



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
24 de julio de 2013  
Español  
Original: inglés

---

**Junta de Comercio y Desarrollo**  
**Comisión de Comercio y Desarrollo**  
**Grupo Intergubernamental de Expertos**  
**en Derecho y Política de la Competencia**  
**13º período de sesiones**

Ginebra, 8 a 12 de julio de 2013

Tema 3 a) del programa provisional

**Consultas y conversaciones relativas a los exámenes entre homólogos  
sobre derecho y política de la competencia, examen de la Ley tipo  
de defensa de la competencia y estudios relacionados con las  
disposiciones del Conjunto de Principios y Normas**

### **Efectos de los cárteles en los pobres**

#### **Nota de la secretaría de la UNCTAD**

##### *Resumen*

Los cárteles están prohibidos en la mayoría de las leyes de defensa de la competencia. Tienen consecuencias negativas para todos los consumidores, pero los pobres sufren de manera desproporcionada los efectos de la colusión en el comercio y la contratación pública. Los altos precios, particularmente de los bienes y servicios esenciales, obligan a los pobres a reducir el consumo de esos bienes, o a renunciar a ellos. Además, como pequeños empresarios, los pobres pueden verse denegado el acceso a los mercados o ser objeto de explotación por los cárteles. En la presente nota se examinan varios casos de cárteles de distintas jurisdicciones, en sectores que tienen grandes probabilidades de afectar a los pobres. Se señalan las características comunes de esos cárteles y los problemas que tienen los organismos reguladores de la competencia de creación reciente para detectarlos y llevarlos a juicio. A continuación se analiza si el procesamiento de los cárteles beneficia a los pobres, y de qué manera, y se describen a grandes rasgos las dificultades con que se tropieza a ese respecto. La nota confirma que muy pocos de los organismos reguladores de la competencia recientemente creados han sido capaces de descubrir cárteles y someterlos a juicio. Este es el reto más difícil que afrontan esos organismos, en una esfera en que, por otra parte, es urgente actuar para hacer cumplir la ley. Se señalan también las principales enseñanzas que ha aportado la experiencia adquirida hasta la fecha en el trato con los cárteles. Entre ellas cabe mencionar la necesidad de atribuir suficientes facultades para actuar a los organismos reguladores de la competencia, de dar prioridad a los casos que más afectan a los pobres, de aplicar medidas de defensa y de tener en cuenta las cuestiones de la equidad distributiva al resolver los casos que afectan principalmente a los pobres o a las pequeñas empresas, así como la importancia de la cooperación internacional en la lucha contra los cárteles.

## Índice

	<i>Página</i>
Introducción .....	3
I. El marco conceptual .....	3
II. Ejemplos de casos .....	5
A. Brasil .....	6
B. Chile .....	6
C. Indonesia .....	7
D. Kenya .....	8
E. Perú.....	8
F. República de Corea.....	8
G. Federación de Rusia .....	9
H. Sudáfrica.....	9
I. Turquía .....	10
J. Zambia.....	10
III. Características comunes de los casos de cártel .....	10
A. Tipos de cárteles y sectores afectados .....	11
B. Retos de la lucha contra los cárteles .....	11
IV. Beneficios de las investigaciones de los cárteles para los pobres .....	14
A. Comportamiento de los precios tras la eliminación de los cárteles .....	14
B. Querellas por daños y perjuicios.....	15
C. Evaluación de los efectos de los cárteles en los consumidores.....	15
V. Otras medidas de regulación para aliviar los efectos de los cárteles en los pobres.....	16
VI. Enseñanzas extraídas de la experiencia hasta el momento.....	17
A. Suficientes facultades para actuar.....	17
B. Priorización .....	17
C. Equidad distributiva.....	18
D. Medidas de defensa de la competencia.....	19
E. Cooperación internacional en la lucha contra los cárteles .....	19
VII. Cuestiones que hay que seguir examinando.....	20

## Introducción

1. El objetivo de la mayoría de las leyes de defensa de la competencia es proteger la competencia como proceso y, de esa forma, aumentar la eficiencia de la actividad económica y promover el bienestar del consumidor. La legislación que regula la competencia no suele ocuparse de objetivos sociales y económicos más amplios, como la reducción de la pobreza. Y sin embargo, la aplicación de esa legislación puede aliviar la carga económica que soportan los pobres y complementar de ese modo otras políticas que sí están dirigidas a reducir la pobreza.

2. En la presente nota de antecedentes, preparada para el 13º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, se examinan los efectos de los cárteles en los pobres. Se analizan los problemas que tienen los organismos reguladores de la competencia para investigar los cárteles, y si el procesamiento de estos últimos beneficia o no a los pobres, y de qué manera. La nota se basa en casos tramitados por organismos de regulación de la competencia de creación relativamente reciente; describe algunas de las enseñanzas extraídas de sus experiencias y plantea algunas cuestiones que podrían debatirse en la mesa redonda sobre el tema.

### I. El marco conceptual

3. La pobreza es un problema muy complejo. No es simplemente la falta de un ingreso adecuado; es una combinación de privaciones humanas en diversas dimensiones sociales y económicas. A pesar de los esfuerzos desplegados a nivel nacional y mundial para combatirla, la pobreza humana sigue siendo un problema generalizado en el mundo. Dado su carácter multifacético, muchos gobiernos intentan reducirla aplicando un enfoque amplio e integral que abarca un gran abanico de esferas normativas. El derecho y la política de la competencia pueden sin duda contribuir a este esfuerzo colectivo.

4. Las prácticas anticompetitivas, especialmente los cárteles ilícitos que fijan los precios, limitan la producción o reparten los mercados o los consumidores, conduciendo así a un aumento de los precios, pueden tener un efecto nocivo en los consumidores en general y en los pobres en particular. Cuando los cárteles se relacionan con los llamados bienes o servicios esenciales que satisfacen las necesidades básicas de la vida cotidiana, el efecto en los pobres es particularmente dañino. Entre los bienes y servicios esenciales se cuentan normalmente los alimentos básicos, la medicina, el combustible, el transporte, el agua potable y la electricidad.

5. Los cárteles pueden perjudicar a los pobres tanto como consumidores como en su calidad de pequeños empresarios. Como consumidores, los pobres se ven afectados por los precios más altos de los bienes o servicios esenciales que fijan los cárteles. Aunque estos últimos perjudican a todos los consumidores, los pobres soportan una carga desproporcionada. Los consumidores pobres pueden verse obligados a reducir su consumo del producto cartelizado, o a renunciar a otros productos para poder adquirir los bienes esenciales.

6. Los cárteles pueden repercutir en los pobres también al impedir a las pequeñas y medianas empresas (pymes) entrar en los mercados cartelizados y desarrollar su actividad. Los cárteles pueden perjudicar a las pymes de distintos modos. Estas empresas pueden querer iniciar una actividad en un mercado en que los miembros de un cártel actúan en colusión para impedirles la entrada. Si una pyme emplea un producto cartelizado como insumo, el cártel puede aumentar el costo de producción de la empresa cobrando un precio más elevado por ese insumo. La empresa puede no estar en condiciones de traspasar ese aumento de los costos a sus precios, no quedándole más remedio que aceptar un ingreso

menor o abandonar la actividad. Las pymes pueden también verse indirectamente afectadas por los cárteles cuando venden insumos a los miembros de estos. Los cárteles aumentan los precios y disminuyen la producción, y con esa conducta anticompetitiva reducen las ventas de las pymes a sus miembros. Dado que las pymes generan empleo para los pobres, todo daño que los cárteles causen a las pymes se traducirá en menos puestos de trabajo, agravando así la pobreza.

