

Estructuras heterárquicas en la red antimonopolio en Brasil

Heterarchical Structures in Brazil's Anti-Monopoly Network

Flavio Gaitán*

Recibido: 23 de mayo de 2023

Aceptado: 31 de julio de 2025

RESUMEN

Este artículo examina las estructuras heterárquicas que configuran la red antimonopolio en Brasil, centrándose en las interacciones entre agencias regulatorias, élites tecnocráticas, organismos internacionales y actores privados. Desde una perspectiva de economía política crítica y apoyándose en el concepto de *heterarquía* (Cerny), el análisis muestra cómo la autoridad regulatoria se distribuye a través de nodos superpuestos de alcance nacional y transnacional, produciendo formas fragmentadas de poder estatal. A partir de análisis documental y fuentes secundarias, se evidencia que el régimen brasileño de competencia combina autonomía institucional formal con una fuerte inserción en redes globales de gobernanza, particularmente aquellas vinculadas a la OCDE y foros internacionales de competencia. Esta configuración favorece la convergencia regulatoria, pero limita la rendición de cuentas democrática y la capacidad desarrollista del Estado. El artículo sostiene que las instituciones antimonopolio operan menos como mecanismos para contener la concentración económica que como dispositivos de estabilización del orden neoliberal, reforzan

ABSTRACT

This article examines the heterarchical structures shaping Brazil's anti-monopoly network, focusing on interactions among regulatory agencies, technocratic elites, international organizations, and private actors. Drawing on critical political economy and the concept of *heterarchy* (Cerny), the analysis shows how regulatory authority is distributed across overlapping national and transnational nodes, producing fragmented forms of state power. Based on documentary analysis and secondary sources, the study demonstrates that Brazil's competition regime combines formal institutional autonomy with deep embeddedness in global governance networks, particularly those linked to the OECD and international competition forums. This configuration promotes regulatory convergence while constraining democratic accountability and the state's developmental capacity. The article argues that anti-monopoly institutions operate less as mechanisms to curb economic concentration than as devices stabilizing the neoliberal order, reinforcing elite influence through technocratic expertise and revolving-door dynamics.

* Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA), Brasil. Correo electrónico: <flavio.gaitan@unila.edu.br>.



do la influencia de las élites mediante expertise tecnocrático y dinámicas de puerta giratoria.

Palabras clave: heterarquía; política de competencia; elites tecnocráticas; gobernanza neoliberal; concentración económica.

Keywords: heterarchy; competition policy; technocratic elites; neoliberal governance; economic concentration.

Introducción

El objetivo de este artículo es, por un lado, describir y analizar las características del complejo entramado institucional que han construido las élites brasileñas para promover la competencia y, por otro, explicar por qué dicho entramado no ha logrado modificar las características estructurales del mercado. Se sostiene que este dispositivo involucra un conjunto de agencias que han dado lugar a estructuras de poder heterárquicas, es decir, redes que articulan elites y organizaciones situadas en distintos niveles de agregación —nacionales, regionales e internacionales— y diferenciadas también desde el punto de vista funcional.¹

A través de estas redes se diseñan, transfieren y adaptan políticas desarrolladas originalmente por organizaciones internacionales, orientadas a beneficiar los intereses y preferencias de las élites tecnocráticas y corporativas, tanto nacionales como transnacionales. Dichas políticas no responden ni al contexto específico en el que se aplican ni a la necesidad de contrarrestar el poder de las grandes corporaciones y promover economías más equilibradas. En los espacios que emergen de estas redes se construyen consensos en torno a la competencia y, al mismo tiempo, se encubren los intereses que resultan favorecidos por las políticas antimonopolio. Más aún, se busca legitimar no sólo una visión neoliberal de la competencia, sino del mercado y del capitalismo en su conjunto.

Las estructuras y redes de elites tecnocráticas no constituyen, desde luego, una particularidad del caso brasileño, sino que forman parte de un mecanismo transnacional mediante el cual se facilita y legitima la concentración y centralización del capital en la era neoliberal. En el capitalismo contemporáneo, estos procesos se caracterizan por la primacía de las fracciones financieras y de conglomerados altamente concentrados, articulados a través de alianzas corporativas, instituciones multilaterales y circuitos académicos y técnicos que operan más allá de las fronteras estatales (Harvey, 2005; Chesnais, 1996; Robinson, 2014). Lejos de funcionar como contrapesos al poder económico, las estructuras heterárquicas —

¹ Según Crumley (2015), la heterarquía se ubica en una relación dialéctica con la jerarquía. Mientras esta última se asocia al orden y la estabilidad, la primera remite al desorden y al caos, y se articula a través de redes de tecnocracias nacionales y transnacionales que, junto con elites corporativas, jurídicas y otros profesionales, movilizan argumentos científicos y abstractos para encubrir relaciones de poder.

definidas por relaciones de autoridad distribuidas y nodos interconectados— han operado como plataformas de legitimación, coordinación y adaptación institucional frente a un proceso de acumulación y concentración de capital que desborda el ámbito local, inscribiéndose en una arquitectura global de gobernanza económica (Jessop, 2016; Sklair, 2001). Este entramado no sólo reproduce la asimetría entre capital y trabajo, sino que también contribuye a modelar marcos regulatorios y políticas públicas que favorecen la continuidad de una acumulación extremadamente concentrada del capital.

Los argumentos se desarrollan a lo largo de seis apartados. En el primero se reconstruye, de manera sucinta, el trayecto seguido por las principales agencias antimonopolio en Brasil tras el abandono de las estrategias de sustitución de importaciones; en el segundo se describe la estructura heterárquica de la red construida para combatir las prácticas monopólicas; en el tercero se analiza la red que articula a las principales organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, involucradas en el diseño y aplicación de las políticas pro-competencia; en el cuarto se examina la composición de las élites que controlan estas organizaciones; en el quinto se revisa la proporción de casos de concentración autorizados; y en el sexto y último se estudian algunos casos testigo que permiten identificar qué intereses resultan beneficiados por las resoluciones de las autoridades sobre conductas y concentraciones económicas, así como las modalidades mediante las cuales dichas autoridades buscan controlar las prácticas monopólicas.

Construcción del entramado antimonopolios en Brasil

La conformación del entramado antimonopolio en el Brasil contemporáneo se remonta a las reformas de la década de 1990, asociadas a la transición hacia una economía más abierta. Sin embargo, como parte de las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales que acompañaron la llegada al poder de Getúlio Vargas, desde los años treinta se instala en la agenda pública la preocupación por limitar las tendencias monopólicas de las grandes empresas. Con este propósito se crearon diversas agencias públicas, entre ellas el Consejo Federal de Comercio Exterior (Conselho Federal de Comércio Exterior, CFCE), la Coordinación de Movilización Económica (Coordenação da Mobilização Econômica, CME), el Consejo Nacional de Política Industrial y Comercial (Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, CNPIC) y la Comisión de Planeación Económica (Comissão de Planejamento Econômico, CPE) (Diniz, 1978).

La mayoría de los autores y organismos especializados (Zarzur, Katona y Villela, 2015; Ribeiro y Torres, 2012; Petrecolla, 2007; Monteiro y Correa, 2002; OCADE, 2007a, 2010) coinciden en que hasta 1994 no puede hablarse propiamente de un régimen de competencia en Brasil, con mecanismos de vigilancia y sanción a cargo de agencias antimonopolio

independientes. Los esfuerzos previos tuvieron escasos resultados, dado que el modelo de sustitución de importaciones privilegiaba la formación de grandes empresas estatales y privadas protegidas por una economía cerrada, múltiples subsidios y un sistema de control de precios coordinado entre el Estado, el empresariado y los actores laborales (Petrecolla, 2007). No obstante, desde una perspectiva de construcción histórica y formación de legados institucionales, es posible identificar distintos momentos en la configuración del régimen de regulación de la competencia.

Ribeiro Todorov y Torres Filho (2012) distinguen varias etapas que, en lo fundamental, se corresponden con los principales ciclos del desarrollo nacional.

El primero (1930-1962) se caracteriza por los intentos iniciales del Estado por promover industrias sólidas, acompañados de los primeros —aunque infructuosos— esfuerzos por establecer regulaciones inspiradas en un régimen *antitrust*. En este proceso de cambio institucional, la Constitución de 1937 estableció la posibilidad de nacionalizar progresivamente industrias consideradas estratégicas para la defensa de la competencia (Forgioni, 2005; Machado, 2021). De manera complementaria, dos decretos promulgados durante la Era Vargas incidieron directamente en la formación del sistema antimonopólico brasileño. El decreto 869/38 reguló las conductas económicas ilícitas e introdujo penalidades que incluían multas elevadas y hasta diez años de prisión. Según Forgioni (2005), esta legislación prohíbe por primera vez en Brasil prácticas de cartel como la manipulación de la oferta y la demanda, el *dumping* —venta de mercancías por debajo del costo de producción para expulsar competidores— y los acuerdos entre empresas para fijar precios. La facultad de juzgar estos delitos recaía en el Tribunal de Seguridad Nacional (Tribunal de Segurança Nacional [TSN]), creado por la Ley 244/36.² Por su parte, el decreto-ley 7666/45 reguló de forma más directa la competencia entre empresas, con el objetivo de prevenir abusos del poder económico (Forgioni, 2005). Para eliminar actos lesivos a la economía nacional y al interés público se creó la Comisión Administrativa de Defensa Económica (Comissão Administrativa de Defesa Econômica), encargada del análisis y enjuiciamiento de prácticas contrarias al interés nacional. Esta legislación buscaba, además, impedir fusiones sin autorización previa del organismo competente (Forgioni, 2005; Octaviani, 2021).

El segundo momento (1962-1988) corresponde a la aprobación de la Ley Antitrust (4.137/62), que nunca fue plenamente implementada. Dicha legislación creó el Consejo Administrativo de Defensa Económica (Conselho Administrativo de Defesa Econômica [CADE]), con jurisdicción nacional y atribuciones para fiscalizar la gestión económica y el régimen contable de las empresas, investigando y reprimiendo abusos del poder económico.

² El Tribunal era un órgano de la justicia militar con competencia para juzgar delitos contra la seguridad de la República y contra las instituciones militares. Esta ley fue modificada por el Decreto-Ley 88/37, que amplió la competencia del TSN a delitos contra la integridad del Estado, la estructura institucional y la economía popular.

Este período coincide también con el régimen militar instaurado en 1964, que profundizó la industrialización mediante una fuerte intervención estatal, seguido posteriormente por el debilitamiento del Estado interventor durante la transición democrática.

El tercer momento (1988-1994) se abre con la consolidación de la democracia representativa y la promulgación de la Constitución Federal de 1988, que introdujo cambios institucionales decisivos para la posterior configuración de un régimen de competencia. La nueva Constitución reconoce la competencia como componente central de la economía y establece que la ley debe reprimir el abuso del poder económico orientado a dominar mercados, eliminar competidores o aumentar arbitrariamente las ganancias. No obstante, legitima la concentración siempre que incremente la eficiencia y que sus beneficios se distribuyan equitativamente entre productores y consumidores (Petrecolla, 2007: 10).

