



**AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y  
DEFENSA DE LA COMPETENCIA (ACODECO)**

---

**LA LIBRE COMPETENCIA Y LA  
REGULACIÓN DEL ESTADO EN LAS  
ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

***OSCAR GARCÍA CARDOZE***  
**Director Nacional de Libre Competencia**

Facultad de Economía, 7 de Marzo de 2012



# Índice

---

- El Nuevo Escenario Económico
  - De la CEPAL al Consenso de Washington
- Regulación y Competencia
  - Tipos de Regulación
  - Necesidad de la Regulación
    - Barreras a la entrada y poder de mercado
    - Justificación de la regulación indirecta con políticas de competencia
    - Papel del análisis económico
- Importancia de la Competencia
- Promoción y Defensa de la Competencia con la Ley 45 de 2007



# El Escenario Previo: Rol de la CEPAL

---

## ➤ Política de Crecimiento Hacia Adentro

- Desarrollo a través de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)

## ➤ Instrumentos

- Establecimiento de barreras proteccionistas para favorecer a la producción nacional (aranceles y leyes especiales).
- Incentivos y mecanismos de fomento a la producción nacional (Contratos con la Nación)

## ➤ Consecuencia:

- Mercado doméstico aislado de la competencia internacional

## ➤ Paliativo

- Creación de la Oficina de Regulación de Precios (ORP).



# El “Nuevo” Escenario: Influencia del Consenso de Washington

---

- En los últimos 20 años, la política económica está orientada hacia la creación y promoción de mecanismos de mercado
- Las políticas arancelarias activistas, controles de precios, políticas de promoción a la industria local, Estado productor, se sustituyen por políticas de privatización, desregulación económica, promoción de la competencia y apertura comercial.
- El libre comercio y la competencia son los medios más adecuados para fomentar la competitividad de las empresas.



# Política de Apertura en los Años 90's

---

- Liberalización de los precios del combustible en el año de 1991.
- El inicio de la privatización de las primeras empresas estatales (Cítricos de Chiriquí)
- Incorporación de Panamá a la OMC. (Acuerdo de Marrakech). Ley 23 de 1997.
- Desmembramiento de los monopolios oficiales (caso telecomunicaciones y energía eléctrica).
- Adopción del sistema de defensa de la competencia en la Ley 29 de 1996 (hoy Ley 45 de 2007).
- Ley 26 de 1996, que crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos.



# Ley 45 de 2007

---

- *Objeto de la Ley (Art. 1):* **Proteger y asegurar el proceso de libre competencia y libre concurrencia**, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, para **preservar el interés superior del consumidor**
- *Bienes Jurídicos Tutelados:*
  - a. La Libre Competencia.
  - b. La Libre Concurrencia.
  - c. El Bienestar del Consumidor.
- *Cuál es más importante? Depende!*



# Regulación y Competencia

---

- ¿Es la política de Defensa de la Competencia un tipo de regulación económica?
  - Sí
- ¿De qué tipo?
  - Global (no sectorial)
  - Indirecta
  - Actuaciones ex-ante y ex-post



# Tipos de Regulación

---

## ↘ Directa

- ↘ Precios (tarifas)

- ↘ Acceso

  - ↘ Facilidades esenciales (caso de los ductos para cableado de telecomunicaciones en edificios residenciales o centros comerciales)

- ↘ Calidad de bienes y servicios

## ↘ Indirecta

- ↘ Política de Competencia (conductas y modificaciones a la estructura de los mercados)





# Razones para que el Estado Regule el Mercado

---

- Principal Falla de Mercado
  - Poder de mercado (riesgo de su ejercicio abusivo exclusorio y explotativo)
    - En Panamá no es ilegal el abuso explotativo
    - Monopolios naturales << economías de escala
    - Monopolios artificiales
      - Argumento de la industria naciente
    - Monopolios legales
    - Concepto relevante: Barreras a la entrada



# Condiciones de entrada

---

## ➤ Definición de barreras a la entrada

- *“Las barreras a la entrada son todo lo que permita obtener beneficios extraordinarios sin la amenaza de competidores”* (Bain, 1956)
- *“Son los costos que deben ser asumidos por los entrantes y que no lo fueron por las empresas ya instaladas”* (Stigler, 1968)
  - Diferencia entrada deseable de la no deseable (si asumiendo costos la entrada es rentable entonces adelante)
- **Diferencias** entre las dos definiciones: economías de escala barrera para Bain pero no para Stigler
- Teoría de los **mercados contestables**. Importancia competencia potencial: en el extremo con costos de entrada nulos el monopolista se comporta como en competencia ante la disciplina impuesta por la amenaza de entrada *“hit and run”*