7. Además de los cárteles de vendedores, los de compradores también pueden tener un efecto perjudicial, especialmente en los agricultores pobres. Estos cárteles se crean en torno a productos básicos importantes, como el café, el algodón, el té, el tabaco y la leche, que constituyen una fuente de ingresos esencial para un gran número de pequeños agricultores y para muchos países en desarrollo<sup>1</sup>. En el mercado del cacao, casi el 90% de la producción mundial de los últimos años noventa procedió de pequeños agricultores<sup>2</sup>. Estos mercados de productos básicos están expuestos a la cartelización por los compradores, debido al insuficiente poder de negociación de los pequeños agricultores frente al reducido número de compradores, que normalmente son grandes empresas transnacionales. Considerando que el 70% de los 1.400 millones de personas extremadamente pobres del mundo en desarrollo vive en zonas rurales<sup>3</sup>, los cárteles de compradores o el abuso del poder de mercado por las grandes agroempresas transnacionales en estos sectores de productos básicos pueden tener un efecto de pauperización directa de los pobres de las zonas rurales y de los países productores.

8. Los cárteles pueden tener efectos más nocivos en los pobres en tiempos de recesión o crisis económicas. Durante las crisis económicas, los pobres son los más afectados, y las pymes son más vulnerables a la recesión económica y tienen menos probabilidades de sobrevivir. Los hogares de bajos ingresos suelen ser los primeros en perder el trabajo. El aumento de los precios causado por los cárteles se suma a la drástica caída de los ingresos, generando más privaciones para los pobres. A título de ejemplo, la crisis de la tortilla en México, provocada inicialmente por factores externos, no solo golpeó a los más pobres sino que también expulsó del mercado a los fabricantes de escasos recursos. La situación se deterioró cuando los grandes productores de tortillas se aprovecharon de la crisis y comenzaron a acaparar para elevar aún más los precios<sup>4</sup>. Incluso en épocas de auge económico, los cárteles de los mercados de combustibles o alimentos básicos pueden desencadenar una crisis para los pobres. Amartya Sen afirma que las hambrunas pueden producirse no solo por falta de alimentos, sino también por las desigualdades inherentes a los mecanismos de distribución de alimentos, y ha aducido al respecto el ejemplo de la hambruna de Bengala de 1943 que, según sostiene, fue causada por un auge económico urbano que elevó los precios de los alimentos, provocando la muerte por inanición de millones de trabajadores rurales cuyos salarios no habían aumentado a la par<sup>5</sup>.

9. Desde esta perspectiva, la aplicación rigurosa de la Ley de defensa de la competencia puede ser un instrumento de política poderoso para lograr que los mercados

<sup>1</sup> Fox, E. M. (2008), Antitrust, economic development and poverty: the other path, en: Qaqaya, H. y Lipimile, G., eds., *The Effects of Anti-competitive Business Practices on Developing Countries and Their Development Prospects*, publicación de las Naciones Unidas, UNCTAD/DITC/CLP/2008/2, Nueva York y Ginebra.

<sup>2</sup> Organización Internacional del Cacao. Disponible en <http://www.icco.org/faq/57-cocoa-production/123-how-many-smallholders-are-there-worldwide-producing-cocoa-what-proportion-of-cocoa-worldwide-is-produced-by-smallholders.html> (consultado el 14 de enero de 2013).

<sup>3</sup> Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas (2011), *Informe sobre la pobreza rural 2011*.

<sup>4</sup> Fox, E. M. (véase la referencia 1).

<sup>5</sup> Sen, A. (1981), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press, Oxford.

generen no solo una asignación eficiente de los recursos sino también trabajo para los pobres. Los datos disponibles indican que los organismos reguladores de la competencia creados recientemente dan prioridad a las prácticas anticompetitivas que afectan a los sectores de los bienes y servicios esenciales. Como se desprende de los ejemplos de casos que se describen en la sección siguiente, las intervenciones de los organismos reguladores de la competencia nacionales contribuyen a aliviar la carga de los pobres. Sin embargo, como se señaló en el párrafo 1, la reducción de la pobreza no es el objetivo principal de las actuaciones de esos organismos. Más bien, es un efecto secundario de la intervención antimonopolio. El objetivo de la mayoría de las leyes de defensa de la competencia es promover la competencia y, de ese modo, aumentar la eficiencia económica y elevar al máximo el bienestar de los consumidores. Los grandes esfuerzos que se observan en esta esfera se centran sobre todo en los sectores seleccionados discrecionalmente por los organismos nacionales de regulación de la competencia, sobre la base de criterios que incluyen el tamaño o el nivel de ingresos de la población afectada. Sin embargo, nada impide que los países en desarrollo conciben y elaboren leyes de defensa de la competencia que tomen en consideración las necesidades de su población y otros objetivos de política. Algunas jurisdicciones consideran explícitamente otros objetivos de política en sus leyes sobre la competencia. Por ejemplo, Sudáfrica utiliza la legislación de defensa de la competencia y su aplicación como medio para contribuir a objetivos económicos y sociales más amplios, como la creación de empleo y su retención, la participación equitativa de las pymes en la economía y una distribución más amplia y racialmente diversificada de la propiedad<sup>6</sup>. Otras jurisdicciones, como la de Kenya, destacan la importancia de promover y aumentar la competencia como medio para eliminar la pobreza en sus directrices de política.

## II. Ejemplos de casos

10. Según un estudio hecho por Lande y Davis<sup>7</sup>, en los Estados Unidos de América las víctimas de los cárteles han recibido más de 9.000 millones de dólares de los Estados Unidos en efectivo, sin contar otras formas de indemnización tales como productos o descuentos, gracias a las actuaciones privadas desde 1990, en solo 25 querellas<sup>8</sup>. La estimación de la Comisión Europea del costo anual de los cárteles clandestinos que operan en la Unión Europea o en un único Estado miembro de la Unión Europea se sitúa entre 25.000 y 69.000 millones de euros<sup>9</sup>. Puesto que los cárteles clandestinos que se descubren solo representan, al parecer, entre el 10% y el 20% del total<sup>10</sup>, es probable que el daño real provocado por los cárteles sea mucho mayor. Estas cifras dan una idea de la dimensión de los perjuicios provocados por los cárteles, y cabe imaginar que los efectos recaerán de manera desproporcionada en los consumidores pobres. En esta sección se dan ejemplos del

<sup>6</sup> Contribución de Sudáfrica al Foro Mundial sobre la Competencia de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), París, 28 de febrero a 1 de marzo de 2013.

<sup>7</sup> Lande, R. H. y Davis, J. P. (2008), Benefits from private enforcement: an analysis of forty cases. *University of San Francisco Law Review*. 42:879-913. Disponible en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1090661](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1090661) (consultado el 16 de abril de 2013).

<sup>8</sup> Citado en Li, K. (2011), On optimizing the deterrence of cartels, documento de trabajo del American Antitrust Institute N° 11-10, 5 de diciembre.

<sup>9</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (2008), documento de trabajo del personal de la Comisión. Documento que acompaña el White Paper on Damages Actions for Breach of the European Commission Antitrust Rules – Impact Assessment, págs. 14 y 15, COM(2008) 165 final. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:0405:FIN:EN:DOC> (consultado el 16 de abril de 2013).

<sup>10</sup> Véase la referencia 9, pág. 15.

funcionamiento de los cárteles en diversos países en desarrollo y economías emergentes en sectores en que es muy probable que resulten afectados los pobres.

## **A. Brasil**

### **1. Gases de uso industrial y médico (2010)<sup>11</sup>**

11. En 2010, el organismo regulador de la competencia del Brasil impuso a cinco empresas y seis de sus directores una multa de 2.900 millones de reales (1.800 millones de dólares de los Estados Unidos) por cartelización en el mercado de los gases industriales. Esta es una de las multas antimonopolio más altas que se hayan impuesto jamás en el Brasil. Las prácticas de colusión, que comenzaron en 1998, consisten en el reparto de la clientela, la manipulación de licitaciones y la fijación de precios. La investigación se inició en 2003, a raíz de una denuncia anónima. El cártel fue descubierto mediante escuchas telefónicas y registros por sorpresa. Una gran empresa del sector, White Martin, fue multada con 2.200 millones de reales, la multa más alta en su género en el Brasil, correspondientes al 50% de su cifra de negocios. White Martin ya había sido condenada por participación en un cártel en 1997. La reincidencia fue un factor importante en la determinación de la multa. Los productos cartelizados se utilizan principalmente en el sector de la salud. Por lo tanto, el cártel tenía un efecto directo en los costos en que incurrían los pacientes y los hospitales, así como las empresas públicas de alcantarillado y agua potable.

