

a. Del análisis económico

La resolución final fundamenta la base teórica de la PC sobre la que descansa el análisis económico de los elementos incorporados al expediente. En cuanto a los aspectos teóricos se establece, entre otras consideraciones relacionadas, que “El sistema de precios es el mejor indicador del valor de los bienes de una economía, ya que orienta los factores de producción a aquellos sectores donde estos son más apreciados¹⁸⁹.”

También, del análisis teórico del modelo neoclásico de oferta y la demanda se concluyó que, la teoría económica ofrece una explicación de los efectos sobre un mercado en el que dos o más agentes económicos lleven a cabo una práctica anticompetitiva. Así, en términos de bienestar económico, se demostró la pérdida de bienestar general (eficiencia) asociada con el comportamiento colusivo de los agentes económicos -en comparación con la que resultara en un mercado competitivo- donde los precios serían menores y las cantidades intercambiadas mayores. En cuanto al bienestar de los consumidores, este resulta inferior -en un mercado con prácticas anticompetitivas- al que fuera alcanzado en un mercado en competencia, ya que los beneficios alcanzados por los agentes económicos (el bienestar del productor) a través de un acuerdo superan sustancialmente al alcanzado por estos en un mercado competitivo, lo que genera incentivos para la formación de un cartel.

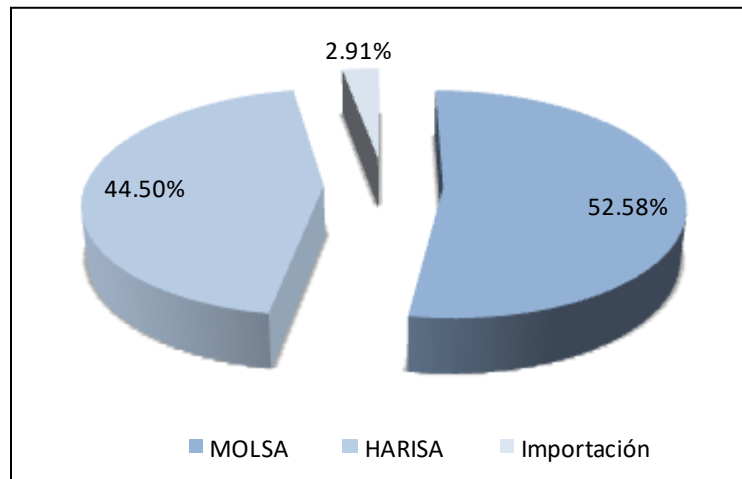
De allí que, a partir de las consideraciones teóricas, se determinó que los acuerdos entre competidores tienen ciertos efectos sobre el mercado afectado, en este caso en particular el mercado de harina de trigo, entre ellos: a) un efecto redistributivo, en el cual el excedente de los ofertantes (en este caso de MOLSA y HARISA) que conformaron el acuerdo aumenta a expensas de la reducción del excedente del consumidor (consumidores de la harina de trigo) y; b) un efecto en la eficiencia; esto debido a que la práctica anticompetitiva causa un aumento artificial y económicamente no justificado de los precios por encima de los niveles competitivos, lo cual conlleva a que cierta cantidad de productos o servicios, debido a su costo excesivo, no se intercambien entre compradores y vendedores.

Por otro lado, en el análisis económico del mercado de harina de trigo, se determinó, según la siguiente ilustración, que de la totalidad del consumo en quítales de harina de trigo en El Salvador, para el periodo enero 2006 – marzo 2008, MOLSA contaba con el 52.58 del

¹⁸⁹ Resolución final referencia SC-005-O/NR-2008 de la Superintendencia de Competencia, pág. 41

mercado, HARISA con el 44.5% y las importaciones solamente con el 2.91%. De esto se deduce que, MOLSA y HARISA, concentraban, durante el periodo en análisis, el 97.1 % del mercado nacional de harina de trigo.

ILUSTRACIÓN 3¹⁹⁰
Participaciones en el mercado de harinas. Años 2006-2008



Fuente: Extraído de la resolución final del caso harineras

Además, en cuanto a la intensidad o rivalidad de la competencia en el mercado de harina de trigo por parte de las harineras y con base en las participaciones de mercado de los años 2006 y 2007 se determinó que, el grado de rivalidad entre MOLSA Y HARISA era prácticamente de máxima estabilidad como se aprecia en la siguiente ilustración, es decir que, las participaciones de ambas empresas durante los años 2006 a 2008 no habían variado significativamente en el tiempo, lo que evidencia la poca o nula competencia entre estos agentes económicos.

¹⁹⁰ Resolución final referencia SC-005-O/NR-2008 de la Superintendencia de Competencia, pág. 68

ILUSTRACIÓN 4¹⁹¹
Participación en mercado de harinas (MOLSA y HARISA)

Participación de mercado		
Periodo	MOLSA	HARISA
2006	53.16%	46.84%
2007	56.00%	44.00%
2008*	50.53%	49.47%
2006-2008*	54.16%	45.84%

Fuente: Extraído de la resolución final del caso harineras de acuerdo a información provista por MOLSA y HARISA a la SC. *Año 2008 sólo incluye los meses de enero, febrero y marzo.

De esta y otra información económica, en la resolución final se constató que el mercado de harina de trigo presentaba poco dinamismo ya que las 2 empresas que lo integraban no ejercían una fuerte competencia que reflejara variaciones importantes en sus participaciones de mercado.

Sin embargo, después de tomar en cuenta estos puntos, la resolución final consideró que no bastaba, entre otros aspectos relacionados, con demostrar la participación duopólica en el mercado, ni evidenciar el poco grado de rivalidad entre estas empresas. Entonces, era necesario incorporar al análisis del caso otros elementos con el fin de desvirtuar si la falta de competencia y dinamismo entre MOLSA y HARISA se debían a factores distintos a una práctica anticompetitiva, por lo que se procedió a considerar los testimonios y la prueba instrumental.

b. Del análisis de los testimonios

En cuanto al análisis de testimonios incorporados al expediente, tanto de oficio como a petición de las harineras, se obtuvieron las siguientes conclusiones¹⁹²:

- Políticas de comercialización o de ventas: es dable afirmar que las políticas de comercialización o de ventas de MOLSA y HARISA no son agresivas ni competitivas, lo cual coincide con los resultados obtenidos en el test de rivalidad de mercado de harina de trigo en El Salvador.

¹⁹¹ Resolución final referencia SC-005-O/NR-2008 de la Superintendencia de Competencia, pág. 72

¹⁹² Resolución final referencia SC-005-O/NR-2008 de la Superintendencia de Competencia, varias páginas.

- Intercambio de información: se evidenció que existía un constante intercambio de información sobre ventas entre MOLSA y HARISA.
- Participación de mercado: las participaciones de mercado de MOLSA y HARISA permanecieron estables tal como se estableció en el grado de rivalidad. Además, se demostró que en los planes de crecimiento de ventas de ambos agentes económicos se diseñan, principalmente, en función del crecimiento poblacional y no se menciona como un factor determinante el incremento de su participación de mercado en detrimento de la participación de mercado de su competencia.

c. Del análisis de la prueba instrumental

En cuanto al análisis de la prueba instrumental incorporada al expediente se analizó lo siguiente¹⁹³:

- Documento físico encontrado en las instalaciones de HARISA

En el registro de allanamiento realizado por la SC en las instalaciones de HARISA se encontró, en la oficina del Presidente y representante legal de la empresa, el cuadro en papel que contenía ciertos cálculos que evidencian la división del mercado por parte de las harineras (ver Anexo 1), de esto resultaba, según la resolución final del caso, “evidente que para los años 2006 y 2007, la expectativa de participación en el mercado de harina de trigo de HARISA corresponde siempre al 45.0% del total de ventas de este producto realizadas por MOLSA y HARISA”¹⁹⁴. Los “evidenciaban que HARISA esperaba para sí una participación del 45.0% y, de la misma forma, MOLSA esperaba una participación sistemática equivalente al 55.0% del mercado de harina de harina de trigo, para el periodo enero 2006 a diciembre 2007.

- Documento electrónico encontrado en las instalaciones de HARISA:

En el mismo registro de allanamiento fue encontrado, en la computadora del Gerente de Mercadeo de HARISA, un documento electrónico en formato Excel denominado “Ventas HARISA- MOLSA” que contenía información respecto a volumen de ventas de ambas

¹⁹³ Resolución final referencia SC-005-O/NR-2008 de la Superintendencia de Competencia, varias páginas.

¹⁹⁴ Resolución final referencia SC-005-O/NR-2008 de la Superintendencia de Competencia, pág. 91

empresas (ver Anexo 2). El cuadro detalla la evolución mensual de ventas de dichas harineras, sus participaciones de mercado y, además, otros aspectos relativos a las expectativas de participación en el mercado de harina de trigo.

- Documento electrónico encontrado en las instalaciones de MOLSA

En el registro de allanamiento realizado por la SC en las instalaciones de MOLSA se encontró, en la computadora del Gerente de Comercialización, un documento en formato Excel denominado “*Ajuste acumulado cuadrado con sa*” (ver Anexo 3). Los datos que contenía ese documento coincidían con los del documento físico y también con los datos que aparecían en el documento electrónico encontrados en HARISA.

De los cálculos efectuados por la SC en este documento se concluyó que, “cuando MOLSA no alcanza la participación del 55.0% -que es la esperada por ambas sociedades-HARISA debe compensarle un monto equivalente a US\$5.00 por cada quintal que le faltó a aquella para alcanzar la expectativa; y, de la misma manera, cuando HARISA no alcanza la participación de 45.0% -que es la esperada por ambas sociedades- MOLSA es quien debe realizar tal compensación.

De acuerdo a lo establecido en la resolución final del caso, “este sistema de compensaciones coordinadas es interpretado como un mecanismo de fiscalización que ha sido implementado por HARISA y MOLSA para equilibrar de forma sistemática sus participaciones en el mercado de harina de trigo, en un 55.0% para MOLSA y en un 45.0% para HARISA, que son las expectativas de participación que de forma idéntica han diseñado ambas empresas dentro de sus estrategias de comercialización, las cuales no buscan incrementar su participación de mercado en detrimento de la participación de su competidor”¹⁹⁵

- Documento físico encontrado en las instalaciones de MOLSA

En este aspecto se procedió a analizar ciertas páginas de la agenda personal del Gerente de Comercialización de MOLSA, cuyas copias fueron obtenidas en el allanamiento a dicha empresa. En dichas páginas, según la resolución final del caso, los datos que aparecen en

¹⁹⁵ Resolución final referencia SC-005-O/NR-2008 de la Superintendencia de Competencia, pág.115

dichas hojas coinciden con los reportes de ventas de HARISA y MOLSA contenidos en el documento físico encontrado en el despacho del presidente de HARISA, en el documento electrónico de la misma MOLSA y en el documento electrónico relacionado encontrado en la computadora del Gerente de Comercialización de MOLSA (ver Anexo 4).

En dicha agenda se evidenciaba como su propietario exponía que “en los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, del 1 al 24 de agosto y diciembre, todos del año 2007, el titular de la agenda llevaba un control continuo de las ventas de harina de trigo que tanto HARISA como MOLSA realizaban en un periodo de tiempo determinado y su consecuente participación en dicho mercado”¹⁹⁶

A partir de lo anterior, el CD de la SC concluyó que, del análisis económico, del análisis testimonial y del análisis de la prueba instrumental, “es dable afirmar que los hallazgos evidencian contundentemente que HARISA y MOLSA han adoptado un acuerdo mediante el que se habían dividido el mercado de harina de trigo en El Salvador, asignándose entre sí, de manera sistemática, el 45% para HARISA y el 55% para MOLSA, respecto del total de ventas de harina de trigo”¹⁹⁷.

Y, por tanto, una vez comprobada la práctica anticompetitiva configurada en el artículo 25 letra d) de la LC correspondiente a división de mercado por parte de las empresas HARISA y MOLSA fue que el CD de la SC procedió a imponer a cada una de ellas la sanción administrativa prevista en la LC. Además, ordenó el cese de la conducta

En conclusión, en referencia al capítulo II relacionado con la PC en El Salvador y el análisis teórico de las prácticas anticompetitivas es posible decir que la LC de El Salvador como en la mayoría de países tiene como principales objetivos el promover y proteger el proceso la competencia y libre concurrencia, erradicar las prácticas anticompetitivas y otras restricciones para el libre funcionamiento de los mercados. No obstante, en su aprobación existieron diversos obstáculos propios de una economía pequeña como la de El Salvador. La LC demoró 13 años su aprobación, y 15 años su proceso de implementación.

En cuanto a la resolución final del caso harineras en 2008, este tenía todo el sustento económico y jurídico para demostrar el cometimiento de la práctica anticompetitiva

¹⁹⁶ Resolución final referencia SC-005-O/NR-2008 de la Superintendencia de Competencia, pág.128

¹⁹⁷ Resolución final referencia SC-005-O/NR-2008 de la Superintendencia de Competencia, pág.130

concerniente en división del mercado por parte de MOLSA y HARISA, razón por la cual se les impuso una multa total de casi 4 millones de dólares.

Pero, la exitosa aplicación de la LC depende, en gran medida, de las instituciones participantes del proceso de su ejecución, por tanto, la cooperación y eficiencia institucional son vitales para poder eliminar las prácticas anticompetitivas de manera eficaz de los mercados. De allí que, como veremos más adelante, el eficiente resultado de las resoluciones finales que demuestren una práctica anticompetitiva, como en el caso de las harineras, depende no sólo de la SC sino también de todas aquellas instituciones vinculadas con la PC.

CAPÍTULO III: EL INSTITUCIONALISMO Y LOS OBSTÁCULOS DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

A. Rol e importancia de las instituciones

1. Clasificación de las instituciones

De acuerdo a North (1993) ¹⁹⁸, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estas estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político social o económico. Según Searle (2006) ¹⁹⁹, una institución es cualquier sistema de reglas aceptadas colectivamente (procedimientos, prácticas) que nos permiten crear hechos institucionales. Las instituciones son propias de cada sociedad, puesto que se rigen sobre las reglas creadas por los individuos que la conforman, sus costumbres, valores, problemas, realidad, entre otros. De allí que, ciertas instituciones pueden tener similitudes y diferencias entre una sociedad y otra, por lo tanto, adoptar una institucionalidad basada en una realidad distinta podría ser contraproducente.

En cuanto a la relación reglas-instituciones, cabe señalar que, si una institución es un conjunto de reglas, no toda regla es una institución. Para que una regla se convierta en institución se debe compartir su conocimiento y ser aceptado su cumplimiento, voluntariamente o coercitivamente (por ejemplo, en el caso de una Ley, de obligatorio cumplimiento y de ejecución efectiva). Las reglas para poder ser convertidas en instituciones deben pasar por un proceso de socialización, aprendizaje y transmisión, para que los individuos sepan de su existencia y operación, teniendo en ese caso viabilidad económica y social.²⁰⁰

También, es importante señalar que, la diferencia entre institución y organización; mientras que, por un lado, las instituciones son reglas, así como normas; por otro lado, las organizaciones son las instancias donde tienen lugar el accionar colectivo. Pero, al estar las

¹⁹⁸ North, D.C. (1993). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, FCE - Fondo de Cultura Económica, México, D.F., MX. Pág. 13.

¹⁹⁹ Searle, John R (2006) ¿Qué es una institución? Revista de Derecho político No.66. Profesor de la Universidad de California, Berkeley. Pág. 117

²⁰⁰ Ayala, J. (1999). Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. Pág. 63-65.

organizaciones sometidas a las reglas establecidas por las instituciones, cabe decir que, son instituciones “al estar regidas por reglas que permiten su gobernación” (Ayala, 1999).

a. Instituciones según el tipo

Según el tipo de instituciones es posible distinguir dos categorías, las primeras denominadas instituciones informales o naturales. Estas son relacionadas con situaciones abstractas y subjetivas, son códigos de conducta, valores sociales, cultura cívica o cuestiones éticas, morales o hasta religiosas. Según Helmke y Levitsky (2003), las instituciones informales son “reglas compartidas, usualmente no escritas que son creadas, comunicadas e impuestas fuera de los canales oficialmente sancionados”.

Estas instituciones son el resultado de la evolución de las normas morales, costumbres y valores, el cumplimiento de estas reglas es de carácter voluntario, es decir, que son auto cumplidas y pertenecen al ámbito privado (Arias & Caballero, 2013). Cada individuo decide actuar de determinada manera y dejar de hacerlo implica una decisión personal, por consiguiente, estarán relacionadas con el ámbito de los valores.

Por ejemplo, la presión ética, social, de honestidad o de desprestigio que se involucran con las obligaciones que tiene que cumplir un agente económico cuando cometió una violación a la LC, tal caso, una práctica anticompetitiva, un acuerdo entre competidores. El infractor, según sus valores, debería aceptar su acción y, cuando aplique, pagar la multa, cesar su conducta y cumplir sus obligaciones, es decir que, si violó la Ley debería efectuar inmediatamente las medidas decretadas por la autoridad de competencia en la resolución final. Ese es el “deber ser” en cuanto al ámbito de las instituciones informales, pero, lastimosamente, en la mayoría de los casos “el ser” es todo lo contrario, pues el infractor podría buscar todos los medios posibles para dilatar el cumplimiento de las medidas establecidas por la ilegalidad de sus acciones. Más específicamente, esto es notorio en el caso harineras²⁰¹, el cual fue sancionado por la SC el 4 de septiembre de 2008, pero luego de un arduo proceso de litigios que duró 9 años, la Contencioso Administrativo declaró legal, el 25 de mayo de 2017, la resolución final de la SC en contra de HARISA y MOLSA.

²⁰¹ Resolución final de la SC con referencia SC-005-O/NR-2008

En consecuencia, las instituciones informales son capaces de crear mecanismos de colaboración a la PC o, también, crear obstáculos, a los cuales se les denomina obstáculos institucionales informales.

Las segundas son denominadas instituciones formales, las cuales están relacionadas con situaciones concretas y objetivas, son de carácter explícito y generalmente están recogidas en textos. Son instituciones creadas para resolver asuntos jurídicos, económicos, sociales y políticos, por ejemplo, la LC y su reglamento.

Resulta pues necesario que estas instituciones formales requieran de un fuerte respaldo social, apoyo político y coordinación institucional, sino serían solamente declaraciones sin valor, sin obligatorio cumplimiento, ilegítimas, no reconocidas e informales. Es decir, tal como lo menciona Hodgson (2011), las reglas legales se vuelven importantes cuando son integradas a las costumbres y a los hábitos. Claro ejemplo del porqué la LC y la autoridad de competencia (institución encargada de aplicar la LC) deben tener el apoyo de todos los actores de la sociedad, incluyendo las otras instituciones que intervienen para que la PC sea eficiente y, por lo tanto, obtenga los óptimos resultados.

Las instituciones, además de ser categorizadas por tipo, también pueden clasificarse según los diferentes niveles de jerarquías, las cuales se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO 4
Instituciones según los diferentes niveles de Jerarquía

Nivel	Ejemplos	Frecuencia de cambio	Efecto
Instituciones relacionadas a la estructura social de una sociedad (nivel 1)	Instituciones principalmente informales: tradiciones, normas sociales. (Exógenas al sist. económico).	Horizontes demasiados largos (de 100 a 1000 años), pero pueden cambiar en tiempo de shock o crisis.	Define la forma de las conductas de sociedad por sí mismas
Instituciones relacionadas a las reglas del juego (nivel 2)	Principalmente reglas formales, que definen los derechos de propiedad y el sistema jurídico. (Exógenas y	Horizonte largo (de 10 a 100 años)	Define el medio global institucional

	endógenas al sistema económico)		
Instituciones relacionadas al juego (nivel 3)	Definición de reglas del gobierno hacia las estructuras privadas de un país y relaciones contractuales, contratos, acuerdos (Exógeno al sist. Económico)	Horizonte de plazo medio (de 1 a 10 años)	Conduce a la construcción de organizaciones
Instituciones relacionadas a la asignación de mecanismos (nivel 4)	Reglas relacionadas a la asignación de recursos control de flujos de capital, regímenes comerciales y sistemas de seguridad social	Horizontes de corto plazo y continuos	Ajustes a precios y productos e incentivos a acuerdos

Fuente: Javier Martínez “El desarrollo económico y las instituciones: un breve análisis” basado en Jütting. Pág. 2.

Las instituciones, por ser una construcción social, son las reglas encargadas de crear los incentivos y desincentivos para que los individuos actúen de una manera u otra, puesto que definen, estructuran y condicionan las reglas que establecen el accionar humano; determinando las preferencias, elecciones y el comportamiento de los individuos.

La finalidad, de acuerdo a Ayala (1999), en la construcción de instituciones descansa en razón de: a) Moldear las interacciones humanas en el sentido más amplio del término; b) estructurar los incentivos en el intercambio humano, político, social y económico; c) reducir la incertidumbre, y d) proveer de señales para organizar la vida diaria, es decir, sirven como guía para la interacción humana.

b. Instituciones según su área de análisis

Además, las instituciones formales se pueden clasificar según su área de análisis como:

- i. Instituciones sociales: Las investigaciones sobre instituciones sociales son enfocadas al acceso a la salud y educación y acuerdos a seguridad social, teniendo un impacto sobre la igualdad de géneros y sobre cómo gobernar de manera más general la relación entre los actores económicos, tales son: Instituciones sociales como el Ministerio de

Educación, instituciones de salud (Ministerio de Salud), Instituciones de obras públicas (Ministerio de obras públicas, transporte, vivienda y desarrollo urbano), institución familiar (Consejo Nacional de la niñez y la adolescencia).

- ii. Instituciones económicas: Son instituciones relacionadas a *“las reglas que definen la producción, la asignación y distribución de los bienes y servicios, incluyendo los mercados”*²⁰², por ejemplo : las empresas privadas, cuya finalidad es ofrecer bienes y servicios en el mercado; los bancos y las instituciones financieras, las cuales proporciona el capital financiero a personas u otras instituciones para diversas actividades comerciales o particulares; Instituciones cooperativas, instituciones de distribución y comercialización de bienes y servicios, entre otros
- iii. Instituciones políticas: Las instituciones políticas según Beck, (2002)²⁰³ emplean usualmente variables que dan detalles sobre elecciones, reglas electorales, tipos de sistema político, composición de los partidos de oposición y de gobierno, medidas de control y equilibrio y estabilidad política, como lo son: El Poder ejecutivo, legislativo y judicial.
- iv. Instituciones de comunicación: Son los medios de comunicación (televisión, radio, periódicos, revistas, Internet, etc.)
- v. Instituciones culturales: Son aquellas instituciones que tienen como propósito fomentar las diferentes artes como la música, teatro, la literatura, la danza, etc.
- vi. Instituciones religiosas: Estas instituciones buscan conservar las creencias cultivando los valores, incluyendo las costumbres, rituales, prohibiciones, formas de comportamiento.
- vii. Instituciones según su jurisdicción: Públicas y privadas

En cuanto a las instituciones según su jurisdicción, las instituciones públicas son aquellas en las que existe intervención del Estado y, por lo tanto, sus acciones son de carácter general (erga omnes), no buscan ningún beneficio económico y están al servicio de la sociedad. por ejemplo, la SC. En estas instituciones sin fines de lucro se *“incluye la complejidad y ambigüedad de objetivos, la estructura organizacional y el grado de formalización, así como actitudes y valores relacionados al trabajo, haciendo que, los directivos de empresas*

²⁰² Bowles, S. (1998). “Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and Other Economic Institutions”, The Journal of Economic Literature, vol. XXXVI, n. 1. Pág. 75- 111.

²⁰³ Beck, T.; G. CLarke; A. Groff; P. Keefer y P. Walsh (2002). “New Tools and New Tests in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions”, Regulation and Competition Policy, Development Research Group, World Bank, Washington, D.C.

