



BARRERAS A LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DE HARINA DE MAÍZ EN MÉXICO: ¿UNA OPORTUNIDAD PERDIDA?

Rodrigo Morales E.

BARRERAS A LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DE HARINA DE MAÍZ EN MÉXICO: ¿UNA OPORTUNIDAD PERDIDA?

Octubre 2026



Rodrigo Morales Elcoro

Economista. Fungió como comisionado de la Comisión Federal de Competencia y es consultor en política de competencia y regulación. Profesor de política de competencia, Facultad Libre de Derecho de Monterrey.

Resumen ejecutivo: Las investigaciones de mercado buscan corregir limitaciones estructurales a la competencia con facultades que rebasan las atribuciones tradicionales de las autoridades de competencia. La investigación reciente de barreras a la competencia en el mercado mexicano de harina de maíz concluyó con la adopción de medidas conductuales contra la sugerencia del dictamen preliminar que proponía ordenar adicionalmente la desinversión de activos de la empresa dominante. En un posible contexto de disuasión de entrada, la decisión parecería insuficiente para resolver la problemática del mercado –y su costo en términos del bienestar del consumidor. Esta nota ofrece una reseña del caso y algunas reflexiones sobre la resolución adoptada.

I. INTRODUCCIÓN

La Comisión Nacional Antimonopolio (CNA, Comisión) resolvió a principios de este año una investigación de barreras a la competencia en el mercado de harina de maíz para la elaboración comercial de tortillas. En su resolución, la Comisión consideró idóneas y aceptó las medidas conductuales propuestas por el agente económico potencialmente afectado por las recomendaciones del Dictamen Preliminar (DP). Dada la importancia del consumo de tortillas en el presupuesto y en la dieta de las familias mexicanas y la naturaleza sui generis del procedimiento de investigación de mercados, se ofrece a continuación una breve reseña y una evaluación preliminar sobre la eficacia de la decisión¹⁻².

II. LA FACULTAD DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS A LA COMPETENCIA EN MÉXICO

La reforma constitucional en materia de competencia y telecomunicaciones de 2013 modificó la naturaleza misma de la legislación de competencia en México al transformar un régimen de estricta separación entre las facultades tradicionales del derecho de la competencia *vis a vis* facultades de naturaleza regulatoria. Con ello se transitó hacia un sistema híbrido, en el que la separación entre el *antitrust* y la regulación se diluye en algunas de las facultades de la autoridad de competencia. La necesidad de fortalecer la eficacia de la autoridad de competencia en la corrección de problemas estructurales en los mercados se vio reflejada en la atribución de *facultades incrementales* –medidas orientadas a asegurar las condiciones de competencia, pero cuya naturaleza es regulatoria. Entre dichos instrumentos se encuentran ordenar y regular el acceso abierto y no discriminatorio a insumos esenciales, así como el mandato de eliminar barreras a la competencia³.

La Ley Federal de Competencia Económica (LFCE, Ley), en congruencia con la reforma constitucional, incorpora instrumentos de supervisión de mercado que pueden calificarse como “*híbridos*” por comprender una combinación de los instrumentos tradicionales del derecho de competencia (evaluación preventiva de concentraciones e investigación y sanción de prácticas monopólicas) con medidas de corrección de obstáculos estructurales a la competencia. Esfuerzos deliberados de “*hibridizar*” competencia y regulación se han desarrollado en diversas jurisdicciones como una estrategia para mejorar el desempeño general de los mercados más allá de lo que el enfoque tradicional del derecho de la competencia podría alcanzar⁴. Este “*derecho de la competencia plus*” examinaría no solamente el comportamiento de los agentes económicos sino también problemas estructurales del mercado que no podrían corregirse por otros medios⁵.

En su artículo 94, la Ley dispone que la Autoridad Investigadora (AI) de la CNA iniciará un procedimiento de investigación “...cuando existan elementos que hagan suponer que no existen condiciones de competencia efectiva en un mercado y con el fin de determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos.”

1 Se estima que el gasto en tortillas representa alrededor del 10 por ciento del gasto en alimentos para el 50 por ciento de los hogares de menores ingresos en México. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (2024). <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2024/>.

2 La evaluación que se ofrece en esta nota se basa en el extracto del Dictamen Preliminar emitido en el expediente IEBC-004-2022 así como en la versión pública de la resolución dictada en tal expediente.

3 La legislación mexicana incluye en la definición de barreras a la competencia características estructurales del mercado, estrategias de los participantes, así como normas o regulaciones que limiten la competencia.

