
Informe sobre la Competencia en la República Dominicana

Por: María Victoria Abreu Malla

Agosto 2007

Informe sobre la Competencia en la República Dominicana

Contenido

1. Introducción.
2. Conceptos básicos en materia de competencia.
3. Importancia de una política de competencia.
4. Contexto latinoamericano en materia de competencia.
5. Situación actual de la República Dominicana en materia de competencia.
6. Conclusiones y recomendaciones.

Informe sobre la Competencia en la República Dominicana

1. Introducción.

Desde hace ya unos años, la República Dominicana está envuelta en un proceso por mejorar y desarrollar la competitividad nacional, tanto a nivel interno como para poder competir en el plano internacional, proceso potencializado en el contexto actual de la economía dominicana y sus persistentes esfuerzos de inserción en el mercado global a través de acuerdos comerciales y otros procesos de integración.

Parte esencial de todo proceso de integración económica competitiva en el mundo globalizado lo es el desarrollo de una política, un marco jurídico y una sólida institucionalidad en materia de competencia a lo interno de los países.

El Consejo Nacional de Competitividad (CNC), dentro de las iniciativas y proyectos que maneja y coordina, tanto de esencia jurídica y legal (adecuación a estándares internacionales y a las necesidades actuales del país), como otras acciones encaminadas a mejorar la productividad empresarial y a inyectar eficiencia en los distintos sectores y niveles productivos de la economía dominicana, ha contemplado promover la competencia económica y prácticas leales de comercio.

El CNC ha asumido este compromiso con el país, colocando el tema de la competencia en el Plan Nacional de Competitividad Sistémica (PNCS), y siendo, además, uno de los temas priorizados por el Presidente Leonel Fernández en el lanzamiento oficial de dicho plan, el pasado 21 de Marzo de 2007.

En este Informe pretendemos documentar la situación actual de la República Dominicana en materia de competencia, resaltando los avances o retrocesos en torno a la consecución del marco mínimo requerido en el país. Además, haremos un análisis comparativo con la realidad de otros países de América Latina y el Caribe en el mismo tema.

2. Conceptos básicos en materia de competencia.

Un mercado determinado se encuentra en situación de competencia cuando los agentes económicos luchan, de forma independiente, por una clientela dentro del universo de consumidores, para alcanzar un objetivo empresarial concreto, que puede ir desde obtener cierto nivel de utilidades, ventas o una mayor participación de mercado.

De acuerdo a la Superintendencia de Competencia de El Salvador, la rivalidad entre agentes económicos puede referirse a los precios, a la calidad, al servicio o a una combinación de éstos y otros factores que puedan valorar los consumidores. Es la situación de competencia entre los agentes económicos lo que da origen a más altos niveles de bienestar para el consumidor y una mayor eficiencia en el mercado.

Para comprender efectivamente el tema de competencia, es necesario conocer algunos conceptos básicos. A continuación presentamos una breve definición de los principales conceptos básicos en materia de competencia.¹

- a. Práctica anticompetitiva. Una práctica anticompetitiva o de comercio desleal, es cualquier clase de conducta realizada por un agente económico, en un mercado determinado, que por sí mismo o asociado con otros agentes, y que manifestadas bajo cualquier forma, limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico.
- b. Monopolio. Mercado donde hay un solo vendedor frente a un vasto número de compradores.
- c. Oligopolio. Mercado controlado por un grupo reducido de empresas.
- d. Dumping. Según la Comisión Europea, el dumping consiste en la venta de un producto a un precio de exportación inferior a su valor normal en el mercado en el que se produce. En otras palabras, esta práctica consiste en la exportación de mercancías a menor precio al que se vende en el mercado interno, aprovechando el margen de ganancia obtenido de elevar el volumen de producción.
- e. Discriminación de precios. Consiste en la práctica observada entre agentes económicos, donde la venta de productos es efectuada a precios diferentes para distintos tipos de compradores, de acuerdo a parámetros particulares del agente dominante.
- f. Cártel. Es un arreglo o convenio que llevan a cabo agentes económicos competidores entre sí, que se unen para, entre otros, acordar precios, cantidades, división de zonas geográficas y licitaciones o concursos.
- g. Posición dominante. La posición de dominio consiste en la capacidad de un agente económico para poder ejercer algún control sobre el mercado, ya sea influenciando los precios o fijando las cantidades que se proveerán, así como también consiste en la capacidad que tiene un agente económico de actuar en el mercado sin tener en cuenta la reacción de sus competidores.

