



ENSAYO SOBRE PERSPECTIVA ECONOMICA Y EL DERECHO DE LA COMPETENCIA EN GUATEMALA

LUIS PABLO CÓBAR BENARD¹

RESUMEN

El ensayo presenta una síntesis de los principales aspectos económicos de Guatemala, y su relación con la economía de mercado. De inicio se explica, a través del apartado de antecedentes históricos, una visión literaria e histórico-política, sobre cómo el proceso de colonia y su posterior independencia de España, fomentó la instauración de estructuras económicas que prevalecen hasta la actualidad. Luego, se realiza un breve recorrido por los proyectos e iniciativas de leyes de competencia económica más relevantes, que aparecieron en el año 2000 hasta la última que

1 Luis Pablo Cobar, Abogado y Notario graduado con grado de licenciatura en la Universidad de San Carlos de Guatemala, actualmente en fase de conclusión de Maestría en Economía por la Universidad Francisco Marroquín y el Centro de Estudios Superiores Manuel Ayau de Madrid. Socio de la Firma INTEGRUM, Miembro fundador del Instituto de Derecho de la Competencia. Ubicación: 18 calle 24-69 zona 10, Empresarial Zona Pradera, Torre III, nivel 12, Oficina 1208, Ciudad de Guatemala; Teléfonos +502 22591200 y +502 55287572; correo electrónico Lcobar@idc.org.gt y Lcobar@integrum.gt.

apareció en el año 2016, Iniciativa No. 5074. Acto seguido, se realiza una interpretación acerca de cómo influiría la implementación de una política de competencia, en el mejoramiento de las variables económicas mencionadas, basado en datos y experiencias de otros países como México y El Salvador. Por último, se resalta la importancia del trabajo de los centros de pensamiento, principalmente en la divulgación y generación de cultura de competencia, tal es el caso del Instituto de Derecho de la Competencia en Guatemala, el cual ha desarrollado una importante red de contactos internacionales.

Palabras clave: economía en Guatemala; libre competencia; Instituto de Derecho de la Competencia.

ESSAY ON ECONOMIC OUTLOOK AND COMPETITION LAW IN GUATEMALA

ABSTRACT

The essay presents a summary of the main economic aspects of Guatemala, and their relationship to a market economy. The beginning consists in an explanation through the historical background, a political-historical and literary vision of how the process of settlement and subsequent independence from Spain, encouraged the establishment of economic structures prevailing until today. Then, a brief report regarding the most relevant projects and law initiatives of competition, which first appeared in 2000 and last in 2016, Initiative No. 5074. Later, an interpretation is made about how the implementation of a competition policy could influence the improvement of the aforementioned economic variables, based on data and experience from other countries like Mexico and El Salvador. The importance of the work of the thin-

king centers –Think tanks-, is highlighted, mainly in the dissemination and generation of competition culture, as in the case of the Institute of Competition Law in Guatemala, which has developed an important network of international contacts.

Key words: *Economy in Guatemala; competition policy; Institute of Competition Law.*

1. INTRODUCCIÓN

A través del presente trabajo, el Instituto de Derecho de la Competencia se estrena en la publicación de artículos en la presente Revista del Centro de Estudios de Derecho de la Competencia –CEDEC–, con gratitud y entusiasmo, con el objetivo de aportar una visión académica, jurídica y económica, sobre la coyuntura de Guatemala y su proceso de aprobación de la Ley de Competencia. Algunos de los antecedentes consultados contienen un carácter histórico y literario marcado, lo que lejos de restarles valor académico o científico, le añaden un elemento político importante.

El Instituto de Derecho de la Competencia -IDC-, es una institución académica independiente cuyo objetivo es el desarrollo, difusión, estudio, especialización e investigación del derecho de la competencia en todas sus manifestaciones-. Es fruto de una iniciativa de profesionales de la región latinoamericana de constituir un foro de pensamiento con incidencia en distintos temas de competencia económica a nivel latinoamericano.

Luego de hacer un breve análisis de la situación económica actual, además de mencionar algunos aspectos socioeconómicos, realizaré algunas conclusiones sobre el impacto que –a nuestro criterio-, tendría una política de competencia en el país, a sabiendas que dicha política en forma aislada, no puede contribuir significativamente al crecimiento económico del país, sino que es la

aplicación de dicha política en forma consistente con el resto de políticas públicas, lo que genera efectos económicos perceptibles. Según Informe del Banco de Guatemala² la economía de Guatemala es sólida como consecuencia de una demanda interna fuerte, con la expectativa de que las perspectivas económicas se mantengan favorables. Intentaremos analizar y criticar la información que proviene de dicha entidad así como de otras fuentes, como el Banco Mundial, y arribar en nuestro propio análisis concreto.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PAÍS