4 Niamh Dunne, “Between competition law and regulation: hybridized approach to market control” *Journal of Antitrust Enforcement*, Volumen 2, No. 2, (Octubre, 2014).

5 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2025). Market Studies and Other Market Analysis Tools for Competition Authorities. OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 327. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/10/market-studies-and-other-market-analysis-tools-for-competition-authorities_803872bc/66ed0da7-en.pdf.

En caso de encontrar que no existen condiciones de competencia efectiva, la AI emitirá un DP que incluirá las medidas correctivas necesarias para eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente del mercado investigado. Los agentes económicos que pudieran ser afectados por las medidas propuestas deben ser notificados y podrán presentar los elementos de convicción que consideren relevantes. También pueden proponer a la Comisión medidas idóneas y económicamente viables para eliminar los problemas de competencia.

En la determinación de barreras a la competencia, el Pleno emitirá una resolución que podrá incluir: recomendaciones no vinculantes a las autoridades; ordenar a un agente económico adoptar o evitar determinada conducta para eliminar la barrera; y/o, ordenar la desinversión de activos, en las proporciones necesarias para eliminar los efectos anticompetitivos. La Ley establece enfáticamente que la desinversión de activos procederá solamente en aquellos casos en los que medidas conductuales sean insuficientes para restablecer la competencia en el mercado.

III. INVESTIGACIÓN DE BARRERAS A LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DE HARINA DE MAÍZ PARA LA ELABORACIÓN DE TORTILLAS Y SUS CONCLUSIONES

La Autoridad Investigadora de la extinta Comisión Federal de Competencia Económica de México (COFECE) inició, en noviembre de 2022, una investigación de barreras a la competencia en los mercados de la comercialización del maíz, así como de harina de maíz⁶. En septiembre de 2024, se emitió el DP en el que la AI sostenía la existencia de una barrera a la competencia en los mercados relevantes de harina de maíz a granel para la elaboración comercial de tortillas de harina de maíz con una dimensión geográfica regional⁷.

El extracto del DP analiza el grado de concentración tanto en términos de ventas como de capacidad de producción⁸. En ambas dimensiones se observa una muy elevada concentración en todos los mercados relevantes geográficos (MRG). En términos de ventas totales, un mismo agente económico, Grupo Gruma (GRUMA), domina todos los mercados regionales, con participaciones de entre 50 y 90 por ciento de las ventas. El segundo participante en el mercado, Grupo Minsa (MINSA), mantiene una posición de mercado muy inferior a la de GRUMA. Otros competidores tienen una presencia marginal y no constituyen un reto competitivo para la empresa dominante. El DP reporta que GRUMA mantiene una ventaja sustancial sobre sus competidores más cercanos, con brechas que van de 22 a 80 puntos porcentuales de participación de mercado. A pesar de la entrada de nuevos competidores en la última década, estos no han tenido la capacidad de alterar la dinámica del mercado.

El panorama al evaluar la concentración de mercado sobre la base de capacidad de producción no es muy diferente. GRUMA mantiene una participación que va del 45 al 100 por ciento en los diferentes MRG. Su competidor más cercano tiene una participación máxima de alrededor del 40 al 45 por ciento solamente en uno de los MRG, mientras que en el resto de los mercados su participación oscila entre el 10 y el 22 por ciento. Las nuevas plantas de producción tienen capacidades limitadas.

6 Extracto del Acuerdo por el que la COFECE inicia la investigación de oficio (Acuerdo de Inicio) IEB-004-2022. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672198&fecha=23/11/2022#gsc.tab=0.

7 Se definieron ocho mercados relevantes geográficos. Extracto del dictamen preliminar del expediente IEB-004-2022. <https://sidof.se-gob.gob.mx/notas/5740428>.

8 Una dificultad en el análisis del caso, como se señaló previamente, es que el DP no es público. La AI solamente publica un extracto que, por necesidad, no contiene todos los elementos de análisis. Ello se refleja en que, en su resolución posterior, el Pleno se ve en la necesidad de exponer ciertos argumentos del dictamen que no se reflejan integralmente en el extracto.

La Tabla 1 presenta la estimación promedio del Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) en los MRG para el período de 2016 a 2022 reportados por la AI.

Tabla 1 IHH basado en Ventas Totales y Capacidad Instalada, Promedio 2016 a 2022		
Mercado Regional	Ventas Totales	Capacidad Instalada
MRG-01	5,961	5,885
MRG-02	4,226	4,162
MRG-03	4,159	4,243
MRG-04	5,889	9,359
MRG-05	5,499	5,489
MRG-06	6,314	4,941
MRG-07	6,206	5,838
MRG-08	7,862	10,000
Extracto del dictamen preliminar del expediente IEBC-004-2022.		