3. Importancia de una política de competencia.

De acuerdo al Banco Mundial², se entiende por una política de competencia todas las medidas tomadas en cuenta e implementadas en un país, que afectan la competencia o la potencial competencia en un mercado, incluyendo medidas comerciales y regulatorias, así como normas legales que regulen prácticas anti-competitivas. Más aún, se refiere a toda ley, norma, reglamento o política adoptada por un país para prevenir o remediar prácticas restrictivas de comercio por parte de las entidades públicas o privadas.

¹ Las definiciones han sido obtenidas de la Superintendencia de Competencia de El Salvador, y del Glosario Económico del Grupo Scotia Bank, entre otros.

² Banco Mundial: "Política de Competencia".

Estas prácticas restrictivas incluyen conductas que utilizan los precios como instrumento (entre ellas se encuentran: 1) precios monopólicos, 2) discriminación de precios, 3) acuerdo de precios, 4) precios predatorios, y 5) fijación vertical de precios); y conductas que utilizan las restricciones cuantitativas como instrumento (tales como: 1) acuerdo de cuotas, 2) reparto de zonas, 3) negativa a satisfacer pedidos, 4) imposición de prestaciones suplementarias, 5) imposición de exclusividad, 6) exclusión del mercado, 7) obstaculización de la entrada, y 8) destrucción de stocks o cierre de establecimientos).³

En el mundo globalizado e interconectado en el que vivimos, es significativamente importante que los países cuenten con una efectiva y eficiente política de competencia, no sólo para dinamizar la economía a nivel interno, sino para promover flujos de inversiones extranjeras de calidad que permanezcan en sus territorios. Una política de competencia adecuada complementa las iniciativas de apertura comercial y potencializa los beneficios de los procesos de integración regional e internacional.

Una nación que no cuenta con el marco adecuado para promover mercados competitivos, incluyendo esto tanto los incentivos como las regulaciones y penalizaciones apropiadas, corre el riesgo de dejar de percibir todos los beneficios que la globalización de los mercados puede ofrecerle. Es sumamente importante enviar al mercado interno y global las señales adecuadas, entre ellas, la disposición del país de tener reglas de juego claras y eficientes, que le permiten aprovechar más y mejores oportunidades de crecimiento económico y desarrollo.

Las políticas de competencia son mecanismos clave para asegurar un buen funcionamiento de los mercados. En países en desarrollo, donde es más difícil contar con mercados competitivos, esta política puede coadyuvar a lograr un desarrollo saludable e incluyente para todos los agentes económicos en el mercado, capaces de ser competitivos, favorecer los derechos del consumidor y contribuir a la productividad general de la economía.⁴

En la actualidad existe un consenso bastante generalizado en el sentido de que el objetivo último de las políticas de competencia es proteger el bienestar económico de la sociedad en conjunto, en varias dimensiones: por un lado, protegiendo el excedente del consumidor, el excedente del productor, o bien el excedente total de toda transacción comercial. De ahí que se desprenda la conclusión consensuada de que un país que no contempla una política de competencia efectiva, está limitando el bienestar de su población en conjunto.

De acuerdo a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)⁵, en concreto, una política de defensa de la competencia busca establecer los instrumentos de política pública necesarios para generar los cambios en el entorno institucional de la economía requeridos para potenciar las capacidades empresariales del país necesarias para lograr la inserción competitiva en el contexto de la globalización.

³ Poder de mercado y análisis antitrust: con especial referencia a la ley argentina de defensa de la competencia (Ley 25.156), por Marcelo D'Amore. Asociación Argentina de Economía Política/ Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

⁴ CEPAL. Proyecto conjunto con el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) en el Istmo Centroamericano y México.

⁵ Desarrollo institucional de una política de competencia en República Dominicana. Por: Ignacio De León. Proyecto de Competitividad en la República Dominicana. Chemonics Internacional/USAID. Mayo 2004.

