

# Informe sobre las Barreras a la Competencia en los Mercados del Sector Alimenticio en El Salvador, Guatemala, y Honduras

---

24 DE MARZO DE 2015

Elaborado para la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Resumen Ejecutivo.....	i
Prefacio .....	iv
I. Ruta de la Granja a la Cocina .....	2
II. Los mercados competitivos sirven para afianzar la seguridad alimentaria para todos los consumidores .....	4
III. La competencia en los mercados del sector alimentario beneficia a los consumidores y fomenta el crecimiento económico .....	8
A. Las barreras a la competencia en los mercados del sector alimentario afectan negativamente a los consumidores .....	9
B. Los mercados competitivos fomentan la competitividad, la productividad y el crecimiento económico .....	12
IV. Las barreras a la competencia en mercados del sector alimentario incluyen la conducta anticompetitiva y las barreras regulatorias, comerciales y de acceso .....	16
A. Conducta anticompetitiva en los negocios .....	17
B. Sistemas regulatorios gubernamentales como barreras .....	20
C. Las barreras al comercio en la región limitan la competencia en la importación de alimentos .....	28
D. Barreras al acceso de insumos .....	32
E. Barreras para acceder a los mercados .....	34
F. Capacidad de implementación de la política de competencia .....	36
V. Insumos para ayudar a reducir las barreras a la competencia .....	41

## Resumen Ejecutivo

Este informe fue elaborado a solicitud de la Dirección de la Agencia para el Desarrollo Internacional (EE.UU) para Latinoamérica y el Caribe (USAID), para identificar las barreras a la competencia que afectan la seguridad alimentaria en El Salvador, Guatemala, y Honduras. Adicionalmente, en este informe: se describen las formas comúnmente utilizadas por los consumidores para acceder a los alimentos y los métodos utilizados por los productores para hacer llegar los alimentos a los distintos mercados; además, se discuten los impactos generados por las barreras a la competencia en la seguridad alimentaria, en el bienestar de los consumidores y en el crecimiento económico; al mismo tiempo, se identifican las medidas que pueden emprenderse para mejorar el bienestar de los consumidores y la seguridad alimentaria en general. Este informe es parte de un programa de desarrollo de capacidades para mejorar la seguridad alimentaria y las perspectivas económicas a través del desarrollo de las capacidades de las autoridades de El Salvador, Guatemala, y Honduras en esta materia, para lograr un mejor abordaje y manejo de las barreras a la competencia en dichos países.

Una sana competencia en los mercados del sector alimentario contribuye a mejorar la disponibilidad, accesibilidad, uso y estabilidad de los suministros alimenticios y contribuye a incrementar la seguridad alimentaria. Las barreras a la competencia identificadas en este informe incluyen las conductas anticompetitivas en los negocios como la fijación de precios y la manipulación fraudulenta de licitaciones, las barreras regulatorias regionales al comercio, y las barreras al acceso a los mercados y a los insumos. Dichas barreras frecuentemente resultan en un alza en los precios para los consumidores, una producción más baja, una menor variedad y selección de productos, una reducción a los incentivos para la innovación, y un deterioro general de la calidad en el servicio al cliente. La aplicación de la política y la ley de competencia para promover los mercados competitivos y evitar la conducta anticompetitiva en los negocios, junto con otras políticas, pueden mejorar significativamente la seguridad alimentaria en la región centroamericana. Adicionalmente, la aplicación de la política y la ley de competencia para evitar las conductas anticompetitivas pueden coadyuvar a generar una mayor productividad y competitividad a nivel de cada nación.

Las políticas y regulaciones gubernamentales también pueden servir como barreras a la competencia. Al igual que las conductas anticompetitivas en los negocios, las regulaciones pueden distorsionar los mercados, agregar costos y reducir la variedad y selección disponible para los consumidores. En algunos casos, las regulaciones protegen a los oligopolios y a las empresas locales, aislando a las empresas locales de la competencia. Estas regulaciones podrían permitirle a ciertas empresas protegidas mantener precios más altos y aun así sobrevivir sin necesidad de ser innovadoras. Aunque dichas leyes y regulaciones frecuentemente están motivadas por asuntos de intereses públicos legítimos, las regulaciones y prácticas que socavan los beneficios de la competencia podrían en algunos casos reflejar una falta de comprensión sobre la importancia que tiene el saber balancear y armonizar las regulaciones de la competencia con unas metas y objetivos políticos legítimos.<sup>1</sup> Por ejemplo, las

---

<sup>1</sup> Ver, e.g., Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) “Mainstreaming Competition Policy into the Overall Economic Policy and Government Actions in Latin America and the Caribbean – Contribution by the United States,” (Incorporación de la Política de Competencia en la Política Económica General y Acciones Gubernamentales en América Latina y el Caribe – Aporte de Estados Unidos) *Septiembre de 2014, disponible en [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/LACF\(2014\)17&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/LACF(2014)17&docLanguage=En)*.

regulaciones podrían emitirse a solicitud de individuos o empresas muy bien conectadas que buscan protegerse de la competencia a través de la acción del gobierno. Este informe identifica varios ejemplos de sistemas regulatorios que sirven como barreras a la competencia.

El Salvador y Honduras han adoptado leyes de competencia que prohíben la conducta anticompetitiva y han creado agencias que trabajan y aplican leyes específicamente en el tema de competencia.<sup>2</sup> Guatemala se ha comprometido a adoptar una ley de competencia.<sup>3</sup> Las agencias de defensa y promoción de la competencia, como la Superintendencia de Competencia (SC) para el caso de El Salvador y la Comisión para la Defensa y Promoción de Competencia (CDPC) en Honduras, tienen la autoridad para llevar a cabo investigaciones y evitar las conductas anticompetitivas en los negocios, y han trabajado para identificar las políticas y regulaciones gubernamentales que entran en conflicto con los principios de la competencia. Las agencias de defensa y promoción de la competencia están trabajando para promover y mejorar la competencia en los mercados del sector alimentario, agrícola y sus similares, pero se ven limitadas por la falta de recursos, autoridad y capacidad para aplicar la ley.

Ciertos insumos y asistencia podrían servir para reducir las barreras a la competencia y podrían marcar una diferencia en el proceso de mejorar la seguridad alimentaria en El Salvador, Guatemala, y Honduras. Una efectiva política de competencia en la que se incorpore una ley de competencia junto con su aplicación, promoción y defensa puede derivar en una reducción de los precios, mayor selección de opciones disponibles para los consumidores, la apertura de los mercados, y una mejora en la seguridad alimentaria y el bienestar de los consumidores en general. Para lograr todo esto, la ley se tiene que aplicar adecuadamente, con personal capacitado en las agencias de defensa y promoción de la competencia, de manera que sepan aplicar las herramientas investigativas, analíticas y económicas necesarias. La asistencia debe enfocarse en el desarrollo e implementación de una política y ley de competencia más efectiva en la región y en trabajar con las agencias ya existentes para incidir dentro de los gobiernos y poder contar con políticas y regulaciones en pro de la competitividad. Las agencias, gobiernos, organizaciones multinacionales y otras interesadas en el tema de competencia pueden todas jugar un rol importante en esto.

Para emprender acciones efectivas en contra de las conductas anticompetitivas, incluyendo los carteles, las conductas unilaterales como la monopolización,<sup>4</sup> o las fusiones anticompetitivas, una jurisdicción debe contar con una legislación de competencia muy bien redactada, estar dotada de los recursos adecuados, y contar con una agencia bien empoderada para aplicar dicha ley. Los tres países, sobre todo Guatemala, pueden beneficiarse de una mejor comprensión de las experiencias de los otros países en cuanto al desarrollo de una sólida y efectiva política y ley de competencia. En Guatemala, la necesidad más grande es apoyar los esfuerzos nacionales para ampliar el apoyo político local y lograr una ley de competencia robusta. En El Salvador y Honduras, la mayor necesidad es el fortalecimiento de la

---

<sup>2</sup> El Salvador, “Ley de Competencia,” Decreto Legislativo No. 528, publicado el 23 de diciembre de 2004, Diario Oficial No. 240 [con sus eventuales enmiendas]; Honduras, “Ley para la Defensa y Promoción de la Competencia,” Decreto Legislativo No. 357-2005, Art. 60, publicado el 4 de febrero de 2006, Diario Oficial [con sus eventuales enmiendas].

<sup>3</sup> Ver Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y Unión Europea, Parte IV, Artículo 279, CENTR-AM/EU/en 110, Junio de 2012, disponible en <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/147664.htm>.

<sup>4</sup> La conducta unilateral por parte de una empresa dominante se considera como monopolización según los estándares de Estados Unidos y como abuso de dominación en el marco de las leyes Centroamericanas. Existen algunas diferencias entre ambas - especialmente en el sentido que el abuso de control puede implicar la deducción de responsabilidades especiales sobre las empresas dominantes mientras que la monopolización no - pero para efectos de este informe, analíticamente son similares.

capacidad de las autoridades actuales en tema de competencia para saber detectar, investigar y remediar la conducta anticompetitiva y mejorar así el comportamiento de los mercados.

Los líderes, administradores y el personal trabajando el tema de competencia deben continuar aprendiendo a detectar y comprender de mejor manera los probables efectos que de las distintas prácticas de negocios en la competencia. Los líderes, administradores y el personal necesitan del conocimiento y experiencia para saber llevar a cabo las investigaciones, identificar temas relacionados a la competitividad causados por ciertas conductas de negocios, y desarrollar remedios que resuelvan los problemas que afectan la competitividad. En esta área y en otras, las agencias de defensa y promoción de la competencia se benefician inconmensurablemente al compartir experiencias y desarrollar destrezas a través del trabajo con agencias hermanas y con organizaciones internacionales como la Red Internacional de Competencia (ICN por sus siglas en inglés) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Para reducir las barreras regulatorias a la competencia, se puede facilitar asistencia para identificar y comprender el impacto al nivel de competitividad derivado de las políticas y regulaciones. A pesar que los funcionarios de las agencias de defensa y promoción de la competencia desde hace mucho tiempo reconocieron la relación entre la regulación y la competencia, se ha comprobado en el tiempo que lo que resulta ser un verdadero reto radica en hallar las maneras de abordar y manejar efectivamente las barreras a la competencia creadas por las regulaciones y construir puentes hacia los reguladores para que la competencia pueda ser regulada dentro del proceso regulatorio. Para lograr políticas y leyes de competencia que sean realmente efectivas, se requiere del apoyo de otras instituciones, incluyendo los reguladores de otras agencias gubernamentales y miembros del poder judicial. Además de la cooperación y diálogo con otras agencias gubernamentales y con el poder judicial, el capacitar a los miembros de las agencias y a los jueces por separado también serviría de apoyo para promover una efectiva ley de competencia en El Salvador, Guatemala, y Honduras.

Una combinación de estos insumos y otras actividades de asistencia pueden servir de apoyo para incrementar la seguridad alimentaria en El Salvador, Guatemala, y Honduras.

## Prefacio

Este estudio fue elaborado a solicitud de la Dirección de la Agencia para el Desarrollo Internacional (EE.UU) para Latinoamérica y el Caribe (USAID) a través de un acuerdo interinstitucional con la Comisión Federal de Comercio de (EE.UU), (en lo sucesivo simplemente FTC por sus siglas en inglés), y con el apoyo de la División Antimonopolio del Departamento de Justicia de Estados Unidos de América (en lo sucesivo simplemente DOJ por sus siglas en inglés). Los líderes del Proyecto fueron Molly Askin y Russell Damtoft del FTC y Melanie Krebs-Pilotti de DOJ. Se recibió una asistencia muy valiosa del Prof.Dale Furnish de la Facultad de Derecho de Arizona State University Law School, de Taylor Thomas de DOJ, y Sara Salvador y Michael Ferrari de FTC. Los puntos de vista expresados en este no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Comisión Federal de Comercio, ni del Departamento de Justicia o de la Agencia para el Desarrollo Internacional (EE.UU) (USAID), ni de los Estados Unidos de América.

Se recibieron aportes y perspectivas indispensables de la Superintendencia de Competencia en El Salvador, de la Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia en Honduras, del equipo de Política de Competencia en el Departamento de Clima de Inversión del Grupo del Banco Mundial, y de la Dirección de la Agencia para el Desarrollo Internacional (EE.UU) para Latinoamérica y el Caribe (USAID).

# Informe Sobre las Barreras a la Competencia en los Mercados del Sector Alimentario en El Salvador, Guatemala, y Honduras

---

Este informe se enfoca en las barreras a la competencia que afectan a los mercados del sector alimentario, agrícola y sus similares en El Salvador, Guatemala, y Honduras. De manera particular se enfoca en los mercados que afectan a los productos de *la canasta básica*, incluyendo el arroz, los frijoles, la leche, el azúcar, los productos avícolas y el maíz – los alimentos de primera necesidad vitales para la mayoría de los consumidores en la región. Identifica una serie de potenciales barreras a la competencia que pueden afectar adversamente el bienestar de los consumidores en los mercados alimentarios, agrícolas y sus similares, y se concentra primordialmente en las barreras que pueden ser abordadas a través de una efectiva política de competencia, tanto a través de la aplicación de la ley de competencia como a través de la Promoción de la Competencia.

Las agencias de defensa y promoción de la competencia en El Salvador, la Superintendencia de Competencia (SC), y en Honduras, la Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia (CDPC), han estudiado los mercados del sector alimentario y han analizado las condiciones competitivas en los mercados para la mayoría de los alimentos que forman parte de *la canasta básica*. Este informe hace uso de dichos hallazgos, así como de otras publicaciones y observaciones de miembros muy bien informados del sector público y privado, de organizaciones no gubernamentales, y de representantes de otras agencias gubernamentales y otros gobiernos.<sup>1</sup> Algunas de las barreras identificadas en este informe, tales como una pobre infraestructura y asuntos relacionados a la seguridad, están más allá del alcance de la política de competencia, pero se identifican en este para beneficio de otras agencias y organizaciones que podrían estar interesadas en considerar el impacto sobre la competencia en sus esfuerzos por abordar y lidiar con el tema. Estas barreras se discuten en el informe para efectos de integridad solamente, pero no se discuten a fondo.

Después de hacer una introducción acerca de cómo se distribuyen los alimentos en El Salvador, Guatemala, y Honduras, área a la cual se le conoce como “Triángulo Norte,” este informe discute los impactos negativos que tienen las barreras a la competencia sobre los consumidores y los pequeños productores y la conexión entre la competencia, la seguridad alimentaria y el desarrollo económico. El informe luego identifica barreras específicas a la competencia, dividiéndolas en varias categorías: (1) conductas anticompetitivas de negocios; (2) políticas y regulaciones gubernamentales; (3) barreras de comercio que favorecen a los operadores locales; (4) barreras al acceso de los insumos; (5) barreras de acceso al mercado; y (6) barreras de implementación de la política de competencia. La sección final del informe identifica insumos que ayudan a reducir las barreras a la competencia por medio del fortalecimiento de las instituciones locales que tienen a su cargo el abordaje de la conducta anticompetitiva y el abordaje de la legislación y regulación anticompetitiva de formas que puedan ayudar a El Salvador, Guatemala, y Honduras a desarrollar, promover y aplicar políticas de competencia que sean efectivas para ayudar a tener una mejor e incrementada seguridad alimentaria.

---

<sup>1</sup> Solamente citamos materiales que están disponibles al público. Mucha de la información en este informe fue discutida durante entrevistas orales con individuos muy bien informados y expertos en cada uno de los tres países.

## I. Ruta de la Granja a la Cocina

Los mercados de los productos alimenticios y las formas en que los consumidores finales compran y adquieren los alimentos en El Salvador, Guatemala, y Honduras han sufrido cambios significativos en la década pasada, sobre todo debido a la rápida expansión de los supermercados, la disponibilidad de productos importados a causa de la reducción de las restricciones comerciales, un pronunciado incremento en el comercio extranjero y regional, y un mayor número de cooperativas agrícolas. Los consumidores finales típicamente compran productos alimenticios tanto domésticos como importados, ya sea en mercados municipales, supermercados, o tiendas/bodegas de esquina.<sup>2</sup> Algunos consumidores, especialmente en áreas rurales remotas, son primordialmente agricultores de subsistencia que siembran sus propios alimentos, y si las condiciones lo permiten, venden ciertos productos a cambio de efectivo.

La mayoría de los consumidores - no agricultores - en el Triángulo Norte tradicionalmente solían comprar sus alimentos en mercados municipales o centrales. Cada país aún tiene un sistema de estos mercados, el cual funciona como centro de acopio, distribución y ventas. Los agricultores, frecuentemente de la mano de intermediarios, transportan los productos agrícolas a pequeños mercados municipales en cada región, luego remiten los productos a un mercado central más amplio. Algunos alimentos que se venden en estos mercados son cosechados localmente y algunos son importados, en su mayoría de países vecinos. Por ejemplo, en El Salvador, los productos cosechados domésticamente e importados se llevan en camionetas al mercado La Tiendona en El Salvador, de la Tiendona, los camiones distribuyen los alimentos a las tiendas y a los puestos en la capital y en los mercados municipales en los pueblos a lo largo y ancho en todo el país.<sup>3</sup> Un gran porcentaje de los consumidores compran alimentos regularmente para consumo personal en dichos mercados o en las tiendas/bodegas de esquina y en los puestos que a su vez adquieren los alimentos de mercados municipales. Hay sistemas similares que juegan un rol importante en la distribución de los alimentos en los tres países.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Ver Iglesias, Ana, "El Salvador: Retail Foods Annual Update of Retail Food Report – 2013/14," (El Salvador: Actualización Anual de Alimentos de Venta Minorista del Informe de Alimentos de Venta Minorista – 2013/2014) enero de 2014, disponible en

[http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Retail%20Foods\\_San%20Salvador\\_El%20Salvador\\_1-2-2014.pdf](http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Retail%20Foods_San%20Salvador_El%20Salvador_1-2-2014.pdf); Vasquez, Edith, y McLeod, Lashonda, "Guatemala: Retail Foods Update for 2013 y 2014," (Guatemala: Actualización Alimentos de Venta Minorista para 2013 y 2014), enero de 2014, disponible en

[http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Retail%20Foods\\_Guatemala%20City\\_Guatemala\\_1-2-2014.pdf](http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Retail%20Foods_Guatemala%20City_Guatemala_1-2-2014.pdf); Sanchez, Erika "Honduras: Retail Food Sector Report," (Honduras: Informe del Sector Alimentario de Venta Minorista) 2010: disponible en

[http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Retail%20Food%20Sector%20Report\\_Tegucigalpa\\_Honduras\\_1-14-2010.pdf](http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Retail%20Food%20Sector%20Report_Tegucigalpa_Honduras_1-14-2010.pdf).

<sup>3</sup> Agencia para el Desarrollo Internacional (EE.UU), "Plan de Acción para la Papa, Agencia para el Desarrollo Internacional (EE.UU), Proyecto de Comercio Regional y Alianzas de Mercado" marzo de 2014, en 12. Ver pg. 15 del plan para tener una descripción de los intermediarios que manejan el tema de papa.

<sup>4</sup> Ver Brenes, Esteban; Ciravegna, Luciano; y Montoya, Daniel, "Super Selectos: Winning the war against multinational retail chains," (Súper Selectos: saber ganar la guerra en contra de las cadenas multinacionales de venta por menor) Journal of Business Research, Vol. 68 No. 2, febrero 2015, en 216 disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbusres.2014.09.030> (el cual indica que "[i]Las tiendas informales de los vecindarios y los mercados de los agricultores municipales representaron entre el 40 y 50% del mercado total" y "Honduras contaba

Los productores más pequeños en la región, particularmente aquellos que no tienen un fácil acceso al transporte, frecuentemente dependen de intermediarios o distribuidores, muchas veces llamados “coyotes”, para recoger y acopiar los productos y transferirlos a los mercados municipales.<sup>5</sup> Los intermediarios más pequeños están ubicados cerca de las áreas de producción y compran directamente de los agricultores, estos frecuentemente tienen relaciones a largo plazo con las comunidades donde hacen acopio de la producción de muchos agricultores pequeños. Los productores más pequeños cuyos productos se venden en los mercados municipales dependen de intermediarios para que les faciliten el transporte. Los intermediarios en ocasiones otorgan créditos y efectúan la compra de insumos, como las semillas y el fertilizante. En algunos casos, los intermediarios les pagan a los agricultores por adelantado para que produzcan cultivos específicos, y los agricultores deben entregar toda su producción al intermediario a un precio predefinido. En otros arreglos, el intermediario puede negociar un precio por el producto después de la cosecha. Los intermediarios más grandes monitorean los precios y la disponibilidad en varios mercados, moviendo los cultivos dependiendo de las condiciones del mercado.<sup>6</sup> Los intermediarios y cada vez más las cooperativas agrícolas también pueden agregar valor a los cultivos que ofrecen, por ejemplo en el lavado, corte y el empaquetado, que usualmente incrementa los márgenes de ganancia. Los mayoristas más grandes, los procesadores y los distribuidores y las empresas proveedoras de servicios logísticos trabajan con los grandes y medianos productores, pero cada vez más están trabajando con pequeños productores y cooperativas.

En cada uno de los países, hay cada vez más consumidores que compran en supermercados en vez de comprar en los mercados municipales, y se prevé que la cantidad de supermercados se incrementará. Típicamente, los supermercados han atraído a los clientes con ingresos altos y medios, pero las cadenas de supermercados más grandes han abierto tiendas con productos menos caros para atraer a los consumidores con ingresos más bajos.<sup>7</sup> En Guatemala, aproximadamente el 30% de los alimentos perecederos son comprados en supermercados,<sup>8</sup> y en El Salvador, los supermercados venden aproximadamente la mitad de todos los productos alimenticios de venta al detalle.<sup>9</sup> En las dos áreas

---

con 16 mercados en Tegucigalpa y 17 en San Pedro Sula. San Salvador tenía 7 mercados y por lo menos 1 en cada pueblo.

<sup>5</sup> Agencia para el Desarrollo Internacional (EE.UU), “Plan de Acción para la Papa, Agencia para el Desarrollo Internacional (EE.UU), Proyecto Regional de Comercio y Enlaces de Mercado,” pg. 19 (en el caso de la papa, las ventas a través de intermediarios de agricultores a un nivel más alto o comerciantes pequeños representan el volumen más grande de venta de papa).

<sup>6</sup> *Idem.* pp 15-18.

<sup>7</sup> Ver, e.g., Brenes, et al., “Super Selectos: Winning the war against multinational retail chains,” (Súper Selectos: Saber ganar la guerra en contra de las cadenas multinacionales de venta al por menor) pg. 216, supra, n.4

<sup>8</sup> Vasquez y McLeod “Guatemala: Retail Foods Update for 2013 and 2014,” (Guatemala: Actualización Alimentos de Venta al por Menor para 2013 y 2014) supra, n.2. Ver Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia (CDPC), “Estudio Sobre el Sector de los Supermercados en Honduras: Distrito Central y San Pedro Sula,” septiembre de 2012, pg. 18, disponible en <http://www.cdpc.hn/?q=node/32>.