# Condiciones de entrada (cont.)

## Elementos condicionantes de la entrada

Oferentes  
actuales

- Estructurales: costos hundidos, ventajas en costo, economías de escala y de alcance, inversiones en I+D, acceso a materias primas, tecnología, redes de distribución, externalidades de red
- De comportamiento: precios por debajo de costo, exceso de capacidad productiva, otras (publicidad, etc.)
- Legales: patentes y derechos de propiedad intelectual, monopolios legales

Oferentes  
potencia  
s

La presencia de barreras a la entrada y la ausencia de competencia potencial son determinantes del poder de mercado



# Condiciones de entrada (cont.)

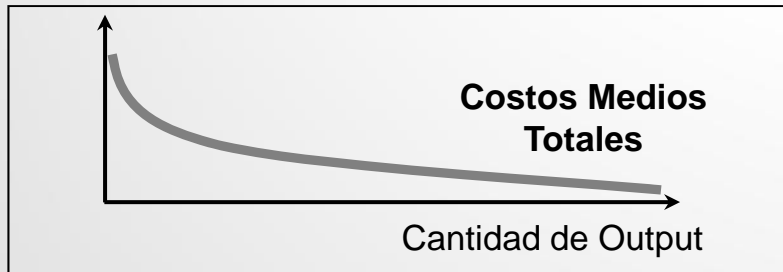
## Economías de escala

### Características

- Elevados costos fijos; costos variables reducidos

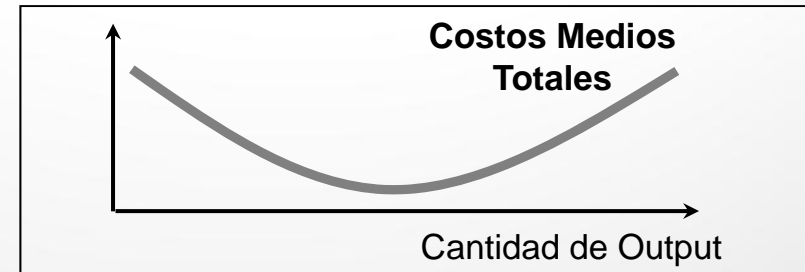
- El costo unitario se reduce a medida que aumenta la producción

### Telefonía fija



- Necesidad de invertir en despliegue de red (costo fijo)
- Un nuevo entrante tendría que: (1) realizar una fuerte inversión inicial; y (2) obtener una cuota de mercado elevada para tener los mismos costos unitarios que el ya instalado

### Tornillos



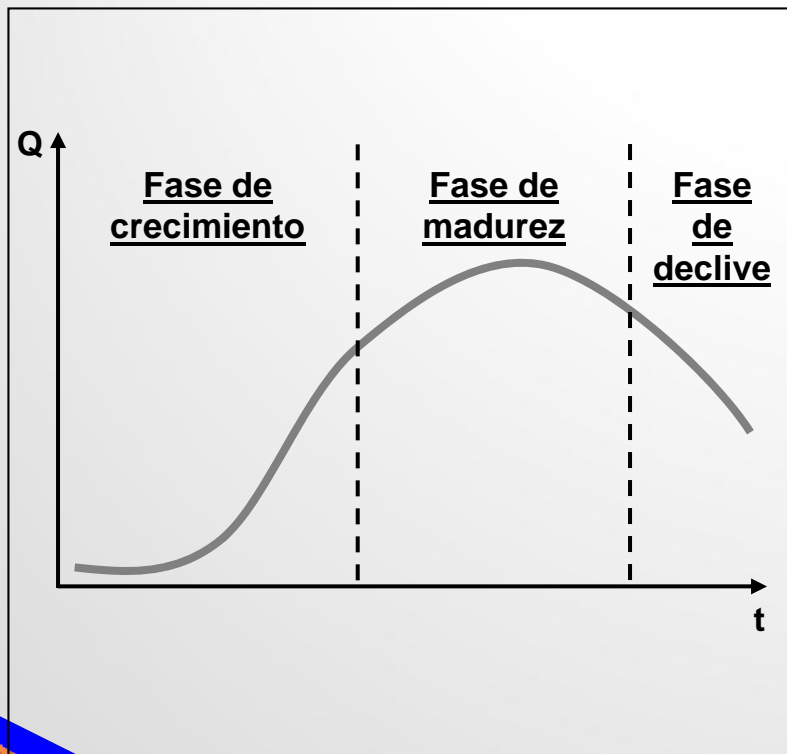
- La clave para competir está en el uso eficiente de la tecnología
- Nuevos entrantes más eficientes que el operador instalado pueden instalarse en el mercado