### **2. Gasolina (2007)<sup>12</sup>**

12. En 2007, a raíz de un registro por sorpresa, se descubrió un cártel de la gasolina. Los precios del combustible bajaron más de un 10% tras la detección del cártel. Esta caída de los precios del combustible dio lugar a un ahorro general de más de 1 millón de euros. El combustible de venta al por menor es un producto esencial, sobre todo en los países que utilizan principalmente las carreteras para el transporte de personas y mercancías. En el Brasil, las carreteras absorben el 62% del transporte total de mercancías. Los precios del combustible se repercuten en los precios finales de los bienes básicos y de los billetes de autobús, lo que tiene un efecto directo en los pobres.

## **B. Chile<sup>13</sup>**

### **1. Farmacias (2012)**

13. En diciembre de 2008, la Fiscalía Nacional Económica (FNE) presentó una denuncia contra tres cadenas de farmacias minoristas en que las acusaba de una acción concertada que se había traducido en aumentos de los precios de 206 medicamentos entre diciembre de 2007 y marzo de 2008. En abril de 2009 se llegó a un acuerdo extrajudicial entre la FNE y Farmacias Ahumada, por el que estas aceptaron pagar 1 millón de dólares de los Estados

---

<sup>11</sup> Contribución del Brasil a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los "Efectos de los cárteles en los pobres", 13º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Ginebra, 8 a 12 de julio de 2013. Véase también <http://lalibrecompetencia.com/2010/09/09/brazilian-antitrust-agency-fines-gas-cartel-in-us-1-8-billion/> (consultado el 16 de abril de 2013).

<sup>12</sup> Contribución del Brasil al Foro Mundial de la Competencia de la OCDE, París, 28 de febrero a 1 de marzo de 2013.

<sup>13</sup> Contribución de Chile a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los "Efectos de los cárteles en los pobres", 13º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, Ginebra, 8 a 12 de julio de 2013.

Unidos. Este caso tuvo gran repercusión en la opinión pública. En enero de 2012, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) impuso una multa de aproximadamente 20 millones de dólares de los Estados Unidos a cada una de las otras dos cadenas de farmacias minoristas. Estas son las máximas multas aplicables en virtud de la Ley de competencia, y se basan en la gravedad de la conducta desplegada y la magnitud del daño causado a un número importante de consumidores del país. El monto total de las multas impuestas en esa sentencia es superior a la suma de todas las multas aplicadas por el TDLC desde su creación en 2004. En septiembre de 2012, la Corte Suprema reafirmó la decisión del TDLC. En este fallo, los jueces de la Corte Suprema argumentaron que "Las empresas implicadas cometieron una infracción de gravedad extrema, habida cuenta de su naturaleza, de sus repercusiones concretas en el mercado de venta al consumidor de los productos farmacéuticos y de la dimensión del mercado geográfico afectado... El interés económico se sobrepuso a la dignidad humana, a la vida y a la salud de las personas"<sup>14</sup>.

## 2. Carne de ave (en curso)

14. La FNE inició la investigación de un cártel de restricción de la producción integrado por tres empresas productoras de carne de ave y aplicado y vigilado por una asociación comercial en los últimos diez años. Teniendo en cuenta la gravedad de los actos de esas empresas, la duración de su conducta, el poder de mercado que el acuerdo confirió a las empresas implicadas y el carácter esencial de los productos afectados, la FNE solicitó la imposición de las multas máximas previstas en la Ley y la disolución de la asociación comercial. Por primera vez, la FNE presentó pruebas reunidas en registros por sorpresa, gracias a las facultades de incautación establecidas en la reforma de 2009 de la Ley de competencia.

## 3. Transporte público de pasajeros (en curso)

15. En junio de 2011, la FNE inició *ex officio* un proceso judicial contra los servicios de transporte interurbano de pasajeros ofrecidos por empresas privadas. Acusó a dos empresas y una persona de actuar de manera coordinada con vistas a fijar las tarifas públicas y determinar la distribución de la frecuencia de buses en ciertas rutas desde y hacia Santiago. La FNE solicitó la imposición de multas por valor de aproximadamente 7 millones de dólares de los Estados Unidos a una de las empresas y a la persona investigada. La otra empresa quedó exenta de multas por haberse acogido al programa de indulgencia.

## C. Indonesia

### Aceite de palma para cocinar (2009)<sup>15</sup>

16. El organismo regulador de la competencia de Indonesia (KPPU) descubrió un cártel de fijación de precios integrado por 20 fabricantes de aceite de palma para cocinar, y solicitó la imposición de una multa por un total de 31 millones de dólares de los Estados Unidos. Según la estimación del KPPU, las pérdidas de los consumidores en el período de funcionamiento del cártel habían ascendido a 178 millones de dólares de los Estados Unidos. El precio del aceite de cocina bajó tras la declaración pública hecha por el KPPU durante la investigación. El Tribunal Supremo dejó sin efecto la decisión del KPPU,

<sup>14</sup> Véase <http://www.fne.gob.cl/english/2012/09/11/supreme-court-upholds-tdlcs-ruling-against-cruz-verde-and-salcobrand-pharmacies-imposing-the-highest-ever-fines-for-collusion/#more-1216> (consultado el 10 de abril de 2013).

<sup>15</sup> Contribución de Indonesia a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los "Efectos de los cárteles en los pobres", 13º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, Ginebra, 8 a 12 de julio de 2013.

argumentando que las pruebas indirectas en que se había basado el organismo no eran suficientes para probar la infracción.

## **D. Kenya**

### **Transporte<sup>16</sup>**

17. El organismo regulador de la competencia de Kenya investigó los cárteles disfrazados de asociaciones de comercio y bienestar social en el sector del transporte en *matatu* (minibús) y descubrió que se fijaban los precios y se imponían "cargos por entrada en la ruta" a quienes deseaban participar en el mercado. Esto último tenía el efecto de disuadir del posible acceso al mercado a los pequeños empresarios pobres. Las asociaciones recomendaban las tarifas del transporte de pasajeros que debían cobrar sus miembros. El organismo regulador de la competencia emitió una orden de cese y desistimiento contra las asociaciones, que suspendieron entonces las prácticas anticompetitivas. Como consecuencia de ello, las tarifas se estabilizaron. Las prácticas de cartelización en el sector del *matatu* habrían tenido un efecto importante en las familias de bajos ingresos, cuyo gasto en ese tipo de transporte representa el 7% del ingreso, en comparación con un 0,2% en el caso de las familias de ingresos altos.

## **E. Perú**

### **Oxígeno para uso médico (2008)<sup>17</sup>**

18. El organismo regulador de la competencia del Perú descubrió que los proveedores de oxígeno para uso médico del sistema de salud pública del Perú habían distribuido geográficamente las licitaciones de este producto entre 1999 y 2004. Las empresas implicadas fueron sancionadas. Este producto es indispensable para la vida y la salud de las personas que no tienen acceso a las instituciones sanitarias privadas. Por consiguiente, esa conducta habría afectado principalmente a la población de bajos ingresos.

## **F. República de Corea**

### **1. Gas licuado de petróleo (2009)<sup>18</sup>**

19. La Comisión de Comercio Leal de la República de Corea (KFTC) observó que los precios del gas licuado de petróleo (GLP) de uso doméstico se mantenían altos incluso después de enero de 2008, cuando los precios internacionales se habían estabilizado, y en abril de 2008 inició una investigación. Descubrió que los altos precios del GLP de uso doméstico se debían principalmente al alza fijada por los proveedores de ese producto. La KFTC impuso una multa sin precedentes, del orden de 600 millones de dólares de los Estados Unidos, a siete proveedores de GLP por haber fijado los precios al por mayor del gas entre 2003 y 2008. En su comunicado de prensa, la KFTC destacó el hecho de que el GLP es un insumo esencial o una necesidad básica cotidiana para los conductores de taxi y

---

<sup>16</sup> Contribución de Kenya al Foro Mundial de la Competencia de la OCDE, París, 28 de febrero a 1 de marzo de 2013.