A continuación presento a manera de antecedente histórico y literario, una visión sobre el proceso de colonización y sus posibles repercusiones socioeconómicas. A decir de Severo Martínez Peláez en su obra “La Patria del Criollo”³, en su interpretación sobre la realidad de la colonia en Guatemala, dicho proceso no es más que la prolongación de una estructura económica, basada en situaciones de privilegios y monopolios legales que perduran hasta la actualidad, y que conforman los principales frentes de oposición hacia los procesos de apertura económica y establecimiento de políticas de competencia. A pesar que es una obra literaria, no por ello deja de tener importantes datos históricos y económicos, que son útiles para la comprensión de la situación actual de Guatemala.

A principios del siglo XVI España era uno de los países más desarrollados del mundo. Se enriquecía de los aportes culturales de las civilizaciones del Mediterráneo y oriente. Por diversas vías, otras civilizaciones también avanzadas como la griega y fenicia, e imperios como el romano y el musulmán, introdujeron en aquella sociedad fuertes elementos culturales y espirituales, e incluso ele-

2 <http://www.banguat.gob.gt/Publica/Conferencias/cbanguat503.pdf>

3 Martínez Peláez, Severo. *La Patria del Criollo. Una Interpretación de la Realidad Colonial de Guatemala*. México, Segunda Edición. 1970.

mentos económicos como los caballos de guerra españoles, que luego en el siglo XVI fueron uno de los principales aspectos de su poderío sobre las civilizaciones de América.

Según cuenta Martínez Peláez, la conquista suele verse más como un choque de armas, como un evento bélico, circunscribiendo su contexto e implicaciones únicamente al hecho del enfrentamiento. Es necesario comprender que los nativos locales no fueron dominados solo por haber sido derrotados -pues ese fue solo el primer paso-, más no la consumación de la conquista. La correcta comprensión de la conquista como proceso económico es determinante y decisivo, explica la situación de inferioridad social e intelectual en que se sumergieron los indios durante el resto de su vida colonial. La colonización como proceso, contiene una esencia económica importante, pues luego de ser derrotados los indígenas, fueron obligados a tributar desproporcionadamente en relación a su producción, despojados de sus propiedades y fuentes productivas, sometidos a esclavitud y posteriormente a la servidumbre.

Cabe preguntarse ¿Hasta qué grado permanece aquel capítulo del pasado en nuestro presente? El final de la situación colonial no fue el final de todos los procesos propios de la estructura colonial, es decir, la estructura económica y social no fue terminada con la independencia, ni con las subsiguientes reformas, sino que significó únicamente la prolongación de las estructuras económicas. Los grupos sociales que tomaron el relevo del poder español -criollos y terratenientes medios en crecimiento-, se acoplaron a la estructura para beneficiarse de ella, no para transformarla. Luego, los nuevos gobernantes suprimieron los tributos y los monopolios comerciales que existían a favor de España, y mantuvieron celosamente la estructura colonial de los pueblos, para aprovecharse ahora de ella. En otras palabras, la independencia suprimió el factor colonial pleno, pero conservó otros factores esenciales de aquella estructura -que en su esencia-, permanecen hasta la

actualidad, y conforman la base de la resistencia hacia procesos de apertura y liberalización económica como ya se dijo al inicio. El proceso actual de aprobación de la Ley de Competencia en el seno del Congreso de la República, es una muestra de ello.

Lo que se desea señalar, es que los grandes temas de la actual situación económica guatemalteca tienen —en alguna medida—, su origen en la colonia. El conocimiento del desarrollo guatemalteco, en términos de formación colonial y perduración de elementos de monopolio y privilegios, constituye una exigencia para la comprensión del entorno económico y social de hoy.

3. CARACTERIZACIÓN DE LA ECONOMÍA GUATEMALTECA

A continuación realizaré un breve repaso de los aspectos económicos más relevantes de la actualidad, con el objetivo de tener un panorama general del país, sus expectativas y el entorno en el que se desenvuelve el incipiente Derecho de la Competencia. Según el Banco de Guatemala⁴, durante las últimas décadas la economía guatemalteca ha mantenido un crecimiento económico promedio de 4% anual. A pesar que se ha ubicado arriba del comportamiento medio del resto de países de América Latina, todavía está muy por debajo de los países con mayor éxito económico del continente.