# Condiciones de Entrada y Madurez del Mercado

- ➔ El grado de madurez del mercado condiciona la relevancia de las cuotas de mercado

## Ciclo de vida de una industria



### Fase de crecimiento

- La entrada reduce el poder de mercado de operadores existentes
- Excepción: presencia de barreras de entrada

### Fase de madurez

- Menores incentivos a la entrada
- Las cuotas de mercado son mejores indicadores del poder de mercado

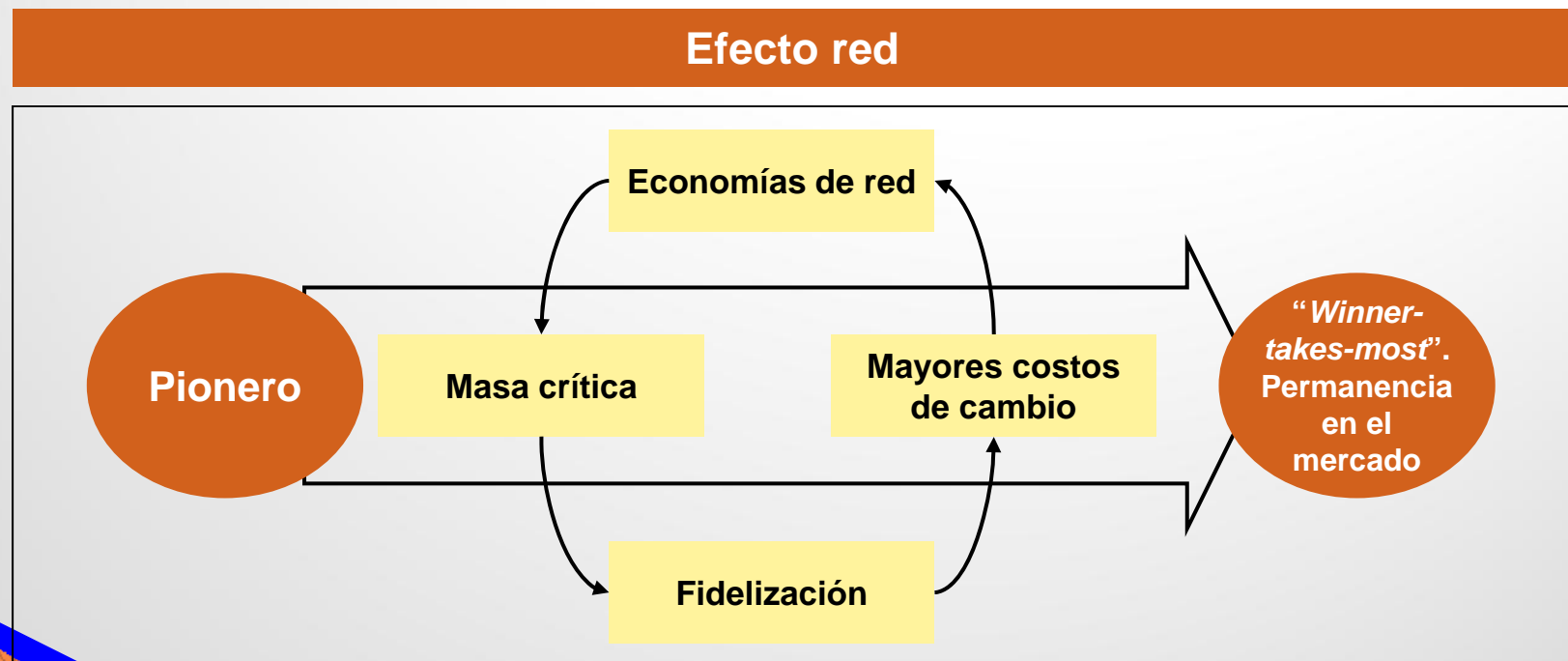
### Fase de declive

- La entrada es improbable
- Los productos alternativos actúan como disciplinantes



# Condiciones de Entrada y Economía de Redes

- ➔ La utilidad de los consumidores depende del número de usuarios del producto (por ejemplo, software, correo electrónico, cajeros automáticos, etc.)