El cuarto momento (1994-2000) está marcado por la promulgación de la Ley 8.884/94 y una serie de reformas institucionales que, en conjunto, crearon un entorno más favorable para la implementación de políticas de competencia. Al igual que en otros países de América Latina, la apertura económica y las reformas neoliberales fortalecieron la centralidad del mercado y de la competencia como pilares del nuevo modelo. Sin embargo, la construcción del régimen fue lenta y contradictoria debido al peso histórico de la industrialización sustitutiva en la formación de las élites económicas y políticas, reacias a abandonar los beneficios asociados a dicho modelo. La Ley Antimonopolio de 1994 buscó simultáneamente contener la inflación y supervisar el impacto de las fusiones en la concentración económica. Un cambio clave fue dotar al CADE de mayor autonomía y asignarle la coordinación con la Secretaría de Derecho Económico del Ministerio de Justicia (SDE) y la Secretaría de Seguimiento Económico del Ministerio de Finanzas (SEAE), encargadas conjuntamente de vigilar fusiones y prácticas de cartel. Se argumentaba que este marco legal contribuiría a frenar la inflación, uno de los principales problemas estructurales de la economía (OCDE, 2007a, 2010).

Posteriormente se adoptaron decisiones adicionales que reforzaron el sistema: en 1999 se impuso una tarifa para la notificación de fusiones; en 2000 se introdujeron nuevos procedimientos de investigación; y en 2003 entró en vigor el Programa de Clemencia o Delación Compensada, principal instrumento para detectar cárteles. Bajo este esquema, empresas o individuos podían obtener inmunidad o reducción de sanciones si eran los primeros en denunciar prácticas anticompetitivas ante el CADE (OCDE, 2007a, 2007b, 2010; CADE, 2016).

Finalmente, el período 2000-2010 estuvo marcado por un cambio en las prioridades de aplicación de la ley, con mayor énfasis en cárteles y abusos de posición dominante, lo que incrementó la visibilidad pública del régimen. Durante las administraciones del Partido de los Trabajadores se aprobó la Ley 12.529/11, que estructuró el Sistema Brasileño de Defensa de la Competencia (SBDC), estableciendo sanciones para prevenir infracciones al orden económico. Tras la reforma de 2011, que unificó funciones en el CADE y le otorgó esta-

tus de autarquía,³ se introdujeron mejoras organizativas que delimitaron responsabilidades. El artículo 88 obligó a notificar cualquier concentración económica superior a 75 millones de reales (CADE, 2016).⁴ Asimismo, se redujeron cuellos de botella mediante un régimen de notificación previa a las fusiones y plazos definidos de resolución.⁵ El Programa de Acuerdos de Cese y Desistimiento, introducido en 2013, modificó las reglas de negociación durante investigaciones por prácticas anticompetitivas, exigiendo confesión y cooperación por parte de los implicados. Bajo este esquema, el CADE firmó 38 acuerdos, de los cuales 22 correspondieron a investigaciones de cárteles.

La estandarización de formatos de notificación y la reducción de los umbrales de ventas exigidos simplificaron los procesos y facilitaron la cooperación internacional, particularmente con la Comisión Europea, la Federal Trade Commission y el Departamento de Justicia de Estados Unidos, así como con agencias latinoamericanas. En 2014 el CADE cooperó en 13 casos y en 2015 en siete procesos internacionales (Zarzur, Katona y Villela, 2015: 25-28). Como resultado, según Krisztian Katona, representante de la U.S. Federal Trade Commission, hacia 2015 el régimen brasileño alcanzó un nivel de madurez regulatoria comparable al de algunas de las jurisdicciones más avanzadas del mundo (Zarzur, Katona y Villela, 2015: 9).

Estructura heterárquica de la red que gobierna la competencia

La red que gobierna la competencia está conformada por un conjunto de organizaciones progresivamente autonomizadas, a las que se han delegado funciones de autoridad que anteriormente recaían en agencias integradas al Poder Ejecutivo. En la esfera pública, entre las más relevantes se encuentran los tres organismos reorganizados mediante la Ley de Competencia de 1994 y posteriormente modificados con la reforma de 2011.

Con la reforma de 1994 se redefinieron las atribuciones de la Secretaría de Derecho Económico del Ministerio de Justicia, la Secretaría de Acompañamiento Económico del Ministerio de Hacienda y el CADE, conformando conjuntamente el Sistema Brasileño de Defensa de la Competencia (SBDC). A partir de entonces, el CADE asumió la responsabilidad

³ Las autarquías son órganos públicos autónomos —con reglamento, dirección y presupuesto propios— que ejercen funciones estatales o prestan servicios de interés público. Si bien cuentan con relativa libertad de acción en su ámbito de competencia, por su naturaleza pública quedan sujetas al control de órganos de la administración estatal. En el caso específico del CADE, esta función de fiscalización corresponde al Ministerio de Justicia.

⁴ Al tipo de cambio vigente al momento de redactar este artículo, el monto equivale a poco menos de quince millones de dólares estadounidenses. Al aprobarse la ley, equivalía aproximadamente a cuarenta millones de dólares.

⁵ El cambio más relevante de la ley, según Marques de Carvalho consiste en la introducción de la política de notificación previa a las fusiones y en el establecimiento de un plazo máximo de 330 días para la decisión final del CADE. Antes de esta reforma, la agencia podía tardar hasta dos años en resolver, mientras que para 2015 los casos ordinarios se resolvían en promedio en 65 días y los más complejos en hasta 200 días.

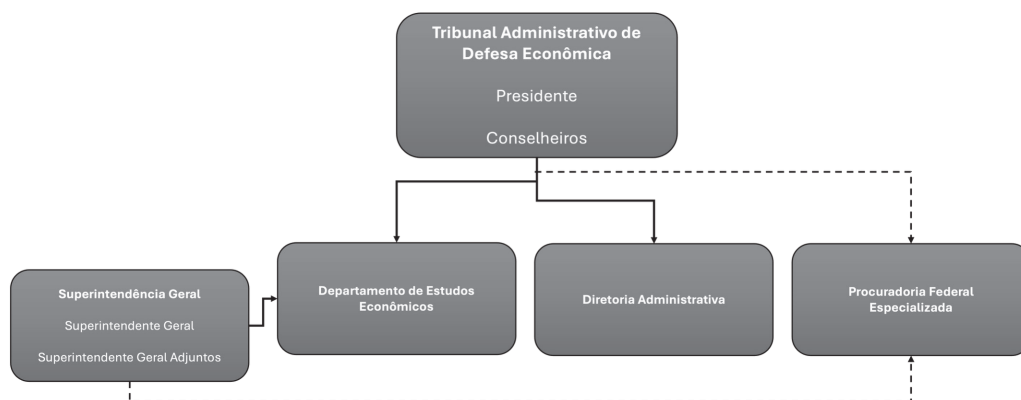
de juzgar los procesos administrativos vinculados con conductas contrarias a la competencia, así como de resolver los actos de concentración. Se convirtió en un organismo autónomo con facultades para adjudicar los casos del SBDC y ejercer tres funciones que, hasta la reforma de 2011, permanecieron formalmente separadas: *a)* actuar como autoridad de aplicación de la ley; *b)* imponer medidas correctivas en los mercados afectados; y *c)* determinar las sanciones correspondientes.

La SDE, dependiente del Ministerio de Justicia, desempeñaba el papel central en la investigación de prácticas anticompetitivas, además de otras funciones vinculadas a la aplicación de la ley. Estaba integrada por el Departamento de Protección y Defensa Económica y el Departamento de Protección y Defensa del Consumidor. La SEAE, adscrita al Ministerio de Hacienda, también contaba con atribuciones investigativas, pero era principalmente responsable del análisis económico de los procesos del SBDC, así como del monitoreo de las condiciones del mercado. Sin embargo, hasta 2011 las competencias de estas tres agencias se superponían. Paralelamente, se crearon agencias regulatorias independientes especializadas en sectores estratégicos —como telecomunicaciones (ANATEL), petróleo y gas natural, y energía eléctrica—, entre otras (Zarzur, Katona y Villela, 2015; Petrecolla, 2007). Todas ellas se coordinaban con el CADE en materia de control de concentraciones, lo que complejizaba la delimitación de funciones dentro de esta estructura de poder heterárquica.

Por esta razón, en 2003 el Congreso introdujo una disposición legal orientada a homogeneizar las relaciones entre las agencias sectoriales y el SBDC. De acuerdo con esta normativa, las agencias especializadas debían monitorear sus respectivos sectores para asegurar el cumplimiento de la Ley de Competencia y reportar infracciones al CADE, mientras que este último debía notificarles las resoluciones adoptadas en casos de fusiones y conductas anticompetitivas (OCDE, 2010: 68). Aunque el CADE se consolidó como agencia independiente, la SDE y la SEAE continuaron adscritas a los ministerios correspondientes.

La Ley de 2011 reformó nuevamente la estructura del SBDC, integrándolo por el CADE y la SEAE. A esta última se le retiró la facultad de instruir procesos, quedando encargada de elaborar estudios y emitir opiniones técnicas sobre proyectos relacionados con la libre competencia. En este marco, el CADE mantuvo su papel como instancia decisoria y concentró bajo su autoridad tres funciones principales: 1) preventiva, mediante el control de fusiones, adquisiciones y otros actos de concentración económica; 2) represiva, orientada al combate de cárteles y demás conductas anticompetitivas; y 3) educativa, destinada a promover la *cultura de la competencia*, así como a fomentar estudios académicos e investigaciones a través de alianzas con universidades, centros de investigación, asociaciones y organismos gubernamentales. Para el ejercicio de estas atribuciones se impulsó una reforma organizativa que separó las tareas en un Tribunal encargado de juzgar y una Superintendencia General responsable de instruir los procesos.

Figura 1
 Estructura del Tribunal del CADE



Fuente: CADE (2016).

El Tribunal del CADE constituye la máxima autoridad del sistema y el órgano encargado de establecer los criterios normativos fundamentales. Supervisa el cumplimiento de las resoluciones de la Superintendencia General, especialmente en los casos de mayor impacto económico y social. Su relevancia deriva tanto de su posición en la estructura organizacional como de la naturaleza colegiada de sus funciones. Está integrado por un presidente y seis consejeros, generalmente provenientes de la academia y del ejercicio profesional —con frecuencia del ámbito jurídico—, cuyas diferencias de opinión se procesan deliberativamente hasta alcanzar consensos en las resoluciones (OCDE, 2007a, 2010; CADE, 2016). Sus miembros son designados por el presidente de la República, con aprobación del Senado Federal, entre ciudadanos mayores de treinta años con reconocidos conocimientos jurídicos o económicos y reputación intachable. El mandato del presidente y de los consejeros es de cuatro años (CADE, 2016). El CADE se apoya además en la Procuraduría Federal Especializada junto al CADE (ProCADE) y en la Dirección Administrativa, responsable de los procesos internos de apoyo institucional.