Hasta la década de los años 80, la economía se caracterizó por ser abierta, pero con sectores industriales bajo medidas proteccionistas. El Estado ejercía el control sobre algunas de las principales variables macroeconómicas (tipo de cambio, tasas de interés y precios de algunos bienes de la canasta básica). Guatemala basaba su economía en el modelo de “sustitución de importaciones”, a través de diferentes incentivos directos que mejoraban su posición en el mercado externo, con el apoyo de una política fiscal y comercial. Dicho modelo se sustentaba en el proceso de integra-

4 <http://www.banguat.gob.gt/inveco/notas/articulos/envolver.asp?karchivo=5901&kdisc=si>

ción económica centroamericana que se inició en la década de los 60, con sustento en el artículo 150 de la Constitución Política de la República.

Luego, a partir de la segunda mitad de la década de los años 80, Guatemala inició un proceso de reconversión de su economía, orientada hacia el mercado externo como el promotor de su crecimiento. El tipo de cambio y la tasa de interés estuvieron regulados por la autoridad monetaria hasta 1989. Los precios de los bienes de la canasta básica se empezaron a liberar desde 1986 a 1991, se eliminaron gradualmente los aranceles (impuestos a las exportaciones) y se emitieron leyes para el fomento de las exportaciones no tradicionales.

4. CRECIMIENTO ECONÓMICO EN DISTINTAS ETAPAS CRONOLÓGICAS. —COMPORTAMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)—

Según información del Banco de Guatemala,⁵ el crecimiento económico en Guatemala ha sido incremental, aunque en porcentajes poco significativos. Para comprender de mejor manera la situación económica actual, es útil repasar en forma breve los siguientes períodos:

- **Moderado crecimiento económico (1987-1998).** Durante esta etapa, se recuperó el crecimiento económico a partir de 1987 y se logró la estabilización macroeconómica a partir de 1991, siendo los principales factores la reducción y estabilización de la inflación y la estabilización del tipo de cambio. Se inició el proceso democrático y de reconciliación nacional y se firmó la paz (Entre el Ejército y la Guerrilla) en diciembre de 1996. Se superó la prolongada crisis cambiaria y hubo aumento de reservas monetarias internacionales. Se implementaron las siguientes reformas económicas: Liberali-

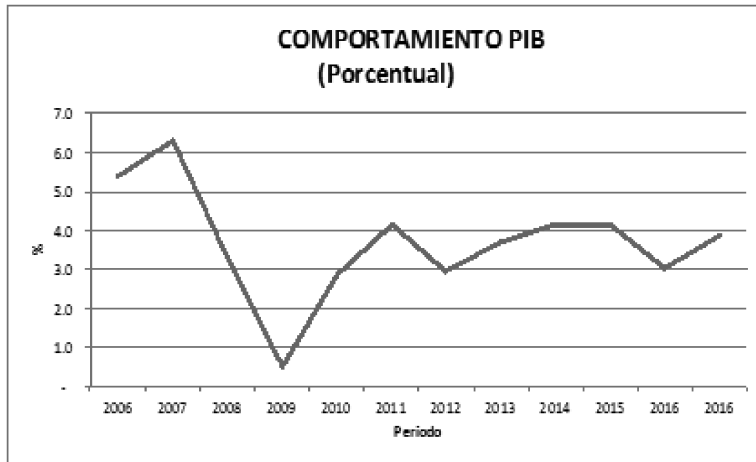
5 <https://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=51803&aud=1&lang=1>

zación del tipo de cambio y de la tasa de interés; Apertura comercial y financiera; Adopción de políticas de fomento a las exportaciones; Eliminación gradual de algunos impuestos a las exportaciones; se concretizó el polémico proceso de privatización de las principales empresas estatales (AVIATECA, GUATEL, INDE Y EEGSA); se emitió la Ley General de Telecomunicaciones y se desconcentró la generación de energía eléctrica. En este período surge la primera ola de leyes de competencia en Centroamérica, siendo los primeros países en adoptarlas, Costa Rica y Panamá.

- **Desaceleración económica (1999-2005).** Este período se caracteriza por condiciones externas desfavorables: caída de los precios de café y desaceleración de la actividad económica mundial. En el orden interno, imperaba la desconfianza e incertidumbre, como resultado de los problemas de transparencia en el sistema bancario. Se inició un proceso de saneamiento del sistema bancario que implicó la intervención de tres bancos del sistema. Cayó el crédito al sector privado como resultado de los problemas antes mencionados, así como el nivel de inversión debido a la incertidumbre económica y política.
- Se produjeron importantes reformas al sistema monetario y financiero: la aprobación de la nueva Ley Orgánica del Banco de Guatemala, proporcionando con ello claridad en el objetivo fundamental de la política monetaria, autonomía operativa, autonomía económica y financiera, así como transparencia y rendición de cuentas. Finalmente, dentro del paquete de reformas se aprobó la Ley de Libre Negociación de Divisas, Ley de Lavado de Dinero, Ley de Bancos y Grupos Financieros, así como la Ley Monetaria que, en conjunto con las otras leyes, constituyen la más importante reforma financiera que se haya implementado desde 1945.