# Razones para que el Estado Regule el Mercado (cont.)

---

## ➤ Otras Fallas de Mercado

### ➤ Externalidades

- Contaminación, deforestación, agotamiento de recursos naturales, etc.

### ➤ Mercados inexistentes o insuficientes

- Necesidad de incentivar la innovación permitiendo a sus creadores retener las ganancias de ella
  - Patentes (medicamentos e inventos)
- Necesidad de eliminar el comportamiento oportunista (*free riders*)
  - Excepción de los derechos de propiedad intelectual del ámbito de aplicación de la ley de competencia



# Justificación de la Regulación Indirecta

---

- Derecho de la competencia: forma de intervención administrativa sobre el funcionamiento de los mercados
  - Justificación: necesidad de proteger la competencia, al considerar que el comportamiento independiente y competitivo de los agentes en los mercados da lugar a asignaciones eficientes de los recursos. Preservar el comportamiento competitivo para aumentar la eficiencia económica y el bienestar social
  - Convicción: el *laissez faire* no es suficiente para la preservación de una economía competitiva (fallos de mercado). El mercado no es capaz de cuidarse de sí mismo, de modo que o el Estado se ocupa de preservarlo o las propias fuerzas del mercado acaban con él





# Justificación de la Regulación (cont.)

---

## ➤ Instrumentos:

- Control de conductas: vigilancia ex post. Hace frente a los problemas derivados del poder de mercado
  - la persecución de acuerdos entre empresas independientes; y
  - la prohibición de las conductas abusivas por una o varias empresas con posición de dominio
- Todas las conductas persiguen el mismo objetivo: adquirir un poder de mercado para explotar dicho poder elevando los precios, limitando la producción, evitando la entrada de competidores y/o frenando la innovación
- Resultado: traspaso de ingresos de los consumidores al monopolista - individual o cartelizado



# Justificación de la Regulación (cont.)

---

- Problemas de la intervención:
  - Dificultad del análisis
  - Costos de la intervención. ¿Remedio peor que la enfermedad ?
- Competencia versus regulación
  - Defensa de la competencia:
    - Forma de intervención indirecta (no dice a las empresas lo que deben hacer sino lo que no deben hacer)
    - Pocas previsiones que prohíben determinados tipos de conductas
    - Mecanismo corrector ex post de determinados comportamientos que impiden que la competencia se desenvuelva libremente en el mercado
  - Regulación: instrumento de acción directa que define ex ante y de manera precisa los parámetros de comportamiento de las empresas



## Justificación de la Regulación (cont.)

---

- Defensa de la competencia complementa a la regulación principalmente en sectores sometidos a procesos de desregulación. La desaparición del control directo desplaza la responsabilidad a la autoridad de competencia
- La libre actuación de las fuerzas que confluyen en el mercado puede llevar a una reducción - incluso a la supresión - de la competencia, lo que en último término justifica la intervención de los poderes públicos
- Lucha paradójica contra la libertad de algunos - los infractores - a favor de la libertad de otros - el resto de empresas, los consumidores y la comunidad en su conjunto



# Papel del Análisis Económico

---

- El principal objetivo de la política de competencia es velar por el funcionamiento eficiente de los mercados
- Impacto: las conductas contrarias a la competencia suelen resultar en
  - Aumento de los precios
  - Reducción del número de competidores
  - Reducción de la calidad del producto
  - Desaceleración del desarrollo tecnológico
  - En definitiva, reducción del bienestar



## Papel del Análisis Económico (cont.)

---

- Aplicación correcta del derecho de la competencia requiere análisis económico. Prohibir lo bueno para el mercado (falso positivo) o admitir lo malo (falso negativo) no tiene sentido
- ¿Qué es bueno o malo para el funcionamiento del mercado? El análisis económico lo puede determinar
- Problema: el análisis económico absorbe muchos recursos (caso a caso) y plantea problemas de administración de la justicia
- Solución parcial: prohibiciones “per se” - cárteles