La Autoridad Investigadora encuentra barreras de entrada significativas. Entre ellas, destacan las siguientes:

1. Elevados costos financieros y acceso limitado de nuevos competidores al financiamiento;
2. Acceso limitado a canales de distribución eficientes;
3. Altos costos de inversión y largos plazos de recuperación de la inversión;
4. Tiempos de operación prolongados antes de alcanzar una escala mínima eficiente;
5. El acceso a la infraestructura ferroviaria, con la que cuenta el operador dominante, que le otorga una ventaja significativa en costos logísticos;
6. Elevados costos hundidos ante la falta de usos alternativos de la infraestructura;
7. Tiempo necesario para el desarrollo de una fuerza de ventas y relaciones con clientes;
8. Dificultad de ofrecer una gama comparable de productos diferenciados respecto a las empresas líderes en el mercado; y,
9. Las mismas estrategias comerciales de GRUMA elevan las barreras a la entrada al mercado.

Respecto de la estrategia comercial de GRUMA, el DP sostiene:

*“El otorgamiento de maquinaria a los Industriales de la Masa y la Tortilla (IMyT) mediante esquemas de comodatos y arrendamientos, así como el otorgamiento de financiamientos han representado **barreras a entrada y expansión de las demás Harineras, al aumentar los costos de cambio y reducir artificialmente el número de IMyT disponibles que podrían ser sus clientes**”.* (énfasis añadido)

Adicionalmente, la resolución reporta que en el DP se analizan en detalle las estrategias comerciales de GRUMA entre las cuales se incluyen las siguientes¹⁰:

- Comodato de maquinaria: Permite el uso temporal de maquinaria especializada para la elaboración de tortillas de maíz. Incluye el compromiso de usar en exclusiva la harina de maíz de GRUMA y su derecho a realizar visitas de inspección en las instalaciones del IMyT para constatar el cumplimiento de la exclusividad;

9 Extracto del DP. Sección iii) sobre existencia de barrera a la entrada. En México la autoridad denomina como “Industriales de la Masa y la Tortilla” a los agentes económicos que producen y venden tortillas al menudeo –sus expendios se conocen popularmente como tortillerías.

10 Resolución en el expediente IEBC-004-2022. pp. 21 y 22. <https://resoluciones.antimonopolio.gob.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V396/0/6496935.pdf>.

- Arrendamiento de maquinaria: Concede el arrendamiento de maquinaria especializada para la elaboración de tortillas de maíz a cambio de un pago periódico por concepto de renta. El cumplimiento de la duración del contrato es forzoso. Una vez superado cierto umbral estipulado en el contrato, se otorgan bonificaciones en función del consumo de harina de maíz como descuento en los pagos de renta;
- Contratos de financiamiento y apoyo financiero: Concesión de apoyos en especie (harina de maíz). Se pactan umbrales de consumo de harina de maíz a partir de los cuales se disminuyen o condonan los pagos por concepto de intereses.

El efecto de estas estrategias, de acuerdo con la AI, es la imposición de exclusividades y la reducción de la demanda residual de los competidores de GRUMA.

El Dictamen Preliminar concluye:

*"La Autoridad Investigadora determinó que **existe una barrera a la competencia estructural que distorsiona el proceso de competencia y libre concurrencia en los Mercados Relevantes. En específico, se determinó que la concentración del mercado, causada por la elevada capacidad de producción, comercialización y distribución de GRUMA, apoyada por un conjunto de estrategias comerciales de ese agente económico, constituye una barrera estructural significativa***" (énfasis añadido)