La interrupción institucional derivada del juicio político a la presidenta Rousseff en 2016 dio lugar a nuevas modificaciones en la arquitectura del sistema de competencia. Durante el gobierno de Temer se extinguió la SEAE mediante el Decreto 9.266/2018 y se crearon dos nuevas dependencias: la Secretaría de Promoción de la Productividad y Defensa de la Competencia y el Departamento de Supervisión Fiscal, Energética y de Loterías. Posteriormente, durante el gobierno de Bolsonaro, también se eliminó el Ministerio de Hacienda mediante el Decreto 9.679/19, dando lugar a la creación del Ministerio de Economía. Estas decisiones introdujeron ajustes adicionales en la Ley Antimonopolio y en el funcionamiento del

CADE. A partir de entonces, el SBDC quedó conformado por el CADE y la Secretaría de Promoción de la Productividad y Defensa de la Competencia (SEPRAC).

Como puede observarse, a lo largo de las últimas tres décadas se ha configurado un entramado institucional cada vez más especializado, cuyo grado de imbricación se intensifica al considerar sus múltiples articulaciones con organizaciones privadas, espacios en los que suelen converger tecnócratas y funcionarios influyentes que, a su vez, circulan por agencias internacionales promotoras de la competencia, como se analizará en el apartado siguiente.

Peso de los abogados en la red que regula la competencia: el IBRAC

En el ámbito privado, la agencia más importante es el Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (IBRAC), una organización que aboga por la defensa de la competencia a partir de investigaciones y debates sobre esta, sobre la ley de protección al consumidor y sobre el comercio internacional. Esta organización no gubernamental interactúa estrechamente con las agencias antimonopolio agrupadas en torno al CADE, así como con otras organizaciones públicas y privadas —nacionales e internacionales— con las que organiza encuentros, talleres y otros eventos, como el Seminario Internacional para la Defensa de la Competencia, que se lleva a cabo anualmente, y un curso universitario en derecho antimonopolio. Además, publica la *Revista do IBRAC*, que se ha convertido en una referencia obligada para quienes se ocupan del tema de la competencia económica en Brasil. Como se verá más adelante, los miembros de esta organización suelen ser abogados que han circulado con frecuencia por las agencias públicas del SBDC, así como por organismos internacionales, particularmente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Red Internacional de Competencia (International Competition Network [ICN]), todas las cuales promueven la competencia en América Latina.

El IBRAC se ha convertido en un punto de articulación del sistema de competencia con el sistema judicial, pues la mayoría de sus miembros son abogados especialistas en derecho de la competencia. Es una organización no gubernamental de tipo *think tank*, que agrupa a los principales abogados que han participado en el diseño y la aplicación de las diferentes versiones de la Ley Antimonopolio y que, en el ámbito privado, brindan asesoría y defienden los intereses de empresas que pueden verse afectadas por dicha ley. A partir de las 43 semblanzas de quienes participaron en las entrevistas que se recogen en el texto *Overview of Competition Law in Brazil* (editado por Zarzur, Katona y Villela, 2015, y publicado por el IBRAC), es posible examinar algunas de las principales características de estas élites y de las redes que entretejen con organizaciones antimonopolio públicas y privadas, nacionales y extranjeras.

Como se observa en el cuadro siguiente, algunas de las tendencias que pueden destacarse entre estas élites son las siguientes: de los 43 personajes entrevistados que participan en la regulación de la competencia, 38 forman parte de prestigiados bufetes de abogados; 30 han realizado estudios en universidades extranjeras; 24 son miembros del IBRAC; 14 son miembros o asesoran a la American Bar Association (Asociación de la Barra Americana, ABA); 10 se vinculan de diferente manera con la International Bar Association (Asociación de la Barra Internacional, IBA); y 9 con la ICN, asociación que agrupa a 130 autoridades nacionales de competencia de todo el mundo. Además, 17 han circulado por agencias públicas —el CADE en particular— y 10 han participado activamente en la práctica de la puerta giratoria, lo que significa que han pasado de la esfera pública a la privada y viceversa, capitalizando el capital político que acumulan en ambas esferas y con los potenciales conflictos de interés que esta práctica entraña.

Entre quienes han participado más activamente en la puerta giratoria y han influido decisivamente en las características de las leyes antimonopolio sobresalen tres casos, a saber: Marcelo Calliari, Mauro Grinberg y Vinicius Marques de Carvalho. Marcelo Calliari fue comisionado del CADE de 1998 al 2000 y presidente del IBRAC de 2010 a 2011; con frecuencia imparte conferencias en eventos organizados por la IBA, la ABA, el IBRAC y otras entidades a nivel internacional; ha sido asesor de la ICN y ha acompañado a clientes que se acogen al Programa de Amnistía. Por su parte, Mauro Grinberg participó en el desarrollo de la ley antimonopolio; se especializa en la notificación de fusiones y en acciones judiciales ante el CADE, especialmente en empresas de los sectores farmacéutico, autopartes y químico; fue comisionado del CADE, fundador, director y presidente del IBRAC, y miembro de las asociaciones internacionales ABA e IBA. Pero sin duda la figura de Vinicius Marques de Carvalho es la de mayor interés porque, por un lado, ha circulado por las más importantes organizaciones de la red antimonopolio, incluyendo el despacho mediante el cual ejerce la práctica de representación, defensa y asesoría de grandes corporaciones involucradas en fusiones y adquisiciones y en negociaciones de amnistía, desempeñando un papel central como intermediario frente a las principales agencias y autoridades regulatorias; sus clientes incluyen empresas de varios sectores, especialmente telecomunicaciones, energía, infraestructura y tecnología. Como Comisionado Presidente del CADE influyó decisivamente en varias resoluciones, así como en el diseño, negociación, aprobación y monitoreo de las principales reformas a la Ley Antimonopolio, en particular del Programa de Clemencia o Delación Compensada. En el ámbito internacional fue nombrado vicepresidente de la ICN y ha sido conferencista en la OCDE, en el Grupo Intergubernamental de Expertos en Ley y Política de Competencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en eventos organizados por la ABA y en otras organizaciones. Como se aprecia en el cuadro, además de los tres casos anteriores, varios comisionados y funcionarios del CADE son miembros

activos del IBRAC, entre otros Bruno de Luca Drago, Gabriel Nogueira Dias y Marcos Paulo Verissimo. El caso de Ana Paula Martínez también es relevante, pues ocupó varios cargos en la administración federal; ha participado activamente en la ICN (subgrupo de cárteles) y en las organizaciones internacionales más influyentes en el régimen global de competencia; y, como puede verse en el cuadro 1, ocupa el lugar más central en la red de los principales abogados, con un grado de 57 (es decir, se conecta 57 veces con el resto de los miembros de la red y, de este modo, tiene la capacidad de transmitir su visión sobre la competencia y de monitorear las decisiones que se toman para regularla).

Cuadro 1
 Élites responsables del régimen de competencia en Brasil

Élite	IBRAC	Estudios en el extranjero	Puesto en agencia pública	ICN y otras organizaciones internacionales	Despacho abogados
Cristianne Zarzur	X PTE			ABA IBA ICN	Pinheiro Neto Advogados, Howrey Simon Arnold & White,
Krisztian Katona		X	Abogado de Antimonopolio Internacional en la Comisión Federal de Comercio de EE.UU.	ABA (Sección antimonopolio)	Weil, Gotshal & Manges
Mariana Villela	X	X			Veirano Advogados
Ana Paula Martinez*	X	X	Admon Federal (2007-2010)	ICN (subgrupo cartel), IBA, ABA, OCDE, UNCTAD	Levy & Salomao
Aurelio Marchini Santos	X			ICN	Marchini Botelho Caselta Advogados
Barbara Rosenberg*	X	X	División Antimonopolios, Ministerio de Justicia	ICN, Intnal Task Force (sección antimonopolios)	Barbosa, Müssnich & Aragao
Bruno de Luca Drago*	X	X	Área de la Ley de Competición del CADE		Howrey LLP

(continuación)

Élite	IBRAC	Estudios en el extranjero	Puesto en agencia pública	ICN y otras organizaciones internacionales	Despacho abogados
Caio Mario Da Silva Pereira Neto*		X	Director de Competición Secretaría de Derecho Económico del Ministerio Brasileño de Justicia (SDE).		Pereira Neto Macedo
Carlos Francisco de Magalhães	X		Miembro de comités gubernamentales de revisión a la Ley Federal de Defensa de la Competencia		
Cristiano Rodrigo Del Debbio		X			
Daniel Andreoli	X	X		IBA	Tozzini Freire Advogados
Eduardo Caminati Anders	X				Lino, Beraldi, Belluzzo e Caminati Advogados
Eduardo Frade Rodrigues*			Superintendente General Interino del CADE	ABA, OCDE	
Erika Vieira Sang					Lefosse Advogados.
Fabíola Cammarota de Abreu	X	X		ICC Task Force (Cumplimiento y defensa antimonopolio) ABA, IBA, OAB	Souza, Cescon, Barrieu & Flesch Advogados
Fabricio Antonio Cardim de Almeida	X	X	Consultor internacional antimonopolio en la Oficina de Asuntos Internacionales de la Comisión Federal de Comercio de EE.UU.	ABA, ICN FTC	Stocche Forbes Advogados

(continuación)

Élite	IBRAC	Estudios en el extranjero	Puesto en agencia pública	ICN y otras organizaciones internacionales	Despacho abogados
Filippo Maria Lancieri		X			Pereira Neto Macedo
Francisco Nicolás Negrão	X	X	Analista de Finanzas y Control de la Secretaría del Tesoro de Brasil en el Ministerio de Hacienda		
Gabriel Nogueira Dias	X	X	Presidente del CADE		
Guilherme Morgulis		X			Barbosa, Müssnich & Aragão Advogados
João Marcelo Lima					Mattos Filho
Joyce Midori Honda	X	X		WTO (Brazilian Permanent Mission) ICC (Grupo de trabajo sobre cumplimiento y defensa antimonopolio)	Souza, Cescon, Barrieu & Flesch Advogados
Leonardo Maniglia Duarte		X			Veirano Advogados
Luís Henrique Perroni Fernandes					Pinheiro Neto Advogados.
Marcela Lorenzetti					Grinberg e Cordovil
Marcelo Calliari*	X PTE	X	Comisionado del CADE	ICN, ABA, IBA (Vicepresidente del Comité de Derecho Comercial y Aduanero de la)	Tozzini Freire Advogados

(continuación)

Élite	IBRAC	Estudios en el extranjero	Puesto en agencia pública	ICN y otras organizaciones internacionales	Despacho abogados
Marcio Bueno	X				Tozzini Freire Advogados
Marcio Dias Soares	X	X		IBA, ABA	Mattos Filho
Marcos Exposto		X			Barbosa, Müssnich & Aragão Advogados
Marcos Paulo Verissimo*		X	Comisionado del CADE Jefe de Oficina del Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES)	IBA, ABA	Machado Meyer
Maria Eugênia Novis	X	X		WTO (Pasantía en la Misión de Brasil), IBA	Machado Meyer Advogados
Mariana Tavares de Araujo*		X	Administración federal brasileña, CADE	ICN (subgrupo cartel) IBA (Grupo de Trabajo sobre Carteles Internacionales) ABA, GAI BM	Levy & Salomão Advogados
Mauro Grinberg*	X		Comisionado de la Agencia Brasileña de Defensa de la Competencia y ex Procurador del Tesoro, CADE	IBA ABA	Grinberg e Cordovil
Paulo Eduardo Lilla	X	X			Lefosse Advogados
Paulo Leonardo Casagrande		X	Secretaría de Derecho Económico del Ministerio de Justicia de Brasil (SDE)	OCDE	Pereira Neto Macedo

