

Propuesta de presentación:

**LAS AYUDAS ESTATALES Y SU INCIDENCIA EN LAS CONDICIONES DE  
COMPETENCIA: UNA APROXIMACIÓN A SU TRATAMIENTO**

**María Elena Vásquez Taveras<sup>1</sup>**  
Presidenta de Pro-Competencia

---

<sup>1</sup> Presidenta del Consejo Nacional de Defensa de la Competencia, ex directora del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, doctoranda en Derecho Constitucional y Libertades Públicas (Universidad de Castilla La Mancha), magister en Jurisdicción Constitucional (UCLM), Derecho Constitucional concentración Jurisdicción Constitucional (UCLM); (PUCMM) y Filosofía Jurídica y Política. Diplomacia Superior (Centro de Estudios Diplomáticos y Estratégicos, París, Francia). Maestría en Filosofía Jurídica y Política de la Universidad Carlos III. Especialidad en Derecho y Política de la Competencia en Lead University, Costa Rica. Catedrática de Derecho de la Competencia, Derecho Constitucional y Responsabilidad Civil.

## Las ayudas estatales y su incidencia en las condiciones de competencia: una aproximación a su tratamiento

### I. Una mirada a la interacción de la competencia entre los subsidios y las ayudas estatales.

La competencia ha sido entendida como la forma de relación económica que se presenta entre quien ofrece un servicio y quien lo demanda que, cuando existe, hace que los mercados funcionen de forma adecuada, los recursos se asignen de forma eficiente y los consumidores se ven beneficiados de esto. Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia ha definido la Libre competencia como:

*“La libre competencia, por su parte, consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones. Según la jurisprudencia constitucional, esta libertad comprende al menos tres prerrogativas: (i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario. En este orden de ideas, esta libertad también es una garantía para los consumidores, quienes en virtud de ella pueden contratar con quien ofrezca las mejores condiciones dentro del marco de la ley y se benefician de las ventajas de la pluralidad de oferentes en términos de precio y calidad de los bienes y servicios, entre otros.”<sup>2</sup>*

En ese sentido, la competencia funciona como un estímulo para que las empresas se esfuercen e innoven en sus productos o servicios, para poder calar en el gusto de los consumidores<sup>3</sup>.

En ese sentido, señala Soto Pineda, la política de competencia o el funcionamiento de la autoridad de competencia, se enfoca en ofrecer al mercado o al sistema económico las garantías necesarias para que los agentes económicos puedan competir en un escenario de libre y leal competencia<sup>4</sup>, potencializando un mejor funcionamiento entre la oferta y demanda<sup>5</sup>. Esto, porque el mercado por sí solo no puede garantizar la mejor asignación

---

<sup>2</sup> Sentencia C-197 del 14 de marzo del 2012

<sup>3</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2021). Guía sobre Los beneficios de la competencia para los consumidores.

<sup>4</sup> Soto Pineda, Jesús (2014). “La defensa de la competencia y el alcance de las ayudas públicas en el marco de los tratados de libre comercio”. Revista Vuniversitas; Colombia; pp. 318-321.

<sup>5</sup> Amadeo Petitbo, Juan (2003). “La defensa de la competencia en España a partir del artículo 38 de la Constitución Española”, Revista Economía Industrial; España; pp.128-129.

de los recursos, por el abuso que pueden hacer agentes económicos de su poder de mercado.

Los mercados competitivos crean niveles de producción económicamente eficientes mediante un proceso de rivalidad entre empresas cuyo objetivo es la creación de valor. Esto genera precios más bajos y más opciones para los consumidores. No obstante, muchos mercados no cumplen con las condiciones de competencia perfecta, y además existen situaciones donde los precios no envían las informaciones correctas a los consumidores y productores, provocando mercados ineficientes<sup>6</sup>, a esto se conoce como fallas del mercado.

De esta forma, el Derecho de la Competencia se ha organizado en dos maneras para afrontar tales condiciones del mercado. Primero, una que persigue la conducta que este encaminada a engañar, como la competencia desleal, y otra las conductas que tengan la capacidad de provocar distorsiones en el mercado, como: prácticas concertadas y abuso de posición dominante.

Empero no solo los agentes económicos pueden provocar distorsiones en el mercado, el Estado como ente regulador que participa en el mercado, es un potencial distorsionador mediante iniciativas legislativas que puedan crear barreras de entradas, trámites innecesarios o crear políticas de ayudas estatales, con la potencialidad de otorgar ventajas a un agente económico determinado y colocarlo en una mejor posición en el mercado que participa. Pues, como señala Böge, "las ayudas estatales están en capacidad de distorsionar el marco competitivo, complicar el panorama de inversión y promover un sistema de inseguridad jurídica"<sup>7</sup>.