*públicas tengan sus objetivos claros y, por ende, no ambiguos. Por tal razón, en las empresas públicas no es necesario maximizar el capital*²⁰⁴.

Asimismo, las instituciones estatales no tienen solo un objetivo o fin único que sea medible y generalmente aceptado al interior de la institución, ya que, las influencias internas son múltiples y tienen un impacto significativo sobre la dirección y la gestión. Mientras que, las instituciones privadas son aquellas en las que intervienen personas particulares y que sus acciones van encaminadas a obtener un beneficio, por ejemplo, la empresa privada.²⁰⁵

En el caso de las instituciones públicas son reconocidas por el Estado y la sociedad, su falta conlleva una sanción de forzoso cumplimiento, en donde entra en juego el poder coercitivo del Estado, siendo, por tanto, instituciones referidas al ámbito público, es decir son generales y obligatorias²⁰⁶, *erga omnes* (respecto de todos).

En consecuencia, las instituciones son capaces de crear mecanismos de colaboración o de contrapeso a la PC. Así, según la categoría en la que las instituciones se ubiquen pueden generar una serie de obstáculos, por ejemplo, las instituciones formales son capaces de crear obstáculos formales; las instituciones informales, obstáculos informales; o las instituciones del Estado pueden generar obstáculos públicos y, por su parte, las instituciones privadas pueden generar obstáculos privados.

De allí que, como el engranaje institucional esta inter e intra relacionado, también los obstáculos lo están, es decir que una institución privada es capaz de generar obstáculos públicos, por ejemplo, cuando un agente económico (empresa privada) que efectivamente ha violado la LC activa el órgano judicial (por ejemplo, la SCA) para dilatar el cumplimiento de las medidas establecidas por la SC en la resolución final.

²⁰⁴ Pedraja-Rejas, Liliana; Rodríguez-Ponce, Emilio; (2008). Estudio comparativo de la influencia del estilo de liderazgo y la congruencia de valores en la eficacia de empresas privadas e instituciones públicas. *Interciencia*.

²⁰⁵ Martínez, J. (2006). "El desarrollo económico y las instituciones: un breve análisis". Universidad Autónoma de Chihuahua. *Synthesis*. No. 40 Octubre-Diciembre 2006. Pág. 3.

²⁰⁶ Aunque, también pueden incluirse otro tipo de obligaciones que no son de aplicación general, sino que atañen exclusivamente a los involucrados.

2. La importancia de las instituciones

Las instituciones, según North, son las que definen las reglas de juego en una sociedad; es decir, son las que determinan los resultados económicos, políticos, jurídicos, etc. Por lo tanto, se requiere de instituciones confiables para ejecutar y legitimar esas reglas, esto tendría como resultado la confianza social debido a la eliminación de la incertidumbre generada por la calidad institucional. Así, resulta necesaria la colaboración inter institucional para que la PC sea eficiente y se obtengan los óptimos resultados en su ejecución.

Las instituciones adquirieron relevancia luego de los resultados insuficientes de las reformas del Consenso de Washington para potenciar el desarrollo, las cuales promovían la minimización del accionar del Estado y de las instituciones (sobre todo las instituciones públicas). Por lo que, fue a partir de esos resultados que las instituciones recibieron un rol más dinámico en la estructura que conlleva al crecimiento y desarrollo económico.

En ese contexto es que, de acuerdo a Molteni (2008), la NEI propone que los países necesitan dos conjuntos de instituciones, distintas y no necesariamente complementarias: Por un lado, una institución que promueva el intercambio al reducir los costos de transacción y promover la confianza; además, en este conjunto se encuentran incluidos los contratos y los mecanismos de cumplimiento de contratos, las reglas y normas comerciales, y los hábitos y creencias que promueven los valores compartidos y la acumulación de capital humano. Por otro lado, una institución que induzca al Estado a proteger en vez de expropiar la propiedad privada. También se encuentran incluidos en este conjunto las constituciones, reglas electorales, leyes que gobiernan la expresión y educación, y las normas cívicas y legales.²⁰⁷

Además, adicionalmente cabe resaltar que, los sistemas económicos son complejos debido a la interrelación entre los diferentes sectores de la economía y los altos costos que generan los cambios en las reglas de juego; lo que vuelve necesaria la participación eficiente y coordinada de las instituciones.

En las últimas décadas el incremento de investigaciones que relacionan a las instituciones con el desarrollo, específicamente la relación eficiencia y calidad institucional con desarrollo,

²⁰⁷ Molteni, Gabriel R. (2008) El Rol de las instituciones en la Performance Económica. PEI Programa de Estudios en Economía e Instituciones. Pág. 11

demuestra la importancia de tener marcos institucionales que definan de manera clara las reglas del juego, con fuerza y eficiencia para hacerlas cumplir y obtener los resultados óptimos para el bienestar social.

3. La coordinación intra-institucional

Las instituciones, al ser parte de un contexto social, no deberían tomar sus decisiones de manera aislada, lo ideal sería tomar en cuenta todo el engranaje institucional y el impacto que sus acciones pueden tener en el resto de instituciones y en todo el contexto económico, social, político y jurídico del país.

De allí que, las instituciones “constituyen respuestas a los problemas que plantea la interacción social en un mundo incierto, en el que los agentes deciden de forma independiente y con información imperfecta, pero generan externalidades sobre el resto de los actores con los que interactúan. En este contexto las instituciones constituyen una vía para reducir el grado de discrecionalidad con que operan los agentes, reducir los niveles de incertidumbre que su interacción genera y limitar los comportamientos oportunistas”²⁰⁸.

Asimismo, las instituciones son el mecanismo a través del cual se expresan las estrategias de interés de los diversos grupos sociales. Como lo señala North (1994)²⁰⁹, en muchos casos las instituciones responden a “*los intereses de aquellos que tienen el poder de establecer nuevas reglas*”. Es decir, no necesariamente un país tiene las instituciones que necesita, ni obligadamente las que posee son óptimas; en el peor de los casos las instituciones pueden responder a intereses particulares, a cierto color político o a conveniencia de quienes ostentan el poder económico. Y si las instituciones responden a intereses personales, perversos, confusos o mal intencionados podrían generar obstáculos y problemas para el buen desempeño institucional

Ante tal situación, es necesario crear un ambiente de calidad y eficiencia institucional, la cual se logra, según Alonso y Garcimartín (2008 y 2011)²¹⁰, por medio de cuatro criterios: a) la

²⁰⁸ Arias, Xosé Carlos, y Caballero, Gonzalo (2013). Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas. Madrid, ES: CIS - Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, ES.

²⁰⁹North, D.C. (1994). «The Historical Evolution of Politics». *International Review of Law and Economics*, 381-391.

²¹⁰ Alonso, José Antonio (2007). “Desigualdad, instituciones y progreso: un debate entre la historia y el presente”. *Revista de la CEPAL*, 93: 53-84, y Garcimartín, Carlos (2008). *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid: Editorial Complutense.

eficiencia estática, la cual es medida por la capacidad que una institución tiene para promover equilibrios que agoten las posibilidades que brinda la frontera tecnológica en la que operan los agentes; b) la credibilidad o legitimidad, que es medida por la capacidad de la institución para trazar contratos intertemporales creíbles; c) la seguridad o predictibilidad, la cual se refiere a la medida por la capacidad para reducir la incertidumbre asociada a la interacción humana; y d) la adaptabilidad o eficiencia dinámica, la cual es medida por la capacidad de las instituciones para anticiparse a los cambios de la realidad social.

Estos criterios demuestran que las instituciones deben basarse y estar conformadas por aspectos y condiciones que proporcionen garantías de no correr riesgos elevados en las decisiones tomadas por los agentes que se interrelacionan entre si y que están involucrados en las mismas, por tanto, estas tienen que ser legítimas.

Según lo expuesto, el desarrollo institucional se logra a través de un proceso acumulativo; en el cual se producen cambios en diferentes ámbitos (jurídicos, económicos, sociales, internacionales, etc.) que acaban -si es que se coordinan- por complementarse y respaldarse mutuamente.

Dicho esto, para alcanzar una coordinación institucional, se deben tener instituciones coordinadas, eficaces y fuertes, lo cual es posible, según el Informe sobre el Desarrollo Mundial (2002) ²¹¹, por medio de, en primer lugar, diseñar instituciones que sirvan de complemento a la realidad existente para otras instituciones, de apoyo en capacidades humanas y tecnologías disponibles. Esto significa que se requiere modificar las instituciones existentes, para que ayuden de complemento a otras, tomando en cuenta lo que se puede trasplantar y lo que se debe crear. En los países en desarrollo, donde hay menos instituciones de apoyo (por ejemplo, donde los tribunales son débiles o carecen de credibilidad), una solución es dictar normas sencillas y reducir su número. Cuando las instituciones informales actúan con eficacia, y cuando las instituciones formales requieren instituciones de apoyo, la creación de nuevas instituciones formales quizá no sea un objetivo prioritario para las autoridades.

En segundo lugar, innovar para establecer instituciones válidas y prescindir de las que no funcionen. Incluso en los países con ingresos y capacidades semejantes, la innovación

²¹¹ Banco Mundial (2002). "Instituciones para los mercados". En el Informe sobre El Desarrollo Mundial.

puede crear instituciones más sólidas debido a las diferencias en las condiciones locales, diferencias que van desde las normas sociales a la geografía. La experimentación tiene costos que es preciso reconocer, pero no obstante puede ayudar a identificar nuevas formas institucionales más eficaces.

En tercer lugar, promover la competencia entre jurisdicciones, empresas e individuos. Una mayor competencia modifica la eficacia de las instituciones existentes, cambia los incentivos y comportamientos de las personas y crea la demanda de nuevas instituciones. Los agentes de los países en desarrollo muchas veces tienen demasiado poca competencia, debido en general a las estructuras institucionales existentes. Si se consigue cambiar esto, mejorará la calidad de otras instituciones.

Además de los tres puntos mencionados anteriormente las instituciones, fuera de una coordinación intra-institucional, deben ser fuertes en sí mismas, para lograr los objetivos determinados y así alcanzar los resultados esperados. De manera que, una vez establecida, reconocida, legitimada y aceptada la institución, debe existir una vinculación intra-institucional que permita alcanzar y aplicar las facultades que cada institución tiene asignadas, complementándose con las funciones de las demás instituciones vinculadas a las mismas. En este sentido, las instituciones deben ser cooperativas y garantes de la eficiencia de las otras instituciones, no servir de contrapeso ni generar obstáculos que bloqueen, opaquen y deslegitimicen a la institución. Como ejemplo, las instituciones vinculadas con el eficiente cumplimiento de la PC, por supuesto la SC, pero también la CSJ, la FGR, los medios de combinación, los tres órganos del estado, entre otros.

La SC, la LC y su reglamento se podrían categorizarse como instituciones formales, sin fin de lucro y respaldadas legalmente, debido a su participación por hacer cumplir la ley, teniendo un valor de importancia sumamente significativo, dado que, son instituciones claves en el sistema económico por su finalidad de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores, a través de promover, proteger y garantizar la competencia, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas que, manifestadas bajo cualquier forma limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico tal como lo rige la LC en el artículo 1.

En cuanto a la SC según su jurisdicción es una institución pública, es decir, está controlada bajo el mandato del Estado, la cual, no busca la maximización de sus beneficios para lucrarse, sino que, tiene como propósito el interés general de colectividad en bienestar de la sociedad.

Además, es oportuno mencionar que, la coordinación intra institucional, la PC en El Salvador no se encuentra únicamente en manos de la SC, sino que en la efectiva aplicación de la LC y todo lo relacionado con la PC -incluyendo la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas- intervienen otras instituciones.

Así es que, debe de existir una estrecha vinculación entre las instituciones para que estas sean eficientes y fuertes, tal que, puedan obtener los resultados deseados. Además, para que las instituciones puedan cumplir con todas sus atribuciones y ser eficaces deben poseer un presupuesto adecuado para poder operar, ya que, con un presupuesto mínimo, una institución difícilmente va a tener los medios o recursos suficientes para llevar a cabo su objetivo; es decir, no contaría con los recursos para invertir en capacitaciones para su personal, contratar suficiente personal, ampliar las instalaciones, inversión en recursos tecnológicos necesarios, entre otros.

B. Instituciones vinculadas en la ejecución de la PC

1. Principales instituciones formales directamente vinculadas

Las instituciones vinculadas con la PC se denominan formales, debido a que, son las encargadas de definir, estructurar y condicionar las reglas relacionadas con esta política. Y es que, la ejecución de la PC no corresponde únicamente a la autoridad de competencia, ya que en su cumplimiento se vincula directamente a instituciones públicas y privadas que forman parte activa de su proceso de ejecución. Las instituciones públicas porque su participación se encuentra regulada en las funciones que la Ley les otorga, y las instituciones privadas o agentes económicos porque deben cumplir lo establecido en la LC.

a. Corte Suprema de Justicia

La CSJ o la Corte es una institución estatal del Órgano Judicial Salvadoreño, tiene la protestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia constitucional, civil, penal, mercantil, laboral, agraria y de lo contencioso-administrativo. La Corte está compuesta por quince magistrados, dentro de los cuales uno de ellos desempeña el cargo de presidente, así como presidente del Órgano Judicial y de la Sala de lo Constitucional. Él será asignado por la Asamblea Legislativa. Cada magistrado puede desempeñar su cargo por un periodo de nueve años y al momento de su elección debe contar por lo menos con dos tercios de votos favorables de los diputados electos.

En cuanto a su organización, la Ley Orgánica Judicial decreta, en el artículo 4, que la CSJ estará constituida por cuatro salas: Sala de lo Constitucional, Sala de lo Civil, Sala de lo Penal y SCA, según se observa en la siguiente tabla:

CUADRO 5
Salas en las cuáles está organizada la CSJ

Sala	Integrantes	Función
Sala de lo Constitucional	Presidente de la CSJ y cuatro vocales asignados por la Asamblea Legislativa.	Conocer y resolver procesos de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, así como amparos y exhibición de la persona.
Sala de lo Civil	Un presidente y dos vocales	Conocer sobre el recurso de casación en materia civil, de familia, mercantil y laboral.
Sala de lo Penal	Un presidente y dos vocales	Conocer del recurso de casación y, la apelación de sentencias de la Cámara de lo Penal.
Sala de lo Contencioso Administrativo	Un presidente y tres vocales	Conocer las controversias que se generan en relación a la legalidad de los actos de la administración pública.

Fuente: Elaboración propia, con base en la Ley Orgánica Judicial.

En cuanto a los actos decretados por la SC se evidencia que, la CSJ está estrechamente vinculadas a la PC, pues, al emitirse una resolución final con firmeza en sede administrativa

que compruebe la existencia de prácticas anticompetitivas por parte del CD de la SC, el o los agentes económicos sancionados tienen el derecho de acudir a la SCA, la cual tiene entre sus obligaciones evaluar la legalidad de los actos de la administración pública en este caso la resolución impugnada. El agente sancionado puede entablar una demanda en contra de la SC en un plazo de 60 días hábiles, después de la resolución final, esta Sala podría dictar una medida cautelar, provocando la suspensión de la multa impuesta durante el proceso hasta que el acto quede en firme en sede judicial. En este caso, al cesar el pago de la multa también se detienen las medidas conductuales.

También como parte de la CSJ, la Sala de lo Constitucional posee la facultad de conocer y resolver procesos de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, así como amparos y exhibición de la persona. Así, en caso que la SCA resolviera en a favor del agente económico y en contra de la SC, la institución podría presentar un amparo constitucional contra la SCA ante la Sala de lo Constitucional e iniciar un nuevo proceso judicial orientado a verificar si lo decretado por la SCA es efectivamente inconstitucional o no, es decir, dar a conocer una sentencia definitiva de legalidad o ilegalidad de la resolución final de la SC.

Por lo tanto, el proceso de la PC dentro de la CSJ se centra en la SCA y la Sala de lo Constitucional, estas salas tienen el compromiso de cooperación y de que sus decisiones sean apegadas a derecho y no generen obstáculos a la PC.

b. Fiscalía General de la República

La Fiscalía General de la República (FGR) es una institución independiente de los demás órganos del Estado, encargada de defender los intereses de la Sociedad y del Estado Salvadoreño tomando en consideración principios de legalidad, justicia e imparcialidad, por medio de la aplicación penal pública como el desarrollo de atribuciones que el orden jurídico les asigne directamente o por medio de su titular.

El FGR es elegido por la Asamblea Legislativa con los votos de por lo menos dos tercios de los diputados electos, cargo que podrá ser ejercido por un período de tres años con la posibilidad de ser re-elegidos. Es el encargado de establecer la estructura orgánica institucional, definiendo los niveles jerárquicos y asignando las funciones de las diferentes unidades de la institución, es la autoridad máxima y su representante legal, cuenta con la

colaboración directa del Fiscal General Adjunto, del Auditor Fiscal y el Secretario General, funcionarios de su designación.

En cuanto a la facultad de cobro de las multas administrativas, la LC no faculta a la SC para hacer efectivo el pago de la multa al o a los agentes económicos infractores, por lo que, la SC debe acudir a la FGR para hacer efectivo el cobro y compromisos de pago de la sanción impuesta, cuya recaudación ingresa a las arcas del Estado. Según el artículo 74 del RLC, el Superintendente tiene la facultad de recurrir a la FGR con el fin de solicitar que los adeudos se hagan efectivos por la vía de la ejecución.

En definitiva, la FGR es la encargada de realizar los cobros y compromisos de pago de las multas interpuestas por la SC cuando dicho pago no es efectivo en el plazo establecido en la resolución final según el art. 38 de la LC.

c. Dirección General de Tesorería de Ministerio de Hacienda

La Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda es una institución del Subsistema del Sistema de Administración Financiero integrado, al cual le corresponden los procesos de percepción, depósitos, erogación, transferencia y registro de los recursos financieros del tesoro público que se encuentran a la orden de otras entidades de gobierno, manteniendo la liquidez para hacer cumplir con los adeudos financieros en la ejecución del Presupuesto General del Estado.

Así, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado en el artículo 64 establece que el Ministerio de Hacienda es el responsable de la administración central de los recursos financieros del tesoro público como de los Fondos Ajenos en Custodia, por medio de la Dirección General de Tesorería.

Dicha institución se vincula con la PC a través del artículo 73 del reglamento de la LC señalando que en el caso que se condene al agente económico infractor con una sanción pecuniaria, esta deberá cancelarse en la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda, dentro de un periodo de ocho días siguientes a la fecha de notificación de la resolución presentada por la SC. Esta dirección ejerce un papel pasivo dentro de la PC.

d. Juzgados de lo civil y mercantil

El Código Procesal Civil y Mercantil establece que la jurisdicción y competencia de los tribunales son: 1º En materia de derechos reales y arrendamientos de inmuebles que se hallen en El Salvador; 2º Cuando se trate de la Constitución, validez, nulidad o disolución de personas jurídicas que tengan domicilio en El Salvador, o de las decisiones de sus órganos y; 3º Cuando la pretensión se refiera a la validez o nulidad de inscripciones practicadas en un registro público salvadoreño.

Se establece una vinculación con la PC, cuando se tiene una sentencia por parte de la SCA permitiendo que la FGR acuda ante los jueces de lo civil y mercantil con el fin de ejecutar las resoluciones, en esas instancias el agente económico sancionado cuenta con un plazo de 60 días hábiles para presentar una demanda alegando la ilegalidad de la resolución de la SCA ante un juez competente. El artículo 1 del Código Procesal Civil y Mercantil dicta que todo sujeto tiene el derecho de plantear todos los actos procesales para la defensa de su posición, mediante un proceso se realice en conformidad con la normativa constitucional y a las disposiciones legales.

e. Empresa privada

La empresa privada representa a los principales agentes económicos que podrían incurrir en prácticas anticompetitivas en cualquiera de sus formas. De allí que, resulta necesaria la promoción de la competencia para que las empresas sepan que existen conductas en el mercado que son contrarias al desempeño competitivo, son sancionadas por una Ley y que podrían tener como resultado una sanción pecuniaria y el posible desprestigio de ser señaladas como empresas acarteladas.

En El Salvador, la empresa privada está, en su mayoría, representada por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) que constituye la principal fuerza productiva y económica del país. De acuerdo a información de su página web²¹², la Asociación aglutina 50 entidades gremiales que pertenecen a 55 subsectores económicos y que son conformados por más de 15,000 empresas, las cuales, 93% son pequeñas, 4% medianas y 3% grandes

²¹² Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). Disponible en: <http://www.anep.org.sv>

empresas. Para la SC el ejecutar una investigación representa un reto, ya que las empresas se encuentran organizadas y agrupadas para alcanzar objetivos comunes, estableciendo la oferta de bienes y servicios en los diferentes sectores económicos que afectan la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores. En el anexo 1 se observan los sectores a los que pertenecen las empresas que conforman la ANEP, algunas de ellas ya investigadas por realizar prácticas anticompetitivas.

En síntesis, la empresa privada es la institución formal en la cual está puesta la atención de la SC en relación a las prácticas anticompetitivas, debido a que es en el ámbito empresarial donde se germinan y tienen razón de ser estas prácticas; aunque esto no obsta para que dentro de las empresas públicas también se lleven a cabo prácticas contrarias a la competencia

f. Medios de comunicación

Actualmente, debido a los avances tecnológicos, las personas se encuentran mejor comunicadas, y los medios de comunicación podrían ser considerados el cuarto poder dentro de la sociedad, ya que pueden incidir en los criterios y las decisiones del pueblo y en el quehacer político y democrático. Así es que, los medios de comunicación han permitido el incremento de la participación ciudadana, principalmente en las redes sociales; además, constituyen una fuente de enseñanza a la sociedad.

En otras palabras, son instituciones formales con las cuáles la SC debe tener una fuerte vinculación para poder impactar en la percepción de la sociedad e informar sobre casos emblemáticos y evidenciar el trabajo de la institución y el impacto en la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores.

También cabe resaltar que, la SC realiza periódicamente capacitaciones para comunicadores y periodistas y ha brindado herramientas digitales como la “Aplicación de casos en línea” para permitir a la población un amplio conocimiento sobre la realidad nacional con respecto al tema de Competencia.

Del mismo modo, el 15 de mayo del 2012 se presentó un comunicado sobre el lanzamiento de una campaña de educación masiva de competencia, desde la cual buscó que muchas

personas conocieran del tema y se consolide la cultura de competencia, además busca el incremento del número de denuncias por prácticas anticompetitivas como resultado de la educación sobre competencia. De esta manera, se evidencia el trabajo de la SC al utilizar los medios de comunicación y crear estrategias que permitan aumentar su impacto; sin embargo, habría que realizar una evaluación de cuáles han sido los resultados.

g. Universidades

Las Universidades, al ser el centro de formación de profesionales, deben tener una estrecha relación con la SC, deben incidir en la formación académica y conocimiento del derecho de competencia y de la economía de la regulación y de la competencia.

A efecto de lo anterior, la SC posee convenios con centros de estudios superiores y posee una relación directa a través del Programa de Pasantes que permite el desarrollo de conocimientos sobre competencia a estudiantes de diferentes carreras. Además, puede realizar proyectos educativos y realización de eventos relacionados con la materia de Competencia. Actualmente, existen convenios con 4 universidades:

**CUADRO 6.
Convenios con Universidades**

Universidad	Fecha
Universidad Francisco Gavidia (UFG)	14 de diciembre del 2011
Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN)	04 de julio del 2013
Universidad Dr. José Matías Delgado	16 de julio del 2013
Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”	05 de mayo del 2015

Fuente: Elaboración propia con base a convenios de la SC

Sin embargo, pese a los esfuerzos existentes podría existir una mejor vinculación que permitiera a carreras afines al Derecho Económico poder conocer en profundidad el tema y tener una formación al respecto.