# Papel del Análisis Económico (cont.)

---

- El análisis económico ayudará a:
  - Entender cómo funcionan los mercados
  - Permitir la comparación de situaciones por parte de las autoridades de competencia
  - Estimar el impacto de determinadas conductas o procesos de concentración empresarial
- El análisis económico permite:
  - Definir mercados “pertinentes” de producto y geográficos
  - Analizar las condiciones competitivas del sector (poder de mercado)
  - Analizar las variaciones de la eficiencia económica



# El Significado de Competencia

---

- Acción de contender dos o más personas por la misma cosa.
- El número de competidores es una variable fundamental, de manera que cuanto mayor sea el número de individuos que luchan por una misma cosa, presumiblemente, mayores esfuerzos se tendrán que realizar.



# El “Problema” del Monopolio

---

- Precio superior que pagan los consumidores
  - Efecto redistributivo: problema de justicia social no de eficiencia
- Restricción de la producción (como vía para lograr indirectamente un aumento en el precio)
- En mercados muy concentrados (oligopolios) aumentan las posibilidades que un grupo de empresas ejerzan su posición dominante explotativa (colusión)
  - Reducen los **costos de transacción** para llegar a una concertación o para desarrollar prácticas paralelas
- La única consecuencia deseable de un monopolio es la reducción de costos (todo efecto distinto implica usar la posición dominante para fines no deseables)





# ¿ Por Qué es Importante que Exista Competencia?

---

- Conduce a una asignación de recursos más eficiente
- Estimula la inversión y el crecimiento económico
- Frena el crecimiento de los precios
- Incrementa el beneficio del consumidor (interés superior)

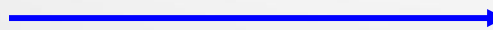


# Características de un Mercado Competitivo

---

- Empresas rivalizan (para captar clientes)
  - Incrementar Ventas
  - Aumentar Beneficios
- A través de productos que satisfagan las preferencias de los consumidores

**Buscando  
Beneficio las  
empresas**



**Favorecen el  
interés de los  
consumidores**



# Estrategias de las Empresas para Lograr sus Objetivos

---

- Las que aumentan los beneficios de las empresas y consumidores
  - Reducción de los precios de los productos
  - Incremento de la calidad de los productos
  - Creación de nuevos productos (innovación)
- Las que aumentan los beneficios de las empresas y perjudican a los consumidores
  - Reducción de la competencia



# ¿Cómo Alcanzar y Fomentar la Competencia?

---

## ➤ Promoción de la Competencia

- Fomentar un entorno más competitivo a través de la interacción con las empresas
- Fomentar una cultura más racional de consumo

## ➤ Defensa de la Competencia

- Investigar, demandar y, eventualmente, sancionar (multas) conductas ilegales o perjudiciales



# ¿Cómo se Promueve la Competencia?

---

- Desalentar el surgimiento y/o la consolidación de poderes sustanciales (dominantes) en el mercado
  - Eliminar o reducir las barreras a la entrada
    - Aranceles y barreras no arancelarias (cuotas, permisos previos, licencias de importación)
    - Institucionales o legales (permisos de operación de nuevas empresas)
  - Recomendar modificaciones de leyes, reglamentos, actos administrativos y proyectos que promuevan la libre competencia
- Fomentar asociaciones de consumidores
- Mejorar la información disponible a los consumidores (incompleta, tardía y costosa)
  - Fomentar los mecanismos de *voz y salida* en vez de *lealtad*



# Defensa de la Competencia a la luz de la Ley 45

---

- Prácticas Monopolísticas Absolutas
  - Presunción de ilegalidad, salvo excepciones (antes con la Ley 29 de 1996 se consideraban ilegales *per se*)
- Prácticas Monopolísticas Relativas
  - Necesidad de Determinar:
    - Mercado Pertinente
    - Poder Sustancial
  - Aplicación de la Regla de la Razón
    - Objeto
    - Ganancias (netas) en eficiencia
- Concentraciones Económicas