Sin embargo, la intervención estatal para corregir las fallas del mercado han sido ampliamente aceptada, particularmente mediante subsidios, que representan pagos corrientes sin contrapartida que las unidades gubernamentales hacen a las empresas en función de los niveles de su actividad productiva o de las cantidades, o valores, de los bienes o servicios que producen, venden o importan<sup>8</sup>. Estos son usados para transferir riqueza social a determinados grupos con el propósito de influir en la oferta o demanda de un bien.

En otros casos el Estado interviene en la economía con la finalidad de conceder tratos preferenciales que inciden en la competencia de los mercados para activar y dinamizar

---

<sup>6</sup> Pindyck, R. (2009). Microeconomía (Séptima ed.). Pearson Education; Madrid.

<sup>7</sup> Böge, Ulf (2006). "State imposed Restrictions of Competition and Competition Advocacy, Challenges of Addressing State Imposed or Facilitated Restraints", Revista ABA Spring Meeting.

<sup>8</sup> Banco Central de la República Dominicana (2007). Cuentas Nacionales de la República Dominicana, Año de Referencia 2007.

económicamente determinadas zonas geográficas como la frontera en el caso dominicano y en el caso de las Mipymes lideradas por mujeres. El papel de las agencias de defensa de la competencia en esos casos, si bien están obligadas a reconocer estos casos excepcionales de “discriminaciones positivas” que suponen tratos especiales para determinados agentes económicos de un mercado, esa circunstancia sin embargo, no significa que el órgano rector de la competencia no examine el impacto que produce en el mercado dicho tratamiento especial que desconoce la igualdad de trato que supone la libre competencia por parte del Estado, pudiendo determinar si esa ayuda estatal resulta lesiva al principio de razonabilidad en la limitación de un derecho fundamental como lo es la libre competencia o al núcleo esencial del mismo.

Es importante aclarar que cualquier definición de subsidio en las estadísticas o en la legislación nacional de los países no abarca la diversidad de instrumentos para los mismos, y su comparación debe tomar en cuenta el contexto. Los subsidios adoptan diversas formas como exención fiscal, transferencias monetarias directas o beneficios en especie otorgados por el gobierno que afectan los costos de las empresas receptoras. Un mismo país puede tener varias definiciones para diversos propósitos.

Respecto a las ayudas estatales, también es necesario delimitar su concepto. La Ley 42-08 sobre Defensa de la Competencia de la República Dominicana, establece que una ayuda estatal pudiere transformarse en una “... medida que pudiere crear injustificadamente barreras al mercado o que genere la posibilidad de competir deslealmente en el mercado”.<sup>9</sup> Sin embargo, más allá de dicha descripción, el legislador, no ha definido legalmente este concepto y tampoco ha establecido los criterios para formar esta última, lo que dificulta el proceso de investigación al momento de querer identificar una ayuda estatal.

Por su parte, la Unión Europea define este concepto indicando que serán consideradas con dicho tratamiento “... las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”.<sup>10</sup> A seguidas, y en ausencia de un amplio desarrollo interpretativo sobre dicho concepto, la Comisión Europea procedió a definir los elementos constitutivos de las ayudas estatales a partir de una sucinta recopilación de precedentes jurisprudenciales relevantes en este asunto, indicando que dichos elementos se circunscriben en las siguientes interrogantes:<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Ley núm. 42-08, de fecha de fecha 16 de enero de 2008, sobre la Defensa de la Competencia. Art. 15.

<sup>10</sup> Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Art. 107.1.

<sup>11</sup> Comisión Europea. Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

- 1°. ¿Quiénes son los sujetos a los que la(s) medida(s) pretende(n) beneficiar?;
- 2°. ¿La(s) medida(s) implica(n) el uso de fondos públicos;
- 3°. ¿La(s) medida(s) implica(n) fomentar una ventaja en el desarrollo de la actividad económica de su(s) beneficiario(s)?;
- 4°. ¿La(s) medida(s) es (son) selectiva(s) entre su(s) beneficiario(s) y aquellos agentes que ejercen la actividad económica?; y,
- 5°. ¿La(s) medida(s) incentiva(n) efectos anticompetitivos?

Del mismo modo, la doctrina ha establecido que la noción de ayuda de Estado debe cumplir con los siguientes tres requisitos: “procurar una ventaja económica, ser de origen público y tener carácter selectivo”<sup>12</sup>. Lo que en esencia significa que el elemento constitutivo de una ayuda estatal es que provoque una amenaza a la competencia y por consecuencia al mercado donde se aplica dicha ayuda. Algunas doctrinas inclusive sostienen que esta afectación de la competencia mediante ayudas estatales se puede ver reflejada hasta en otras jurisdicciones fuera el mercado doméstico. Esto, a través de los tratados de libre comercio, que casi siempre establecen un régimen de incentivos y ayudas estatales pero solo a las empresas propiedades del capital accionario nativo, no así para las extranjeras que decidan competir en esos mercados.

