



**OBSERVATORIO DE LAS CONDICIONES DE
COMPETENCIA DE LOS MERCADOS**

PROCOMPETENCIA

OBSERVATORIO DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA DE LOS MERCADOS

Definición y Alcance del observatorio.

Los observatorios se conciben como la conformación de un espacio en el que se alojan determinados instrumentos calibrados para el monitoreo de un fenómeno variable a lo largo de un tiempo y con un ritmo previamente definido.

Un observatorio se construye para responder a un objetivo, que será el que determine sus características, instrumentos, estandarización, periodicidad, duración y uso.

De manera general, el observatorio es una estructura sistemática que permite la recopilación, análisis e interpretación de información efectiva, actualizada y disponible sobre un conjunto de fenómenos y/o variables cuyo comportamiento se examina con el fin de tomar decisiones u orientar acciones.

Objetivos generales y específicos /resultados esperados.

En el caso de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PROCOMPETENCIA), el observatorio de mercado tiene como objetivo general monitorear las condiciones de competencia en mercados seleccionados a través de criterios específicos para identificar riesgos que potencien la posibilidad de prácticas anticompetitivas.

El análisis del comportamiento de sectores económicos prioritarios permitirá establecer líneas de acción de investigación al Departamento de Estudios Económicos y de Mercado de PROCOMPETENCIA. A estos fines, el observatorio persigue los siguientes objetivos específicos:

- Establecerse como un órgano de consulta capaz de realizar recomendaciones objetivas sobre la adopción de futuras líneas de acción o de medidas correctivas de posibles efectos contrarios sobre la competencia.
- Mantener actualizada la información que promoverá un entendimiento sobre el funcionamiento de los mercados y originará propuestas de políticas públicas como resultados de los hallazgos y conclusiones de la vigilancia de los sectores.
- Generar insumos que apoyen la sustentación económica de los estudios y expedientes de los procesos investigativos sancionatorios.

- Aportar a la transparencia a través de criterios objetivos y neutrales que le permitan a PROCOMPETENCIA ejercer su función reguladora de los mercados de manera eficaz y genere confianza en la sociedad como a autoridad imparcial en la aplicación de la política de competencia.

El cumplimiento de los objetivos supra indicados permitirá que se alcancen los siguientes resultados esperados:

- Consolidación de un instrumento objetivo para la toma de decisiones en políticas públicas orientadas a evitar prácticas contrarias a la libre competencia. Esto permitirá construir un mecanismo de supervisión que promoverá la identificación y valoración de indicios o elementos de convicción de restricciones a la competencia.
- Fortalecimiento de la capacidad institucional, ya que a través del discernimiento del panorama estructural de los mercados se podrá proceder con estudios e investigaciones de oficio con altas probabilidades de encontrarse limitantes al proceso dinámico de rivalidad de los agentes económicos e identificar las acciones más eficientes para solucionarlos.
- Priorización de los mercados que tienen mayor impacto en el poder adquisitivo de los individuos y en la eficiencia económica de los mercados de bienes y servicios. Se trata de una evaluación estratégica con un enfoque sistemático que basado en criterios precisos permite la identificación de los mercados de bienes y servicios que podrían merecer mayor atención.
- Transparencia en la información para crear credibilidad entre los agentes económicos sobre los procedimientos que realiza el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado de PROCOMPETENCIA mediante la utilización de criterios metodológicos objetivos.
- Promoción de la competencia y apertura de los mercados por medio de la eliminación de barreras injustificadas y restricciones a la libre competencia como resultado de las acciones ejecutadas a partir de la supervisión de los mercados.

Funciones.

Proveer un banco de información permanente sobre el desempeño y las estructuras de los mercados con el propósito de identificar las causas que limitan su funcionamiento a través de datos clasificados y ordenados conforme los criterios establecidos en el presente documento.

Bases de datos.

Los datos utilizados en el Observatorio de PROCOMPETENCIA fueron provistos, de manera enunciativa y no limitativa, por fuentes oficiales de la República Dominicana.