2. Instituciones vinculadas por convenios institucionales

La SC para cumplir de mejor manera con la creación de un entorno más competitivo, establece acuerdos y convenios con otras instituciones gubernamentales y con universidades, con el fin de contar con la cooperación y coordinación institucional que le permitirá obtener óptimos resultados en la promoción de la competencia a través de la creación de mecanismos eficientes de cooperación interinstitucional que facilite la pronta y pertinente comunicación, el intercambio de información y la asistencia técnica.²¹³

a. Acuerdos y convenios de la SC con los entes gubernamentales

La SC ha llevado a cabo acuerdos con diversos entes gubernamentales, tales como instituciones encargadas de la regulación de determinados sectores como la Superintendencia General de Electricidad y Comunicaciones (SIGET), la Autoridad de Aviación Civil (AAC), la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) y Autoridad Marina Portuaria (AMP), los convenios celebrados entre los entes reguladores con la SC ayudarían a realizar de manera más eficiente por ejemplo los estudios de mercado o la investigación de una práctica anticompetitiva con la facilitación de información entre ambas instituciones, la mutua colaboración por medio de las capacitaciones o con la conformación de grupos técnicos que permitan comprender los conocimientos específicos de los mercados, y con la creación de mecanismos de cooperación que permitan contar con mercados más competitivos.

Así mismo, cuenta con convenios con otras instituciones gubernamentales: el Ministerio de Economía (MINEC), Ministerio de Salud (MINSAL), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE). Banco Central de Reserva (BCR), la Defensoría del Consumidor (DC), Centro Nacional de Registros (CNR), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), también orientados a colaborar en las diversas actividades en común.

Además de contar con convenios que permitan estudiar y colaborar en la formación de leyes, reformas, normas y reglamentos que contemplen un marco competitivo, por lo cual se firmaron convenios con Secretaria de Asuntos Legislativos y Jurídicos (SALJ), Secretaria de Técnica de la Presidencia (STP), Organismo Salvadoreño de Reglamentación Técnica

²¹³ Superintendencia de Competencia. Acuerdos y Convenios. <http://www.sc.gob.sv/site/pages.php?id=232>

(OSARTEC), a continuación, se presentan los diversos acuerdos y convenios con los objetivos de los mismos.

b. Acuerdo entre SIGET y la SC No. 1/2007/SC/SIGET

El propósito del Acuerdo es realizar una evaluación en el mercado de electricidad, específicamente el Mercado Regulador del Sistema, para poder determinar la existencia y ejercicio de poder de mercado.

Con la intención de verificar o no la existencia de poder de mercado o posición dominante de acuerdo a la jurisprudencia europea, en primer lugar por medio del cálculo del índice de Herfindahl-Hirshman (IHH) se buscaba conocer si la concentración del mercado era moderada o alta, se dice que es alta de acuerdo al estándar internacional si el valor es mayor a 1,800, de acuerdo a los valores obtenidos por la SC con los datos de la SIGET, el mercado se encuentra altamente concentrado con valores superiores a los 1,800.

En segundo lugar, se llevó a cabo un Análisis Pivotal con el cual se buscaba conocer para cada generador, si la demanda en la hora pico del sistema podía ser abastecida si un productor está ausente, para lo cual en el acuerdo se detallan cuatro criterios que permitirán si hay poder de mercado. Según los datos obtenidos por la SC cuatro de las seis empresas cumplen al menos uno de los criterios para determinar que las empresas poseen poder de mercado.

En tercer lugar, se realizó un análisis de participación de mercado respecto de la capacidad disponible, para determinar si un agente económico posee posición dominante, se mide la participación en el mercado de dicho agente en función de la capacidad instalada que este puede disponer libremente en el mercado mayorista. Los resultados arrojaron que al menos dos agentes económicos ostentan posición dominante.

En cuarto y último lugar, se utilizó el índice de Lerner que tiene como objetivo determinar en qué proporción hay poder de mercado toda vez que el precio de mercado se diferencia del costo marginal. Un índice alto indica un alto grado de poder de mercado y viceversa. El resultado obtenido fue considerado alto, ya que una situación de competencia requiere márgenes son nulos.

La conclusión a la que se llegó, fue que se necesitan de instrumentos normativos e institucionales completamente desarrollados para poder contar con condiciones de sana y libre competencia. Llegándose al acuerdo: “Que no existen condiciones que garanticen la competencia en los precios ofertados al Mercado Regulador del Sistema en el Mercado Mayorista de Electricidad, por lo que la Unidad de Transacciones, deberá regirse por un Reglamento de Operación basado en costos marginales de producción, costos fijos y de inversión, y para el caso de centrales hidroeléctricas se basara en el valor de reemplazo del agua, según la metodología establecida en el Reglamento de la Ley General de Electricidad.”²¹⁴

c. Convenio de cooperación y coordinación entre SIGET y la SC; Convenio de cooperación y coordinación entre la AMP y la SC; y, Convenio de cooperación y coordinación entre la AAC y la SC

La SC, debe informar a un ente regulador, cuando en sus regulaciones se encuentre la causa o en su mercado haya un problema de práctica anticompetitiva. Así también, para el estudio de concentraciones económicas se requiere que la información sea proporcionada de manera pertinente y pronta, acerca de de los agentes económicos referentes al sector regulado. Por lo cual, con la finalidad, de garantizar condiciones de competencia en los sectores, se estable un convenio de cooperación y coordinación que permita a la SC aplicar de manera eficaz la LC.

El Objetivo General en los tres convenios, consiste en “establecer las bases generales de coordinación institucional para el establecimiento de un mecanismo permanente de cooperación técnica, que coadyuve en la recolección, análisis, procesamiento e intercambio de información relacionada con los respectivos mercados de cada ente regulador y que facilite el cumplimiento oportuno de las actividades de interés común en el ámbito de sus respectivas competencias.”²¹⁵

Para cumplir con el objetivo general, la SIGET; AMP; y, AAC con la SC, buscan de acuerdo al convenio como primer punto, el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones en lo relacionado a recaudación, procesamiento y sistematización de datos de los mercados

²¹⁴ Acuerdo No. 1/2007/SC/SIGET. Literal a).

²¹⁵Convenio de cooperación y coordinación entre la SIGET y la SC; Convenio de cooperación y coordinación entre la AMP y la SC, y Convenio de cooperación y coordinación entre la AAC y la SC.

que se encuentran regulados por el ente. En segundo punto, buscan el intercambio de información, aspectos operativos y todo conocimiento necesario acerca de los mercados, con el propósito de prevenir e identificar las potenciales prácticas contrarias a la competencia que se pudiesen cometer o estar cometiendo.

En tercer punto, se necesita la realización de trabajo coordinado que se encaminen a la consolidación y desarrollo de condiciones de sana y libre competencia en los mercados, lo cual llevará a cabo la SC en coordinación con los entes reguladores, por medio de los estudios sectoriales de los mercados relevantes en cada sector, la evaluación de las condiciones de competencia, identificación de posición dominante o poder de mercado existente y las medidas concernientes a evitar y contrarrestar los abusos de posición dominante y de conducta

Y como último punto, se establece la coordinación reiterada de los mercados correspondientes a cada ente regulador según corresponda, con el propósito de verificar el cumplimiento de las reglas en vigor, así como el conducta de los agentes económicos, para poder prevenir o eliminar prácticas anticompetitivas que pudiesen surgir en los mercados.

d. Convenio de cooperación y coordinación entre la Defensoría del Consumidor y la SC.

El Objetivo General del convenio celebrado entre la Defensoría del Consumidor y la SC: “establecer las bases generales de coordinación institucional para el establecimiento de un mecanismo permanente de cooperación técnica, que coadyuve en la recolección, procesamiento, análisis e intercambio de información relacionada con los diferentes sectores del mercado y que facilite el cumplimiento oportuno de las actividades de interés común en el ámbito de sus respectivas competencias”.²¹⁶

En cuanto a los objetivos específicos establecidos en el convenio para la obtención de resultados óptimos de la firma del mismo, estos corresponden a los puntos señalados en los convenios expuestos en el literal anterior, con la excepción de abarcar a todos los mercados al no estar dedicada la instancia exclusivamente a un sector de la economía.

²¹⁶Convenio de cooperación y coordinación entre la SC y la DC.

**e. Convenio de cooperación y coordinación entre la AAC y la SC
(modificación)**

El objeto del nuevo convenio de cooperación y coordinación entre la AAC y SC es ampliar los compromisos adquiridos en el convenio firmado el 17 de septiembre de 2009, con el propósito de conseguir y conservar una superior ejecución de sus responsabilidades institucionales, particularmente, a lo que concierne a minimizar las restricciones a condiciones de libre competencia que se pudiesen observar en proyectos de instrumentos pertinentes con los procesos de la Ley Orgánica de Aviación Civil (LOAC) reformada el 10 de octubre de 2013.²¹⁷

La SC y la AAC, en el convenio establecen una serie de acciones necesarias para la eficiente cooperación interinstitucional, las cuales son: i) Facilitar las opiniones pronunciadas por la SC; ii) Instaurar mecanismos que permitan la información fluida y recíproca entre las instituciones; iii) Proporcionar la información que se considere cardinal para la mejora de los procesos de aplicación de la LOAC; iv) Implantar grupos conjuntos de trabajo que permitan la fácil ejecución de trabajos de interés en común; y, v) Capacitar mutuamente a cerca de las materias relacionadas con la aplicación de la LOAC y el Derecho de Competencia.

f. Convenio de cooperación interinstitucional para apoyar la formulación de normas jurídicas favorecedoras de la competencia con la SALJ; Convenio de cooperación interinstitucional para apoyar la formulación y revisión de normas jurídicas favorecedoras de la competencia STP; y, Convenio de cooperación interinstitucional entre la SC y OSARTEC

Con intención de crear marcos normativos que sean acordes con la competencia, así como dando cumplimiento al artículo 58 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo en el cual se dispone que habrá coordinación y cooperación entre las Secretarías del Estado y las Instituciones Oficiales Autónomas en el estudio y realización de proyectos y programas sectoriales, se suscribe convenio de cooperación interinstitucional entre SC y SALJ para apoyar la formulación de normas jurídicas favorecedoras de la competencia; convenio de cooperación interinstitucional para apoyar la formulación y revisión de normas jurídicas

²¹⁷ Convenio de cooperación y coordinación entre la AAC y la SC.

favorecedoras de la competencia entre SC y STP, y convenio de cooperación interinstitucional entre la SC y OSARTEC.

El objeto de los dos convenios entre las Secretarías y la SC es que: “Las instituciones se comprometen a cooperar entre sí, en la esfera de sus respectivas competencias legales, con el fin de alcanzar y mantener una mejor ejecución de sus responsabilidades institucionales, especialmente para incidir en la reducción de las restricciones a la competencia dispuestos en proyectos normativos, como lo pueden ser leyes, tratados, reglamentos y normas técnicas”.²¹⁸

Por otra parte, el objeto del convenio entre el OSARTEC y la SC, va dirigido en las mismas líneas de los de las Secretarías de la manera siguiente: “Las instituciones se comprometen a cooperar entre sí, en la esfera de sus respectivas competencias legales, con el fin de alcanzar y mantener una mejor ejecución de sus responsabilidades, especialmente aquellas de interés común como son las relacionadas a la producción de reglamentación técnica conforme a las buenas prácticas de reglamentación y que tenga como base la transparencia, la no discriminación, y otros principios rectores de la reglamentación técnica, entre ellos, la competencia”.²¹⁹

Para tener marcos normativos acordes con la competencia, se deben seguir las siguientes líneas de acción establecidas en los convenios: i) Contribuir a que las comisiones encargadas de elaborar, formular, o evaluar proyectos de reglamentos técnicos lo hagan incorporando el derecho de competencia para contar con un marco legal que estimule la libre competencia; ii) Establecer un mecanismo de consulta con la SC, para evitar posibles obstáculos o limitaciones a la competencia en reglamentos técnicos, ; iii) Desarrollar un programa de capacitación tanto de competencia como de buenas prácticas de reglamentación técnica, para los encargados de la formulación de los reglamentos técnicos; y, iv) Integrarse en la discusiones acerca de políticas públicas.

²¹⁸ Convenio de cooperación interinstitucional para apoyar la formulación de normas jurídicas favorecedoras de la competencia (entre SC y SALJ); y, Convenio de cooperación interinstitucional para apoyar la formulación y revisión de normas jurídicas favorecedoras de la competencia (entre SC y STP).

²¹⁹Convenio de cooperación interinstitucional entre la SC y OSARTEC.

g. Convenio marco de cooperación y coordinación interinstitucional entre MINSAL y la SC; Convenio de cooperación y colaboración entre la SC y el MINEC; y, Convenio de cooperación y colaboración entre la SC y el CONACYT

El objetivo de los convenios radica en establecer las bases generales de coordinación institucional para la “creación de mecanismos permanentes de cooperación técnica eficaces, que faciliten y promuevan la comunicación ágil y oportuna, el intercambio de información y asistencia técnica para el óptimo cumplimiento de los objetivos institucionales de las partes y de las actividades de interés común, en el ámbito de sus competencias”.²²⁰

Lo cual se plantean lograr las instituciones por medio de los siguientes objetivos comunes detallados en los convenios: i) La construcción de mecanismos de comunicación eficientes para contar con el intercambio de datos e información de forma rápido y pertinente, y ii) Compartir asistencia técnica, conocimientos y herramientas relativas a las áreas de trabajo de las partes.

De manera individual, la SC como objetivo específico con MINSAL conviene en “sostener las reuniones necesarias para establecer futuras actividades conjuntas cuando sean procedentes”. De manera específica la SC con CONACYT convienen en “establecer la metodología, los indicadores, los medios y las periodicidades pertinentes para la recolección y sistematización de la información, con el propósito de contar con herramientas idóneas para la supervisión de los mercados y el cumplimiento de las leyes aplicables”.

En cuanto al MINEC, el convenio tiene los objetivos especiales de: i) Efectuar de manera continua el monitoreo acerca de las condiciones de competencia en el mercado de energía eléctrica; ii) Suministrar la información necesaria para investigaciones de prácticas anticompetitivas y las solicitudes de concentraciones en el mercado de energía, para que estas puedan ser solventadas de manera pronta, técnica, clara y pertinente; y iii) “Sostener las reuniones necesarias para establecer la metodología, los indicadores, los medios y las periodicidades pertinentes para la recolección y sistematización de la información, con el propósito de contar con herramientas idóneas para la supervisión de los mercados y el

²²⁰Convenio marco de cooperación y coordinación interinstitucional entre MINSAL y la SC; Convenio de cooperación y colaboración entre la SC y el MINEC; y, Convenio de cooperación y colaboración entre la SC y el CONACYT.

cumplimiento de las leyes aplicables”. (Convenio de Cooperación y Colaboración entre la SC y el MINEC)

**h. Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la SC y el CNR;
y, Convenio de cooperación Interinstitucional entre la SC y el MRREE.**

El convenio SC y CNR, así como SC y MRREE, tienen como objeto: “cooperar entre sí, en la esfera de sus respectivas competencias legales, con el fin de alcanzar y mantener una mejor ejecución de sus responsabilidades institucionales”. Por su parte el CNR y la SC convienen en “cooperar en áreas de mutuo interés, tales como el intercambio de información, el apoyo en la construcción de capacidades técnicas, la capacitación del recurso humano y el fortalecimiento institucional”.²²¹ En cuanto, la SC y el MRREE establecieron en su convenio cooperar para disminuir las imitaciones o obstáculos a la libre competencia que pudiesen estar presentes en los proyectos de instrumentos internacionales.

La identificación de las actividades que puedan o deban efectuarse conjuntamente, o por una de las instituciones, para utilidad de la otra, serán las que estipulen las áreas de interés común de cooperación entre ellas, las cuales deberán ser revisadas de manera regular por las partes.

Las áreas de cooperación entre el CNR y la SC son tres: “i) Colaborar en la administración y ampliación del contenido de la información suministrada por cada una de las partes; ii) Crear grupos conjuntos de trabajo, que faciliten la ejecución de tareas de interés de una o ambas partes, tales como estudios de instituciones y normativa jurídica; y, iii) Capacitar sobre las materias relacionadas con las finalidades de ambas de ambas instituciones”.²²²

En lo correspondiente a las áreas de cooperación entre el MRREE y la SC son: “colaborar en la formulación y análisis de proyectos de instrumentos internacionales desde la óptica de defensa de la competencia; establecer mecanismos de opinión consultiva para la detección previa de posibles restricciones a la competencia; participar en mesas de trabajo interinstitucionales para la discusión de políticas públicas; crear grupos conjuntos de trabajo, que faciliten la ejecución de tareas de interés de una o ambas instituciones, tales como

²²¹ Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la SC y el CNR.

²²² Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la SC y el CNR.

estudios de normativa jurídica; y, realizar capacitaciones sobre las materias relacionadas con las finalidades de ambas instituciones”.²²³

i. Convenio de cooperación y coordinación entre la SC y la Asociación Nacional de Protección de los Derechos de los Consumidores de El Salvador (APCES).

El convenio celebrado entre la SC y APCES, tiene por objeto: “establecer los mecanismos y bases de colaboración y coordinación mutua para mejorar las condiciones en las relaciones de consumo y otorgar mayor protección a los consumidores evitando las prácticas anticompetitivas, fomentando el respeto de los derechos de los consumidores y de la competencia; así como fomentar el intercambio de información que facilite cumplimiento oportuno de las actividades interés común en el ámbito de sus respectivas competencias.”²²⁴

Para cumplir con el objeto del convenio, las partes establecen las obligaciones y metodología de trabajo que se debe llevar a cabo para poder obtener los resultados esperados del convenio. Por su parte la APCES se compromete a suministrar a la SC la información que pudiese presentar posibles irregularidades o distorsiones en los mercados como indicios de la potencial existencia de prácticas anticompetitivas o de una posible limitación de la competencia. En lo respectivo a la SC, esta será responsable de capacitar acerca del Derecho de Competencia a los miembros de la APCES, así como cualquier otra actividad que promueva un mayor conocimiento sobre el tema.

Así mismo las instituciones adquieren en el convenio las responsabilidades conjuntas de: “i) Coordinar esfuerzos de monitoreo periódico de los mercados, a fin de evaluar continuamente el funcionamiento de las reglas vigentes y el comportamiento de los mismos; ii) Difundir los resultados obtenidos de las acciones conjuntas, pudiendo hacerse mediante publicaciones, entrevistas, o cualquier otro medio, de acuerdo a las posibilidades de las partes; iii) Organizar reuniones de trabajo entre sus funcionarios y miembros; y iv) Designar a un jefe o encargado quien será responsable de la coordinación y seguimiento de las acciones de cooperación que se deriven del presente convenio.”

j. Convenio de cooperación y coordinación entre la SC y el BCR.

²²³ Convenio de cooperación Interinstitucional entre la SC y el MRREE

²²⁴ Convenio de cooperación y coordinación entre la SC y la APCES

El convenio celebrado entre la SC y el BCR, tiene por objeto: “establecer las bases generales de coordinación institucional para el establecimiento de un mecanismo permanente de cooperación de las respectivas competencias de ambas partes, que coadyuve en la recolección, análisis, procesamiento e intercambio de información relacionada con los mercados financieros y que facilite el cumplimiento oportuno de las actividades interés común en el ámbito de sus funciones.”²²⁵

Para conseguir el objeto del convenio, se establecieron una serie de objetivos específicos en caminados a mejorar la coordinación y colaboración interinstitucional: En primer lugar, Reforzar la capacidad de ambas instituciones en lo relativo a la recopilación, procesamiento y sistematización de datos del sector financiero; En segundo lugar, se debe intercambiar información, aspectos operativos y todo conocimiento necesario acerca de los sectores financieros, con el propósito de prevenir e identificar las potenciales prácticas contrarias a la competencia.

Como tercer lugar, se deben ejecutar labores coordinadas y orientadas establecer condiciones de sana y libre competencia en los sectores de servicios financieros, lo cual llevará a cabo la SC en coordinación con el BCR, por medio de los estudios sectoriales de los mercados relevantes en cada sector, la evaluación de las condiciones de competencia, identificación de posición dominante o poder de mercado existente y las medidas concernientes a evitar y contrarrestar los abusos de posición dominante y de conducta.

Y como cuarto y último punto, monitorear de manera regular los mercados de servicios financieros, con la apoyo del BCR, con el propósito de verificar de manera constante el funcionamiento de las reglas vigentes y las condiciones de competencia de los mercados correspondientes al sector financiero, con la finalidad de desarrollar medidas de prevención y/o corrección de potenciales prácticas anticompetitivas.

k. Convenio de cooperación y coordinación entre la SC y la SSF.

²²⁵ Convenio de cooperación y coordinación entre la SC y el BCR.

El convenio establecido entre la SC y SSF “constituye un acuerdo de cooperación de ambas Superintendencias, para intercambiar la información disponible, así como brindar la cooperación necesaria para facilitar el cumplimiento de sus respectivas funciones”.²²⁶

En concordancia con el objetivo general se establecen tres objetivos específicos con la finalidad de poder obtener una cooperación eficiente los cuales son: i) Elaboración de mecanismos de comunicación que permitan el intercambio de información y datos de manera oportuna; ii) Compartir conocimientos y herramientas relativas a las áreas de trabajo de las partes, utilizando la asistencia técnica mutua; y iii) “Establecer la metodología, los medios y las periodicidades pertinentes para la recolección y sistematización de la información, con el propósito de contar con herramientas para la supervisión de los mercados sujetos al control y fiscalización de ambas Superintendencias y el cumplimiento de las leyes aplicables”.²²⁷

En definitiva, los convenios así como los acuerdos establecidos entre las diferentes entidades gubernamentales y la SC, están orientados a la creación de entornos más competitivos, lo cual se planea lograr por medio de la coordinación y cooperación interinstitucional eficiente delineada por medio de un objetivo general y varios objetivos específicos señalados en cada convenio, todo con la finalidad de tener un marco normativo e institucional que se vea fortalecido y este claramente definido, lo cual se logrará por medio de la cooperación entre los entes reguladores y supervisores, y la SC, así también como con la concordancia en el establecimiento de reglamentos y normas técnicas que sean formulados o modificados para que estén concordantes con un marco normativo de competencia.

3. Instituciones informales vinculadas

Las instituciones informales son aquellas instituciones que, a diferencia de las instituciones formales que son concretas, son abstractas y están relacionadas con los valores, con el sentir y pensar de cada individuo, de allí que sean subjetivas en cada persona y diferentes en cada región o país. Son consideradas parte fundamental de la PC debido al impacto que pueden generar en la sociedad y en las instituciones formales. La interrelación institucional de la PC implica que las instituciones informales son capaces de crearse o coexistir dentro

²²⁶ Convenio de cooperación y coordinación entre la SC y la SSF.

²²⁷ Convenio de cooperación y coordinación entre la SC y la SSF.

de las instituciones formales; por ejemplo, los valores y costumbres de hacer negocios que son heredadas en las empresas.

De lo anterior, es posible recalcar que una institución informal destacable es la cultura de competencia, en la cual inciden ciertas instituciones formales como la universidad, los medios de comunicación e incluso la misma SC con las diferentes estrategias de educación que realiza. La cultura de competencia es fundamental para fortalecer a la SC como institución y para lograr eficiencia y buenos resultados con sus acciones. Por ejemplo, es necesario que las empresas sepan que existe una Ley que prohíbe las prácticas anticompetitivas, también es imprescindible que los consumidores estén conscientes del daño que un cartel provoca a su bolsillo; por tanto, erradicar la cultura de la indiferencia, es un avance en materia de competencia para evitar futuras prácticas anticompetitivas y tener el apoyo de la sociedad.

Por otro lado, en cuanto a los valores y virtudes relacionados con la ética, la honestidad, la verdad, etc.; estos deberían estar dentro de todos los ciudadanos, inmersos en el ámbito de las instituciones formales, de los líderes y de los empleados para evitar cualquier tipo de conductas en contra de la Ley, de la sociedad, y de las buenas costumbres. Poseer estas virtudes haría un país libre de corrupción, de ilegalidades y de transgresiones. Así, un agente económico que ha cometido una práctica anticompetitiva debería, voluntariamente, acatar las consecuencias de sus actos y aceptar el pago de la multa, el cese de la conducta y las obligaciones interpuestas por la SC, en lugar de dilatar los procedimientos ante la CSJ con la finalidad de retrasar lo que, posiblemente, sea inevitable.