<sup>17</sup> Contribución del Perú al Foro Latinoamericano de Competencia de la OCDE, Santo Domingo, 18 y 19 de septiembre de 2012.

<sup>18</sup> Contribución de la República de Corea a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los "Efectos de los cárteles en los pobres", 13º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, Ginebra, 8 a 12 de julio de 2013.



los conductores discapacitados, así como para las familias de las zonas pobres, que no tienen acceso al gas natural licuado, un combustible más conveniente.

## 2. Azúcar (2007)

20. La KFTC descubrió un cártel del azúcar en que estaban implicados tres productores que habían fijado tanto los precios como las cantidades de la oferta entre 1991 y 2005, e impuso las multas correspondientes.

## G. Federación de Rusia

### Cloro (2011)<sup>19</sup>

21. El Servicio Federal Antimonopolio llevó a juicio a un cártel que había operado en el mercado del cloro por más de tres años. El cloro se utiliza en la producción de una gran variedad de productos industriales y de consumo, como los productos farmacéuticos y textiles, y en el saneamiento del agua. Sobre la base de las pruebas obtenidas en registros por sorpresa y de la información recibida de los consumidores de cloro, el Servicio Antimonopolio determinó que nueve empresas habían concertado un acuerdo de cártel para fijar los precios y las cantidades suministradas y repartirse los mercados según la clientela.

## H. Sudáfrica

### 1. Pan y molienda (2007 a 2010)<sup>20</sup>

22. La Comisión de la Competencia del país descubrió que importantes empresas que dominaban el sector de la molienda de maíz y trigo y la producción de pan y harina de maíz habían actuado en colusión para fijar los precios en reuniones y contactos regulares entre 1994 y 2007. El maíz y el trigo son insumos esenciales para alimentos básicos tales como el pan y la harina de maíz, que son especialmente importantes para los pobres. La Comisión inició una investigación de las empresas de panificación y molienda y, en las primeras fases de la investigación, una de las empresas se acogió al programa de indulgencia. Gracias a la información recibida de esta empresa, la Comisión se enteró de que cuatro panaderías se habían puesto de acuerdo para fijar el precio de venta del pan y habían creado también un cártel de la molienda que fijaba los precios y se repartía a los clientes. El Tribunal de la Competencia impuso multas a tres empresas por su participación en el cártel del pan y/o la molienda entre diciembre de 2007 y 2012. En noviembre de 2010, la Comisión llegó a un acuerdo extrajudicial con uno de los principales miembros del cártel. Las disposiciones de dicho acuerdo iban más allá de las sanciones y los recursos convencionales e incluían medidas innovadoras, como el compromiso de reducir los precios y otras medidas encaminadas a subsanar los problemas de la distribución.

<sup>19</sup> Contribución de la Federación de Rusia a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los "Efectos de los cárteles en los pobres", 13º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, Ginebra, 8 a 12 de julio de 2013.

<sup>20</sup> Rakhudu, M. y Kalicharan, A. (2008). Bread and milling cartel. *Competition News*, Edition 28, junio. Disponible en <http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/June-08-Newsletter-28.pdf> (consultado el 15 de abril de 2013); y Comisión de la Competencia de Sudáfrica (2010), Competition Commission settles with Pioneer Foods, comunicado de prensa, 2 de noviembre. Disponible en <http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/Commission-settles-with-Pioneer-Foods2.pdf> (consultado el 15 de abril de 2013).

## 2. Productos farmacéuticos (2008)

23. Al cabo de tres años de investigación, la Comisión de la Competencia inició una acción judicial contra tres empresas farmacéuticas implicadas en licitación colusoria y reparto del mercado para evitar la competencia y manipular los precios de los productos farmacéuticos y los productos suministrados a los hospitales públicos. Uno de los miembros del cártel se acogió al programa de indulgencia y cooperó con la Comisión. Esta consideró que se trataba de un caso importante, en vista de la creciente preocupación pública por el aumento de los costos de la atención de salud, y destacó el hecho de que el comportamiento colusorio era sin duda uno de los factores que contribuían al aumento de los precios en los mercados de la atención sanitaria<sup>21</sup>.

## I. Turquía

### Carne de ave (2008)<sup>22</sup>

24. El organismo regulador de la competencia de Turquía investigó las denuncias hechas en los medios de comunicación sobre la existencia de un acuerdo de fijación de precios y restricción de la producción entre las empresas del mercado de la carne de ave. En la investigación se vieron implicadas 27 empresas y la Asociación de Productores de Aves de Corral y Carne de Ave. Sobre la base de las pruebas encontradas en inspecciones *in situ*, el organismo concluyó que 9 empresas habían participado en un cártel y conjuntamente habían limitado el suministro y aumentado los precios entre 2003 y 2008. El organismo impuso una multa administrativa a cada una de las empresas.

## J. Zambia

### Fertilizantes (2012)<sup>23</sup>

25. Los fertilizantes son un insumo esencial y la más cara de las materias primas del sector agrícola. El Gobierno de Zambia subvenciona en parte el costo de los fertilizantes para los pequeños agricultores pobres. Adquiere los fertilizantes de dos empresas, que vienen ganando la licitación desde hace diez años. Sospechando la existencia de un cártel, la Comisión de la Competencia y la Protección del Consumidor de Zambia llevó a cabo un registro por sorpresa en esas empresas y reunió pruebas de su implicación. Sin embargo, durante la investigación el Gobierno expresó a la Comisión sus preocupaciones por el caso, y en particular por sus posibles efectos de desbaratamiento del suministro de fertilizantes, que podrían conducir a escasez de alimentos e inseguridad alimentaria. En vista de ello, se suspendieron las investigaciones.

## III. Características comunes de los casos de cártel

26. Se ha observado que los sectores de los bienes esenciales tienen características estructurales típicas que los hacen susceptibles a la cartelización. Son sectores muy

---

<sup>21</sup> Comisión de la Competencia de Sudáfrica (2008), Pharmaceutical product cartel referred for prosecution, comunicado de prensa, 11 de febrero. Disponible en <http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/MR012008.doc> (consultado el 15 de abril de 2013).

<sup>22</sup> Contribución de Turquía a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los "Efectos de los cárteles en los pobres", 13º periodo de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, Ginebra, 8 a 12 de julio de 2013.

<sup>23</sup> Contribución de Zambia al Foro Mundial de la Competencia de la OCDE, París, 28 de febrero a 1 de marzo de 2013.

concentrados, en que en muchos casos el producto es homogéneo y tiene pocos o ningún sustituto. De ahí que la elasticidad precio de la demanda sea muy baja. Falta un poder de compra compensatorio, y es por eso que los cárteles son frecuentes en estos sectores. Debido a que la estructura del mercado es parecida en muchos países, o a que los mercados están dominados por el mismo grupo de multinacionales, no es raro que haya cárteles parecidos operando en países diferentes.

## A. Tipos de cárteles y sectores afectados

27. En la mayoría de los casos de cárteles descritos en la sección II, la forma más común es la fijación de precios. Hay también casos de restricción de la producción, reparto de clientes o mercados o manipulación de licitaciones, pero estos son menos frecuentes. En muchos casos de fijación de precios y restricción de la producción, hay asociaciones sectoriales implicadas en la coordinación y el mantenimiento del cártel. En casi todos los casos señalados en la sección II, los consumidores pobres se vieron afectados por el alza de los precios. Los sectores en que se crean cárteles y que tienen más probabilidades de afectar a los hogares pobres son los de los bienes y servicios esenciales, como los alimentos, la medicina, el combustible y el transporte. En algunos sectores, como el del transporte en autobús, el cártel que domina el mercado impide la entrada a este de las empresas pequeñas.