(continuación)

Élite	IBRAC	Estudios en el extranjero	Puesto en agencia pública	ICN y otras organizaciones internacionales	Despacho abogados
Pedro Paulo Salles Cristofaro	X	X		Cámara de Comercio Americana en Río de Janeiro (vicepresidente del Comité Legal) ABA	Lobo e Ibeas Advogados
Priscila Brolio Gonçalves	X		CADE	ABA, ICN	Vella Pugliese Buosi e Guidoni
Renata Fonseca Zuccolo	X	X			Mattos Filho
Renê Guilherme S. Medrado		X			Pinheiro Neto Advogados
Ricardo Botelho	X	X			Cascione, Pulino, Boulos & Santos Advogados
Rodrigo Alves dos Santos					Veirano Advogados
Sandra Terepins		X		OAB	Barbosa, Müssnich & Aragão Advogados

(continuación)

Élite	IBRAC	Estudios en el extranjero	Puesto en agencia pública	ICN y otras organizaciones internacionales	Despacho abogados
Vinicius Marques de Carvalho*		X	ExPresidente del Tribunal del CADE Jefe de Gabinete de la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República	OAB, ICN, ABA, OCDE, UNCTAD	Vinicius Marques de Carvalho Advogados

* Puerta giratoria

ABA: American Bar Association

IBA: International Bar Association

OAB: Brazilian Bar Association

GAI: Global Antitrust Institute

Fuente: elaborado con el apoyo de Fernando Barrera Flores (Becario de Conacyt) con base en las semblanzas del texto *Overview of Competition Law in Brazil* editado por Zarzur, Katona y Villela en 2015 y publicado por el IBRAC, pp. 11-23.

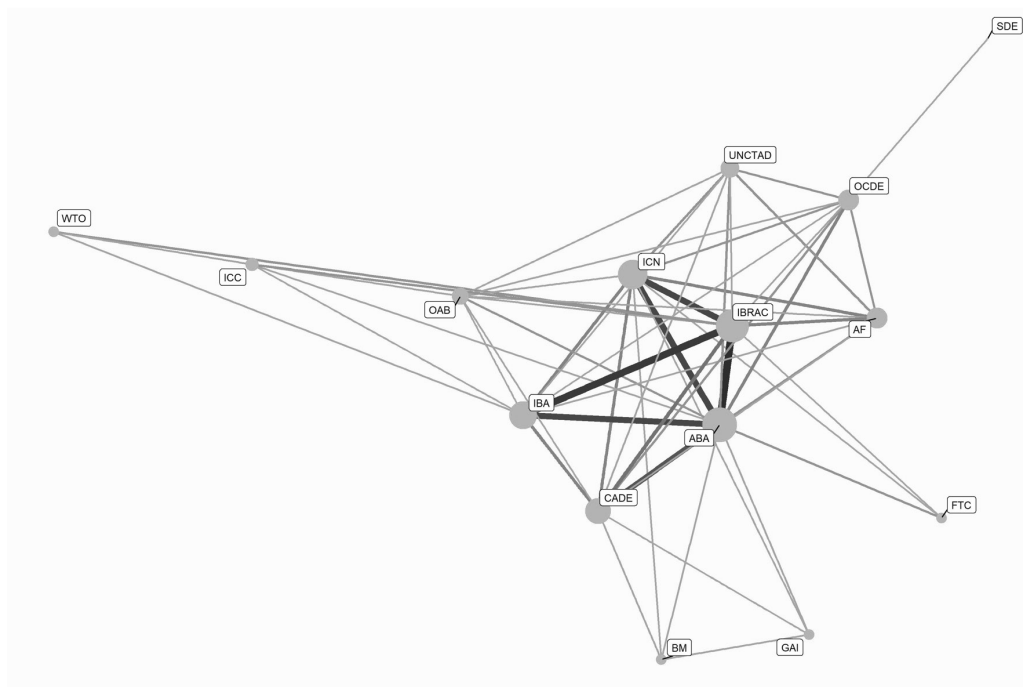
Casi toda la bibliografía revisada (Zarzur, Katona y Villela, 2015; Ribeiro Todorov y Torres Filho, 2012; Petrecolla, 2007; Monteiro Considera y Correa, 2002; OCDE, 2007, 2010) evidencia que las élites que han encabezado y dirigen el CADE son tecnócratas cada vez más autónomos de la rama ejecutiva. Esto significa que no pasan por procesos electorales y, consecuentemente, rinden cuentas sobre todo a través de mecanismos de evaluación inter pares que la OCDE y el BID organizan periódicamente (OCDE, 2007a, 2010). Entre estos tecnócratas, como se observa en el cuadro anterior, predominan los abogados, muchos de los cuales participan en el IBRAC, cuentan con estudios en el extranjero y han tenido la oportunidad de intervenir activamente en la elaboración de las reformas al régimen de competencia durante el periodo neoliberal. Esto implica que, desde sus despachos privados, aplican reglas que ellos mismos han contribuido a diseñar en los casos en que representan y defienden los intereses de grandes corporaciones: los mismos intereses que el CADE debe regular. De esta manera, mediante el mecanismo de la puerta giratoria, este conjunto de abogados tiende a convertirse en juez y parte, pues a través de la red se articula con las principales agencias de regulación antimonopolio en donde se resuelven los casos que ellos defienden.

La red que promueve la competencia en Brasil

La red que se ha construido para promover la competencia en Brasil revela la centralidad de ciertas organizaciones, tanto nacionales como extranjeras, así como de quienes efec-

túan dichas conexiones: los abogados que se han ocupado de diseñar, aplicar y monitorear el funcionamiento del régimen de competencia en el país. De los 43 personajes entrevistados en el texto del IBRAC (Zarzur, Katona y Villela, 2015: 11-23), incluidos en el cuadro 1, solo 22 forman parte de la red, pues únicamente ellos realizan una o más conexiones a través de 15 organizaciones. Son estas últimas las que se representan en la red de la figura 2.

Figura 2
 Organizaciones del régimen de competencia brasileño



Fuente: toda la información de la base de datos proviene de Zarzur, Katona y Villela (2015) y fue procesada y graficada por Martí Medina Hernández con ayuda de los paquetes de *igraph*, *tidygraph*, *ggraph* y *tidyverse* del programa informático *R*.

El tamaño mínimo de una organización dentro de la red —esto es, el número de integrantes con dos o más posiciones— es de uno, mientras que el máximo alcanza 22 (IBRAC). El grado, entendido como el número de conexiones que efectúa cada organización y que se aprecia en el tamaño del nodo en la figura 2, varía entre uno y 43. El grosor y el color de los enlaces representan la intensidad de la relación entre organizaciones: cuanto más gruesa y oscura es la línea, mayor es el número de actores que comparten, el cual va de uno (líneas más delgadas y claras) hasta nueve (líneas más gruesas y oscuras). Así, el IBRAC comparte

nueve enlazadores con la ABA, ocho con la IBA y siete con la ICN, todas ellas situadas en el centro de la red. La intensidad de la conexión del IBRAC con estas tres organizaciones extranjeras sugiere la circulación no solo de abogados miembros del instituto, sino también del conocimiento producido por dichas entidades y, en consecuencia, de las políticas de competencia que se derivan de ese acervo experto.

La ABA y el IBRAC se ubican en el núcleo de la red, la primera con un grado de 43 y la segunda con 39, lo que evidencia su elevada conectividad y su capacidad para transmitir conocimiento a través del conjunto de relaciones. La agencia pública CADE establece un total de 23 conexiones con otras organizaciones de la red, principalmente con el IBRAC y la ABA, lo que pone de manifiesto la circulación de élites jurídicas entre la esfera pública y la privada, tal como se señaló en el apartado anterior.

Cuadro 2

Las organizaciones más importantes de la red de competencia brasileña

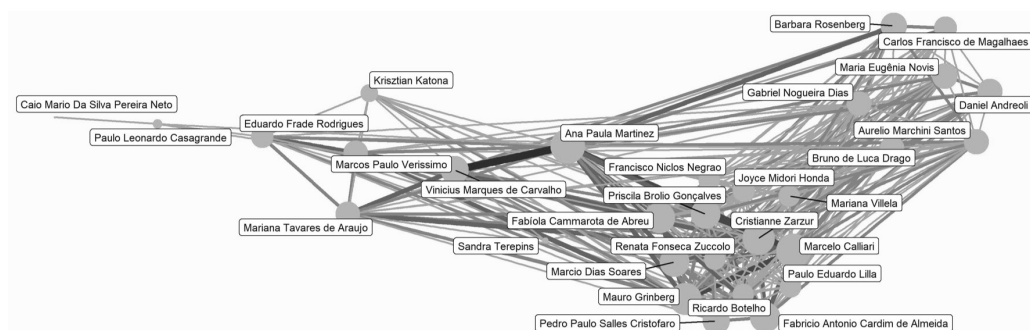
Organización	Número de posiciones	Grado (número de conexiones)
IBRAC	22	39
ABA	14	43
IBA	9	27
ICN	9	31
CADE	8	23
AF	4	15
OCDE	4	15
OAB	3	10
FTC	2	4
ICC	2	6
SDE	2	1
UNCTAD	2	12

Fuente: análisis propio.

Del lado de los abogados, entre quienes presentan mayor centralidad —de acuerdo con el número de conexiones que generan, es decir, su grado— se encuentran Ana Paula Martínez y Marcelo Calliari, con 57 cada uno; Critianne Zarzur, con 50; Mauro Grinberg, con 49; Fabíola Cammarota de Abreu, con 45; y Vinicius Marques de Carvalho, con 37. La mayoría de ellos ha participado activamente en prácticas de puerta giratoria y, desde posiciones tanto públicas como privadas, han promovido una determinada concepción del papel de

la competencia en el funcionamiento del mercado. Como se observa en la figura 3, la densidad de la red puede interpretarse como expresión de una fuerte cohesión ideológica en torno a los principios centrales de la competencia, reforzada por trayectorias compartidas, capital experto acumulado y una circulación constante entre espacios regulatorios, corporativos y transnacionales.

Figura 3
 Actores centrales del régimen de competencia brasileño



Fuente: toda la información de la base de datos proviene de Zarzur, Katona y Villela (2015) y fue procesada y graficada por Martí Medina Hernández con ayuda de los paquetes de *igraph*, *tidygraph*, *ggraph* y *tidyverse* del programa informático R.

La actuación del CADE desde 1994

Desde su configuración actual, en 1994, el CADE ha intervenido en numerosos casos —algunos de ellos altamente controvertidos— con el objetivo declarado de prevenir la concentración monopólica. La revisión de operaciones de fusiones y adquisiciones se incrementó rápidamente a partir de ese año. Entre 1994 y 1997 se analizaron 72 casos de fusión; esta cifra aumentó a 140 en 1998, a 221 en 1999 y alcanzó 509 en el año 2000. Sin embargo, entre 1994 y 2000 solo cuatro fusiones fueron rechazadas.