IV. MEDIDAS CORRECTIVAS PROPUESTAS EN EL DICTAMEN PRELIMINAR

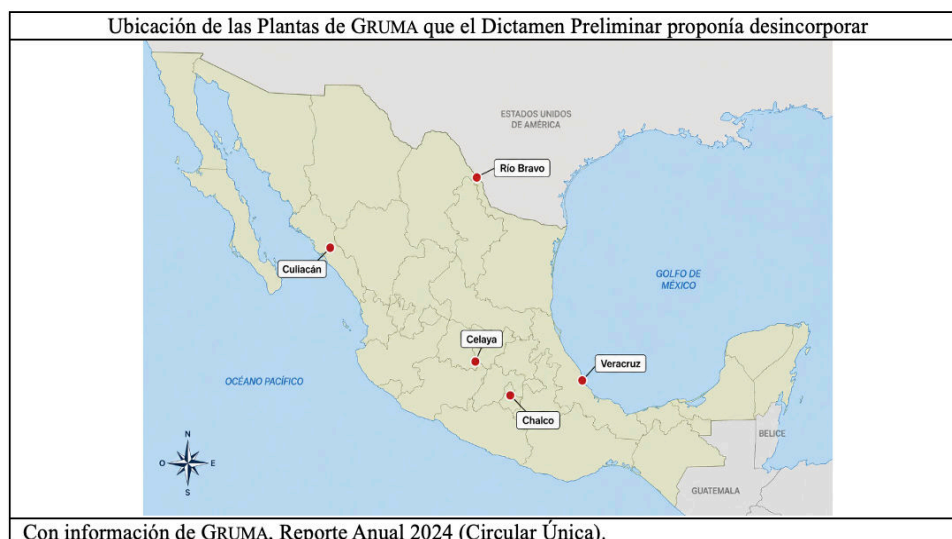
A fin de corregir la ausencia estructural de condiciones de competencia, la Autoridad Investigadora propuso dos medidas.

i. Desincorporación de plantas de producción del agente dominante

Ordenar a GRUMA la desincorporación de cinco plantas de producción, cada una de ellas localizada en un mercado regional distinto. Para ello, el DP esboza un plan de desinversión que incluye la supervisión de un auditor independiente, la presentación de un plan por parte de GRUMA para materializar la desinversión y un plazo máximo para realizarla de dos años¹².

¹¹ Extracto del DP. Sección vii) Barrera a la Competencia.

¹² Si bien, ni el extracto del DP ni la versión pública de la resolución del Pleno señala la ubicación de las plantas que deberían ser desincorporadas, GRUMA reportó que estas plantas se ubican en las ciudades de Chalco, Culiacán, Río Bravo, Veracruz y Celaya. GRUMA, Reporte Anual 2024 (Circular Única). https://www.gruma.com/media/728591/reporte_anual_gruma_2024.pdf.



ii. Modificación de estrategias comerciales de GRUMA

Ordenar a GRUMA la eliminación de las políticas comerciales que encadenan a sus clientes, incluyendo compromisos de compra mínima o exclusiva y los derechos de GRUMA de inspeccionar sus instalaciones, entre otras.

*"A fin de **promover la contestabilidad** en el mercado, **reducir los altos costos de cambio** y dar **viabilidad a los negocios transferidos**, se ordena a GRUMA la **eliminación de varias de sus estrategias comerciales** que dificultan la migración de clientes, en específico: compromisos de **compra mínima**, compromisos de **compra exclusiva**, la **desvinculación del pago de deudas a cambio de la compra de harina**, la prohibición de **cláusulas de inspección** y la implementación de mecanismos de **transparencia y supervisión regulatoria**, en cualquiera de los contratos con clientes IMYT¹³" (énfasis añadido)*

La AI estimó que la instrumentación de estas medidas reduciría la participación de mercado de GRUMA en 17 por ciento y conduciría a una reducción del precio de la harina de maíz en 10 por ciento¹⁴.

V. COMPETENCIA ESTRATÉGICA EN EL MERCADO DE MAÍZ Y SU IMPACTO SOBRE EL BIENESTAR

La descripción ofrecida en el extracto del DP de la dinámica estratégica del mercado sugiere una sobreinversión por parte del participante dominante y primer entrante al mercado. Esta sobreinversión se refleja en una capacidad que rebasa la capacidad óptima desde un punto de vista social y que reflejaría una estrategia dirigida a condicionar las decisiones de los competidores. En otras palabras, la sobreinversión de GRUMA parecería un compromiso creíble de elevar la oferta en el mercado y deprimir los precios en caso de la adopción de políticas agresivas por parte del resto de los competidores o la entrada de un competidor disruptivo.

¹³ Extracto del DP. Sección Medida Correctiva Dos.

¹⁴ El Economista. Cofece propone venta de cinco plantas de GRUMA, por posición dominante. Octubre de 2024. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/cofecce-imputa-dominancia-gruma-mercado-harina-maiz-y-propone-vender-5-plantas-20241007-728967.html>.