- Banco Central de la República Dominicana (BCRD)
- Ministerio de Hacienda
- Dirección General de Impuestos Internos (DGII)
- Dirección General de Aduanas (DGA)
- Oficina Nacional de Estadística (ONE)
- Instituto Dominicano para la Calidad (INDOCAL)

I. CRITERIOS PARA MONITOREAR LOS MERCADOS

La priorización de los mercados permitirá al Departamento de Estudios Económicos y de Mercados de PROCOMPETENCIA centrarse en aquellos sectores económicos en los cuales si se verificase una limitación a la competencia efectiva, el daño en el bienestar de la sociedad y eficiencia económica sería sustancial. El monitoreo de los mercados se realizará de manera trimestral.

Para el proceso de priorización de los mercados se seleccionaron los siguientes criterios específicos¹, conforme a las mejores prácticas internacionales².

¹ Sólo como muestra referencial y luego de un exhaustivo análisis comparado se utilizaron los criterios aplicados por la Comisión de Competencia Económica de México (COFECE) que son: crecimiento económico, consumo generalizado, impacto transversal, hogares de menores ingresos, sectores regulados, riesgos de conductas monopólicas. De conformidad con la Sección XI del Plan Estratégico 2014-2017. Entre las razones que motivaron observar la línea de análisis seguida por México podemos mencionar que la Autoridad mexicana es considerada a nivel internacional como poseedora de lineamientos adecuados, una dirección ambiciosa y una fortaleza institucional, luego de la modificación de la Ley Federal de Competencia Económica. En junio de 2015, la revista *Global Competition Review* (GCR) otorgó a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) la categoría de 3 estrellas en su ranking anual (Rating Enforcement 2015) sobre evaluación del desempeño de las agencias de competencia. La categoría 3 estrellas otorgadas a COFECE se define como un desempeño bueno, compartiendo clasificación con autoridades como las de Canadá, Suecia y Suiza. En adición, México similar a la República Dominicana tiene altos niveles de concentración en mercados transversales para la economía tales como en el mercado de petróleo, electricidad, telecomunicaciones, medios de comunicación, transportes terrestres (Política de Competencia en México: el paso a la madurez. Febrero 2014).

² Adicionalmente, se analizaron los criterios y/o elementos de selección de estudios de España, Irlanda, Corea, Sudáfrica, Chile, Panamá, Costa Rica, Perú, Colombia, México.

<i>Ponderación en la canasta familiar y alta demanda</i>	<i>Se refiere a productos que tienen una alta incidencia en la canasta básica de los dominicanos o son bienes y servicios de consumo generalizado para la población.</i>
<i>Crecimiento económico</i>	<i>Sectores económicos que tienen una alta incidencia en el Producto Interno Bruto (PIB) del país.</i>
<i>Características del mercado</i>	<i>Se refiere a características de mercados que facilitan la realización de conductas anticompetitivas, actividades que tienen una alta concentración del mercado, o que no existe información disponible sobre el funcionamiento de los mismos, generando inquietudes sobre si existe o no presión competitiva.</i>
<i>Insumos intermedios esenciales</i>	<i>Actividades económicas que producen bienes y servicios intermedios esenciales para otros mercados.</i>
<i>Regulaciones restrictivas</i>	<i>Existen disposiciones regulatorias que podrían limitar la libre competencia.</i>
<i>Inquietudes de la sociedad</i>	<i>Preocupaciones u opiniones que han sido externadas por la sociedad.</i>

Con la finalidad de que el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado realice una priorización correcta de los sectores económicos, se establecen criterios sistemáticos que en primer lugar, responden a un análisis cuantitativo a través de la ponderación de la canasta básica de los productos, sectores de mayor incidencia en el Producto Interno Bruto, y grado de concentración de mercado; y en segundo lugar, a un análisis cualitativo sobre la estructura de los mercados, identificación de insumos esenciales, regulaciones restrictivas e inquietudes de la sociedad.