<sup>9</sup> Iglesias, “El Salvador: Retail Foods Annual Update of Retail Food Report – 2013/14,” (El Salvador: Actualización Anual Alimentos de Venta por Menor del Informe de Ventas por Menor de Alimentos – 2013/2014) supra en n.2.

urbanas más grandes en Honduras, el 38% de las personas visitan una de las sucursales de uno de las dos cadenas de supermercados más grandes por lo menos una vez a la semana.<sup>10</sup>

## II. Los mercados competitivos sirven para afianzar la seguridad alimentaria para todos los consumidores

Las barreras a la competencia contribuyen a la inseguridad alimentaria en El Salvador, Guatemala, y Honduras, donde las personas frecuentemente no tienen acceso a suficientes cantidades de alimentos nutritivos. La falta de seguridad alimentaria es un tema grave en la región. “La seguridad alimentaria [es] una situación en la que todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a una base alimentaria suficiente, segura y nutritiva que cumple con sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias para una vida activa y saludable”<sup>11</sup> Muchas personas en estos tres países no cuentan con seguridad alimentaria. El índice Global de Seguridad Alimentaria de 109 países ubica a Honduras en el lugar 63, el Salvador aparece en el 68, y Guatemala en el 71.<sup>12</sup> Las altas tasas de desnutrición y pobreza están asociados a la inseguridad alimentaria. La desnutrición está generalizada entre los niños de El Salvador y Honduras. Guatemala tiene la cuarta tasa más alta de desnutrición crónica en el mundo.<sup>13</sup> La desnutrición es particularmente grave en las áreas rurales, donde los agricultores de subsistencia no cuentan con los recursos para comprar suficientes alimentos para asegurar una dieta balanceada.<sup>14</sup> Las tasas de pobreza también son altas en cada uno de estos países. Las cifras más recientes muestran que el porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de la pobreza es: 34.5% en El

---

<sup>10</sup> CDPC, “Estudio Sobre el Sector de los Supermercados en Honduras: Distrito Central y San Pedro Sula,” pg. 44, supra, n.8.

<sup>11</sup> Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, “The Food Security Learning Framework: The M&E Harmonization Group of Food Security Partners,” (El marco de Aprendizaje para la Seguridad Alimentaria: Grupo de Armonización de Monitoreo y Evaluación de los Socios en Seguridad Alimentaria) julio de 2013, disponible en [http://www.ifad.org/hfs/tools/hfs/fs\\_frameworkpub/foodsecurity.pdf](http://www.ifad.org/hfs/tools/hfs/fs_frameworkpub/foodsecurity.pdf).

<sup>12</sup> The Economist Intelligence Unit Limited, “Global food security index 2014,” (Índice de Seguridad Alimentaria Global 2014) 2014, pg. 13, la cual está disponible en <http://foodsecurityindex.eiu.com/Home/DownloadResource?fileName=EIU%20Global%20Food%20Security%20Index%20-%202014%20Findings%20%26%20Methodology.pdf>.

<sup>13</sup> Organización Mundial de salud, “Global Database on Child Growth and Malnutrition,” (Base de Datos Globales sobre Crecimiento y Desnutrición en los Niños) Octubre de 2014, disponible en <http://www.who.int/nutgrowthdb/about/introduction/en/>; Ver FIDA, “Rural Poverty Portal: Rural Poverty in Honduras,” (Portal de Pobreza Rural: Pobreza Rural en Honduras) octubre de 2014, disponible en <http://www.ruralpovertyportal.org/country/home/tags/honduras> (“Minifundistas, or subsistence farmers, make up about 70 per cent of farming families.”) (Agricultores Minifundistas o de Subsistencia, que representan el 70% de las familias agricultoras.)

<sup>14</sup> FAO, “World Food Insecurity and Malnutrition: Scope, Trends, Causes and Consequences,” 2008, (Inseguridad Alimentaria Mundial y Desnutrición: Alcance, Tendencias, Causas y Consecuencias) 2008 pg. 14, disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai799e/ai799e02.pdf>. Elaborado como parte de: FAO, “Impact of Climate Change and Bioenergy on Nutrition,” 2008, (Impacto del Cambio Climático y Bioenergía en la Nutrición) disponible en <http://www.fao.org/docrep/010/ai799e/ai799e00.HTM>. Ver CDPC, “Estudio Sectorial sobre el Mercado de Granos Básicos en Honduras,” noviembre de 2013, disponible en <http://www.cdpc.hn/?q=node/32> (en el cual se reporta que la mitad de las calorías consumidas en las áreas rurales provienen del maíz blanco).

Salvador,<sup>15</sup> 53.7% en Guatemala,<sup>16</sup> y 64.5% en Honduras.<sup>17</sup> Las causas de la pobreza, la desnutrición y la inseguridad alimentaria están interrelacionadas y son complejas, y los países alrededor del mundo luchan por crear políticas para reducir cada una de éstas.

Una efectiva política de competencia, incluyendo tanto la aplicación de la ley como la promoción y defensa de la misma pueden mejorar la seguridad alimentaria al reducir las barreras a la competencia en el mercado agrícola, alimentario y sus similares. Al reducir estas barreras e incrementar las presiones de competitividad se puede propiciar una nueva producción, innovación, y emprendedurismo,<sup>18</sup> y puede traer como resultado mayores cantidades de alimentos y precios más bajos para los consumidores. Sin competencia los precios se mantienen de forma artificial y los incentivos para una incrementada producción y desempeño pueden verse limitados.<sup>19</sup> Con una falta de competencia para los cultivos de los agricultores, los agricultores reciben una paga menor y tienen menos incentivos y recursos para incrementar la producción, lo que da como resultado cantidades más bajas y precios aún más altos para todos los consumidores. La competencia en los mercados para los insumos agrícolas también puede incentivar la innovación,<sup>20</sup> lo cual deriva en rendimientos más altos, una mejorada y mayor cantidad,

---

<sup>15</sup> Grupo del Banco Mundial, “Datos para El Salvador,” octubre de 2014, disponible en <http://data.worldbank.org/country/el-salvador>. *Figure is from 2012*. La cifra corresponde a 2012.

<sup>16</sup> Grupo del Banco Mundial, “Datos de Guatemala”, octubre de 2014, disponible en <http://data.worldbank.org/country/guatemala>. La cifra representa los datos de 2011.

<sup>17</sup> Grupo del Banco Mundial, “Datos para Honduras”, octubre de 2014, disponible en <http://data.worldbank.org/country/honduras>. La cifra corresponde a 2013.

<sup>18</sup> Ver Díaz-Bonilla, Eugenio; Orden, David; y Kwieceński, Andrzej, “Enabling Environment for Agricultural Growth and Competitiveness: Evaluation, Indicators and Indices,” (*Propiciando el Ambiente para el Crecimiento Agrícola y la Competitividad: Evaluación, Indicadores e Índices*) OCDE – Documentos sobre el Sector Alimentario, Agrícola y las Pesquerías, No. 67, publicado por OCDE, 2014, pg. 31, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/5jz48305h4vd-en>; Bassanini, Andrea, y Ernst, Ekkehard, “Labour Market Institutions, Product Market Regulation, and Innovation: Cross-Country Evidence,” (*Instituciones del Mercado Laboral, Regulación del Mercado de Productos e Innovación: Evidencia de País*) Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la OCDE No. 316, Publicado por OCDE, 2002, disponible en [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/labour-market-institutions-product-market-regulation-and-innovation\\_002243151077](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/labour-market-institutions-product-market-regulation-and-innovation_002243151077).

<sup>19</sup> Ver OCDE, “Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying and Joint Selling,” 2004, (*Competencia y Regulación en la Agricultura: Monopolio de Compra y Venta Conjunta*) 2004, pg. 180, disponible en <http://www.oecd.org/competition/abuse/35910977.pdf>.

<sup>20</sup> Ver Vives, Xavier, “Innovation and Competitive Pressure,” (Innovación y Presión Competitiva) *The Journal of Industrial Economics*, septiembre de 2008, 56: 419–469, disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-6451.2008.00356.x/full> (“robust results on the relationship between indicators of competitive pressure and innovation which do not depend on the specification of functional forms, and hold for both Bertrand and Cournot competition”); (Resultados contundentes en las relaciones entre los indicadores de presión competitiva que no dependen de la especificación de formas funcionales, y que aplican tanto a competencia Bertrand y Cournot); Noland, Marcus, “Competition Policy and FDI: A Solution in Search of a Problem?,” (¿Política de competencia y FDI: Una Solución en busca de un Problema?) *Institute of International Economics*, Documento de Trabajo, 1999, disponible en <http://www.iie.com/publications/wp/print.cfm?ResearchId=132&doc=pub>; Martínez Licetti, Martha, “Combating Cartels in Developing Countries: Implementation Challenges on the Ground,” (El Combate en Contra de los Carteles en Países en Desarrollo: Retos en la Implementación en el Campo) *Competition Policy International*, 2013, pg. 2, disponible en <https://www.competitionpolicyinternational.com/assets/Uploads/CartelSeptember1.pdf>, (“Además de incrementar el costo de los bienes y servicios, los carteles están asociados con una productividad laboral más

calidad y disponibilidad de alimentos.<sup>21</sup> Los mercados competitivos para el transporte, los procedimientos transfronterizos justos y transparentes, las políticas que motiven al emprendedurismo y los mercados libres de los comportamientos anticompetitivos prohibidos por la ley de competencia fomentan el acceso físico y económico a los alimentos y generan oportunidades para que los pequeños productores puedan competir.

Cada uno de estos cambios - una mayor cantidad de alimentos, precios más bajos, una incrementada productividad y calidad, un acceso más amplio a los alimentos tanto desde el punto de vista físico como económico – fomentan todos la seguridad alimentaria. La Organización de Alimentos y Agricultura de las Naciones Unidas también ha concluido que la competencia apoya las metas de la política de seguridad alimentaria: “La verdadera meta debería ser la inversión productiva que hace al sector agrícola competitivo en los mercados mundiales...porque esa es la única forma de generar beneficios a largo plazo tanto para los agricultores como para los consumidores.”<sup>22</sup> Unas sanas políticas de competencia creadas por las agencias de defensa y promoción de la competencia apoyadas por otras instituciones de gobierno, por los mismos negocios y por el público en general, ayudan a mantener precios competitivos para los productores y los consumidores finales, y ayudan a mantener la movilidad económica al incentivar el emprendedurismo,<sup>23</sup> lo cual también puede ayudar a mejorar la seguridad alimentaria.

El incremento en la producción y la reducción de los precios beneficiaría a todos los consumidores, pero dichos cambios tendrían un impacto más dramático sobre todo en los pobres. Los estrategas en desarrollo han encontrado que la reducción de la pobreza solamente puede ser posible cuando las

---

baja y bajos incentivos para la innovación.”); Diaz-Bonilla, et al., “Enabling Environment for Agricultural Growth and Competitiveness: Evaluation, Indicators and Indices,” (Propiciando un Ambiente para el Crecimiento Agrícola y la Competitividad: Evaluación, Indicadores e Índices) OCDE – Documentos sobre Alimentos, Agricultura y Pesquerías, pg. 31, supra, n.18 (La innovación agrícola es impulsada por factores como la competencia y la política de competencia).

<sup>21</sup> Ver Curzi, Daniele; Raimondi, Valentina; y Olper, Alessandro, “Quality upgrading, competition and trade policy: evidence from the agri-food sector,” (Mejora de la calidad, la competencia y la política de comercio: Evidencia del Sector Agroalimentario) European Review of Agricultural Economics, marzo de 2014, disponible en <http://erae.oxfordjournals.org/content/early/2014/06/30/erae.jbu021.abstract> (que indica que una mayor competencia deriva en una mejorada calidad de los productos agrícolas, apuntando además que “... especialmente para los países en desarrollo, que frecuentemente tienen una ventaja comparativa en el Sector Agroalimentario, la mejora de la calidad de los productos exportados representa una condición necesaria para el crecimiento y desarrollo económico”). Un borrador anterior del documento está disponible en <http://ageconsearch.umn.edu/handle/152386>. Los autores encontraron que las empresas que están más alejadas de la frontera tecnológica tenían menos probabilidades de mejorar la calidad en respuesta a la creciente competencia global que las empresas más cercanas a la frontera tecnológica. Los programas de asistencia y capacitación ofrecidos por la Agencia para el Desarrollo Internacional de EE.UU., WFP, y los Ministerios Gubernamentales en El Salvador, Guatemala, y Honduras, discutidos infra, pg. 27, están ya trabajando para ayudar a aquellos que tienen más probabilidades de estar más lejos de la frontera tecnológica.

<sup>22</sup> FAO, “Lessons from the world food crisis of 2006-08,” (Lecciones de la crisis mundial alimentaria de 2006-2008) 2011, pág. 25-26, disponible en <http://www.fao.org/docrep/014/i2330e/i2330e04.pdf>.

<sup>23</sup> Ver Fox, Eleanor, “Economic Development, Poverty, and Antitrust: The Other Path,” New York University Law and Economics Working Papers, (Desarrollo Económico, Pobreza, y Antimonopolio: La Otra Ruta) Documento 102, 2007, pág. 110, disponible en [http://lsr.nellco.org/nyu\\_lewp/102](http://lsr.nellco.org/nyu_lewp/102).

instituciones públicas aseguran y protegen la competencia y el acceso a los bienes y servicios básicos,<sup>24</sup> lo cual incluye los alimentos.<sup>25</sup> Alrededor del mundo, las personas de bajos recursos invierten un porcentaje más alto de sus ingresos en alimentos que las personas con un alto poder adquisitivo.<sup>26</sup> Por ejemplo, en Guatemala, entre 2000 y 2012, aquellos en el quintil de ingresos más bajo invirtió 53% de sus ingresos en alimentos.<sup>27</sup> El promedio invertido per cápita en todos los ingresos fue de 40.1% en 2013.<sup>28</sup> Lo mismo es cierto en México, donde la agencia de defensa y promoción de la competencia recientemente lanzó una investigación en la industria alimentaria y agrícola.<sup>29</sup> En 2012, en promedio, “Los hogares mexicanos invirtieron el 34% de su gasto mensual en comprar alimentos.” Sin embargo, “Las familias en

---

<sup>24</sup> Ver, e.g., Grupo del Banco Mundial, “World Development Report,” (Informe de Desarrollo Mundial) 2005, disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5987>; Anderson, Robert y Müller, Anna, “Competition Policy and Poverty Reduction: A Holistic Approach,” (Política de Competencia y Reducción de la Pobreza: Un Enfoque Integral) OMC 2012, disponible en [http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201302\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201302_e.pdf); Godfrey, Nick, “Why is Competition Important for Growth and Poverty Reduction?,” (¿Por qué es importante la competencia para el crecimiento y la reducción de la pobreza?) marzo de 2008, disponible en <http://www.oecd.org/investment/globalforum/40315399.pdf>; OCDE, “Promoting Pro-Poor Growth: Private Sector Development,” (Promoción del Crecimiento en Pro de los Pobres: Desarrollo del Sector Privado), 2006, pág.38, disponible en <http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/36563626.pdf>; Khemani, Shyam, “Competition Policy and Promotion of Investment, Economic Growth and Poverty Alleviation in Least Developed Countries,” (Política de Competencia y Promoción de la Inversión, Crecimiento Económico y Alivio de la Pobreza en los Países Menos Desarrollados) 2007, disponible en [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/11/07/000020953\\_20071107085243/Rendered/PDF/413340FIAS1Competition1Policy01PUBLIC1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/11/07/000020953_20071107085243/Rendered/PDF/413340FIAS1Competition1Policy01PUBLIC1.pdf).

<sup>25</sup> Ver Diaz-Bonilla et al., “Enabling Environment for Agricultural Growth and Competitiveness: Evaluation, Indicators and Indices,” (Propiciando un Ambiente para el Crecimiento Agrícola y la Competitividad: Evaluación, Indicadores e Índices), pág. 31, supra pág. n.18; UNCTAD, “Voluntary Peer Review of Competition Policy: Costa Rica,” (Revisión Voluntaria Inter-Pares de Política de Competencias: Costa Rica) 2008, pág. 35, disponible en [http://www.unctad.org/en/Docs/ditcclp20081\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/Docs/ditcclp20081_en.pdf).

<sup>26</sup> Ver, e.g., FAO, “The State of Food Insecurity in the World: How does international price volatility affect domestic economies and food security?,” (El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo: ¿Cómo afecta la volatilidad internacional de precios a las economías locales y a la Seguridad Alimentaria?) 2011, pág. 14, disponible en <http://www.fao.org/docrep/014/i2330e/i2330e.pdf>.

<sup>27</sup> FAO, “FAO Statistical Yearbook 2014: Latin American and the Caribbean Food and Agriculture,” (Estadística Anual FAO 2014: Sector Alimentario y Agrícola de Latinoamérica y el Caribe) 2014, Tabla 12, pág.58, disponible en <http://www.fao.org/docrep/019/i3592e/i3592e.pdf>. Las cifras no estaban disponibles para El Salvador ni para Honduras.

<sup>28</sup> Servicio de Investigación Económico del USDA, “Percent of consumer expenditures spent on food, alcoholic beverages, and tobacco that were consumed at home, by selected countries, 2013,” (Porcentaje de gastos del consumidor invertidos en alimentos, bebidas alcohólicas, y tabaco que fueron consumidas en los hogares, por países seleccionados, 2013) octubre de 2014, disponible en <http://www.ers.usda.gov/data-products/food-expenditures.aspx>. Las cifras no estaban disponibles para El Salvador ni para Honduras.

<sup>29</sup> Competition Policy International, “Mexico: COFECE efforts turn to agriculture, food costs,” (México: Los esfuerzos de COFECE giran hacia la agricultura, y los costos de los alimentos) noviembre de 2014, disponible en <http://www.competitionpolicyinternational.com/mexico-cofece-efforts-turn-to-agriculture-food-costs>.

comunidades rurales [invertieron] hasta 42%” y “Las familias de ingresos más bajos [invertieron] hasta un 52% de sus gastos” en alimentos.<sup>30</sup>

Adicionalmente, los hogares de bajos recursos son particularmente afectados por la falta de competencia. “Las prácticas anticompetitivas como la fijación de precios en el sector minorista o en el sector de bienes de consumo claramente significan un alto costo para los consumidores, y en particular para los consumidores más pobres, al incrementar artificialmente los precios de las necesidades básicas [.]”<sup>31</sup> Existen estudios que han cuantificado el impacto particular de los mercados concentrados en los hogares. Por ejemplo, un estudio encontró que en los hogares más pobres en México, 42% del gasto lo destinaron a productos y servicios en mercados altamente concentrados,<sup>32</sup> con 7% del gasto de estos hogares en sobrepuestos cargados por las empresas con poder de mercado.<sup>33</sup> Los hogares más pobres en México experimentaron el mayor impacto negativo derivado de los mercados altamente concentrados, incluyendo los mercados de pollo, leche y tortillas de maíz. Los hogares pobres experimentaron pérdidas del bienestar 20% más altas que los hogares más acaudalados.<sup>34</sup> Aunque los niveles de alta concentración no representan evidencia concluyente de conducta anticompetitiva en los negocios,<sup>35</sup> estos indican la existencia de pocos participantes en el mercado y de condiciones de mercado que facilitan la conducta anticompetitiva en los negocios y la captura regulatoria. La reducción de las barreras a la competencia puede ayudar a ver un incremento en la seguridad alimentaria de todos los consumidores.

### III. La competencia en los mercados del sector alimentario beneficia a los consumidores y fomenta el crecimiento económico.

Los consumidores resultan beneficiados de los mercados competitivos y sin barreras a la competencia. Cuando los mercados son competitivos, varios productores y proveedores compiten por la preferencia de los consumidores, los precios tienden a reducirse y se incrementa la probabilidad de tener a disposición una mayor variedad de productos y servicios. Los consumidores pueden elegir los productos y servicios que mejor cumplen con sus necesidades y mejor se ajusten a sus presupuestos. En la medida que la competencia va generando una reducción en los precios, los consumidores invierten menos dinero

---

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> OCDE, “Competition Policy and Poverty Reduction,” (Política de Competencia y Reducción de la Pobreza) 2013, disponible en <http://www.oecd.org/daf/competition/competition-and-poverty-reduction2013.pdf> (citando a Jenny, Frederic, “Los Carteles y la Colusión en Países en Desarrollo: Lecciones de la Evidencia Empírica”, Competencia Mundial, 2006, pág. 109, 134); Ver Fox “Economic Development, Poverty, and Antitrust: The Other Path,” (Desarrollo Económico, Pobreza y Antimonopolio: La Otra Ruta) pág. 211, 226, supra, n.23.

<sup>32</sup> Urzúa, Carlos, “Evaluation of the Distributional and Spatial Effects of Companies with Market Power in Mexico,” (Efectos de la Evaluación Distributiva y Espaciales de la Compañía con Poder de Mercado en México) 2008, disponible en [www.oecd.org/dataoecd/43/20/45047597.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/43/20/45047597.pdf).

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> En principio un mercado podría tornarse altamente concentrado como resultado de las fuerzas de la competitividad.

de sus ingresos en bienes y servicios sobrevalorados<sup>36</sup> y tienen a su disposición dichos fondos para invertirlos en otros propósitos, como en una mejor calidad de alimentos, otras necesidades, en educación o en la creación de pequeños emprendimientos/empresas. Una mayor competencia también beneficia a los pequeños productores, quienes probablemente resulten ser los principales beneficiarios de insumos básicos más baratos y podrían experimentar beneficios derivados del precio cuando existen muchos compradores compitiendo por sus productos o servicios. Los pequeños productores que pueden mejorar la cantidad o calidad de sus productos probablemente sean los que vean la mayor cantidad de ingresos fruto de la venta de sus productos en mercados competitivos.

En la medida que los beneficios de la competencia se maximizan, la competencia simula una economía al motivar la innovación, creatividad y el emprendedurismo. La competencia genera oportunidades para los negocios y para los individuos dentro de una economía, tanto en el suministro como en la demanda de los productos alimenticios, y de todos los productos y servicios en general. La competencia estimula a los individuos y negocios a volverse más eficientes, a producir mejores productos, y a proveer mejores servicios. Esto puede resultar en el desplazamiento de aquellos proveedores deficientes ya establecidos, atrayendo a nuevos competidores al mercado, lo cual puede derivar en una reducción de los precios y en una incrementada selección de productos y servicios a favor de los consumidores.<sup>37</sup> La competencia fomenta la productividad, la competitividad y el crecimiento económico de una nación, lo cual a su vez fomenta la seguridad alimentaria.