4. Contexto latinoamericano en materia de competencia.

Por décadas entidades regionales e internacionales, así como organismos internacionales, han luchado por incorporar en los mercados internos de los países de la región prácticas de competencia que aseguren el adecuado desarrollo de los mercados y el bienestar de los consumidores. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por ejemplo, ha comprobado que la aplicación de políticas de competencia tiene efectos positivos previsible en la mayoría de las industrias y mercados donde se han aplicado.⁶

Los países latinoamericanos y, aun más, las economías pequeñas, tienen arraigadas tradiciones anticompetitivas, estructuras oligárquicas y rentistas, limitada cultura empresarial, que no cambiaron radicalmente con las reformas aplicadas en los años ochenta y noventa. El tamaño de las economías centroamericanas y caribeñas se presta para la concentración económica, aun con apertura, para bienes y servicios no comerciables.⁷

América Latina y el Caribe no se han caracterizado necesariamente por ser en conjunto una región emprendedora en materia de competencia en sus mercados internos. No es hasta la década de los noventa cuando la política de competencia se empieza a introducir en países seleccionados de la región, especialmente en Costa Rica, Panamá y México.

Hacia el año 2004, en Latinoamérica contaban con una legislación e instituciones sobre libre competencia los siguientes países: Argentina (1999); Brasil (1994); Colombia (1992); Costa Rica (1994); Chile (1999); México (1992); Panamá (1996); Perú (1991), Venezuela (1991) y El Salvador (2004). El resto de los países, a la fecha han realizado algunos avances, pero aun no cuentan con la legislación y la institucionalidad adecuada.

A continuación destacamos algunos de los avances alcanzados en ciertos países latinoamericanos:

Costa Rica. Este país cuenta con la Ley No. 7472 sobre Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que conforma el marco jurídico nacional en la materia. Además, cuenta con instituciones que respaldan institucionalmente este marco legal, tales como la Comisión para Promover la Competencia y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

El Salvador. Esta nación cuenta con una Ley de Competencia e instituciones como el Ministerio de Economía y el Banco Central de Reserva de El Salvador, que dan soporte al tema conjuntamente con la Superintendencia de Competencia (entidad especializada en esta área que ha ganado liderazgo en la materia en la región).

México. Cuenta con la Ley Federal de Competencia, y una plataforma institucional compuesta por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y la Comisión Federal de Competencia, que manejan el tema en el país.

⁶ Una introducción a la política de competencia en la nueva economía. Marcelo Celani, Leonardo E. Stanley. Abril del 2005. CEPAL.

⁷ Reforzando la Competencia en Economías de Centroamérica: El marco general. (Presentación de Eugenio Rivera y Claudia Shatan). Seminario sobre competencia en Centroamérica: casos Telecomunicaciones y Banca. Proyecto CEPAL/IDRC. Managua, Nicaragua, 29 Junio, 2006.

Panamá. Este país cuenta con su Ley No. 29 sobre Política de Competencia, e instituciones que implementan y hacen cumplir dicho marco legal, tales como la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, la Comisión Nacional de Valores y el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP).

Argentina. Cuenta con una Ley de Defensa de la Competencia (Ley 25.156), y con una Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

De acuerdo a la CEPAL⁸, Centroamérica está en el proceso de conseguir un marco normativo coordinado en la región. Para esto, tres países (Costa Rica, El Salvador y Panamá), ya han adoptado leyes relacionadas con la competencia, mientras que, Guatemala, Honduras y Nicaragua tienen anteproyectos de ley en diferentes estadios de preparación y discusión.

La CEPAL explica que esta necesidad de desarrollar una cooperación regional de mayor alcance en materia de competencia, se basa en argumentos que justifican abordar las prácticas anticompetitivas que asumen una expresión crecientemente transfronteriza y garantizar que los beneficios potenciales de la liberalización comercial y de inversiones no sean menoscabados por tales prácticas en una economía de integración creciente⁹.

Cabe destacar que, a pesar de los avances logrados hasta la fecha, y los esfuerzos que se realizan día a día en otros tantos países de la región, persisten claros desafíos para la implementación efectiva de políticas de competencia en América Latina y el Caribe. Entre estos desafíos, están:

- Concentración del poder económico y político, lo cual dificulta la independencia de las autoridades de competencia y facilita la intervención de fuertes grupos económicos.
- Escasez de recursos financieros y humanos para crear las estructuras institucionales lo suficientemente sólidas para actuar contra las prácticas anticompetitivas.
- Precariedad en el sistema judicial y capacidad limitada para tratar los casos que se presenten en materia de competencia.

Estos desafíos no son ajenos a la República Dominicana. A continuación presentamos la situación actual del país en materia de competencia.

⁸ CEPAL. Proyecto conjunto con el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) en el Istmo Centroamericano y México.