- En este período, los demás países de Centroamérica adoptan leyes de competencia, como Honduras, Nicaragua, El Salvador, y surgen las primeras iniciativas y proyectos de Ley de Competencia en Guatemala, aunque ninguno fue discutido en forma seria por el Congreso de la República, como se verá más adelante.
- **Comportamiento del PIB.** Los resultados reflejan mucha volatilidad entre 1955 y 1972; luego una estrepitosa caída de 1975 a 1984, aproximadamente; época de recuperación de 1983 a 1989, y finalmente una relativa estabilidad con rasgos de variabilidad más moderada, que va de 1990 a 2005. En la etapa de recesión. Parece evidenciarse que la implementación de las reformas económicas y la adecuada conducción de la política macroeconómica contribuyeron a reducir la volatilidad en el comportamiento del PIB y, por consiguiente, han permitido alcanzar una economía más estable, aunque no por ello debe decirse que es sólida, ya que nunca ha recuperado los niveles de crecimiento que tuvo hasta el inicio de la década de los 70.
- **Crecimiento económico y comportamiento del PIB durante 2006-2016.** A continuación se describe brevemente cómo se comportó el PIB durante el período comprendido del año 2006 al actual 2016. Se observa la incidencia de la crisis económica mundial, que ocurrió de 2007 a finales de 2009, y su posterior época de recuperación. El proceso de recuperación económica mundial, aunque se ha debilitado desde el último trimestre del año 2015, continuaría en aumento de una forma menos acelerada. Según el Fondo Monetario Internacional, se prevé un crecimiento del 3.1% al 3.2% para finales del año 2016, con un afianzamiento del 3.5% para finales del año 2017. Habrá que estar atentos al comportamiento y predicciones subsiguientes, pues el objetivo debiera ser recuperar los niveles de crecimiento que se observaba en el año 2006, antes

de la crisis económica internacional. Se trata de una relativa estabilidad, aunque susceptible a factores externos.



5. OTROS INDICADORES RELEVANTES

Además de los indicadores económicos tradicionales, conviene analizar otro tipo de variables de naturaleza socio económicas, que también tienen incidencia en el desarrollo de los procesos productivos y entorno de competencia. A continuación algunas de las más relevantes:

- **Endeudamiento del Estado.**⁶ Dadas las características de la economía guatemalteca con un crecimiento potencial modesto, baja recaudación tributaria y fragilidad política, supondría que un valor prudencial de la razón de deuda pública en las condiciones actuales, se establece en un 35% del PIB.
- En Guatemala, el mayor deterioro de los indicadores de deuda en el período post-crisis (año 2008), se observa entre deuda con respecto a los ingresos públicos con niveles crecientes

⁶ Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Pública. Ministerio de Finanzas Públicas. Dirección de Análisis y Evaluación Fiscal –DAEF-. Junio de 2012.

cada año. La capacidad del gobierno de sostener mayores niveles de deuda está limitada por su baja recaudación tributaria, por lo que resulta relevante evaluar la sostenibilidad de la deuda respecto a los ingresos públicos. Esto implica que de continuar la tendencia actual –relación entre deuda, producción y recaudación–, el Estado se verá impedido a garantizar el cumplimiento de sus compromisos.

- De esta forma, la economía se ve cada vez más comprometida. Esto contrasta con las presentaciones que realiza el Banco de Guatemala periódicamente, en las que expresa optimismo y perspectivas económicas favorables, como si se refirieran a realidades distintas.
- **Estabilidad laboral.** Según la última encuesta sobre empleo e ingresos elaborada por el Instituto Nacional de Estadística⁷, éste instrumento fue diseñado para satisfacer la necesidad de caracterizar las variables relacionadas con los temas de actividad económica y social de la población guatemalteca; así como generar información actualizada sobre las tendencias de los indicadores de empleo, desempleo y subempleo, requeridas por el sector público y privado, y por organismos internacionales, para evaluar técnicamente la actividad socioeconómica del país y diseñar e implementar políticas y programas en el ámbito laboral. Los datos más relevantes a continuación:
 - Población Económicamente Activa –PEA–. La PEA (población económicamente activa), está conformada por personas de 15 años o más que realizan algún tipo de actividad económica, y las que están disponibles para trabajar y hacer gestiones para encontrar trabajo. La PEA está

7 Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –INE-. 2014. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/11/19/xdyDvYZZzI7YZp9EbPc5Ox2BEafF67h8.pdf>

compuesta por 6,168,470 de personas, donde el 64.1% son hombres y 35.9% son mujeres. De la población en edad de trabajar, 5.99 millones se registraron como parte de la población que se encontraba efectivamente ocupada durante el levantamiento de la primera encuesta de 2014, lo que representó 59.9% del total entrevistado.