A manera de ejemplo, de acuerdo al Informe de Competitividad Global para El Salvador, la conducta ética de las empresas ha tenido una disminución en su desempeño, ocupa el puesto 114 para el último año, tal como se muestra su evolución en la siguiente tabla:

En consecuencia, las instituciones informales son capaces de crear mecanismos de fortalecimiento para las instituciones formales y así robustecer la PC o, también, crear obstáculos, siendo, por su naturaleza abstracta, difíciles de regular o sancionar. De allí que, las instituciones informales deben ser colmadas por la cultura de la competencia para crear conciencia de la necesidad de una PC eficiente y que garantice óptimos resultados.

C. Los obstáculos institucionales relacionados con la PC en El Salvador

La PC, en términos generales, puede enfrentarse con diferentes obstáculos institucionales, estos pueden ser formales, creados por instituciones formales, e informales, vinculados con las instituciones informales. Sin embargo, cabe aclarar que los obstáculos específicos van a depender del mercado en el que se realice la práctica anticompetitiva y, por tanto, de las instituciones relacionadas, serán analizados de forma casuística.

En primer lugar, en cuanto a los obstáculos formales, estos provienen de instituciones creadas para resolver asuntos jurídicos, económicos, sociales y políticos. En el caso de la PC, la aplicación de la LC está estrechamente vinculada con la instancia judicial, específicamente relacionada con las funciones de la SCA, Sala de lo Constitucional y los Juzgados de lo Civil y Mercantil (JCM); pero también se vinculan otras instituciones como los medios de comunicación, el sector privado, el resto del sector público, entre otros.

Así es que, la coordinación de instituciones estatales vinculadas con la PC va más allá de la propia autoridad de competencia e incluso del Órgano Judicial. Estas instituciones no siempre funcionan como activadoras y promotoras de la PC, pues pueden generar obstáculos en el proceso de ejecución

En segundo lugar, en relación a los obstáculos informales, estos son concernientes a situaciones abstractas y subjetivas, son códigos de conducta, valores sociales, cuestiones éticas, religiosas, morales, cívicas y vinculadas con la buena conducta. Por ejemplo, los intereses de la empresa privada para lucrarse realizando un cartel o práctica anticompetitiva, esto es un hecho considerado inapropiado, porque, se tiene conciencia que es una conducta que perjudicará el bolsillo de muchas personas y a la eficiencia económica, pero, aun así, se realiza.

En definitiva, las instituciones formales o informales pueden ayudar a que la PC tenga óptimos resultados o producir contrapesos y obstáculos que contrarresten el trabajo de la SC, provocando que no se alcancen de manera rápida y eficiente los objetivos determinados en la aplicación de esta política

1. Los Obstáculos en el mercado de harina de trigo: el caso harineras

a. Los obstáculos formales

En este apartado se abordará el trabajo que realizan las instituciones vinculadas a la PC en nuestro país, identificando los principales obstáculos institucionales formales, específicamente en el caso harineras, con la salvedad de que estos obstáculos no son exhaustivos y pueden variar dependiendo del mercado analizado.

Así, para tener una visión general del caso ejemplificativo, se iniciará con la explicación de la importancia de la legalidad de los actos de la SC; luego se mostrará la ilustración del proceso institucional que llevó el caso; posteriormente se hará alusión a ciertas instituciones vinculadas como los medios de comunicación, la FGR, la CSJ y, específicamente, para el caso de harineras, es necesario conocer la relación que tiene la PC con la Defensoría de Consumidor antes y después de la confirmación de la práctica.

Entonces, antes de mostrar la ilustración de la línea de tiempo institucional del caso harineras e iniciar con el detalle de las instituciones formales vinculadas en la PC, resulta necesario explicar la importancia de la legalidad de los actos de la SC.

La SC en varios casos se ve obligada a demostrar el apego a derecho y la legalidad de sus resoluciones, debido a que, frecuentemente los agentes económicos sancionados recurren ante la SCA de la CSJ para demandar a la SC en procesos contenciosos administrativos, esto lo hacen por suponer el cometimiento de afectaciones a derechos en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores. Asimismo, la SC posee igual facultad, cuando estime que la SCA ha emitido alguna resolución que afecte o restrinja principios o derechos de orden constitucional.

Por lo que, la SC debe comprobar ante la Sala de lo Constitucional de la CSJ que en la tramitación de los procedimientos administrativos seguidos de conformidad con la LC no se ha violado ningún derecho legal o constitucional, además, comprobar ante la misma Sala que los actos emitidos en contra de la SC (como en el caso de sentencias de la SCA) adolecen de violaciones a derechos constitucionales.

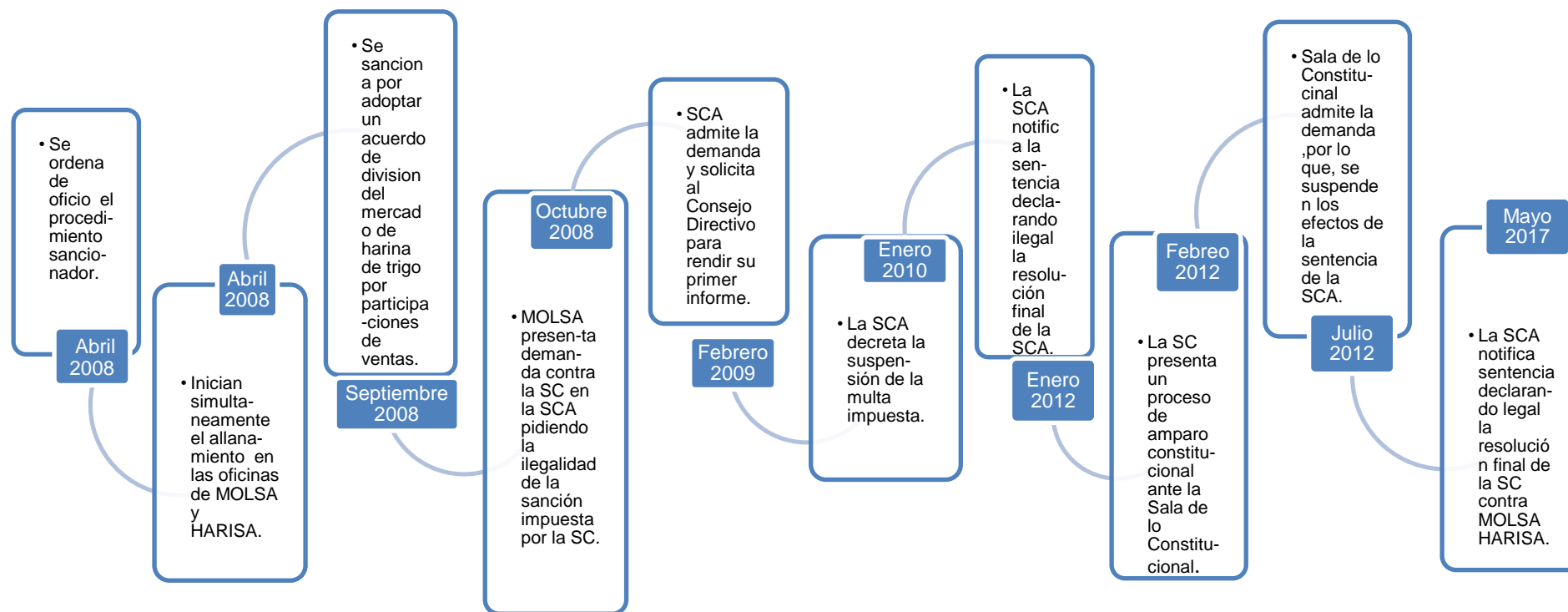
Dicho lo anterior, la importancia que conlleva que los actos de la SC sean legales es muy significativa y relevante, por esa razón, las funciones y facultades que desempeña la autoridad de competencia están apegadas a sus normas de ética, aplicándolas especialmente en el desarrollo de la tramitación de los casos que lleva a cabo. Algunas de estas normas son²²⁸:

- Utilizar solo medios legales para recabar información y evidencia relacionada con la investigación.
- Evaluar y escoger las técnicas más apropiadas y efectivas para llevar a cabo la producción de pruebas, teniendo en cuenta la obligación de actuar con dignidad, equidad, moderación, rigor e imparcialidad.
- Garantizar el debido proceso dentro de la investigación.
- Actuar frente a las personas involucradas con respeto, evitando actuaciones que comprometan, insulten, abusen o menosprecien a las personas.
- Asegurar que toda la información recabada sea relevante para la investigación.
- Inspeccionar los documentos relevantes para la investigación sin alterarlos, reportando los hallazgos de manera objetiva y oportuna.
- Evaluar los hechos de manera objetiva y técnica para determinar el carácter anticompetitivo de la conducta investigada.
- Asegurar que las investigaciones se realicen con integridad y conforme a los
- La SC al cumplir dichas normas garantiza la legalidad de sus actos y la buena labor en el desarrollo de sus investigaciones, que están sujetas bajo los procedimientos dictados en la Constitución, leyes y reglamentos.

²²⁸ Normas éticas para la Superintendencia de Competencia (2006). Disponible en: <http://sc.gob.sv/site/uploads/RS-AG-03-2006.pdf>

A continuación, se muestra la ilustración del proceso institucional que se llevó a cabo en la resolución final por prácticas anticompetitivas, tomando como ejemplo el caso de harina de trigo:

ILUSTRACIÓN 5 Línea del tiempo del caso harineras



Fuente: Elaboración propia en base a la resolución final del caso harineras y la app de "Casos en línea" de la Superintendencia de Competencia.

De acuerdo, a la ilustración anterior el primero de abril de 2008, la SC inició el procedimiento sancionador de oficio en contra MOLSA y HARISA por indicios de un probable acuerdo entre ambos agentes económicos en el mercado de harina de trigo. En el allanamiento realizado a los agentes económicos se encontró evidencia que demostró un acuerdo entre competidores regulado por la LC, división del mercado. Por lo tanto, el CDSC resolvió, el cuatro de septiembre de ese mismo año, que HARISA y MOLSA infringieron la Ley y les impuso una multa del 3% respecto de las ventas anuales obtenidas en el año 2007 y, además, se les ordenó el cese de conducta.

Posteriormente, MOLSA presentó una demanda en contra de la SC ante la SCA solicitando la ilegalidad del acto administrativo (resolución final); mientras, HARISA presentó un escrito solicitando se le concediera una audiencia para optar por una medida cautelar. Ambas demandas fueron admitidas en febrero y marzo de 2009 respectivamente. Es así que, el catorce de enero de 2010, la SCA decretó la suspensión de la multa impuesta a MOLSA y HARISA, pero no fue hasta enero de 2012 que declaró ilegal la resolución final de la SC, y señaló que no existían fundamentos en la resolución judicial que autorizó el allanamiento, por lo que, como sucede en la doctrina del fruto del árbol envenenado, quedaba invalidado todo el procedimiento administrativo sancionador y, de ser así, las pruebas recogidas en el allanamiento quedaban anuladas.

Por lo que, el 28 de febrero del mismo año, la SC presentó un proceso de amparo constitucional contra la SCA argumentando la violación del derecho a la seguridad jurídica, siendo admitida por la Sala de lo Constitucional y quedando suspendida la sentencia de la SCA. Finalmente, el 25 de marzo de 2017 (nueve años después), se declaró legal la resolución final de la SC.

Una vez explicada la importancia de la legalidad de los actos de la SC y analizada la línea de tiempo del caso harineras, se procederá a evidenciar cada uno de los obstáculos institucionales de este caso en específico

- **La instancia judicial**

La instancia judicial vinculada con la ejecución de la PC, está constituida por la CSJ principalmente relacionada con las funciones de la SCA y la Sala de lo Constitucional, debido a que, son las instancias que tienen la facultad de revisar los actos administrativos impugnados, lo cual podría avalar o refutar la constitucionalidad y legalidad de la

resolución final emitida por la SC y, a su vez, reforzar o debilitar la correcta ejecución de la PC. Además, se incluyen los JCM.

Sala de lo Contencioso Administrativo

Después de adquirir firmeza administrativa, los agentes económicos sancionados tienen la potestad legal de demandar a la SC en procesos contenciosos administrativos, por suponer el cometimiento de afectaciones a derechos en la tramitación de los procedimientos sancionadores. De igual forma, el Superintendente de Competencia o el CDSC tienen la facultad de demandar a la SCA cuando estime que esta ha emitido alguna resolución que afecte o restrinja principios o derechos del orden constitucional.

Por ejemplo una vez firme la resolución final en la cual se ha comprobado la práctica anticompetitiva, el agente económico inconforme con la decisión del CDSC, puede optar por recurrir ante la SCA, para hacer valer el derecho de acceso a la justicia, presentando una demanda en contra de la SC en un plazo de 60 días hábiles²²⁹ después de notificada la resolución final, entonces, a partir de la demanda proporcionada por el sancionado la SCA puede, según sus valoraciones, decretar legal o ilegal la resolución impugnada.

En el caso por prácticas anticompetitivas cometidas por los agentes económicos HARISA y MOLSA el CD de la SC, el 4 de septiembre del 2008²³⁰, les impuso una multa por un total de US\$4, 032,672.10; y, además se les ordenó el cese de la conducta. Entonces, los sancionados inconformes con la decisión del CD de la SC, presentaron, el 28 de octubre del 2008, una demanda en contra la SC ante la SCA de la CSJ, pidiendo la ilegalidad de la sanción impuesta por la SC.

Seguidamente, el 9 de febrero del 2009, la SCA notificó la admisión de la demanda en la que suspendió provisionalmente la ejecución de los actos administrativos impugnados, es decir, se detiene el cobro de la multa y la orden del cese de la conducta impuestas a las harineras, resultando así que, el proceso de eliminación de dichas prácticas anticompetitivas en el mercado de harina de trigo se prolongue, causando un perjuicio en el bolsillo de los consumidores, dado que, los precios de harina no bajan por el cometimiento de la conducta anticompetitiva que sigue ocurriendo. En pocas palabras, al continuar con la práctica, las harineras siguen apropiándose del beneficio del consumidor.

²²⁹ Art. 11 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

²³⁰ Resolución final por parte del Consejo Directivo de la SC en el caso de harineras. Disponible en la app "Casos en línea" de la Superintendencia de Competencia <http://app.sc.gob.sv/>

Posteriormente, el 19 de enero de 2012, después de 4 años de haberse emitido la resolución e impuesto las sanciones, la SCA notificó la sentencia que declaró ilegal la resolución final de la SC, supuestamente, por no existir fundamento en la resolución judicial que autorizó el allanamiento y registro expedida por el juez²³¹. Sin embargo, la SC no estuvo de acuerdo con esta sentencia porque según la autoridad de competencia, violaba el derecho constitucional de seguridad jurídica²³². Por lo que, la SC, el 28 de febrero de 2012, presentó un proceso de amparo ante la Sala de lo Constitucional en contra de la sentencia de la SCA.

Después de un proceso de revisión de la sentencia emitida por la SCA, la Sala de lo Constitucional, en mayo de 2017, luego de un exhaustivo análisis legal y constitucional, remitió nuevamente el caso ante la SCA, a fin de que, emitiera una nueva sentencia de acuerdo a lo estipulado por la Sala Constitucional, es decir que declarara legal la resolución final en contra de las harineras, es decir que, la CSJ, máxima autoridad en materia de derecho, después de un largo tiempo, confirmó lo decretado en 2008 por la SC, que MOLSA y HARISA se habían dividido el mercado con la finalidad de apropiarse del beneficio del consumidor y, en consecuencia, dañar la competencia en el mercado de harina de trigo en El Salvador y afectar la eficiencia económica.

Finalmente, y para satisfacción de la SC y todas las instituciones que apoyan la PC, fue hasta el 25 de mayo del 2017, después de transcurrir 9 años aproximadamente desde que comenzó toda esta dilatación judicial, la SCA notificó la sentencia declarando legal la resolución final de la SC contra las harineras.

Cabe resaltar que, el proceso archivado tanto tiempo en la CSJ, desde 2008 a 2017, provocó que el procedimiento judicial se prolongara por muchos años. Esto a causa de que no existen plazos definidos para su la tramitación y finalización de casos.

Todo el procedimiento institucional que transcurrió la resolución final del caso de harineras, demuestra que no existen plazos definidos en la institución contenciosa administrativa, para ejecutar las decisiones judiciales, además, la dilatación del tiempo que se efectuó, podría ser a causa de la existencia de un solo tribunal de lo contencioso administrativo, generando una acumulación de trabajo en dicha instancia, ya que, recibe numerosas reclamaciones o casos a resolver. También, “podrían existir intereses

²³¹ Sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Disponible en: <http://www.sc.gob.sv/administrator/appsc/cls/files/011211.pdf>

²³² De acuerdo a la SC, se violentó el artículo 1 de la Constitución, específicamente el derecho a la seguridad jurídica en sus manifestaciones concretas de interdicción a la arbitrariedad del poder público, y de la obligación de motivar las resoluciones judiciales tal como lo describe en el amparo.

distintos y contrapuestos”, que no estén acorde al cumplimiento efectivo de la PC, provocando que el desarrollo de estos procedimientos judiciales no sea con rapidez, lo que causa obstáculos judiciales a los óptimos resultados de la PC.

Por lo tanto, los obstáculos encontrados en esta institución se observan en los plazos no definidos de tiempo en el desarrollo de las resoluciones, intereses contrapuestos a la efectiva ejecución de la PC, falta de conocimientos técnicos, económicos y de comprensión de la importancia de la competencia, dificultad para abordar con seriedad y con detenimiento el tema de competencia, y la existencia de un solo tribunal contencioso administrativo.

Sala de lo Constitucional

Es una institución que posee la facultad de conocer y resolver procesos de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, así como amparos y exhibición de la persona. “El trabajo de la SC en este tipo de procesos es comprobar ante la Sala de lo Constitucional de la CSJ que en la tramitación de los procedimientos administrativos seguidos de conformidad con la LC no se ha violado ningún derecho establecido en la Constitución, así como comprobar ante la misma Sala que actos emitidos en contra de la SC (como pueden ser los emitidos por la SCA) adolecen de violaciones a derechos constitucionales”²³³.

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, la SC en el desarrollo del caso de harinas, recurrió a la Sala de lo Constitucional, porque no estaba conforme con la decisión de la SCA sobre la ilegalidad de la resolución final emitida, entonces, el 28 de febrero de 2012, presentó un proceso de amparo constitucional alegando que se violentó el derecho a la seguridad jurídica en sus manifestaciones concretas de interdicción a la arbitrariedad del poder público, y de la obligación de motivar las resoluciones judiciales²³⁴. Aunque, la SC puede impugnar la resolución de la SCA, esto provoca el prolongamiento de tiempo de la solución del caso en cuestión, dado que, al igual que el caso de la SCA, no están establecidos plazos determinados para la tramitación y finalización de los casos.

Finalmente, es hasta el 28 de octubre del 2014 cuando la Sala de lo Constitucional notificó la sentencia definitiva en la que se declaró a favor de la SC el amparo solicitado por el CD de la SC, dándole la razón a la autoridad de competencia y ordenando a la

²³³ Memoria de Labores 2015 de la Superintendencia de Competencia.

²³⁴ Amparo por parte de la Superintendencia de Competencia ante la Sala de Constitucional. Disponible en: <https://issuu.com/scompetencia/docs/amparosc>

SCA que declarará una nueva sentencia en base a los parámetros constitucionales dictados por la Sala de lo Constitucional. Seguidamente, se debe esperar hasta que la SCA resuelva, es decir, esperar nuevamente un periodo indefinido, el cual ocasiona que se paralice la ejecución efectiva de la PC, pero lo más lamentable son las consecuencias económicas que siguen sucediendo en los consumidores, por el cometimiento de la práctica anticompetitiva que no ha cesado. Así es que, el tiempo en el que se mantuvo archivado el caso, más allá del necesario podría considerarse como otro obstáculo judicial en contra de la PC, es decir, hubo una dilatación del tiempo por no tener plazos establecidos en el desarrollo de las resoluciones.

Juzgados de lo Civil y Mercantil

Los JCM son los competentes para conocer las demandas de la FGR en relación con los cobros de las multas aplicadas por la SC, y así, hacer efectiva la sanción pecuniaria por el cometimiento de prácticas anticompetitivas impuestas a los agentes económicos.

En el caso harineras, una vez decretada legal la resolución final de la SC por parte de la SCA, queda en manos de la FGR, si es que el Superintendente de Competencia lo solicita, hacer los posteriores procedimientos para que las sanciones impuestas sean cumplidas por parte de los infractores. Sin embargo, para llevar a cabo el cumplimiento de las multas, la FGR debe acudir a los JCM, ya que, estos se encargan de aplicar la normativa y emitir la orden de cobro de las multas.

Ahora bien, el cobro de dichas multas no se efectúa rápidamente, porque, a veces la interpretación de la ley que hacen los jueces no es uniforme, dado que, existe independencia judicial, es decir, cada juez entiende y aplica la norma según cómo cree que es lo mejor, lo que provoca que muchas veces no se acuerden los mismos criterios. La causa de esta falta de homogeneidad interpretativa puede estar sujeta al desconocimiento de la LC y a la PC, entonces, esto ocasiona que el procedimiento sancionador de cobros se dilate por mucho más tiempo, situación que provoca un beneficio a los agentes económicos sancionados y un obstáculo a la PC.

Pero, además de las exposiciones de fondo que dilatan el cobro de la multa, los jueces pueden imputar, incluso, exposiciones de forma que no se relacionan directamente con la raíz del caso, como, por ejemplo, el hecho de no aceptar que cualquier funcionario de la SC sea quien firme las certificaciones cuando no es un tema regulado en la ley, causando que el proceso de cobro se siga retrasando.

Para el caso harineras, el accionar de los juzgados ha estado ausente, debido a que, no han decidido actuar por falta de uniformidad en las decisiones y en las interpretaciones de la ley que representa un obstáculo más, ya que, limita y atrasa la resolución de los casos. Por lo tanto, los obstáculos encontrados en esta instancia se encuentran en la interpretación de normativa diferente por la independencia judicial existente, la contraposición en los criterios entre los jueces, y por el ultimo el determinar fallas que no son de fondo en las resoluciones finales

En definitiva, todo el procedimiento judicial anterior, tanto en la Sala de lo Constitucional, la SCA y los JCM, tiene muchos obstáculos que imposibilitan que los procesos se agilicen y el cobro de la multa se ejecute de manera rápida, pero, además, que la PC no obtenga los resultados deseados y esperados rápidamente, provocando, de tal forma, que sigan ocurriendo consecuencias económicas a los consumidores, porque, no cesa la conducta anticompetitiva.

Por tanto, puede observarse que, aunque la SC cumpla con todas sus facultades y el desarrollo correcto de la PC en cuanto a la investigación de prácticas anticompetitivas y sanción a los infractores, necesita el apoyo y cooperación del sistema judicial para obtener el mejor resultado en cuanto a la aplicación efectiva de la PC

- **La Fiscalía General de la Republica**

La FGR es la institución encargada de la defensa de la legalidad en El Salvador; por lo tanto, la efectividad de los actos de la SC pueden estar respaldados por dicha institución ante la CSJ, ese respaldo debe ser completamente independiente pues su motivación resulta exclusivamente de lo que la expresado por las leyes.

El papel de la FGR es clave en la aplicación efectiva de la PC y la LC en materia de prácticas anticompetitivas, teniendo en cuenta que, la SC no puede hacer efectivo el cobro de la multa impuesta a los agentes económicos que cometen prácticas anticompetitivas, ya que, no se encuentra establecido en la LC, por lo que, la SC debe acudir a la FGR para hacer efectivo el cobro y compromisos de pago de las multas. La recaudación monetaria ingresa al Fondo General de la Nación.