# Tipos de Acuerdos Anticompetitivos

Forma/Efecto	Explotativas	Exclusionarias
<b>Conductas Concertadas</b>	Prácticas Monopolísticas Absolutas (Cárteles)	Prácticas Monopolísticas Relativas (Boicot)
<b>Conductas Unilaterales</b>	Abuso de Posición Dominante	Prácticas Monopolísticas Relativas (Negativa de Trato, Depredación, Prácticas Verticales)



# Prácticas Monopolísticas Absolutas

---

- Acuerdos entre competidores (colusión)
  - Fijación de Precios (o intercambiar información con este fin)
  - Restricción de la Oferta (obligación de no producir más allá de ciertos niveles)
  - División de Mercados (geográficos, institucionales)
  - Concertación de Posturas en actos de contratación Pública





# Prácticas Monopolísticas Relativas

---

- Concepto: Cualquier acto de naturaleza exclusoria que resulte irrazonable, cometido por agentes económicos con poder de mercado
- Naturaleza exclusoria:
  - Impedir el acceso
  - Desplazar
  - Establecer ventajas exclusivas

# Prácticas Monopolísticas Relativas

## (Artículo 16, Ley 45)



- Ejemplos de Prácticas Monopolísticas Relativas (lista no exhaustiva):
  - Distribución y suministro en exclusividad
  - Fijación del precio de reventa
  - Venta atada (exigir contratación de servicios o compra de bienes no directamente relacionados)
  - Negativa injustificada de suministro o trato comercial (si es colectiva se denomina boicot)
  - Imposición de condiciones no equitativas o la discriminación (condiciones desiguales, prestaciones equivalentes)
  - Predación de precios



# Fases del análisis

## 1. Definir mercado relevante

- Productos y servicios (competidores reales) de las empresas afectadas que pueden limitar su comportamiento competitivo (Comunicación de la Comisión relativa a la definición del mercado de referencia)

## 2. Analizar características de mercado

- Grado de concentración
- Condiciones de entrada
- Poder de compra y elasticidad de la demanda
- Madurez del mercado

## Análisis del poder de mercado

Prácticas Monopolísticas Relativas

Control de concentraciones



# Concentración Económica

---

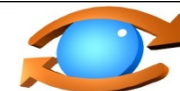
- Acto por medio del cual se hace una modificación deliberada de la estructura de un mercado
  - Implica reducción absoluta en el **número** de competidores (agentes económicos independientes)
  - No afecta necesariamente la **intensidad** de la competencia
  - No es, pero facilita la realización de prácticas monopolísticas (reduce los costos de coordinación)
- Independencia
  - Agente económico (Art. 9 de la Ley 29 de 1996): Se considera un solo agente económico al conjunto de personas jurídicas de derecho privado que estén controladas por un mismo grupo económico
  - Concepto de control: Capacidad de influir decisivamente en las actividades de un agente económico



# Concentraciones Económicas

---

- Proceso de verificación (administrativo)
  - Voluntario
  - Previo o posterior
  - Decisiones (posibilidad y consecuencias del ejercicio del poder de mercado ampliado)
    - Autorización
      - Plena
      - Condicional al cumplimiento de ciertas acciones
    - Prohibición
      - No autorización (*ex-ante*)
      - Desconcentración