- Empleo informal. También debe tomarse en cuenta que parte de la economía de un país que está constituida por trabajadores que se emplean por cuenta propia, o en pequeñas empresas que no están integradas dentro del marco institucional “legal”. En Guatemala se registra que el 69.3% de las personas trabajan en el sector informal, en actividades de agricultura y comercio. Esto se debe en gran medida, a la dificultad de integrarse al sistema formal, por burocracia excesiva, corrupción, costos asociados, entre otros aspectos eminentemente estructurales.

6. RELACIÓN ENTRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS ANALIZADOS Y LA APLICACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE COMPETENCIA

- Algunos analistas, afirman que la instrumentación de reformas a favor de los regímenes de competencia, impulsan de forma sostenida el crecimiento económico de los países, en al menos 2.5% como en el caso de México, y a reducir los niveles de precios en al menos 30%, en sectores que experimentan niveles de competencia más bajos. Al haber una política de competencia, las reducciones de precios que pueden generarse, automáticamente se traducen en excedentes económicos que los agentes pueden destinar a otros usos mejor valorados en las distintas escalas de necesidades, ahorro, inversiones, o simplemente consumos alternativos.
- De cualquier manera, es interesante analizar que los porcentajes de excedente económico automáticamente tienen una

incidencia indirecta en el crecimiento económico, por las siguientes razones: (i) Al realizar inversiones o consumo, otros sectores de la economía aumentan el número de transacciones o intercambios, lo que genera un círculo virtuoso expansivo (aunque con alcance limitado); (ii) Al ahorrar, se incrementaría la oferta de créditos que pueden ser aprovechados por otros agentes, con tasas de interés más atractivas, lo cual al final de la cadena también se traduce en incremento de las relaciones de intercambio. Luego de algún tiempo, habría necesariamente crecimiento económico, siempre que permanezcan estables las demás condiciones del mercado, es decir, que no hayan nuevos escándalos políticos –lo cual es impredecible en las condiciones actuales–, que los precios de insumos no aumenten, etc.

- Sabido es que no siempre es posible mantener las condiciones constantes –*ceteris paribus*–, lo que representa precisamente la naturaleza del proceso económico, de la economía de mercado. Por esa razón, es difícil medir con exactitud si los efectos de las políticas de competencia generan crecimiento económico, y en qué sectores específicamente, además que como ya se dijo, el crecimiento o retroceso económico son producto de la interacción de todas las decisiones y políticas públicas en su conjunto, así como también de las privadas.
- El punto que se desea establecer, es que para el caso de Guatemala, si bien ha habido crecimiento económico en los últimos años, y los guatemaltecos percibimos relativa estabilidad económica, no es suficiente para afirmar que las perspectivas son totalmente favorables. Se trata de un crecimiento económico estable pero frágil a la vez. Con una política de competencia, es más que probable que las condiciones económicas fueran mejores que en la actualidad, lo cual es una mera presunción de carácter personal. Asumiendo que existen personas idóneas conformando la autoridad de competencia, con buenas condi-

ciones de institucionalidad, una buena política de competencia también puede verse como una herramienta para resolver problemas de corrupción dentro del Estado, principalmente en los procesos de contratación pública –véase recientes casos sobre compra de medicinas por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)-. Al lograrse una mayor eficiencia y transparencia en el gasto público, se reduciría el déficit presupuestario y aumentaría el nivel de confianza del sector privado hacia el Estado, pues había mayor disposición a cumplir con las cargas tributarias.

- De la misma manera, al haber un incremento en la actividad económica y en la cantidad de inversiones, se generarían mayores oportunidades de empleo en determinados sectores de la economía. Como se dijo, el efecto de círculo virtuoso se expandiría hacia diversas facetas, lo que elevaría el nivel de bienestar general, que es uno de los objetivos de la política y ley de competencia en cualquier país.
- Lo que los políticos no han logrado comprender, es que si determinados sectores continúan bajo condiciones de monopolio, controlando la tecnología y los precios de los factores y productos, se produce menos cantidad, se generan menos ganancias en el comercio y menos personas se ven beneficiadas, el país entero termina perdiendo.
- Historial sobre proyectos e iniciativas de Ley de Competencia en Guatemala.
- Como contexto histórico, se presenta a continuación una síntesis de las distintas iniciativas de ley presentadas ante el pleno del Congreso de la República, así como de ante proyectos que –a pesar de no haberse convertido en iniciativas-, revisten de cierta importancia por su contenido:
 - **Ley para la Defensa de la Libre Competencia –Iniciativa No. 2403-**. Dicha iniciativa fue conocida por el pleno

del Congreso de la República, el 30 de enero de 2001. En términos generales, contenía aspectos positivos, como un apartado de definiciones claras, ámbito de aplicación general, aunque con posibilidad de aplicar excepciones con supuestos y procedimientos no del todo claros. Luego, la tipificación de prácticas con un artículo de aplicación general, no es recomendable dado que puede convertirse en una especie de cheque en blanco para la autoridad de competencia.