Por un lado, la SC para la imposición de una multa tal como lo expresa la LC en el art. 37 toma en cuenta el daño causado, el efecto sobre terceros, la duración de la práctica

anticompetitiva, las dimensiones del mercado y la reincidencia, así, la multa representaría una manera de devolver a la sociedad el daño generado por los agentes económicos.

Sin embargo, si la multa no es cobrada y se presentan medidas cautelares no se podrán ejecutar tal sanción y el daño en el mercado seguiría realizándose, impactando de manera negativa la eficiencia económica y afectando principalmente el bolsillo los consumidores.

Por ejemplo, en el caso Harineras, en el cual se demostró que MOLSA y HARISA acordaron repartirse el mercado; fue evidente el daño causado a los salvadoreños pues 1,323,160 hogares salvadoreños consumen pan (cerca del 96% del total) gastando aproximadamente US\$30 millones de dólares al mes en este rubro, monto que representa cerca del 4% del gasto total, es decir, por cada US\$100 dólares que un hogar salvadoreño gasta, cerca de US\$4 lo destina al pan. Pero, las multas no pudieron ser cobradas puesto que, aunque la FGR realizó la demanda en contra de HARISA, la medida cautelar implementada por MOLSA en la SCA, como se explicó con anterioridad, hizo que también el caso se detuviera en los juzgados²³⁵.

Es importante señalar que, el 23 de mayo del presente año, la SCA falló a favor de la SC en los juicios contenciosos iniciados por las sancionadas, confirmando la legalidad de la resolución emitida por la SC el 4 de septiembre del año 2008. Lo anterior, permitió la actuación eficiente por parte de la FGR, puesto que, según información de La Prensa Gráfica, en el 2008 ya se había promovido una demanda en contra de HARISA y se espera que un juzgado de lo civil lo reactive, no se había llevado a cabo debido a que existía una medida cautelar por parte de MOLSA en la SCA. También, se promueve una demanda por \$1.9 millones en contra de MOLSA.

Por lo tanto, para el caso harineras, las implicaciones jurídicas han podido ser resueltas y se obtuvo un resultado favorable para la SC; sin embargo, el proceso duró 8 años y siete meses y durante ese tiempo hubieron muchos cambios en el mercado, incluso la entrada de nuevos competidores, y en todo ese tiempo pudieron seguirse realizando prácticas que perjudicaban al bolsillo de los consumidores teniendo como resultados pérdidas económicas mayores.

En síntesis, los obstáculos que se presentaban era la ausencia de participación en el proceso por parte de la FGR, debido a que, no respaldaba las acciones de la SC y

²³⁵ App Casos en Línea de la SC www.sc.gob.sv

tampoco causaba presión para el pago de las multas, pero era debido a los amparos impuestos que fueron resueltos y ahora, la FGR está actuando en defensa de la legalidad. Además, esta instancia no cuenta con el suficiente personal capacitado en materia de competencia y el cobro de la multa es detenido por las medidas cautelares impuestas por los agentes económicos en la SCA.

- **La Dirección de Protección al Consumidor**

La Ley de Protección al Consumidor, es la institución formal establecida con el propósito de velar por los derechos de los consumidores y el ente responsable de aplicar la ley es la Defensoría del Consumidor, quien debe asegurarse que los derechos e intereses de los consumidores no sean violentados, por lo cual, es del interés de la institución que las empresas ofrezcan precios justos acompañados de buena calidad, para lo cual las empresas deben encontrarse en una situación de sana y libre competencia, porque es en un ambiente competitivo en donde las empresas ofrecen precios bajos, mayor calidad y variedad, puesto que rivalizan por una ración en el mercado.

Sin embargo, con el afán de obtener mayores beneficios de una manera más rápida y fácil, las empresas llevan a cabo prácticas anticompetitivas como la conformación de carteles y/o el abuso de la posición dominante, las cuales resultan nocivas para el bienestar del consumidor sobre todo cuando se trata de bienes esenciales, pues con dichas prácticas se obtienen precios mayores a los que se tendrían en una situación de competencia, atentando, por tanto, contra los derechos de los consumidores, entre ellos específicamente el establecido en el Art. 4 Literal a) de la Ley de Protección al Consumidor, es derecho básico de los consumidores “ser protegido de las alzas de precios de los bienes y servicios esenciales”.

Por lo anterior, las actuaciones de la SC en el mercado de harina de trigo, materia prima fundamental en la elaboración de pan, son de relevancia e importancia para la Defensoría del Consumidor quien por medio de sus entrevistas y declaraciones en 2008 alertó sobre una situación atípica en los elevados precios de dicho mercado, lo que sirvió de indicio para que la SC iniciara de oficio la investigación de las condiciones de competencia, lo cual resultó en un proceso administrativo sancionador que terminó con la resolución final, en la cual, se estableció que entre las dos grandes empresas del mercado HARISA y MOLSA existía un acuerdo para establecer el precio y repartirse el mercado, dicho acuerdo afectaba cerca del 98% de los hogares salvadoreños que consumen pan, los

cuales pagaron en “un período de 25 meses un sobreprecio aproximado del 22 % en la harina de trigo, equivalente a \$25 millones”.²³⁶

Además, la SC comprobó que las empresas estaban violentando la LC al llevar a cabo prácticas anticompetitivas que tenían particular gravedad sobre los consumidores, le ordenó el cese de la práctica y el pago de una multa en agregado de \$4, 032,421.36, sin embargo, las empresas acudieron a la SCA a demandar a la SC solicitando la ilegalidad de la sanción impuesta, posponiendo el pago de la sanción impuesta. Los litigios por la legalidad de la sanción duro 9 años.

A pesar de la relevancia del caso para los consumidores, debido a que violentaba sus derechos básicos con precios altos en un bien esencial, la Defensoría del Consumidor prácticamente dejó todo en manos de la SC y se desentendió de la situación, a pesar de que el art. 58 literal i) de la LPC establece que la Defensoría del Consumidor debe representar directamente o por medio de apoderados a los consumidores, en el ejercicio de sus derechos y facultades ante las instancias administrativas y judiciales.

Sin embargo, la Defensoría del Consumidor no acompañó a la SC en el proceso judicial lo cual disminuyó la presión ejercida para solventar el caso de la manera más pronta y eficiente, dejando sin respaldos a la SC en su deber de eliminar las prácticas anticompetitivas en el mercado de harina de trigo, los cuales, continuaron dañando el bienestar social y violentando los derechos e intereses de los consumidores por 9 años más.

Por lo tanto, la falta de cooperación por parte de la Defensoría del Consumidor en caso harineras puede considerarse como un obstáculo para que el caso harineras no hubiese tenido la importancia que realmente merecía. Y enmarca la importancia sobre el respaldo que las demás instituciones deberían de dar a la SC en los diferentes casos de investigación.

- **Los medios de comunicación**

El caso harineras es considerado uno de los más emblemáticos en cuanto a prácticas anticompetitivas, específicamente por el acuerdo entre competidores art. 25 letra d) de la Ley de Competencia, tomando relevancia a partir del allanamiento realizado MOLSA y HARISA en abril de 2008, lo que permitió recabar la evidencia necesaria para sancionar a

²³⁶ Barraza, S. Siga con su trabajo Superintendencia. La Prensa Gráfica, viernes 30 de junio de 2017.

dichos agentes económicos, con documentación que señalaba la división del mercado de harina de trigo por participaciones de ventas en un 55% y 45% respectivamente.

En ese momento, la normativa de competencia llevaba poco tiempo en vigencia, específicamente desde el año 2006. Por lo que, los medios de comunicación tenían un desconocimiento total sobre las prácticas anticompetitivas y como estas afectan el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica, reflejando una falta de cultura en cuanto al tema de competencia.

Durante los 11 años de la SC, la institución ha buscado promover la cultura de competencia por medio de la difusión de comunicados de prensa, entrevistas con los medios de comunicación y un “Blog de Competencia” en la versión digital del periódico “El Economista”.

Sin embargo, la densidad del tema y la poca especialización de los medios de comunicación como lo son radio y medios digitales que cubren noticias relacionadas al rubro judicial como económico, generan que la normativa no se entienda o se interprete erróneamente.

Además, resaltar que la SC realiza capacitaciones vinculadas a la PC a jefes de prensa y periodistas, pero como las salas de redacción de los medios de comunicación tienen rotaciones de periodistas de cada rubro, lo cual, provoca que los capacitados en materia de competencia por la SC sean trasladados a una sección diferente; haciendo que se pierda el conocimiento obtenido del tema, afectando la redacción de la noticia.

Otro aspecto muy importante, que se debe, tomar en consideración es que los medios de comunicación reciben diariamente muchísimos comunicados de prensa y cuentan con un número limitado de páginas o espacio para publicar o transmitir la noticia, por lo tanto, es el jefe de redacción es quien decide cual es la noticia de mayor o menor relevancia que debe ser publicada o transmitida, descartando otras noticias.

En cuanto al caso de harinera, la noticia se ha desarrollado en diferentes periodos, comenzando en 2008 con el allanamiento y la resolución final del caso, hasta la sentencia de legalidad del acto por parte de la SCA en 2017.

El desarrollo del caso en los medios de comunicación, estuvo en manos de los jefes de redacción, quienes determinaban la relevancia de la noticia y decidían si se publicaba o

no, pero, cabe mencionar que, aunque las noticias del caso harineras no se publicaran, los medios de comunicación tienen toda la información del proceso que se está desarrollando.

En síntesis, los obstáculos que surgen en los medios de comunicación es que, aunque se busque dar las capacitaciones necesarias, no existen resultados favorables, debido, a la constante rotación de periodistas que no pueden especializarse en un tema específico y se pierden las inversiones en educación sobre competencia, ya que, no se logra el resultado esperado, es decir, normativa nueva para los periodistas, poca especialización de los periodistas dedicados al rubro judicial y económico, rotación de las salas de redacción, y páginas limitadas para espacio en prensa, considerando la amplia cantidad de comunicados prensa recibidos por las redacciones.

b. Obstáculos informales

Como se mencionó en el apartado A de este capítulo, las instituciones informales tienen que ver principalmente con las valoraciones humanas; sin embargo, dichas valoraciones tiene efectos que podrían generar dificultades en la aplicación de la PC, afectando su eficacia, entre algunos obstáculos informales de las instituciones formales identificados en el caso de harina de trigo, haciendo énfasis en que cada mercado en el cuál se desarrolle una práctica anticompetitiva es diferente, y pueden existir otros obstáculos, se puede mencionar que para el caso seleccionado son los siguientes:

- Los agentes económicos han tenido una conducta de resistencia a favor de la competencia. Teniendo la presión ética, social, de honestidad o de desprestigio, por las obligaciones que no han cumplido por la violación que hicieron a la LC, por la práctica anticompetitiva cometida.
- En cuanto al órgano judicial, la dilatación de los plazos podría deberse, entre otras razones, a la falta de conocimiento de la PC, lo que podría provocar cierta desidia, indiferencia o desinterés en resolver pronta y oportunamente los casos relacionados con la SC, situación que fue clara en el caso contra HARISA y MOLSA.
- La tardía implementación de la PC en nuestro país, ha generado falta de cultura de competencia, lo cual afecta directamente a los consumidores y a la eficiencia económica. Durante muchos años, el bolsillo de los consumidores se ha visto

perjudicado por el aumento de los precios de los bienes como es el caso de la harina de trigo, que es un bien esencial para la canasta básica.

- La ética empresarial juega un papel fundamental debido a su incidencia en la forma de hacer negocios, puesto que, representa el comportamiento de la oferta de bienes y servicios. En esta investigación se logró indagar que los empresarios podrían encontrarse en una situación en la que para aumentar sus ganancias tengan dos opciones: competir o coludir; aunque, no podemos afirmar cuál de las dos opciones le generaría mayores beneficios, se esperaría que eligiera competir, ya que, se genera un mayor beneficio social. Sin embargo, en el caso harineras como se ha detallado en los apartados anteriores optaron por cometer un cartel.
- Otro obstáculo es la corrupción que podría darse debido a los beneficios económicos que están en juego en los casos de prácticas anticompetitivas, aunque son actos difíciles de evidenciar.

En conclusión, a este capítulo, se presenta el siguiente cuadro que resume algunos de los obstáculos institucionales de la PC en El Salvador para el caso harineras sancionado por la SC:

CUADRO 7
Principales obstáculos formales en las instituciones en el caso harineras

Institución	Obstáculos
Sala de lo Contencioso Administrativa	➤ Plazos no definidos de tiempo en el desarrollo de las resoluciones
	➤ Intereses contrapuestos a la efectiva ejecución de la PC.
	➤ Falta de conocimientos técnicos, económicos y de comprensión de la importancia de la competencia.
	➤ Dificultad para abordar con seriedad y con detenimiento el tema de competencia.
	➤ Existencia de un solo tribunal contencioso administrativo.
Sala de lo Constitucional	➤ Dilatación del tiempo por no tener plazos establecidos en el desarrollo de las resoluciones.
Juzgados de lo civil y mercantil	➤ Interpretación de normativa diferente por la independencia judicial existente.

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contraposición en los criterios entre los jueces. ➤ Determinar fallas que no son de fondo en las resoluciones finales.
Fiscalía General de la República	<ul style="list-style-type: none"> ➤ No cuentan con el suficiente personal capacitado en materia de competencia. ➤ El cobro de la multa es detenido por las medidas cautelares impuestas por los agentes económicos en la SCA.
Dirección de Protección al Consumidor	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta de apoyo y cooperación de la DC para presionar a la instancia judicial en la resolución del caso harinera.
Medios de Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Normativa nueva para los periodistas. ➤ Poca especialización de los periodistas dedicados al rubro judicial y económico. ➤ Rotación de las salas de redacción. ➤ Páginas limitadas para espacio en prensa, considerando la amplia cantidad de comunicados prensa recibidos por las redacciones.

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO IV: EFECTOS ECONÓMICOS DE LA PC

El objetivo de este capítulo es evidenciar como los obstáculos institucionales son capaces de reducir los beneficios económicos de la PC. Para conseguir tal propósito, se comenzará detallando los beneficios económicos que se obtienen con la aplicación de esta política (A); seguidamente, se expondrán las consecuencias económicas de los obstáculos institucionales (B).

A. Los beneficios económicos de la PC

El libre funcionamiento de los mercados en un entorno competitivo es la mejor manera de asignar bienes y servicios entre los miembros de una sociedad, en el sentido de que bien o servicio sea producido eficientemente, que sea de calidad y que se adquiera a un menor costo, de tal manera que el precio de equilibrio sea aquel por medio del cual el empresario obtenga las ganancias justas de su negocio y el consumidor sea capaz de adquirir un bien o servicio al precio que está dispuesto a pagar, o incluso más bajo. Es decir que, “los empresarios reciben a cambio del bien o servicio que producen, un monto de ingreso por cada unidad adicional igual al costo adicional (que incluye también la remuneración al empresario) en que incurrieron para producirla, dicho ingreso es asimismo equivalente al precio que los consumidores están dispuestos a pagar por el bien.”²³⁷

En este sentido, cuando existe libre competencia los mercados se vuelven competitivos, incentivando la innovación de las empresas tanto en sus técnicas y procesos de producción, así como en la creación de nuevos productos y, por tanto, aumentan las alternativas de compra para los consumidores, expandiendo su libertad de elección, entonces, el bienestar económico es optimizado por el aumento del bienestar social.

Lo anterior se logra, además de otras políticas y otros tipo de acciones, aplicando una PC institucionalmente efectiva, que busque, entre otras cosas eliminar y prevenir las prácticas anticompetitivas que obstaculizan la libre competencia, a través de la intervención estatal y una política de competencia que, en términos generales, tenga como objeto lograr la eficiencia en el mercado y el bienestar de los consumidores, el desarrollo económico y el crecimiento económico de tal manera que los mercados puedan funcionar sin las distorsiones que generan las concentraciones de poder.

²³⁷ Aguilar, J. (1994). Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica. *CFC, México*. Pág. 8.

Sin embargo, además de la aplicación de la PC y su ejecución, para que esta sea efectiva dependerán en gran medida de la cooperación del entramado institucional y político de cada sociedad, como se ha mencionado en el desarrollo de este capítulo. Puesto que, para cualquier política, su existencia y eficacia dependerá de una amplitud de aspectos relacionados, como lo son las instituciones vinculadas a la ejecución de la política, tanto formales como informales.

Ahora bien, al tener una efectividad en la aplicación de la PC, se pueden obtener, entre otro tipo de beneficios, los beneficios económicos que favorezcan y mejoren la calidad de vida de las personas, así como la economía de un país en general. Entre los beneficios que se generan se encuentran, entre otros los siguientes aspectos:

a) Se alcanza eficiencia productiva en un mercado competitivo, dado que, "el número de empresas por industria es más eficiente, es decir, si una industria resulta atractiva por generar beneficios superiores a los normales, esto hace que, acudan nuevas empresas, por lo que, provocará que la demanda de insumos crezca, haciendo que el precio de los mismos se incremente y los costos se eleven eliminando los beneficios extraordinarios"²³⁸.

b) La competencia fomenta la actividad empresarial y la eficiencia, proporcionando al consumidor más opciones de elección de compra, además contribuye a bajar los precios y mejorar la calidad. Esto se logra, debido a que, "la manera más sencilla de hacerse con un mercado es ofrecer mejores precios. En un mercado competitivo, los precios tienden a bajar, por el número de empresas que rivalizan entre sí. Esto no solo es bueno para los consumidores: cuando hay más gente que puede comprar las empresas se animan a aumentar la producción, dándole un impulso a la economía en general"²³⁹.

c) Se obtiene una mejor calidad, puesto que, la competencia motiva a las empresas a mejorar la calidad de los productos y servicios que ofrecen, provocando la atracción de más clientes y ayudando a mejorar su posición en el mercado. Entiéndase "calidad"²⁴⁰ como, por ejemplo, los productos con mayor duración y con un funcionamiento de más alto nivel.

d) Existe una oferta más amplia, dado que, las empresas intentan distinguir sus productos de los otros competidores, por lo que, amplían la oferta otorgando a los

²³⁸ Ibid. Pág. 9.

²³⁹ Comisión Europea. Disponible en: http://ec.europa.eu/competition/consumers/why_es.html

²⁴⁰ Comisión Europea. Disponible en: http://ec.europa.eu/competition/consumers/why_es.html

consumidores mayores opciones de elección en productos que les ofrecen una mejor relación entre precio y calidad. Sin embargo, para conservar esta mayor oferta y mejorar la calidad de sus productos, las empresas tienen que hacer el uso de la innovación y la creatividad en sus estrategias de ventas, conceptos, diseños, presentación, técnicas de producción, servicios, entre, otros.

e) La PC puede contribuir a los esfuerzos colectivos para reducir la pobreza, porque, “las prácticas anticompetitivas, fijan los precios, limitan la producción o reparten los mercados, conduciendo así a un aumento de los precios, pueden tener un efecto nocivo en los consumidores en general y en los pobres en particular. Cuando los cárteles se relacionan con los llamados bienes o servicios esenciales que satisfacen las necesidades básicas de la vida cotidiana, el efecto en los pobres es particularmente dañino. Entre los bienes y servicios esenciales se cuentan normalmente los alimentos básicos, la medicina, el combustible, el transporte, el agua potable y la electricidad”²⁴¹. Entonces, el sector más beneficiado con la efectividad de la PC son los consumidores con menor poder adquisitivo de compra, debido a que, cuando en los mercados existe libre competencia, las empresas tienden a ofrecer mayor calidad y precios más accesible en sus productos y servicios.

La aplicación rigurosa de la PC competencia puede ser un instrumento de política para lograr que “los mercados generen no solo una asignación eficiente de los recursos sino también trabajo para los pobres”²⁴², puesto que, habrá más empresas rivalizando entre ellas, por tanto, necesitarán más personal en sus áreas de producción para aumentar la oferta de sus productos.

d) El crecimiento económico aumenta, como resultado de que, sí existen mercados competitivos habrá una libre entrada de empresas, eso significa que aumentará el dinamismo productivo, atrayendo a más consumidores, porque, tienen variadas opciones de compra a mejores precios y mayor calidad, esto provoca una mayor entrada de ingresos que se ve reflejada en los niveles de crecimiento económico del país.

e) El Estado se beneficia de la PC, por medio de las licitaciones o concursos públicos que se enfocan en la adquisición y contratación de bienes, construcción de obras y contratación de servicios no personales que la Administración Pública desee realizar para llevar a cabo sus fines. Donde la implementación ha permitido la

²⁴¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2013). Pág. 4.

²⁴² *Ibid.* Pág.5.

participación de un mayor número de licitadores, reduciendo las barreras de entrada y admitiendo la participación de agentes económicos internacionales, que generan precios más competitivos y bienes o servicios de mayor calidad como flujos de información competitiva que aumenta las oportunidades de compras gubernamentales. Y finalmente, la PC ha contribuido con la implementación de medidas²⁴³ a favor de detección, prevención y eliminación de carteles y licitaciones colusorias²⁴⁴ que impidan la competencia.

En definitiva, la implementación de la PC ha generado beneficios económicos a la sociedad salvadoreña por medio de la eliminación y prevención de prácticas anticompetitivas que impiden la libre competencia. Logrando una mayor eficiencia de los mercados reflejado en el aumento del crecimiento económico y bienestar de los consumidores, a través, de una mejor asignación de bienes y servicios producidos eficientemente con un menor costo y mayor calidad, incentivados por mejores técnicas y procesos de producción que contribuyen al aumento del bienestar social donde los consumidores tendrán a disposición más opciones de elección.

B. Consecuencias económicas de los obstáculos institucionales

Los obstáculos institucionales que atraviesa la PC para su eficiente funcionamiento, bloquean o reducen la obtención de los beneficios que proporcionan los mercados competitivos, puesto que, permiten que continúen las prácticas anticompetitivas y con ello los efectos nocivos sobre el bienestar del consumidor y sobre la eficiencia económica.

Como resultado de los obstáculos institucionales, tales como la demora para declarar legal la actuación de la SC, así como el cobro de la sanción impuesta, entre otros, se disminuye el efecto disuasivo y la efectividad de la PC se deteriora, puesto que las empresas observan en estos obstáculos una manera de retrasar o evitar responsabilizarse por sus conductas anticompetitivas. Durante este largo tiempo de demora las empresas continúan dañando el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica, mientras ellas continúan lucrándose de la actividad ilícita.

²⁴³ Por medio de capacitaciones a las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales, promoción de competencia y la facilidad de realizar una denuncia en contra de cualquier agente económico que incurra en una práctica anticompetitiva.

²⁴⁴ Según el Glosario de Términos de Competencia, la licitación colusoria es "Acuerdo mediante el cual se realiza una manipulación fraudulenta de las ofertas entre los competidores al participar en una licitación o concurso público. Esta manipulación puede ser de los precios, asignación de mercados o clientes anticipadamente". (Definición número 35).

Por ejemplo, en el caso harineras, los efectos dañinos que causó la práctica anticompetitiva entre HARISA y MOLSA, según la SC, fue que un total de 1,323,160 hogares salvadoreños consumen pan (cerca del 96% del total) gastando aproximadamente US\$30 millones de dólares al mes en este rubro, monto que representa cerca del 4% del gasto total, es decir, por cada US\$100 dólares que un hogar salvadoreño gasta, cerca de US\$4 lo destina al pan²⁴⁵. Por lo tanto, según estimaciones, el acuerdo de estos agentes económicos habría provocado que los consumidores pagaran un sobreprecio aproximado del 22% en la harina de trigo fuerte, lo que equivaldría a \$25 millones en un período de 25 meses²⁴⁶.