Con el tiempo, un número cada vez menor de operaciones fue objeto de intervención, en parte porque el porcentaje de participación en el mercado dejó de considerarse un criterio suficiente para argumentar que una fusión afectaría el bienestar del consumidor, en consonancia con los postulados de la Escuela de Chicago. Incluso en casos en los que las operaciones conducían a la formación de monopolios, estas fueron autorizadas sin recomendaciones, al no incorporarse razonamientos sustantivos sobre el poder de mercado de las empresas involucradas. Un ejemplo ilustrativo es la adquisición de Frumtost por Aller-

gan, operación aprobada por el CADE a pesar de que esta última constituía la única fuente de competencia (Monteiro Considera y Correa, 2002).

Cuadro 3
 Actuación del CADE, 1994-2018

Año	% anual aprobados sin restricciones	% anual aprobados con restricción ancilar	% anual aprobados sin restricciones o con restricción ancilar	% anual aprobados con restricción comportamental.	% anual aprobados con restricción estructural	% anual aprobados de reprobados
1994-1995	0.0 %	0.00 %	0.00 %	69.23 %	15.38 %	15.38 %
1996	70.59 %	0.00 %	70.59 %	23.53 %	5.88 %	0.00 %
1997	80.95 %	0.00 %	80.95 %	19.05 %	0.00 %	0.00 %
1998	96.43 %	1.43 %	97.86 %	1.43 %	0.71 %	0.00 %
1999	97.74 %	0.9 %	98.64 %	1.36 %	0.00 %	0.00 %
2000	96.46 %	2.75 %	99.21 %	0.2 %	0.20 %	0.39 %
2001	97.57 %	2.08 %	99.65 %	0.35 %	0.00 %	0.00 %
2002	97.52 %	2.28 %	99.79 %	0.21 %	0.00 %	0.00 %
2003	97.56 %	2.24 %	99.8 %	0.00 %	0.20 %	0.00 %
2004	90.94 %	7.61 %	98.54 %	1.13 %	0.16 %	0.16 %
2005	90.05 %	4.71 %	94.76 %	2.62 %	2.62 %	0.00 %
2006	94.62 %	2.96 %	97.58 %	2.15 %	0.27 %	0.00 %
2007	92.41 %	5.12 %	97.53 %	1.33 %	1.14 %	0.00 %
2008	89.66 %	8.21 %	97.87 %	1.31 %	0.66 %	0.16 %
2009	95.62 %	3.5 %	99.12 %	0.00 %	0.66 %	0.22 %
2010	95.13 %	2.92 %	98.05 %	1.46 %	0.32 %	0.16 %
2011	93.11 %	4.59 %	97.7 %	1.00 %	0.57 %	0.00 %
2012	93.82 %	4.49 %	98.31 %	0.42 %	0.70 %	0.56 %
2013	88.79 %	2.97 %	91.76 %	4.58 %	2.97 %	0.69 %
2014	95.16 %	0.00 %	95.16 %	1.61 %	3.00 %	0.23 %
2015	97.92 %	0.00 %	97.92 %	0.26 %	1.56 %	0.26 %
2016	98.36 %	0.00 %	98.36 %	1.37 %	0.27 %	0.00 %
2017	97.8 %	0.00 %	97.8 %	1.1 %	0.28 %	0.83 %
2018	98.21 %	0.00 %	98.21 %	0.77 %	0.77 %	0.26 %

Fuente: Fialho Borges (2020: 236).

Los datos recopilados por Fialho Borges (2020) muestran que entre 1994 y 2018 el CADE aprobó sin ningún tipo de restricción 94.42 % del total de 9 859 casos analizados; 5.37 %

fue aprobado con restricciones y apenas 0.21 % (21 casos) fue rechazado. En relación con las operaciones aprobadas con restricciones, la investigación constató que la gran mayoría de las condiciones impuestas eran accesorias, es decir, poco significativas en términos de sus efectos sobre el entorno competitivo. Excluyendo estos casos, solo 2.13 % de las operaciones incorporó restricciones sustanciales (1.32 % conductuales y 0.81 % estructurales)⁶ en el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la Ley de 1994 (núm. 8.884/1994) y finales de 2018. Estos resultados confirman la postura marcadamente poco intervencionista del CADE frente al control de la concentración, incluso bajo el régimen establecido por la Ley de 2011 (núm. 12.529/2011).

El trabajo de Stephanie Penereiro (2021) extiende el análisis hasta 2020 y llega a conclusiones similares. A su juicio, si bien el cambio normativo permitió un mayor control formal sobre las operaciones de mercado, la autoridad continuó desaprobando muy pocas transacciones tras la entrada en vigor de la Ley de 2011. Desde 2012, solo 11 fusiones han sido rechazadas, de las cuales apenas seis fueron evaluadas bajo este nuevo marco legal. Entre 2015 y 2020, únicamente cinco operaciones fueron desaprobadas, mientras que 36 fueron aprobadas con restricciones. Para dimensionar estas cifras, basta señalar que tan solo en 2020 la autoridad analizó 454 fusiones. En síntesis, estos análisis coinciden en señalar que el CADE exhibe un sesgo claramente permisivo frente a las fusiones y actos de concentración.

El perfil de las empresas involucradas en las decisiones del CADE muestra que se trata, principalmente, de firmas del sector privado. Si bien la legislación no excluye a las empresas públicas del ámbito de supervisión, estas suelen ubicarse en sectores que el propio organismo reconoce como “monopolios naturales”, definidos por el CADE como situaciones en las que “existen economías de escala o de alcance en relación con el tamaño del mercado. En tales condiciones, se vuelve ineficiente tener dos o más empresas en funcionamiento y, para evitar abusos por parte del monopolista, es necesaria la regulación del mercado. Este es uno de los roles que juegan las agencias reguladoras (ANATEL, ANEEL, ANP, etc.) junto con el CADE”.⁷

Casos relevantes

Dado que, por razones de espacio, no es posible analizar exhaustivamente todos los casos, en esta sección examinamos con mayor profundidad algunos seleccionados a partir de varios criterios: el impacto potencial de la concentración en la estructura del mercado en que

⁶ Las restricciones anclares son de carácter menor y tienen un impacto poco significativo sobre la competencia. Las estructurales remiten al traspaso definitivo de derechos o activos. Las conductuales no implican un cambio total de propiedad y tienen un impacto mayor que las anclares, ya que establecen obligaciones sobre prácticas comerciales, financieras o económicas para los involucrados en un acto de desconcentración (Fialho Borges, 2020).

⁷ Traducción de los autores.

operan; la relevancia de dichos mercados para los consumidores; la oposición que suscitaron tanto en la opinión pública como al interior de las propias agencias regulatorias; y la participación de agencias especializadas en la regulación, particularmente en los sectores de telecomunicaciones, banca y petróleo, en los cuales el CADE comparte atribuciones con organismos sectoriales como la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL), el Banco Central (BACEN) y la Agencia Nacional del Petróleo, respectivamente.

Los cuatro primeros casos corresponden a procesos de concentración en el sector de alimentos y bebidas, competencia directa del CADE y del SBDC, en los que no ha sido posible contener ni la concentración económica ni el incremento sostenido de los precios.

Sadia-Perdigão

Sadia y Perdigão eran, al momento de la fusión, dos de las mayores empresas del sector alimentario brasileño, con fuerte presencia en el mercado interno y un acelerado proceso de internacionalización desde la década de 1990. Ambas operaban en una amplia gama de productos cárnicos y congelados; en el caso de Perdigão, a través principalmente de las marcas Eleva y Batavo, su actividad se extendía también al segmento de productos lácteos. Su facturación agregada ascendía a aproximadamente 11 mil millones de dólares anuales (Correio Brasiliense, 2009).

La asociación entre ambas firmas, finalmente aprobada por el CADE, fue el desenlace de varios intentos previos: el primero en 1999, el segundo en 2002 y el tercero en 2006, este último mediante una oferta hostil por parte de Perdigão (Dalla Costa y Souza Santos, 2009). El intento que culminó en la fusión (Acto de Concentración 08012.004423/2009-18), y que dio lugar en 2009 a la creación de BRF Trading, estuvo fuertemente condicionado por la situación financiera del grupo Sadia, que atravesaba una virtual quiebra (CADE, 2019).

Las empresas sostuvieron que la operación permitiría aumentar su capacidad operativa, generar sinergias, fortalecer el potencial exportador y aliviar la crítica situación financiera de Sadia (CADE, 2009). Cabe destacar que el proceso se rigió por la Ley de 1994, que permitía notificar los actos de concentración al CADE con posterioridad a su concreción, bajo un esquema de control ex post.

El procedimiento estuvo marcado por fuertes controversias internas. El consejero relator, Emmanuel Joppert Ragazzo, solicitó el apoyo del Departamento de Estudios Económicos (DEE) del CADE y recomendó la desaprobación de la operación, argumentando que la fusión generaría niveles de concentración extremadamente elevados en distintos rubros, estimados entre 50 % y 90 % según el mercado considerado. Su posición fue desestimada por el Plenario, que aprobó la operación por cuatro votos contra uno, condicionándola al cumplimiento de un Término de Compromiso de Desempeño (TCD). De este modo, la mayoría del Consejo —incluidos su presidente Fernando Furlan y los consejeros Olavo Zago Chinaglia, Marcos Paulo Verissimo y el propio Ragazzo— optó por una solución negociada,

justificando su decisión en las sinergias productivas, la eficiencia económica y la integración global de la empresa resultante.

El acuerdo contempló la enajenación de 12 marcas (entre ellas algunas de alta penetración como Dorian y Rezende), la venta de unidades productivas —criaderos, plantas industriales y centros de distribución— y la transferencia de una capacidad mínima de procesamiento alimentario en un “paquete único” a un solo comprador, lo que, dada la magnitud de la operación, redujo significativamente el universo de posibles adquirentes. Asimismo, se estableció la suspensión del uso de la marca Perdigão por un período de entre tres y cinco años, según el producto, y de la marca Batavo por cuatro años, además de la obligación de garantizar el suministro de pavo fresco (Amado y Lima, 2019).

En una evaluación posterior, en 2013, el CADE sostuvo que la industria alimentaria —en particular los segmentos de pollo y carne— no quedó configurada como un monopolio bajo dominio de BRF, argumentando la existencia de tres grandes competidores: Marfrig, JBS y la propia BRF (Valor Econômico, 2013). De hecho, los activos vendidos por BRF fueron adquiridos inicialmente por Marfrig y posteriormente transferidos a JBS. Sin embargo, estos resultados han sido cuestionados por diversos economistas especializados, quienes señalan que BRF llegó a concentrar 82 % del mercado de pastas preparadas, 78 % de pizzas congeladas, 69 % de carnes congeladas y 57 % del segmento de carnes industrializadas. En 2017, una vez vencido el período de restricción de uso de marcas, estas fueron relanzadas comercialmente.

La decisión del CADE refleja, por un lado, una política funcional a la noción de “campeonas nacionales”, al no impedir la consolidación de una empresa brasileña con proyección global; por otro, intentó introducir salvaguardas para el mercado interno. Resulta significativo que algunos de quienes respaldaron la fusión, como Furlan y Ragazzo, posteriormente migraran a la abogacía privada en estudios jurídicos especializados en derecho de la competencia, capitalizando su experiencia en negociaciones complejas de fusiones y adquisiciones.