- Llama la atención la regulación prevista para el tema de subsidios o ayudas públicas a favor de determinadas empresas. Ese será siempre un tema controvertido en cualquier país, pero existen sectores en Guatemala como el de transporte colectivo público, que a pesar de gozar de un subsidio importante, prestan un servicio público de calidad bastante baja.
- **Ley para la Custodia de la Libre Competencia –Iniciativa No. 3003-**. La Iniciativa de Ley en referencia, fue conocida por el Pleno del Congreso de la República, el 12 de mayo de 2004, siendo el representante ponente Mariano Rayo Muñoz. Se decía que la Iniciativa de Ley No. 3003 recogía algunas de las disposiciones más recientes en materia de competencia, hasta ese momento. Sin embargo, sobre esta Iniciativa, no hay información relevante que agregar, puesto que su contenido es exactamente igual al de la Iniciativa de Ley No. 2403 que se había presentado algunos años atrás, y en realidad no contiene ningún aporte novedoso.
- **Proyecto de Ley de Promoción de la Competencia –elaborado por el Ministerio de Economía en el año 2004-**. Hasta ese momento, además del Proyecto que estaba siendo preparado por el Ministerio de Economía, habían sido presentadas tres iniciativas de Ley sobre Competencia

Económica. El proyecto del Ministerio de Economía y la Iniciativa de Ley No. 3003 eran las que tenían mayores probabilidades de ser discutidas dentro del Congreso de la República, con posibilidades de convertirse en ley ordinaria.

- En mayo de 2006, la CEPAL (Comisión Económica Para América Latina), de las Naciones Unidas, elaboró el Estudio sobre Condiciones Generales de Competencia en Guatemala,⁸ en el que se analiza el contenido de la propuesta elaborada por el Ministerio de Economía, así como de las condiciones generales de competencia que existían en algunos de los principales sectores de la economía, tal es el caso de la industria del azúcar, cemento, cerveza, pollo, harinas, combustibles, por mencionar algunos. Cada una de estas industrias ha presentado históricamente ciertos rasgos monopólicos u oligopólicos, dignos de ser analizados en un estudio específico.
- **Ley de Competencia –Iniciativa No. 4426-**. El 22 de noviembre de 2011, fue sometida a consideración del Congreso de la República la iniciativa No. 4426, denominada “Ley de Competencia”. En términos de los mejores estándares internacionales, es una de las iniciativas más deficientes que se ha presentado ante el Congreso de la República, debido a las evidentes intenciones de excep-

8 Condiciones Generales de Competencia en Guatemala. Unidad de Comercio Internacional e Industria. CEPAL; México, D.F., mayo de 2006. Se trata del primer estudio del que se tiene conocimiento, practicado por una entidad internacional. Además de contener información sobre los proyectos e iniciativas de leyes de competencia económica, que habían sido elaboradas hasta ese momento, el referido estudio también analiza las condiciones de competencia que habían en determinados sectores de la economía (cemento, cerveza, pollo, harinas, combustibles, azúcar, entre otros), y cómo las condiciones económicas y políticas imperantes en la época, fueron determinantes para la no aprobación de ninguno de los proyectos e iniciativas.

ciones sectoriales y conductas permitidas injustificadas, pobre clasificación y tratamiento de prácticas restrictivas de la competencia, diseño institucional comprometido y procedimiento administrativo completamente carente de funcionalidad técnica y práctica.

- Cabe destacar que dicha Iniciativa estuvo muy cerca de adquirir carácter de Ley Ordinaria, pues ya contaba con dictamen favorable por parte de la Comisión de Economía y Comercio del Congreso de la República, lo cual hubiera sido muy negativo para un adecuado régimen de competencia. Afortunadamente, gracias a la intervención de Diputados de otras bancadas, expertos locales y de personeros de entidades internacionales, el proceso de aprobación quedó interrumpido de forma indefinida. Dicha iniciativa, presumiblemente había sido impulsada por sectores interesados en mantener sus condiciones de privilegio⁹, los cuales habrían intentado introducir sus contenidos en la Iniciativa No. 5074, del año 2016 que se verá más adelante.
- **Ley de Defensa y Promoción de la Competencia –Iniciativa No. 4454-**. Se trata de una Iniciativa de observancia general en toda la república, aplicada a todos los agentes económicos, se trate de personas individuales o jurídicas, privadas o públicas, centralizadas o descentralizadas, autónomas y semiautónomas, con o sin fines de lucro que realicen actividades económicas o cualquier otra forma de participación en la actividad económica del país.
- Dentro de los proyectos e iniciativas que se han analizado, el proceso administrativo nunca ha sido el aspecto más fuerte, y esta iniciativa no es la excepción. Contempla un