Se decidió establecer como *primer criterio* la ponderación en la canasta familiar y alta demanda de los productos porque la finalidad de la Ley No. 42-08³ es generar beneficio y valor a favor de los consumidores y usuarios. Se trata pues de un indicador objetivo que orienta al Departamento de Estudios Económicos y de Mercado hacia aquellos productos sensibles, de primera necesidad en los cuales una conducta anticompetitiva afecta de manera significativa el bienestar de la población. Adicionalmente, este indicador es importante porque al momento de la valoración de cada producto se toma su ponderación de la canasta de bienes y servicios de los hogares, creada por el Banco Central de la República Dominicana, lo cual permite utilizar el Índice de Precio al Consumidor (IPC) como mecanismo de visualización de cambios en el nivel de precios

³ Artículo 1 de la ley 42-08 sobre Defensa de la Competencia

de los productos, siendo los precios una de las variables más importante para identificar indicios de prácticas restrictivas de la competencia.

El *segundo criterio* utilizado es la incidencia de los sectores en el crecimiento económico al estar relacionado con el objeto de la Ley No. 42-08 sobre incrementar la eficiencia económica en el territorio nacional y el objetivo general de las economías de generar un crecimiento del Producto Interno Bruto sostenible. La identificación de aquellos sectores de la economía que tienen mayor incidencia en el crecimiento económico a través de su participación porcentual en el Producto Interno Bruto permitirá centrarnos en eliminar limitaciones a la competencia que aumenten la productividad de las industrias y origine un crecimiento económico mayor. Esto contribuye a concentrarnos en aquellos sectores donde una competencia efectiva puede involucrar una mejora en cascada de la productividad en la cadena de valor y en la economía en general⁴.

Posterior a la identificación de la importancia de los sectores económicos, se optó por observar los factores que potencian la realización de conductas anticompetitivas. Este *tercer criterio* sobre características de mercado favorece el uso de indicadores matemáticos y estadísticos que incluye el nivel de concentración de los sectores, cuotas de mercados y su estabilidad en el tiempo, constituyéndose los mismos en una herramienta de alerta efectiva. De igual forma, factores estructurales como las barreras de entradas, vínculos estructurales entre empresa, evolución de la demanda y sectores económicos con ausencia de datos sobre el proceso dinámico de rivalidad de los agentes económicos. Además, este criterio ocupa la tercera posición porque las características estructurales de los mercados son determinantes del funcionamiento, de los resultados de equilibrio (precio, cantidad, calidad) y del grado de intensidad competitiva que puede existir en las industrias⁵.

El *cuarto criterio* corresponde a un proceso de valoración de los insumos que son indispensables para la provisión de productos en uno o más mercados, ya que afectan las consiguientes etapas de los procesos de producción y fabricación de los productos. Cabe precisar, que luego del levantamiento de los datos que engloba el criterio anterior se puede priorizar aquellos mercados que contienen factores que pueden aumentar la probabilidad de ocurrencia de una conducta anticompetitiva y que involucren insumos transversales.

El *quinto criterio* sobre regulaciones restrictivas se decidió establecer para fines de conocer trabas o interferencias injustificadas de las disposiciones regulatorias que tengan un impacto económico en términos de barreras de acceso al mercado o

⁴ Ficha informativa sobre los efectos macroeconómicos de la política de competencia. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Octubre 2014

⁵ Condiciones de mercado que facilitan la colusión entre empresas: el sector de la instalación y el mantenimiento de ascensores en Catalunya. Febrero 2010.

limitación en la expansión de las empresas ya establecidas. Este criterio está en consonancia con la Ley No. 42-08 sobre abogacía de la competencia pero con un énfasis económico.

El criterio relativo a las inquietudes de la sociedad se percibe como un indicador de carácter cualitativo que tomará en consideración opiniones de la sociedad pero filtrando por aquellas inquietudes que parecen tener una causa objetiva o elementos que generen preocupación desde la perspectiva de la competencia. Se optó por colocar en el último lugar al tratarse de información subjetiva que se desprende de la visión de los usuarios, consumidores y público en general.

A continuación se presentan los argumentos que justifican la elección de los criterios establecidos:

Criterio 1: Ponderación en la canasta familiar y alta demanda

El bienestar de la población es gravemente afectado cuando existen limitaciones a la competencia en productos que tienen una alta incidencia en la canasta familiar y son bienes y servicios de consumo generalizado. Estos bienes y servicios indispensables tienen una significativa ponderación en el gasto de los hogares.