Ante este temor, la Unión Europea en su Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea decidió incluso identificar cuáles serían los supuestos bajo los cuales las ayudas estatales se considerarían compatibles con la competencia, identificando tres supuestos. El primero, se refiere a “ayudas estatales que sean de carácter social para los consumidores”; en segundo lugar, las ayudas que “son aprobadas para contrarrestar los daños causados por desastres naturales”; el tercer supuesto responde a una cuestión histórica que ya no es aplicable.

Esto refleja que la aplicación de las ayudas estatales y subvenciones en la competencia, no siempre son de carácter negativo, en virtud de que dependerá el contexto, la magnitud de la ayuda y el fin último. Además, el otorgamiento de subsidios o ayudas estatales es favorable siempre que el mercado no pueda producir resultados eficientes,

---

<sup>12</sup> Signes de Mesa, Juan Ignacio (2013). “Derecho de la competencia y crisis económica: El régimen de ayudas públicas y de concentraciones en el sector financiero”. Editorial Aranzadi; España.

por ejemplo en fallas del mercado o cuando se tiene fines redistributivos que generen un resultado socialmente más favorable.

La teoría económica clásica establece que los subsidios pueden distorsionar la competencia entre empresas en ausencia de fallas de mercado. La influencia del subsidio es el aumento en la cantidad producida y consumida, pero el precio de los vendedores es superior al de los compradores, provocando un aumento del costo marginal y una sobreproducción ineficiente<sup>13</sup>.

Un elemento a considerar también es el país y el tamaño de su mercado. No es lo mismo el mercado de países desarrollados como los europeos y los EEUU, que países con mercados pequeños y con poca capacidad de innovación tecnológica. Una empresa norteamericana o europea que pretenda invadir un mercado de un país latinoamericano prevaleciendo de un tratado de libre comercio y con los grandes subsidios estatales que reciben en su país de origen, constituyen elementos que sin dudas generan fuertes distorsiones en los mercados latinoamericanos y sus agentes económicos locales.

## **II. La abogacía de la competencia y las ayudas públicas: República Dominicana**

Es importante resaltar que los subsidios no sólo responden a razones económicas, sino además a lobbismo y presiones políticas. Después de la crisis financiera del 2008, estos han aumentado en países y sectores, superando medidas como aranceles y otras medidas no arancelarias. Las ayudas concedidas al sector financiero de los Estados miembros de la Unión Europea desde el 1 de octubre del 2008 hasta el 1 de octubre de 2010 fueron de 4,588,900 millones de euros, equivalente al 39.00% del PIB<sup>14</sup>. Otro caso importante son los subsidios al sector agrícola. El Estimado de Ayuda al Productor (PSE) de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el 2021 fue de 245,374.73 millones de dólares<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Parkin, Michael, y Eduardo Loría Díaz (2010). "Microeconomía versión para Latinoamérica". Novena edición; Pearson Educación; México.

<sup>14</sup> Signes de Mesa, Juan Ignacio (2013). "Derecho de la competencia y crisis económica: El régimen de ayudas públicas y de concentraciones en el sector financiero". Editorial Aranzadi; España.

<sup>15</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2022). Estadísticas Agrícolas. Disponible en: [https://doi.org/10.1787/agr\\_outlook-2013-es](https://doi.org/10.1787/agr_outlook-2013-es).

La República Dominicana ha otorgado subsidios al sector eléctrico desde el año 1974. Los principales motivos han sido aumentar la capacidad de pago de usuarios en condiciones de pobreza; reducir el impacto social de crisis económicas; incentivar el cambio tecnológico, entre otros. Méndez sostiene que los subsidios en el sector eléctrico han provocado “presión del gasto público; distorsiones en las decisiones de los agentes económicos; insostenibilidad financiera y poca autonomía de la industria e incrementos desproporcionados en algunos bloques tarifarios”<sup>16</sup>. Asimismo, se ha creado una zona especial de desarrollo fronterizo mediante la Ley núm. 28-01 para promover la inversión privada mediante incentivos tributarios especiales. El estado erogó 39,350 millones de pesos del presupuesto público en subsidios en el año 2020<sup>17</sup>.