#### A. Las barreras a la competencia en los mercados del sector alimentario afectan negativamente a los consumidores

Las barreras a la competencia en los mercados del sector alimentario perjudican a los consumidores en el Triángulo Norte. Este informe identifica distintas categorías de barreras a la competencia, incluyendo la conducta anticompetitiva en los negocios y las regulaciones gubernamentales que sirven como barreras. Las agencias de defensa y promoción de la competencia y otros han estudiado, y en algunos casos han cuantificado, el impacto negativo que dichas barreras tienen sobre los consumidores.

En los últimos nueve años, la colusión anticompetitiva en los mercados del sector alimentario y en otros sectores ha sido identificada por las agencias de competencia tanto en El Salvador como en

---

<sup>36</sup> Ver Urzúa, "Evaluation of the Distributional and Spatial Effects of Companies with Market Power in Mexico," (Evaluación de los Efectos Distributivos y Espaciales de la Compañía con Poder de Mercado en México), supra, n.32.

<sup>37</sup> Ver, e.g., Nicholas, Tom, "Why Schumpeter was Right: Innovation, Market Power, and Creative Destruction in 1920s America," (Por qué Schumpeter tenía la razón: Innovación, Poder de Mercado y Destrucción de la Creatividad en América durante 1920) The Journal of Economic History, Vol. 63, No. 4, diciembre de 2003, disponible en <http://www.people.hbs.edu/tnicholas/JEH03.pdf>.

Honduras.<sup>38</sup> La colusión anticompetitiva entre las compañías competidoras es un tipo de conducta anticompetitiva en los negocios que menoscaba los beneficios de la competencia y perjudica a los consumidores.<sup>39</sup> Esto incluye la fijación de precios y los carteles acaparadores de productos, que restringen la producción, los cuales están prohibidos en el marco de la ley de competencias en El Salvador y en Honduras.<sup>40</sup> La Superintendencia de Competencia del Salvador recientemente emprendió acciones en contra de un cartel en el rubro de trigo molido (harina) que resultó en multas por más de USD \$4 Millones.<sup>41</sup> El pan es una parte significativa del consumo de alimentos para los hogares salvadoreños, y la colusión “afectó negativamente a 1,323,160 de hogares consumidores de pan” mientras se mantuvo activo el cartel.<sup>42</sup> Aunque los valores precisos no fueron calculados, el costo de esta conducta anticompetitiva para los consumidores salvadoreños fue sustancial. En todo caso, la SC estimó que la conducta unilateral anticompetitiva por parte de un distribuidor de azúcar resultó en que “los hogares salvadoreños tuvieron que pagar un valor sobreestimado de USD \$12,483.372.32”<sup>43</sup> por su azúcar.

Algunos estudios en otros países han cuantificado el costo de otro tipo de barreras a la competencia en mercados alimenticios, incluyendo las regulaciones gubernamentales que sirven como barreras a la competencia. Los costos creados por dichas barreras han sido significativas. Por ejemplo, en Kenia un estudio de las reformas al mercado de maíz concluyó que la solución de la problemática de las

---

<sup>38</sup> Aunque no es ilegal en Guatemala, los informes de los medios sugieren que la actividad colusoria también se da en ese país. Ver Orozco, Andrea, “Descuentos en Medicina no son Reales,” mayo de 2013, disponible en [http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Descuentos-medicina-reales\\_0\\_1137486254.html](http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Descuentos-medicina-reales_0_1137486254.html).

<sup>39</sup> Levenstein, Margaret, y Suslow, Valerie, “Contemporary International Cartels and Developing Countries: Economic Effects and Implications for Competition Policy,” (Carteles Internacionales Contemporáneos y Países en Desarrollo: Efectos económicos e Implicaciones para la Política de Competencias) *Antitrust Law Journal*, Vol. 71 No. 3, junio de 2004, en 819, disponible en <http://www-personal.umich.edu/~maggie/ALJ.pdf> (“Para los consumidores en países en desarrollo, o para los consumidores en cualquier país de hecho, el costo directo de un cartel es sencillo: el precio se incrementará si el cartel es exitoso. En la sección previa se demostró que al utilizar los datos de flujo de comercio en vez del precio directo y los datos cuantitativos, estos costos tienden a ser sustanciales. Podrían existir otros costos también, tales como una reducida selección de productos (si el producto sujeto al cartel es diferenciado y se ubican mercados geográficos entre los productores) o un ritmo más lento de innovación de los productos y de cambio tecnológico”); Licetti, “El Combate en contra de los Carteles en Países en Desarrollo: Implementación de Retos en el Campo” pág. 2, supra n.20 (“Además de incrementar el costo de los bienes y servicios, los carteles están asociados a una productividad laboral más baja y unos incentivos más bajos para la innovación.”)

<sup>40</sup> Ver El Salvador, “Ley de Competencia,” Decreto Legislativo No. 528, publicado el 23 de diciembre de 2004, Diario Oficial No. 240 [con sus eventuales enmiendas]; Honduras, “Ley para la Defensa y Promoción de la Competencia,” Decreto Legislativo No. 357-2005, Art. 60, publicado el 4 de febrero de 2006, Diario Oficial [con sus eventuales enmiendas].

<sup>41</sup> Ver Superintendencia de Competencia (SC), “La Corte Constitucional falla a favor de [SC] en el caso MOLSA, El Salvador,” noviembre de 2014, disponible en <http://www.sc.gob.sv/pages.php?id=1560>. Discutido infra en pág. 15.

<sup>42</sup> *Idem*.

<sup>43</sup> Ver Contribución de El Salvador al Comité Global de Competencia de la OCDE en su Foro sobre Competencia, “Competencia y Reducción de la Competencia”, febrero de 2013, DAF/COMP/GF/WD(2013)67, disponible en [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF/WD\(2013\)67&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF/WD(2013)67&docLanguage=En); “Investigación de oficio sobre prácticas anticompetitivas relacionadas con el sector azucarero,” abril 12 de 2012, disponible en <http://www.sc.gob.sv/pages.php?id=867>. Discutido infra en pág. 15.

barreras a la competencia relacionadas a los precios y a la cantidad de participantes en el mercado generó ahorros para los kenianos por USD \$10.1 millones.<sup>44</sup>

En todos los países y en todos los niveles de ingresos, las barreras a la competencia en los mercados alimentarios, agrícolas y sus similares, incluyendo la colusión anticompetitiva, otras conductas anticompetitivas, y las regulaciones restrictivas demasiado severas, perjudican a los consumidores al incrementar el costo de los productos alimenticios de otros bienes y servicios que impiden la seguridad alimentaria. Por ejemplo, las barreras a la competencia incrementan el costo de los servicios de intermediarios, tales como el transporte. El costo de los servicios de intermediarios frecuentemente se le transfiere a los consumidores e incrementa el precio de los productos y servicios terminados. Un estudio reciente del Banco Mundial encontró que en América Central, “Mientras que una mayor eficiencia en los costos podría reducir [transporte terrestre] los precios por 3 centavos por tonelada-kilometro, una incrementada competencia en las rutas nacionales – aquellas que están totalmente dentro de las fronteras del país - reducirían los precios significativamente más”<sup>45</sup> y “una falta de competencia probablemente sea la explicación para la existencia de una estructura de mercado deficiente, así como una falta de innovación para reducir los costos y mejorar la calidad de los servicios.”<sup>46</sup> En los Estados Unidos de América, se estima que la desregulación del transporte terrestre (“trucking” por su término en inglés) durante la década de los 80 benefició a los consumidores con una reducción de un 35% a un 75% de las tasas por concepto de transporte terrestre.<sup>47</sup> La desregulación del transporte terrestre en Estados Unidos, México y Zambia, también generó beneficios para los consumidores al reducir los costos e incrementar la eficiencia, la calidad del servicio y la innovación.<sup>48</sup> El incremento de la competencia en el

---

<sup>44</sup> Jayne, Thomas, y Argwings-Kodhek, Gem, “Consumer Response to Maize Market Liberalization in Urban Kenya,” (Respuesta de los Consumidores a la Liberación del Mercado del Maíz en el Área Urbana de Kenia) Food Policy Vol. 22 No. 5, octubre de 1997, disponible en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919297000341>.

<sup>45</sup> Osborne, Theresa; Pachon, Maria Claudia; y Araya, Gonzalo Enrique, “What drives the high price of road freight transport in Central America?,” (¿Qué motiva el alto precio del transporte terrestre en América Central?) Grupo del Banco Mundial: Documento de trabajo sobre investigación de política no. WPS 6844, 2014, pág. 1, disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/04/19432378/drives-high-price-road-freight-transport-central-america>.

<sup>46</sup> *Idem*.

<sup>47</sup> Crandall, Robert W., “Extending Deregulation: Make the U.S. Economy More Efficient,” (Ampliación de la Desregulación: Para eficientizar más la economía de Estados Unidos) The Brookings Institution, 2007, pág. 3, disponible en [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2007/2/28useconomics%20crandall%20opp08/pb\\_deregulation\\_crandall](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2007/2/28useconomics%20crandall%20opp08/pb_deregulation_crandall). Ver también la entrega por parte de Estados Unidos al Foro sobre Competencia Iberoamericana, “Desregulación de Transporte Terrestre en Estados Unidos, Septiembre de 2007, disponible en <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/us-submissions-oecd-and-other-international-competition-fora/ibero-trucking.pdf>; Daniel, Timothy P. y Kleit, Andrew N., “Disentangling Regulatory Policy: the effects of state regulations on trucking rates,” (Descentrañando la política regulatoria: los efectos de las regulaciones estatales sobre las tasas de transporte terrestre)” FTC, Buró de Economía, 1995, disponible en <http://www.ftc.gov/reports/trucking.pdf>.

<sup>48</sup> Ver Osborne, et al., “What drives the high price of road freight transport in Central America?,” (¿Qué impulsa el alto precio del transporte terrestre en América Central?) pág. 5, Casilla 1, supra n.45.

rubro del transporte en la región de Latinoamérica y el Caribe es fundamental para lograr incrementar la productividad y la competitividad dentro de la región.<sup>49</sup>

Las regulaciones también pueden crear barreras a la competencia en los mercados del sector alimentario. En la región, una aplicación discrecional e impredecible de ciertas regulaciones puede incrementar los costos para los consumidores. Por ejemplo, las medidas fitosanitarias y sanitarias (a las cuales en lo sucesivo se hará referencia simplemente como MFS) aplicadas en los puertos de entrada se justifican por la necesidad de proteger el ambiente y la salud, pero algunas regulaciones MFS podrían regular las mismas metas y objetivos de las políticas con un menor impacto a la competencia. Adicionalmente, las medidas MFS existentes podrían estar siendo aplicadas inconsistentemente y podrían representar un foco de corrupción o dar cabida a una aplicación discrecional, lo cual puede comprometer los intereses legítimos ambientales y de la salud al tiempo que sirven como barreras a la competencia.<sup>50</sup> Algunos trabajos recientes por parte de economistas del Banco Mundial demuestran que las medidas MFS incrementan los precios de los alimentos en El Salvador y en Guatemala, y que las medidas MFS son aplicadas de forma deficiente en de la región.<sup>51</sup> En Guatemala, las medidas técnicas que incluyen barreras MFS incrementan (los precios promedio de importación [carne, pan y pastas/harinas Guatemala, carne de pollo y productos lácteos]...por un monto equivalente a un arancel ad-valorem de 68.4%, 51.4%, 22.0%, y 5.0%, respectivamente.”<sup>52</sup> El Banco Mundial estima que las reducciones en las barreras MFS “tendrían el efecto de lograr que la canasta básica sea más económica, y por tanto se beneficiaría al segmento más pobre de la población” y la reducción de las tasas de pobreza,<sup>53</sup> lo cual puede fomentar una mayor seguridad alimentaria.

## B. Los mercados competitivos fomentan la competitividad, la productividad y el crecimiento económico

---

<sup>49</sup> Grupo del Banco Mundial, “Latin America and the Caribbean’s long term growth: Made in China?” (¿Crecimiento a largo plazo de Latinoamérica y el Caribe: Hecho en China?), 2011, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/AnnualMeetingsReportLCRCEEnglishSep17F2.pdf>.

<sup>50</sup> Ver OCDE, “Fighting Corruption and Promoting Competition,” (La Lucha en Contra de la Corrupción y la Promoción de la Competencia) DAF/COMP/GF, 2014, pág. 23, disponible en <http://www.oecd.org/competition/fighting-corruption-and-promoting-competition.htm>.

<sup>51</sup> Kelleher, Sinead, y Reyes, Jose-Daniel, “Technical measures to trade in Central America: incidence, price effects, and consumer welfare,” (Medidas Técnicas para el Comercio en América Central: incidencias, efectos del precio y bienestar del consumidor) Grupo del Banco Mundial: Documento de Trabajo sobre Investigación de política no. WPS 6857, 2014, pág. 22, disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/05/19457741/technical-measures-trade-central-america-incidence-price-effects-consumer-welfare>.

<sup>52</sup> *Idem.* en pág.3.

<sup>53</sup> *Idem.*

Existe una relación positiva entre la competencia activa dentro de un país y la capacidad de las empresas de ese país de competir a nivel internacional.<sup>54</sup> El Profesor Michael Porter ha estudiado la relación entre la competitividad y la forma que se desenvuelven las economías. Después de estudiar cómo lograron el éxito ciertas compañías a una escala de nivel global, él concluyó que, “la prosperidad nacional es creada, no heredada. No crece simplemente por los dones naturales de un país, su disponibilidad de mano de obra, sus tasas de interés o el valor de su moneda, según insisten los economistas clásicos. La competitividad de una nación depende de la capacidad de la industria de innovar y mejorar.”<sup>55</sup> La motivación para la innovación, la mejora y el incremento de la eficiencia proviene de las presiones competitivas que en última instancia benefician a los consumidores y fomentan la seguridad alimentaria.

La relación entre la competencia y la competitividad es frecuentemente mal entendida. Algunos países en el pasado han respaldado políticas formadas alrededor de la idea que si las compañías locales estuviesen protegidas de la competencia internacional, estas podrían crecer más sólidamente y competir de mejor manera en los mercados globales. Estas políticas han sido desacreditadas en economías avanzadas y también en aquellas en proceso de desarrollo.<sup>56</sup> Cuando se protege a las compañías de la competencia entonces se motiva la deficiencia, se generan precios más altos y se reduce el bienestar para los consumidores.<sup>57</sup> Con la falta de disciplina para una competencia efectiva, los beneficiarios de las

---

<sup>54</sup> Ver Lewis, William, “The Power of Productivity: Wealth, Poverty, and the Threat to Global Stability,” (El Poder de la Productividad: Riqueza, Pobreza y la Amenaza a la Estabilidad Global) U. de Chicago Press, 2004. Ver también UNCTAD, “The Relationship between Competition, Competitiveness, and Development,” (Relación entre la Competencia, la Competitividad y el Desarrollo) 2002, disponible en <http://unctad.org/en/Docs/c2clp30.en.pdf>.

<sup>55</sup> Porter, Michael E., “The Competitive Advantage of Nations,” (La Ventaja Competitiva de las Naciones) New York: Free Press, 1990 (publicado de nuevo con una nueva introducción en 1998), pág. 73 (también se encontró que “Las compañías ganan ventajas en contra de los mejores competidores del mundo debido a las presiones y a los retos. Se benefician al contar con rivales locales sólidos y contundentes, proveedores agresivos y clientes locales altamente exigentes.”)

<sup>56</sup> Ver e.g., Aghion, Philippe, y Griffith, Rachel, “Competition and growth: reconciling theory and evidence, Introduction,” (Competencia y Crecimiento: Teoría de reconciliación y evidencia, Introducción), 2008, pág. 2, disponible en <http://discovery.ucl.ac.uk/16507/1/16507.pdf>; Kitzmuller, Markus, y Martinez Licetti, Martha, “Encouraging Thriving Markets for Development,” (Fomento de los Mercados que prosperan para el Desarrollo) Grupo del Banco Mundial, Viewpoint, Nota Número 331, septiembre 2012, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/282884-1303327122200/VP331-Competition-Policy.pdf> (en el cual se describe que “las políticas discriminatorias o selectivas de subsidio son perjudiciales sobre todo para el crecimiento de la productividad, especialmente en países en desarrollo.” (citando a Harrison, Ann y Rodríguez-Clare, Andrés, “Comercio, Inversión Extranjera, y Política Industrial” Manuel de Economía del Desarrollo, eds. Dani Rodrik y Mark Rosenzweig, vol. 5, pág. 4039–214. Amsterdam:North-Holland)).

<sup>57</sup> Ver, e.g., Porter, “The Competitive Advantage of Nations,” (La Ventaja Competitiva de las Naciones) pág. 66, supra n.55; Lewis, “The Power of Productivity: Wealth, Poverty, and the Threat to Global Stability,” (El Poder de la Productividad: Riqueza, Pobreza y la Amenaza a la Estabilidad Global) pág. 103, supra n.54; Summers, Lawrence, “Competition Policy in the New Economy,” (Política de Competencia en la Nueva Economía) Antitrust Law Journal, Vol. 63, 2001, pág. 353, 357, disponible en <http://www.jstor.org/stable/40843520>; Platt Majoras, Deborah, “National Champions: I Don’t Even Think it Sounds Good,” (Campeones Nacionales: Yo creo que ni siquiera suena bien) Comentarios en la 13<sup>ra</sup> Conferencia Internacional Sobre Competencia, marzo de 2007, disponible en [http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public\\_statements/national-champions-i-dont-even-think-it-sounds-good/070326munich.pdf](http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/national-champions-i-dont-even-think-it-sounds-good/070326munich.pdf); Kroes, Neelie, “Address at the Institute of Electrical Engineers, Challenges to the Integration of the European market: Protectionism and Effective Competition Policy,” (Discurso en el Instituto de

políticas que limitan la competencia se ven en una desventaja cuando tratan de competir con compañías en mercados internacionales.

La competencia no solamente beneficia a los consumidores y fomenta la competitividad, sino que también puede motivar la competitividad y el desarrollo económico. A inicios de 1991, McKinsey Global emprendió un estudio de doce años para determinar por qué algunas naciones se mantenían en un buen nivel de riqueza, mientras otras se quedaban en un nivel de menor desarrollo. El estudio encontró que “El Progreso Económico depende de una incrementada productividad, lo cual depende de la competencia no distorsionada. Cuando las políticas gubernamentales limitan la competencia...las compañías más eficientes no pueden reemplazar a las menos eficientes”.<sup>58</sup> Se descubrió que esta falta de eficiencia productiva frenó el crecimiento económico. Un estudio más reciente de economías en desarrollo en Europa Oriental y en Asia Central encontró que la competencia estaba positivamente correlacionada con la productividad a nivel de empresas y que las compañías con un margen de ganancia más alto sobre los productos obtuvieron un factor de productividad total más bajo y una productividad laboral más baja también.<sup>59</sup>

Las teorías económicas y la investigación empírica a lo largo de veinte años también confirman la relación entre una incrementada productividad y la competencia. Los modelos económicos desarrollados en la década de los 80 y 90 identificaron como factores determinantes del crecimiento del PBI a la disponibilidad de tecnología y ciertos factores de producción, como el nivel educativo y las destrezas de los trabajadores, así como la disponibilidad de bienes de capital.<sup>60</sup> La aplicación de esta teoría demostró ser incompleta, y que se necesitaba de más para explicar las diferencias en la productividad, el PIB, y el crecimiento de los ingresos per cápita. En las últimas décadas surgió la comprensión del hecho que el

---

Ingenieros Eléctricos, Retos para la Integración del Mercado Europeo: Proteccionismo y Política Efectiva de Competencia) junio de 2006, disponible en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/369&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en/>; Romer, Christina, “Why Did Prices Rise During the 1930s?,” (¿Por qué subieron los precios durante los 30s? Journal of Economic History, Vol. 59 No. 1, 167-199, marzo de 1999, pág. 197, disponible en <http://www.jstor.org/stable/2566501>); Taylor, Jason, “The Output Effects of Government Sponsored Cartels During the New Deal,” (Los Efectos Derivados de los Carteles Patrocinados por el Gobierno durante el Nuevo Acuerdo) Journal of Industrial Economics, Vol. 50, 2002, pág. 1-10, disponible en <http://www.jstor.org/stable/3569770>.

<sup>58</sup> Lewis, “The Power of Productivity: Wealth, Poverty, and the Threat to Global Stability,” (El Poder de la Productividad: Riqueza, Pobreza y la Amenaza a la Estabilidad global) pág. 103, supra n.54.

<sup>59</sup> Ospina, Sandra, and Schiffbauer, Marc, “Competition and Firm Productivity: Evidence from Firm-Level Data,” (Competencia y Productividad de la Empresa: Evidencia de Datos a nivel de Empresas) FMI Documento de Trabajo No. 10/67, 2010, disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp1067.pdf> (“Las compañías que tienen 20 por ciento de márgenes de ganancia más altos, tienen en promedio el 1.2 por ciento de niveles de Factor de Productividad Total más bajos y 8 por ciento de productividad laboral más baja”) y “El aporte al crecimiento de la productividad derivado de la competencia impulsado por estas reformas ronda alrededor del 12-15 por ciento.”).

<sup>60</sup> Ver Martin, Ron, y Sunley, Peter, “Slow Convergence? (¿Convergencia Lenta? Teoría de Crecimiento Endógeno Post-Neoclásico y Desarrollo Regional) Post-neoclassical Endogenous Growth Theory and Regional Development,” Economic Geography, Vol. 74, No. 3, julio de 1998, at 201-227, disponible en [ftp://131.252.97.79/Transfer/ES Pubs/ESVal/econ\\_geog/martin\\_1998\\_EndogGrowthAndRegionalDevelop\\_econGeog\\_v74\\_3\\_p201.pdf](ftp://131.252.97.79/Transfer/ES Pubs/ESVal/econ_geog/martin_1998_EndogGrowthAndRegionalDevelop_econGeog_v74_3_p201.pdf).

crecimiento económico se da más sólidamente en economías con un ambiente favorable ya desarrollado.<sup>61</sup> Un ambiente favorable y propicio incluye el tema de la competencia, el cual “es un determinante importante de las condiciones bajo las cuales ocurre el crecimiento de la productividad y bajo el cual pueden surgir altos niveles de productividad”.<sup>62</sup> Tanto a nivel de las compañías como a nivel nacional, la competencia fomenta una incrementada productividad.<sup>63</sup>

Las políticas y las regulaciones en pro de la competitividad han estado directamente vinculadas a la productividad y al crecimiento económico. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha desarrollado un modelo integrado para comprender el rol de las regulaciones que limitan la competencia, llamado el Indicador de Regulación de Productos del Mercado (PMR por sus siglas en inglés). Las categorías de las potenciales regulaciones restrictivas que componen el indicador PMR están en línea con muchas de las barreras regulatorias a la competencia analizadas en este informe.<sup>64</sup> El indicador PMR ha sido utilizado para analizar la relación entre los cambios en las barreras regulatorias a la competencia y el desempeño económico en general.<sup>65</sup> Los investigadores de OCDE descubrieron que:

La correlación entre las políticas a favor de la competitividad y el crecimiento parecen estar motivadas principalmente por medidas que reducen las barreras para el emprendedurismo y la competencia. Su vínculo con el crecimiento es contundente en las especificaciones y para todo el conjunto de países, aunque en países menos avanzados, los potenciales beneficios del

---

<sup>61</sup> Aghion, Philippe y Howitt, Peter, “Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework,” (Política Adecuada de Crecimiento: un Marco Unificador) 2005, disponible en <http://www.oecd.org/eco/growth/35912476.pdf>. Ver Diaz-Bonilla, Orden, y Kweciński, “Enabling Environment for Agricultural Growth and Competitiveness: Evaluation, Indicators and Indices”, (Ambiente Favorable para el Crecimiento Agrícola y la Competitividad: Evaluación, Indicadores e Índices), pág.31, supra n.18 (“Un ambiente positivo favorable para el crecimiento agrícola y la competitividad es definido en este informe para completar un análisis multifacético del sector agrícola y la economía de las políticas estables y no distorsionadoras, un aprovisionamiento adecuado de bienes públicos, la buena gobernanza a través de las leyes y regulaciones que conducen a la actividad económica del sector privado al mismo tiempo que se abordan los fracasos del mercado, y las instituciones sólidas y efectivas a través de las cuales [medidas y acciones gubernamentales] son puestas en operación.”).