28. Los cárteles de manipulación de licitaciones también son una práctica común. En muchos países en desarrollo, los pobres dependen de los bienes y servicios proporcionados por los gobiernos centrales y locales. Por ejemplo, los proyectos de reducción de la pobreza financiados con recursos públicos o de la asistencia exterior exigen a los gobiernos que adquieran los bienes y servicios necesarios para construir escuelas públicas, hospitales y caminos o para comprar medicamentos, uniformes escolares y otros artículos parecidos. Dados los limitados recursos disponibles, el Estado tiene un fuerte interés en conseguir los bienes y servicios de calidad adecuada que debe adquirir al precio más bajo posible. A este respecto, la debida elaboración de procedimientos de contratación pública, la enérgica aplicación de la ley contra la manipulación de las licitaciones y la prevención de la corrupción son los mejores modos de utilizar los fondos con la mayor eficiencia posible y de beneficiar a los pobres. En los países en que el gobierno tiene un programa de viviendas sociales para familias de bajos ingresos, como el Brasil<sup>24</sup>, y por lo tanto adquiere cemento, la fijación de precios y la manipulación de las licitaciones por los cárteles del cemento pueden representar una pesada carga para el gasto público y reducir los recursos disponibles para ejecutar programas en beneficio de los pobres.

## B. Retos de la lucha contra los cárteles

29. A fin de combatir eficazmente los cárteles, es necesario que los organismos reguladores tengan suficientes facultades para actuar y dispongan de instrumentos de investigación efectivos que faciliten la reunión de pruebas y permitan imponer sanciones eficaces. Algunas jurisdicciones han tenido éxito en el procesamiento de los cárteles, mientras que otras tropiezan con dificultades para hacerlo. En la presente sección se analizan algunas de esas dificultades.

### 1. Reunión de pruebas

30. Uno de los retos de la lucha contra los cárteles es encontrar pruebas de un acuerdo o una comunicación, por ejemplo mediante reuniones, llamadas telefónicas o intercambios de

<sup>24</sup> Contribución del Brasil al Foro Latinoamericano de Competencia de la OCDE, Santo Domingo, 18 y 19 de septiembre de 2012.

correos electrónicos, entre los miembros del cártel. En muchas jurisdicciones, los tribunales buscan pruebas directas de un acuerdo, y las pruebas indirectas se consideran insuficientes para demostrar que ha habido infracción, como en el caso del aceite de palma para cocinar en Indonesia. Sin embargo, encontrar pruebas de un acuerdo de cártel es muy difícil, y representa uno de los mayores retos. Esta dificultad puede superarse si se dota al organismo regulador de la competencia de suficientes facultades y recursos para que pueda llevar a cabo registros por sorpresa, efectuar allanamientos e incautarse de las pruebas y reforzar su propia capacidad humana y técnica para investigar a los cárteles y llevarlos ante la justicia.

## **2. Instrumentos de investigación**

31. En la mayoría de los casos descritos en la sección II, los organismos reguladores de la competencia del Brasil, Chile, la Federación de Rusia, la República de Corea, Sudáfrica y Turquía utilizaron los registros por sorpresa y los programas de indulgencia para descubrir los cárteles. Estos dos instrumentos han demostrado ser eficaces para reunir pruebas. Por consiguiente, es fundamental que los organismos reguladores de la competencia estén facultados para llevar a cabo esos registros o visitas no anunciadas en los locales de los presuntos miembros de los cárteles, y que puedan acceder a las fuentes de información físicas y virtuales, como los archivos físicos y las computadoras, sin que medie la autorización de los empleados o del personal directivo de las empresas.

32. En cuanto a los programas de indulgencia, se observa que numerosos países en desarrollo que tienen un buen historial de aplicación de la ley de defensa de la competencia, como el Brasil, Chile, la República de Corea, Sudáfrica y Turquía, han establecido programas de indulgencia tras haber logrado enjuiciar a algunos cárteles. Esta experiencia confiere a los organismos reguladores de la competencia cierta credibilidad que es esencial para el funcionamiento eficaz del programa de indulgencia. Otro factor que influye en la eficacia de los programas de indulgencia es la severidad de las sanciones. Solo si se imponen sanciones severas y se exige su cumplimiento estarán los miembros de los cárteles motivados para ofrecerse a cooperar con las autoridades. La KFTC ha señalado que algunos cárteles que llevaban mucho tiempo operando sin ser detectados han sido descubiertos gracias al aumento de la transparencia y los incentivos, y a la clara previsibilidad de las penas<sup>25</sup>.

## **3. Investigaciones prolongadas**

33. Las investigaciones de los cárteles suelen durar varios años. Son un proceso largo y gravoso. Los organismos reguladores de la competencia necesitan personal bien preparado para realizar los registros por sorpresa y aplicar eficazmente los programas de indulgencia. También necesitan el apoyo de otras instituciones gubernamentales, como el poder judicial y la policía. No obstante el tiempo y los recursos que se invierten en cada caso de investigación de un cártel, el resultado puede ser frustrante, cuando no se logra obtener las pruebas necesarias y los tribunales rechazan los indicios existentes por considerarlos insuficientes.

## **4. Sanciones**

34. La severidad de las sanciones es importante para disuadir a las empresas de formar cárteles y alentarlas a acogerse a los programas de indulgencia<sup>26</sup>. En cuanto a la

---

<sup>25</sup> Contribución de la República de Corea a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los "Efectos de los cárteles en los pobres", 13º periodo de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, Ginebra, 8 a 12 de julio de 2013.

<sup>26</sup> UNCTAD (2010), Sanciones y recursos apropiados, TD/RBP/CONF.7/5, Ginebra, 30 de agosto. Disponible en [http://unctad.org/es/Docs/tdrbpconf7d5\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/Docs/tdrbpconf7d5_sp.pdf) (consultado el 15 de abril de 2013).

determinación del importe de las multas, las jurisdicciones utilizan diversos criterios, tales como el tamaño del mercado, la población afectada y la reincidencia de los miembros. La República de Corea tuvo en cuenta el tamaño del mercado y de la población en su investigación del cártel del GLP. Del mismo modo, el Brasil impuso una multa sin precedentes al cártel del gas de uso industrial y médico, basándose en el uso de los productos, el efecto del cártel y la reincidencia. Chile impuso las máximas multas aplicables en virtud de la Ley de competencia en el caso de las farmacias, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta y el número de consumidores afectados. En el recuadro 1 se describen algunos logros ejemplares en la defensa de la competencia.

#### Recuadro 1

##### **Logros ejemplares en la defensa de la competencia**

La apertura de los mercados a la competencia, o la mejora de las condiciones para competir, pueden ser más útiles para mitigar los efectos de las prácticas anticompetitivas en los pobres que la adopción de medidas *ex post* basadas en investigaciones largas y onerosas.

##### **Croacia**

El organismo regulador de la competencia de Croacia emitió en 2010 un dictamen sobre la competencia en los servicios de taxi. El organismo propuso que las normas existentes, que limitaban el número de competidores, se sustituyeran por otras que permitieran a las asociaciones interesadas fijar los precios, con condiciones flexibles y un acceso más fácil al mercado. Como consecuencia de ello, el número de competidores aumentó, los precios bajaron entre un 45% y un 50% con respecto al precio del monopolio anterior, el número de recorridos aumentó un 100%, el servicio se diversificó y se promovió la innovación y la protección ambiental<sup>27</sup>.

##### **Kenya**

Kenya abrió el sector de la molienda de maíz a la competencia. Sin embargo, el costo de la harina de maíz seguía siendo alto, debido principalmente a la concentración de las empresas y a los precios mínimos impuestos por la Asociación de Molineros de Cereales a sus miembros. El organismo regulador de la competencia de Kenya solicitó un examen del reglamento interno de la Asociación. Como resultado de ello, esas normas se suprimieron y se fortaleció la competencia, lo que condujo a una disminución de los precios. Esta medida benefició a los consumidores pobres, ya que el maíz y sus derivados son bienes esenciales para las familias de bajos recursos<sup>28</sup>.