Por tales supuestos, la Ley No. 42-08 sobre Defensa de la Competencia, que crea la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA), establece como una de las prerrogativas de esta institución es el análisis y ponderación de las ayudas estatales, por su posible aversión a la competencia, como se observa en el artículo 15, al establecer:

*“El Estado no adoptará ni mantendrá, respecto de las empresas públicas ni de aquellas a las que otorgare delegaciones por cualquier forma contractual, ninguna medida que pudiere crear injustificadamente barreras al mercado o que genere la posibilidad de competir deslealmente en el mercado.*

*Párrafo. - La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia examinará los efectos sobre las condiciones de competencia de los subsidios, ayudas estatales o incentivos otorgados a empresas públicas o privadas, con cargo a los recursos públicos y procederá, si fuere el caso, a solicitar a los poderes públicos, mediante un informe de recomendación motivado, la supresión o modificación de tales subsidios, así como la adopción de las demás medidas conducentes al restablecimiento de la competencia”.*

Según se observa en este artículo, la Ley 42-08 utiliza ciertos criterios que también comparte el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, como el “imposibilidades de competir”. No obstante, nuestra normativa no establece ningún criterio para identificar o establecer cuando una subvención o ayuda estatal se encuentra injustificada o ante cuales actuaciones una ayuda estatal puede crear o generar imposibilidad de competir. Pues, de la normativa dominicana solo se extrae que es posible un trato

---

<sup>16</sup> Méndez, Francisco Antonio (2009). Política de Subsidios en el sector eléctrico de la República Dominicana. En Desarrollos Regulatorios de Iberoamérica. Santo Domingo.

<sup>17</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI). 2022. 20 de 10. <https://data.imf.org/regular.aspx?key=60991457>.

diferenciado para competir en ciertas excepciones constitucionales establecidas en los artículos 50.1 y 221 de la Carta Magna, que permite tratos diferenciados para condiciones muy específicas, como los casos de monopolios en provecho del Estado y los casos de seguridad nacional, de acuerdo al artículo 50.1. Así como las excepciones del artículo 221 de la Constitución que establece, “la ley podrá conceder tratamientos especiales a las inversiones que se localicen en zonas de menor grado de desarrollo o en actividades de interés nacional, en particular las ubicadas en las provincias fronterizas”.

Esta falta de lineamientos específicos de la norma de competencia sobre el tratamiento de las subvenciones y las ayudas estatales, provoca que el control de estas cuestiones sea bastante complejo, en vista de que su tratamiento será totalmente casuístico. Lo que exigiría el estudio del mercado al cual impactaría la medida, y por consecuencia el uso de herramientas muy distintas para cada caso. Junto a esto, la coordinación con otros organismos estatales que intervengan en el determinado mercado.

No obstante, a pesar de esta falta criterios establecidos para identificar o establecer cuando una subvención o ayuda estatal se encuentra injustificada, la Ley 42-08 contempla en su artículo 31 letra n) la facultad de abogacía de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia durante el proceso de formación de las leyes y otros instrumentos normativos, que puedan incidir en las condiciones de competencia en el mercado, el ejercicio de la libertad de empresa y el derecho de competir en igualdad de condiciones. Para ello, PRO-COMPETENCIA emite “informes de recomendación”, que son dirigidos a las autoridades públicas durante el referido proceso de formación de las normas, con la finalidad de prevenir que se adopten regulaciones que puedan impactar negativamente en la libre competencia y las condiciones de acceso al mercado.

Esta intervención de abogacía también recae sobre las ayudas estatales y subvenciones que pretenda realizar el gobierno, lo que significa una evaluación “ex ante” de las propuestas, lo cual, sin lugar a dudas contribuye a poder crear criterios de identificación de las ayudas estatales armonizados con los distintos sectores que se vean afectados, haciendo más digerible el hecho de que sea caso por caso. En virtud de que no se trata de una subvención o ayuda ya establecida y que haya causado daños o amenazas a la competencia y a los agentes económicos, permitiendo mantener un dialogo entre las partes y sentar criterios ante futuros casos. Ya que la finalidad de la abogacía es prevenir que la regulación que se incorpore al marco legislativo nacional impacte negativamente en las condiciones de competencia en el mercado y en el ejercicio de la libertad de empresa.



Un ejemplo del uso de la abogacía de la competencia para el tratamiento de las ayudas estatales y subvenciones que podemos citar como experiencia, es el “Informe público de recomendación sobre el “Proyecto de ley –que ya es la Ley No.6-22- que, de manera provisional, grava con tasa cero el vigente arancel de aduanas a ciertos bienes que afectan el costo de los alimentos que constituyen un componente básico para la alimentación de la familia dominicana”, que publicó la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

El objetivo de la referida Ley No. 6-22, es viabilizar la implementación de una medida de carácter económico, consistente en reducir el costo de los alimentos que constituyen un componente básico para la alimentación de la familia dominicana. Dicha medida está basada en una razón de índole socioeconómica, que es contrarrestar el incremento de la inflación, provocado por la pandemia de la COVID-19, y así mitigar su impacto en las clases más necesitadas.