Caso Nestlé-Garoto

En febrero de 2002 se anunció la adquisición de Garoto —empresa brasileña del sector alimentario con fuerte presencia en la producción de chocolates y golosinas— por parte de Nestlé, multinacional de origen suizo con una participación ya significativa en el mercado brasileño del rubro, por un monto de 566 millones de reales, equivalentes a aproximadamente 354 millones de dólares de la época. Antes de la operación, la participación de mercado se distribuía entre Nestlé (34 %), Lacta (33 %) y Garoto (24 %), mientras que el resto de las empresas poseían cuotas inferiores a 5 % (CADE, 2016).

El proceso evaluado por el CADE constituyó un hito institucional, al ser el primero en el que las partes presentaron informes cuantitativos sobre los efectos potenciales de la fusión en el mercado y los consumidores, incluyendo estimaciones de precios y volúmenes.

A pesar de ello, el CADE objetó los procedimientos metodológicos utilizados, así como las conclusiones alcanzadas, y recomendó rechazar la operación. El organismo argumentó que la eventual reducción de costos derivada de la fusión o el aumento de la competencia no bastaban para prevenir incrementos de precios, y que no existían medidas suficientes para contrarrestar los efectos de una concentración elevada.

Con base en estos argumentos, en febrero de 2004 la mayoría del Plenario votó a favor del bloqueo de la operación, estableciendo que Garoto debía ser vendida a un comprador con una participación de mercado inferior a 20 %. Votaron contra la fusión Luiz Carlos de Azevedo, Fernando de Oliveira Marques, Luiz Fernando Schuartz, Silvano Nery y Thompson Andrade. El único voto favorable fue el del relator, João Grandino Rodas.

La decisión dio lugar a un prolongado ciclo de apelaciones, tanto ante el propio CADE —que rechazó nuevas solicitudes en febrero y abril de 2005— como ante el Poder Judicial. En 2009, la justicia falló en primera instancia a favor de Nestlé, lo que motivó una apelación del CADE. En este escenario de bloqueo formal pero integración de facto, Nestlé presentó una propuesta de acuerdo que fue ratificada por el CADE en 2017. El compromiso incluía la venta de diez marcas —entre ellas Serenata de Amor, Sensação y Chokito— antes de octubre de ese año.

Sin embargo, aunque el CADE buscó frenar la concentración, en la práctica la desinversión no se concretó. Si bien ambas empresas mantuvieron estructuras operativas separadas, pasaron a formar parte del mismo *holding*, y aun con la entrada de nuevos competidores, el mercado continuó dominado por las tres principales firmas. El incumplimiento del acuerdo llevó a que la justicia determinara que Nestlé debía acatar las resoluciones del CADE (Exame, 2018). Por decisión del Tribunal Regional Federal de la 1ª Región (TRF1), confirmada en 2021, se ordenó la reapertura del proceso y una nueva votación.

Finalmente, en junio de 2023, el CADE aprobó la fusión por unanimidad, con el respaldo de todos los consejeros, condicionándola a restricciones específicas y poniendo término a una de las disputas más prolongadas en la historia del organismo. El acuerdo judicial que acompañó la aprobación incluyó compromisos relativos a la preservación de empleos, el mantenimiento de la planta de Garoto en Espírito Santo y limitaciones a futuras adquisiciones en el sector. Estos compromisos reflejan una aproximación más integral, que incorpora no sólo los efectos sobre la competencia, sino también implicaciones sociales y económicas más amplias de la operación.

Brahma y Ambev

El proceso que culminó con la fusión de Brahma y Antártica y la creación de Ambev constituye, sin duda, uno de los casos más ilustrativos por su magnitud y por su impacto en el mercado. En 1999 se presentó ante el CADE la solicitud de acto de concentración de estas dos

empresas cerveceras con alta participación en el mercado nacional, que en conjunto controlaban aproximadamente 75 % de la comercialización del producto en el país (Exame, 2011).

El proceso generó un intenso debate al interior del CADE. Un grupo de consejeros sostuvo que la participación de mercado resultante sería perjudicial para la competencia, mientras otro argumentó que la fusión fortalecería la proyección internacional de la empresa (OCDE). Finalmente, el CADE aprobó la operación con cuatro votos a favor y uno en contra. Respaldaron la aprobación —con ciertas restricciones— Hebe de Souza Romano (relatora del proceso), Mércio Felsky, Marcelo Calliari y Gesner de Oliveira (presidente del organismo en ese momento). El único voto disidente fue el de Ruy Santa Cruz, quien sostuvo que la fusión incrementaría significativamente el poder de mercado del grupo, limitando la libre competencia.

Las condiciones impuestas reflejaron el equilibrio alcanzado entre las distintas posiciones del Consejo. Entre ellas se incluyeron: la venta de la marca Bavaria a una empresa con menos de 5 % de participación en el mercado; la enajenación de plantas productivas en las cinco regiones del país; la obligación de compartir la red de distribución durante al menos cuatro años sin exigir comisión, con el objetivo de facilitar el ingreso de competidores; el compromiso de mantener los niveles de empleo por un período similar; y la exigencia de someter al CADE cualquier eventual despido, asumiendo además los costos de capacitación de los trabajadores afectados. Asimismo, cualquier cierre de plantas debía realizarse mediante oferta pública.

El caso estuvo marcado por presiones externas, particularmente por parte de la empresa Kaiser, que anunció su intención de recurrir a la justicia y acusó a la relatora de mantener vínculos con abogados del grupo Antártica. Dos recursos presentados por Kaiser para suspender el proceso fueron desestimados por el procurador general del CADE. A su vez, la decisión final se apartó de las recomendaciones de la Secretaría de Derecho Económico y de la Secretaría de Acompañamiento Económico, que proponían exigir la venta de marcas líderes del mercado —Skol, Brahma o Antártica— y no únicamente de una marca secundaria.

Si bien las medidas adoptadas no profundizaron la concentración, tampoco lograron revertirla. Actualmente, el grupo Ambev —controlado por AB InBev— es el mayor productor de cerveza del mundo y concentra cerca de 59.4 % del mercado brasileño. La obligación de desprenderse de una marca de menor relevancia no produjo un impacto sustantivo en la estructura competitiva de un sector altamente concentrado como el cervecero.⁸

Venta de Oi y concentración en la telefonía móvil

El mercado brasileño de telefonía móvil se caracteriza por un alto nivel de concentración en pocos operadores. La venta de la división móvil de Oi, concretada en diciembre de 2020

⁸ Para otros abusos de posición dominante por parte de Ambev, véase OCDE (2010: 26).

por R\$ 16.5 mil millones (poco más de 3 mil millones de dólares), involucró directamente a las principales empresas del sector. Los activos fueron adquiridos por un consorcio integrado por Vivo, Claro y TIM. La base de clientes de Oi Móvil se redistribuyó de la siguiente manera: TIM absorbió 39 %, Claro 32 % y Vivo 29 %. Los montos desembolsados fueron de R\$ 7.3 mil millones, R\$ 3.7 mil millones y R\$ 5.5 mil millones, respectivamente (Folha, 2022).

Dado que Brasil cuenta con agencias regulatorias especializadas en servicios públicos, la operación debió ser evaluada tanto por ANATEL como por el CADE. En enero de 2022, el Directorio de ANATEL aprobó la operación por unanimidad, aunque impuso una serie de condiciones, entre ellas: un plan de comunicación con cronograma para la migración de números; canales de atención para resolver consultas; derecho de los usuarios a mantener planes equivalentes o similares; portabilidad numérica en cualquier momento; presentación de un plan de transferencia de líneas; cumplimiento de obligaciones tributarias; eliminación de superposición de frecuencias en un plazo de 18 meses; y garantías respecto de compromisos pendientes de cobertura. Con este antecedente, la solicitud fue remitida al CADE.

Durante la tramitación surgieron posiciones críticas que alertaban sobre el aumento de la concentración en un mercado ya altamente oligopolizado y sus efectos potenciales sobre precios y consumidores. El Ministerio Público Federal, a través del fiscal regional y representante ante el CADE, solicitó rechazar la operación e investigar eventuales conductas monopólicas. Tres consejeros votaron en contra, argumentando que, sin venta de frecuencias o redistribución de clientes hacia otros operadores, resultaba imposible evitar un agravamiento de la concentración, dado que las tres empresas adquirentes pasarían a controlar entre 95 % y 98 % del mercado.

Un punto central de controversia fue la acusación de “consorcio” entre Vivo, Claro y TIM. Dado que las operaciones deben notificarse *ex ante*, el Ministerio Público sostuvo que las empresas habrían celebrado un acuerdo previo para excluir a potenciales compradores. En efecto, el contrato entre las tres compañías se firmó en julio de 2020 y el CADE fue notificado recién en febrero de 2021. Pese a estos cuestionamientos, el CADE aprobó la concentración en febrero de 2022, condicionándola a un Acuerdo de Control de Concentraciones (ACC) que incluyó medidas tales como: arrendamiento de parte del espectro de Oi a otras operadoras; oferta de roaming, mensajería y datos a terceros; venta pública de parcelas de estaciones radiobase; explicitación de los criterios de cálculo de precios de roaming nacional; y contratación de una consultora externa para supervisar el cumplimiento del acuerdo.

La aprobación fue posible mediante el voto dirimente del presidente del CADE, luego de un empate tres a tres. La presidencia adoptó el criterio de una consejera disidente, quien propuso que las medidas del ACC se implementaran antes del cierre definitivo de la operación. El relator del caso, Luiz Braidó, votó en contra al considerar que los “remedios” propuestos eran insuficientes para mitigar los riesgos de concentración; su posición fue respaldada por Paula Farani y Sérgio Ravagnan. En contraste, el presidente Alexandre Cordeiro Macedo

sostuvo que el mercado mostraba suficiente madurez y que ANATEL ya había autorizado la operación. Lenisa Prado y Luiz Hoffmann acompañaron este argumento, señalando que un rechazo podría generar consecuencias aún más graves para el sector. En conjunto, la resolución evidenció una narrativa pragmática que ponderó no solo los efectos directos sobre la competencia, sino también consideraciones relativas a la estabilidad del mercado y la viabilidad financiera de las empresas involucradas.

Bancos

El sector bancario brasileño se caracteriza por un alto grado de concentración.⁹ De acuerdo con la OCDE (2010), los diez bancos más grandes concentran cerca de 90 % de los activos, mientras que las entidades públicas controlan aproximadamente 36 % del mercado, porcentaje que ha tendido a disminuir en los últimos años. El mayor de ellos, Banco do Brasil, es controlado por la federación, aunque sus acciones cotizan en los mercados de valores.

Según Nogueira da Costa (2018), “pocas empresas lideran los mercados bancarios”. Estas se reparten las distintas áreas de actividad, concentrándose en nichos específicos, aunque mantienen presencia transversal. Así, Caixa domina el crédito inmobiliario; Banco do Brasil, el crédito agrícola; Itaú, las tarjetas de crédito y la banca privada; Bradesco, el segmento de microempresas; y Santander, la financiación de vehículos. Este autor sostiene que se configura un “oligopolio diferenciado”, en el que las entidades segmentan y distribuyen los mercados y “compiten por la diferenciación en la calidad del servicio (electrónico y personal) y no por el precio (tasas de interés o comisiones)”.