##### **República de Corea**

En 2010, la KFTC autorizó la participación de más empresas, incluidas las empresas de gas municipales, en el sector de la venta de gas natural licuado al consumidor, que había estado bajo el monopolio de la Compañía de Gas de Corea. Se espera que aumente la competencia en el mercado de venta al por menor de gas natural licuado y que ello conduzca a una reducción de los precios y una mejor calidad de los servicios<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Contribución de Croacia a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los "Efectos de los cárteles en los pobres", 13º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, Ginebra, 8 a 12 de julio de 2013.

<sup>28</sup> Contribución de Kenya al Foro Mundial de la Competencia de la OCDE, París, 28 de febrero a 1 de marzo de 2013.

<sup>29</sup> Contribución de la República de Corea a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los "Efectos de los cárteles en los pobres", 13º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, Ginebra, 8 a 12 de julio de 2013.

**Federación de Rusia**

El Servicio Federal Antimonopolio de Rusia consiguió que el mercado nacional del hormigón, un sector muy concentrado, se abriera a la competencia extranjera. Esta medida se tradujo en una reducción de los precios de ese material, que se utiliza ampliamente en la construcción de viviendas, incluidas las viviendas sociales<sup>30</sup>.

**Zambia**

La Comisión de la Competencia de Zambia logró que se liberalizara la entrada internacional en el sector de las telecomunicaciones, administrado por la empresa estatal competente. Como resultado de ello, el costo de las llamadas internacionales bajó un 70%, beneficiando a los consumidores pobres que antes no tenían acceso a este servicio<sup>31</sup>.

#### **IV. Beneficios de las investigaciones de los cárteles para los pobres**

35. En muchos de los casos arriba mencionados, los cárteles fueron descubiertos gracias a los registros por sorpresa y a los programas de indulgencia. En el caso del cártel de la gasolina del Brasil, los registros por sorpresa contribuyeron a provocar una merma inmediata del 10% de los precios. Sin embargo, en muchas investigaciones esto no sucede. En el caso del cártel del pan en Sudáfrica, los precios del pan aumentaron tras el descubrimiento del cártel y la imposición de multas a uno de sus miembros. La aplicación eficaz no genera necesariamente una disminución inmediata de los precios. Además, los organismos reguladores de la competencia no evalúan por lo general los efectos del procesamiento de los cárteles en los precios en los años que siguen a su decisión. Tampoco estudian las tendencias relativas al acceso al mercado de nuevas empresas, especialmente de pymes. Por consiguiente, no se puede partir del supuesto de que la lucha contra los cárteles suprime enteramente los efectos negativos de estos en los pobres. Sin embargo, la eliminación de los cárteles contribuye a aumentar la eficiencia y el bienestar del consumidor en la economía. Las investigaciones de los cárteles y las multas tienen también un efecto disuasorio en la formación de nuevos cárteles.

##### **A. Comportamiento de los precios tras la eliminación de los cárteles**

36. La imposición de grandes multas a los miembros de los cárteles no beneficia directamente a los pobres o a las pymes. Las multas cobradas no se distribuyen entre quienes sufrieron los efectos del cártel, sino que van a parar, por lo general, al presupuesto del Estado. Por lo tanto, la lucha contra los cárteles no redundará en ningún beneficio real para los consumidores hasta que no bajan los precios. En los sectores de los alimentos básicos, una disminución del precio sería un resultado eficaz de la investigación de un cártel desde la perspectiva de los pobres.

37. El reto radica en que el procesamiento de un cártel no garantiza la caída de los precios. En teoría, la desintegración de un cártel debería dar lugar a una disminución del precio. Sin embargo, en la práctica, es frecuente que no sea así. En muchos casos de acciones judiciales eficaces contra los cárteles, los precios tienden a mantenerse en el nivel

<sup>30</sup> Contribución de la Federación de Rusia a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los "Efectos de los cárteles en los pobres", 13º periodo de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, Ginebra, 8 a 12 de julio de 2013.

<sup>31</sup> Contribución de Zambia al Foro Mundial de la Competencia de la OCDE, París, 28 de febrero a 1 de marzo de 2013.

más alto. Aunque es difícil demostrar los beneficios del procesamiento de los cárteles para los pobres, el Brasil tiene un logro ejemplar que ofrecer al respecto. En el caso del cártel de la gasolina (véase la sección II) en la ciudad de João Pessoa, los registros por sorpresa tuvieron un efecto inmediato y los precios de la gasolina bajaron en más del 10%. Este es un resultado que todo organismo regulador de la competencia quisiera obtener en la investigación de un cártel. Si se multiplica el nivel medio de consumo de gasolina por la disminución del precio, se puede ver que la investigación condujo a un ahorro de más de 1 millón de euros al mes para toda la ciudad.

38. El caso del cártel del pan en Sudáfrica representa el escenario opuesto. A pesar del descubrimiento del cártel y de la imposición de sanciones, los precios del pan se mantuvieron altos. Ante este resultado frustrante, la Comisión de la Competencia adoptó la medida audaz de concertar un acuerdo extrajudicial con uno de los principales miembros del cártel, que incluía el compromiso de reducir los precios y establecía unos niveles mínimos de reducción de las utilidades brutas para cada categoría de pan. En un acuerdo de este tipo, la Comisión de la Competencia desempeña un papel análogo al de una entidad reguladora de los precios. Esta intervención hizo bajar los precios del pan al por mayor y al por menor.

## **B. Querellas por daños y perjuicios**

39. La posibilidad de obtener indemnización mediante una querrela por daños y perjuicios es otra forma en que pueden beneficiarse los pobres o las pymes. Muchas jurisdicciones tienen una base jurídica que permite a las partes afectadas solicitar privadamente una indemnización por los daños que les ha causado el cártel. Sin embargo, las querellas por daños y perjuicios no son frecuentes, salvo en ordenamientos jurídicos bien establecidos como el de los Estados Unidos de América. Hay muchos obstáculos prácticos que explican el uso infrecuente de las demandas civiles: es muy difícil reunir a los consumidores y organizar una acción colectiva; y si ello se logra, el reto siguiente es aportar las pruebas del daño sufrido, lo que no es fácil para los pobres y las pymes y puede entrañar altos costos.

40. Sin embargo, las querellas están cobrando más importancia como medida de seguimiento del procesamiento de los cárteles. Un ejemplo de ello es el cártel del GLP en la República de Corea. Tras la decisión de la KFTC, las asociaciones de conductores de taxis y una asociación de personas discapacitadas presentaron una demanda por daños y perjuicios contra los miembros del cártel. El pleito entrañó la participación de más de 30.000 conductores de taxis y personas discapacitadas, convirtiéndose así en uno de los mayores en su género.

## **C. Evaluación de los efectos de los cárteles en los consumidores**

41. Como se mencionó en el párrafo 10, existe ya un conjunto de pruebas empíricas de los efectos que los cárteles tienen en los consumidores. Algunas jurisdicciones calculan los daños provocados por el cártel durante la investigación. Indonesia es un buen ejemplo de ello. En sus esfuerzos por elevar la conciencia pública sobre los efectos nocivos de los cárteles, el KPPU intentó calcular los daños causados en los principales casos de cartelización, incluido el del aceite de palma para cocinar. Esta práctica podría ayudar a obtener apoyo de otros órganos gubernamentales y del público en general, reforzando así la posición de los organismos reguladores de la competencia.

42. Otras jurisdicciones suelen evaluar *a posteriori* el efecto de sus investigaciones de los cárteles. El objetivo es determinar el éxito de cada intervención particular. El resultado

de la evaluación *ex post* puede ser útil para sensibilizar a la opinión pública sobre los daños causados por los cárteles. Sin embargo, esa evaluación de los efectos de la lucha contra los cárteles no es muy frecuente. Ello se debe en parte a que los organismos reguladores de la competencia tienden a concentrar sus recursos en demostrar la infracción. Cuando se trata de bienes y servicios básicos, son los precios después de la eliminación del cártel los que preocupan principalmente a los pobres. A este respecto, la vigilancia de los precios *ex post* podría ser un buen punto de partida para los organismos reguladores de la competencia, como se demostró en el Brasil en el caso del cártel de la gasolina.