Y los efectos positivos que se esperan son el cese de la práctica anticompetitiva, la cual, favorecerá la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores. Beneficia, además, a todos los productores que emplean la harina de trigo como materia prima, indicó el superintendente de Competencia, Francisco Díaz Rodríguez²⁴⁷. Asimismo, mejora la competencia porque se dinamiza el mercado y favorece a los consumidores, proporcionándoles más opciones de elección de compra a menores precios y mejor calidad.

A manera de ilustración se enumeran una serie de consecuencias económicas que los obstáculos institucionales crean, al evitar por medio de una PC eficiente, la eliminación inmediata de una práctica anticompetitiva o la disuasión del cometimiento de la misma.

a) En primera instancia, resulta bastante reconocido el daño al bienestar del consumidor que causan las prácticas anticompetitivas, pues los precios superiores a los que se tendrían en competencia, disminuyen su poder adquisitivo obligándolos a reducir las cantidades de consumo de ese bien, renunciar a él o elegir por un bien sustituto de existirlo, incrementándose el daño cuando este bien es esencial o no tiene sustituto.

Es esencial mencionar que, los pobres resultan principalmente perjudicados por los altos precios que reducen su poder adquisitivo cuando de bienes esenciales se trata, como consumidores “los pobres soportan una carga desproporcionada...pueden verse

²⁴⁵ Información obtenida de la aplicación “Casos en línea” de la Superintendencia de Competencia <http://app.sc.gob.sv/caso.php?id=73>

²⁴⁶ Transparencia Activa (2017). *Inédita victoria judicial de la Superintendencia de Competencia en caso harineras*. [en línea] Disponible en: <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/articulos/inedita-victoria-judicial-de-la-superintendencia-de-competencia-en-caso-harineras/print>.

²⁴⁷ el salvador.com (2017). *MOLSA Y HARISA deben pagar \$4 millones*. [en línea] Disponible en: <http://www.elsalvador.com/noticias/negocios/356371/molsa-y-harisa-deben-pagar-4-millones>

obligados a reducir su consumo del producto cartelizado, o a renunciar a otros productos para poder adquirir los bienes esenciales”.²⁴⁸

b) En segunda instancia, al impedir que la PC actúe de manera pronta y oportuna en la eliminación de las prácticas anticompetitivas que restrinjan la competencia, se daña la eficiencia económica, ya que, las empresas no cuentan con el incentivo de estar en un constante proceso de innovación y no quedar rezagadas por la nueva competencia. La eficiencia dinámica, a la que se hace alusión se refiere a que “las empresas inviertan en la creación y mejora de productos y procesos de producción de bienes y servicios para atender a las necesidades de los consumidores a largo plazo”. Con las prácticas anticompetitivas y la eliminación de las condiciones de sana competencia, se disminuye el dinamismo de las empresas.

Así mismo, también se daña la eficiencia productiva debido a que las empresas no incurren en una óptima asignación de recursos para producir. Las empresas no cuentan con la imperante necesidad de hacer las óptimas combinaciones de sus factores de producción para poder conseguir mayores ganancias, puesto que al controlar el mercado ya sea porque son los únicos competidores o formar un cartel, podrán jugar con los precios para poder obtener mayores ganancias sin tener que elevar su producción, unos precios más altos podrán reducir las ventas, pero no dañaran sus ganancias.

Por otro lado, las prácticas anticompetitivas en un mercado pueden tener repercusiones en mercados relacionados. Si el mercado afectado por la conducta anticompetitiva, produce los insumos o materias primas utilizadas en otros mercados, el aumento de los precios de esos bienes que necesitan las empresas para poder producir, incrementa sus costos, dañando la eficiencia productiva que se tendría de haber competencia.²⁴⁹

c) En tercera instancia, la inversión resulta perjudicada por las prácticas anticompetitivas, al impedir el acceso de más empresas al mercado o dañando a las ya existentes. Las nuevas empresas que quieren entrar al mercado pueden encontrar impedimentos cuando no existe libre competencia, lo cual puede ser visto cuando no se les permite el acceso por medio de algún obstáculo, cuando existen ventas atadas que imposibilitan que se les venda o limitan la cantidad que se les pueda vender o comprar a las nuevas empresas, cuando se utilizan precios predatorios para expulsarlas del mercado, al encontrarse las materias primas o insumos en un mercado afectado por una conducta anticompetitiva, en

²⁴⁸ UNCTAD. (2013). Efectos de los cárteles en los pobres. Junta de Comercio y Desarrollo. 13° periodo de sesiones. Ginebra, Suiza.

²⁴⁹ COFECE. 2015. Herramientas de competencia económica. México.

fin, cuando no existe libre competencia en los mercados pueden haber una variedad de métodos para desplazar, eliminar u obstaculizar a las nuevas empresas que quieran participar en el mercado.

Lo anterior claramente limita la inversión, pues no permite que se amplíe el número de empresas o las restringe cuando imposibilita que libremente los productores compren o vendan a su conveniencia, ello además de limitar la inversión, no permita que existan más empleo. Al ser el factor trabajo un componente necesario para producir, las dificultades creadas para eliminar a las nuevas empresas que quieren participar en el mercado, también, elimina consigo los nuevos trabajos creados para poder producir, comerciar, distribuir, etc., lo cual a su vez no permite que la demanda agregada pueda expandirse, puesto que, de haber libre competencia habría nuevos trabajadores con capacidad de consumir, lo cual dinamizaría la economía.

d) En cuarta y última instancia, el crecimiento económico se ve limitado con la existencia y perduración de prácticas anticompetitivas en los mercados, el último punto lo demuestra más claramente. La inversión es importante para que crezca la economía, la inversión crea trabajo, aumenta el consumo pues es necesario para poder producir comprar materias primas, bienes de capital, etc., a su vez, naturalmente el nuevo ingreso recibido por los hogares será destinado al consumo, lo cual incentiva la demanda agregada. El crecimiento económico depende de la inversión y el consumo de una economía, pero si estos se ven limitados por conductas anticompetitivas que limiten la inversión, deterioran su crecimiento y, por consiguiente, la economía del país.

En síntesis, las consecuencias económicas causadas por los obstáculos institucionales generan una pérdida de bienestar para la sociedad en general; por un lado, los consumidores pierden su poder adquisitivo que contraen la demanda; y por otro lado, la existencia de barreras a la entrada para nuevas empresas y desincentivo de desarrollo de la competitividad empresarial que modifica la oferta en la economía. Lo anterior, genera consecuencias globales que frenan el crecimiento económico.

Para concluir con este capítulo se puede establecer que los beneficios económicos que trae consigo la aplicación de una PC efectiva y fuerte institucionalmente se manifiestan en una mejor eficiencia productiva en un mercado competitivo, se fomenta la actividad empresarial, una mejor calidad en los productos y servicios que ofertan las empresas y, además, la PC puede contribuir a los esfuerzos colectivos para reducir la pobreza. No obstante, estos beneficios económicos están amenazados por los obstáculos que las

instituciones formales e informales vinculadas con la ejecución de la PC presenten; es decir, los obstáculos mencionados en el capítulo anterior frenan los esfuerzos realizados en materia de competencia y perjudican el bienestar de la sociedad permitiendo que el impacto de la PC no sea el esperado o que su efecto se retrase.

CONCLUSIÓN

En conformidad con el objetivo de esta investigación -demostrar que la efectividad de la Política de Competencia en El Salvador, desde un análisis institucional, depende no solamente de la Superintendencia de Competencia, sino también de otras instituciones que pueden servir de refuerzo a la Política o crear obstáculos que bloqueen los resultados esperados- se remiten las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la teoría Neoinstitucional sirvió como marco de referencia para establecer los cimientos teóricos de este estudio. En cuanto al tema de competencia esta escuela de pensamiento económico comparte la idea que, un mercado más competitivo, así como más eficiente y estable requiere de instituciones fuertes y coordinadas.

De acuerdo a estos planteamientos, si se aplican las propuestas neoinstitucionales se desplegará una PC eficiente y los resultados serán de provecho para la economía, los mercados, los competidores y todos los actores que de una u otra manera se ven involucrados. La importancia de la Política radica en que, si esta es llevada a cabo eficientemente por la Superintendencia, si la Ley de Competencia se acata de manera correcta y si todas las demás instituciones colaboran y apoyan para que las disposiciones de esta autoridad sean cumplidas y respetadas, se tendrían mercados más competitivos y con un mínimo grado de prácticas anticompetitivas que los afecten logrando no solamente la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores, sino también el desarrollo y el crecimiento económico.

En segundo lugar, en relación a la PC en El Salvador y el análisis de las prácticas anticompetitivas es posible decir que, en la aprobación de la LC y la designación de una autoridad de competencia que velara por promover, proteger y garantizar la competencia mediante la eliminación de prácticas anticompetitivas, existieron diversos obstáculos propios de una economía pequeña como la de El Salvador. La LC demoró 13 años en su aprobación, y 15 años en su proceso de implementación.

En aquel momento, el tema de competencia en el país generaba poca o nula importancia en relación a su materialización institucional y normativa, esto se reflejó en los diversos anteproyectos presentados ante la Asamblea Legislativa que posteriormente fueron archivados hasta la aprobación de la LC en el año 2004. Dicho retraso pudo estar ligado al poco conocimiento sobre el tema de competencia por parte del Órgano Legislativo, por

intereses contrapuestos de los sectores empresariales, por la rivalidad política o la poca importancia del Estado en cuanto al tema.

En relación a la Superintendencia, es notorio el esfuerzo de dicha institución realiza para hacer valer el derecho de competencia en relación a la prevención y eliminación de las prácticas anticompetitivas. Durante los más diez años transcurridos desde su nacimiento, y en base a los datos estadísticos, podría considerarse un eficiente desempeño de la institución.

La exitosa aplicación de la PC depende, en gran medida, de las instituciones participantes del proceso de ejecución, por tanto, la cooperación y eficiencia institucional son vitales para eliminar las prácticas anticompetitivas de manera rápida y eficaz. De allí que, el eficiente resultado de las resoluciones finales que demuestren una práctica anticompetitiva, que ordenen el pago de la multa y el cese de la conducta, depende no sólo de la SC sino también de todas aquellas instituciones vinculadas con la Política.

En tercer lugar, con respecto al institucionalismo y los obstáculos de la PC en El Salvador, tomando como ejemplo el caso de prácticas anticompetitivas en el mercado de harina de trigo, se llegó a la conclusión que, las instituciones son capaces de crear mecanismos de colaboración a la Política o, también, crear obstáculos. Resulta pues necesario que estas instituciones (incluyendo a la Superintendencia) requieran de un fuerte respaldo social, apoyo político, presupuesto económico y coordinación institucional, sino corren el riesgo de volverse instituciones ilegítimas, no reconocidas e informales. Y es que, las instituciones son capaces de crear mecanismos de colaboración o de contrapeso. Así, según la categoría en la que las instituciones se ubiquen pueden generar una serie de obstáculos, por ejemplo, las instituciones formales son capaces de crear obstáculos formales y las instituciones informales, obstáculos informales; todos capaces de vincularse mutuamente y generar fuertes contrapesos en contra de la Política.

En definitiva, debe de existir una estrecha vinculación entre las instituciones para que estas sean eficientes y fuertes, tal que, puedan obtener los resultados deseados. Además, para que las instituciones cumplan con todas sus atribuciones, incluso más allá del apoyo institucional a la Política, deben poseer un presupuesto adecuado para operar, ya que, con un presupuesto mínimo, una institución difícilmente tendrá los medios o recursos suficientes para llevar a cabo su objetivo.

En lo concerniente a los principales obstáculos relacionados con el caso del mercado de harina de trigo, sancionado en 2008 por la SC y decretado con firmeza judicial hasta en 2017, se encontró que las principales dificultades evidenciadas en la demora fueron llevadas a cabo por la Corte Suprema de Justicia, específicamente en la Sala de lo Contencioso Administrativo y la Sala de lo Constitucional, debido a factores como: plazos no definidos de tiempo en el desarrollo de las sentencias; falta de conocimientos técnicos, económicos y jurisprudenciales en relación a la PC; existencia de un solo tribunal contencioso administrativo, entre otros obstáculos informales de difícil comprobación.

En los Juzgados de lo Civil y Mercantil se evidenciaron los siguientes impedimentos: la dilatación del tiempo por no tener plazos establecidos en el desarrollo de las resoluciones, diferente interpretación normativa de los jueces, dilatación de los procesos por detalles sin importancia, etc. En la Fiscalía General de la Republica el principal obstáculo es que no cuentan con el suficiente personal capacitado en materia de competencia. E igual que para el caso de las Salas antes mencionadas, podrían existir (tanto para los Juzgados como para la Fiscalía), otros obstáculos informales de difícil comprobación.

También es de hacer notar que, en el caso de prácticas anticompetitivas en el mercado de harina, la Superintendencia no contó con el suficiente apoyo y coordinación de la Defensoría al Consumidor, principal promotora e interesada en el caso de prácticas anticompetitivas en este mercado. El apoyo era necesario para presionar a la instancia judicial y a otras instituciones para que el caso tuviera la relevancia debida y se desarrollara de forma rápida y eficiente. Además, en cuanto a los medios de comunicación, estos tienen la dificultad de que la normativa es poco comprendida, además, hay rotación de periodistas de las salas de redacción lo que lleva a un nuevo proceso de capacitación, etc.

Y, finalmente, en cuarto lugar, en relación con los efectos económicos de la Política, las consecuencias económicas causadas por los obstáculos institucionales generan una pérdida de bienestar para la sociedad en general; por un lado, los consumidores pierden su poder adquisitivo, lo que genera la contracción de la demanda agregada; y por otro lado, la existencia de barreras a la entrada para nuevas empresas y el desincentivo de desarrollo de la competitividad empresarial que modifica la oferta en la economía.

Los beneficios económicos que trae consigo la aplicación de una Política de Competencia efectiva e institucionalmente fuerte se manifiestan en una mayor eficiencia productiva en

un mercado competitivo, se fomenta la actividad empresarial, una mejor calidad en los productos y servicios que ofertan las empresas y, además, la Política puede contribuir a los esfuerzos colectivos para reducir la pobreza. No obstante, estos beneficios económicos están amenazados por los obstáculos que las instituciones formales e informales vinculadas con la ejecución de la Política presenten; es decir, los obstáculos institucionales frenan los esfuerzos realizados en materia de competencia y perjudican el bienestar de la sociedad permitiendo que el impacto de la PC no sea el esperado o que su efecto se retrase considerablemente, más allá del tiempo esperado.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Aguilar, J. (1994). Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica. *CFC, México*.

Aguilar, Luis F. (2010). Política Pública. México D.F. Colección Antologías de Política Pública (Vol. 1). (L. F. Aguilar, Ed.) México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, Luis. F. (1993). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. *Estudio introductorio*. Colección Antologías de Política Pública (Vol. 3). (L. F. Aguilar, Ed.) México: Miguel Ángel Porrúa.

Arias, XC, & Caballero, G. (2013), Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas, CIS - Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, ES.

Arrieta, L. (2017). *Casi todo puede ser un acuerdo bajo el sol o la construcción de la casuística salvadoreña. Diez años de defensa de la Competencia en El Salvador*. Universidad Dr. José Matías Delgado. Unidad de Investigación Jurídica. El Salvador.

Ayala, José (1999). Instituciones y Economía. Una introducción al institucionalismo económico. México, Fondo de Cultura Económica.

Baumol, W. J., Panzar, J. C., Willig, R. D., Bailey, E. E., Fischer, D., & Fischer, D. (1982). Contestable markets and the theory of industry structure.

Beck, T.; G. CLarke; A. Groff; P. Keefer y P. Walsh (2002). "New Tools and New Tests in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions", Regulation and Competition Policy, Development Research Group, World Bank, Washington, D.C.

Berumen, Sergio A. (2006). Introducción a la Economía internacional. ESIC Editorial, Madrid.

Böhm, F. (1998). "La cabeza de Jano de la concentración", en el libro La Política de Competencia en una Economía Social de Mercado, CIEDLA, Argentina.

Bowles, S. (1998). "Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and Other Economic Institutions", The Journal of Economic Literature, vol. XXXVI, n. 1. Pág. 75- 111.

Bradley, M (2006) "Adam Smith's System of Natural Liberty, Competition, Contestability and Market Process" Presented at the 2006 conference, History of economic Society.

Cournot, Augustin. (1897), *Mathematical Principles of the Theory of Wealth*, translated by Bacon, Nathaniel, MacMillan & Co. LTD, New York.

Elder, C. D., Cobb, R. W., Nelson, B. J., Downs, A., & Rittel, H. W. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Colección Antologías de Política Pública (Vol. 3). (L. F. Aguilar, Ed.) México: Miguel Ángel Porrúa.

Escalante Arce, P. A. (2008). *Los estancos, las prácticas monopólicas y las rentas del estado en El Salvador*.

Eucken Walter, *Fundamentos de Política Económica* (Grundlagen der Wirtschaftspolitik), Rialp, Madrid, 1956; y Karsten Siegfried, Eucken's Social Market Economy and its Test in Post War West Germany, *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 44, No 2, April 1985.

Gallardo, Álvaro; Díaz, Ángela. (2011) *Noción de Competencia en Adam Smith: un punto de partida erróneamente condensado por la Teoría Neoclásica*.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo* (Vol. 49). Ediciones Akal.

Krugman, P. and Wells, R. (2007). *Macroeconomía*. Primera edición. Barcelona

Marroquín, R.V. (2017). *¿Qué has hecho para que se enfaden contigo? La teoría de daño en el abuso de posición de dominio y las restricciones verticales. Diez años de defensa de la Competencia en El Salvador*. Universidad Dr. José Matías Delgado. Unidad de Investigación Jurídica. El Salvador

Mill, J.S (1943) *Principios de Economía política con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*. Edición e introducción de Sir W. J. Ashley. México. Fondo de Cultura Económica.

Miller, Roger Leroy; *Microeconomía*, Editorial Mc Graw, 1986.

Monsalve, Sergio, (2003), "John Nash y la teoría de juegos", *Lecturas Matemáticas*, Volumen 24, paginas 137-149.

North, D.C. (1993). *Cambio, Institucional y Desempeño Económico*, FCE - Fondo de Cultura Económica, México, D.F., MX.

North, D.C. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, FCE - Fondo de Cultura Económica, México, D.F., MX.

Peter Oesterdiekhoff. "Política de competencia", en *Economía Social de Mercado, Su Dimensión Social* Ed. Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert Stiftung. (Caracas, Ed. Nueva Sociedad 1998).

Pindyck, R. S. & Rubinfeld, D. L. (2009) Microeconomía, Séptima Edición, Pearson Educación, S. A, Madrid.

Rodríguez, A. & Menon, A. (2010). The limits of competition policy: The Shortcomings of Antitrust in Developing and Reforming Economies (International Competition Law Series). 1st ed. Kluwer Law International BV, The Netherlands.

Salvatore, D. (2009). Microeconomía. 4ta Edición, Revisión técnica por Francisco López. División de Investigación. Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México.

Stigler, G. J. (1957) The Journal of Political Economy: Perfect Competition, Historically Contemplated, The University of Chicago Press, Volume LXV, number I.

Stigler, G. J. (1979) Historia del Pensamiento Económico. Editorial El Ateneo, S.A. México D.F.

Stigler, G.J. (1962). La Teoría de los precios. Editorial Revista de derecho privado. Madrid.

Stiglitz, J.E. (1998) "More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus".

Van Meter, D., Van Horn, C., Rein, M., Rabinovitz, F., Elmore, R., Berman, P., Sabatier, P., Mazmanian, D., Stoker, R., O'toole Jr, L. (1993). Implementation de las Políticas. Colección Antologías de Política Pública (Vol. 4). (L. F. Aguilar, Ed.) México: Miguel Ángel Porrúa.

Varian, H., Rabasco, M. and Toharia, L. (1994). Microeconomía intermedia. Primera edición. Barcelona: Antoni Bosch.

Williamson, O.E. (1985). The economy, institutions of capitalism. Yale University.

Normativa y documentos legales

Acuerdo entre SIGET y la SC No. 1/2007/SC/SIGET, otorgado 14 de marzo de 2007.

Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). Disponible en: <http://www.anep.org.sv>

Código de Comercio de la Asamblea Legislativa de El Salvador

Código Procesal Civil y Mercantil

Constitución de la República de El Salvador 1983

Convenio de cooperación Interinstitucional entre la SC y el MRREE, otorgado el 16 de abril de 2013.

Convenio de cooperación y coordinación entre la DC y la SC, otorgado el 15 de julio de 2009.

Convenio de cooperación interinstitucional entre la SC y OSARTEC, otorgado el 06 de mayo de 2014.

Convenio de cooperación interinstitucional para apoyar la formulación de normas jurídicas favorecedoras de la competencia, celebrado entre la SC y SALJ, otorgado el 26 de noviembre de 2012.

Convenio de cooperación interinstitucional para apoyar la formulación y revisión de normas jurídicas favorecedoras de la competencia, celebrado entre la SC y STP, otorgado el 08 de abril de 2013.

Convenio de cooperación y colaboración entre la SC y CONACYT, otorgado 12 de abril de 2007.

Convenio de cooperación y colaboración entre la SC y el MINEC, otorgado el 17 de enero de 2008.

Convenio de cooperación y coordinación entre la AAC y la SC (modificación), otorgado el 14 de junio de 2014.

Convenio de cooperación y coordinación entre la AAC y la SC, otorgado el 17 de septiembre de 2009.

Convenio de cooperación y coordinación entre la AMP y la SC, otorgado el 27 de septiembre de 2006.

Convenio de cooperación y coordinación entre la SC y APCES, otorgado el 10 de octubre de 2012.

Convenio de cooperación y coordinación entre la SC y el BCR, otorgado el 22 de junio de 2016.

Convenio de cooperación y coordinación entre la SC y la SSF, otorgado el 13 de marzo de 2007.

Convenio de cooperación y coordinación entre SIGET y la SC, otorgado 16 de agosto de 2006.

Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la SC y el CNR, otorgado 31 de mayo de 2016.

Convenio marco de cooperación y coordinación interinstitucional entre MINSAL y la SC, otorgado el 30 de enero de 2012.

Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP).

Ley de Competencia de El Salvador

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Ley de Marcas y Otros Signos Distintivos de El Salvador

Ley de Protección al Consumidor

Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado

Ley Orgánica de la Fiscalía General de La República

Ley Orgánica Judicial

Reglamento a la Ley de Competencia de El Salvador

Superintendencia de Competencia (SC). Acuerdos y Convenios. Disponible en: <http://www.sc.gob.sv/site/pages.php?id=232>

Otros

Amparo por parte de la Superintendencia de Competencia ante la Sala de Constitucional. Disponible en: <https://issuu.com/scompetencia/docs/amparosc>

Banco Interamericano de Desarrollo. México D.F.: Planeta Mexicana, S.A. de C.V.

Ballesteros, Jesús L. (2012), *“Escuela Neoclásica, valores y derechos”*, Cuadernos Electrónicos de Filosofía de Derecho, Universidad de Valencia, disponible en: <http://www.uv.es/sasece/docum2014/marzo2014/Escuela%20Neoclasica.pdf>

Barón Alsina, I. (2007). Referencia al Derecho Comparado de la Libre Competencia: Derecho Antitrust Norteamericano y Derecho de la Competencia de la Unión Europea. *Referencia al Derecho Comparado. Centro de Libre Competencia de la Pontificia Universidad Católica de Chile.*

Barraza, S (2017). Siga con su trabajo Superintendencia. La Prensa Gráfica, viernes 30 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2017/06/30/siga-con-su-trabajo-superintendencia>

Bour, E. (2011). Disputabilidad: ¿Un Nuevo Paradigma del Oligopolio o un Camino sin Salida?.

Caballero, G., Ballesteros, M. A., & Fernández González, R. (2015). La economía política de Elinor Ostrom: Análisis institucional, comunes y gobernanza policéntrica.