<sup>62</sup> Pilat, Dick, “Competition, Productivity, and Efficiency,” (Competencia, Productividad y Eficiencia) Estudios Económicos de la OCDE No. 27 1996 II, 1996, pág. 122, disponible en <http://www.oecd.org/eco/reform/17985473.pdf>. Ver Martin, Ronald L., “Estudio sobre los Factores de Competitividad Regional – Borrador Final del Informe para la Comisión Europea de la Dirección General para la Política Regional”, University of Cambridge, Cambridge University Press, 2004, disponible en [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/competitiveness.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/competitiveness.pdf).

<sup>63</sup> Ver, e.g., Aghion y Howitt, “Política de Crecimiento Adecuada: un Marco Unificador”) supra n.61; Kitzmuller y Licetti, “Fomento de Mercados Prósperos para el Desarrollo,” supra n.56 (revisión de la literatura que estudia los efectos de la política de competencia en la competitividad y en el desarrollo económico).

<sup>64</sup> Ver Wöfl, Anita; Wanner, Isabelle; Röhn, Oliver y Nicoletti, Giuseppe, “Regulación de Mercado de Productos: Ampliación del Análisis más allá de los países del OCDE” Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la OCDE No. 799, OECD Publishing, 2010, pág.8, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/5km68g3d1xzn-en>.

<sup>65</sup> *Idem*.

crecimiento derivados de una mayor competencia en el mercado de productos podrían ser afectados por otras debilidades estructurales.<sup>66</sup>

Una autoridad independiente y efectiva de la competencia también ha sido vinculada a un incremento a la productividad,<sup>67</sup> y el compromiso de un país por buscar su agencia de defensa y promoción de competencia ha estado vinculada a su crecimiento económico.<sup>68</sup> La política de competencia y la aplicación de la ley permitieron mayores beneficios, y las barreras a la competencia pueden reducirse más exitosamente, cuando la competencia es fomentada e integrada en reformas más integrales y en el marco de cambios consistentes con las metas de desarrollo y competencia.

#### IV. Las barreras a la competencia en mercados del sector alimentario incluyen la conducta anticompetitiva y las barreras regulatorias, comerciales y de acceso

Reflejando la dominación histórica de la región por parte de estructuras monopolistas, los mercados alimentarios, agrícolas y sus similares, en El Salvador, Guatemala y Honduras, están caracterizados por una variedad de barreras a la competencia que fomentan los precios a niveles más altos que los óptimos y reducen las oportunidades para que los productores comercialicen efectivamente sus productos. Las barreras incluyen la conducta anticompetitiva por parte de participantes del mercado,<sup>69</sup> una variedad de sistemas regulatorios anticompetitivos y actitudes que socavan el desarrollo y la implementación de una efectiva política de competencia. A pesar que se ha logrado mucho progreso en la última década como resultado del trabajo de las agencias de competencia en El Salvador y en Honduras, y a través de la reforma regulatoria, la madurez de los mercados y una mejorada tecnología en cada una de los tres países, también es cierto que las barreras que limitan la competencia en los mercados alimentarios y agrícolas aún persisten.

La figura número 1 identifica las categorías de las barreras a la competencia discutidas en este informe e ilustra el rol central que juega la política de competencia, incluyendo la aplicación de la ley de competencia y la promoción de la competencia, en la reducción de las barreras a la competencia.

---

<sup>66</sup> *Idem.* p 6. Entre las debilidades estructurales se puede incluir: un acceso inequitativo al crédito y a la banca, una alta deuda nacional, altas tasas de desempleo, una pobre infraestructura, altos números de trabajadores con niveles bajos de destrezas, y una mayor disparidad regional y de los ingresos.

<sup>67</sup> Voigt, Stefan, “Efectos de las Políticas de Competencia en el Desarrollo: Evidencia de País usando Cuatro nuevos Indicadores,” 2009, disponible en <http://www.isnie.org/ISNIE06/Papers06/09.3/voigt.pdf> (Relación de la independencia de la autoridad de competencia con una reducción del 17% en la brecha de productividad en un país en desarrollo comparado con los Estados Unidos).

<sup>68</sup> Clougherty, Joseph, “Tendencias de Política de Competencia y Crecimiento Económico: Evidencia Empírica a Nivel Nacional” 2009, pág.18, disponible en <http://hdl.handle.net/10419/51215> (En el cual se indica que “La política de competencia(o por lo menos la asignación presupuestaria de una nación a la política de competencia) juega un rol positivo en el crecimiento económico”).

<sup>69</sup> Esto se vio especialmente acentuado en Guatemala, donde no cuentan con una ley de competencia ni con una agencia que se encargue de su aplicación.

**Figura 1. Resumen de las barreras a la competencia por categoría**



### A. Conducta anticompetitiva en los negocios

Generalmente, la ley de competencia y las agencias de defensa y promoción se concentran en prevenir o prohibir tres tipos de conducta o prácticas que sirven como barrera a la competencia: (1) los carteles u otros acuerdos anticompetitivos, incluyendo la fijación de precios, la manipulación de subastas, y la distribución/asignación de clientes o territorios; (2) el abuso de la dominación a través de las cuales las compañías anualmente adquieren o mantienen el poder para definir los precios a través de medios ilícitos sin importar la disciplina competitiva, y por tanto permitiendo que ciertas compañías bien arraigadas eviten o controlen la entrada de nuevos competidores y (3) las fusiones anticompetitivas. En algunos países, la legislación de competencia también aborda el tema de la ayuda estatal para las empresas y compañías.

La conducta de negocios que perjudica la competencia y el bienestar de los consumidores se dan en El Salvador, Guatemala, y Honduras. Esto está documentado a través de casos que han sido presentados ante la ley de competencia en El Salvador y Honduras. Las agencias encargadas del tema de competencia en El Salvador y en Honduras han identificado y han incoado casos en contra de algunas empresas que se han coludido, y que han celebrado acuerdos anticompetitivos, y que han participado en

conductas anticompetitivas de forma unilateral.<sup>70</sup> Algunos de estos casos se han dado en mercados del sector alimenticio. Algunas entrevistas realizadas para sustentar este informe indican que ciertas prácticas similares a aquellas vistas en El Salvador y en Honduras prevalecen de forma más acentuada aún en Guatemala.

En El Salvador, la Superintendencia de Competencia (SC) procesó varios casos en el sector alimentario. El primer caso que procesó la SC relacionado a un cartel pertenecía al rubro alimentario. En 2007, la SC encontró que ciertos intermediarios de productos agrícolas habían violado la ley de competencia. Seis intermediarios que operan en la bolsa de productos agrícolas del país publicaron una nota conjunta en periódicos locales comprometiéndose a cobrar una comisión mínima por concepto de cargos por servicios de intermediación. La publicación fue una clara evidencia del acuerdo, pero la SC obtuvo otra evidencia incluyendo correos electrónicos y actas de las reuniones que confirmaron la existencia del acuerdo. Los intermediarios alegaron que el acuerdo nunca había entrado en vigencia y que la tasa había sido establecida con base en factores económicos, en vista que sus comisiones eran muy bajas. La Junta Directiva de la SC rechazó estas defensas, y multó a cada uno de los intermediarios con aproximadamente USD \$5,000.<sup>71</sup> La decisión de la SC fue respaldada y confirmada por la Corte Suprema de El Salvador en 2011.

En 2008, la SC encontró que los procesadores de trigo llamados Molinos de El Salvador, SA (MOLSA) y HARISA SA violaron la ley de competencia al distribuirse el mercado de harina de trigo triturada. Se halló evidencia directa de una conspiración, y MOLSA y HARISA fueron multadas por USD \$1,971,015.15 y USD \$2,061,406.20, respectivamente. La SC ordenó a las compañías dar por terminados los acuerdos anticompetitivos, le prohibió a las compañías intercambiar cierta información competitiva sensible, e impuso requisitos en cuanto a la generación y presentación de reportes por un periodo de dos años. Cada compañía apeló la decisión de la SC ante la Junta Directiva de la SC y luego ante la Corte Suprema. Los procedimientos de la SC y los hallazgos en contra de MOLSA fueron respaldados y confirmados por la Corte Suprema de Justicia en octubre de 2014, y su pronunciamiento con respecto a HARISA aún está

---

<sup>70</sup> En los Estados Unidos la conducta unilateral por parte de una empresa dominante se define como monopolización y como abuso de dominio en el marco de las leyes Centroamericanas. Existen algunas diferencias entre ambas – principalmente que el abuso de dominación puede imponer responsabilidades especiales sobre las empresas dominantes mientras que la monopolización no – pero para los efectos de este informe, son analíticamente similares.

<sup>71</sup> Londono, Alfonso Miranda, “Competition law in Latin America: Main Features and Trends,” (Ley de Competencia en Latinoamérica: Características y Tendencias Principales) Revisión a la Ley de Competencia, Vol. 9 No. 9, en enero – diciembre de 2013, pág. 20 disponible en <http://centrocedec.files.wordpress.com/2010/06/6-competition-law.pdf>; ver también OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Política y ley de Competencia en El Salvador: Una Revisión Inter-Pares,” 2008, pág.13, disponible en <http://www.oecd.org/countries/elsalvador/41597078.pdf>.

pendiente a marzo de 2015.<sup>72</sup> La SC estimó que más de un millón de hogares en El Salvador fueron perjudicados por el cartel.<sup>73</sup>

En otro caso relacionado al sector alimentario, la SC multó a un participante de la Industria Azucarera por abuso de dominación. La compañía Sugar and Derivatives Distribution, SA de CV (Dizucar), tenía el 75% de la participación de mercado en la distribución al por mayor de azúcar blanca y violó la ley de competencia al utilizar una diferenciación de precios y al crear restricciones de empaquetado discriminatorios que limitaban las ventas del producto. La conducta anticompetitiva de la compañía creó barreras de entrada y crecimiento y sirvió como escudo para la compañía en contra de la competencia. La SC aplicó la multa máxima, USD \$1,096,750.00, y ordenó que la compañía cesará en su conducta anticompetitiva.<sup>74</sup>

En Honduras, la Comisión para la Defensa y Promoción de Competencia procesó un caso contra un cartel de productores de azúcar. La CDPC consideró evidencia indirecta incluyendo la fijación uniforme de precios, costos diferidos de insumos, y modificaciones simultáneas de precios por parte de los competidores. Las compañías investigadas declararon que la Secretaría de Industria y Comercio les había sugerido regular y coordinar los precios de mayoristas. Esta colusión violó la Ley de Competencia y la CDPC impuso multas que iban desde HNL 20,204,899 (unos USD \$1,095,000) hasta HNL 6,514,306 (unos USD \$324,000), y prohibió a las compañías participar en reuniones en el Ministerio de Industria y Comercio (ahora el Ministerio de Desarrollo Económico) para la definición de precios de mercado.<sup>75</sup> La CDPC reconoce que otras industrias podrían aún recibir apoyo de agencias de gobierno para regular la producción y los precios.

Se han manifestado preocupaciones acerca de la conducta anticompetitiva continua en los tres países. Por ejemplo, el Banco Mundial ha identificado evidencia de fijación de precios de forma anticompetitiva en la industria de transporte terrestre, particularmente en las rutas nacionales que están protegidas de la competencia internacional. El informe encontró que “Las rutas funcionando con menos compañías cobran precios más altos al momento de justificar las diferencias entre los costos y la demanda. Más aún, la cantidad de compañías en una ruta es dramáticamente más baja con relación a la demanda

---

<sup>72</sup> SC, “Constitucional Tribunal rules in favor of [SC] in MOLSA case, El Salvador,” (Corte Constitucional falla a favor de [SC] en el caso MOLSA, El Salvador) supra n.41. La resolución final está disponible en [http://www.sc.gob.sv/uploads/SC-005-O-PA-NR-2008\\_040908\\_1200.pdf](http://www.sc.gob.sv/uploads/SC-005-O-PA-NR-2008_040908_1200.pdf); ver Contribución de El Salvador al Comité de Competencia de la OCDE en el Foro Global de Competencia “Competencia y Reducción de la Pobreza” pág. 7, supra n. 43.

<sup>73</sup> *Idem.*, discutido supra en pág. 8.

<sup>74</sup> Contribución de El Salvador al Foro Global Sobre Competencia del Comité de Competencia de la OCDE, “Competition and Poverty Reduction,” (Competencia y Reducción de la Pobreza) supra pg.43; ver “Investigación de Oficio Sobre Prácticas Anticompetitivas Relacionadas con el Sector Azucarero,” supra n.43.

<sup>75</sup> OCDE, “Derecho y Política de la Competencia en Honduras, Examen inter-pares,” 2011, pág.35, disponible en <http://www.oecd.org/daf/competition/49733321.pdf>.

en rutas nacionales, donde el promedio del margen de ganancia sobre los costos son significativamente más altos que aquellos en las rutas internacionales.”<sup>76</sup> El mismo estudio encontró que:

En algunos países de la región, los requisitos formales de entrada, aunque aparentemente razonables y superables, efectivamente se convirtieron en barreras de entrada ya al momento de la implementación. En algunos casos, el mercado está dividido informalmente, con permiso para operar según acuerdos implícitos de no infringir el territorio de una compañía dominante. Aunque no es posible identificar los mecanismos precisos que limitan la competencia, las prohibiciones sobre la competencia internacional probablemente juegan un rol importante en esto.<sup>77</sup>

Además, en economías donde los oligopolios son comunes, es probable que las compañías sean mutuamente interdependientes y que participen en prácticas de facilitación.<sup>78</sup> Esto podría incluir el comportamiento coordinado o procedimientos de autogobierno a través de asociaciones de comercio para coludirse en la fijación de precios o participar en otros comportamientos anticompetitivos.

Las leyes de competencia en El Salvador y Honduras están ya establecidas, y las agencias de competencia continuarán con sus esfuerzos proactivos para identificar y prohibir la conducta anticompetitiva. Las agencias pueden aplicar más efectivamente las leyes de competencia con el apoyo de sus gobiernos y su sistema judicial. Guatemala aún no cuenta con una política ni una ley de competencia ya establecida para dichos efectos, y no cuenta con una agencia de defensa y promoción de la competencia para identificar y reducir las barreras a la competencia generadas por las conductas anticompetitivas en los negocios.

## B. Sistemas regulatorios gubernamentales como barreras

Las regulaciones tienen el potencial de distorsionar los mercados y reducir la competencia. Aunque la mayoría de las regulaciones tienen como objetivo legitimar aún más las metas de las políticas públicas, como proteger la salud o asegurar la seguridad pública, los reguladores no siempre tienen una clara comprensión de cómo impactan las regulaciones sobre la competencia. En otros casos, el esfuerzo regulatorio es menos benigno y las regulaciones podrían ser creadas para proteger a una cierta industria o a un grupo de interés en particular. Muchas regulaciones pueden derivar en un incremento de precios o en una menor selección o menos productos. Pueden existir alternativas menos restrictivas que pueden promover los mismos objetivos de la política pública, permitir más competencia, y maximizar los beneficios para los consumidores. El saber comprender el impacto total de una regulación integral y el costo para los consumidores requiere de un análisis económico cuidadoso y un diálogo entre los expertos

---

<sup>76</sup> Osborne, et al., “What drives the high price of road freight transport in Central America?” (¿Qué motiva los altos precios del transporte terrestre en Centroamérica?) pág.6, supra n.45.

<sup>77</sup> *Idem*.

<sup>78</sup> Para una discusión de prácticas de facilitación, ver <http://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/us-submissions-oecd-and-other-international-competition-fora/usfp.pdf>.

y los reguladores para que las fuerzas del mercado, los objetivos de la política pública y la regulación estén balanceados adecuadamente.<sup>79</sup>

Los gobiernos del Triángulo Norte reconocen el potencial que tiene la regulación de obstaculizar la competencia y han buscado formas de abordar dicho tema. Desde los 90s, El Salvador, Guatemala, y Honduras han hecho esfuerzos por implementar reformas estructurales para liberar sus economías, desregular los mercados, privatizar algunas compañías estatales, y abrir sus economías al comercio internacional. Estas reformas han generado un ambiente favorable al desregularizar el comercio y las tasas de interés, eliminando las tarifas y otras medidas no tarifarias, y al reducir el número de bienes y servicios sujetos al control de precios.<sup>80</sup> Algunos de estos cambios han sido facilitados a través de acuerdos comerciales. Organizaciones Multinacionales, como la Secretaría para la Integración Económica de Centroamericana (SIECA) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), se concentran en avanzar en los esfuerzos hacia una armonización regional.

Sin embargo, a pesar de una significativa reforma, los gobiernos continúan en su intervención de la economía de formas que generan barreras a la competencia. La intervención gubernamental ocurre más frecuentemente a través de la regulación. Las regulaciones demasiado restrictivas pueden atrasar la entrada o hacer la entrada demasiado costosa, engorrosa, difícil y larga.

#### 1. Preferencia regulatoria para ciertos operadores

Un reto recurrente que enfrentan las nuevas compañías son las estructuras regulatorias que tienden a darle una ventaja a los negocios ya existentes y dificultando aún más la entrada exitosa de nuevos competidores a la competencia. En esto se incluyen los largos y engorrosos trámites de registro para los productos alimenticios agrícolas. Los largos trámites regulatorios y el procesamiento de licencias requeridas junto con las certificaciones también incrementan las probabilidades de que se den más casos soborno.

##### *a. Barreras para la autorización/licencias de negocios y registro de productos*

La capacidad de conformar y establecer un nuevo negocio es un requisito para competir en los mercados formales. Con el registro formal viene el acceso al sistema bancario y a los mercados de capital. Sin esto, los emprendedores/empresarios típicamente se ven limitados a acudir a operaciones de efectivo y rara vez cuentan con los recursos para hacer crecer sus negocios y aprovechar las oportunidades. Ciertos

---

<sup>79</sup> Ver, e.g., OCDE, “Latin American Competition Forum, Advocacy: Mainstreaming competition policy into the overall economic policy and government actions in Latin American and the Caribbean-- Contribution from United States,” (Foro de Competencia Latinoamericana, Incidencia: Integración de la Política de Competencia en la Política Económica General y en las acciones del Gobierno en Latinoamérica y el Caribe – Contribución de Estados Unidos de América) 2014, disponible en [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/LACF\(2014\)17&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/LACF(2014)17&docLanguage=En).

<sup>80</sup> Ver, e.g., OCDE y BID “Competition law and policy in Honduras: A peer review,” (Política y ley de Competencia en Honduras: Una Revisión Inter-Pares) 2011, pág.45, disponible en <http://www.oecd.org/daf/competition/49733270.pdf>; OCDE y BID, “Competition Law and Policy in El Salvador: A Peer Review,” (Ley y Política de Competencia en El Salvador: Una Revisión Inter-Pares) pág.32-34, supra n.71.

costos injustificados podrían ubicar el registro en un lugar más allá del alcance posible de ciertos participantes pequeños en el sector agrícola, y algunos atrasos podrían dificultar el ingreso a los mercados con la suficiente rapidez que les permita capitalizar las oportunidades. En general, los requisitos de autorización/licencias y el registro de productos sirven como barreras, lo cual motiva a los emprendedores/comerciantes a formar parte de los mercados informales,<sup>81</sup> con poca oportunidad para una expansión. Los mercados informales también le niegan ingresos tributarios al gobierno.

En años recientes, los tres países han avanzado en la reducción de los procedimientos y requisitos regulatorios necesarios para iniciar un nuevo negocio. Los procedimientos actuales, sin embargo, aún siguen siendo largos y costosos al compararse con los promedios regionales.<sup>82</sup> Por ejemplo, Guatemala ha hecho ciertos esfuerzos por acortar el tiempo requerido para establecer un nuevo negocio. En 2014, el gobierno “creó una plataforma en línea que permite el registro simultáneo de una nueva compañía con distintas agencias gubernamentales”<sup>83</sup> y, en 2008, el gobierno implementó en su totalidad “La ventanilla única y los procedimientos y el tiempo necesario para registrar una nueva compañía se redujo.”<sup>84</sup> Aunque el proceso requerido para empezar una nueva compañía de responsabilidad limitada es de los más cortos en Latinoamérica – en promedio se requieren de 12 trámites y 30 días para una compañía de responsabilidad limitada de capital extranjero,<sup>85</sup> el registro de un nuevo negocio sigue siendo un proceso largo y costoso. Guatemala requiere de seis procedimientos que toman en promedio 19.5 días para completarse y cuestan 46.4% de los ingresos per cápita.<sup>86</sup> El proceso en Honduras es similar, toma en promedio 14 días, cuesta 45.3% de los ingresos per cápita y requiere de 13 trámites.<sup>87</sup> El registro de un nuevo negocio en El Salvador requiere de ocho trámites que típicamente toman más de dos semanas para

---

<sup>81</sup> Aunque los ingresos y la participación en el mercado informal es difícil de medir, se ha analizado en algunos mercados en particular. Ver e.g., Fries, Gwyneth, y Fernandez, Raquel, “Agro-logistics in Central America: a supply chain approach - background paper,” (Agro-logística en Centroamérica: Un enfoque de cadena de suministro – documento de estudio) Grupo del Banco Mundial, junio de 2012, pg.26, disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/06/17211134/agro-logistics-central-america-supply-chain-approach-background-paper> (“Government officials, producers, and exporters alike estimate the illegal trade of dairy products, and particularly artisanal cheese, to El Salvador to be as great as or greater than the official flow.”). (Funcionarios de gobiernos, productores y exportadores todos estiman que el comercio ilegal de los productos lácteos, y particularmente del queso artesanal, en el caso de El Salvador, es tan amplio sino más que el flujo oficial.)