## V. Otras medidas de regulación para aliviar los efectos de los cárteles en los pobres

43. Muchos países en desarrollo, tales como Filipinas, Kenya, Malasia y Zimbabwe, tienen leyes de control de precios. Los planes de control de precios tienen por objeto mantener la asequibilidad de los alimentos y bienes básicos para los consumidores, especialmente los pobres, regulando el acaparamiento, los precios excesivos o la especulación, y a veces incluso los cárteles en los tiempos de escasez. Normalmente abarcan una gama de bienes esenciales, como el pan, la harina y el combustible, que en su mayoría coinciden con los productos de los ejemplos dados en la sección II.

44. Muchos países en desarrollo recurren a menudo a este instrumento para controlar los precios de los alimentos y bienes básicos. Filipinas ofrece un ejemplo reciente de ello. Tras una denuncia presentada por los panaderos, el Departamento de Comercio e Industria (DTI), que es el responsable de la aplicación de la Ley de precios, determinó que había habido especulación por parte de las empresas productoras de harina. El DTI les ordenó que se abstuvieran de vender harina a los precios vigentes y que redujeran esos precios en más del 10%. Para asegurarse de que los precios de la harina se mantuvieran en un nivel razonable, el DTI estableció un plan de vigilancia y control continuos de los precios que le permite notificar a los molineros que deben revisar y bajar sus precios, cuando lo considera necesario<sup>32</sup>. En algunos casos, los órganos gubernamentales pueden colaborar con los organismos reguladores de la competencia para vigilar las fluctuaciones de los precios en los sectores de los bienes básicos y adoptar las medidas necesarias.

45. Cuando se aplican leyes de defensa de la competencia, es posible que la aplicación activa de la legislación de control de precios sea un obstáculo para el examen antimonopolio. En comparación con la aplicación de las leyes antimonopolio, el plan de control de precios puede parecer más eficaz para bajar los precios de los bienes básicos de los pobres. Sin embargo, es bien sabido que los controles directos de los precios reemplazan el proceso del mercado, creando así una serie de efectos adversos que se han observado en muchos países. Pueden conducir a una escasez de los productos controlados al disminuir artificialmente los precios, y aplazar el proceso por el que el mercado encuentra su equilibrio. La intervención gubernamental puede tener consecuencias imprevistas, como la de facilitar la aparición de cárteles. En varios exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y la política de la competencia organizados por la UNCTAD se ha observado que, cuando los responsables de la formulación de políticas se encuentran ante un aumento de los precios de los productos básicos, a menudo se reúnen con las empresas y las alientan a acordar colectivamente precios "razonables". Por consiguiente, se recomienda vivamente que los países utilicen el control directo de los precios con cuidado y moderación. A este respecto, es muy importante la función de defensa de la competencia. El organismo regulador de la competencia de Kenya se adelantó oportunamente, mediante

<sup>32</sup> Contribución de Filipinas al Foro Mundial de la Competencia de la OCDE, París, 28 de febrero a 1 de marzo de 2013.



actividades de defensa de la competencia, a la introducción de controles de los precios por el poder legislativo de Kenya durante el período de inestabilidad de los precios de los productos básicos de 2010, con respecto a algunos productos esenciales como la harina de trigo, el arroz, el aceite de cocina, el azúcar y la gasolina<sup>33</sup>.

## VI. Enseñanzas extraídas de la experiencia hasta el momento

### A. Suficientes facultades para actuar

46. Es importante que los organismos reguladores de la competencia estén dotados por ley de suficientes facultades para llevar a cabo eficazmente las investigaciones de los cárteles. Los registros por sorpresa y los programas de indulgencia son los instrumentos más útiles en la detección y el procesamiento de los cárteles. A fin de poder reunir pruebas, esos organismos deben estar facultados para llevar a cabo registros por sorpresa o visitas no anunciadas en los locales de los miembros de los cárteles, y para realizar allanamientos e incautarse de los documentos necesarios.

47. Las jurisdicciones de países en desarrollo y emergentes prósperos, como el Brasil, Chile, la República de Corea, Sudáfrica y Turquía, utilizan eficazmente estos instrumentos en la lucha contra los cárteles. Esas jurisdicciones han desarrollado sus prácticas de aplicación de la ley paso a paso, hasta alcanzar el nivel de las jurisdicciones más avanzadas en el enjuiciamiento de los cárteles, con un creciente número de casos a lo largo de los años.

### B. Priorización

48. Para que el derecho y la política de la competencia beneficien a los pobres, el organismo regulador de la competencia debería desempeñar un papel mayor, asignando estratégicamente sus recursos o fijando sus prioridades para combatir la conducta anticompetitiva, en particular los cárteles en los sectores que tienen más probabilidades de afectar a los pobres. Varias jurisdicciones ya han establecido un marco de priorización de una forma u otra. Estos marcos dan prioridad a los sectores o productos que afectan a los pobres. Sudáfrica constituye un buen ejemplo. En 2008, la Comisión de la Competencia estableció tres criterios para la priorización como parte de su proceso de planificación estratégica. Uno de esos criterios es el efecto en los consumidores pobres. Los cárteles se tratan como una prioridad transversal. La Comisión también determinó, sobre la base de estos criterios, cuatro sectores prioritarios, a saber, los alimentos y el procesamiento de productos agrícolas, la infraestructura y la construcción, la banca, y los productos industriales intermedios<sup>34</sup>. De igual modo, el organismo regulador de la competencia de Kenya se preocupa de asegurar el acceso de los pobres a los alimentos y servicios básicos a precios asequibles<sup>35</sup>.

49. En respuesta a la amenaza de inflación tras la crisis económica mundial, la KFTC de la República de Corea estableció un programa para vigilar la fijación de precios de los principales artículos en que el alza de los precios podía tener efectos graves en los hogares.

<sup>33</sup> Contribución de Kenya al Foro Mundial de la Competencia de la OCDE, París, 28 de febrero a 1 de marzo de 2013.

<sup>34</sup> Ramburuth, S. (2008), The Commission's approach to prioritization, *Competition News*, Edition 28, junio. Disponible en <http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/June-08-Newsletter-28.pdf>.

<sup>35</sup> Contribución de Kenya al Foro Mundial de la Competencia de la OCDE, París, 28 de febrero a 1 de marzo de 2013.

Se asignó una cantidad considerable de recursos a este programa, lo que permitió seguir de cerca las variaciones de los precios de los productos que se consideraban estrechamente relacionados con las necesidades básicas de las personas, como el combustible y los alimentos. Con esta iniciativa, se detectaron varios cárteles en los mercados de los tallarines instantáneos, los huevos y la gasolina.

50. Independientemente de que exista o no un marco de priorización oficial, muchos organismos, como los de Indonesia y Mauricio, concentran sus actuaciones en los sectores que atienden a las necesidades básicas de las personas. Sin embargo, muy pocos de los organismos reguladores de la competencia creados recientemente han logrado descubrir cárteles importantes y procesarlos. Los cárteles siguen siendo el reto más difícil, y la esfera en que es más necesario actuar para hacer cumplir la ley.

51. Considerando los retos que entraña la lucha contra los cárteles y las limitaciones de recursos que aquejan a numerosos organismos en los países en desarrollo, los organismos reguladores de la competencia podrían centrar sus esfuerzos en los sectores en que los cárteles tienen un efecto más grave en un segmento relativamente mayor de la población, especialmente en los pobres. También podrían estudiar la contratación pública y examinar, en cooperación con el organismo de contratación pública, el comportamiento de los licitadores en las situaciones en que se sospecha la manipulación de una licitación. Estos estudios pueden revelar pautas que indiquen el reparto del mercado o la rotación de ofertas<sup>36</sup>.

### C. Equidad distributiva

52. La idea convencional con respecto a las medidas antimonopolio es que estas no son la herramienta adecuada para abordar las cuestiones de la equidad. Se dice que las medidas antimonopolio están diseñadas para aumentar la eficiencia, y no son el instrumento normativo apropiado para tratar los aspectos de la distribución. Cabe argumentar que en tiempos de crisis y recesión económicas, el derecho y la política de la competencia deberían desempeñar un papel más proactivo en las cuestiones de la equidad, especialmente cuando las prácticas anticompetitivas afectan a los pobres y a las pymes.