Desde finales del siglo xx, el sector ha experimentado una intensa dinámica de fusiones y adquisiciones, supervisadas principalmente por el Banco Central (BANCEN) y el CADE. En 1997, Bradesco estructuró la compra del Banco de Crédito Nacional (BCN), operación inicialmente presentada solo al BANCEN. Posteriormente, el CADE analizó el caso y se pronunció favorablemente al considerar que no existían efectos nocivos para la competencia, aunque impuso una multa por la notificación extemporánea (Octaviani, 2021). El relator, Fernando de Oliveira Marques, argumentó que el sector bancario posee una dinámica competitiva particular y que el Banco Central es el principal organismo regulador, con instrumentos propios para garantizar tanto la estabilidad como la competencia. La aprobación fue unánime y estuvo acompañada de una “recomendación” para que otros organismos del Estado evaluaran medidas orientadas a incrementar la competencia bancaria, reconociendo implícitamente los riesgos derivados de la concentración.

⁹ Lejos de tratarse de un proceso “de mercado”, la concentración bancaria fue profundizada mediante decisiones públicas. El Decreto-Ley 1.182 de 1971 creó la Comisión de Fusión y Adquisición de Sociedades (COFIE), cuyo objetivo era incentivar incorporaciones, adquisiciones y aperturas de capital en sectores considerados de “interés nacional”. El propósito de concentración se cumplió: entre 1967 y 1973, el número de bancos disminuyó de 262 a 114, desapareciendo más de 148 instituciones (Octaviani, 2021).

Esta unanimidad contrasta con las divisiones observadas en otros procesos relevantes. Puede interpretarse de diversas maneras: como resultado de una evidencia técnica considerada concluyente; como efecto del contexto de crisis financiera internacional, que habría favorecido un consenso en torno a la necesidad de consolidación del sistema; o, desde una lectura más crítica, como reflejo de presiones externas o redes de intereses que facilitaron la aprobación. No obstante, no se encontraron evidencias directas que sustenten esta última hipótesis.

En 2007, el banco español Santander adquirió ABN Real y, en 2008, Unibanco se fusionó con Itaú, dando lugar al mayor banco del país. Para no perder posicionamiento, Banco do Brasil emprendió la compra de diversas instituciones de ahorro y préstamo. La fusión Itaú-Unibanco fue considerada de alto impacto: el nuevo conglomerado pasó a administrar activos por 575 mil millones de reales, con un patrimonio líquido de 51.700 millones, 4 800 sucursales (18 % del total nacional), 14.5 millones de clientes (18 % del mercado), 19 % del sistema de créditos, 21 % de los depósitos y 17 % del mercado de seguros (Expansión, 2008).

El CADE aprobó esta fusión en agosto de 2010, luego de haber sido autorizada previamente por la SEAE, la SDE y el Banco Central, todas sin imponer restricciones. El pleno del CADE también dio su aprobación sin condiciones (Froufe, 2010). Posteriormente, Itaú-Unibanco adquirió en 2017 los activos minoristas y de seguros del Citibank en Brasil por 220 mil millones de reales, operación nuevamente respaldada por el CADE, esta vez condicionada a no adquirir nuevos activos financieros durante un período de treinta meses. La aprobación fue unánime, siguiendo el voto del relator Fernando Furlan, quien sostuvo que existía competencia significativa en el sector, particularmente por la presencia de bancos públicos y otros actores relevantes.

Sin embargo, poco después el grupo adquirió 49.9 % de xp Inversiones por aproximadamente 2 mil millones de dólares (marzo de 2018), operación que quedó exenta de limitaciones, sin que resultara del todo claro en qué medida contravenía el compromiso previo de no realizar nuevas adquisiciones.

En este ámbito también se han producido tensiones entre las agencias regulatorias. El Banco Central ha sostenido que las fusiones bancarias deben quedar bajo su jurisdicción exclusiva, especialmente cuando implican riesgos sistémicos. El CADE, en cambio, ha defendido la aplicación universal de la Ley de Competencia. El conflicto llegó a los tribunales tras la multa impuesta por el CADE a Bradesco y BCN por falta de notificación. Aunque inicialmente la justicia dio la razón al CADE, el caso fue apelado ante la Corte Suprema. En 2005, ambas instituciones suscribieron un acuerdo de cooperación que incluyó intercambio de información y lineamientos conjuntos para fusiones bancarias. Este acuerdo estableció que el BANCEN tendría competencia exclusiva cuando existieran riesgos para la estabilidad financiera, mientras que el CADE mantendría atribuciones en los demás casos, y el SBDC sería responsable exclusivo de las conductas anticompetitivas.

En 2008, CADE y BANCEN acordaron un esquema de revisión conjunta, aplicado, entre otros casos, a la fusión Itaú-Unibanco. El Banco Central, que nunca ha rechazado una

operación de este tipo, sostiene que las fusiones generan eficiencias y fortalecen la competencia (OCDE, 2010: 66-68).

El petróleo y el gas

El sector de petróleo y gas continúa bajo control estatal, aunque su regulación depende de agencias relativamente autónomas. Con la Ley de Hidrocarburos de 1997 se creó la Agencia Nacional de Petróleo (ANP), que comparte funciones con el SBDC y posee autoridad sobre toda la cadena del petróleo y el gas, aun cuando los precios dejaron de estar regulados. Esta agencia debe notificar al CADE y a la SDE las prácticas que vulneren la ley de competencia; por su parte, el CADE está obligado a informar a la ANP sobre las sanciones impuestas a las empresas del sector (Ley 9.478/97, art. 10). Posteriormente, hasta 2009, se promulgó una Ley del Gas orientada a promover la competencia en este mercado.

Aunque desde 1997 Petrobras dejó de ser formalmente un monopolio, mantiene la mayor participación en exploración, producción, refinación y distribución, controla más del 90 % de las reservas de gas y opera el sistema de gasoductos. Si bien el CADE ha investigado prácticas de cartel en el sector energético, ninguno de estos casos ha involucrado directamente a Petrobras, sino principalmente a empresas de distribución de gas y petróleo (2004 y 2008) y de diésel (2004). El organismo también ha intervenido en procesos de fusión, como la coinversión entre Petrobras y White Martins para la producción de gas licuado de petróleo (GLP), operación autorizada bajo el argumento de mayores eficiencias, aunque condicionada a la transparencia de precios y contratos.

Más recientemente, el 16 de junio de 2021, el CADE autorizó con restricciones la venta de la participación de Petrobras en GásLocal (consorcio Gemini) a White Martins. La aprobación estuvo supeditada a la firma de un ACC, mediante el cual Petrobras se comprometió a retirarse completamente del consorcio y a no interferir en las operaciones de la empresa, con el fin de mitigar posibles incentivos a prácticas discriminatorias. Cabe señalar que, en el pasado, otras fusiones en el segmento de distribución de GLP fueron autorizadas por el CADE sin condiciones (OCDE, 2010).

A partir de las reformas orientadas a la liberalización económica, impulsadas durante los gobiernos de Temer y Bolsonaro, el CADE asumió un papel más activo para presionar a Petrobras a abandonar posiciones consideradas predominantes o monopolísticas. En consonancia con lo que la literatura ha conceptualizado como desmonte de políticas, el Ejecutivo avanzó sobre la posición de mercado de la empresa. En 2019, el CADE firmó un acuerdo con Petrobras para la venta de activos en el mercado del gas, mediante el cual la empresa se comprometió a desprenderse de participaciones directas e indirectas en compañías de transporte y distribución.

En este contexto, el presidente Bolsonaro firmó un decreto creando el Comité de Monitoreo de la Apertura del Mercado de Gas, con el objetivo de coordinar medidas destinadas

a liberalizar un sector en el que Petrobras mantenía una posición preponderante. El comité quedó integrado por representantes de la Casa Civil, los ministerios de Minas y Energía, el CADE, la ANP y la Empresa de Investigación Energética (EPE). Durante la pandemia de COVID-19 y el aumento de los precios nacionales e internacionales de los alimentos, la disputa entre el gobierno y Petrobras se intensificó en 2021, con acusaciones del Ejecutivo contra la política de precios de la empresa y la apertura de una investigación en el CADE por presunta posición dominante.

El gobierno de Bolsonaro impulsó una política sistemática de venta de activos bajo el argumento de que ello promovería la competencia. Un estudio del DIEESE/FUP (2022) muestra que entre enero de 2019 y febrero de 2022 Petrobras se desprendió de 62 activos en los segmentos de distribución y transporte de gas, refinerías, termoeléctricas y parques eólicos, por un valor total de 33.9 mil millones de dólares, y que más de 34 activos adicionales se encontraban en proceso de venta al momento de la elaboración del informe. Si se consideran también los períodos de Dilma Rousseff y Michel Temer (enero de 2013 a diciembre de 2018), el número total de activos vendidos asciende a 93, en su mayoría dentro del territorio brasileño. El informe sostiene que, pese a los argumentos oficiales según los cuales una mayor “competencia” redundaría en beneficios para los consumidores, estas desinversiones no redujeron los precios de los combustibles y, por el contrario, contribuyeron a la conformación de monopolios regionales, como ocurrió en el estado de Bahía.

Como muestran los casos analizados, por un lado, el CADE prácticamente nunca rechaza las operaciones de concentración; a lo sumo impone condiciones o multas por notificación extemporánea. Por otro, en sectores con fuerte presencia estatal, la multiplicidad de agencias especializadas que se articulan con el CADE y el SBDC combina relaciones jerárquicas y heterárquicas, configurando una red antimonopolios cada vez más compleja, que se expande en múltiples direcciones, niveles institucionales, espacios regulatorios y mercados.

Conclusiones

A partir de los años noventa del siglo xx, como parte de los procesos de liberalización, las élites brasileñas diseñaron un complejo entramado institucional destinado a regular la competencia, concebida como una pieza fundamental de las reformas orientadas al mercado. Este proceso fue largo y sinuoso, debido al peso histórico de las estrategias de sustitución de importaciones y a los intereses que se beneficiaban de ellas. Fue necesario construir una red estructurada heterárquicamente que, a lo largo de tres décadas, se volvió cada vez más intrincada al articular organizaciones públicas y privadas, nacionales, regionales e internacionales. Entre estas últimas destacan la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Red Internacional

de Competencia (International Competition Network [ICN]), que desempeñaron un papel clave en la adaptación y difusión de las instituciones y, sobre todo, de la concepción de la competencia proveniente de la Escuela de Chicago. Con tal propósito, estos organismos crearon mecanismos de evaluación inter pares destinados a asegurar que las instituciones nacionales se ajustaran a los estándares internacionales fijados por dichas organizaciones y sus tecnocracias. A los múltiples foros en los que se discuten los resultados de estas evaluaciones se suma la intensidad de las conexiones entre los miembros de la red, cuya densidad se traduce en una fuerte cohesión ideológica en torno a las ideas centrales que defienden, particularmente respecto del papel de la competencia en el mercado.