<sup>82</sup> Ver Grupo del Banco Mundial, “Doing Business: Measuring Business Regulations,” (Hacer Negocios: Medición de las Regulaciones de los Negocios) disponible en <http://www.doingbusiness.org/rankings> (regional ranking for Starting a Business is available by selecting ‘Rankings by region’ and ‘Latin America & Caribbean’). (Clasificación regional para el inicio de un Negocio, disponible al seleccionar “Rankings by region” y “Latin America & Caribbean”).

<sup>83</sup> Grupo del Banco Mundial, “Business Reforms in Guatemala,” (Reformas a los Negocios en Guatemala) disponible en <http://www.doingbusiness.org/reforms/overview/economy/guatemala>.

<sup>84</sup> *Idem*.

<sup>85</sup> Grupo del Banco Mundial, “Investing Across Borders,” (Inversiones Transfronterizas) disponible en <http://iab.worldbank.org/data/exploreconomies/guatemala#starting-a-foreign-business>.

<sup>86</sup> Grupo del Banco Mundial, “Ease of Doing Business in Guatemala, Starting a Business,” (Facilidad de Hacer Negocios en Guatemala, Iniciar un Negocio) disponible en <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/guatemala#starting-a-business>.

<sup>87</sup> Grupo del Banco Mundial, “Ease of Doing Business in Honduras, Starting a Business,” (Acceso a los Negocios en Honduras, Empezar un Nuevo Negocio) disponible en <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/honduras#starting-a-business>.

completarse y cuestan 45.5% de los ingresos per cápita.<sup>88</sup> En cada país, el registro de un nuevo negocio cuesta casi la mitad del promedio anual de los ingresos anuales por persona, y muchos ciudadanos no pueden costear los trámites para iniciar un negocio registrado y autorizado. La simplificación de estos procedimientos y la reducción del costo financiero para iniciar un nuevo negocio podría contribuir a ampliar el emprendedurismo en toda la región y motivar a los empresarios y emprendedores a pasarse del sector informal a la economía formal.

Cada país requiere el registro de productos alimentarios procesados antes que puedan ser transportados y comercializados, el cual suele ser un proceso lento y deficiente. No existe un proceso regional o estandarizado para el registro, por ende los productos deben registrarse de forma separada en El Salvador, Guatemala y Honduras. Distintos negocios por separado no pueden combinar sus esfuerzos de registros para productos diferentes, y cada negocio debe registrar por separado productos alimentarios procesados aunque sean idénticos. Los productos alimenticios procesados tienen que registrarse cada cinco años. Los procesos de registro están diseñados para ser más cortos para productos de “bajo riesgo”, pero muchos productos tienen procedimientos de registro complicados que resultan en meses de retraso. Los vendedores al detalle también identificaron escasez en el personal en los Ministerios de Salud que supervisan los procesos de registro en cada país, lo cual probablemente contribuye a tener más atrasos en la tramitación de registro de productos. En El Salvador, los negocios se han quejado de largos retrasos en la tramitación de registros, aunque se han planificado ciertos cambios que podrían expeditar el proceso.<sup>89</sup> El Banco Mundial y SIECA están trabajando para desarrollar una “ventanilla única” para registrar productos en la región,<sup>90</sup> pero algunos ven el cambio como algo poco probable porque los registros representan una fuente significativa de ingresos para los ministerios gubernamentales.

A lo largo de toda la región, el proceso para el registro de nuevos fertilizantes y pesticidas, incluyendo las versiones genéricas, se consideran como un trámite particularmente engorroso y largo, y ha resultado en atrasos significativos en la entrada de nuevos productos al mercado. No existe un conjunto de normas regionales definidas para la aprobación de fertilizantes.<sup>91</sup> En Honduras, el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria, SENASA, tiene procedimientos de registro que frecuentemente atrasan la venta de nuevos productos por alrededor de 220 días o más. Por ejemplo, a una compañía en Honduras le tomó (el caso de FENORSA) cinco años completar el trámite de registro al mercado y vender

---

<sup>88</sup> Grupo del Banco Mundial, “Ease of Doing Business in El Salvador, Starting a Business,” (Acceso a los Negocios en El Salvador, Empezar un Nuevo Negocio) disponible en <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/el-salvador#starting-a-business>.

<sup>89</sup> Ver. e.g., “El Salvador: Registration of Food Companies,” (El Salvador, Registro de Empresas Alimentarias) 30 de enero de 2015, disponible en [http://www.centralamericadata.com/en/article/home/El\\_Salvador\\_Registration\\_of\\_Food\\_Companies](http://www.centralamericadata.com/en/article/home/El_Salvador_Registration_of_Food_Companies).

<sup>90</sup> Alfaro de Morán, Mayra, “Central America Regional Agribusiness Trade Logistics Project,” (Proyecto de Logística Comercial para Agro-negocios de la Región Centroamericana) Presentación del Proyecto, Manila - Filipinas, octubre de 2014, disponible en <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/regulatory-simplification/trade-logistics/upload/Central-America-Regional-Agribusiness-Trade-Logistics-Project.pdf>.

<sup>91</sup> Superintendencia de Competencia (SC), “Sector Agroindustria Fertilizantes,” marzo de 2009, pág. 89, disponible en [http://www.sc.gob.sv/uploads/sector\\_agroindustria.pdf](http://www.sc.gob.sv/uploads/sector_agroindustria.pdf).

una versión genérica de un pesticida de marca.<sup>92</sup> La discreción oficial dentro de los ministerios de salud también permite que los funcionarios traten a algunas compañías selectas de manera más favorable, permitiendo que dichas empresas completen el proceso de registro más rápido que otras. El Banco Mundial ha logrado cierto éxito en hacer recomendaciones ante el gobierno para la implementación de procedimientos de registro más eficientes.<sup>93</sup>

*b. Asociaciones industriales que limitan la entrada, el acceso, los precios o la cantidad*

Algunas de las barreras más dañinas afectando a la competencia son generadas por las asociaciones comerciales o industriales que imponen regulaciones que favorecen a ciertos participantes y que excluyen a los nuevos entrantes.<sup>94</sup> En muchos países alrededor del mundo, las asociaciones industriales cabildan ante los gobiernos para promover políticas y leyes que benefician los intereses de sus miembros.<sup>95</sup> Ocasionalmente, los gobiernos ceden la autoridad regulatoria sobre un sector a algunas asociaciones de la industria. Las barreras anticompetitivas pueden ser generadas por los participantes del mercado que tienen un incentivo para excluir a los nuevos competidores.<sup>96</sup> Tal es el caso con ciertas asociaciones en El Salvador, Guatemala y Honduras, las cuales determinan los niveles de producción, los precios y el acceso a las cuotas importadas de los insumos necesarios. Por ejemplo, la asociación de Molineros de Arroz de El Salvador decide sobre el acceso de nuevos miembros a las cuotas de arroz importadas en el marco del acuerdo de libre comercio Centroamérica – República Dominicana (CAFTA – DR) y han impuesto criterios sobre los nuevos miembros que no son requeridos para miembros ya existentes. Los nuevos miembros deben pasar por auditorías financieras y someterse a inspecciones, y

---

<sup>92</sup> Ver, e.g., CDPC, “Estudio Sectorial Sobre el Mercado de Fertilizantes y Agroquímicos en Honduras,” abril de 2008, pág. 96 disponible en <http://www.cdpc.hn/?q=node/32>.

<sup>93</sup> Grupo del Banco Mundial, “Benefitting Honduran Farmers through Competition Reforms,” (Beneficiando a los Agricultores Hondureños a través de las Reformas a la Competencia) disponible en <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/cross-cutting-issues/competition-policy/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=43467>.

<sup>94</sup> Ver, e.g. Red Internacional de Competencia (ICN por sus siglas en inglés,) “Informe de Incidencia y Política de Competencia), 2002, pág.28 disponible en <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc358.pdf>.

<sup>95</sup> Ver, e.g., Ramirez, Edith “Relationship Between Competition, Productivity, and Economic Growth: The Case of the United States,” (La Relación Entre la Competencia, la Productividad, y el Crecimiento Económico: Caso de los Estados Unidos) comentarios en el día sobre competencia en Perú, Pág. 2-3, disponible en [http://www.ftc.gov/system/files/documents/public\\_statements/579931/140902lacfperuspeech.pdf](http://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/579931/140902lacfperuspeech.pdf).

<sup>96</sup> Ver ICN, “Advocacy and Competition Policy Report.” (Informe sobre Incidencia de la Política de Competencia). El FTC y la DOJ ambas han iniciado procesos en contra de asociaciones comerciales que generan barreras anticompetitivas para la entrada o aspectos de control del mercado. Ver, e.g., North Carolina Board of Dental Examiners v. FTC, Civ. 12-1172, disponible en <http://www.ftc.gov/enforcement/cases-proceedings/north-carolina-state-board-dental-examiners>.

también documentan para asegurarse que todo el equipo utilizado en el procesamiento del arroz tenga menos de diez años de uso y que sea de su propiedad directa.<sup>97</sup>

La SC en El Salvador reconoce los problemas que se generan al permitirles a los miembros de las asociaciones industriales determinar el acceso a los insumos necesarios y ha recomendado que el Ministerio de Economía tenga voto y voz en la toma de decisiones de la asociación.<sup>98</sup>

Otra ventaja con la cual cuentan las compañías ya participantes y activas en la industria como en el caso del azúcar, el arroz, el maíz blanco, los frijoles y el café, son los acuerdos fijos facilitados por agencias gubernamentales que sirven como intermediarias para mantener las participaciones de mercado históricamente mantenidas por los procesadores y los distribuidores.<sup>99</sup> En el Salvador, para motivar la producción nacional de arroz, existe un acuerdo a través del cual se requiere que los procesadores de arroz compren ciertas cantidades específicas de arroz local a un precio más alto antes de poder comprar el arroz importado a un costo más bajo. El arroz con cáscara importado llega a los molinos según la participación de mercado histórica a partir de 1994, con oportunidades mínimas para un nuevo acceso.<sup>100</sup> De manera similar, en Honduras existe un acuerdo de intermediación gubernamental que requiere que los importadores de alimento animal compren maíz producido a nivel local, y las mismas compañías importadoras tienen el acceso exclusivo a importaciones con una tarifa baja de maíz amarillo.<sup>101</sup>

## 2. Control de Precios

Los gobiernos del Triángulo Norte ocasionalmente incrementan los controles de precios sobre productos alimenticios básicos, lo cual puede actuar como otra barrera a la competencia. Los controles de precios pueden tomar una serie de formas. Los controles más básicos llegan a forma de mandatos gubernamentales que requieren que los derivados alimenticios vitales, tales como el arroz o la carne, se vendan a un precio específico. Estos controles de precios pueden establecerse con poco reconocimiento de los costos de producción o de las variaciones en los niveles de calidad y grado para un producto X. Esto puede causar que el suministro se reduzca en vista que los minoristas pueden remover los alimentos más caros y de mayor calidad o nivel de los estantes hasta que los controles de precios sean eliminados. Los productores y procesadores de alimentos típicamente absorben los márgenes de pérdidas causadas por los controles, arriesgando el resarcimiento planificado de sus inversiones y desincentivando la nueva inversión.

Aunque los gobiernos de la región no implementan controles de precios de forma frecuente, pueden hacerlo ocasionalmente en respuesta a presiones y consideraciones políticas con relación al incremento de precios de los alimentos. En Honduras, los controles de precios son relativamente infrecuentes en comparación a años anteriores. El Ministerio de Desarrollo Económico de Honduras (antes

---

<sup>97</sup> SC, "Sector Agroindustria e Insumos 'Arroz'," El Salvador, junio de 2009, Pág. 136, 139, disponible en [http://www.sc.gob.sv/uploads/est\\_11\\_inf.pdf](http://www.sc.gob.sv/uploads/est_11_inf.pdf). Una actualización del informe en 2012 está disponible en <http://www.slideshare.net/scompetencia/actualizacin-de-estudio-de-la-agroindustria-arrocera>.

<sup>98</sup> *Idem*. Pág. 142.

<sup>99</sup> CDPC, "Estudio Sectorial Sobre el Mercado de 'Granos Básicos'," Pág. 173-178, 185-190.

<sup>100</sup> *Idem*. Pág. 185

<sup>101</sup> CDPC, "Estudio Sectorial Sobre el Mercado de 'Alimentos Concentrados Para el Consumo Animal'," junio de 2009, Pág. 175, 178, disponible en <http://www.cdpc.hn/?q=node/32>.

conocido como Secretaría de Industria y Comercio) monitorea los precios de los productos agrícolas, y en el caso que se vean incrementos muy pronunciados en los precios, el Ministerio puede instruir a los productores y a los minoristas ajustar los precios. En 2014, para motivar la producción de frijoles durante una escasez de frijoles, el Instituto de Mercadeo Agrícola de Honduras anunció una política para definir garantías de precios mínimos para la producción de frijoles domésticos, una práctica que no había sido permitida desde la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola de 1992 (LDMSA). En El Salvador, los controles de precios no han sido impuestos sobre productos agrícolas recientemente, pero una Ley de 2012 permitió la existencia de controles de precios sobre los productos farmacéuticos,<sup>102</sup> y, en 2014, el Ministerio de Agricultura consideró la creación de techos y pisos de precios para ciertos productos, lo que hubiese permitido que el Congreso definiera los precios para los productos alimenticios bajo ciertas situaciones.

Los controles de precios también pueden tomar la forma de apoyo gubernamental para las asociaciones industriales cuyos miembros acuerdan definir precios o niveles de producción. En Honduras, el Ministerio de Desarrollo Económico busca la promoción de la estabilidad de precios al asumir un rol activo en las asociaciones industriales y al motivarlas a consultar sobre los precios y niveles de producción. Tal como se discutió anteriormente, *supra*, en 2008 la CDPC abrió una investigación para ciertas prácticas de concertación de precios por parte de algunas empresas o procesadoras importantes de azúcar. Como defensa en contra de las acusaciones de la CDPC, las empresas azucareras arguyeron que la Secretaría de Comercio e Inversión les había motivado a acordar y definir precios de venta para mayoristas.<sup>103</sup> La CDPC instó a la Secretaría cambiar estas prácticas.<sup>104</sup> Hoy en día, las asociaciones nacionales continúan intermediando en acuerdos de producción y precios, pero actualmente demuestran una tendencia más marcada a consultar con la CDPC antes de proceder.<sup>105</sup> En Guatemala, las asociaciones industriales, respaldadas por acuerdos de intermediación gubernamental a largo plazo, establecen las reglas y la distribución de productos agrícolas. Por ejemplo, los miembros de la Asociación Nacional de Azúcar ASAZGUA, sostienen sesiones de forma regular para definir precios. La asociación requiere que todos los molinos azucareros le entreguen la producción a una entidad de mercadeo exclusiva, COMETCO, la cual ofrece el azúcar a un precio monopolizado y elevado.

Los gobiernos también apoyan la distorsión de precios a través de las asociaciones industriales para actuar como importadores exclusivos de ciertos productos. En El Salvador, las asociaciones industriales frecuentemente son los importadores exclusivos de ciertos productos que están sujetos a tarifas bajas, como el caso del arroz y los productos avícolas, y pueden vender estos productos en el mercado interno a precios elevados. Las importaciones de estos productos, como el caso de los productos avícolas, pueden estar sujetas a un sistema de licitación complicado administrado por una junta de importación de productos. Al desplazar los mecanismos normales de demanda y suministro, estas políticas derivan en precios más altos para los consumidores y al restringir la entrada y limitar la

---

<sup>102</sup> Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, Declaración sobre el Clima de Inversión en El Salvador para 2014) junio de 2014, disponible en <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2014/226955.htm>.

<sup>103</sup> OCDE y BID, “Competition Law and Policy in Honduras: A Peer Review,” (Política y Ley de Competencia en Honduras: Una Revisión Inter – Parra) Pág.31 *supra* n.80

<sup>104</sup> *Idem*.

<sup>105</sup> *Idem*. Sin embargo, a pesar del éxito de la CDPC en algunas áreas en 2011, la Secretaría de Comercio e Inversión, ahora el Ministerio de Desarrollo Económico, instó a los miembros de la asociación de exportadores de café acordar el precio y las cantidades de café que serían vendidas en el mercado local.

participación en el mercado, evitan que el mercado genere sus propios mecanismos de autocorrección a través de los cuales los precios superiores a los del mercado fomentarían la participación.

En la tabla 1 se identifica una serie de regulaciones en El Salvador, Guatemala, y Honduras que restringen la participación de nuevos competidores o protegen a las industrias nacionales de la competencia externa. Existe información limitada disponible para el caso de Guatemala, que no cuenta con una autoridad en materia de competencia.

**Tabla 1. Ejemplos de regulaciones que limitan la entrada/participación de nuevos entrantes**

País	Producto	Regulación Restrictiva
El Salvador y Honduras	Arroz	El acceso a las importaciones de arroz es determinado por el uso histórico, y las nuevas compañías reciben participaciones muy pequeñas de las cuotas de arroz importado. Un nuevo importador debe establecer un registro de cuatro años para las importaciones para obtener más derechos de cuotas de arroz en el marco del CAFTA-DR.
El Salvador	Leche	El Art.22 de la <i>Ley de Promoción de la Producción de Leche y sus derivados</i> aún no ha sido aplicado, pero permitiría restricciones sobre la leche importada una vez que el mercado salvadoreño logre la autosuficiencia en la producción de leche. El Art.21 de la misma ley prohíbe la venta de leche reconstituida líquida preparada de leche en polvo, limitando su disponibilidad como alternativa a la leche fresca.
Honduras	Leche	Las limitaciones a las importaciones de leche pasteurizada de Nicaragua protegen a la industria local de leche, a través del otorgamiento de licencias y controles MFS.
Honduras	Carnes	Las restricciones sobre las importaciones de carnes de Nicaragua protegen a los importadores locales de carnes. <sup>106</sup>
El Salvador, Honduras, Guatemala		Los procesos largos y repetitivos de registro de productos retrasan el arribo de nuevos productos procesados al mercado.
Honduras	Fertilizantes	Los procesos de registro son engorrosos, particularmente para los productos genéricos.
Honduras	Alimentación animal: maíz amarillo	Acceso a importaciones de maíz con tarifas bajas definidas a través de acuerdos anuales. Todos los demás pagan 40% como tarifa de importación.
Honduras	Harina de trigo	El gobierno ha promovido acuerdos de precios entre los productores de harina en respuesta a cambios en los precios internacionales de la harina.

<sup>106</sup> CDPC, “Estudio Sobre el Sector de los Supermercados en Honduras: Distrito Central y San Pedro Sula,” Pág.10, supra n.8.

El Salvador, Honduras, y Guatemala	Establecimiento de un nuevo negocio (productores de alimentos o mercados de ventas)	La complejidad de la tramitación de permisos y aprobaciones nacionales y locales junto con algunos procedimientos aduaneros engorrosos, limitan la competencia en muchos sectores. En particular, estas regulaciones desalientan la entrada/participación de supermercados o comerciantes de alimentos más pequeños.
El Salvador	Productos alimenticios importados	Se requieren de múltiples permisos y licencias de importación, lo cual podría implicar la inspección de instalaciones de producción en el extranjero.

### C. Las barreras al comercio en la región limitan la competencia en la importación de alimentos

El Salvador, Guatemala y Honduras son signatarios de varios acuerdos y tratados de libre comercio, incluyendo el Acuerdo sobre Tarifas y Aranceles de Centroamérica, CAFTA-DR, el Acuerdo de Asociación Centroamérica - Unión Europea, y varios acuerdos comerciales bilaterales. Todos los países son miembros de la Unión aduanera Centroamericana y del mercado común centroamericano. Tal como se mencionó anteriormente, los gobiernos de los tres países han estado trabajando durante varias décadas a través de la SIECA y el SICA para armonizar las políticas sobre el comercio y desarrollar un mercado común. A pesar que se han hecho avances, una serie de barreras continúan limitando el comercio regional, lo cual tiene un efecto negativo sobre la seguridad alimentaria. FAO ha encontrado que, “una estrategia de seguridad alimentaria que se basa en una combinación de productividad incrementada y una apertura general al comercio será más efectivo para mejorar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza en comparación a una estrategia que se basa primordialmente en el cierre de fronteras.”<sup>107</sup>

Dado el tamaño de los mercados para los productos alimenticios en El Salvador, Honduras, y Guatemala, la expansión de las empresas ya existentes o la participación de nuevas empresas podría ser factible solamente a una escala supranacional o regional.<sup>108</sup> Podría ser que un avance adicional hacia la integración regional de los sistemas regulatorios, o el reconocimiento de las licencias y certificaciones de productos en países vecinos, podría tener un impacto significativo sobre el bienestar de los consumidores en mercados alimentarios. Tal como se dijo anteriormente, las restricciones y procedimientos aduaneros excesivamente restrictivos o engorrosos, así como la conducta anti-competitiva potencialmente afectando el desplazamiento de productos alimenticios e insumos, parece afectar negativamente el

<sup>107</sup> FAO, “The State of Food Insecurity in the World: How does international price volatility affect domestic economies and food security?,” (El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el mundo: ¿Cómo afecta la volatilidad de precios a nivel internacional a las economías y a la seguridad alimentaria a nivel local?) página 26, supra n.26.

<sup>108</sup> Ver, e.g., SC, “Sector Agroindustria Fertilizantes,” página 107, supra n. 91 (en la cual se menciona que un nuevo participante potencial tendría que ingresar a una escala regional similar a DISAGRO y FERTICA); CDPC, “Estudio Sobre el Sector de Leche,” mayo de 2013, disponible en <http://www.cdpc.hn/?q=node/32> (en la cual se detalla que las compañías más pequeñas han sido compradas o han abandonado el mercado en vista que no logran costear la nueva tecnología ni alcanzan los niveles de las economías de escala).

bienestar de los consumidores y limitar la capacidad de los consumidores para acceder y poder costear sus alimentos.

Aunque los acuerdos de comercio internacional continúan reduciendo las barreras tarifarias, las tarifas siguen siendo altas para ciertos productos agrícolas, lo cual protege a las industrias locales. Esto perjudica a los consumidores y a los pequeños productores. Comparativamente, se ha logrado menos progreso en la armonización regional de las normas de salud y seguridad y de la tramitación del registro de productos, y esta falta de armonización continúa actuando como barrera a la competitividad, lo cual resulta en un comercio regional más costoso. El programa Mundial de alimentos apunta que la intervención por parte del gobierno hondureño para “restringir el comercio regional en materia de granos [,]... restringe el mercado para los agricultores más pequeños [,] deprime los precios domésticos y [,]” y “permite que las compañías más grandes como los molineros importen granos.”<sup>109</sup> La falta de requisitos armonizados en cuanto a las MFS también limita el comercio regional en materia de huevos y otros productos agrícolas,<sup>110</sup> y probablemente contribuye a que exista el contrabando transfronterizo de huevos. Otro ejemplo, que afecta tanto a El Salvador como a Honduras, es la falta de normas regionales que genera una barrera a la importación de fertilizantes. En los tres países, la falta de un sistema de registro de producto estandarizado para los productos alimenticios importados y procesados que requiere que cada distribuidor minorista registre cada producto de forma separada en cada país, genera una barrera para la movilización de dichos productos.