Para la implementación de esta medida, la Ley No. 6-22 en su artículo 1, plantea<sup>18</sup> eliminar, por un período de seis (6) meses el arancel de aduanas aplicable a los bienes clasificados en las subpartidas arancelarias a ocho (8) dígitos del Sistema Armonizado establecido en la Ley de Reforma Arancelaria y Compensación Fiscal. De tal forma, los alimentos que se indican en la ley son aquellos de mayor consumo en la canasta familiar, como: carne de res, carne de cerdo, carne de pollo, leche en polvo, mantequilla, ajos, arvejas, frijoles negros, frijoles rojos, frijoles blancos, frijoles pintos, giros y jacomelos, los demás frijoles comunes, lentejas, habas, guandules, guisantes, harina de trigo, harina de maíz, aceite de soya refinado, aceite de cacahuete (maní) refinado, aceite de girasol refinado, aceites de maíz refinados, grasas y aceites animales, grasas y aceites vegetales, margarina, pastas alimenticias, pan y maíz dulce enlatado<sup>19</sup>.

En este caso, desde la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA), aunque no contamos con unos lineamientos claros sobre el abordaje de este tipo de circunstancias, nos apegamos a los lineamientos de la Unión Europea, que permiten esta clase de excepciones a la competencia, cuando se enfrenta ante un

---

<sup>18</sup> Artículo 1 de la Ley No. 6-22: *“Quedan gravados de manera provisional con tasa cero (0) en el arancel de aduanas, por un período de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, los bienes clasificados en las subpartidas arancelarias a ocho (8) dígitos del Sistema Armonizado establecido en el anexo I de la ley núm. 146-00, del 27 de diciembre de 2000, que se detallan a continuación...”*

<sup>19</sup> Esta enumeración solo indica el producto principal y no abarca las distintas variedades de un mismo producto que están previstas en el Artículo 1 del Proyecto.

panorama que responde a cuestiones causadas por desastres naturales, como sería la COVID-19.

Evidentemente, es claro que desde el punto de vista de la competencia económica una de las interpretaciones posibles sería el potencial efecto negativo que podría derivarse de gravar con tasa 0, por un período de seis (6) meses, el arancel de aduanas aplicable a los productos, es que la eliminación de ese arancel se convierta en una ventaja competitiva a favor de las empresas extranjeras. Esto así porque dichas empresas no tendrían que pagar el arancel de aduanas para introducir sus productos al mercado local, mientras que las empresas productoras locales de los mismos sí tendrían que seguir asumiendo el costo del arancel de aduanas aplicable a la importación de los insumos que necesiten para producir el mismo tipo de producto en el mercado local.

Otra interpretación posible y no descartable es que ante el auge de los precios de productos de la canasta básica que consume la población dominicana de escasos recursos, era necesaria una intervención del Estado con carácter provisional mediante este tipo de subsidios y hasta que se produzca una estabilización de precios en el mercado mundial. Este tratamiento especial por parte del Estado estaría justificado en virtud de las disposiciones del artículo 221 de la Constitución que permite tratamientos especiales cuando se trate de cuestiones de interés nacional.

PRO-COMPETENCIA, como autoridad de competencia ha reconocido, que si bien dicha medida sería totalmente improcedente en circunstancias ordinarias, hay que considerar que la misma resulta razonable en el contexto socioeconómico actual, tomando en cuenta la magnitud impredecible de las repercusiones que podría tener el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania para la economía mundial. En estas circunstancias *el derecho más afín a la dignidad humana* cuya protección debe ser priorizada es la seguridad alimentaria<sup>20</sup>, la cual exige garantizar el acceso de la población a los productos de primera necesidad y aplicar paliativos para contrarrestar la inflación que pudiese dificultar el acceso a los mismos.

Dada la naturaleza extraordinaria de los acontecimientos que están provocando el aumento de la inflación, y de manera particular el encarecimiento de los precios de los alimentos e insumos para su producción, el Gobierno tiene la responsabilidad apremiante de adoptar medidas para contrarrestar esta situación. De igual modo, le incumbe a los poderes públicos garantizar a la población el acceso a los productos de la canasta familiar en condiciones que permitan a todos abastecerse de los mismos, especialmente

---

<sup>20</sup> Artículo 54 de la Constitución dominicana.

a los más pobres<sup>21</sup>. De esta forma, en momentos tan especiales como el actual, las autoridades de competencia debemos operar como una especie de armonizadoras entre los derechos económicos y los fines sociales que persiguen iniciativas como estas que se implementan en una situación de crisis socioeconómica, como se desarrollará más adelante.

Aunque es preciso hacer el análisis en razón del contexto en el que se desarrollan dichas medidas extraordinarias. No menos cierto es que, las autoridades también deben enfocarse en que la afectación a la competencia por aplicar estas medidas sea menos gravosa. En su momento ProCompetencia hizo observaciones al entonces proyecto que hoy es la Ley No. 6-22, para contrarrestar ciertos puntos de discrecionalidad, entre las que se encuentran: establecer cuotas al volumen de las importaciones que serán permitidas para cada uno de los productos, a fin de evitar que los efectos de la medida propuesta en el Proyecto se prolonguen en el tiempo más allá del período de seis (6) meses, así como evaluar el impacto del Proyecto en los tratados de libre comercio ya suscritos por la República Dominicana y que se encuentran actualmente en vigor, entre otras medidas<sup>22</sup>.