La red revela que un grupo de abogados brasileños, articulados en torno al Instituto Brasileño de Estudios de Competencia, Consumo y Comercio Internacional (IBRAC), adquiere una centralidad decisiva no sólo para conectar a las distintas organizaciones, sino también para diseñar, aplicar y monitorear el funcionamiento de las instituciones que favorecen sus propias preferencias en materia de competencia. Se trata de tecnócratas con formación en el extranjero, trayectorias en las organizaciones nacionales e internacionales más influyentes de la red y experiencia directa en las autoridades regulatorias, lo que les ha permitido participar activamente en la elaboración de las reformas al régimen de competencia durante el período neoliberal. Desde sus despachos privados, estos abogados aplican las reglas que ellos mismos contribuyeron a diseñar en los casos en que representan y defienden los intereses de grandes corporaciones, es decir, los mismos intereses que las instituciones públicas deberían regular. De este modo, quienes ocupan posiciones preponderantes en la red practican sistemáticamente la puerta giratoria, circulan con gran fluidez entre organizaciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, y con frecuencia actúan simultáneamente en varias esferas. Desde la función pública contribuyeron a diseñar las principales políticas antimonopolio; desde el ámbito privado defienden a grandes consorcios que se benefician del capital político acumulado durante su gestión estatal. Así, mediante las reformas introducidas al régimen de competencia, este grupo de abogados tecnócratas transforma y media la relación entre el Estado y las élites empresariales.

El análisis de los casos revisados y resueltos por el Consejo Administrativo de Defensa Económica (Conselho Administrativo de Defesa Econômica [CADE]) muestra que, aunque se registran variaciones en determinados períodos, predomina una tendencia sistemática a tolerar las fusiones y otros actos de concentración, incluso cuando su aprobación puede generar efectos nocivos para la competencia. Los argumentos que sustentan las resoluciones finales enfatizan que las eficiencias asociadas al tamaño empresarial promueven el crecimiento y benefician a los consumidores; sin embargo, al igual que en el caso mexicano, se apoyan en principios vagos y ambiguos que habilitan interpretaciones discrecionales por parte de las autoridades. En este sentido, puede afirmarse que la tolerancia a la concentración no constituye una falla del sistema, sino su resultado lógico, y que la “autoanulación”

de la política antimonopolio se produce porque la estructura heterárquica está capturada por las mismas élites que debería regular. El mecanismo de la puerta giratoria opera principalmente a través del tránsito de consejeros hacia y desde despachos especializados en derecho de la competencia, los cuales influyen decisivamente en el diseño y la interpretación de las normas.

En esta lógica de funcionamiento, la ausencia de un cuestionamiento político significativo puede explicarse por la cohesión ideológica y la complejidad técnica de la red, que aíslan eficazmente sus decisiones del debate democrático más amplio al presentarlas como resoluciones técnicas y no como las decisiones políticas que en realidad son. Esta autoanulación se manifiesta en la reproducción de prácticas formales de evaluación, mientras se garantizan resoluciones funcionales a los intereses privados dominantes. Desde una perspectiva de gobernanza democrática, resulta pertinente interrogar los motivos de la ausencia de control legislativo, judicial o ciudadano sobre el régimen de competencia y hasta qué punto se ha generado un “vacío” institucional que ha favorecido la consolidación de una tecnocracia autorreferencial que, junto con grandes despachos de abogados, ha definido las reglas del juego en nombre de la defensa de la competencia, sin que se cuestione su legitimidad democrática ni su eficacia real para limitar el poder de los conglomerados económicos.

En consecuencia, las élites brasileñas que han construido este entramado institucional para contener las prácticas monopolistas pueden difundir, en los múltiples espacios que controlan, una visión marcadamente optimista de los avances alcanzados por las principales organizaciones públicas del régimen de competencia (Zarzur, Katona y Villela, 2015; Ribeiro y Torres, 2012). Así, casi tres décadas después de que en 1994 se pusieran en marcha las reformas alineadas con la visión neoliberal de la competencia, no sorprende la ausencia de perspectivas críticas alternativas al discurso oficial. La discusión sobre el papel de la competencia en la economía permanece dominada por tres organizaciones internacionales —la OCDE, el BID y la ICN— que se superponen con una red nacional en la que ocupan un lugar central el CADE —reconfigurado en varias ocasiones desde 1994 y dotado progresivamente de mayor autonomía— y el IBRAC como organización tipo *think tank*. A través de los recursos financieros, organizacionales, jurídicos e intelectuales que circulan en esta red se legitima no sólo la concepción neoliberal de la competencia, sino del mercado y del capitalismo en su conjunto. Esta legitimación no constituye un fin en sí mismo: como lo evidencia la actuación permisiva del CADE frente a las fusiones, el entramado institucional analizado, lejos de operar como contrapeso, funciona como un dispositivo que facilita el proceso histórico de concentración y centralización del capital propio del capitalismo contemporáneo. La red de abogados y tecnócratas, al aplicar reglas que ellos mismos diseñan, garantiza que la “competencia” sea regulada de tal modo que no obstaculice, sino que enmarque y justifique, la consolidación del poder de mercado en manos de grandes corporaciones nacionales y transnacionales.

Sobre el autor

FLAVIO GAITÁN es doctor en Ciencia Política por el *Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro* (Brasil) y maestro en Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Es profesor adjunto de Ciencia Política en la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Brasil, e investigador asociado del *National Institute of Science and Technology on Public Policies, Strategies and Technology* (INCT-PPED). Sus líneas de investigación son políticas sociales, desarrollo y relaciones Estado-mercado-trabajo, coaliciones para el desarrollo, análisis comparado de políticas públicas y dinámicas de cambio institucional en América Latina. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “¡Rompan todo! Análisis preliminar del proceso del desmonte radical del sistema de protección social argentino bajo la presidencia de Javier Milei” (2025) *Postdata*, 30(2); (con Silvia Aparecida Zimmermann y Maria Alejandra Nicolás) “O desmonte de políticas como um tipo particular de mudança nos estudos latino-americanos” (2024) *Mundaú* (16); “Triunfo de la extrema derecha en Argentina. Su impacto sobre el sistema de protección social” (2024) *La Cuestión Social en América Latina y el Caribe* (3).

Referencias bibliográficas

- Amado, Paulo Renato y Tales Manoel Lima Vialôgo (2019) “Defesa da concorrência: o controle judicial das decisões do CADE” *Revista JurisFIB*, 10(10): 107-130.
- Chesnais, François (1996) *A mundialização do capital*. Xamã.
- CADE (2016) Nota Técnica N° 16/2016/DEE/CADE (versión pública). Brasília.
- CADE (2019) Avaliação ex post de ato de concentração Sadia-Perdigão. Documento de Trabalho 003-2019. Brasília: CADE.
- Correio Brasiliense (2009) *Perdigão e Sadia fizeram pelo menos cinco tentativas de fusão* [en línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/3yL5ZAf>>
- Crumley, Carole (2015) “Hetararchy” en Scott, Robert; Kosslyn, Stephen y Marlis Buchmann (eds.) *Emerging trends in the social and behavioral sciences*. John Wiley & Sons Inc, pp. 1-14.
- Dalla Costa, Armando João y Elson Rodrigo Souza-Santos (2009) “Brasil Foods: a fusão entre Perdigão e Sadia” *Economia & Tecnologia*, 17: 165-176.
- Diniz, Eli (1978) *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Paz e Terra.
- DIEESE/FUP (2022) “Desmonte recorde: Bolsonaro já vendeu 62 ativos da Petrobrás” *FUP* [en línea]. 25 de marzo. Disponible en: <<https://bit.ly/3hricUw>>

- Exame (2011) “Como sete grandes fusões afetaram o mercado de consumo” *Exame* [en línea]. 13 de octubre. Disponible en: <<https://exame.com/negocios/como-fusoes-e-aquisicoes-afetam-o-seu-bolso/>>
- Exame (2018) “Dezesseis anos depois, Nestlé pode ser obrigada a leiloar marcas da Garoto” *Exame* [en línea]. 27 de junio. Disponible en: <<https://exame.com/negocios/dezesseis-anos-depois-nestle-pode-ser-obrigada-a-leiloar-marcas-da-garoto/>>
- Expansión* (2008) “La fusión de los brasileños Itaú y Unibanco crea el mayor banco de América Latina”, 3 de noviembre [en línea]. Disponible en: <<https://www.expansion.com/2008/11/03/empresas/1225718865.html>>
- Fialho Borges, Rodrigo (2020) *Descontrole de estruturas: dos objetivos do antitruste às desigualdades econômicas*. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, tesis doctoral.
- Folha (2022) “Dividido, CADE aprova compra fatiada da Oi pelas três maiores concorrentes” *Folha de S. Paulo* [en línea]. 9 de febrero. Disponible en: <<https://bit.ly/3bWUA7F>>
- Forgioni, Paula A. (2005) *Os fundamentos do antitruste*. Editora Revista dos Tribunais.
- Harvey, David (2005) *O novo imperialismo*. Loyola.
- Jessop, Bob (2016) *The State: Past, Present, Future*. Polity.
- Machado Cabral, Mario André (2021) “Silêncio na historiografia econômica brasileira: a legislação concorrencial como inovação institucional (1937-1945)” *Sequência*, 42(88): 1-32.
- Monteiro Considera, Claudio y Paulo Correa (2002) “The political economy of anti-trust law: from price control to competition policy” en *Fordham Conference on Competition Policy*.
- Nogueira da Costa, Fernando (2018) “Concorrência Bancária: Aparências Enganam Leigos” *Jornal GGN* [en línea]. 20 de septiembre. Disponible en: <<https://jornalggm.com.br/artigos/concorrenca-bancaria-aparencias-enganam-leigos-por-fernando-nogueira-da-costa/>>
- OCDE (2007a) *Derecho y política de la competencia en América Latina*. OCDE-IDB.
- OCDE (2007b) *Exámenes inter-pares de la política y del derecho de la competencia en América Latina: un seguimiento*. OCDE-IDB.
- OCDE (2010) *Competition Law and Policy in Brazil: A Peer Review*. OCDE-IDB.
- Octaviani, Alessandro (2021) “Concentração bancária no Brasil: como chegamos até aqui? Para onde ir?” *Boletim de Notícias Conjur*.
- Penereiro, Stephanie Vendemiato (2021) *Condutas anticompetitivas e a crescente concentração de mercado autorizada pelo CADE*. Universidade de Brasília, tesis de maestría.
- Petrecolla, Diego (2007) “Mejores prácticas en materia de defensa de la competencia en Argentina y Brasil” *CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas*, 72.
- Ribeiro Todorov, Francisco y Marcelo Maciel Torres Filho (2012) “History of competition policy in Brazil (1930-2010)” *The Antitrust Bulletin*, 57(2): 207-257.
- Robinson, William I. (2014) *Global Capitalism and the Crisis of Humanity*. Cambridge University Press.

Sklair, Leslie (2001) *The Transnational Capitalist Class*. Blackwell.

Valor Econômico (2013) “Para órgão, criação da BRF não gerou monopólio na indústria de alimentos”, 23 de enero [en línea]. Disponible en: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/para-orgao-criacao-da-brf-nao-gerou-monopolio-na-industria-de-alimentos.ghtml>>

Zarzur, Cristianne; Katona, Krisztian y Mariana Villela (2015) *Overview of Competition Law in Brazil*. IBRAC.