Los daños que puede causar una práctica anticompetitiva en un mercado son mayores mientras más inelástica sea la demanda por el producto, debido a que se genera una mayor transferencia del bienestar de los consumidores a los oferentes y causaría una mayor pérdida de eficiencia. Además, aquellos mercados que tienen bienes y servicios que no son fácilmente sustituibles y que son de primera necesidad tienen una mayor probabilidad de generarse una conducta anticompetitiva.

Criterio 2: Crecimiento económico⁶

Restricciones a la libre competencia en sectores económicos que tienen una alta incidencia en el Producto Interno Bruto (PIB) tienden a afectar negativamente y en mayor magnitud la eficiencia dinámica de la economía, el crecimiento de la productividad y por ende, el crecimiento económico en general. Para determinar la incidencia de los mercados en base a este criterio se utilizará el Producto Interno Bruto (PIB) por sectores de origen.

⁶ Ficha informativa sobre los efectos macroeconómicos de la política de competencia. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Octubre 2014.

Dado que los mercados más competitivos acaban experimentando mayores crecimientos de la productividad, la eliminación de prácticas anticompetitivas y barreras a la competencia redundará en crecimientos económicos más rápidos.

Criterio 3: Características del mercado

Se supervisará los sectores con características que faciliten la realización de conductas anticompetitivas y/o que tienen un alto grado de concentración de mercado, debido a que afecta la probabilidad de que una empresa, un grupo de empresas, pueda ejercer exitosamente el poder de mercado.

Se tomará en consideración la presencia de economías de escala, curvas de aprendizaje o externalidades de red, debido a que los mercados con estas características tienen un mayor potencial de efectuarse restricciones verticales. Por ejemplo, los grandes minoristas tienen importantes economías de escala en los costes de las entradas, el elemento más importante del coste de la venta al por menor y tienen la capacidad para explotar otros tipos de economías de escala a nivel de crédito, marketing, finanzas, tecnología⁷.

Asimismo, se observará el grado de madurez de la industria, ya que es más probable la ocurrencia de efectos y/o riesgos anticompetitivos en el contexto de mercados maduros, con demandas estables o en declinación⁸.

Se observará aquellos mercados que tienen una mayor presencia de barreras a la entrada. Así como otras características de los mercados que pueda facilitar la realización de prácticas anticompetitivas tales como la existencia de mecanismos de intercambios de información (por ejemplo, intercambios a través de las asociaciones empresariales).

Asimismo, se observarán los mercados donde no existe información disponible sobre el funcionamiento de los mismos, a fin de reducir la incertidumbre sobre la rivalidad existente en los sectores y subsectores económicos.

Criterio 4: Insumos intermedios esenciales

Los insumos intermedios tienen un impacto transversal en la economía. De no existir una competencia efectiva, los agentes económicos se ven obligados a tener que pagar altos precios por los insumos estratégicos para la producción de bienes y servicios, lo

⁷ Aplicación de la política de la competencia en el sector del comercio al por menor: cuestiones de competencia en la cadena de venta de alimentos al por menor. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Octubre 2016.

⁸ Guía para el análisis de restricciones verticales. Fiscalía Nacional Económica de Chile.

que a la vez se traduce en precios finales más alto para los consumidores, quienes ven afectado su poder adquisitivo.

Un precio más alto de los insumos intermedios incrementa los costos y tiende a mermar la competitividad de las empresas. La existencia de una competencia efectiva en los insumos esenciales constituye un elemento central para el ingreso de otros agentes económicos en el mercado y la expansión o permanencia de agentes económicos en determinadas industrias.

Criterio 5: Regulaciones restrictivas

Las regulaciones restrictivas de la competencia interfieren directamente en la conducta comercial de los operadores, reduciendo el incentivo de los operadores a competir vigorosamente o a limitar la manera en que estos compiten y posicionan sus productos en relación a otros. Además, estas disposiciones pueden interferir de manera indirecta en dicha conducta comercial al establecer barreras de entrada o favorecer a los operadores ya establecidos en detrimento de los nuevos entrantes. Por último, son disposiciones restrictivas si eximen a ciertos mercados o sectores del régimen de competencia⁹. Estas restricciones limitan o menoscaban arbitrariamente la libre empresa y la competencia efectiva.