Carlos Rivera & Claudia Schatan (2005). Los mercados en el Istmo Centroamericano y México: ¿Qué ha pasado con la competencia? México, D.F., Serie estudios y Perspectivas N° 41. CEPAL

Carmona, R. M. (2005). *La globalización neoliberal en El Salvador: un análisis de sus impactos e implicaciones*.

COFECE, (2016). Impacto de la Reforma en Competencia Económica: Análisis del marco regulatorio y Fortaleza institucional.

COFECE, (2015). Herramientas de competencia económica. México.

Collins Dictionary of Business (2006). Purchasing power. Londres: Collins.

Comisión Europea. ¿Por qué es importante la política de competencia para los consumidores? (2012). Disponible en:
http://ec.europa.eu/competition/consumers/why_es.html

Comisión Europea. Disponible en:
http://ec.europa.eu/competition/consumers/why_es.html

Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM). (2001). Glosario "Términos de competencia en la ley 7472". San José, Costa Rica.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2013). Pág. 4.

Díaz M, Zuleyka, Garcia P, Pilar y Nunez, Jose A. (indefinido). Las funciones de Cobb-Douglas como base del espacio vectorial de funciones homogéneas. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Diccionario de Economía Social de Mercado, Política Económica de la A a la Z, 3ra. Ed., Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.

El salvador.com (2017). *MOLSA Y HARISA deben pagar \$4 millones*. [en línea] Disponible en: <http://www.elsalvador.com/noticias/negocios/356371/molsa-y-harisa-deben-pagar-4-millones>.

Estévez, Alejandro. El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde. Ecole Nationale d'Administration Publique de la Universidad de Québec, Canadá.

Gabriel Pérez, Laura Valencia. (2004). El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario. *Actualidad contable FACES*.

Galbraith, J. K. (2002). Galbraith, Selección y edición de Andrea D. Williams, *Editorial Crítica, Barcelona*, 159.

Galbraith, J. (1992). La sociedad opulenta, Barcelona, Ariel. Pág. 75.

Galbraith, J. (1972). El capitalismo americano, España Ariel. Pág. 69.

Gault, David A. y Blanco, Felipe. (2013). Políticas Públicas y Democracia

Geoffrey M., H. (2006), "El enfoque de la economía institucional".

Glosario de Términos de Competencia – Superintendencia de Competencia de El Salvador.

Glosario de Términos de Competencia de Ecuador.

Gutiérrez I. (2009), "¿Otro "tipo de conductas colusorias"?, Los acuerdos horizontales entre empresas, Fundación Rafael del Pino, Marcial Pones, Colección Derecho, pp.115 en 140.

Gutiérrez, R., & David, J. (2007). La legislación de competencia en América Latina y el Caribe: historia, vigencia, aplicación y reformas (Centro de Estudios de Derecho de la Competencia, Working.

Harvey, D. (2007). "Breve historia del neoliberalismo" (Vol. 49). Ediciones Akal.

Hernández, Guadalupe. Investigan mercado de harinas. La Prensa Gráfica, lunes 18 de febrero de 2008. Disponible en: http://archivo.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6374&idArt=2092563

Hodgson, G. M. (1998). The approach of institutional economics. *Journal of economic literatura*.

Hodgson, G. M. (2011). ¿Qué son las instituciones? Traducción de Jei Journal of Economic Issue, Vol. XL, Nº 1, marzo de 2006. Cali, Colombia

Intendencia de Abogacía de la Competencia y Unidad de Comunicaciones (2016). Plan de Participación Ciudadana. Superintendencia de Competencia.

Iturriaga, Renato. (2010). La mano invisible de Adam Smith. Centro de Investigación de Matemáticas, A.C, México.

Jeleztcheva, M. J. (2007). *Las autoridades de defensa de la competencia: los Estados Unidos y la Unión Europea: España y Bulgaria* (Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid).

Kalmanovitz, S. (2004), "La Cliometría Y La Historia Económica Institucional: Reflejos Latinoamericanos", *Historia Critica*, no. 27, pp. 47-67.

Kenneth G. Elzinga y David E. Mills, en *Predatory Pricing and Strategic Theory*.

Lescano Gutiérrez, I. (2008). *El ordoliberalismo alemán y la economía social de Mercado* (Doctoral dissertation, Tesis de grado en Lic. En Cs Políticas. 2008. Universidad Autónoma de México).

Magdalena. R. (2004). "Mercado de Competencia Perfecta" en Fundamentos de Economía.

Manual de licitaciones colusorias "Detectando y previniendo licitaciones colusorias en El Salvador" (2009). Promoviendo la competencia en las licitaciones. Superintendencia de Competencia.

Martinez, J. (2006). "El desarrollo económico y las instituciones: un breve análisis". Universidad Autónoma de Chihuahua. Synthesis. No. 40 Octubre-Diciembre 2006.

Martínez, Julia E. (2001). "El Marco Teórico Conceptual de las Políticas de Libre Competencia en El Salvador".

Memoria de Labores 2015 de la Superintendencia de Competencia.

Memorias de Labores 2014 de la Superintendencia de Competencia.

Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), (1998). Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994. Gobierno de El Salvador, El Salvador. Presidencia de Alfredo Cristiani.

Molina, Francisco. (2007). Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: el caso de El Salvador. México, D.F., Serie estudios y Perspectivas N° 67. CEPAL

Molteni, Gabriel R. (2008) El Rol de las instituciones en la Performance Económica. PEI Programa de Estudios en Economía e Instituciones.

Moral-Arce. Ignacio (2014). Elección del método de evaluación cuantitativa de una política pública. Buenas prácticas en América Latina y la Unión Europea. Documento de Trabajo N° 6. Serie Guías y Manuales. Programa EuroSocial.

Morales, F. (1997). Eficiencia e intercambio. Corriente neoclásica, institucionalismo y neo institucionalismo. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Cuaderno de Economía Volumen 16, número 26, pág. 69-82.

Moreno Ortiz, R. (2010). Neoinstitucionalismo: aproximaciones teóricas para comprender la eficiencia pública. In *6to. Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual, Mexicali*.

Normas éticas para la Superintendencia de Competencia (2006). Disponible en: <http://sc.gob.sv/site/uploads/RS-AG-03-2006.pdf>

North, D. (1990). La Nueva Economía Institucional. Revista Libertades 12. Instituto Universitario ESEADE.

Olavarría, Mauricio. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. Documentos de trabajo N° 11-diciembre-2007. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (INAP).

Ostry, Loungany y Furceri (2016). "El Neoliberalismo ¿un espejismo?" Fondo Monetario Internacional.

Pedraja-Rejas, Liliana; Rodríguez-Ponce, Emilio; (2008). Estudio comparativo de la influencia del estilo de liderazgo y la congruencia de valores en la eficacia de empresas privadas e instituciones públicas. *Interciencia*.

Peña, Julián (2003). "La defensa de la competencia en Argentina", en Boletín Latinoamericano de Competencia.

Peters, G. (1996). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. Gestión y Política Pública, vol. IV, número 2. Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh.

Resico, M. F. (2014). La Economía Social de Mercado. Una opción de organización económica para Latinoamérica. Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.

Resolución final por parte del Consejo Directivo de la SC en el caso de harineras. Disponible en la app "Casos en línea" de la Superintendencia de Competencia <http://app.sc.gob.sv/>

Röpke, W. (1998). "Competencia", en el libro La Política de Competencia en una Economía Social de Mercado, CIEDLA, Argentina.

Searle, John R (2006) ¿Qué es una institución? Revista de Derecho político No.66. Profesor de la Universidad de California, Berkeley

Sentencia emitida por la Sala de lo Constitucional. Disponible en: https://issuu.com/scompetencia/docs/206-2012__super.compet.vs.sala_cont

Sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Disponible en: <http://www.sc.gob.sv/administrator/appsc/cls/files/011211.pdf>

Sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Disponible en: https://issuu.com/scompetencia/docs/334-2008_molsa_final.

Stanley, M. C. L. (2003). *Política de competencia en América Latina* (Vol. 142). United Nations Publications.

Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe2006.

Stiglitz, Joseph. (2010). "Regulación y Fallas". Revista de Economía Institucional, num. Sin mes, pp. 13-28.

Sunstein, C.R. citado por Joan Prats en el artículo "La construcción institucional de las capacidades reguladoras. Un tema para el desarrollo", en la Revista Instituciones y Desarrollo, octubre 1998.

Superintendencia de Competencia, manual "*Aprendamos sobre competencia*".

Superintendencia de Competencia. "Institución". Marco Institucional.

Superintendencia de competencia. Áreas de Trabajo.
http://www.sc.gob.sv/site/pages.php?Id=7&Id_menu=102030

Superintendencia de Competencia. Capacitación "Competencia y Compras Públicas"-Febrero y Marzo de 2006.

Superintendencia de competencia. Resultados SC. Rendición de cuentas 2015-2016

Tobar, Lenin. "La Competencia y las compras públicas". Blog el economista, publicación del 02 de Julio de 2015.

Tobar, Marlene. "Diez años de la Superintendencia de competencia. Presente y futuro". Blog el economista, publicación del 03 de mayo 2016.

Transparencia Activa (2017). *Inédita victoria judicial de la Superintendencia de Competencia en caso harineras*. [en línea] Disponible en: <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/articles/inedita-victoria-judicial-de-la-superintendencia-de-competencia-en-caso-harineras/print>.

UNCTAD, (2005). *Fortalecimiento de instituciones y capacidades en el área de políticas de competencia y protección del consumidor*.

UNCTAD. (2013). Efectos de los cárteles en los pobres. Junta de Comercio y Desarrollo. 13° periodo de sesiones. Ginebra, Suiza.

VANBERG, Viktor. (2004), "The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism" Walter Eucken Institut, Freiburg.

William J. Baumol and KyuSik Lee, Contestable markets, trade and development, World Bank, 1991.

Wirtschaftslenkung and Marktwirtschaft (1946). Basado en el artículo "Economía Social de Mercado, Introducción" por FriedrunQuaas, en HasseRolf H., Schneider Hermann, Weigelt Klaus (ed.), (2008)

ANEXOS

ANEXO 1: Documento físico encontrado en las instalaciones de HARISA

Cuadro 9
Reporte de Ventas de Harina de Trigo

\bar{X} octa Dic
 $\bar{X}_{05} = 326.218$
 $\bar{X}_{06} = 324.579$
 $\bar{X}_{07} = 310.892$

	Promedio Mensual QQ's			Harisa			Harisa	Molisa
	Harisa	Molisa	Total	Esperado	Diferencia			
2007	132,672	170,007	302,679	136,206				
2006	139,474	163,532	303,006	136,352				
2005	141,006	159,321	300,327	135,147				

	Harisa	Molisa	Total	Harisa			Harisa	Molisa
				Esperado	Diferencia			
Jan-05	130,626	154,284	284,910	128,210	2,417	300,327	45.8%	54.2%
Feb-05	127,959	145,284	273,243	122,989	5,000	300,327	46.6%	53.2%
Mar-05	140,529	155,963	296,492	138,411	7,108	300,327	47.4%	52.6%
Apr-05	141,872	146,077	287,949	129,487	12,185	300,327	49.2%	50.8%
May-05	148,145	185,794	298,939	134,522	8,622	300,327	47.9%	52.1%
Jun-05	146,321	150,964	297,285	133,778	12,543	300,327	49.2%	50.8%
Jul-05	142,261	188,488	297,719	133,974	8,287	300,327	47.8%	52.2%
Aug-05	188,228	167,303	300,581	135,239	-2,011	300,327	44.3%	55.7%
Sep-05	136,263	150,939	287,202	129,241	7,021	300,327	47.4%	52.6%
Oct-05	137,384	166,606	303,990	136,796	589	300,327	45.2%	54.8%
Nov-05	145,425	160,880	306,305	137,837	7,588	300,327	47.5%	52.5%
Dec-05	167,260	202,298	369,558	166,901	959	300,327	45.9%	54.1%
Jan-06	134,396	144,214	278,610	125,375	9,021	303,006	48.2%	51.8%
Feb-06	130,812	148,282	279,094	125,592	5,220	303,006	46.5%	53.5%
Mar-06	142,974	169,530	312,504	140,627	2,347	303,006	45.8%	54.2%
Apr-06	128,753	155,088	288,841	127,728	1,025	303,006	43.4%	56.6%
May-06	143,963	165,953	309,916	139,462	4,502	303,006	46.0%	54.0%
Jun-06	188,002	167,011	305,013	137,256	748	303,006	45.2%	54.8%
Jul-06	137,807	175,591	313,798	141,209	-3,402	303,006	43.5%	56.5%
Aug-06	134,190	151,872	286,062	128,728	5,462	303,006	46.5%	53.5%
Sep-06	134,301	159,191	293,492	132,071	2,230	303,006	45.6%	54.4%
Oct-06	142,389	149,800	312,189	140,485	1,904	303,006	43.6%	56.4%
Nov-06	140,740	167,656	308,396	138,778	1,962	303,006	45.6%	54.4%
Dec-06	169,355	187,996	353,151	158,918	6,437	303,006	46.8%	53.2%
Jan-07	134,495	168,707	303,202	136,441	-1,516	302,679	44.4%	55.6%
Feb-07	128,773	154,174	280,947	126,426	347	302,679	45.1%	54.9%
Mar-07	143,614	180,740	324,354	145,989	-2,345	302,679	44.9%	55.1%
Apr-07	123,043	153,342	276,385	124,578	-1,330	302,679	44.5%	55.5%
May-07	138,150	170,659	308,809	138,064	-1,914	302,679	44.4%	55.6%
Jun-07	124,491	177,856	302,347	136,056	-11,565	302,679	43.2%	56.8%
Jul-07	136,079	179,298	315,377	141,920	-5,841	302,679	43.1%	56.9%
Aug-07	132,091	165,400	297,491	133,871	-1,780	302,679	44.4%	55.6%
Sep-07	125,861	166,700	292,561	131,652	-5,791	302,679	43.0%	57.0%
Oct-07	127,968	190,716	318,684	143,408	-15,440	302,679	40.2%	59.8%
Nov-07	128,085	144,653	272,738	122,732	5,353	302,679	47.0%	53.0%
Dec-07	153,412	187,843	341,255	153,565	-153	302,679	45.0%	55.0%

153412	
Saldo a favor de	Harisa
-	-42,406
\$ 212,027.50	qq's

ANEXO 2: Documento electrónico encontrado en las instalaciones de HARISA

Cuadro 10
Cuadro Extraído del Archivo Electrónico Denominado "VENTAS HARISA-MOLSA (hacsme08v1).xls"

	VENTA AL COMERCIO HARINAS DE TRIGO-2003-2005				Participaciones reales				Venta Harinas		Total Harinas		Participaciones estimadas		Dólares	
	Local	Importaciones	Total		Harina	Molca %	Molca %	Guano %	Locales	Locales e Impo.	45% Harina	55% Molca	Harina	Molca		
Ene-03	125,692	156,229	11,057	0	233,255	4%	43%	53%	0%	233,255	23,255	125,692	155,217	1,063	(1,063)	
Feb	114,582	159,235	8,942	0	282,759	3%	41%	56%	0%	273,817	38,140	122,940	150,259	7,936	(7,936)	
Dic	145,815	200,729	5,999	52	352,595	2%	41%	57%	0%	349,544	35,625	187,286	232,210	11,480	(11,480)	
Ene-04	122,234	165,841	2,945	479	291,559	1%	42%	57%	0%	291,559	28,138	121,571	158,594	7,277	(7,277)	
Feb	113,687	161,445	3,445	0	278,577	1%	41%	58%	0%	278,577	27,857	123,809	151,222	10,123	(10,123)	
Mar	150,185	177,418	3,889	1,475	332,965	1%	49%	63%	0%	327,691	32,644	147,450	180,181	(2,783)	2,783	
Abril	122,536	162,943	5,445	2,431	282,452	2%	42%	59%	1%	284,979	252,452	120,081	192,515	5,326	(5,326)	
Mayo	127,813	149,287	3,580	3,130	284,310	1%	45%	53%	1%	277,289	284,310	124,740	162,460	(3,073)	3,073	
Junio	128,452	145,401	7,449	5,594	283,681	3%	45%	51%	1%	274,838	216,051	122,656	151,172	(5,771)	5,771	
Julio	140,536	161,979	9,435	4,790	316,682	3%	44%	51%	1%	312,837	216,892	126,142	166,255	(4,418)	4,418	
Agosto	129,285	144,178	7,874	2,873	284,232	2%	45%	51%	1%	273,753	214,210	123,022	159,261	(6,185)	6,185	
Sept	140,720	145,848	3,423	6,650	304,643	2%	47%	48%	2%	296,589	301,642	123,990	137,113	(11,264)	11,264	
Oct	138,657	145,492	6,919	6,175	297,192	2%	47%	49%	2%	294,045	297,191	127,293	156,235	(11,427)	11,427	
Nov	141,541	150,608	8,445	6,650	307,799	3%	48,0%	48,8%	2%	301,649	307,798	131,224	162,353	(10,317)	10,317	
Dic	179,604	193,679	7,317	5,700	352,774	2%	47%	50%	2%	352,777	349,774	153,155	194,622	(11,448)	11,448	
Ene-05	130,626	154,234	7,937	9,023	301,832	3%	43%	51%	3%	294,910	190,832	122,210	159,701	(2,417)	2,417	
Feb	127,819	145,234	6,420	6,173	285,841	2%	42%	51%	2%	273,243	285,841	122,809	150,264	(5,006)	5,006	
Mar	140,523	155,983	8,820	7,125	310,445	2%	45%	50%	2%	310,445	310,445	133,421	163,071	(7,101)	7,101	
Abril	141,574	148,077	7,401	2,378	297,505	2%	48%	49%	1%	287,245	297,505	128,122	158,383	(12,163)	12,163	
Mayo	143,145	155,784	1,949	3,690	304,877	1%	47%	51%	1%	288,889	314,587	134,522	164,416	(6,622)	6,622	
Junio	140,321	150,944	474	2,890	300,639	0%	49%	50%	1%	297,281	300,639	133,778	163,507	(12,543)	12,543	
Julio	142,281	155,458	474	5,250	303,443	0%	47%	51%	2%	297,715	303,443	133,974	163,745	(8,287)	8,287	
Agosto	133,228	167,240	848	10,650	312,128	0%	43%	54%	3%	300,521	312,128	135,209	165,232	2,041	(2,041)	
Sept	158,263	158,839	848	8,857	297,103	0%	46%	51%	3%	297,202	297,103	130,212	157,591	(7,022)	7,022	
Oct	137,384	161,000	848	8,287	313,225	0%	44%	53%	3%	303,931	313,225	135,709	167,195	(109)	99	
Nov	145,415	158,880	848	8,268	316,521	0,3%	45%	51%	3%	316,203	316,521	137,827	163,693	(7,598)	7,598	
Dic-04	167,289	242,299	1,423	12,259	383,240	0,4%	44%	53%	3%	379,553	383,240	160,201	203,257	(109)	99	
Total 05	1682,071	1811,881	24,543	81,647	2724,632											
Ene-06	134,335	164,214	1,423	6,400	284,433	0,5%	47%	50%	2%	278,010	284,433	125,975	153,236	(9,022)	9,022	
Feb	130,812	148,282	1,830	4,000	284,912	0,7%	46%	52%	1%	279,234	284,912	125,922	153,590	(5,220)	5,220	
Mar	142,974	161,510	1,423	5,500	310,427	0,4%	44,8%	53,1%	2%	312,504	310,429	140,027	171,877	(2,917)	2,917	
Abril	128,753	155,081	479	7,500	291,816	0,2%	44,1%	53,1%	3%	286,941	291,816	127,228	156,113	(1,025)	1,025	
Mayo	143,950	165,953	849	8,000	318,803	0,3%	45,1%	52,0%	3%	309,914	318,803	131,462	170,454	(4,911)	4,911	
Junio	130,502	167,011	1,270	11,500	312,768	0,4%	43,4%	52,0%	4%	305,013	312,768	137,256	167,767	(745)	745	
Julio	137,207	175,911	949	16,500	311,247	0,3%	41,6%	51,1%	3%	313,793	311,247	141,208	172,595	3,402	(3,402)	
Agosto	134,159	151,872	240	10,500	295,458	0,1%	45,2%	51,2%	4%	288,662	295,458	126,728	157,334	(5,622)	5,622	
Sept	134,204	150,181	949	7,500	301,941	0,3%	44,5%	52,7%	2%	291,491	301,941	132,071	161,421	(2,289)	2,289	
Oct	142,383	169,200	949	8,000	322,138	0,3%	44,2%	52,7%	0%	312,939	322,138	140,485	171,704	(1,504)	1,504	
Nov	140,740	167,656	849	7,500	316,945	0,3%	44,4%	52,5%	2%	303,236	316,945	138,778	168,618	(1,962)	1,962	
Dic	155,355	187,832	949	6,500	358,698	0,3%	45,6%	51,7%	2%	353,247	358,698	158,901	184,268	(6,294)	6,294	
Total 06	1673,682	1922,483	12,424	103,400	2718,595											
Ene-07	134,455	168,707	949	8,500	312,651	0,2%	44,4%	55,0%	2%	303,282	312,651	135,441	160,781	1,948	(1,948)	
Feb	128,773	154,174	949	8,500	290,286	0,3%	45,1%	54,9%	2%	281,917	291,234	129,428	154,521	(347)	347	
Mar	149,814	160,740	949	7,850	312,523	0,3%	44,3%	55,7%	2%	324,254	312,523	145,058	178,945	2,345	(2,345)	
Abril	123,053	153,342	949	7,500	284,844	0,3%	44,5%	55,5%	3%	278,215	284,844	124,378	152,077	1,125	(1,125)	
Mayo	138,150	170,819	949	7,500	318,289	0,3%	44,4%	55,5%	2%	301,825	318,289	136,064	168,745	1,914	(1,914)	
Junio	124,451	177,858	949	7,500	310,755	0,2%	41,2%	59,8%	2%	304,747	310,755	138,596	156,281	11,563	(11,563)	
Julio	128,079	178,858	949	3,000	318,220	0,2%			1%	316,277	318,226	141,820	173,487	5,841	(5,841)	
Agosto	132,591	165,409	949	3,000	308,440	0,2%			3%	297,481	306,440	133,871	153,520	1,780	(1,780)	
Sept	125,851	160,702	949	4,500	298,010	0,3%			2%	292,561	298,010	131,052	160,998	5,782	(5,782)	
Oct	127,562	159,719	1,420	2,000	322,104	0,4%			1%	318,684	322,104	142,400	175,209	15,440	(15,440)	
Nov	120,904	144,370	950	4,500	270,230	0,3%				273,830	279,020	123,111	150,491	(5,799)	5,799	
Dic	150,472	187,843	850	4,500	348,705	0,2%				346,255	348,704	153,585	187,500	150	(150)	
Ene-08	140,084	171,626								311,720		140,208	171,430	245	(245)	
Feb-	168,209	123,515								242,824		101,271	133,520	(10,030)	10,030	
Total 07	1682,216	2332,222	11,891	73,190	3718,513	0%	45%	62%	3%	12,572,705	6678,922,40	5657,798	6914,938	32,166	(32,166)	
Total 2006	1674,632	1952,463	12,434	104,410	3751,916											
Total 2007	1692,891	2046,411				-0,3%										
Crecimiento	-0,2%	4,0%	1,028	8,617	382,666					203,014		314,646				

ANEXO 4: Documento físico encontrado en las instalaciones de MOLSA

Imagen 1
Anotaciones del Sr. Mauricio Granadino concernientes a reporte de venta
harina de trigo, participaciones de mercado y ajustes o diferencias
correspondientes al mes de enero de 2007.