#### 1. Procedimiento para el cruce de fronteras

Los procedimientos deficientes para cruzar las fronteras en los puntos de entrada en las aduanas en El Salvador, Guatemala y Honduras frecuentemente derivan en atrasos y una reducción en la posibilidad de competir con importaciones regionales contra productos domésticos. Varias agencias gubernamentales están presentes en las fronteras, y las agencias frecuentemente tienen personal distinto y diferentes procedimientos para cruzar la frontera con producto, lo cual contribuye a generar atrasos. El precio de los productos, incluyendo los productos alimenticios, se ve incrementado debido a dichos retrasos. Los tiempos de espera frecuentemente son impredecibles y los retrasos podrían “más que duplicar los costos logísticos tanto para productos de alto valor así como para productos de bajo costo.”<sup>111</sup> Los costos por trámites fronterizos y los tiempos de espera representan 10% - 12% del precio total de los

---

<sup>109</sup> Programa Mundial de Alimentos, “Spotlight on P4P in El Salvador,” (Con la Mira en el P4P de El Salvador) julio de 2014, disponible en <https://www.wfp.org/purchase-progress/news/blog/spotlight-p4p-el-salvador>.

<sup>110</sup> SC, “Sector agroindustria e insumos: Agroindustria avícola; Agroindustria azucarera; Fertilizantes; Agroindustria arrocería; Agroindustria de la leche y Sector de quesos,” El Salvador, 2010, páginas 23 y 27, disponible en [http://sc.gob.sv/uploads/sector\\_agroindustria.pdf](http://sc.gob.sv/uploads/sector_agroindustria.pdf). Se está dando un avance en la reducción de otras barreras a los huevos y otros productos avícolas. Por ejemplo, en 2014, el ministerio de agricultura y ganadería certificó importaciones de huevo y productos avícolas de Honduras. Ver “El Salvador autoriza la entrada de huevos hondureños” 9 de junio de 2014, disponible en [http://www.centralamericadata.com/en/article/home/El\\_Salvador\\_Honduras\\_Authorizes\\_Entry\\_of\\_Eggs](http://www.centralamericadata.com/en/article/home/El_Salvador_Honduras_Authorizes_Entry_of_Eggs).

<sup>111</sup> Fries y Fernandez, “Agro-logística en Centroamérica: un enfoque de cadena de suministro – documento de estudio,” página 27-28, supra n.81 (donde se detalla que los importadores de productos lácteos invierten “entre 3 y 5 horas...esperando fila y tramitando el papeleo” en los frontera de El Amatillo para cruzar entre El Salvador y Honduras).

productos transportados. Un 10% a un 15% del tiempo de tránsito se invierte en lidiar con procedimientos para cruzar las fronteras, y estos atrasos pueden representar hasta una 50% del tiempo requerido.<sup>112</sup> Los atrasos relacionados a los trámites de cruce de fronteras limitan la disponibilidad y el acceso a los alimentos, porque los productos perecederos frecuentemente se pudren en la frontera. Algunas personas entrevistadas para este informe mencionaron pérdidas de hasta un tercio de sus productos perecederos debido a retrasos en las fronteras.

Los requisitos en cuanto la documentación y licencias contribuyen a generar más retrasos en el cruce de fronteras. En El Salvador se requieren de siete documentos para exportar productos: el conocimiento de carga, la orden de entrega de carga, la factura comercial, la razón de importación aduanera, la lista de embalaje/contenido, el certificado técnico estandarizado/de salud, y los comprobantes de manejo de la terminal.<sup>113</sup> Estos documentos toman en promedio 13 días para adquirirse y cuestan USD \$980 por contenedor.<sup>114</sup> Los mismos documentos se requieren para las importaciones, y toman en promedio 10 días para completarse y cuestan alrededor de USD \$970 por contenedor.<sup>115</sup> En Honduras, los procedimientos de exportación toman 12 días, cuestan USD \$1,345 por contenedor y se requieren de cinco documentos: el conocimiento de carga, la factura comercial, la declaración de exportación aduanera, la autorización de cambio de moneda extranjera, y la lista de embalaje/contenido.<sup>116</sup> Los procedimientos de importación toman 16 días cuestan USD \$1,500 por contenedor y se requieren de siete documentos: el conocimiento de carga, la orden de entrega de carga, la factura comercial, la declaración de importación aduanera, la lista de embalaje/contenido, un certificado tributario/impuestos y los comprobantes de manejo de la terminal.<sup>117</sup> En Guatemala, los procedimientos de exportación requieren de ocho documentos, toman 17 días y cuestan USD \$1,435 por contenedor.<sup>118</sup> Los procedimientos de importación requieren de siete documentos, toman 17 días y cuestan USD \$1,500 por contenedor.<sup>119</sup>

---

<sup>112</sup> Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) presentación del comité coordinador de asociaciones agrícolas, comerciales, industriales y financieras presentación, "Situación del Comercio Intraregional Fedepicap/CCIE," agosto de 2014. La información del evento en la que se hizo la presentación está disponible en [http://www.cacif.org.gt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2059&Itemid=464&lang=es](http://www.cacif.org.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=2059&Itemid=464&lang=es).

<sup>113</sup> Grupo del Banco Mundial, "Ease of Doing Business in El Salvador, Trading Across Borders," (Acceso a los negocios en El Salvador, comercio transfronterizo), 2014, disponible en <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/el-salvador#trading-across-borders>.

<sup>114</sup> *Idem*.

<sup>115</sup> *Idem*.

<sup>116</sup> Grupo Del Banco Mundial, "Ease of Doing Business in Honduras, Trading Across Borders," (Acceso a los negocios en Honduras, comercio Transfronterizo), 2014, disponible en <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/honduras#trading-across-borders>.

<sup>117</sup> *Idem*.

<sup>118</sup> Grupo Del Banco Mundial, "Ease of Doing Business in Guatemala, Trading Across Borders," (Acceso a los negocios en Guatemala, comercio Transfronterizo) 2014, disponible en <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/guatemala#trading-across-borders>.

<sup>119</sup> *Idem*.

En El Salvador se han tomado pasos para reducir las barreras al comercio transfronterizo, incluyendo “el desarrollo un centro de atención todo en uno para las exportaciones... la implementación de un sistema electrónico de intercambio de datos [in 2014]” y “la modernización de su sistema aduanero y las inspecciones físicas, un mayor control del tráfico, la implementación de una ventana única y mejoras en el sector bancario [en 2009].” En general, “el tiempo necesario para la exportación y la importación se redujo” en los últimos cinco años, pero las barreras podrían reducirse aún más.<sup>120</sup>

#### *a. Medidas MFS como barreras*

Los procedimientos para el cruce transfronterizo incluyen la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (MFS). Las medidas MFS son reglas y procedimientos aplicados por los gobiernos para proteger la seguridad alimentaria y prevenir las transferencias de plagas y enfermedades. La mayoría de las medidas MFS se ven motivadas por preocupaciones legítimas de la política pública. Sin embargo, tienen un impacto significativo en el comercio. El Banco Mundial ha indicado que las regulaciones MFS afectan entre el 13.6% y 17.4% de los productos y cubren no más de un 22% del valor de las importaciones en Centroamérica.<sup>121</sup> Los procedimientos de certificación MFS también difieren de país a país, y la falta de una integración regional para estas normas y procedimientos de certificación han limitado la habilidad de competir con productos importados.<sup>122</sup>

Sin embargo, las medidas MFS motivadas por preocupaciones legítimas de la política pública pueden ser aplicadas inadvertidamente o adrede de formas que protegen la producción doméstica, ya sea al prevenir que los productos ingresen al país o al incrementar los precios de los productos importados. Los tres países podrían utilizar medidas MFS estratégicamente como una forma de proteger los productos nacionales. Por ejemplo, se descubrió que ciertas medidas MFS han evitado las exportaciones de productos avícolas desde El Salvador y las motivaciones adyacentes fueron primordialmente comerciales.<sup>123</sup> Entrevistas realizadas para fundamentar este estudio nos indican que El Salvador pudo haber utilizado medidas MFS para bloquear la importación de frijoles rojos durante la temporada de apogeo de cosecha en El Salvador.

## 2. Prohibiciones sobre el acarreo

Otra barrera que limita la competencia es la prohibición del acarreo de productos a lo largo de la región. Las regulaciones prohíben que los camiones matriculados en un país recojan y entreguen carga en otro país. Por ejemplo, si un camión matriculado en Guatemala acarrea producto a El Salvador, el camión no tiene permiso de recoger productos desde el Salvador y llevarlos a otros lugares dentro de El Salvador. A causa de estas prohibiciones, los camiones transportan la carga en una sola vía, pero retornan vacíos, creando un transporte deficiente y más caro. El Banco Mundial indicó que “los acarreo vacíos de retorno

---

<sup>120</sup> Grupo Del Banco Mundial, “Business Reforms in El Salvador,” (Reformas a los negocios en El Salvador) 2014, disponible en <http://www.doingbusiness.org/reforms/overview/economy/el-salvador>.

<sup>121</sup> Kelleher y Reyes, “Technical measures to trade in Central America: incidence, price effects, and consumer welfare,” (Medidas técnicas al comercio en Centroamérica: incidencia, efectos en los precios y bienestar del consumidor) página 3, supra n.51.

<sup>122</sup> Ver e.g., SC, “Sector agroindustria e insumos: Agroindustria avícola; Agroindustria azucarera; Fertilizantes; Agroindustria arroceras; Agroindustria de la leche y Sector de quesos,” página 21, supra n.10.

<sup>123</sup> *Idem.* página 12.

son de alta incidencia particularmente en Guatemala, donde el 47% de los viajes de los camiones regresan vacíos, “En Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá las grandes empresas presentan el porcentaje más alto de retornos vacíos, mientras que en Nicaragua y Honduras son las compañías pequeñas las que sufren el mayor desbalance comercial.”<sup>124</sup>

### 3. Barreras tarifarias

El tratado de libre comercio CAFTA-DR exige la eliminación progresiva de casi todas las tasas aduaneras. En el marco de los términos del acuerdo, cada país negoció una lista de productos sensibles para los cuales se retrasa el tratado de libre comercio, incluyendo disposiciones separadas para productos agrícolas. Las tarifas en más del 50% de las exportaciones de Estado Unidos para productos agrícolas fueron eliminados inmediatamente, y el resto se irán eliminando a lo largo de un período de hasta 20 años.<sup>125</sup> A la fecha, CAFTA-DR ha sido efectivo en promover una eliminación gradual de las tarifas para los bienes importados dentro de su primera década, y debe cumplir su fecha meta para un comercio con importaciones y exportaciones libre de tarifas entre Estados Unidos y los países de la región.

En El Salvador y Honduras, las tarifas en la mayoría de los productos agrícolas ya están a un nivel bastante bajo y continuarán reduciéndose durante el período de eliminación de aranceles a través de CAFTA-DR. Las tarifas son bajas para los productos como los fertilizantes (rondan entre el 0 al 5%),<sup>126</sup> los insumos para comida animal como el maíz amarillo (0%),<sup>127</sup> y los productos avícolas como los pollos de engorde y los huevos (0-5%). Sin embargo, los aranceles se mantuvieron altos para ciertos productos selectos, lo cual limita la competencia para las industrias locales. Las tarifas son altas para los muslos de pollo y las piernas de pollo importadas con base en una cuota negociada (164%) en El Salvador, lo cual efectivamente prohíbe las importaciones de éstos productos.<sup>128</sup> Las tarifas también se mantuvieron altas para proteger otras industrias locales. Por ejemplo, en la industria de lácteos, los aranceles para la leche pasteurizada rondan entre 15% y 20% en El Salvador y 19% y 35% en Honduras. Por lo menos un gobierno salvadoreño ha considerado una prohibición directa de las importaciones de leche cruda.<sup>129</sup>

#### D. Barreras al acceso de insumos

Existen una serie de barreras adicionales que limitan la cantidad y calidad de los alimentos producidos localmente en El Salvador, Guatemala y Honduras. La falta de acceso a los insumos agrícolas,

---

<sup>124</sup> Schwartz, Jordan, “Logistics in Central America: the path to Competitiveness - summary document,” (Logística en Centroamérica: la ruta hacia la competitividad- documento de resumen) Grupo en Banco Mundial, 2012, página 11, disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/06/17211073/logistics-central-america-path-competitiveness-summary-document>.

<sup>125</sup> Congressional Research Center, “CAFTA-DR: Developments in Trade and Investment,” (CAFTA-DR desarrollos en el comercio y la inversión) abril 2010, disponible en <http://fas.org/sgp/crs/row/R42468.pdf>.

<sup>126</sup> SC, “Sector Agroindustria Fertilizantes,” at 90, supra at n.91; Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia (CDPC), “Estudio Sectorial sobre el mercado de ‘Fertilizantes y Agroquímicos,’” abril de 2008, Pág. 26 disponible en <http://www.cdpc.hn/?q=node/32>.

<sup>127</sup> SC, “Sector agroindustria e insumos: agroindustria avícola; agroindustria azucarera; fertilizantes; agroindustria arrocería; agroindustria de la leche y sector de quesos,” Pág.12, supra n.110.

<sup>128</sup> *Idem*. Pág.11.

<sup>129</sup> *Idem*. Pág.179.

incluyendo la tierra, el conocimiento técnico, el crédito, el almacenamiento, las semillas y el fertilizante, limitan la producción y la participación en el mercado y afectan sobre todo a los pequeños productores. Aunque estas barreras están más allá del alcance de lo que normalmente se considera el ámbito de una política de competencia, cualquier esfuerzo por mejorar la seguridad alimentaria y por apoyar la competitividad de los mercados debe abordar estos temas. Existen una serie de programas en curso que reciben el apoyo de cada uno de los gobiernos de los países, organizaciones locales, del Programa Mundial de Alimentos y otras ONGs para ayudar a abordar y resolver dichas barreras.<sup>130</sup>

En cada país, existen muchos pequeños productores que son propietarios de tierras en áreas montañosas que no son idóneas para la agricultura productiva, y muchas veces se ven los pequeños lotes de tierra ubicados lejos de las carreteras principales y de las redes de transporte que se utilizan para estos fines.<sup>131</sup> Los agricultores más pequeños también podrían carecer del capital para invertir en semillas, fertilizante y en el almacenamiento de los cultivos que les podrían ayudar a alcanzar un nivel de consistencia en cuanto a la calidad de sus productos en suficientes cantidades como para permitirles participar en los mercados formales.<sup>132</sup> Adicionalmente, los pequeños productores podrían no contar con los recursos o la educación para saber seleccionar los mejores cultivos para ciertos terrenos específicos, o para sembrar las semillas en las mejores épocas del año, y para aplicar adecuadamente los fertilizantes para maximizar y minimizar los impactos ambientales.

---

<sup>130</sup> Ver, e.g., Programa Mundial de Alimentos, “Spotlight on P4P in El Salvador,” (Con la Mira en el P4P en El Salvador) supra Pág. n.109 (“El P4P en El Salvador se concentra en el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las necesidades de las organizaciones de los agricultores, el PMA no constituye un mercado significativo para las organizaciones patrocinadas por el P4P); Programa Mundial de Alimentos, “Honduras P4P Country Programme Profile,” (Perfil del Programa de País P4P para Honduras) Versión 1, Octubre de 2010, disponible en [http://documents.wfp.org/stellent/groups/procuweb\\_content/documents/reports/wfp226772.pdf](http://documents.wfp.org/stellent/groups/procuweb_content/documents/reports/wfp226772.pdf); Programa Mundial de Alimentos, “Honduras: PMA apoya a los agricultores menos favorecidos y afectados por la roya del café,” septiembre de 2013, disponible en <https://www.wfp.org/node/3481/4365/533452> (“Besides the department of Intibucá, WFP organized distributed food rations among coffee producers in the department of Copan.”); (Además del Departamento de Intibucá, el PMA organizó racionamientos de alimentos distribuidos entre los productores de café en el Departamento de Copán) Programa Mundial de Alimentos, “Canada and Guatemala Work Together to Improve Food Security and Nutrition,” (Canadá y Guatemala Trabajan De La Mano Para Asegurar La Seguridad Alimentaria Y Nutrición) febrero de 2014, disponible en, <http://www.wfp.org/photos/gallery/canada-and-guatemala-work-together-improve-food-security-and-nutrition> (“Proyecto conocido como Maíz Chapín contra el hambre”... diseñado para apoyar los esfuerzos de Guatemala en su lucha por incrementar la productividad agrícola y reducir la desnutrición, y apoyar la resiliencia de las comunidades involucradas y el empoderamiento de la mujer con el fin último de poner fin al hambre en el país.

<sup>131</sup> Ver Corriveau-Bourque, Alexandre, “Beyond Land Redistribution: Lessons Learned from El Salvador’s Unfulfilled Agrarian Revolution,” (Mas allá de la redistribución de la tierra: lecciones aprendidas de la Revolución Agraria Fallida de El Salvador) Earthscan: Land and Post-Conflict Peacebuilding, eds. (Tierra y Fomento de la Paz en situaciones post – conflicto) Unruh, Jon, y Williams, Rhodri, noviembre de 2013, disponible en [http://www.environmentalpeacebuilding.org/assets/Documents/LibraryItem\\_000\\_Doc\\_160.pdf](http://www.environmentalpeacebuilding.org/assets/Documents/LibraryItem_000_Doc_160.pdf).

<sup>132</sup> FIDA, “Enabling poor rural people to overcome poverty in Honduras,” (Capacitando a las personas pobres del sector rural para que superen la pobreza en Honduras) noviembre de 2011, Pág.2, disponible en [http://www.ifad.org/operations/projects/regions/pl/factsheet/honduras\\_e.pdf](http://www.ifad.org/operations/projects/regions/pl/factsheet/honduras_e.pdf); y FIDA “Enabling poor rural people to overcome poverty in Guatemala,” (Facultando a los pobres de las áreas rurales para superar la pobreza en Guatemala) mayo de 2012, Pág.4, disponible en, [http://www.ifad.org/operations/projects/regions/pl/factsheet/guatemala\\_e.pdf](http://www.ifad.org/operations/projects/regions/pl/factsheet/guatemala_e.pdf).

Las cooperativas y las asociaciones agrícolas ayudan a los miembros a acceder a los insumos necesarios, y estas son cada vez más comunes en cada país. A través de cooperativas y asociaciones, los productores han logrado acceder al crédito, alcanzar y compartir sus conocimientos acerca de la agricultura y las prácticas de negocios, negociar las semillas y los fertilizantes, y construir sus instalaciones para el almacenamiento.<sup>133</sup> Muchas cooperativas agrícolas agregan valor a los cultivos que promueven y compran, como el lavado, el corte y el embalaje/empaquetado, con lo cual se tienden a incrementar los márgenes de ganancias para sus miembros. El Programa Mundial de Alimentos ha ofrecido ayuda para desarrollar cooperativas agrícolas en El Salvador, Guatemala y Honduras, a través de su programa de compra para el progreso (P4P) por sus siglas en inglés).<sup>134</sup> Los Ministerios de Agricultura también han apoyada la conformación de cooperativas, y han facilitado la capacitación para la expansión de la producción local de cultivos de necesidad básica, como el caso del maíz y los frijoles.<sup>135</sup>

#### E. Barreras para acceder a los mercados

Algunas barreras a la competencia nacen como consecuencia de la estructura, y el mejorar la infraestructura ayudaría a las compañías a competir más efectivamente. Un estudio reciente del Banco Mundial encontró que en los países de Centroamérica “los precios del transporte terrestre son

---

<sup>133</sup> Ver, e.g., Stockbridge, Michael; Dorward, Andrew; y Kydd, Jonahtan, “Farmer organizations for market access: A briefing paper,” (Organizaciones de Agricultores en Pro del Acceso al Mercado: Documento Informativo): Wye Campus, Inglaterra, Imperial College, London 2003, Pág. 3, disponible en [http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/R8275\\_040516\\_Bfg\\_Paper\\_FO\\_for\\_market\\_access.pdf](http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/R8275_040516_Bfg_Paper_FO_for_market_access.pdf).

<sup>134</sup> Ver, e.g., Programa Mundial de Alimentos, “Spotlight on P4P in El Salvador,” (un vistazo al P4P de El Salvador) supra Pág. n.109; Programa Mundial de Alimentos, “Perfil de Programa de País P4P Honduras) y Programa Mundial de Alimentos, “Canada and Guatemala Work Together to Improve Food Security and Nutrition,” (Canadá y Guatemala trabajan de la mano para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición); supra, n. 130.

<sup>135</sup> Ver, e.g., El Salvador - Ministerio de Agricultura y Ganadería, “Con inauguración de agro ferias, MAG acerca servicios a población,” noviembre de 2014, disponible en [http://www.mag.gob.sv/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=707:con-inauguraci%C3%B3n-de-agro-ferias-mag-acerca-servicios-a-poblaci%C3%B3n&Itemid=168](http://www.mag.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=707:con-inauguraci%C3%B3n-de-agro-ferias-mag-acerca-servicios-a-poblaci%C3%B3n&Itemid=168) (“El Ministro del MAG, Orestes Ortez, dijo que “Las ferias agrícolas tienen como objetivo destacar todo el potencial del MAG, las tecnología promovidas por el beneficio de la agricultura, como la mejora de la semilla de maíz y de los frijoles; la reactivación de los sistemas de riego; y el apoyo a los productores domésticos para que continúen produciendo”); Secretaría de Agricultura y Ganadería de Honduras, “Project Enhancing Competitiveness of the Rural Economy in Yoro (PROMECON),” (Proyecto para la Mejora de la Competitividad de la Economía Rural en Yoro), PROMECON 2014, disponible en <http://promecom.org/>; El Norman Borlaug Institute, “Guatemala: AGTEC Project Conducts Course on Soil Management with Small Farmers Using Effective Microorganisms,” (Guatemala: El Proyecto AGTEC realiza cursos sobre gestión de tierra con pequeños productores utilizando microorganismos efectivos) marzo de 2012, disponible en <http://borlaug.tamu.edu/2012/03/28/guatemala-agtec-project-conducts-course-on-soil-management-with-small-farmers-using-effective-microorganisms/> (“The Borlaug Institute’s AGTEC (Agricultura en Guatemala: Tecnología, Educación y Comercialización) el proyecto auspició una capacitación de capacitadores titulado: Gestión ecología de la tierra a través del uso de microorganismos efectivos: Preparación de fertilización de fertilizantes orgánicos fermentados en formas sólidas y líquida... el evento fue coordinado junto con el Ministerio de Agricultura de Guatemala, Environment Solution y el Comité Nacional de Agricultura Orgánica de Guatemala.”).

particularmente altos...incluso con relación a otros mercados deficientes de países en desarrollo.”<sup>136</sup> Estos altos costos son el resultado de una serie de factores, incluyendo las condiciones de las carreteras y la seguridad.