Otros recursos en el ejercicio de abogacía de la competencia que hemos realizado, es el análisis "ex post" de las subvenciones y ayudas estatales, a través de la realización de estudios de impacto, pudiendo resaltar el recién publicado estudio "El impacto de ayudas estatales desde la perspectiva de la competencia: el caso de la Ley de Desarrollo Fronterizo", la cual establece un régimen fiscal especial para las empresas que se asienten en la frontera de República Dominicana y Haití. En dicho estudio se analiza hasta qué punto la aplicación de la Ley ha generado o no condiciones favorables para las empresas acogidas al régimen fronterizo, en perjuicio de otras empresas con las que compiten.

A partir de la realización de este estudio, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de la República Dominicana, ha sentado las bases para establecer los criterios necesarios para la investigación de las subvenciones y las ayudas estatales en la República Dominicana, pues, para la realización del estudio se diseñó una "Guía Metodológica para el análisis de ayudas estatales desde la perspectiva del impacto competitivo", que será utilizada para evaluar las propuestas de ayudas estatales y subvenciones que pretenda realizar el gobierno, a través de informes públicos de recomendaciones.

---

<sup>21</sup> Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de República Dominicana (2022). Informe de recomendaciones sobre el "Proyecto de ley que, de manera provisional, grava con tasa cero el vigente arancel de aduanas a ciertos bienes que afectan el costo de los alimentos que constituyen un componente básico para la alimentación de la familia dominicana.

<sup>22</sup>

La evaluación es compleja, en virtud de que cada caso tendrá sus particularidades, que dependerá de la ayuda estatal y de su incidencia en los mercados. La Comisión ha desarrollado un instrumento que establece los procedimientos que permitirán iniciar una investigación económica y estudio de las ayudas estatales, como se describe en el siguiente apartado.

### **III. Procedimiento para iniciar una investigación para analizar el impacto en la competencia de las subvenciones y ayudas estatales.**

Las experiencias internacionales consideran las siguientes condiciones como indicadores para evaluar si una intervención estatal provoca barreras de mercado injustificadamente o promueve una competencia desleal:

- i) Es una transferencia de recursos estatales, bajo la modalidad de transferencia, exoneración o subsidio;
- ii) Una o más empresas o entidades económicas están involucradas, independientes de su naturaleza;
- iii) Es de carácter selectivo,
- iv) Tiene indicios que justifican restricciones a la competencia en el sentido de favorecer una posición dominante o mayor cuota de mercado en algunos de los agentes económicos.

Se realizan investigaciones de oficio o a solicitud de agentes económicos que pudiesen ser afectados, priorizando sectores con una concentración de mercado elevada; empresas con alta participación en el mercado o cualquier indicador de posición de dominio; productores de bienes importantes en la canasta familiar o empresas establecidas en mercados de difícil entrada.

Los casos de ayudas estatales pueden ser *ex ante* o *ex post*. Los casos *ex ante* son aquellos casos que todavía no están en ejecución, pero que estén siendo evaluados o planteados por entes del Estado. El propósito es estimar el impacto potencial y plantear recomendaciones. Los casos *ex post* son aquellos casos en ejecución, y el objetivo es conocer el impacto verificable de la intervención y dar recomendaciones.

#### **A) Indagación preliminar**

La indagación preliminar tiene el propósito de determinar si un caso de ayuda estatal cumple con algunas de las condiciones que presuponen un impacto negativo significativo en las condiciones de competencia en un determinado mercado en comparación con los beneficios económicos y sociales esperados. Esta etapa es un análisis cualitativo y cuantitativo respecto a actores relevantes, públicos y privados;

forma de competencia; grado de concentración; tamaño del mercado, medido a través del monto de ventas; nivel de incidencia en canasta familiar, entre otros indicadores. Si el caso cumple con las condiciones para ser investigado se realiza una formalización de la indagación.

## **B) Etapas para la Evaluación de Subsidios y Ayudas Estatales<sup>23</sup>.**

### **a) Análisis de racionalidad**

El análisis de la racionalidad consiste en analizar la ayuda estatal desde el punto de vista más amplio posible: económico, político, social, ambiental y tecnológico. De manera específica se evalúa si la ayuda estatal corrige una falla de mercado, y cuál es su naturaleza, o si aspira a objetivos de equidad. Igualmente, la efectividad de este tipo de incentivos en aplicaciones anteriores, monto y delimitación temporal. Asimismo, la pertinencia de la medida a la luz de la teoría económica y experiencia empírica, y sus efectos en la competencia.