# ESTADÍSTICAS RELEVANTES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE LIBRE COMPETENCIA

INVESTIGACIONES POR PRÁCTICAS MONOPOLÍSTICAS			
DETALLES	2009	2010	2011
Investigaciones iniciadas por Prácticas Monopolísticas Absolutas	6	12	10
Investigaciones iniciadas por Prácticas Monopolísticas Relativas	5	8	1
Investigaciones iniciadas por Prácticas Monopolísticas Relativas y Absolutas	2	3	0
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>23</b>	<b>11</b>
SENTENCIAS OBTENIDAS 2009 - 2011			
(1) Estaciones de Combustibles de Santiago - Fallo No. 9 del 18/01/2010 (Condenatoria en primera instancia a 4 de las 7 empresas demandadas)			
(2) Petroleras - Fallo No. 45 del 30/05/2011 (Condenatoria en primera instancia a las 5 empresas demandadas)			
(3) Publicitarias Fallo No. 109 del 31/10/2011 (Condenatoria en primera y segunda instancia 17 a las empresas demandadas)			
(4) Panaderías del Barú - Fallo No. 110 de 21/10/2010 (Condenatoria en primera instancia a 6 de las 9 empresas)			
DEMANDAS Y SANCIONES 2009 - 2011			
Empresas Demandadas Actualmente ante los Tribunales por Prácticas Monopolísticas			113
Empresas Sancionadas con Multas de B/. 100.000.00 cada una por Prácticas Monopolísticas			4
<b>Total de Multas Impuestas por Prácticas Monopolísticas: B/. 1,350.000.00</b>			
TRANSACCIONES			
2010	2011		
<b>Adquierencias de Comercio con Tarjetas de Débito:</b> (1) Teleread S.A.	<b>Ingenios Azucareros 5:</b> (1) Central Azucarera la Victoria S.A., (2) Central Azucarera Alanje S.A., (3) Compañía Azucarera La Estrella S.A., (4) Azucarera Nacional S.A., (5) ANSAROSA		
<b>Empresas Aseguradoras 9:</b> (1) Asociación Panameña de Aseguradores S.A. (APADEA), (2) Aseguradora Ancón S.A., (3) National Unión Fire Insurance Company of Pittsburgh, PA., (4) Seguros ASSA, (5) Assicurazione Generali s.p.i., (6) HSBC Seguros S.A., (7) Interoceánica de Seguros S.A., (8) Aseguradora Mundial	<b>Empreas Lácteas 4:</b> (1) Nestlé Panamá S.A., (2) Industrias Lácteas S.A., (3) Refrescos Nacionales S.A., (4) Sociedad de Alimentos de Primera S.A.		
<b>Molinos de Arroz 2:</b> (1) Industrial Arrocería de Chiriquí S.A., (2) Corporación Gariché S.A.	<b>Empresas Avícolas 9:</b> (1) Empresas Melo S.A., (2) Productos Toledano S.A., (3) Arce Avícola S.A., (4) Avícola Grecia S.A., (5) Avícola Chong S.A., (6) Avícola Franz S.A., (7) Cooperativa de Servicios Múltiples Juan XXIII, (8) Procesadora Los Guayacanes, (9) Asociación Nacional de Avicultores de Panamá (ANAVIP)		
<b>Total Recaudado en Transacciones: B/. 1,380.000.00</b>			



# ESTADÍSTICAS RELEVANTES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE LIBRE COMPETENCIA

CONCENTRACIONES ECONÓMICAS ANALIZADAS EN 2009 - 2011		
AÑOS	EMPRESAS	DESICIÓN
2009	(1) Cable Onda S.A. y Astrovisión Cable T.V. S.A.	Concepto favorable
	(2) American Color y Pinturas Color	No objetada
	(3) Cable Onda y Telecarrier	No objetada
	(4) Avianca y Taca	No objetada
	(5) Aseguradora Mundial y Empresas Mapfre	No objetada
2010	(1) Alta Cordillera, S.A. y Thunderbird Resorts Inc.	Condicionada (modificación de la cláusula de no competencia)
	(2) Pavimentos Especializados e Industrias Básicas	Resolución Inhibitoria (no implicaba concentración económica en el sentido de la Ley 45 de 2007)
	(3) Shell Company (W.I.) Limited y Petróleos Delta S.A. Mediante	suministro a estación en Sona y entrega garantía bancaria de pago en caso de condena a Shell en proceso por prácticas monopolísticas)
	(4) Coca Cola FEMSA S.A. (KOF) e Industrias Lácteas S.A. (Grupo Ilsa)	Concepto favorable
2011	(1) Grupo Puma Energy - Exxon Movil Corporation	La DNLC determinó que la transacción consistente en la compraventa del 100% de las acciones de las compañías. No debe ser objeto de un proceso de verificación de concentración económica y se procedió al archivo del expediente
	(2) Grupo Rey - ACODECO,	Se recomienda la no apertura de la investigación sobre la Concentración, por considerar que dicha operación en sí misma no afecta las condiciones de competencia en la distribución minorista de medicamentos dentro del territorio nacional.



# AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA (ACODECO)

---

**Gracias!**

*OSCAR GARCÍA CARDOZE*

**Director Nacional de Libre Competencia**

**([ogarciac@acodeco.gob.pa](mailto:ogarciac@acodeco.gob.pa)); 510-1362, 6673-0655**

**Facultad de Economía, 6 de Marzo de 2012**