Criterio 6: Inquietudes de la sociedad

Se vigilarán los sectores económicos en que los consumidores, empresarios, asociaciones y entidades del Estado externen preocupaciones sobre el funcionamiento del mercado que pudiera generar un riesgo de afectación a la libre competencia.

Asimismo, se observarán los sectores económicos en que los agentes económicos participantes hubiesen emitido o emiten comunicados y opiniones que pudieran tener el riesgo de reducir la rivalidad en el mercado (por ejemplo, anuncios anticipados de cambios en los precios).

Para este criterio se prestará atención a los sitios de internet y medios de comunicación tales como la prensa, la radio y/o televisión.

II. PROPUESTA DE MERCADOS

Como prueba piloto se realiza la presente propuesta para priorizar la supervisión de condiciones de competencia en sectores económicos de mayor impacto en el bienestar

⁹ Better Regulation: A Guide to Competition Screening, 2005.

de la sociedad. Estos bienes y servicios fueron elegidos tomando en consideración su alta demanda, crecimiento económico, insumos esenciales, regulaciones restrictivas, las características del mercado, inquietudes de la sociedad. Los mercados a priorizar podrán ampliarse acorde se tenga acceso a mayor información estadística de los mercados.

De manera preliminar se seleccionaron los siguientes mercados:

1. Bienes de consumo masivo e insumo industriales¹⁰:

1.1. Productos alimenticios

- [...]
- [...]
- [...]
- [...]
- [...]
- [...]
- [...]
- [...]

1.2. Insumos industriales

- [...]
- [...]

1.3. Productos de limpieza

- [...]

1.4. Productos de higiene personal

- [...]

III. FUENTES DE INFORMACIÓN

Para la obtención de datos estadísticos en términos reales se utilizarán, de manera de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes fuentes de información:

- Intercambio de información con instituciones del Estado que realizan levantamientos de datos estadísticos de los mercados.

¹⁰ Las informaciones relativas a los mercados seleccionados por el observatorio se considerarán confidenciales en virtud de las limitaciones al acceso en razón del interés público preponderante, conforme las disposiciones de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, No. 200-04, en su artículo No. 17 literales b, d, f, h y j.

- Monitoreo de precios que realiza el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO CONSUMIDOR).
- Estudios de mercados.
- Asociaciones empresariales u otros agentes económicos.
- Medios de comunicación: prensa, radio, televisión.
- Sitios de internet.

IV. REFERENCIAS

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (Octubre de 2014). Obtenido de <https://www.oecd.org/daf/competition/2014-competition-factsheet-print-es.pdf>
- Banco Central de la República Dominicana. (s.f.). Obtenido de http://www.bancentral.gov.do/publicaciones_economicas/otros/metodologia_IPC_base_diciembre_2010.pdf
- Comisión Federal de Competencia Económica. (s.f.). Obtenido de <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca>
- Comisión Federal de Competencia Económica. (s.f.). Obtenido de https://www.cofece.mx/cofece/images/Documentos_Micrositios/HerramientasCompetenciaEconomica_250815_vf1.pdf
- Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. (s.f.). Obtenido de <http://procompetencia.gov.do/docs/CNDC%20GU%C3%8DA%20SOBRE%20COMPETENCIA%20ECON%C3%93MICA%20PARA%20EL%20SECTOR%20P%C3%9ABLICO.pdf>
- Dirección General de Impuestos Internos. (s.f.). Obtenido de <http://www.dgii.gov.do/informacionTributaria/publicaciones/estudios/Documents/ConcentracionMercado2015.pdf>
- Fiscalía Nacional Económica. (s.f.). Obtenido de <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/Gu%C3%ADa-Restricciones-Verticales.pdf>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (2008). Obtenido de <http://www.oecd.org/regreform/sectors/41721965.pdf>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (2015). Obtenido de <http://www.oecd.org/daf/competition/competencia-y-estudios-de-mercado-en-america-latina%202015.pdf>