### **b) Análisis de impacto social**

El análisis de impacto social tiene como objetivo responder a la pregunta: ¿Cuál ha sido el cambio en las variables económicas o sociales que se querían modificar mediante la ayuda estatal? Para contestar esta pregunta se utilizan técnicas analíticas de medición de impacto. Un abordaje ampliamente utilizado es el planteamiento de un escenario contrafactual. El contrafactual se expresa como “¿cuál habría sido el resultado si una persona no hubiera participado en el programa?<sup>24</sup>”. Este corresponde al resultado que se hubiese obtenido si la ayuda estatal no se hubiera realizado.

También se utilizan técnicas estadísticas como “Propensity Score Matching” o pareamiento por puntaje de propensión, regresiones discontinuas, y análisis de regresión utilizando variables instrumentales<sup>25</sup>. Estas técnicas por su carácter cuasi experimental son más apropiados para medir el efecto de una política pública en relación a otros procedimientos.

---

<sup>23</sup> En la Figura 1 se puede visualizar los procedimientos de manera resumida.

<sup>24</sup> Gertler, Paul J (2007). La evaluación de impacto en la práctica. Segunda edición. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>25</sup> Khandker, Shahidur R (2010). Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices, Banco Mundial; Washington, D.C.

### **c) Análisis de impacto competitivo**

El análisis de impacto competitivo tiene como propósito estimar si la ayuda estatal objeto de estudio ha distorsionado o podría distorsionado de manera significativa la competencia del mercado. Esto es, la creación de una posición dominante, y su posible abuso, o cualquier obstáculo a la libre competencia descrita en la Ley General de Defensa de la Competencia. La definición precisa del mercado relevante es el primer paso para evaluar cambios en su estructura y organización. Esto implicaría delimitar los productos involucrados o afectados potencialmente por el cambio de conducta del beneficiario de la ayuda, y delimitar los consumidores de acuerdo a productos y áreas geográficas.

### **d) Análisis de balance**

El análisis de balance compara los beneficios en función de sus consecuencias económicas y sociales, con los costos de la ayuda estatal en función del gasto del gobierno, distorsión de mercados o pérdida de bienestar, si la hubiera, resultando el impacto social neto. La aplicación de esta prueba en Europa se basa en principios de la Comisión Europea<sup>26</sup>. En primer lugar, considerar los objetivos planteados en términos de eficiencia y equidad; luego, examinar si el diseño de la ayuda es proporcional y si promueve la eficiencia económica, en lugar de ser una simple transferencia no condicionada; y, finalmente, estimar los impactos sobre la competencia.

### **e) Decisión**

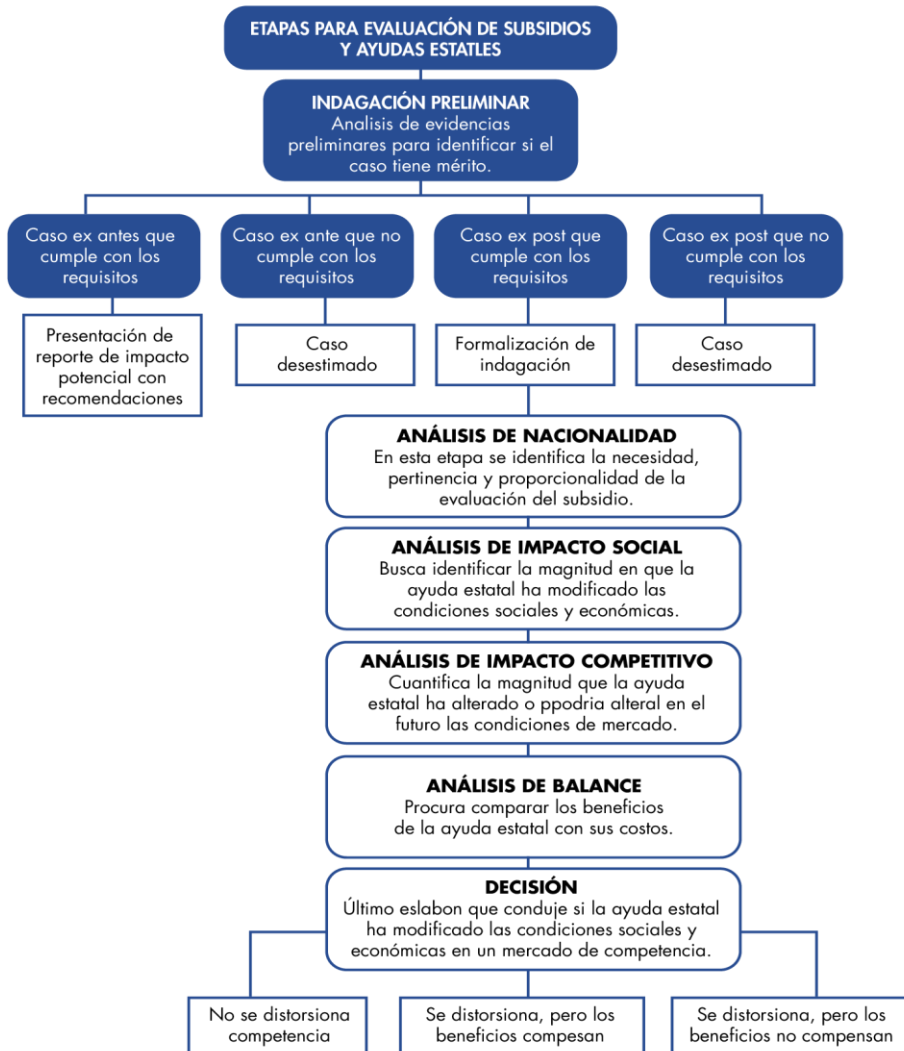
La decisión debe concluir si la ayuda estatal distorsiona o no la competencia. En caso de que haya una distorsión habrá que distinguir si los beneficios sociales compensan o no compensan el costo de la distorsión. En estos casos las conclusiones deben incluir las recomendaciones acordadas, según el tipo de la ayuda estatal.