53. De acuerdo con este argumento, algunas jurisdicciones actúan de manera más enérgica, especialmente en la concepción de recursos y arreglos en los casos de cartelización. Sudáfrica ofrece un ejemplo interesante. En su famoso caso del cártel del pan y la molienda, la Comisión de la Competencia concertó, con uno de los principales miembros del cártel, un acuerdo extrajudicial que iba más allá de las sanciones convencionales y abordaba directamente las cuestiones de la equidad. El acuerdo incluía la exigencia de que, en primer lugar, la empresa ajustara sus precios de la harina y el pan reduciendo su utilidad bruta; en segundo lugar, la empresa debía realizar un pago de 250 millones de rand para crear un Fondo de competitividad en la elaboración de productos agrícolas, que promovería la competitividad, el empleo y el crecimiento en las cadenas de valor de los alimentos y proporcionaría financiación a las pymes; en tercer lugar, la empresas aumentarían su gasto de capital para incrementar la producción y crear puestos de trabajo<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> UNCTAD (2005), Síntesis de las investigaciones de cárteles recientes que se han hecho públicas, TD/RBP/CONF.6/4, Ginebra, 5 de septiembre. Disponible en [http://unctad.org/sp/docs/tdrbpconf6d4\\_sp.pdf](http://unctad.org/sp/docs/tdrbpconf6d4_sp.pdf) (consultado el 16 de abril de 2013).

<sup>37</sup> Comisión de la Competencia de Sudáfrica (2010), Competition Commission settles with Pioneer Foods, comunicado de prensa, 2 de noviembre. Disponible en <http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/Commission-settles-with-Pioneer-Foods2.pdf> (consultado el 16 de abril de 2010).

## D. Medidas de defensa de la competencia

54. La defensa es importante a fin de asegurar la coherencia entre las diferentes políticas y medidas gubernamentales para aumentar la competencia en los mercados. Sin embargo, los organismos reguladores de la competencia tienen problemas para encontrar soluciones de compromiso entre los objetivos más amplios de la política económica o social y la aplicación estricta del derecho de la competencia. El caso de los fertilizantes en Zambia es un buen ejemplo que ilustra esta dificultad. Los organismos reguladores de la competencia por sí solos no pueden siempre cumplir la función de promover la competencia. Necesitan el apoyo de otros órganos gubernamentales y del poder judicial. Para lograr ese apoyo, es necesario que otras instituciones también entiendan la importancia y los beneficios de la competencia. La labor de defensa es, pues, crucial para difundir una cultura de la competencia entre las instituciones de los gobiernos y otros interesados y aplicar eficazmente la legislación correspondiente. En ocasiones, la falta de voluntad política puede impedir la aplicación eficaz de medidas de lucha contra los cárteles por el organismo regulador de la competencia. Peor aún, esas carencias pueden reforzar el comportamiento anticompetitivo, al establecer un precedente que indica a las otras empresas que las violaciones del derecho de la competencia pueden quedar impunes. En el recuadro 1 que figura más arriba se describen algunos ejemplos de medidas de defensa que han dado buenos resultados en diversas jurisdicciones.

## E. Cooperación internacional en la lucha contra los cárteles

55. Las organizaciones internacionales como la OCDE, la UNCTAD y la Red Internacional de Competencia ofrecen foros para el intercambio de información y experiencias respecto de la lucha contra los cárteles entre los organismos reguladores de la competencia y para la realización de estudios en esta esfera.

56. En los casos de cárteles transfronterizos, la cooperación entre los organismos reguladores de la competencia es crucial. Tanto los acuerdos oficiales como la cooperación oficiosa entre esos organismos han sido eficaces en muchos casos de cárteles que afectaban a varias jurisdicciones<sup>38</sup>. Cuando los países en desarrollo no tienen un programa de indulgencia o un acuerdo de cooperación oficial con otros países, la cooperación oficiosa puede ser un instrumento valioso en sus investigaciones de los cárteles internacionales. Aunque no se puede intercambiar información confidencial con organismos extranjeros sin el consentimiento de las partes interesadas, la experiencia ha demostrado que la cooperación oficiosa entre los organismos facilita el intercambio de información sobre el estado de la investigación, los enfoques teóricos, los métodos de investigación y el diseño de los recursos. Sin embargo, merece la pena estudiar los acuerdos oficiales del tipo del acuerdo de cooperación negociado entre la Unión Europea y Suiza, porque son vías que están disponibles para el intercambio de información confidencial reunida en el curso de una investigación. Ese intercambio de información está sujeto a ciertas condiciones, como el respeto de la confidencialidad y las normas de protección de datos. Con ese fin, es necesario que las jurisdicciones preparen los marcos jurídicos necesarios para satisfacer esas condiciones y generar confianza en sus sistemas jurídicos e institucionales.

57. Los esfuerzos regionales o mundiales para aumentar la cooperación pueden basarse en los marcos existentes. La facilitación del intercambio de la información de dominio público a través de una red de inteligencia sería beneficiosa para todos los participantes,

---

<sup>38</sup> UNCTAD (2012), *Prácticas anticompetitivas transfronterizas: los retos para los países en desarrollo y las economías en transición*, TD/B/C.I/CLP/16, Ginebra, 19 de abril. Disponible en [http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ciclpd16\\_sp.pdf](http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ciclpd16_sp.pdf) (consultado el 16 de abril de 2013).

especialmente para los organismos de los países en desarrollo. La red de inteligencia podría crear un sistema de alerta para informar a los organismos reguladores de la competencia sobre los cárteles que se ha podido enjuiciar, las técnicas de detección y la reunión de pruebas. La UNCTAD está trabajando actualmente en la creación de un banco de datos en línea, la Plataforma Común de Información. La Plataforma ofrecerá un foro virtual para que los organismos reguladores de la competencia compartan información no confidencial sobre los casos, ya cerrados y en curso, de violaciones del derecho de la competencia, particularmente los de carácter transfronterizo. Su objetivo es promover la actitud de la comunicación entre las jurisdicciones, facilitando la identificación de violaciones parecidas investigadas por otras jurisdicciones y ofreciendo ejemplos de retos similares enfrentados por otros<sup>39</sup>.

## VII. Cuestiones que hay que seguir examinando

58. Las siguientes preguntas revisten interés para la continuación del debate sobre el tema:

a) ¿Deberían los objetivos de la aplicación del derecho de la competencia ser complementarios a los objetivos económicos y sociales generales del país relativos a la reducción de la pobreza?

b) ¿Deberían los organismos reguladores de la competencia desempeñar un papel en la reducción de la pobreza? En caso afirmativo, ¿cuál debería ser su función?

c) ¿Qué tipo de sanciones y recursos podrían diseñar los organismos reguladores de la competencia para mitigar los efectos de los cárteles en los pobres?

d) ¿Deberían los organismos reguladores de la competencia establecer las prioridades de su trabajo teniendo en cuenta los sectores o prácticas que tienen más probabilidades de afectar a los pobres y las pymes?

e) ¿Deberían los organismos reguladores de la competencia de los países en desarrollo ocuparse de las cuestiones de la equidad distributiva?

f) ¿Deberían los organismos reguladores de la competencia evaluar las repercusiones de sus acciones en la mitigación de los efectos negativos en los pobres y las pymes?

---

<sup>39</sup> Ezrachi, A. y Qaqaya, H. (2012), UNCTAD's Collaborative Information Platform, *Concurrences Competition Law Journal*, Concurrences 4-2012 – Horizons, págs. 204 a 207. Disponible en: [http://www.concurrences.com/IMG/pdf/07.concurrences\\_4-2012\\_horizons\\_ezrachi\\_qaqaya-2.pdf](http://www.concurrences.com/IMG/pdf/07.concurrences_4-2012_horizons_ezrachi_qaqaya-2.pdf).