#### 1. Malas carreteras e infraestructura, y altos costos de transporte

A lo largo de la región, el acceso a las carreteras y la condición de las carreteras y los puentes representan retos para todos, particularmente para los pequeños productores. Los agricultores más pobres frecuentemente viven en áreas más remotas y montañosas que tienen mayor probabilidad de no contar con el acceso a carreteras pavimentadas. Una baja calidad de las carreteras podría evitar que los vehículos de transporte lleguen a ciertas zonas o que se incremente el tiempo requerido para transportar los cultivos. Para el caso de los productos perecederos, este es un reto importante porque incrementa la probabilidad que los productos se pudran mientras están en tránsito. Esto podría generar una situación en la que la expansión por parte de los pequeños productores se torne demasiado riesgosa y no rentable. Cuando los vehículos logran llegar a las áreas rurales, es probable que necesiten ser de un tamaño pequeño para poder conducirse en “terrenos montañosos y de una calidad muy baja [de las carreteras]”.<sup>137</sup> Los vehículos más pequeños no pueden transportar tanto volumen, y deben manejar despacio, contribuyendo al incremento de los precios para todos los productos transportados.

#### 2. Seguridad y transporte

Otro componente de un alto costo para el transporte tiene que ver con la seguridad. La violencia generalizada y la falta de seguridad tienen consecuencias significativas para la economía de El Salvador, Guatemala y Honduras. Esta situación amenaza la estabilidad del gobierno y el estado de derecho, desmotiva la participación de los consumidores y de los emprendedores en la economía. Existen esfuerzos globales ya establecidos para lidiar con el tema de la delincuencia y la extorsión; pero la nocividad de la actividad de las maras y pandillas, el tráfico de drogas y la corrupción han dificultado los avances.

La violencia en El Salvador, Guatemala, y Honduras implica grandes costos económicos y sociales.<sup>138</sup> Algunos negocios pagan por servicios privados de seguridad, lo cual incrementa los costos económicos de la actividad de los negocios.<sup>139</sup> Los problemas de seguridad también limitan la movilización y el desplazamiento de las personas y los productos alimenticios a lo largo de la región. Ciertos problemas de seguridad han dado como resultado que algunos conductores de camiones simplemente evitan

---

<sup>136</sup> Osborne, et al., “What drives the high price of road freight transport in Central America?,” (¿Qué motiva los altos precios del transporte terrestre en Centroamérica?) Pág. 3, supra n.45.

<sup>137</sup> Fries y Fernandez, “Agro-logistics in Central America: a supply chain approach - background paper,” (Agrologística en Centroamérica: Un enfoque de la cadena de suministro – documento de estudio) Pág.24, supra n.81.

<sup>138</sup> Grupo del Banco Mundial, “Crime and Violence in Central America: A Development Challenge,” (Crimen y Violencia en Centroamérica: Un Reto del Desarrollo) 2011, Pág.4-5, disponible en [http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL\\_VOLUME\\_I\\_ENGLISH\\_CrimeAndViolence.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf).

<sup>139</sup> Id. Pág.7. En 2011, los negocios en El Salvador invirtieron USD\$ 257 millones en seguridad, los negocios hondureños invirtieron USD\$132 millones, y los propietarios de negocios en Guatemala invirtieron un estimado de en USD\$ 324 millones en seguridad privada.

transportar productos por la noche.<sup>140</sup> En El Salvador, Guatemala, y Honduras, los pasajeros, los choferes de los buses y los cobradores se han convertido en objetivos de los miembros de las maras y pandillas, los que exigen pagos por extorsión.<sup>141</sup> En vez de pagarles a los miembros de las pandillas y las maras, algunas empresas han cancelado rutas que se consideran demasiado peligrosas. Las interrupciones al transporte público afectan el acceso de los productores y consumidores en los mercados rurales, lo cual dificulta la venta y compra de los alimentos.

En la región, “el costo directo de las medidas de seguridad en sí representan alrededor de un 3% o 4% de los costos operativos totales”<sup>142</sup> para las empresas de transporte terrestre (camiones). Por ejemplo, (la carne de alto valor y las exportaciones de café deben pagar por una escolta de seguridad o un guardia armado para que acompañe los contenedores que van en tránsito, particularmente para los vehículos que viajan en o a lo largo de Honduras”<sup>143</sup> y “el precio de ese servicio de seguridad rondó entre \$250 - \$368 dólares (total) por viaje desde la cooperativa al puerto, lo cual equivale a un tercio de los costos generales de transporte, o la mitad de los costos del servicio de transporte terrestre en sí, dependiendo de la escala, la zona de producción y la ubicación de la bodega.”<sup>144</sup> Los productores también se arriesgan a perder los productos fruto de los robos y atracos.

## F. Capacidad de implementación de la política de competencia

El desarrollo, implementación y aplicación efectiva de la Ley de competencia y la política de competencia por parte de una eficiente y activa agencia de defensa y promoción de la competencia puede ayudar a identificar y a reducir las barreras a la competencia en los mercados alimenticios, agrícolas y en todos los otros mercados en El Salvador, Guatemala y Honduras. El Salvador y Honduras cada uno tiene ya casi una década de contar con experiencia en términos de la Política y Ley de Competencia y sus organismos reguladores de la competencia han logrado ya ciertos éxitos y han identificado áreas de mejora.

### 1. Ley de competencia y organismos de implementación

La capacidad de cada uno de los países de abordar y enfrentar el tema de la conducta anticompetitiva por parte de las compañías y las barreras a la competencia fomentadas o generadas por los gobiernos se concentra en las debilidades a nivel de la legislación o, en el caso de Guatemala, una ausencia de dicha legislación de competencia. Otra dificultad u obstáculo es la capacidad de los

---

<sup>140</sup> Murillo, Álvaro, “Centroamérica, una carrera de obstáculos para las mercancías,” El País, marzo de 2014, disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/15/actualidad/1394851357\\_637880.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/15/actualidad/1394851357_637880.html).

<sup>141</sup> Fogelbach, Juan, "Gangs, Victims, and Violence in El Salvador, Guatemala, and Honduras,"(Maras, Pandillas, Víctimas y Violencia en El Salvador, Guatemala y Honduras) San Diego International Law Journal, Vol. 12, mayo de 2011, Pág.417.

<sup>142</sup> Schwartz, “Logistics in Central America: The Path to Competitiveness,” (Logística en Centroamérica: La Ruta a la Competitividad) pg. 7, supra n.124.

<sup>143</sup> *Idem.* página 8.

<sup>144</sup> Fries and Fernandez, “Agro-logistics in Central America, a supply chain approach - background paper,” (Agro-logística en Centroamérica, un enfoque centrado en la cadena de suministro – documento de referencia) pg. 10, supra at n.81. La estadística representa pequeños y grandes exportadores de café entrevistados.

organismos y agencias de defensa de la competencia de abordar efectivamente la conducta anticompetitiva y hacer incidencia en pro de la legislación competitiva y la política regulatoria.

La SC en El Salvador y la CDPC en Honduras necesitan una legislación más sólida para abordar de forma efectiva las conductas anticompetitivas, incluyendo aquellas relacionadas a la seguridad alimentaria. Una efectiva legislación de competencia requiere, entre otras cosas, de: normas aplicables que evalúen la legalidad de la conducta de forma consistente con el propósito económico de la ley; las facultades adecuadas para la detección y la investigación de la conducta anticompetitiva sospechada; normas y procedimientos para asegurar la transparencia, justicia y equidad en los procedimientos, y el resguardo de la confidencialidad de la información de los negocios; una revisión judicial efectiva; y poderes/facultades que permitan que los organismos/agencias sirvan como defensores y promotores efectivos en pro de las políticas regulatorias competitivas y la promoción de la conducta competitiva. Las propuestas para enmendar la ley de competencia en ambos países están aún pendientes. Algunas de estas reformas, de ser aprobadas a través de la legislación, ayudarían a que las agencias operen más eficientemente incluso con recursos limitados.

Ciertas mejoras específicas podrían ayudar a mejorar la eficacia de las leyes en ambos países. Primero, ni El Salvador ni Honduras cuentan actualmente con la autoridad para resolver casos. La capacidad de resolver los casos juega un rol importante en la eficiencia de las agencias y la asignación de recursos, pero puede generar inquietudes en cuanto al nivel de justicia y equidad procesal. Luego, ni la SC ni la CDCP han implementado un programa efectivo de amnistía/indultos, la cual ha sido considerada por muchas agencias como la herramienta más efectiva para la compilación de evidencia en el procesamiento de los carteles.

Otra dificultad que afecta a la SC en El Salvador es que la agencia no tiene la discreción necesaria para elegir cuáles casos investigar. Es necesario investigar cada queja que reúna ciertos requisitos legales, lo cual obstaculiza o dificulta el uso de los recursos de la agencia. La experiencia ha demostrado que muchas quejas recibidas por las agencias defensoras y promotoras de la competencia provienen precisamente de competidores deficientes que esperan utilizar la ley de competencia para atacar a competidores más eficientes que ofrecen precios más bajos. Esas quejas contradicen por completo el propósito de la Ley de Competencia causando lo contrario de lo que se busca, y las agencias defensoras de la competencia deben tener la capacidad de desecharlas rápidamente, para concentrar sus recursos y esfuerzos en emprender las acciones en contra de aquellas que si menoscaban la estructura competitiva de los mercados.

La OCDE ha efectuado revisiones inter-pares de El Salvador y Honduras en las que identifican barreras adicionales para una política y aplicación efectiva de la ley competencia en cada país. La revisión inter-pares de El Salvador identifica requisitos de revisión de fusiones que cargan al personal con la revisión de transacciones que no tienen muchas probabilidades de perjudicar la competencia doméstica, generan retrasos en la revisión de casos judiciales y existe una falta de cultura de competencia, los cuales pueden mencionarse como impedimentos específicos.<sup>145</sup> La revisión inter-pares de la OCDE en Honduras sugiere varias medidas que podrían reducir las barreras a la competencia, incluyendo: la enmienda de los umbrales de fusión para asegurar un alineamiento adecuado con la jurisdicción, lo cual aliviaría la carga del personal al no tener que revisar las transacciones que no tienen probabilidad de afectar la competencia en Honduras; el incremento de la concientización acerca de la política de competencia en

---

<sup>145</sup> OCDE y BID, "Competition Law and Policy in El Salvador: A peer review," (Ley de Competencia y Política de Competencia en El Salvador: Una revisión inter-pares) Pág. 13, supra n.71.

otras agencias de gobierno, negocios, y el público en general; la creación de planes estratégicos a largo plazo; la promoción de relaciones cooperativas y la discusión de temas de competencia con otras agencias gubernamentales; la ampliación de los períodos para la revisión investigativa; y otros cambios al contenido de la ley de competencia.<sup>146</sup> La implementación de las recomendaciones de la OCDE podrían ayudar significativamente a que esas agencias protejan más efectivamente los intereses de los consumidores y promover así aún más la competencia.

La SC y la CDPC han tenido éxito en reclutar personal dedicado y muy bien educado. Sin embargo, las destrezas necesarias para detectar, investigar, analizar y remediar las infracciones sospechadas a la ley de competencia son complejas y requieren años de capacitación y experiencia. En vista que la conducta anticompetitiva y la competencia agresiva pueden asemejarse mucho la una a la otra, una efectiva aplicación de la ley de competencia requiere de la aplicación de destrezas legales, investigativas y económicas, para asegurar que la ley de competencia se aplique consecuentemente con su propósito subyacente. La administración institucional necesita de sistemas efectivos para identificar y priorizar los casos más latentes mientras se procesan aquellos casos que probablemente no rendirán resultados para cerrarlos rápidamente, asegurando los más altos estándares de confidencialidad y justicia, lealtad y equidad procesal, y la preservación de la independencia de la institución para alejarla de la influencia negativa. Aunque Honduras y El Salvador han dado pasos en este sentido, ambos necesitan de un apoyo adicional y de capacitación para cumplir su compromiso. Guatemala requerirá de asistencia para establecer un régimen de competencia.

Una efectiva aplicación de la ley de competencia requiere de suficientes recursos<sup>147</sup> para contratar y asegurar el personal con la mezcla de destrezas económicas y legales necesarias para el análisis de la competencia, para invertir en la tecnología necesaria para apoyar dicho análisis y realizar investigaciones que permitan definir los costos reales y los beneficios ante la supuesta conducta anticompetitiva que debe ser identificada. Aunque muchas agencias gubernamentales tienen problemas en cuanto a sus recursos, la SC y la CDPC han sido particularmente afectadas por limitaciones presupuestarias en años recientes.

## 2. Revisión Judicial

En estos países, como en el resto, las decisiones de las agencias defensoras y promotoras de la competencia están sujetas a revisión judicial. Por tanto, si estos sistemas de la política de competencia quieren ser efectivos, los tribunales nacionales deben comprender el comportamiento de los negocios y la teoría económica para revisar efectivamente las decisiones de las agencias de defensa y promoción de la competencia.

Los jueces en los tribunales administrativos y de apelación frecuentemente no están familiarizados con la ley de competencia o con el análisis económico que es esencial para lograr establecer

---

<sup>146</sup> OCDE y BID, "Competition Law and Policy in Honduras: A peer review," (Ley de Competencia y Política de Competencia en Honduras: Una Revisión Inter-Pares) supra n.80.

<sup>147</sup> Ver Clougherty, "Competition Policy Trends and Economic Growth: Cross-National Empirical Evidence," (Tendencias de la Política de Competencia y Crecimiento Económico: Evidencia Empírica a Nivel Nacional) Pág.18, supra n.68 (donde se indique que "la política de competencia (o por lo menos el compromiso presupuestario de una nación para la política de competencia juega un rol positivo en el crecimiento económico").

suficiente evidencia en los casos de competencia. Existe muy poca jurisprudencia como para poder orientar la toma de decisiones de los jueces y los materiales legales en materia de competencia frecuentemente no están disponibles o son poco conocidos. En algunos países, esto ha dado como resultado que los jueces continuamente resuelven casos de competencia con base en fundamentos procesales, lo cual priva a las Partes de una apelación significativa en los méritos de un caso de competencia. Esta situación también puede contribuir a retrasos y a la incertidumbre legal si los dictámenes emitidos para los casos de competencia son inconsistentes, o si son razonados o redactados de forma deficiente. El Centro Regional para la Competencia en Latinoamérica (CRCAL) originalmente fundado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha facilitado bases de datos en línea sobre casos de competencia que sirven como recurso tanto para las agencias como para los jueces. Sin embargo, el financiamiento para el CRCAL finalizó recientemente por parte del BID, y el futuro de este esfuerzo aún no está claro.

En Honduras, los procedimientos adoptados en 2009 acortaron el proceso de apelación de las agencias de defensa de la competencia ante el Tribunal de Disputas Administrativas, y las decisiones ahora típicamente toman menos de 12 meses.<sup>148</sup> Las apelaciones subsiguientes luego son presentadas ante el Tribunal de Apelaciones y ante la Corte Suprema de Justicia, y cada tribunal típicamente toma unos 6 meses para revisar la decisión de una primera instancia.<sup>149</sup> A pesar de una mejora general en los tiempos requeridos para las decisiones, los tribunales de apelación procesan las impugnaciones a las decisiones de la CDPC para cada una de las Partes en el proceso de apelación de forma individual, lo cual retrasa las investigaciones. Por ejemplo, en el tema del cartel de azúcar, la corte de apelaciones procesó por lo menos diez casos por separado. En otras jurisdicciones, las apelaciones con el mismo sustento o base legal de una misma decisión de la agencia serían consolidadas y se procesarían de una vez en conjunto. Los retrasos también han derivado en incertidumbre en la SC en El Salvador, donde la Corte Suprema de Justicia se toma, en promedio, unos tres años para emitir un fallo en un caso de competencia que se presente ante la misma.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> OCDE y BID, “Competition law and policy in Honduras: A peer review,” (Política y ley de Competencia en Honduras: una revisión inter-pares) Pág. 24, supra n.80.

<sup>149</sup> *Idem*.

<sup>150</sup> Aunque no está relacionada con la capacidad administrativa de los tribunales para revisar las decisiones de las agencias/organismos encargados de regular la competencia, los atrasos en el proceso de revisión judicial cívico podría representar una barrera competitiva para los negocios privados. Para los procedimientos civiles, el informe de acceso a los negocios del Banco Mundial indica que un caso típico de aplicación/ejecución de un contrato se mueve lentamente en el proceso judicial en El Salvador, Guatemala<sup>150</sup> y Honduras. <sup>150</sup> Los procedimientos judiciales deficientes y la incertidumbre podrían reducir la anuencia por parte de ciertos negocios para participar en los contratos. Ver Grupo del Banco Mundial “Ease of Doing Business in El Salvador, Enforcing contracts,” (Facilidad para hacer negocios en El Salvador, aplicación/ejecución de los Contratos) disponible en <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/el-salvador/enforcing-contracts/> (En El Salvador, la ejecución de los contratos requiere 786 días, con 40 días para la presentación y el diligenciamiento, 381 días para el juicio para el juicio y el fallo, 365 días para la aplicación/ejecución de un fallo. El Salvador aparece en lugar 68 de 189 economías en cuanto a la aplicación/ejecución de contratos). Grupo del Banco Mundial, “Facilidad de Hacer Negocios en Guatemala, Aplicación/ejecución de los Contratos), disponible en <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/guatemala/enforcing-contracts/> (Guatemala aparece en lugar 97 de 189 economías en cuanto a la aplicación/ejecución de contratos, y el proceso toma 1,402 días. La presentación y el diligenciamiento requiere de 66 días, el juicio y el fallo toma 796 días, y la aplicación de un fallo toma 540 días.); Grupo del Banco Mundial, “Facilidad de Hacer Negocios en Honduras, Aplicación/Ejecución de

### 3. Otras instituciones gubernamentales de fomento

La emisión de las regulaciones y las políticas que afectan la competencia frecuentemente están en manos de otras agencias y ministerios gubernamentales, no son responsabilidad las autoridades a cargo de supervisar la competencia. Por ejemplo, en El Salvador y en Honduras, los estudios del sector de las agencias de defensa y promoción de la competencia discutidos en este bajo la Sección IV.B, identificaron barreras regulatorias a la competencia en mercados del sector alimentario promovidas o creadas por otras agencias de gobierno. El poder de las agencias de defensa y promoción de la competencia normalmente se limita al cabildeo y promoción de políticas a favor de la competitividad ante aquellas otras agencias y ministerios. Si dichas agencias no logran apreciar los beneficios que puede traer la competencia y cómo las metas y objetivos de la competencia pueden estar en línea con sus propias metas y objetivos, el cambio es improbable.<sup>151</sup>

La SC y la CDPC han hecho recomendaciones para mejorar las regulaciones y las políticas que perjudican la competencia. En El Salvador desarrollaron lineamientos para hacer una revisión de aquellas regulaciones con el potencial de restringir la competencia, y además implementaron un programa para tener un diálogo sobre los aspectos anticompetitivos de la legislación propuesta. La SC ofrecerá sus comentarios a solicitud o en algunos casos por su propia iniciativa y comparte observaciones con un grupo de Ministros de la Presidencia a través de la Dirección de Secretaría Legislativa de la Presidencia. La SC también ha trabajado de la mano con otras agencias gubernamentales para compartir observaciones en algunos sectores específicos.<sup>152</sup> Honduras, después de recibir recomendaciones a través de la revisión inter-pares de OCDE en 2011 adoptó cambios, entre otros, la inclusión de un rol para la CDPC en el análisis de la legislación. Cada una de estas iniciativas fomenta el rol de la ley de competencia e involucra a algunos actores y partes interesadas clave que pertenecen a otras instituciones de gobierno. A la fecha, sin embargo, la mayoría de las sugerencias de la SC y de la CDPC no han sido aceptadas por ninguna otra agencia gubernamental.<sup>153</sup>

---

contratos,” disponible en <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/honduras#enforcing-contracts> (En Honduras, la aplicación/ejecución judicial de un contrato típicamente requiere de unos 920 días, con 60 días para la presentación y el diligenciamiento, 620 para el juicio y el fallo , y 180 para la aplicación del fallo. Honduras aparece en el número 182 de 189 economías en cuanto a la aplicación/ejecución de un contrato.)

<sup>151</sup> Ver OCDE, “Latin American Competition Forum, Advocacy: Mainstreaming competition policy into the overall economic policy and government actions in Latin American and the Caribbean-- Contribution from United States,” (Foro sobre Competencia en Latinoamericano, incidencia: Integración de la política de competencia en la política general económica y acciones por parte de los gobiernos en Latinoamérica y el Caribe – aportación de Estados Unidos) supra n.79.

<sup>152</sup> Ver, e.g., SC, “Opinión sobre reformas a la Ley de la producción, industrialización y comercialización de la agroindustria de El Salvador,” agosto 27, 2014, disponible en <http://www.sc.gob.sv/pages.php?id=1535> (La SC emitió recomendaciones con respecto a la industria azucarera junto con el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Agricultura y el Poder Ejecutivo).

<sup>153</sup> OCDE y BID, “Competition law and policy in Honduras: A peer review,” (Política y ley de competencia en Honduras: Una revisión inter-pares supra n.80.

## V. Insumos para ayudar a reducir las barreras a la competencia

Tal como se discutió en las secciones anteriores, las barreras a la competencia que socaban la seguridad alimentaria en El Salvador, Guatemala, y Honduras encajan dentro de categorías amplias: aquellas causadas por la conducta anticompetitiva, tales como los carteles o las prácticas de exclusión en los negocios por parte de las compañías dominantes, y aquellas causadas por las políticas y regulaciones gubernamentales que tienen el efecto, intencional o no, de restringir la competencia. La seguridad alimentaria a largo plazo puede ser fomentada a través de la comprensión de los beneficios de la competencia entre las instituciones gubernamentales, los empresarios, y el poder judicial, y a través de una efectiva aplicación de la política y la ley de competencia, y la promoción e incidencia en pro de la competencia. Esta sección trata de identificar intervenciones dirigidas que apoyarían y fomentarían más efectivamente la política de competencia y el desarrollo e implementación de dicha ley para reducir las barreras a la competencia.

Los tres países pueden aprender de las experiencias de otros países que han trabajado para desarrollar una sólida y efectiva política y aplicación de la ley de competencia. Estados Unidos, el país con más experiencia que cualquier otro en la aplicación de la política y ley de competencia puede proveer una asistencia particularmente útil. Otros países, especialmente aquellos con sistemas de ley civil que se asemejan un poco más a los países de Centroamérica, tales como México y Chile, también pueden compartir experiencias relevantes. Adicionalmente, ciertas organizaciones internacionales han desarrollado herramientas que probablemente puedan servir como base de información en dichas jurisdicciones. Por ejemplo, la red internacional de competencia ha adoptado mejores prácticas y ha emitido recomendaciones tanto para aspectos de fondo como de procedimiento en cuanto a la ley de competencia, y ha desarrollado una sustancial experiencia y orientación en cómo establecer de mejor manera instituciones efectivas y aplicar de forma eficiente la ley de competencia, asegurando al mismo tiempo la justicia y equidad procesal.