9 Como mencioné en el numeral de antecedentes históricos, esta es una clara muestra de la oposición de ciertos sectores a la implementación de una adecuada Ley de Competencia, por el temor de perder situaciones de privilegio.

proceso administrativo con muchas áreas de mejora. La referida iniciativa, disponía de una *vacatio legis* de seis meses a partir de su publicación en el Diario Oficial. Esta iniciativa tuvo una existencia efímera, ya que no llegó siquiera a ser discutida en la Comisión de Economía del Legislativo.

- **Ley de Defensa y Promoción de la Competencia. Producto de consultoría del Ministerio de Economía bajo auspicio del BID.** El Proyecto de Ley fue elaborado por un equipo de consultores contratados por el Ministerio de Economía y el Programa Nacional de Competitividad, bajo un proyecto auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-. Hasta el momento, se trata del proyecto más completo y técnico que ha sido generado en Guatemala, el cual adoptó algunas de las mejores prácticas internacionales, particularmente de México, El Salvador y Chile. Funcionarios de las autoridades de competencia de dichos países, aportaron valiosos esfuerzos para la consecución del producto final, que fue entregado al Ministerio de Economía y Programa Nacional de Competitividad, el 30 de noviembre de 2015.
- Lamentablemente, el nivel de desarrollo y calidad técnica de la propuesta, fue la excusa de las autoridades para evitar su discusión y engavetarla. Se trata de una propuesta extensa en su articulado, lo que obedecía a la necesidad de fortalecimiento de la institucionalidad y cerrar la posibilidad de discrecionalidad y arbitrariedad. Sin temor a equivocación, puede afirmarse que los principales funcionarios públicos involucrados ni siquiera tuvieron el cuidado de leerla, mucho menos analizarla. Denota una cultura de mediocridad desechar una propuesta técnica únicamente por ser extensa, más no por su contenido.

- Importancia del trabajo realizado por el Instituto de Derecho de la Competencia en Guatemala.
- El Instituto de Derecho de la Competencia, surge como una iniciativa académica a raíz de la celebración del Congreso Latinoamericano sobre Derecho de la Competencia, celebrado en la ciudad de Guatemala en octubre de 2014. En esa oportunidad el Instituto de Derecho Mercantil celebraba su 25 aniversario, llevando a cabo la más grande actividad académica sobre Derecho de la Competencia, que se haya visto en Guatemala. Las principales actividades de nuestro Instituto han consistido en realizar capacitaciones en universidades –la Universidad Rafael Landívar lleva la delantera –; realizar actividades académicas con la participación de expertos internacionales¹⁰; discutir propuestas e iniciativas de Ley de Competencia y otras, como la Ley de Tarjeta de Crédito; brindar charlas de capacitación a profesionales en el interior de la República (Quetzaltenango y Huehuetenango); entre otras.
- Prácticamente se ha realizado una labor de “evangelización importante”, pues incluso antes de la constitución del Instituto, algunos de sus miembros fundadores actuales, venían realizando estas actividades desde hace el año 2006 aproximadamente. Uno de los aspectos más importantes de cualquier entidad o “tanque de pensamiento”, es que debe ser transparente en los motivos de sus planteamientos y no defender intereses de sectores particulares, pues de lo contrario, corre el riesgo de perder credibilidad. En tal caso, ya no son los “tanques de pensamiento” los que se expresan, sino los respectivos sectores –a través de los tanques de pensamiento-.
- En el caso del Instituto de Derecho de la Competencia, se tra-

10 Recientemente tuvimos el placer de contar con la presencia de nuestro amigo y colega Juan David Gutiérrez, quien expuso sus valiosos conocimientos y experiencias durante el foro: “Ley de Competencia. Desafíos para el Empresario de Guatemala”, organizado por la Cámara Guatemalteco Alemana de Comercio, Fundación Konrad Adenauer e Instituto de Derecho de la Competencia.

ta de una entidad estrictamente académica, sin defender posiciones sectoriales particulares de ninguna clase. Esto le ha valido reconocimiento y respeto en el círculo de empresarios, profesionales y representantes del sector público, que han incursionado en el Derecho de la Competencia. Ciertamente, el hecho de trabajar de forma seria, técnica y académica, también ha valido para el recelo de otros actores.