⁹ Política de competencia y acuerdos comerciales de la región: explorando espacios de cooperación y convergencia. Boletín Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe. Edición No 244 – Diciembre de 2006. CEPAL.

5. Situación actual de la República Dominicana en materia de competencia.

Luego de recorrer un poco el contexto general sobre el tema y el panorama latinoamericano en materia de competencia, a continuación haremos un resumen de la situación actual de la República Dominicana en este sentido¹⁰.

Sin dudas, la República Dominicana está inserta desde hace unos años en intensos procesos de integración y apertura comercial. Sin embargo, los avances alcanzados en torno a la conformación del marco jurídico e institucional necesario para dinamizar el mercado interno y potencializar su participación a nivel internacional, atraer mayores y mejores flujos de inversiones extranjeras que permanezcan en el país, mejorar su desempeño competitivo, y optimizar los beneficios que nuevas oportunidades de negocios pueden brindar, son limitados y enfrentan serios obstáculos.

La apertura es una condición necesaria pero no suficiente para lograr la inserción de la República Dominicana a los mercados mundiales. Se requiere que mediante leyes e instituciones se garantice que el país tendrá el mejor marco para que las organizaciones (empresas y sociedad) desarrollen su actividad con transparencia y en un campo de juego equilibrado. El estado de derecho debe asegurar que en los mercados locales habrá competencia leal y legal.

Desde el 1997 se ha estado discutiendo en la República Dominicana la necesidad de adoptar normas que regulen los mercados. Procesos de privatización, desregulación, apertura económica e incremento de la inversión extranjera directa han puesto de manifiesto la incapacidad de los códigos civiles y comerciales del siglo XIX para resolver los abusos de dominio y las prácticas desleales o restrictivas del comercio.

En 1999 se depositó en el Congreso Nacional el Código de Ordenamiento del Mercado, compuesto de siete libros que abarcaban: la protección de la propiedad industrial, derechos de autor, prácticas desleales del comercio, protección al consumidor, defensa de la competencia, procedimientos y la creación de un órgano regulador capaz de administrar con independencia y eficiencia ese conjunto de normas.

El debate que suscitó la pieza en torno a las amplias competencias del ente regulador, dio al traste con el Código, mientras que sus diferentes libros se convirtieron en leyes independientes cada una con una administración distinta, aunque la gran mayoría adscritas a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC).

Entre los años 1998-2002 fueron promulgadas leyes sectoriales que abordan el tema de competencia en sectores regulados: telecomunicaciones, electricidad, banca, seguros y valores. Aunque esto implica algún avance, de todas maneras lo que se ha realizado son disposiciones sectoriales desarticuladas entre sí, y aún es de suma importancia contar con una ley general, marco, que permita ordenar los mercados y facultar a la Administración para intervenir a fin de asegurar la competencia en mercados estratégicos como los citados.

¹⁰ Este resumen ha sido elaborado con insumos de la Dra. Elka Scheker, especialista en el tema; actualmente Coordinadora del Área de Clima de Negocios del Consejo Nacional de Competitividad (CNC).

El nuevo anteproyecto de la Ley de Competencia se redactó a mediados del 2004, pero las elecciones presidenciales y una crisis económica que devaluó la moneda en un 50%, restaron visibilidad al proyecto. En mayo del 2005, fue reintroducido por la vía del Senado. Se espera que muy pronto sea aprobada y promulgada esta Ley.

En resumen, el proyecto:

1. Prohíbe las prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos expresos o tácitos, y los sanciona con la nulidad de pleno derecho;
2. Prohíbe el abuso de posición dominante;
3. Califica las conductas restrictivas permitiendo excepciones cuando de estas se derive una eficiencia económica, inversión productiva, innovación o sea producto de una habilitación legal. No se sanciona obtener una posición dominante o su incremento;
4. Prohíbe la conducta de competencia desleal;
5. Establece criterios para determinar si una empresa tiene posición de dominio;
6. Instituye la promoción de la cultura de la competencia como función de la autoridad y le faculta para revisar actos jurídicos estatales contrarios al orden público económico;
7. Establece un modelo de autoridad reguladora con miembros designados por el Congreso y por el Poder Ejecutivo, con patrimonio propio y autonomía técnica y administrativa.
8. Dispone un procedimiento de aplicación de la ley que aclara las competencias de los órganos administrativos y judiciales en el proceso.

En los momentos actuales existe algún consenso sobre la necesidad y urgencia de aprobar la Ley de Defensa de la Competencia en la República Dominicana, sin embargo el tema es delicado a nivel político.