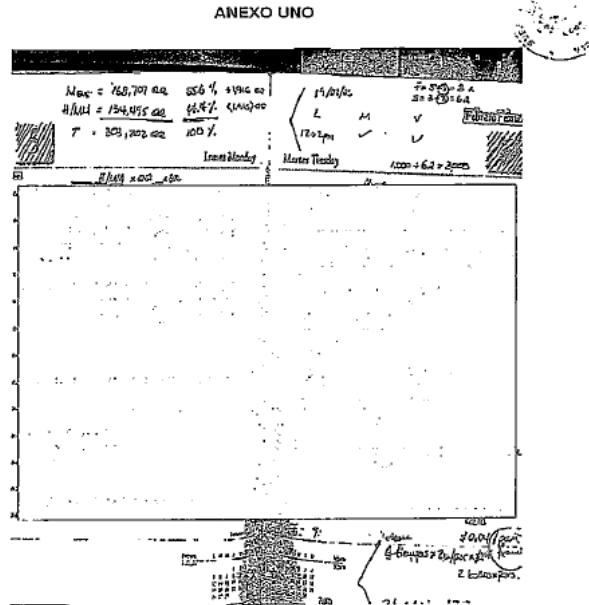


Imagen 2
Anotaciones del Sr. Mauricio Granadino concernientes a reporte de ventas de
harina de trigo, participaciones de mercado y ajustes o diferencias
correspondientes al mes de febrero de 2007
ANEXO DOS

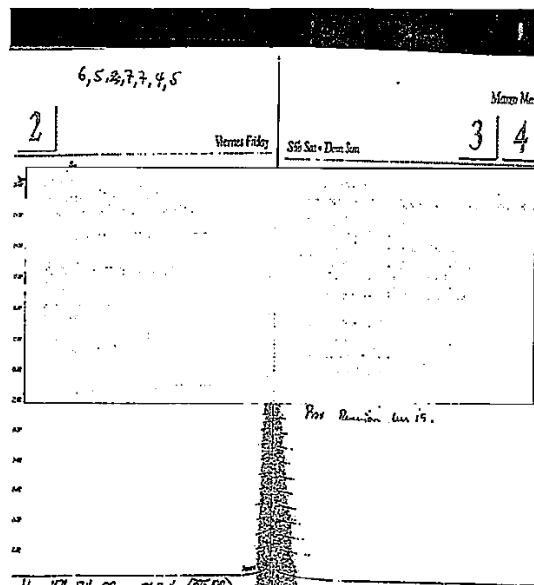


Imagen 3
 Anotaciones del Sr. Mauricio Granadino concernientes a reporte de ventas de
 harina de trigo, participaciones de mercado y ajustes o diferencias
 correspondientes al mes de marzo de 2007

ANEXO TRES

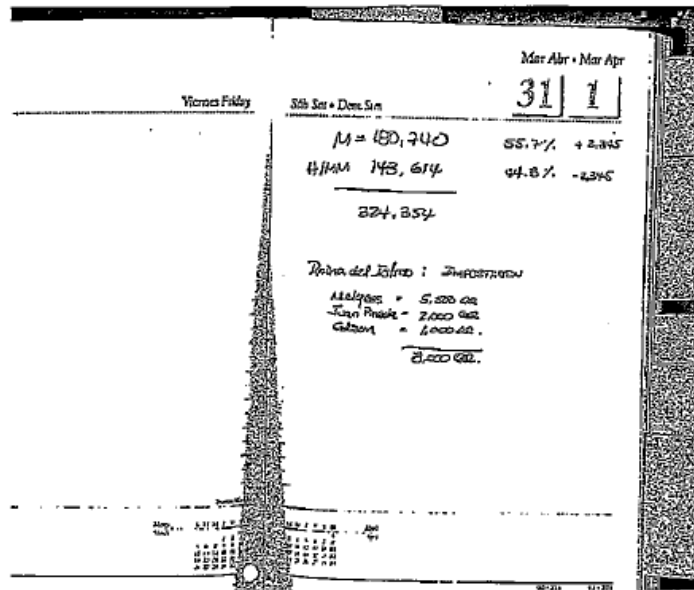


Imagen 4
 Anotaciones del Sr. Mauricio Granadino concernientes a reporte de ventas
 harina de trigo, participaciones de mercado y ajustes o diferencias
 correspondientes al mes de abril de 2007

ANEXO CUATRO

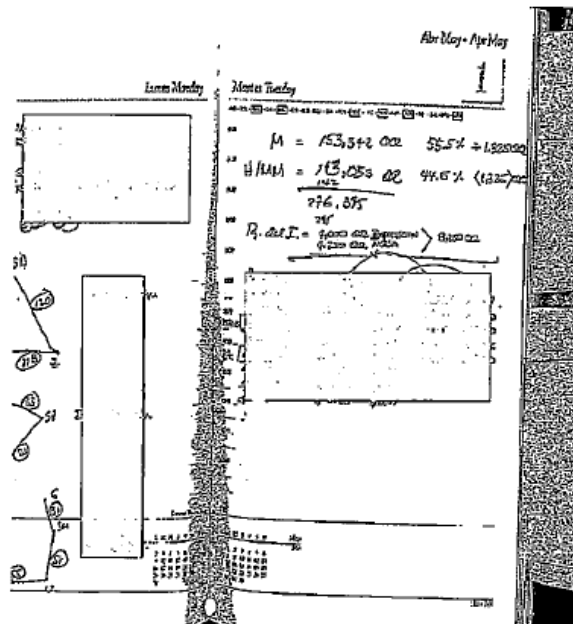


Imagen 5
 Anotaciones del Sr. Mauricio Granadino concernientes a reporte de ventas de
 harina de trigo, participaciones de mercado y ajustes o diferencias
 correspondientes al mes de mayo de 2007 (al 19 de mayo de 2007)

ANEXO CINCO

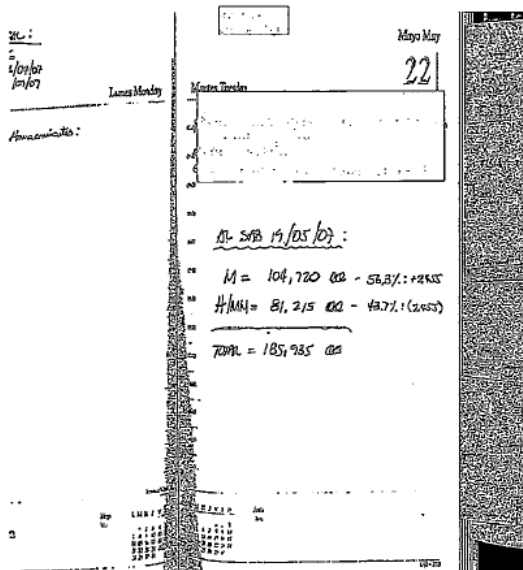


Imagen 6
 Anotaciones del Sr. Mauricio Granadino concernientes a reporte de ventas de
 harina de trigo, participaciones de mercado y ajustes o diferencias
 correspondientes al mes de mayo de 2007

ANEXO SEIS

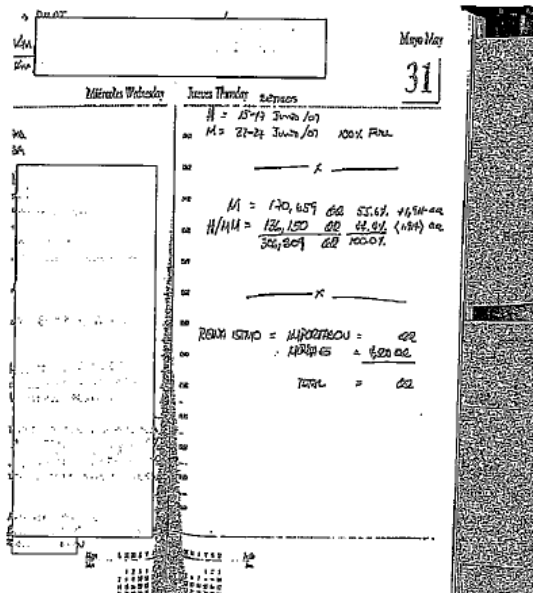


Imagen 7
 Anotaciones del Sr. Mauricio Granadino concernientes a reporte de ventas
 de harina de trigo, participaciones de mercado y ajustes o diferencias
 correspondientes al mes de junio de 2007

ANEXO SIETE

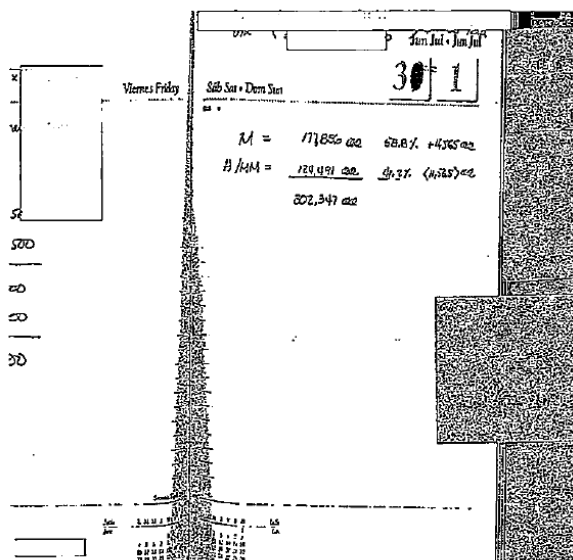


Imagen 8
 Anotaciones del Sr. Mauricio Granadino concernientes a reporte de ventas
 de harina de trigo, participaciones de mercado y ajustes o diferencias
 correspondientes al mes de julio de 2007

ANEXO OCHO

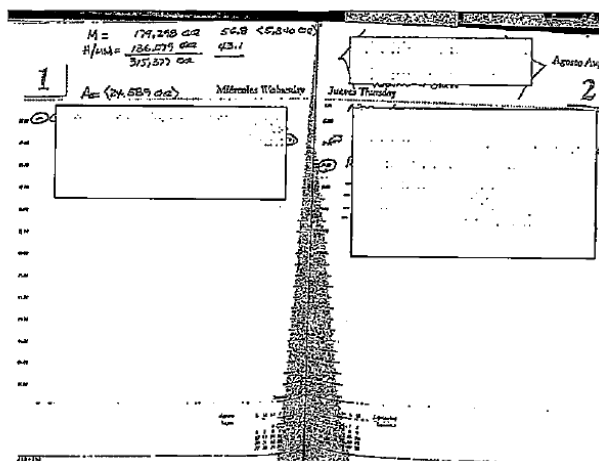


Imagen 9
 Anotaciones del Sr. Mauricio Granadino concernientes a reporte de ventas
 de harina de trigo, participaciones de mercado y ajustes o diferencias
 correspondientes al mes de agosto (24 de agosto)

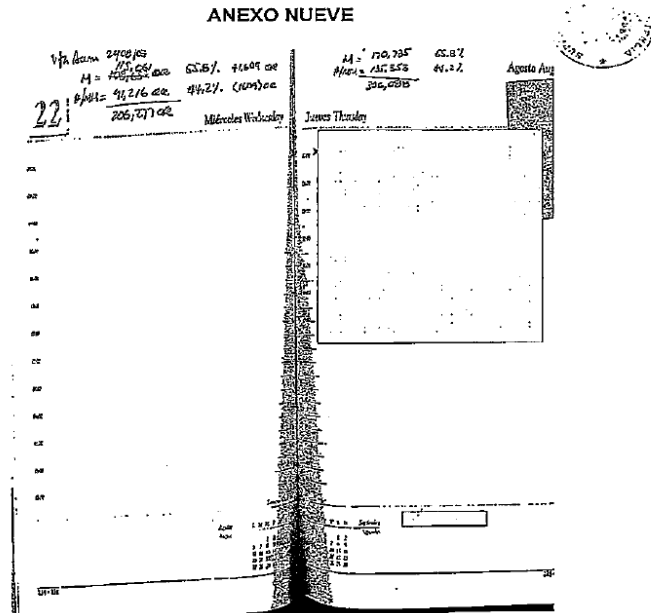
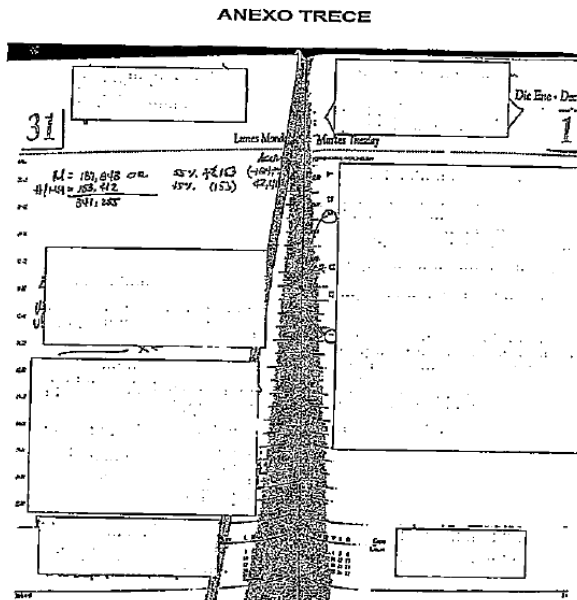


Imagen 10
 Anotaciones del Sr. Mauricio Granadino concernientes a reporte de ventas
 de harina de trigo, participaciones de mercado y ajustes o diferencias
 correspondientes al mes de diciembre de 2007



ANEXO 5: Entidades gremiales que conforman ANEP

Gremiales	Clasificación de la actividad que realizan	Miembros
1. Asociación Azucarera de El Salvador	Producción y comercialización de azúcar y derivados de la caña de azúcar en El Salvador	7,000 productores de caña (tanto quienes como quienes pertenecen a una cooperativa como los productores independientes) y 6 centrales azucareras o ingenios con accionistas trabajadores, productores de caña e inversionistas privados.
2. Asociación Bancaria Salvadoreña (ABANSA)	Actividades bancarias y financieras.	Bancos miembros: citibank, Banco Industrial, Banco Azteca, Banco Azul, Scotiabank, Banco Promerica, Banco ProCredit, DAVIVIENDA, Banco Hipotecario, Banco G&T continental, Banco Cuscatlán, Banco de América Central y Banco Agrícola.
3. Asociación Buró de Convenciones de El Salvador	Turismo de reuniones y negocios.	
4. Asociación Cafetalera de El Salvador	Producción de café	Productores de café
5. Asociación de Consultores de El Salvador (ACODES)	Servicios de consultoría en todos los campos de acción.	Firmas consultoras, consultores independientes y profesionales que laboran en firmas consultoras.
6. Asociación de Avicultores de El Salvador (AVES)	Producción avícola	Productores de pollo, productores de huevos, productores de concentrado e incubadoras.
7. Asociación de Distribuidores de El Salvador (ADES)	Distribución de productos propios y de terceros, nacionales e internacionales.	Membresía relacionada al sector de distribución
8. Asociación De Distribuidores De Productos Farmacéuticos	Distribución de productos farmacéuticos.	Distribuidores de productos farmacéuticos asociados.

(DIPROFA)		
9. Asociación de Industriales Químico Farmacéuticos de El Salvador (INQUIFAR)	Fabricación de productos químico farmacéuticos.	Empresas LÓPEZ-DAVIDSON, Establecimientos Ancalmo, Falmar, Felson, Laboratorios Arsal, Laboratorios Cofasa, Laboratorios Vijosa, Lafar, Meditech, Pharmator, Soperquimia, Teramed.
10. Asociación de la Industria Gráfica Salvadoreña (AIGSA)	Industria gráfica	
11. Asociación de Laboratorios Farmacéuticos de El Salvador (ALFA)	Elaboración de medicamentos	Laboratorios Arsal (empresa filial de Grupo Vargas), Biokemical S.A., Laboratorio y droguería Butter Farma, Laboratorios Falder, Laboratorios Gamma, Laboratorios Generix, S.A. de C.V., Laboratorios Health, Laboratorios Labis, Laboratorios PAILL, Alpes Suizos Hifar S.A. de C.V., RAZEL, RODIM, SYM LAB, Laboratorios Suizos, Droguería y Laboratorio Farmacéutico Vides, Wegerich.
12. Asociación de Medios Publicitarios Salvadoreños (AMPS)	Producción de servicios y productos publicitarios	Agencias publicitarias asociadas.
13. Asociación de Medios de Publicidad Exterior(ASMEPEX)	Producción de servicios y productos de Publicidad exterior.	Colorvision, Grupo Publi móvil, Servicios integrales de publicidad, Anunciadora Salvadoreña, HTV, top media, arte-comercial, Advantage Outdoors, Go Digital.
14. Asociación de Productores de Caña de Azúcar (PROCAÑA)	Producción de caña de azúcar.	Agricultores cañeros asociados.
15. Asociación de Productores de Leche de El	Producción de leche	Empresas ganaderas asociadas

Salvador (PROLECHE)		
16. Asociación de Propietarios de Plantas Procesadoras de Leche (APPLE)	Procesamiento industrial de la leche	Asociados a cargo de las procesadoras de leche industriales tecnificadas.
17. Asociación de Proveedores Agrícolas (APA)	Elaboración y venta de productos para la protección y nutrición de cultivos	AGRINTER, Dow AgroSciences, The Chemical Company, Sumitomo Chemical, Duwest, Syngenta, Monsanto, Bayer, El Surco S.A. de C.V., Coagro, Grupo Cadelga. FMC, Villavar S.A. de C.V., Arysta LifeScience, Tecunsa, DIAGRI S.A. de C.V.
18. Asociación Nacional de Anunciantes de El Salvador (ANAES)	Producción publicitaria	Anunciantes publicitarios asociados.
19. Asociación para el Desarrollo de la Pesca y la Acuicultura de El Salvador (ADEPESCA)	Actividades pesqueras y de acuicultura	Empresas acuícolas y pesqueras asociadas
20. Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS)	Administración de fondos de pensiones	AFP CONFIA, AFP CRECER
21. Asociación Salvadoreña de Agencias de Publicidad (ASAP)	Producción de servicios y productos publicitarios	Agencias publicitarias asociadas.
22. Asociación Salvadoreña de Beneficiarios y Exportadores de Café (ABECAFE)	Exportación de Café	Exportadores de café asociados

23. Asociación Salvadoreña de Destiladores y Licoreros (ASDYL)	Elaboración de bebidas no carbonatadas y licores	Representantes asociados
24. Asociación Salvadoreña de la Industria Petrolera (ASAPETROL)	Procesamiento industrial de derivados del petróleo	
25. Asociación Salvadoreña de Distribuidores de Materiales de Construcción (ASDEMAC)	Distribución de materiales de construcción	
26. Asociación Salvadoreña de Distribuidores de Vehículos (ASALVE)	Distribución de vehículos	Autocentro S.A. de C.V., Didea S.A. de C.V., Jinsal S.A. de C.V., Autokia S.A. de C.V., Ensambladora Salvadoreña S.A. de C.V., Rensica S.A. de C.V., Automax S.A. de C.V., Europa Motors S.A. de C.V., Global Motors S.A. de C.V., Cofiño Stahl S.A. de C.V., General de Vehículos S.A. de C.V., Star Motors S.A. de C.V., Consortio Automotriz S.A. de C.V., Grupo Q El Salvador S.A. de C.V., Trader S.A. de C.V., Continental Motores S.A. de C.V., Grupo Los Tres El Salvador S.A. de C.V.
27. Asociación Salvadoreña de Empresas de Seguros (ASES)	Prestación de servicios financieros: aseguradoras	Aseguradora Popular S.A., ASESUISA, ASSA, DAVIVIENDA, MAPFRE LA CENTRO AMERICANA, PAN AMERICAN LIFE, Scotia Seguros, Seguros Azul, SISA, Seguros VIVIR.
28. Asociación Salvadoreña de	Importación y distribución de repuestos automotrices	

Importadores de Repuestos Automotrices (ASIRA)		
29. Asociación Salvadoreña de Importadores y Comercializadores de Gas Licuado de Petróleo (ASOGAS)	Importación y distribución de Gas Licuado de Petróleo	
30. Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI)	Producción industrial	Asociados industriales
31. Asociación Salvadoreña de Ganaderos e Industriales de la Leche (ASILECHE)	Producción de leche	Empresas ganaderas asociadas
32. Asociación Salvadoreña de Industriales de Agua Envasada	Producción y comercialización de agua envasada	Industria La Constancia, ALPINA, Las Perlitas, Leche Salud, Aqua Pura.
33. Asociación Salvadoreña de Radiodifusores (ASDER)	Radiodifusión	RADIO PAZ, CORPORACION YSR, CORPORACION YSKL,, RADIO LA VOZ DEL LITORAL, GRUPO RADIO STEREO, GRUPO SAMIX, MEGAVISION, SISTEMA RADIAL MUNDO/CLASICA/UPA, RADIO EBEN EZER, RADIO STEREO MORAZAN, RADIOCORPORACION FM, RADIO FE Y VIDA, GRUPO RADIAL CARNAVAL, GRUPO APARCRO, RADIO 102.1, GRUPO RESTREPO, GRUPO STEREO TROPICAL, U F G, RADIO SANTA BIBLIA, TCS, STARLIGHT S.A. DE C.V., TELEVISION ORIENTAL (TVO) CANAL 23, CANAL 33, Televisión Católica Arquidiocesana TVCa.

34. Bolsa de Valores de El Salvador	Servicios bursátiles y de fondos de inversión	
35. Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO)	Sector Agropecuario y Agroindustrial	Asociados y gremiales agroindustriales y agropecuarias.
36. Cámara Americana de Comercio de El Salvador (AMCHAM)	Comercio e inversión extranjera (americana)	Representas de distintos sectores económicos con capital americano. ²⁵⁰
37. Cámara de Comercio e Industria de El Salvador	Representa diferentes sectores de la economía (principalmente el comercio)	Empresas de diferentes sectores económicos (principalmente el comercio)
38. Cámara de la Industria Textil, Confección y Zonas Francas de El Salvador (CAMTEX)	Elaboración productos textiles	
39. Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO)	Construcción	Empresas relacionadas al rubro de la construcción. ²⁵¹
40. Cámara Salvadoreña de Empresas Consultoras (CAMSEC)	Consultoría	Empresas consultoras
41. Cámara Salvadoreña de Turismo (CASATUR)	Turismo	Empresas relacionada a la prestación de servicios turísticos
42. Consejo Nacional	Desarrollo y protección de	Pequeña empresa

²⁵⁰ Listado de miembros disponible en la página web la Cámara Americana de Comercio de El Salvador (AMCHAM): <http://www.amchamsal.com/nuestros-miembros?>

²⁵¹ De acuerdo a información en la página web (<http://www.casalco.org.sv>), la Cámara agremia a empresas dedicadas al desarrollo, construcción y comercialización de proyectos urbanísticos, habitacionales y comerciales; desarrollo de proyectos de infraestructura pública, participando en las diversas licitaciones de las instituciones gubernamentales; y productoras y distribuidoras de materiales de construcción. Además, cuenta con comisiones de trabajo que velan por la responsabilidad social empresarial, con el Comité RSE Construye; y por la construcción sostenible, con el comité de Construcción y Desarrollo Sostenibles (CDS).

de la Pequeña Empresa de El Salvador	la pequeña empresa que opera en diferentes sectores de la economía	
43. Corporación Algodonera Salvadoreña Limitada	Producción y comercialización de algodón	Productores de algodón
44. Cooperativa Ganadera de Sonsonate de R.L.	Agroindustria ganadera	Ganaderos
45. Corporación de Exportadores de El Salvador (COEXPORT)	Exportación	Empresas-pequeñas y grandes- exportadoras
46. Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores (FEDECRÉDITO)	Servicios financieros	Cajas de crédito y Bancos de los trabajadores.
47. Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños (SCIS)	Comercio e Industria	
48. Unión de Cooperativas de Cafetaleros de R.L. (UCAFES DE R.L.)	Producción de café	Cafetaleros
49. Unión de Dirigentes de Empresas Salvadoreñas (UDES)		
50. Unión Mipymes El Salvador	Actividades económicas de Pequeñas y medianas empresas	

Fuente: Elaboración propia con base a ANEP y a información de las gremiales.