- El trabajo responsable de las entidades académicas o tanques de pensamiento, es esencial en la sociedad, ya que permiten –a través de sus actividades-, realizar prácticamente funciones de promoción y creación de cultura de competencia. El trabajo de divulgación de información sobre principios de competencia, no lo está realizando ni siquiera el propio gobierno, quien incluso genera desinformación y confusión la mayor parte de las veces. Sin duda el Estado, a través de la Dirección de Promoción de la Competencia, subdependencia del Ministerio de Economía, venía también realizando un trabajo importante, sin embargo, a raíz de la entrada del nuevo Ministro, fue perdiendo relevancia a medida que fueron transcurriendo los meses.
- Uno de los activos más valiosos del Instituto de Derecho de la Competencia, es la red de contactos internacionales –académicos, abogados y economistas practicantes y miembros de autoridades de todos los continentes-, que se ha generado a través de la participación de sus miembros, en actividades sobre Competencia Económica, en Centroamérica, México, Estados Unidos y Europa. Luego, se ha convertido en una importante red de amigos que han estado dispuestos a apoyar a Guatemala en su proceso de adopción de Ley de Competencia, tal es el caso del Comisionado Alejandro Faya (COFECE –México-), José María Marín Quemada (Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia –España-), y Juan David Gutiérrez (CEDEC –Colombia-), por mencionar a los casos más recientes.

7. CONCLUSIONES.

- A continuación se expresan algunas de las conclusiones más relevantes del presente trabajo:
 - Guatemala ha mantenido una relativa estabilidad económica durante los últimos años, particularmente desde 1989 hasta la actualidad, aunque sin alcanzar niveles de crecimiento más adecuados al tamaño de la economía, en relación con el resto de países centroamericanos.
 - Existen otros factores económicos como el nivel de deuda pública, desempleo, empleo informal y acceso a educación, que tienen un amplio margen de mejora. A pesar de no estar relacionados directamente con una Política de Competencia, eventualmente inciden en la calidad de vida general y competitividad del país.
 - La Política de Competencia, es una herramienta económica que de ser aplicada coherentemente, coadyuva a alcanzar mayores niveles de crecimiento económico. Si se aplica en forma consistente con las otras políticas públicas, se genera un círculo virtuoso que impacta determinados sectores en forma integral.
 - La Política de Competencia también puede ser utilizada como una herramienta de combate a la corrupción, particularmente en casos de contratación pública. Suelen suceder casos de colusión en ofertas por parte de agentes económicos, que implican sobre costos innecesarios para el presupuesto público.
 - Hasta el momento, no ha surgido ninguna Ley de Competencia –como la más importante herramienta de la Política de Competencia-, que reúna estándares mínimos de rigurosidad, independencia y transparencia. Lo anterior, salvo la Propuesta de Ley de Defensa y Promoción de la

- Competencia, presentada ante el Ministerio de Economía en noviembre de 2015.
- Debe incentivarse la participación de verdaderos centros o tanques de pensamiento, para coadyuvar en la tarea de divulgación del Derecho de la Competencia, su discusión académica y generación de propuestas. Debe hacerse la salvedad de que dichos centros de pensamiento, deben funcionar con independencia del sector industrial y público, para no caer en batallas ideológicas o sectoriales.

BIBLIOGRAFÍA

Las fuentes bibliográficas utilizadas para la elaboración del presente trabajo son las siguientes:

- Kirznzer, Israel M. Competencia y Empresarialidad. España. Segunda Edición, Unión Editorial. 1998.
- Martínez Peláez, Severo. La Patria del Criollo. Una interpretación de la realidad colonial en Guatemala. México. Segunda Edición. 1970.
- Romero, Antonio. Condiciones generales de competencia en Guatemala. CEPAL Naciones Unidas, Unidad de Comercio Internacional e Industria. 2006
- Stiglitz, Joseph E. El Precio de la Desigualdad. México. Editorial Taurus. Segunda Reimpresión. 2015.
- Von Mises, Ludwig. La Acción Humana, Tratado de Economía. Unión Editorial, Novena Edición. 2009.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos –OCDE-. 2015. Competencia y Estudios de Mercado en América Latina.
- Banco de Guatemala, información financiera e indicadores económicos en línea.
- Instituto Nacional de Estadística –INE-. Información económica e indicadores en línea.
- Banco Mundial. Perspectivas económicas y actualidad del caso de Guatemala.
- OECD. Fighting bid rigging in public procurement. Report in implementing the OECD Recommendation. 2016.