El Consejo Nacional de Competitividad (CNC) ha intentado fehacientemente y desde inicios del año 2005 obtener la colaboración de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC) para establecer un marco de acciones conjuntas y coordinadas en el área de promoción de políticas de competencia, asignando incluso recursos del Fondo de Competitividad para estos fines, sin tener respuesta alguna de las altas instancias de esta entidad; se cuenta con apoyo técnico de algunos funcionarios de SEIC, pero aun no se prioriza el tema desde las altas esferas. Esta actitud es contradictoria a que el propio Presidente Fernández indicó, el pasado mes de marzo del 2007, como parte del lanzamiento oficial del Plan Nacional de Competitividad Sistémica (PNCS), la puesta en marcha de la Comisión Nacional de Competencia Económica (CONCE), que tendría como propósito unificar las Direcciones dispersas de Competencia, Prácticas desleales del Comercio y Protección al Consumidor, asegurando que la regulación de los mercados sea coherente y garantizando la formación de un equipo técnico calificado que pueda adecuadamente atender los conflictos derivados de la aplicación de las tres leyes.

Ante esta disyuntiva política, el equipo técnico de SEIC y del CNC, han manifestado su interés en que un ente neutral se involucre activamente en el tema, para impulsar las reformas necesarias en la materia sin crear roces institucionales en el sector público: aprobación de la Ley de Competencia, creación de la Comisión Nacional de Competencia Económica (CONCE), fortalecimiento institucional de la SEIC en estos temas,

capacitación de los recursos humanos, campañas de conscientización a nivel nacional, entre otros. Este ente neutral llamado a auxiliar en el tema, fue el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual actualmente elabora una propuesta de colaboración, que se espera surta el efecto deseado en las autoridades, y que la política de competencia que la República Dominicana necesita, sea aprobada e implementada en el menor tiempo posible, por el bienestar de toda la sociedad.

6. Conclusiones y recomendaciones.

Como lo asegura la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)¹¹, “a fin de orientar y consolidar la inserción económica de República Dominicana en los mercados internacionales, es prioridad la creación de instituciones modernas que permitan la consolidación de un orden económico de mercado en este país. Para resolver estos problemas se requiere la instrumentación de un sistema coordinado de aplicación de políticas de competencia, que incluya la creación de una entidad administrativa, funcional y financieramente independiente, que posea una capacidad efectiva y mandato legal suficiente sobre los actores económicos para la aplicación de sus resoluciones, así como para propiciar el desmantelamiento de las trabas estatales que pueda enfrentar la economía dominicana. Asimismo, se requiere que este organismo de competencia coordine su actividad con los entes reguladores sectoriales, en provecho de la transparencia de los mercados, y la mayor eficiencia en su funcionamiento. A fin de evitar su dispersión administrativa y la multiplicación de los costos en la actividad de fiscalización, dicha entidad requiere abarcar bajo su esfera, además de la defensa de la libre competencia, un mandato amplio de tareas asociadas con la transparencia de los mercados tales como la propiedad intelectual, la simplificación de trabas administrativas y legales, la protección al consumidor, la competencia desleal, normas técnicas y otras áreas. Para ello, debe dictarse una ley de competencia que permita establecer dicho marco de acción inmediata...”.

Según Michael Porter (1998), citado en el documento referido anteriormente de USAID, la productividad y competitividad determinan la futura prosperidad de cualquier estado o nación, y por tanto los gobiernos deberían procurar crear un ambiente competitivo que dé soporte a ese crecimiento en la productividad.

Seguir promoviendo el desarrollo y el crecimiento económico, y mejorar el desempeño competitivo de la República Dominicana mientras se aprovechan las oportunidades que se presentan ante el país en este contexto, es un compromiso que debe ser asumido y enfrentado desde todas las perspectivas pertinentes. Adoptar una política de competencia (la Ley de Defensa de Competencia, acompañada por la institucionalidad que fuere necesario, reglamentos y manuales, entrenamientos, capacitaciones, y demás), es ineludible y sumamente importante, sobretodo ante el panorama de integración económica en el mundo global en el que la República Dominicana está envuelta, y por el bienestar de toda la sociedad.

¹¹ Desarrollo institucional de una política de competencia en República Dominicana. Por: Ignacio De León. Proyecto de Competitividad en la República Dominicana. Chemonics International/USAID. Mayo 2004.