El modelo clásico de disuasión de entrada (*entry deterrence*) de Dixit muestra cómo una empresa incumbente, en una industria con economías de escala y con la ventaja de ser el primer entrante puede impedir o desalentar la entrada de competidores mediante inversiones estratégicas¹⁵. Dixit (1980) argumenta que una empresa establecida puede realizar una inversión irreversible en capacidad antes de que un competidor potencial decida entrar al mercado. Esta capacidad actúa como un compromiso creíble de que el incumbente responderá agresivamente a cualquier entrada aumentando la producción y reduciendo los precios. En ausencia de inversiones hundidas considerables, la amenaza de un primer entrante de reducir precios no sería creíble debido a su elevado costo. En cambio, al realizar una sobreinversión estratégica, la amenaza se vuelve creíble ya que el primer entrante ya sufragó los costos hundidos, utilizar la capacidad resulta racional debido a sus costos marginales más reducidos, y la amenaza de expandir la oferta resulta viable. La sobreinversión estratégica es rentable cuando asegura el mantenimiento del poder de mercado del primer entrante¹⁶.

La literatura empírica no arroja resultados unánimes acerca de la sobreinversión como mecanismo de disuasión a la entrada. Una elevada capacidad ociosa puede responder a la expectativa de crecimiento futuro de la demanda o a la incertidumbre sobre el ciclo de la demanda, no necesariamente a una estrategia de exclusión. No obstante, diversos estudios que diferencian entre uso de capacidad ociosa en general e inversiones hundidas ociosas encuentran resultados significativos –inversiones hundidas en exceso conducen a una rentabilidad supracompetitiva futura¹⁷.

La disparidad en la escala de producción entre GRUMA y el resto de los competidores en el mercado tiene, de acuerdo con la AI, el efecto de inhibir la capacidad estratégica del resto de los participantes en el mercado –como lo anticipan los modelos de disuasión de la entrada de organización industrial.

“La estrategia de expansión orgánica e inorgánica de GRUMA ha tenido un efecto significativo en la estructura de los Mercados Relevantes. Por su parte, las nuevas entradas o expansiones con capacidad reducida sugieren que los competidores potenciales o existentes se ven obligados a operar a una escala mucho menor, lo que limita su capacidad para competir efectivamente con GRUMA en términos de costos, distribución y presencia en el mercado. Esta disparidad en la escala de operaciones entre GRUMA y sus competidores no solo refleja la dificultad de entrar o expandirse en el mercado, sino que también perpetúa la posición dominante de GRUMA¹⁸.” (énfasis añadido)

De hecho, el extracto del DP hace notar un hecho relevante. Plantas que fueron adquiridas por GRUMA hace más de dos décadas nunca han sido puestas en operación¹⁹. Adicionalmente, Tapia destaca que mientras GRUMA tiene un uso de capacidad de apenas 70 por ciento, sus rivales operan al límite de su capacidad²⁰.

15 Avinash K. Dixit (1980). “The Role of Investment in Entry-Deterrence.” *Economic Journal*, 90 (357).

16 Una vez que se ha adoptado la estrategia de sobreinversión, y se compite en cantidades, el curso óptimo del incumbente es jugar lo que, en la terminología de Fudenberg y Tirole, se conoce como una estrategia de *Top Dog* (Perro Dominante) –se marginaliza al competidor con la amenaza creíble de deprimir los precios.

17 Joseph Shaanan, “Idle sunk cost capacity, entry, and profitability: An empirical study.” *Journal of Economics and Business*, Volumen 49, Número 3, 1997.

18 Extracto del DP. Sección vii) sobre la barrera a la competencia.

19 Extracto del DP. Sección v) sobre el comportamiento reciente de los agentes económicos. La adquisición de AGROINSA por parte de GRUMA fue objetada por la entonces Comisión Federal de Competencia pero la resolución fue revertida por el Poder Judicial de la Federación por aspectos procesales. La Comisión argumentó que, a través de la operación, la entidad resultante tendría el mayor posicionamiento en el mercado, sus competidores carecían de la posibilidad de disciplinarla competitivamente, existían barreras a la entrada de nuevos competidores y a la expansión de competidores actuales, y se fortalecería el poder de mercado de GRUMA en la adquisición de maíz blanco. Véase la resolución en el expediente CNT-079-2005. <https://resoluciones.antimonopolio.gob.mx/CFCResoluciones/docs/Concentraciones/V270/493/1066061.pdf>.

20 Giovanni Tapia, Harina de maíz en México, parte 2: ¿Puede la apertura contractual vencer el cerrojo de la capacidad?, Centro de Competencia UAI, febrero 2026. <https://centrocompetencia.com/harina-de-maiz-en-mexico-parte-2-puede-la-apertura-contratual-vencer-el-cerrojo-de-la-capacidad/>.