En la figura 2 se presenta un resumen de los insumos para el desarrollo de capacidades que tienen el potencial de mejorar la competencia en la región y el trabajo para sustentar un futuro desarrollo que genere un ambiente favorable para el desarrollo económico y la mejora de la seguridad alimentaria en El Salvador, Guatemala, y Honduras.<sup>154</sup>

**Figura 2: Resumen de insumos en cuanto al desarrollo de capacidades**

<b>Actividad</b>	<b>Guatemala</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Honduras</b>
<b>Legislación orientada al tema de la conducta anticompetitiva en los negocios</b>	Asistencia en la construcción del apoyo para la política y ley de competencia	Mejoras a la legislación existente, de conformidad con las revisiones inter-pares de la OCDE	

<sup>154</sup> Tal como se discutió en la Sección IV.E.2, supra pág. 29, las barreras creadas por las debilidades en el transporte, la estructura y en la seguridad en gran medida están muy separadas de los temas relacionados a la política de competencia y están más allá del alcance de este informe, aunque cada uno de estos de hecho contribuye a los incrementos en los alimentos y en otros precios además de contribuir a la reducción de la producción o de la innovación.

<b>Fortalecimiento de las instituciones</b>	Establecimiento y desarrollo de la agencia de defensa y promoción de competencia	Transferir las destrezas investigativas y analíticas al personal de dicha agencia
<b>Desarrollo de capacidades del Poder Judicial</b>	Talleres para desarrollar las capacidades de los jueces en la aplicación de la ley de competencia.	
<b>Abordaje de la regulación anticompetitiva</b>	Incorporación regulatoria en la legislación	Desarrollo de capacidades en los organismos reguladores de la competencia para que sirvan como promotores efectivos de las políticas en pro de la competitividad.
	Apoyo en la identificación de los costos y beneficios de la regulación y los enfoques regulatorios alternos.	

#### A. Abordaje de la conducta anticompetitiva en los negocios

Para emprender una acción efectiva en contra de la conducta anticompetitiva en los negocios, como es el caso de los carteles, o de la conducta unilateral como la monopolización,<sup>155</sup> o las fusiones anticompetitivas, una jurisdicción debe contar tanto con una legislación de competencia muy bien redactada como con una agencia bien dotada de recursos y empoderada para aplicar la ley y servir como promotora y defensora de este tema dentro del gobierno en pro de las políticas competitivas. Tanto El Salvador como Honduras cuentan con dichas leyes e instituciones. Guatemala está considerando cómo podría establecer un sistema de aplicación de la política y la ley de competencia de forma integral.

##### 1. Idoneidad de la legislación

Honduras y El Salvador ambos cuentan con una ley de competencia muy bien alineadas con las normas internacionales. Sin embargo, al igual que la mayoría de los países que adoptan una nueva ley de competencia, la experiencia ha demostrado una necesidad de mejorar y refinar para permitirles cumplir mejor con su propósito definido. Tal como se mencionó en la sección anterior y en las revisiones inter-pares de la OCDE para ambos países, las leyes pueden fortalecerse a través de mejoras en la gobernanza de las agencias, en la aplicación de procesos en contra de los carteles, en la notificación de las fusiones y en la revisión de los procedimientos, las multas y las penalidades, y la revisión judicial.<sup>156</sup> Guatemala se ha comprometido adoptar la legislación de competencia, pero no queda claro qué tan contundente y efectiva será dicha ley.

<sup>155</sup> Ver supra n.70 (discusión sobre el trato legal de la conducta unilateral por parte de una empresa dominante como monopolización versus abuso de dominación).

<sup>156</sup> Ver OCDE y BID, "Competition Law and Policy in El Salvador: A Peer Review," ("Política y ley de Competencia en El Salvador: Una Revisión Inter-Pares 32-34, supra at n.71; OCDE y BID, "Ley de Política y Competencia en Honduras: Una revisión Inter-Pares," supra at n.80.

Podría considerarse que la asistencia más importante que se le puede facilitar a Guatemala es apoyar los esfuerzos nacionales por consolidar el apoyo político local para la ley de competencia. Las leyes de competencia pueden ser efectivas solamente cuando la ley y las instituciones a cargo de su implementación cuentan con el apoyo político. De lo contrario, es poco probable que se pase una ley efectiva, y que los proponentes de un sistema económico focalizado en el mercado sean designados para aplicarla, y que la autoridad cuente con suficientes recursos y facultades para hacer su trabajo, o que las medidas poco populares a corto plazo desde la perspectiva política puedan de hecho implementarse. Se le debe dar prioridad a los esfuerzos por construir un consenso educado por parte del gobierno, el sector privado, el mundo académico, los consumidores y la opinión de los líderes de los medios, para promover las bondades y beneficios generados por la competencia a favor de los consumidores y la competitividad, las productividades, y el desarrollo económico de un país. Una vez establecido un consenso adecuado, será necesario concentrar la atención en la redacción de regulaciones y leyes que sean efectivas, sustancialmente consonantes con las normas internacionales y regionales y justas desde el punto de vista procesal.

## 2. Marco Institucional

El Salvador y Honduras cuentan con una ley de competencia y con agencias de defensa y promoción de la competencia que supervisan y tienen facultades de aplicación. La SC de El Salvador y la CDPC de Honduras iniciaron sus operaciones en el año 2006. Aunque algo distintas en su conformación, ambas agencias están designadas como oficinas autónomas con sus propios presupuestos asignados. La ley de competencia de ambos países difiere en cuanto a su lenguaje y organización, pero cada una contempla la figura de la agencia de defensa y promoción de la competencia con la autoridad para investigar e identificar algunas clases similares de conductas anticompetitivas y el uso de herramientas investigativas y procedimientos de aplicación.

Tanto la SC en El Salvador como la CDPC en Honduras están dentro de su primera década de operaciones, y han concentrado su trabajo en los bienes y servicios básicos que son vitales para los consumidores. Las agencias fueron creadas en países en los que algunas leyes anteriores motivaron el comportamiento anticompetitivo<sup>157</sup> y son consideradas por algunos como sospechosas o son vistas de con algo de negativismo, sobre todo por la comunidad empresarial y los comerciantes. Ambas deben lidiar con el hecho que a nivel local los entes judiciales no están familiarizados y tienen dificultades en la aplicación de la ley de competencia. La SC y la CDPC están ambas experimentando los necesarios dolores involucrados en el proceso de crecer y aprender, pero están anuentes a recibir consejo y orientación y están abiertas a la asistencia para recibir ayuda en su desarrollo de la estabilidad y experiencia institucional. Guatemala también tiene un historial de resistencia derivada de derechos particulares que dificulta los intentos de regular el comportamiento anticompetitivo. Esto sugiere que una ley y agencia de defensa y promoción de la competencia serían particularmente importante para ese país, y al mismo tiempo su implementación no sería fácil.

Aunque su pequeño tamaño representa ciertos desafíos para los tres países dentro del Triángulo Norte, no es un determinante en cuanto a si una cultura de competencia puede tomar forma

---

<sup>157</sup> Ver e.g., Código de Comercio de Honduras, el cual específicamente respaldaba los contratos de no – competencia entre los comerciantes, hasta que se derogaron esas disposiciones a través de la ley de competencia. Ver “Ley para la Defensa y Promoción de la Competencia,” Decreto Legislativo No. 357-2005, Art. 60, publicado el 4 de febrero de 2006, Diario Oficial.

exitosamente o no. Los objetivos básicos de las políticas de competencia – evitar que las compañías ejerzan el poder del mercado al restringir la producción e involucrarse en conductas anticompetitivas – aplican tanto para jurisdicciones grandes como para las pequeñas.<sup>158</sup> Sólo a modo de ejemplo, Costa Rica y Chile, ambas economías pequeñas o de tamaño mediano, han desarrollado una sólida política de competencia y regímenes de aplicación de las mismas y han tenido un destacado éxito en cuanto sus casos de aplicación de la ley en materia de competencia y en apoyar efectivamente las políticas de competencia, incluyendo en sus sectores agrícolas.<sup>159</sup>

3. Insumos para fortalecer la capacidad de las instituciones ya existentes responsables por la aplicación de la ley de competencia.

Con la adopción de una adecuada legislación y un marco institucional propicio, el mayor reto para una efectiva aplicación de la ley de competencia es el establecimiento de la capacidad para detectar, investigar y remediar la conducta anticompetitiva de una manera que realmente mejore los mercados. Contrario a la mayoría de las áreas de la aplicación de la ley, la aplicación de la ley de competencia típicamente implica el tener que pronosticar el comportamiento económico cara al futuro, va más allá de simplemente evaluar la conducta pasada. La autoridad en materia de competencia y el resto del personal debe aprender a detectar los probables efectos sobre la competencia derivados de ciertas conductas en los negocios y saber identificar los verdaderos problemas relacionados a la competencia (los que usualmente no se presentan a través de quejas), saber realizar y llevar a cabo investigaciones efectivas, y desarrollar remedios para resolver el problema de la competitividad.

La asistencia técnica por parte de agencias de defensa y promoción más experimentadas es una de las formas de compartir el conocimiento institucional ya acumulado. Una exitosa aplicación de la ley de competencia requiere no solamente del conocimiento técnico, sino también de experiencia y buen juicio. En países desarrollados, esto proviene de la capacitación directa en el trabajo, la experiencia y el conocimiento institucional de colegas más experimentados.<sup>160</sup> La aplicación de la ley de competencia es una función inherentemente del gobierno. Aquellos encargados de aplicar la ley de competencia tienen la experiencia necesaria en cuanto a las técnicas de investigación y el análisis y han participado en capacitar a su propio personal. La capacitación por parte del personal de las agencias de defensa y promoción de la competencia también se basa en las buenas relaciones y respeto profesional que surge entre los colegas. Los consejos y la asesoría por parte de funcionarios civiles colegas/compañeros se entienden fácilmente, se acepta abiertamente y se considera como confiable. Esto también deriva en un diálogo continuo y en una comunicación fluida una vez que han concluido las capacitaciones, lo cual lleva a una mayor sustentabilidad de la asistencia a largo plazo.

---

<sup>158</sup> Gal, Michal, "Size Does Matter: General Policy Prescriptions for Optimal Competition Rules in Small Economies," (El Tamaño Sí Importa: Prescripciones Generales Sobre la Política para Reglas de Competencia Óptimas en Economías Pequeñas), University of Southern California Law Review 74, 2001, Pág.1438-1478, disponible en [http://works.bepress.com/michal\\_gal/21](http://works.bepress.com/michal_gal/21).

<sup>159</sup> Ver OCDE, "Política y Ley de Competencia en Chile: Revisión de Adhesión," 2010, disponible en <http://www.oecd.org/daf/competition/47950954.pdf> (Chile es considerado como un "pionero silencioso" en la política de competencia); UNCTAD, "Voluntary Peer Review of Competition Law and Policy: Costa Rica," (Revisión Voluntaria Inter-Pares de la Política y ley de Competencia: Costa Rica supra n.25. (159)

<sup>160</sup> ICN, "Findings Related to Provision of Technical Assistance," 2007, disponible en <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc366.pdf>.

Uno de los insumos más efectivos para el desarrollo de capacidades para nuevas agencias de defensa y promoción de la competencia es el uso de asesores residentes provenientes de agencias más experimentadas que trabajan directamente en la oficina local un tanto más nueva durante varios meses.<sup>161</sup> La investigación y el análisis se captan mejor dentro del contexto de casos reales con el contexto local más que a través de exposiciones magistrales teóricas. Cuando se trabaja directamente en el sitio, surgen lo que se denomina “momentos educativos”, que no pueden ser replicados en un programa o seminario de capacitación programada. Los asesores desarrollan relaciones de confianza y entendimiento a nivel de colegas profesionales, lo cual da como resultado que sus consejos son escuchados, asimilados y aplicados más fácilmente. La presencia regular permite compartir ideas clave y buenos consejos acerca de la selección de casos, los procedimientos internos, y la definición de prioridades que no están necesariamente a disposición de los asesores que trabajan a corto plazo.

Otra forma de “aprender haciendo” es la adquisición de destrezas por medio del envío de personal de las agencias más nuevas para ver ciertos detalles, también conocido como adscripciones o intercambio con agencias experimentadas. La FTC cuenta con la facultad estatutaria para recibir personal de otras agencias para trabajar de la mano con administradores/procesadores de casos de la FTC experimentados en casos reales.<sup>162</sup>

Otra herramienta para transferir capacidades desde las agencias existentes a agencias más nuevas son los talleres interactivos de destrezas investigativas. Algunos de estos pueden estructurarse como hipotéticos pero también pueden incluirse casos realistas que presentan temas típicos recurrentes en materia de monopolización, carteles, o casos de fusiones. Los procesadores/administradores de casos provenientes de agencias experimentadas orientan a los participantes a través de la dramatización/juego interactivo de roles para trabajar la identificación de problemas, el desarrollo de un plan investigativo, entrevistas de testigos, compilación de documentación y análisis y evaluación de resultados y el diseño y elaboración de los remedios adecuados. Esta herramienta permite a los participantes ver de forma efectiva cómo se resuelve y cómo se va resolviendo una investigación real, pero con los hechos adaptados de forma que reflejen los que ellos enfrentarían localmente.

Otra asistencia a corto plazo puede dirigirse hacia un propósito específico (por ejemplo hacia la capacitación con relación a un tipo de investigación en particular, o a la asistencia con la promoción/incidencia de la competencia o como un trabajo adjunto/complementario o de seguimiento efectuado por un asesor residente.

---

<sup>161</sup> DOJ and FTC, “For the Effective Application of Competition Laws,” February 2008, available at (Para la Efectiva Aplicación de las Leyes de Competencia) disponible en <http://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/international-assistance-program/ftcdojtechnicalassist.pdf>. Observations by recipients of such technical assistance, as well as others, can be found in the transcript of a 2008 FTC-DOJ workshop on technical assistance. See Federal Trade Commission, “Official Transcript Proceeding,” February 2008, available at (Existe una transcripción de un taller de la FTC-DOJ de 2008, sobre asistencia técnica con observaciones por parte de los beneficiarios de dicha asistencia técnica, y de otros. Ver Comisión Federal de Comercio, (Procedimiento de Transcripción Oficial) Febrero de 2008, disponible en [http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public\\_events/charting-future-course-international-technical-assistance/wkshptranscript080206.pdf](http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_events/charting-future-course-international-technical-assistance/wkshptranscript080206.pdf).

<sup>162</sup> 15 U.S.C. §25a(a)(1). Ver FTC, “International Fellows Program,” 2014, <http://www.ftc.gov/internationalfellows>.

Las agencias más nuevas también enfrentan otros retos distintos al tema de la capacidad de su personal. La aplicación de la ley de competencia requiere de una amalgama de análisis e incidencia legal y económica, lo cual requiere de abogados y economistas calificados, muchas de las agencias más nuevas, como la SC y la CDPC, no logran ofrecer salarios competitivos para dichos individuos, especialmente cuando las escalas salariales son establecidas y aplicadas de forma general con base en la regulación de la administración pública. Aunque han logrado atraer personal dedicado bajo dichas condiciones, es necesario abordar y trabajar el tema de capital humano.

#### 4. Desarrollo de las capacidades de las instituciones de fomento

Las instituciones de fomento, como las del Poder Judicial y los entes reguladores, también tienen un impacto sobre la efectiva aplicación de la Política y ley de competencia. En cooperación con el Poder Judicial, la capacitación para la rama judicial podría ser necesaria y bienvenida. El centro regional para la competencia de Latinoamérica (CRCAL)<sup>163</sup> ha facilitado dicha capacitación en el pasado y ha desarrollado una red de jueces en la región que promueven la política de competencia dentro de la comunidad judicial. De hecho, ya se han puesto en marcha varios de estos programas,<sup>164</sup> pero se necesitan más. Como premisa general, los jueces tienden a estar anuentes a la asistencia y a la capacitación por parte de otros colegas de la rama judicial. Consecuentemente la capacitación orientada al Poder Judicial ayudaría a ubicar en un rol central a los jueces que han desarrollado experiencia en cuanto a la ley de competencia.

#### B. Abordaje de las políticas gubernamentales que actúan como barreras a la competencia

Tal como se discutió anteriormente en este mismo informe, las políticas y regulaciones gubernamentales anticompetitivas pueden obstaculizar y evitar que la competencia se desarrolle en todo su potencial para reducir los costos a favor de los consumidores, para incrementar la producción y las opciones disponibles para los consumidores, y contribuir a la prosperidad económica en general y a la seguridad alimentaria.

##### 1. Comprensión de la relación entre la competencia y la regulación

Todos los gobiernos regulan los mercados de alguna forma, y la mayoría de las regulaciones se ven motivadas por necesidades legítimas por proteger la salud y la seguridad de los consumidores o defender la política económica general del gobierno. Por ejemplo, las regulaciones de seguridad alimentaria, incluyendo las medidas MFS, tienen como objetivo proteger el suministro de alimentos y medicinas para evitar los contaminantes y la propagación de enfermedades. Las regulaciones y los procedimientos aduaneros tienen como objetivo asegurar que las obligaciones y aranceles aplicables sean saldados y que los productos prohibidos sean excluidos de un país. Las licencias/autorizaciones y registros

---

<sup>163</sup> Hay más información disponible acerca del Centro de Competencia Regional para Latinoamérica (CRCAL) en [www.crcal.org](http://www.crcal.org).

<sup>164</sup> Ver, e.g., CRCAL, “Third Seminar on Competition for Latin American Judges,” (Tercer Seminario sobre Competencia para Jueces Latinoamericanos) marzo de 2014, disponible en <http://www.crcal.org/eventos-talleres/eventos/eventos-antecedentes/item/167-tercer-seminario-de-competencia-para-jueces-latinoamericanos-ciudad-de-panama-panama>. Este evento fue patrocinado parcialmente por USAID – la Agencia para el Desarrollo Internacional (EE.UU.)

de los negocios tienen como objetivo asegurar un nivel de rendición de cuentas y asegurar la recaudación de los impuestos que podrían necesitarse para sustentar las funciones gubernamentales.

La aplicación de la política de competencia no tiene como objetivo socavar el logro de los objetivos legítimos previstos por la regulación. Sin embargo, las regulaciones a veces van más allá de las metas y objetivos legítimos de las políticas públicas. Podrían proteger a ciertos operadores contra nuevos participantes competitivos. Sin embargo, siempre hay formas de lograr las metas y alcanzar los objetivos de las políticas públicas deseadas logrando al mismo tiempo minimizar el impacto sobre la competencia. La limitación de los efectos anticompetitivos de las regulaciones al tiempo que se trata de asegurar que se cumplan las metas/objetivos legítimos de las políticas públicas representa un gran desafío en todos los países. En la mayoría de los países, el único ente de gobierno con interés y experiencia institucional para valorar los efectos de la regulación sobre la competencia y los mercados es precisamente la agencia de defensa y promoción de la competencia.

Algunas barreras a la competencia se derivan de la falta de comprensión por parte de los reguladores o legisladores de cómo afectan las regulaciones a la competencia y en última instancia, a los consumidores y a los productores. Frecuentemente, estos pueden abordarse a través de lo que las agencias de defensa y promoción llaman la incidencia y promoción de la competencia. A través de la incidencia en pro de la competencia, un defensor y promotor neutral y confiable de una política sana de competencia – típicamente la agencia de defensa y promoción de la competencia – busca involucrarse y dialogar con el ente regulador, para alcanzar una comprensión mutua tanto de los efectos económicos que tiene la regulación como de las metas regulatorias subyacentes, y buscar así una solución desde el punto de vista regulatorio que cumpla con las metas y objetivos de los entes reguladores al tiempo que se asegura que la competencia en efecto puede proteger los intereses económicos de los consumidores. Este sin embargo, no es un proceso sencillo, pero en el mejor de los casos, esto puede convertirse en una propuesta de ganar-ganar para todos.

Cuando los reguladores perciben que sus intereses están vinculados a aquellos de los que están siendo regulados, los reguladores pueden efectivamente involucrarse y participar. Esto puede darse de distintas formas, incluyendo las relaciones históricas que datan desde los períodos de propiedad estatal, líneas imprecisas entre el regulador y los regulados, una “puerta giratoria” entre el regulador y los regulados, relaciones personales, o influencias perniciosas. Se requiere de un cuidado y atención especial para resolver dichas situaciones.

2. Insumos para fortalecer la capacidad de las instituciones existentes responsables por la promoción y defensa de la competencia.

El manejo de la relación entre la competencia y la regulación es una destreza que se adquiere con el tiempo. Aunque los funcionarios/servidores públicos que trabajan para las agencias de defensa y promoción de la competencia durante mucho tiempo han reconocido y trabajado con las relaciones entre ambos ámbitos, no ha sido sino hasta años recientes que las agencias de defensa y promoción de la competencia han reconocido la incidencia y promoción de la competencia con respecto a la regulación como otro aspecto inequívoco de su trabajo. Aunque las agencias de defensa y promoción de la competencia en El Salvador y Honduras han realizado varios estudios sectoriales que identifican barreras

regulatorias a la competencia,<sup>165</sup> se ha comprobado con el tiempo que el saber encontrar formas para abordar efectivamente estas barreras y construir puentes para llegar a los reguladores representa un desafío importante. El compartir las destrezas ya desarrolladas, tanto a través de la experiencia nacional como a través de las organizaciones internacionales como la Red de Competencia Internacional y la OCDE, puede servir para desarrollar capacidades para lograr dichos propósitos.

Aprender de los demás también puede ser útil a otros niveles. Parte del proceso de la gestión/manejo de la relación entre la regulación y la competencia es saber comprender los costos y los beneficios de la regulación. Los datos empíricos pueden ser útiles en este proceso, al igual que la identificación de experiencias en otros países donde las distintas experiencias en temas de regulación han sido ya probadas o analizadas. Los gobiernos y las instituciones internacionales también pueden tener puntos de vista que pudiesen estar dispuestos a compartir.

En algunas circunstancias, puede ser útil que algunos expertos externos presten su apoyo a las agencias de defensa y promoción de la competencia. Cuando los tomadores de las decisiones comprenden cómo es que otras jurisdicciones han logrado balancear la competencia con los objetivos y metas regulatorias, entonces pueden estar más anuentes y tomarlas en cuenta al formular la política interna.

---

<sup>165</sup> Se puede encontrar información sobre los estudios sectoriales ya finalizados y algunos en curso por parte de la SC, disponibles en <http://www.sc.gob.sv/pages.php?Id=1015> y [http://www.sc.gob.sv/pages.php?Id=165&Id\\_menu=306000](http://www.sc.gob.sv/pages.php?Id=165&Id_menu=306000). Se puede consultar información sobre los estudios sectoriales por parte de la CDPC en <http://www.cdpc.hn/?q=node/32>.