En resumen, la estrategia antes descrita representa un marco de referencia para la evaluación de las ayudas estatales que la institución ha diseñado a partir de su propia experiencia y de estudios de casos a nivel internacional. No existe una metodología general para abordar estos incentivos. No obstante, se cuenta con una diversidad de métodos y prácticas para la evaluación de impacto que permiten comprender la eficacia de determinadas políticas públicas, como es el caso de la Ley de Desarrollo Fronterizo de la República Dominicana, la cual hemos analizado con los criterios ya expresados.

---

<sup>26</sup> Comisión Europea (2012). Common Principles for an Economic Assessment of the Compatibility of State Aid under Article 87.3.

**Figura 1.**  
**Etapas para evaluar los subsidios y ayudas estatales**



Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM), de PRO-COMPETENCIA.

#### IV. Conclusiones

Si bien es cierto que las ayudas estatales significan un claro ejemplo de conflictos de interés entre la política de competencia y la política social, en razón de que la política de competencia entendería que la desaparición de una empresa responde a una cuestión natural del mercado, en vista de que no pudieron competir y mantenerse operando de forma eficaz. Mientras que la visión desde la política social del Estado resalta que la administración debe intervenir para salvar a aquellas empresas que se vean afectadas, principalmente en tiempos de crisis, y así evitar la pérdida de puestos de trabajo y proteger el sector empresarial<sup>27</sup>.

En estos análisis es necesario adoptar un término medio, en virtud de que ambas acciones: la desaparición de una empresa o la colocación de una ayuda, puede incidir negativamente en la política de la competencia. La desaparición de un agente económico importante en el mercado puede dar lugar a una mayor concentración, reducción de la oferta, posible subida de precios y pérdidas de puestos de trabajo. Mientras que las subvenciones y ayudas estatales colocan en desventaja a unos competidores sobre otros. Por ello, será necesario armonizar el fin económico y el fin social, priorizando el interés general, principalmente en tiempos de crisis, que es cuando mayoritariamente se presentan estas cuestiones.

La determinación de los criterios para evaluar y estudiar la afectación de las ayudas estatales y subvenciones a la competencia y su uso en tiempos de crisis, es uno de los retos que enfrentan las autoridades de competencia. Sobre esto, ha argumentado la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que lo importante es que la ayuda cumpla varias condiciones para que cualquier efecto negativo sobre la competencia se vea compensado por los efectos positivos de dicha ayuda en los objetivos de interés general seleccionados<sup>28</sup>.

La experiencia europea, luego de la pandemia del COVID-19 nos reflejó que es imprescindible “seleccionar los sectores, el tipo y el tamaño de la empresa así como las inversiones, que se financiarán con fondos públicos para asegurarse de que la recuperación sea sostenible e inclusiva”<sup>29</sup>. De esta forma, también se pueden aprovechar las ayudas para incentivar cambios en el modo de producción u otra

---

<sup>27</sup> Uría Fernández, Francisco (2010). Las Ayudas de recapitalización y adquisición de activos depreciados en el sector financiero. En el Derecho de la Competencia en Tiempos de Crisis. Colección Derecho; España; pp. 320-325.

<sup>28</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2021). La defensa de la competencia en el curso y después de la crisis de la COVID-19. Disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/ciclpd58\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ciclpd58_es.pdf)

<sup>29</sup> *Ibíd.*



cuestión que aqueje al mercado; por ejemplo en el caso europeo se adoptó indicadores para otorgar las ayudas a las empresas que inviertan en la digitalización y la transición ecológica.

En conclusión, las subvenciones y las ayudas estatales deben ser visualizadas en un contexto medio, siempre y cuando se implementen con los controles y objetivos necesarios para no materializar una amenaza directa con la política de competencia, y que puedan armonizar los intereses en conflicto, logrando los mejores resultados para el bienestar general.