Esto sugiere que contar con una elevada disponibilidad de capacidad ociosa resulta rentable para el líder en el mercado, lo cual indicaría que la sobreinversión efectivamente inhibe las decisiones de inversión de otros competidores actuales o potenciales –con independencia de las estrategias comerciales del incumbente.

GRUMA señala, en reportes públicos, que cuenta con una ventaja sobre sus competidores por sus economías de escala. En un mercado en el que diversos competidores pueden alcanzar su escala óptima de producción, las economías de escala dejan de ser una ventaja competitiva. GRUMA parece reconocer implícitamente que sus competidores no tienen la posibilidad de alcanzar esa escala óptima de producción.

*“Creemos que **GIMSA tiene ventajas competitivas** que resultan de nuestras **economías de escala, del servicio y la calidad que otorgamos a nuestros clientes, eficiencias de producción y cobertura geográfica**, las cuales pueden otorgarnos **oportunidades para obtener materias primas de manera más efectiva y reducir costos de transportación**, entre otras²¹.”* (énfasis añadido)

También se reconoce tácitamente como una ventaja competitiva que los competidores deben operar con costos de transporte más elevados en comparación con la ventaja con la que cuenta GRUMA dada su cobertura geográfica única.

VI. MEDIDAS OFRECIDAS POR EL AGENTE DOMINANTE EN EL MERCADO Y EVALUACIÓN PRELIMINAR

En la resolución del Pleno de la CNA se resumen y evalúan las medidas ofrecidas por GRUMA para subsanar la barrera a la competencia. De acuerdo con la resolución, la “Medida” propuesta por GRUMA incluye²²:

- i. Eliminar todo compromiso de compra mínima, compra exclusiva, la desvinculación del pago de deudas a la compra de harina, y la renuncia a realizar visitas de inspección a los IMyT;
- ii. Terminar anticipadamente los contratos de comodato sin penalización y transmitiendo en favor de los IMyT la propiedad de la maquinaria y no celebrar contratos de comodato en el futuro;
- iii. Otorgar el derecho a los arrendatarios de terminar anticipadamente los contratos de arrendamiento de maquinaria vigentes sin penalización y con el derecho de adquirir la maquinaria;
- iv. Permitir la terminación anticipada y sin penalización de los contratos de financiamiento y apoyo financiero;
- v. Utilización de Contratos Marco, revisados por la CNA, para nuevos acuerdos de arrendamiento y financiamiento;
- vi. Emisión de estados de cuenta para brindar transparencia a los IMyT respecto del saldo de su deuda;
- vii. Instrumentar un Programa de Cumplimiento y designar un Oficial de Cumplimiento.

21 GIMSA es la filial de GRUMA dedicada a la producción de harina de maíz y comercialización de la marca Maseca en México. GRUMA, Reporte Anual 2021 (Circular Única). p. 46. https://www.gruma.com/media/710451/reporte_anual_2021_gruma.pdf.

22 Resolución en el expediente IEBC-004-2022. pp. 25 y 26.

GRUMA describe en los siguientes términos el propósito de su propuesta:

*"Las Medidas Alternativas consisten principalmente en acciones concretas, realizables, efectivas y verificables, enfocadas en **ajustar los contratos de apoyo que la Compañía otorga para la adquisición de maquinaria en modalidad de arrendamiento y los apoyos financieros a clientes del segmento de Industriales de la Masa y la Tortilla ("IMyT")**, así como emitir una Declaración Unilateral de la Voluntad ("DUV") aplicable a dichos contratos y **dar por terminados los contratos de comodato** de maquinaria vigentes con los IMyT. Los ajustes y la DUV, aplicables tanto a contratos vigentes como futuros durante la vigencia de las medidas, tienen principalmente como objetivo dar certeza a **los IMyT de que: (1) no existen compromisos mínimos de compra de harina de maíz bajo sus contratos; y (2) no hay obligaciones de exclusividad hacia la Compañía en la compra de harina de maíz**²³." (énfasis añadido)*

Ningún elemento en las medidas propuestas y aceptadas por la Comisión reduce el potencial del agente económico líder de inhibir estrategias agresivas de parte de sus competidores, actuales o potenciales, por su ventaja al contar con una capacidad de producción superior a la óptima socialmente y costos de logística inferiores a los de sus competidores. De hecho, al aceptar las medidas ofrecidas por GRUMA, el Pleno de la CNA admite el alcance limitado de los remedios adoptados:

*"Si bien el DP identifica que la capacidad instalada de GRUMA le otorga ciertas ventajas competitivas frente a sus competidores y **desalientan tanto la entrada de nuevos competidores como la expansión** significativa de los ya existentes, **el Pleno de la Comisión considera que, para atender la barrera a la competencia** identificada en el DP, **en este momento, dadas las características de los MRG, se requiere implementar acciones que permitan incrementar la contestabilidad del mercado y la posibilidad de transitar a una estructura de mercado menos concentrada** y con menor asimetría entre GRUMA y sus competidores²⁴." (énfasis añadido)*

Las medidas propuestas por GRUMA y adoptadas por la Comisión no son triviales. Implican una modificación sustancial (y onerosa) de la estrategia comercial de la empresa dominante en el mercado y establecerían las condiciones, en principio, para la competencia por los contratos. No obstante, para competir por los contratos, primero deben existir competidores con una escala suficiente para optimizar costos y alcanzar una cobertura suficientemente amplia del mercado.

La resolución sostiene que "...se requiere, en este momento, dadas las características de los MRG, ciertas medidas que permitan a los competidores de GRUMA **augmentar su escala mediante la capacidad de producción con la que cuentan actualmente** y con ello incrementar la presión competitiva que ejercen..."²⁵ Debe recordarse que existe un mercado relevante geográfico en el que GRUMA es el único participante con capacidad instalada²⁶. Además, la brecha en términos de participación en ventas con su más cercano competidor oscila entre los 22 y 80 puntos porcentuales. La corrección de la política comercial de la empresa dominante tendrá un efecto marginal en un contexto en el que los competidores tienen costos unitarios más elevados de transporte y de producción y menor capacidad de ofrecer productos diferenciados derivado, en buena medida, de una estrategia de sobreinversión del agente dominante –de acuerdo con el análisis del DP. La inversión de los competidores será vulnerable al riesgo de estrategias anti-competitivas de un agente dominante con una capacidad de producción elevada y un amplio margen de capacidad no utilizada.

23 GRUMA, Reporte Anual 2025 (Circular Única). p. 74. https://www.gruma.com/media/732262/reporte_anual_gruma_2025_xbrl.pdf.

24 Resolución en el expediente IEBC-004-2022. p. 25.

25 Resolución en el expediente IEBC-004-2022. p. 70.

26 En otro mercado relevante geográfico, el IHH medido en términos de capacidad de producción asciende a 9,359 puntos –lo que implicaría una participación del líder superior al 95 por ciento de la capacidad disponible en ese mercado.

El *examen de la idoneidad* en la resolución se sustenta en la consideración de que el DP identifica una sola barrera que tiene dos dimensiones: concentración extrema de la capacidad de producción y distribución; y, la estrategia comercial de GRUMA que conduce a la exclusividad, limitando la demanda residual de los competidores. Bajo la óptica del Pleno de la CNA, corregir una de estas condiciones es suficiente para elevar la disputabilidad o contestabilidad del mercado, erosionar la barrera y corregir, gradualmente, la ausencia de condiciones de competencia. Me parece que este criterio es erróneo dada la evidencia disponible en el extracto del DP. Desincorporar el paquete de plantas de producción propuesto en el DP sin alterar la estrategia comercial del agente dominante hubiera mantenido las limitaciones a la demanda residual del agente resultante de la desincorporación; hacer disputables y transparentes los contratos es inefectivo en ausencia de competidores con una escala óptima de producción²⁷. La resolución no ofrece una cuantificación de la presión competitiva en precios y del estímulo a la oferta que podría derivarse de las condiciones adoptadas. Con la información disponible, parece poco probable que las medidas sean suficientes para modificar la estructura, la dinámica y el desempeño del mercado.

VII. CONCLUSIONES...Y ALGUNAS CONJETURAS TEMERARIAS

Evaluar una decisión regulatoria es siempre un ejercicio riesgoso para un observador externo. Las autoridades de competencia deben tomar muchas de sus decisiones al filo de la navaja –entre el riesgo de operar una intervención demasiado invasiva en los mercados, con consecuencias no anticipadas; o instrumentar una solución parcial e inefectiva para corregir una falla de mercado. Aún con esta advertencia en mente, la decisión acotada del Pleno resulta difícil de entender. Al no contar con una resolución que entre al fondo del asunto ni con la versión íntegra del DP, quedan más interrogantes que respuestas. Entre las cuestiones que requerirían contar con mayores elementos sobre el proceso de decisión de la autoridad se encuentran las siguientes:

- Podría parecer que el Pleno prefirió la adopción inmediata de medidas no estructurales en lugar de incurrir en un litigio judicial incierto y prolongado. No obstante, por disposición constitucional, las medidas conductuales dictadas por la autoridad de competencia no son objeto de suspensión en México, en tanto que la ejecución de una orden de desinversión hubiera tenido que esperar la resolución del correspondiente juicio de amparo. En este sentido, la adopción de medidas más ambiciosas de corrección del mercado, incluyendo la desinversión de activos, no hubiera retardado la modificación de la estrategia comercial de la empresa dominante. Como un mero ejercicio especulativo, podríamos asumir que la aceptación de medidas parciales sugiere que el Pleno consideró la existencia de un riesgo no trivial de una posible reversión judicial por cierta vulnerabilidad en el análisis del DP.
- Una segunda consideración tiene que ver con la posible ponderación por parte del Pleno de los riesgos inherentes de cualquier proceso de desincorporación. Generalmente se reconocen tres riesgos en una decisión de desincorporación de activos: que el paquete de activos sea demasiado limitado o su configuración inadecuada para que el adquirente se constituya en un competidor efectivo; no contar con un comprador adecuado disponible; y, un posible deterioro de la capacidad

²⁷ La AI reconocía la necesidad de instrumentar medidas en ambas dimensiones al sugerir: “A fin de...dar **viabilidad a los negocios transferidos**, se ordena a GRUMA la **eliminación de varias de sus estrategias comerciales** que dificultan la migración de clientes.” Véase Tapia (2026), “...los competidores no cuentan con el margen físico necesario para absorber la demanda que el Pleno pretende “liberar”. Mientras GRUMA retiene capacidad ociosa como herramienta estratégica, los rivales parecen estar saturados, sin espacio para crecer sin inversiones de largo plazo. La puerta puede estar abierta, pero el pasillo sigue bloqueado.”

competitiva de los activos antes de materializarse su transferencia²⁸. Si bien, estos son retos considerables y pueden conducir a efectos contraproducentes en el mercado, existe en la práctica internacional suficiente experiencia para conducir estos procesos de manera robusta.

– Todo regulador está expuesto a la presión de actores políticos y de los entes regulados; la cuestión relevante radica en la fortaleza de su diseño institucional para enfrentar esas presiones. La reforma constitucional de 2024 revirtió el modelo previo de autonomía constitucional y regresó a los reguladores a la esfera del Ejecutivo Federal. Si bien cuenta con autonomía técnica, la CNA depende jerárquicamente de la Secretaría de Economía –responsable de la política industrial y con una comunicación continua, por necesidad, con el sector empresarial.

– Como se señaló previamente, la legislación mexicana enfatiza que la desincorporación de activos procederá solamente en casos en los que medidas conductuales sean insuficientes para restablecer la competencia. Reconociendo la restricción y cautela que impone la Ley, este caso parecería uno en el que no existe una medida efectiva menos gravosa que la desinversión de activos²⁹.

Por la importancia del caso, la Comisión debería fomentar un debate informado y sopesado de la decisión adoptada. Ello requiere ofrecer mayores elementos para el estudio del caso³⁰ y solicitar la evaluación ex post de un panel de expertos independientes. En última instancia, subsiste una interrogante más amplia –deberíamos preguntarnos si la facultad de eliminar barreras estructurales a la competencia ha resultado efectiva en México.

28 Competition and Markets Authority, (2026) *Guidance on CMA market reviews, market studies, market investigations and the monitoring and review of market remedies*. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6980967284f2153b1124531e/_Guidance_on_CMA_market_reviews_market_studies_market_investigations_and_the_monitoring_and_review_of_market_remedies_.pdf.

29 Entre las medidas se incluye una desinversión de activos en favor de los IMYT con contratos de comodato. No obstante, esta cesión no es un remedio estructural sino una medida accesorio al condicionamiento conductual. Solamente la desincorporación de activos orientada a la creación de un competidor viable o a la reconfiguración del mercado constituye un remedio estructural.

30 Por ejemplo, publicar la versión íntegra del Dictamen Preliminar y posiblemente ofrecer las reflexiones de los miembros del Pleno al respecto.



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:

<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

Cómo citar este artículo:

Rodrigo Morales E., "Barreras a la competencia en el mercado de harina de maíz en México: ¿Una oportunidad perdida?", *Investigaciones CeCo* (octubre, 2026),

<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a centrocompetencia@uai.cl
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile