

**estudios y perspectivas**

**11**

# **P**olíticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano

René A. Hernández  
Claudia Schatan



NACIONES UNIDAS



**Unidad de Desarrollo Industrial**

México, D. F., noviembre de 2002

Este documento fue preparado por Claudia Schatan, Jefa de la Unidad de Desarrollo Industrial de la Sede Subregional de la CEPAL en México, y René Antonio Hernández, Oficial de Asuntos Económicos de la misma Unidad.

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/L.544

LC/L.1806-P

ISBN: 92-1-322095-2

ISSN impreso:1680-8800

ISSN electrónico: 1684-0364

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2002. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.02.II.G.117

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Políticas de competencia y regulación</b> .....	9
La racionalidad de la regulación y de las políticas de competencia.....	10
<b>II. Análisis por país</b> .....	21
A. Costa Rica.....	21
1. Introducción.....	21
2. La experiencia de Costa Rica en políticas de competencia .....	22
3. Leyes <i>antidumping</i> y otras medidas compensatorias.....	29
B. El Salvador .....	30
1. Introducción.....	30
2. La experiencia de El Salvador en políticas de competencia .....	30
3. Leyes <i>antidumping</i> y otras medidas compensatorias.....	35
C. Guatemala.....	36
1. Introducción.....	36
2. La experiencia de Guatemala en políticas de competencia desde principios de los noventa .....	36
3. Leyes <i>antidumping</i> y otras medidas compensatorias.....	43
D. Honduras .....	43
1. Introducción.....	43
2. Experiencia de Honduras en políticas de competencia .....	44
3. Leyes <i>antidumping</i> y otras medidas compensatorias.....	48

E.	Nicaragua .....	48
1.	Introducción .....	48
2.	La experiencia de Nicaragua en políticas de competencia desde principios de los noventa.....	49
F.	Panamá.....	51
1.	Introducción .....	51
2.	La experiencia de Panamá en políticas de competencia.....	51
3.	Apertura comercial, leyes <i>antidumping</i> y otras medidas compensatorias.....	56
<b>III.</b>	<b>Las peculiaridades de las políticas y condiciones de competencia en el Istmo Centroamericano .....</b>	<b>59</b>
<b>IV.</b>	<b>Algunas conclusiones y propuestas de políticas .....</b>	<b>63</b>
<b>Bibliografía .....</b>		<b>67</b>
<b>Serie Estudios y perspectivas: números publicados .....</b>		<b>71</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Indicadores de telecomunicaciones, 2000 .....	26
Cuadro 2	Costo por servicios en telecomunicaciones en Centroamérica y otros países seleccionados.....	26
Cuadro 3	Tarifas de servicios públicos, 2000 .....	27

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Los costos y beneficios de la regulación.....	11
Gráfico 2	Relación entre estructura, comportamiento y desempeño de mercado y las políticas públicas.....	13
Gráfico 3	Efectos de un monopolio.....	14

---

## Resumen

---

Las políticas de competencia y de regulación en los países de Centroamérica, excepto Belice, aparecieron de forma tardía en la segunda mitad del decenio de 1990 y se introdujeron con bastante retraso respecto de otros países latinoamericanos. Sin embargo, a partir de fines de los noventa y principios del siglo XXI adquirieron una relevancia significativa en la formulación de la política pública. En la práctica, la importancia de estas políticas ha sido insoslayable, especialmente a partir del proceso de privatizaciones de grandes empresas del sector público iniciado a fines de los años ochenta, cuya implementación no estaba guiada por reglas claras en la mayoría de los países, lo que dio lugar a una serie de distorsiones en los mercados. Por otra parte, las empresas que se mantuvieron en jurisdicción del sector público, al abrirse las economías también han probado ser, en su mayoría, un lastre para la competitividad de las economías en el mercado internacional, de forma que su desempeño también ha requerido cambios de los sistemas de competencia y regulación existentes.

En general, los países han avanzado comparativamente más en cuanto a los instrumentos de protección al consumidor que en los de competencia, mientras que persiste una gran limitación en el marco legal antimonopolio y regulatorio y/o lenidad en su aplicación. Estas limitaciones han ocasionado prácticas abusivas por parte de productores o comerciantes en cuanto a posición dominante de mercado. Asimismo, han provocado colusiones entre empresas grandes o, por el contrario, han conducido a que grandes empresas estatales ofrezcan servicios con subsidios cruzados no siempre

adecuadamente diseñados, impidiéndoles ampliar su cobertura, modernizarse y ofrecer un servicio confiable. Los seis países centroamericanos estudiados presentan grados de avances bastante heterogéneos en materia de políticas de competencia, pero este abanico de experiencias deja lecciones en términos de aciertos y errores, que son puntos de referencia importantes de considerar por aquellos de avance más incipiente. Sólo Costa Rica y Panamá han llegado al punto de contar con un marco legal e institucional bastante completo, mientras que los otros cuatro países —El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua— aún atraviesan estadios bastante incipientes en el desarrollo del marco legal e institucional, e incluso de formación de recursos humanos, siendo los dos últimos países los que más rezago muestran en esta materia.

Considerando su condición de economías pequeñas, con numerosos mercados naturalmente monopolísticos, con fuertes problemas de distribución del ingreso, una carencia de cultura y abogacía de competencia en los mercados, más que transferir políticas de competencia de otras economías más desarrolladas, los países estudiados requieren una fórmula propia de defensa y promoción de la competencia. Luego, parece indispensable que la política de competencia considere la necesidad de desarrollo económico en estos países —incluyendo una modernización y una mayor eficiencia de las empresas—, así como la promoción de una cultura de la calidad de bienes y servicios. Dadas estas circunstancias, una política de competencia en Centroamérica necesita integrar un conjunto de políticas heterodoxas que generen condiciones de mercado “razonablemente competitivas” y que muestren rasgos de “competencia efectiva”, que no se basen exclusivamente en un enfoque *laissez-faire*.

## Introducción

---

La preocupación por desarrollar condiciones de competencia prácticamente no existía en los países latinoamericanos durante los años en que predominaba la estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones.<sup>1</sup> Se consideraba inevitable y necesario tanto el dominio de grandes empresas estatales en ciertos mercados altamente regulados, como la existencia de los monopolios privados que habían creado la infraestructura productiva para sustituir importaciones manufactureras.

En este documento se pretende incursionar en el tema de las condiciones de competencia en Centroamérica, vinculando los rasgos esenciales de las reformas económicas implantadas con los procesos de privatización y desregulación de empresas estatales y la reducción del papel intervencionista del Estado. También se procura asociar algunos de estos procesos con la apertura comercial y las condiciones de competencia en sectores estratégicos como las telecomunicaciones y la energía, a partir de una estilización del concepto de política de competencia y sobre la base de los rasgos estructurales del nuevo modelo económico.

Hasta fines de la década de 1980 regía una serie de políticas que atentaban contra la libre competencia. Entre ellas figuraban los elevados aranceles a las importaciones, la fijación de precios de una serie de productos, y el otorgamiento de subsidios. Si bien estas medidas habían tenido, una intención redistributiva, cuando la crisis de

---

<sup>1</sup> Entre 1960 y 1980, aproximadamente.

la deuda externa condujo a la apertura comercial, la desregulación y el impulso a las exportaciones, las distorsiones acumuladas en los mercados se hicieron evidentes. Esta situación se tornó especialmente crítica en la medida en que las economías debían competir con las importaciones y los productos en el mercado internacional. Las reformas económicas de los años ochenta y principios de los noventa tendieron a corregir algunas distorsiones en la determinación de precios en los mercados de Centroamérica, excepto Belice.<sup>2</sup> Sin embargo, en estas nuevas circunstancias persisten algunas de las viejas distorsiones o han aparecido obstáculos inéditos, cuya superación requiere un análisis de las condiciones específicas de los agentes económicos y mercados de la región.

El propósito de este trabajo es analizar las experiencias de los mencionados países en materia de competencia y plantear algunas propuestas de política sobre este rubro. En el primer capítulo se expone un marco conceptual acerca de la competencia y las políticas de competencia. En los seis capítulos siguientes se presenta una síntesis del proceso de reforma económica en cada uno de los países y se destacan los rasgos generales del marco institucional y legal, así como los de la regulación y privatización realizada en los sectores proveedores de servicios de utilidad pública. Se estudia adicionalmente el sector de hidrocarburos y derivados del petróleo como un caso particular y se hace una breve referencia a las leyes *antidumping* y otras medidas compensatorias. Se concluye con una reflexión sobre la experiencia en materia de competencia de la región en su conjunto, y con la formulación de conclusiones y recomendaciones de política.

---

<sup>2</sup> El estudio cubre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

## I. Políticas de competencia y regulación

---

Las políticas de competencia y de regulación desempeñan un papel central en el desarrollo económico de los países latinoamericanos. A partir de los inicios de la década de los noventa esta tendencia se ha manifestado de forma más acentuada en México y Centroamérica. Durante un lapso relativamente breve se han adoptado leyes antimonopolio en Costa Rica y Panamá, y se han constituido las correspondientes instituciones de regulación y cumplimiento de las leyes. En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se ha iniciado un proceso de debate y discusión de diferentes proyectos de ley antimonopolio o de libre competencia, con resultados poco alentadores por la falta de consensos entre los sectores políticos y empresariales. Sin embargo, ha continuado la discusión de políticas de desmonopolización, protección de los derechos de propiedad intelectual y liberalización del comercio y de la inversión. De hecho, en la mayoría de los países se han aprobado leyes de protección de los derechos del consumidor, muchas de ellas en un contexto amplio de las reformas económicas que incluye el ciclo reforma regulatoria-privatización-apertura comercial.

Estos esfuerzos tienden a asegurar la competencia doméstica y mejorar las condiciones de la competencia internacional, a fin de promover la eficiencia, el crecimiento, y el desarrollo en general. Con todo, cabe formular varias preguntas: ¿cuánto se ha avanzado?;

¿cuáles son los objetivos económicos y sociopolíticos de las políticas actuales de competencia?; ¿cómo se relacionan las políticas de competencia con las políticas de competitividad?; ¿existe el desarrollo institucional para impulsar las políticas de competencia?; ¿cuál es la combinación razonable entre políticas de competencia y políticas de regulación?; ¿existen esfuerzos de coordinación y/o convergencia entre las políticas de competencia y las políticas comerciales? Éstas y otras interrogantes adicionales se abordarán en mayor o menor medida en los apartados siguientes.

## La racionalidad de la regulación y de las políticas de competencia

En general, la regulación y las políticas de competencia se aplican cuando existen fallas de mercado<sup>3</sup> y éstos no funcionan según el paradigma de la competencia perfecta. En estos casos los mercados no cuentan con un número grande de oferentes y compradores, quienes además revelan asimetrías de información y conocimiento relevante para tomar sus decisiones de producción y consumo en productos que no son generalmente homogéneos. Ante esta situación, los gobiernos tienen a su disposición dos mecanismos básicos de intervención: el primero, a través de los precios, es decir, imponiendo impuestos en actividades económicas o en productos, con objeto de influir en el comportamiento de los agentes económicos; el segundo, mediante el control directo del comportamiento de los agentes económicos, por ejemplo, adoptando medidas explícitas para evitar fusiones o concentraciones entre empresas que puedan amenazar el comportamiento competitivo de un mercado. La regulación y las políticas de competencia forman parte de este segundo mecanismo de intervención.

El monopolio y concentraciones similares se han convertido en el foco de atención de economistas, legisladores y científicos sociales en general desde la década de los sesenta. Buena parte de la preocupación sobre los monopolios no se refiere necesariamente a su tamaño sino al control que pueden ejercer sobre los precios, lo que acarrea pérdidas de eficiencia económica a la sociedad. Avances recientes en la teoría económica, especialmente de la teoría de la agencia, la teoría de los costos de transacción, la teoría de juegos y la teoría de la información, han mejorado el entendimiento sobre cómo la competencia y las políticas de competencia operan en diferentes esferas de la economía y en diferentes economías (Singh y otros, 2001a). Esto ha llevado a cambios en la forma de entender los monopolios. De hecho, una consideración fundamental sugiere que no sólo su tamaño o su influencia en el mercado es lo que importa, sino más bien el temor de la posible entrada de un competidor (Viscusi y otros, 2000).

En varios contextos, los monopolios naturales han surgido por razones de eficiencia económica; el caso más sobresaliente es el de los servicios públicos —la electricidad, los sistemas de transporte público, teléfonos y otros—, hecho evidente en Centroamérica. La regulación económica reconoce que en algunos de estos casos la concentración de mercado no es sólo inevitable sino muchas veces una opción superior en cuanto a estructura de un mercado en particular. La regulación, por lo tanto, impone límites al desempeño de las empresas en estos mercados y busca reducir las pérdidas que pudieran generarse.

Uno de los aspectos centrales de cualquier política de competencia o de políticas sectoriales consiste en definir si conviene que el Estado intervenga y, si lo hace, conocer en qué medida, con qué instrumentos y a qué costo. Esto no resulta fácil de dilucidar desde ningún punto de vista. En general, sobre la base de la evidencia empírica es posible afirmar que no siempre resulta conveniente realizar una política de intervención en un mercado, incluso cuando existan claros indicios de problemas de

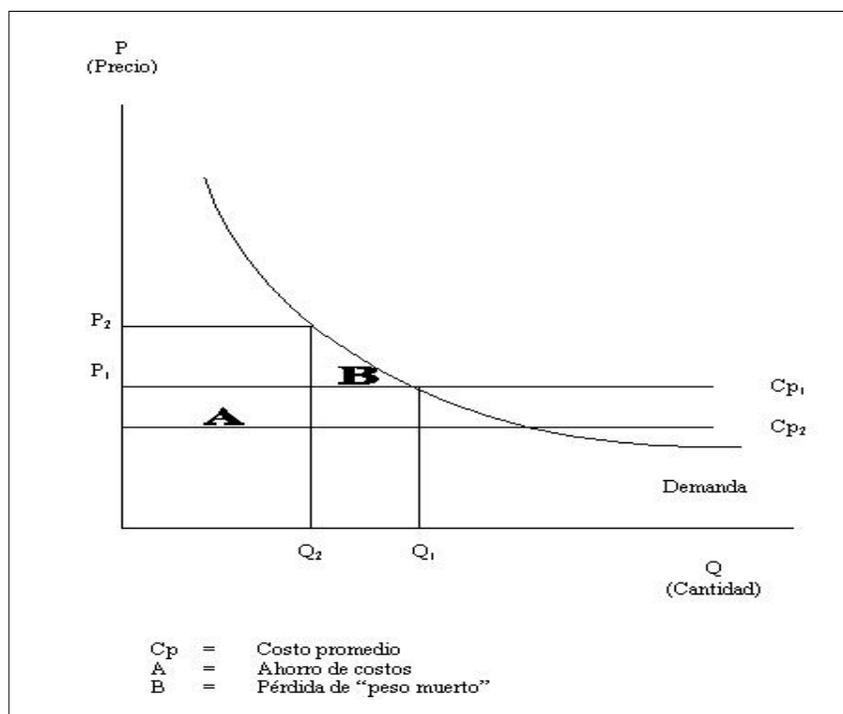
---

<sup>3</sup> El primer teorema de la economía del bienestar establece que una economía caracterizada por condiciones de competencia perfecta en todos los mercados siempre será eficiente. Según Pareto, una situación económica es óptima cuando no es posible mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra. Las fallas de mercado, por lo tanto, proporcionan la racionalidad de la intervención gubernamental. Para los fines de la política de competencia, la más importante de las fallas de mercado es la ausencia de competencia perfecta.

competencia, ya que tanto la naturaleza del sector como el tipo de problema de competencia deben ser lo suficientemente grandes como para justificar la intervención gubernamental.

En la literatura de la economía de la regulación y antimonopolios, Williamson propuso en 1968 los criterios para evaluar la conveniencia de una intervención en esta materia. En el gráfico 1 se muestra de forma muy sencilla la base de su análisis. Por ejemplo, si una empresa (o grupo de empresas) en una industria ejerce un cierto grado de poder de mercado, entonces  $C_{p1}$  es la línea de costo promedio antes de la fusión y  $C_{p2}$  la nueva línea de costo promedio después de la fusión. El precio previo a la fusión es  $P_1$  y es equivalente a  $C_{p1}$ , y el precio después de la fusión es  $P_2$ , que se supone mayor a  $P_1$ . Los efectos netos vienen dados por las áreas A y B. El área B, debajo de la curva de demanda, representa la pérdida de peso muerto (*Dead-Weight Loss*) que resultaría si los precios aumentaran de  $P_1$  a  $P_2$ , siempre que los costos permanezcan constantes, pero dado que con la fusión se reducen los costos promedio, entonces el área A significa el ahorro de costos. El efecto de distribución neta viene dado por la diferencia de B menos A. Otra forma de analizarlo es cuando la empresa ejerce poder de mercado que le permite cobrar un precio  $P_2$  mayor que los costos marginales de  $C_{p2}$ . En este caso, una política de intervención del gobierno podría eliminar este poder de mercado, pero al hacerlo también elevaría los costos de la industria de  $C_{p2}$  a  $C_{p1}$ , debido a la desintegración horizontal o vertical que se generaría con las pérdidas asociadas en economías de escala. El precio después de la intervención gubernamental aumenta y es  $P_1 = C_{p1}$ , y la cantidad es igual a  $Q_1$ .

Gráfico 1  
LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LA REGULACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

En este caso, el área B representa el aumento del excedente del consumidor como resultado de la baja en el precio y el aumento de producción a  $Q_1$  asociado a la intervención realizada por el gobierno. El área A, por su parte, representa la pérdida social que se genera por efecto del aumento en los costos de la industria después de la intervención. El efecto neto dependerá de las magnitudes relativas entre A y B.

De lo anterior se desprende que una intervención regulatoria para eliminar cierto poder de mercado se justifica en la medida en que los beneficios sean mayores que los costos. Si el poder de mercado que se está ejerciendo no genera grandes pérdidas y se conoce que el mercado no cuenta con suficiente competencia, pero existe evidencia de que la concentración horizontal o vertical permite aprovechar importantes economías de escala, entonces es posible que desde el punto de vista social sea contraproducente realizar algún tipo de intervención (CEPAL, 2000).

Además de los aspectos de regulación, en el gráfico 2 se observan las relaciones entre estructura, comportamiento y desempeño de mercado y la política pública. El caso que se ilustra es el de los Estados Unidos. Se muestran del lado izquierdo las categorías de un mercado en particular y del lado derecho el tipo de política que se aplica en ese país. Lo importante es advertir cómo la estructura define el comportamiento y éste a su vez el desempeño, y en conjunto moldean la política, pero también la política refuerza o redefine las condiciones de competencia o de monopolio en un mercado específico.

Es importante subrayar que en el concepto de política de competencia subyace la idea central de “competencia efectiva”, la cual requiere no solamente un número razonable de competidores sino también que éstos sean capaces de ejercer una fuerte presión mutua. En general, se acepta que la competencia produce beneficios de eficiencia en la asignación de recursos,<sup>4</sup> al impulsar la convergencia de los precios con los costos marginales. No obstante, este tipo de beneficios no se limita a los de tipo estático o a la asignación de recursos, por lo que es necesario prestar atención a la “eficiencia productiva” o “eficiencia dinámica”, es decir, cuando se dan aumentos de productividad a través de la innovación (Ahn, 2002).

Las condiciones estructurales de la competencia efectiva se refieren a la existencia de muchas empresas, de modo que se imposibilite la colusión, que no se dé el dominio de mercado por parte de una o varias empresas y que la entrada para nuevos competidores sea razonablemente fácil. Todas estas ideas conducen al análisis del monopolio y de los principales tipos de mercado y de su funcionamiento. Algunos de los aspectos conceptuales sobre este asunto se presentan a continuación. En general, el monopolio o el dominio de mercado puede surgir por “buenas causas”, por el aprovechamiento de economías de escala o por el buen desempeño empresarial.<sup>5</sup> También puede surgir por causas anticompetitivas que explotan o crean imperfecciones o fallas de mercado.

En primer lugar, el monopolio puro se caracteriza por tener una sola empresa —como las empresas locales de agua y electricidad—, con una demanda inelástica y altas barreras de entrada. En segundo lugar, un mercado con empresa dominante tiene el 40% de participación en el mercado y ningún rival cercano. Esta categoría se asemeja a la de un oligopolio estricto, en el cual cuatro empresas poseen de forma combinada el 60% de participación de mercado. En estos casos, la demanda es bastante inelástica y la competencia no es efectiva. La otra categoría es la de mercados con oligopolios no estrictos, en los cuales cuatro empresas comparten menos del 40% de participación en el mercado, las barreras de entrada no son grandes y cada empresa tiene una demanda relativamente elástica que le permite disminuir precios y acercarse a su nivel de costos. La quinta categoría se refiere a la competencia monopolística y en ésta existen muchos competidores con ligero poder de mercado. Por último, en el extremo se encuentra la competencia perfecta, en la cual existen muchos competidores y ninguno tiene capacidad por sí solo de influir en el mercado (Shepherd, 1997).<sup>6</sup>

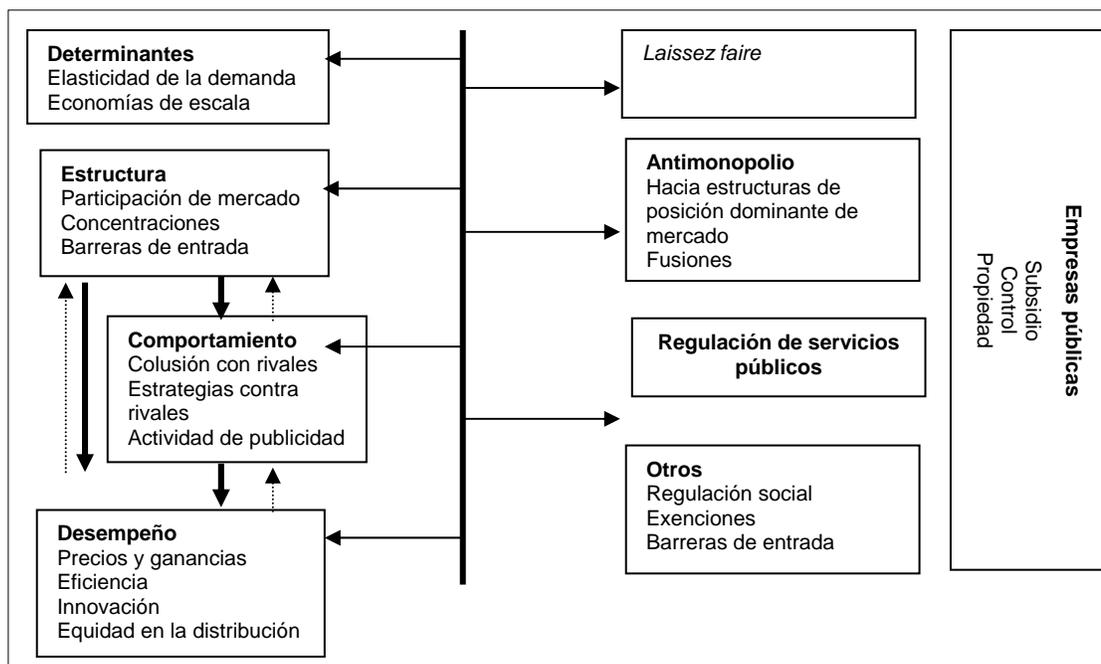
---

<sup>4</sup> Leibenstein contrastó en 1966 la eficiencia en la asignación de recursos con la llamada “Eficiencia -X” y señaló que de acuerdo con la evidencia empírica, las ganancias de bienestar asociadas a la eficiencia en la asignación de recursos eran excesivamente pequeñas.

<sup>5</sup> Hasta la década de los setenta, la nueva Escuela de Chicago sostenía que en el análisis de competencia lo que entra en juego son las “buenas causas” de surgimiento de los monopolios.

<sup>6</sup> Lo importante de la categorización anterior es que introduce la noción de “grado o nivel de monopolio”. Una curva de demanda altamente elástica implica que la empresa tiene poca capacidad para elevar precios y muestra que incluso con un pequeño aumento en el precio la empresa no vende nada; en cambio, una curva altamente inelástica revela que puede elevar los precios y aun así elevar la cantidad vendida.

Gráfico 2  
**RELACIÓN ENTRE ESTRUCTURA, COMPORTAMIENTO Y DESEMPEÑO  
 DE MERCADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**



Fuente: Shepherd (1997).

Si bien existen diversos grados de monopolio, en el monopolio puro la curva de demanda del mercado se convierte en la curva de demanda de la empresa monopolística, con cualquier inelasticidad que exista para ese producto. En el gráfico 3 se ilustra el caso del efecto simple de un monopolio. La curva de ingreso marginal se ubica por debajo de la de demanda, y la curva de costo marginal, equivalente a la oferta, se encuentra en el punto A. En este punto, con la cantidad  $Q_m$  y el precio igual al costo marginal  $C_m$ , el monopolio maximiza su ganancia.

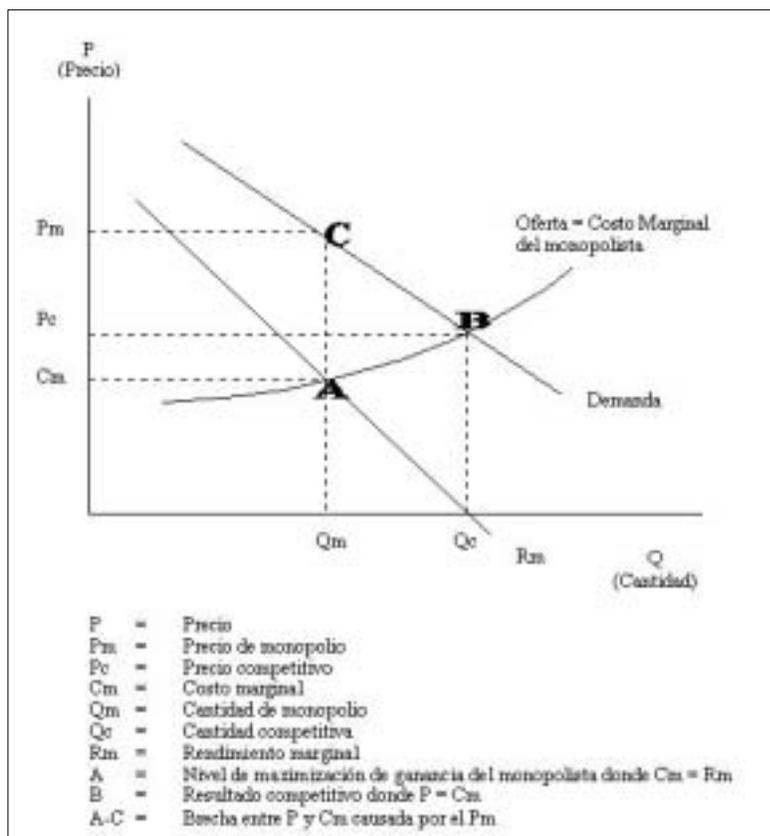
Los principales efectos del monopolio en términos de desempeño económico se refieren a: a) inadecuada asignación de recursos, en la medida en que el nivel de producto es menor al nivel de eficiencia y eleva la brecha entre precios y costos marginales; b) redistribución, en la medida en que las ganancias del monopolio trasladan ingresos y riqueza de los consumidores a los accionistas del monopolio; c) se genera una ineficiencia (*X-inefficiency*) debido a que la gestión empresarial no logra mantener los costos bajos a cada nivel de producto, y d) se reduce la presión por la innovación y la invención, en la medida en que se pierde la estructura de incentivos.

En términos muy generales, la competencia no es más que el objeto que promueve y protege la política y la ley de competencia. La competencia como tal es una situación en un mercado en el que las empresas u oferentes de forma independiente se disputan los compradores con objeto de alcanzar un objetivo de negocios específico que puede ser de rentabilidad, de ventas, o de participación de mercado. En este sentido, el término competencia puede ser entendido como un proceso de rivalidad entre empresas y estructuras de mercado. En general, los economistas la definen como un proceso en el que las empresas se vuelven más eficientes y capaces de ofrecer mayor diversidad de productos y servicios a precios más bajos, lo cual aumenta el bienestar del consumidor y determina una mejor asignación de los recursos. En conclusión, un consenso bastante generalizado sostiene que la competencia, actual o potencial, tiene efectos beneficiosos tanto en términos de bienestar social como en el desarrollo económico de los países, en los precios de los consumidores, en la eficiencia de las empresas, en el crecimiento económico, en la distribución del

ingreso y, de acuerdo con teorías e investigaciones empíricas recientes, en la innovación tecnológica.

El término “política de competencia”, en cambio, se refiere a la política orientada a preservar y promover la competencia, lograr el cumplimiento de la ley contra prácticas comerciales restrictivas por parte de las empresas, e influir en el diseño e implementación de otras políticas gubernamentales o medidas que afectan a la competencia. Sin embargo, la política de competencia no es la única política que busca aumentar la competencia de los mercados. Por ejemplo, las políticas comerciales o de liberalización de la inversión extranjera, o las políticas de reforma regulatoria y privatización, ejercen una fuerte influencia sobre la competencia, y muchas veces este impacto puede darse en sentido contrario al de la misma política de competencia.

Gráfico 3  
EFECTOS DE UN MONOPOLIO



Fuente: Elaboración propia.

En otro nivel de análisis, el objetivo de la regulación, el derecho y la política de la competencia, consiste en defender el interés público frente al poder monopolístico. En ese sentido, los poderes públicos disponen un instrumento de gran utilidad, pero el alcance y los tipos de intervención varían. La regulación y el derecho de la competencia no son idénticos. El derecho y la política de la competencia y los problemas de regulación pueden interferirse recíprocamente de cuatro maneras.

En primer lugar, la regulación puede estar en contradicción con la política de la competencia. Las medidas reguladoras pueden haber fomentado, o incluso exigido, un comportamiento o unas condiciones que en otras circunstancias constituirían una violación del derecho de la competencia. En segundo lugar, la regulación puede sustituir la política de la competencia. En los monopolios

naturales, la regulación puede tratar de controlar la posición de dominio directamente mediante la fijación de topes de precios (*price caps*) y el control de la entrada y acceso. La evolución de la tecnología y otras instituciones puede conducir a reconsiderar las premisas básicas a favor de la regulación, es decir, que las instituciones y la política de la competencia quizá no sean adecuadas para impedir el monopolio y el ejercicio del dominio en el mercado. En tercer lugar, la regulación puede duplicar el derecho y la política de la competencia. La coordinación y los abusos en un sector económico son susceptibles de impedirse tanto mediante regulación y reguladores como mediante el derecho y la política de la competencia. Por último, la regulación puede aplicar métodos de las instituciones de la competencia. Los instrumentos para alcanzar los objetivos de regulación pueden concebirse de manera que aprovechen los incentivos comerciales y la dinámica competitiva (OMC, 1999).

Sobre la base de las diferencias anteriores, se presentan a continuación los rasgos estilizados de la política de competencia, de sus objetivos, principios y aplicaciones, así como algunos elementos del proceso institucional. Los principios fundamentales de las políticas de competencia se plantean a partir de un instrumento multilateral que contiene los principios relacionados con el control de las prácticas comerciales restrictivas (PCR),<sup>7</sup> orientados a que dichas prácticas no obstaculicen o anulen la consecución de los beneficios de la liberalización comercial. Este instrumento es el Conjunto de Principios y Normas Equitativas convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 5 de diciembre de 1980 (Resolución 35/63). Asimismo, se utilizaron los textos básicos del Grupo de Trabajo sobre la interacción entre comercio y política de competencia de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

## a) Objetivos de la política de competencia

Se sostiene a menudo que el objetivo básico de la política de competencia es proteger la competencia *per se* y no a los competidores.<sup>8</sup> En una perspectiva más amplia de “competencia dinámica”, se hace referencia a “competencia por el mercado y no en el mercado”. En la actualidad existe un acuerdo generalizado sobre el objetivo de la política de competencia, que es promover la rivalidad intrafirma en los mercados al establecer límites a las fallas de mercado privadas y anticompetitivas, así como a las distorsiones de mercados gubernamentales. El propósito de estas medidas es promover la eficiencia económica<sup>9</sup> (incluye la eficiencia “productiva” de las empresas, la eficiencia de mercados en la “asignación” de recursos, y la eficiencia “dinámica”), además de proteger el bienestar del consumidor y el desarrollo económico (Petersmann, 1998). En el contexto del presente trabajo, los dos tipos de eficiencia promovidos por la competencia son la “eficiencia

<sup>7</sup> Se refiere a los actos de empresas que abusan de su posición dominante en el mercado, restringen la competencia o provocan efectos adversos al comercio internacional. Por posición dominante en el mercado se entiende la situación en que una empresa, sola o de forma conjunta con otras, está en condiciones de controlar el mercado pertinente para un bien o servicio.

<sup>8</sup> En un sentido de alcance más amplio de la política de competencia, ésta no debería limitarse a reglamentar la fijación de precios y el poder de mercado; debería incluir, entre otras cosas, la desregulación y la privatización, el comercio leal, las normas de protección de los consumidores, los derechos de propiedad intelectual y los regímenes de comercio exterior, ya que todos influyen en la competitividad de un mercado.

<sup>9</sup> Muchas de las políticas y leyes de competencia consultadas en Centroamérica no especifican si la eficiencia se define en términos de excedente del consumidor, excedente total, o bienestar total, por lo que es difícil delinear un enfoque único de eficiencia. Por esta razón, la típica interpretación de conceptos antimonopolio, como prácticas comerciales restrictivas, monopolización, abuso de posición dominante de mercado, pueden variar notablemente de un país a otro, dependiendo del objetivo de política y del concepto de eficiencia adoptado por las instituciones de regulación. En general, buena parte de los especialistas en la materia se concentra en el enfoque del excedente del consumidor, y en ausencia de limitaciones al producto y a los precios.

estática”,<sup>10</sup> que consiste en el uso óptimo de los recursos existentes al menor costo posible, y la “eficiencia dinámica”, que se fundamenta en la introducción óptima de nuevos productos, procesos de producción más eficientes, y estructuras organizacionales superiores.

En resumen, la política de competencia comprende una amplia gama de medidas tendientes a fomentar una estructura y un comportamiento competitivo del mercado, pero no se limita a una legislación general en materia de competencia que aborde las prácticas anticompetitivas de las empresas (OMC, 1999). Así, se agrega que el objetivo de la política de competencia es beneficiar a la sociedad, asegurando que las economías de los países funcionen bien y permitiendo que los compradores decidan y comuniquen qué productos y servicios quieren, además de que los oferentes respondan a las demandas de los consumidores de la forma menos costosa posible. El poder monopolístico y la regulación ineficiente del gobierno son las dos principales fuerzas que atentan contra este objetivo, de tal manera que la política y la ley de competencia tratan de compensar su efecto. Sin embargo, es necesario plantear si este objetivo es válido para los países en desarrollo, para países más avanzados en su proceso de industrialización como México, o para economías pequeñas como las centroamericanas.

Desde el punto de vista del desarrollo económico, es importante hacer una distinción entre “competencia estática” y “competencia dinámica”. La primera es típica de mercados estables y maduros; la segunda se aplica a mercados de rápido cambio tecnológico e innovación. En ambos casos, la competencia permite a los mercados premiar el buen desempeño o castigar el mal desempeño, lo cual provee los incentivos a las empresas para el uso de sus capacidades y ventajas de información.

El enfoque de política de competencia de las economías más avanzadas, orientado a promover la eficiencia en la asignación de recursos y menores precios para los consumidores, en apariencia es demasiado estrecho y estático. Para las economías pequeñas en particular, se busca elevar el nivel de vida de la población, lo cual se consigue necesariamente mediante el crecimiento sostenido de la productividad en el largo plazo. La consecución de este objetivo es dinámica y requiere, *inter alia*, altas tasas de inversión. Desde este punto de vista, mucha competencia puede ser tan dañina como muy poca o escasa. Por lo anterior, las economías pequeñas requieren en principio un “grado óptimo de competencia”,<sup>11</sup> el cual si bien es difícil de establecer y medir, y mucho más acordar quién debe hacerlo, debe ser efectivo y suficiente para promover la rivalidad y reducir la ineficiencia en el uso y asignación de los recursos en el nivel microeconómico, pero no demasiada competencia que disuada la propensión a invertir (Singh y otros, 1999).

A continuación se resumen los objetivos y alcances de la política de competencia.

i) *Promoción de la eficiencia económica.* La promoción de la eficiencia económica es el objetivo más conocido y generalizado de la política de competencia. El concepto de eficiencia se define ya sea en términos de excedente del consumidor, o bien de excedente total o de bienestar total.<sup>12</sup> Como ya se mencionó, la discusión se limita a diferenciar entre eficiencia estática y dinámica. La primera se refiere a la utilización óptima de los recursos existentes en una sociedad para satisfacer las demandas de los consumidores (eficiencia en la asignación de los recursos), al

---

<sup>10</sup> Una discusión más avanzada divide a la eficiencia estática en: “eficiencia de producción” (*production efficiency*) y en “eficiencia en la asignación de recursos” (*allocative efficiency*). En estos casos la mala asignación de recursos lleva “a pérdidas de peso muerto” (*Dead-Weight-Loss*), que no son recuperadas por productores o consumidores. En este sentido se sostiene con frecuencia que la competencia perfecta puede llevar en ocasiones a ineficiencias, ya que algún poder de mercado está inevitablemente presente en muchas situaciones, por lo que una “competencia manejable o trabajable” (*workable competition*) es más realista, ya que busca maneras de volver compatible el poder de mercado, con el comportamiento competitivo activo (UNCTAD, 1998).

<sup>11</sup> En las economías más avanzadas se asume que el “grado óptimo de competencia” es el de “máxima competencia”, es decir, cuanto mayor competencia, mejor.

<sup>12</sup> El excedente del consumidor representa la diferencia entre lo que los consumidores pagan colectivamente por un producto en un mercado y lo que cada consumidor está dispuesto a pagar sobre y por encima del precio actual. El excedente del productor se refiere a la diferencia en precio entre lo que reciben los productores colectivamente por sus productos en un mercado y la suma de los costos marginales de los respectivos productores. El excedente total es la suma del excedente del consumidor y del excedente del productor.

costo más bajo posible (eficiencia productiva). La eficiencia dinámica, en cambio, es mucho más importante que la estática, ya que consiste en la introducción óptima de nuevos productos o de nuevos procesos de producción.<sup>13</sup> Así, la competencia en los mercados promueve la eficiencia en la medida que: 1) acerca los precios a los costos marginales; 2) asegura que las empresas produzcan al menor costo posible, y 3) genera incentivos en las empresas para emprender más actividades de investigación y desarrollo.

*ii) Promoción del bienestar de los consumidores.* El bienestar del consumidor es un objetivo central de la política de competencia y en varias de las legislaciones más importantes se utiliza como la guía general principal para la aplicación de la ley sobre la competencia. Un criterio fundamental para la aplicación de esa política consiste en determinar si los acuerdos en cuestión tienen un efecto negativo en los precios aplicados y en la serie de opciones ofrecidas a los consumidores, o sobre ambas cosas a la vez. Cuando se considera que el bienestar del consumidor es el objetivo principal de la política de competencia, dicho enfoque es diferente del basado en la eficiencia “pura”, en que se pondera la eficiencia en la medida en que exista una expectativa razonable de que sus beneficios recaerán finalmente en los consumidores y no serán retenidos por los productores.

*iii) Promoción del desarrollo económico.* Para las economías pequeñas es imprescindible que las políticas se diseñen e implementen con objeto de impulsar el desarrollo económico. En ese sentido, se debe: 1) promover una asignación eficiente de los recursos; 2) proteger el bienestar de los consumidores; 3) prevenir los niveles de concentración excesivos y la consiguiente rigidez estructural; 4) enfrentar las prácticas anticompetitivas de las empresas (incluidas las multinacionales) que poseen una dimensión comercial y afectan particularmente a los países en desarrollo; 5) aumentar la capacidad de atracción de una economía respecto de la inversión extranjera y apoyar al máximo los beneficios que dicha inversión aporta; 6) ampliar los beneficios de la privatización y de las iniciativas de reforma reglamentaria y desregulación; 7) establecer un centro institucional de coordinación para la promoción de las reformas de política a favor de la competencia y de una cultura de la competencia. El objetivo de promover el desarrollo económico se subraya también en el Conjunto de las Naciones Unidas, uno de cuyos objetivos básicos es “lograr que las prácticas comerciales restrictivas no impidan ni anulen la consecución de los beneficios a que debería dar lugar la liberación de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan al comercio mundial, en particular al comercio y al desarrollo de los países en desarrollo” (OMC, 1999).

*iv) Objetivos adicionales de la política de competencia.* Estos objetivos pueden ser significativos desde el punto de vista de las autoridades encargadas de su cumplimiento y de las políticas y legislaciones nacionales, por lo que pueden revestir particular importancia según las circunstancias económicas de cada país. Algunos de los objetivos son los siguientes: 1) promoción de la equidad y la justicia; 2) promoción de oportunidades para las pequeñas y medianas empresas; 3) integración del mercado; 4) promoción del desarrollo tecnológico y de la producción y el empleo nacional; 5) protección del pluralismo económico y político.

## **b) Aspectos de aplicación de la política de competencia**

La segunda categoría de principios fundamentales de política de competencia está integrada por principios más operacionales de su diseño y aplicación. La selección de esos principios se basa

---

<sup>13</sup> En un escenario de progreso tecnológico, la competencia permite lo que llamó “destrucción creativa”. La destrucción creativa induce una nueva dinámica en la relación de competencia y desarrollo. En el enfoque estático, el aumento de competencia típicamente elevaría el bienestar social; sin embargo, en el enfoque dinámico, la competencia lleva a un proceso de mejora continua de la eficiencia, lo cual podría llevar a mayores tasas de crecimiento económico.

en que sus efectos rebasan las normas jurídicas específicas y afectan el diseño o la aplicación de la ley y la política de competencia de manera sistemática, en una amplia categoría de jurisdicciones.

En primer lugar, la presunción a favor de los mercados competitivos. En la mayoría de las situaciones, el funcionamiento libre de los mercados competitivos, no distorsionados por la intervención estatal, generará resultados económicos y socialmente eficientes. No es necesario que los mercados sean perfectamente competitivos para lograr esos resultados, aunque deben ser “razonablemente competitivos”. Algunas de las características de los mercados razonablemente competitivos son las siguientes: i) un nivel mínimo de desarrollo económico y una cultura de la calidad y de la competencia; ii) mecanismos de regulación mejorados constantemente, teniendo en cuenta las prácticas y los usos establecidos; iii) libertad de precios y su fijación mediante el libre juego de la competencia (mecanismo de competencia de la oferta y la demanda), lo cual supone la presencia de múltiples agentes económicos; iv) supervisión de las estructuras de los mercados y de las prácticas anticompetitivas, incluidos cárteles, acuerdos de convivencia, exclusividades y abuso de posiciones dominantes; v) transparencia y lealtad de las transacciones a fin de garantizar una cierta fluidez; vi) libertad de entrada y salida de las mercancías; vii) neutralidad del Estado en sus relaciones con los agentes económicos.

En segundo lugar, el fomento de medidas externas e internas de apertura del mercado. La presunción a favor de los mercados competitivos evidencia la relación directa que existe entre las medidas de apertura del mercado y las medidas de otra índole para alcanzar los objetivos de la política de competencia. La liberalización del comercio puede tener efectos positivos en la competencia de dos maneras: i) puede suprimir los obstáculos impuestos por los gobiernos que afectan directamente a la situación de la competencia en el mercado de bienes y servicios, y ii) puede resultar más difícil para los agentes del sector privado concertar acuerdos destinados a facilitar la función de la competencia extranjera.

En tercer lugar, la evaluación de las posibilidades para ejercer el poder del mercado. Un principio analítico básico de la política de competencia, referido a las cuestiones relativas al marco reglamentario y a la aplicación de las leyes sobre la competencia, es la evaluación de las posibilidades para ejercer el poder de mercado.

En cuarto lugar, la distinción entre vínculos horizontales y verticales. Se entiende por acuerdos horizontales los acuerdos expresos o tácitos entre empresas que normalmente estarían en competencia recíproca en el abastecimiento de productos similares en un determinado mercado. Los acuerdos verticales son aquellos celebrados entre empresas en diferentes etapas de la cadena de producción y comercialización de un producto o productos determinados. Esta distinción es pertinente para la evaluación de los acuerdos entre empresas y de los acuerdos “estructurales”, como las fusiones y las empresas conjuntas.

Finalmente, la protección de la competencia como proceso y no de los diversos competidores. Por lo general, la ley de competencia no tiene el cometido de determinar si las empresas participan en un mercado o quedan excluidas de él en la medida en que el proceso de competencia en el mercado no resulte significativamente menoscabado.

### **c) Aspectos institucionales**

La tercera categoría importante de principios para la aplicación de la ley y política de la competencia se relaciona con los principios de diseño y proceso institucional. Algunos de los principios pertinentes son los que se explican a continuación.

i) *Adhesión a los principios de las garantías procesales debidas.* En el Conjunto de las Naciones Unidas se indica que “en el control de las prácticas comerciales restrictivas, los Estados deberían asegurar a las empresas un trato que sea justo, equitativo y no discriminatorio, conforme a

los procedimientos legales establecidos”. Este concepto, por lo general, se refiere a la observancia de procedimientos justos y equitativos en las actuaciones administrativas y judiciales, incluido el derecho a ser escuchado, el derecho de peticionar ante los organismos en materia de competencia y recabar explicaciones por falta de actuación en cuestiones concretas, la posibilidad de revisión judicial de las decisiones administrativas, el derecho de interponer recurso ante los tribunales superiores y cuestiones conexas.

ii) *Optimizar el alcance y el ámbito de la política de competencia.* Un principio de diseño institucional en la esfera de la política de competencia es el de aumentar al máximo el alcance y el ámbito de esa política en todas las jurisdicciones. Esto refleja la opinión de que se gana en coherencia política y efectividad si se utiliza un criterio coherente, en la mayor medida posible, en todas las economías nacionales.

iii) *Adhesión a los principios de no discriminación y transparencia.* Un conjunto adicional de principios de diseño institucional lo constituyen los principios fundamentales de la OMC de trato nacional, trato de la nación más favorecida y transparencia. Los principios de trato nacional y trato de la nación más favorecida son en apariencia el resultado de centrar la política de competencia en la protección de la competencia como proceso, más que de cada competidor, cualquiera sea su nacionalidad. En el caso del principio de transparencia, refleja el reconocimiento de que la publicación de las decisiones y directrices administrativas y judiciales, así como otras actividades encaminadas a fomentar la transparencia y el conocimiento del público, contribuyen directamente a la efectividad de la ley y la política de competencia.

iv) *Cooperación internacional.* Esta cooperación adopta múltiples formas, entre las que cabe mencionar la ayuda en casos concretos de aplicación de leyes sobre la competencia, los contactos oficiosos para intercambiar información dada a conocer públicamente sobre técnicas de aplicación, cooperación técnica y formación, así como la revisión por funcionarios de igual categoría y los procedimientos de intercambio de información destinados a facilitar el desarrollo institucional e incrementar la transparencia.

En función de lo anterior, es necesario hacer una referencia a los instrumentos de la política de competencia. El instrumento básico de la política de competencia es la ley, que puede ser orgánica o genérica. En la orgánica se incluye la constitución y en la genérica los códigos de comercio o leyes por los que se rige el funcionamiento de las sociedades privadas y el comportamiento de los accionistas: las leyes sobre valores que estipulan disciplinas para la venta de valores; el código civil; las leyes sobre comercio leal y las leyes sobre la protección del consumidor (OMC, 1997). Las leyes específicas incluyen las leyes antimonopolio o leyes de libre competencia. Existen también los ordenamientos relativos a la protección de los derechos de propiedad intelectual y sobre los servicios públicos. Otro grupo de leyes no afectan directamente la concentración del poder de mercado pero sí las condiciones de competencia. Éstas son las leyes sobre la usura, las que versan sobre la inversión extranjera y las sectoriales específicas.

Los instrumentos de la política de competencia comprenden además instrumentos de política comercial. Por ejemplo, las prácticas *antidumping*, las medidas compensatorias y las salvaguardias son instrumentos de política comercial que han influido en el funcionamiento y en la estructura de los mercados y la competencia. Cualquiera que sea el grado de apertura del régimen comercial, los instrumentos de política comercial pueden fomentar u obstaculizar la competencia en el mercado nacional.



## **II. Análisis por país**

---

### **A. Costa Rica**

#### **1. Introducción**

En Costa Rica se han implementado reformas económicas importantes a partir de la primera mitad de los años ochenta, entre las que destacan la apertura del mercado externo, la eliminación de la mayor parte de los controles de precios, la desregulación del sector financiero a fines de los años ochenta, la libertad de los exportadores de disponer de las divisas ganadas a través de sus exportaciones, e incluso la privatización de una serie de empresas del sector público. La liberalización comercial hizo descender el arancel promedio de más de 50% en 1985 a alrededor de 11% en 2000, y se han liberado casi la totalidad de los precios (muchos precios agrícolas estaban controlados). Asimismo, se tendieron a eliminar los subsidios, aunque se crearon incentivos a las exportaciones que estuvieron vigentes hasta fines de los años noventa, al igual que en el resto de los países de la región. La diferencia en favor de Costa Rica es que tradicionalmente ha contado con un aparato estatal muy fuerte como proveedor de servicios públicos, e incluso de algunos bienes de consumo final (cerveza, por ejemplo) e intermedios (cemento, combustibles), lo que, hasta cierto punto, se ha mantenido inclusive con las reformas económicas.

Costa Rica presenta una situación única en la región centroamericana en materia de políticas de competencia. Por una parte, es uno de los países que más ha desarrollado su marco institucional y legal para promover la competencia; por otra, prácticamente ha cesado el traspaso al sector privado de las empresas que proveen servicios públicos. Así, se han fomentado políticas para mejorar el funcionamiento del mercado, pero manteniendo monopolios del sector público que no están sujetos al marco legal antimonopolio y otras políticas de competencia. De todas formas, se ha hecho un esfuerzo por modernizar la regulación así como por eliminar las distorsiones de precios y otras que han existido por décadas.

## 2. La experiencia de Costa Rica en políticas de competencia

### a) Marco institucional y legal

Con relación a Centroamérica, en Costa Rica, al igual que en Panamá, existe un desarrollo comparativamente mayor del marco legal e institucional para fomentar y proteger las condiciones de competencia en el mercado.

Las condiciones de competencia están respaldadas por el artículo 46 de la constitución vigente, que prohíben los monopolios de carácter particular y las prácticas que “restringan la libertad del comercio, la agricultura o la industria”. Este artículo también protege el derecho de los consumidores y apoya a los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. Sin embargo, la defensa de las condiciones de competencia se legisló en forma más precisa y efectiva por medio de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (LPCDEC), promulgada en 1995<sup>14</sup> e inspirada en gran medida en la ley antimonopolios mexicana.

La LPCDEC se orienta a proteger los intereses y los derechos legítimos del consumidor y promover la libre competencia mediante la prohibición de las prácticas monopolísticas y otras que puedan restringir el funcionamiento de los mercados, así como la eliminación de las regulaciones innecesarias para las actividades económicas. Más específicamente, la ley prohíbe las prácticas monopolísticas absolutas, las prácticas monopolísticas relativas, las concentraciones y la competencia desleal; abarca a todos los agentes económicos, con la excepción de aquellos que ofrecen servicios públicos mediante una concesión del Estado, monopolios del Estado creados por ley y las municipalidades.

Varias instituciones se crearon para facilitar la aplicación de la LPCDEC; en particular, destacan la Comisión de Promoción de la Competencia (CPC) y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, que operan desde 1995. La Defensoría de los Habitantes (DH) comenzó a funcionar en 1997. Finalmente, en 1998 se instaló la Comisión de Desregulación con el propósito de mejorar las condiciones para las inversiones mediante la simplificación de trámites.<sup>15</sup>

La CPC es un órgano autónomo administrativo (de desconcentración máxima) del Estado y está adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC): “...la instancia administrativa ante la Comisión es obligatoria y de previo agotamiento para acudir a la vía judicial”. Una vez agotada la vía administrativa, las resoluciones finales pueden impugnarse ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Dachner, Sittenfeld, Weinstock, en *Boletín Latinoamericano de Competencia*, septiembre de 1997; Sittenfeld, en *Boletín Latinoamericano de Competencia*, agosto de 1998). Esta Comisión está conformada por cinco miembros propietarios y cinco suplentes, nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta del MEIC. Dicha Comisión se ocupa de tres áreas de competencia: la desregulación económica, regulación de algunos precios<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Se había promulgado en 1975 la Ley de Defensoría del Consumidor, pero no operó.

<sup>15</sup> Esta Comisión está conformada por el Ministerio de Salud y el MEIC, el presidente de la CPC y tres representantes del sector privado designados por la Unión de Cámaras Empresariales, pero es más débil que las otras dos comisiones.

<sup>16</sup> Actualmente la CPC controla el precio del arroz y el de fruta de palma.

(temporalmente) y la aplicación de la ley de competencia en lo que atañe al aspecto antimonopolístico. Las normas de competencia desleal le corresponden a los tribunales de justicia, mientras que los asuntos relacionados con los derechos de los consumidores son competencia del CNC, que ha cobrado creciente importancia.

Las funciones de la CPC incluyen, primero, la promoción de la competencia a través de la difusión de la información sobre las condiciones de competencia de los mercados y sus beneficios. Segundo, la prevención de las prácticas anticompetitivas mediante la evaluación de reglamentos, leyes, acuerdos y otros actos administrativos que afecten negativamente la libre competencia. Tercero, la investigación de oficio o por denuncia de las prácticas anticompetencia. Aun más, la CPC tiene la facultad —en virtud del artículo 11— de hacer un seguimiento de los mercados en los que existen pocos actores económicos y donde potencialmente puede haber prácticas monopolísticas y de oligopolios (Dachner, Sittenfeld, Weinstock, *ibídem*, 1997; Sittenfeld, *ibídem*, 1998).

Por último, dependiendo del caso, la CPC puede exigir la desconcentración total o parcial si hubiera una concentración indebida, además de que puede imponer una multa de distintos montos, en función de la gravedad de la práctica monopolística.

Entre 1995 y mayo de 2001, la CPC recibió 345 casos, de los cuales 166 consistieron en denuncias, 106 en consultas, 70 en investigaciones de oficio, dos licencias y una fusión. Se impusieron sanciones en forma de multas a 42 agentes económicos entre 1996 y 2000, y el monto de las multas aumentó sustancialmente desde 1999. Estas penalidades se aplicaron a empresas que efectuaron prácticas anticompetitivas como acuerdos para fijar precios, negativa de entrega de información, impedimento a la entrada de nuevos competidores, etc.<sup>17</sup> Cabe acotar que cada año se ha presentado un número de casos creciente ante la CPC, lo cual indica que ha ido adquiriendo legitimidad entre el público y que se ha dado a conocer su función.

La LPCDEC adolece de una serie de limitaciones que afectan la capacidad de la CPC para actuar en materia de competencia. Por ejemplo, en lo que a concentraciones se refiere, la CPC debe remitirse al procedimiento legal de la Ley General de Administración Pública, lo que hace más lento todo procedimiento de este tipo. Una de las mayores limitaciones de la ley es que no se establece que las empresas deban hacer una notificación previa si tienen intenciones de fusionarse. Esta característica torna mucho más difícil controlar y evitar las concentraciones. Así, sólo se puede actuar sobre las concentraciones una vez que éstas han ocurrido, lo cual eleva el costo del proceso, por no existir mecanismos preventivos de estas acciones. Adicionalmente, la LPCDEC tiene un ámbito de aplicación restringido, en la medida en que están excluidos “los agentes prestadores de servicios públicos que gozan de una concesión del Estado”, “los monopolios de Estado creados por ley en áreas como seguros, destilación de alcohol, telecomunicaciones, distribución de energía eléctrica y agua, y finalmente, las municipalidades, tanto en su régimen interno como en sus relaciones con terceros”. Asimismo, aunque la CPC puede opinar sobre nuevas reglas, leyes y otras disposiciones gubernamentales desde el punto de vista de su impacto sobre las condiciones de competencia, su influencia se limita a dar consejos.

Con todo, la CNC ha sido una de las instancias más exitosas entre las que promueven las condiciones de competencia. Este organismo ha recibido una cantidad creciente de demandas a través de la DH, por lo cual ha revisado los procedimientos para procesar esas demandas y ha perfeccionado su apoyo al público. La tarea de la CNC es buscar la conciliación entre las partes y, si no se logra, entonces los casos se llevan a tribunales. La DH participa en las Audiencias Públicas y ha promovido la participación de la comunidad en ellas (creadas gracias a la Ley de la Autoridad Reguladora) para evaluar la calidad de los servicios y opinar sobre los procedimientos seguidos para la fijación de tarifas.

---

<sup>17</sup> Véase [www.meic.go.cr](http://www.meic.go.cr)

Además de elaborar las regulaciones necesarias para el mejor funcionamiento de los mercados, se desarrollaron otros mecanismos para facilitar la mayor participación del sector privado en una serie de esferas anteriormente reservadas al sector público. Entre éstos sobresale la Ley de Concesión de Obra Pública aprobada en 1993. Sin embargo, la búsqueda de una forma legal adecuada para concesionar alguna obra pública ha tenido tropiezos en Costa Rica. En efecto, la primera concesión de obra pública que se hizo —rehabilitación y construcción de la autopista Bernardo Soto, adjudicada a las empresas nacionales MECO y Santa Fe y a la empresa mexicana Tribasa— fue declarada nula por la Contraloría General de la República en 1999. La Ley de Concesiones adolece de una serie de ambigüedades e imprecisiones, además de limitar las actividades susceptibles de ser concesionadas.<sup>18</sup> De hecho, para poder concesionar el aeropuerto Juan Santamaría, se buscó una forma diferente a través de la figura de “gestión interesada”<sup>19</sup> (compatible con el artículo 55 de la Ley de Contratación Administrativa).

## **b) Regulación y privatización**

Durante la crisis de la deuda externa en 1982 quebraron las empresas que formaban parte de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), y a partir de entonces se inició la desincorporación de dichas empresas. Así, entre 1987 y 1991 se vendieron 57 empresas estatales pertenecientes a CODESA, las cuales en los años ochenta habían causado una pérdida por 17 000 millones de dólares. Otros cambios importantes fueron la transferencia al sector privado de la distribución y procesamiento de granos básicos manejado hasta principios de los años ochenta por el Consejo Nacional de Producción (CNP).

Aparte de las empresas mencionadas, el proceso de privatización ha avanzado poco en Costa Rica y actualmente los seguros, las telecomunicaciones y la distribución de la energía eléctrica, el agua, la producción e importación de combustibles, así como la destilación de alcohol, siguen perteneciendo al Estado. De hecho, el traspaso de servicios que proveen grandes monopolios del sector público al sector privado ha enfrentado fuerte resistencia entre grupos de la sociedad civil, como los sindicatos, por ejemplo. En 1996 se formuló una propuesta de reestructuración de los sectores de energía y telecomunicaciones —conocido como “combo energético”— que incluía la modernización del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), una nueva ley para el sector eléctrico y otra para el sector telecomunicaciones, así como la creación de un ente regulador en cada uno de estos dos sectores. No obstante, esta propuesta después de ser largamente discutida fue rechazada por diversos sectores sociales, de modo que en 2000 quedó descartada.

Así, el ICE sigue siendo un monopolio estatal de energía y telecomunicaciones, que junto con la empresa estatal de seguros (también un monopolio) y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), constituyen el núcleo del sector público proveedor de bienes y servicios.

En Costa Rica ha habido un proceso de centralización en un solo ente en materia de regulación. Ese proceso ocurrió lentamente a partir de 1941, cuando comenzaron a agregársele funciones de regulación al Organismo Regulador del Suministro Eléctrico. En 1996, esta dependencia se transformó en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), cuyos objetivos incluyen: i) armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestatarios de los servicios públicos; ii) procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestatarios de los servicios públicos; iii) fijar precios de los servicios, de acuerdo con los “costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad...”; iv) supervisar que se cumplan los requisitos de cantidad, calidad y continuidad de los servicios públicos; v) velar por la protección del ambiente cuando se prestan los servicios regulados o se

---

<sup>18</sup> Las actividades excluidas son los ferrocarriles, las ferrovías y los aeropuertos, así como obras existentes en muelles (sí pueden concesionarse obras nuevas en muelles).

<sup>19</sup> La figura de “gestión interesada” es un mecanismo legal que permite delegar en el sector privado la prestación de un servicio público y la inversión en infraestructura.

otorgan concesiones. Además, la ARESEP recibe quejas de los usuarios de los servicios públicos y las investiga. En caso de encontrar falta, la ARESEP puede sancionar a la empresa que ofrece el servicio con el procedimiento administrativo previsto en la Ley de la Administración Pública, imponiendo una multa de cinco a 10 veces del valor del daño causado. Finalmente, es atribución de la ARESEP otorgar concesiones para la generación privada.

Los servicios públicos regulados por la ARESEP incluyen energía eléctrica en las etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización; servicios de telecomunicaciones; suministro de servicios de acueductos y alcantarillado; suministro de combustibles derivados de hidrocarburos; riego y avenamiento; transporte público, salvo el aéreo; servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales; transporte de carga por ferrocarril; recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales.

Durante la administración del Presidente Rodríguez (1998-2002) se creó la Oficina de Simplificación de Trámites, que ha hecho un esfuerzo importante por modernizar el marco regulatorio, pero más enfocado hacia aquellos aspectos en que el poder ejecutivo tiene incidencia que en la base legal. Así, se aprobó una serie de disposiciones que han ayudado a los inversionistas a agilizar trámites para establecer una empresa, a exportadores para ingresar a distintos programas que brindan estímulos, para instalación de estaciones de combustible, el establecimiento de ventanilla única de trámites industriales, agilización de registro e importación de diversos productos e insumos, etc. (Villalobos, en Jiménez, 2001).

A pesar de estos esfuerzos y los importantes avances en materia de regulación, todavía se requiere una revisión integral de ese sistema para comparar su eficiencia con otros sistemas. Entre los obstáculos enfrentados se cuenta el que la jurisprudencia constitucional se haya vuelto más conservadora en los últimos años con relación a la libertad de comercio, lo que ha dificultado la aplicación de la Ley de Promoción de Competencia.<sup>20</sup> Un segundo problema es la falta de racionalización de las distintas regulaciones que emite la administración pública, y la CNC no tiene capacidad para realizar una revisión exhaustiva y efectuar recomendaciones sobre todas las nuevas disposiciones del gobierno antes de que éstas salgan a la luz, con el fin de evitar una sobrerregulación. También debe anotarse el papel de la Asamblea Legislativa, que puede, con la iniciativa de uno solo de sus miembros, paralizar una iniciativa de ley (Thompson, en R. Jiménez, 2001). Hay que agregar que la Oficina de Simplificación de Trámites es muy limitada en su alcance y que existe una necesidad no sólo de simplificar, sino de repensar las regulaciones que deben seguir existiendo.

### **c) Las políticas de competencia y los sectores proveedores de servicios de utilidad pública**

*i) Telecomunicaciones.* En comparación con el resto de Centroamérica, Costa Rica tiene la mayor penetración de servicio telefónico, tanto privado como público. En 2000 había 24.9 líneas telefónicas por cada 100 habitantes; le seguía Panamá con 16.4, en tanto que Nicaragua, el país con la menor densidad telefónica, contaba con sólo 3 líneas por cada 100 habitantes (véase el cuadro 1). De todas formas, la densidad telefónica de Costa Rica está por debajo del promedio del continente americano (35.18 líneas por cada 100 habitantes), y el acceso telefónico urbano y en el resto del país aún no es equilibrado.

<sup>20</sup> Un ejemplo de estas dificultades se refleja en la decisión de la Sala Constitucional de refrendar el derecho de los colegios profesionales para determinar tarifas uniformes y obligatorias para sus agremiados (Thompson, en R. Jiménez, 2001).

Cuadro 1

## INDICADORES DE TELECOMUNICACIONES, 2000

País	Líneas telefónicas por cada 100 habitantes	Teléfonos celulares por cada 100 habitantes	Usuarios de Internet por cada 10 000 habitantes
Costa Rica	24.9	5.2	621.4
El Salvador	9.0	11.3	65.0
Guatemala	5.7	6.1	58.6
Honduras	4.7	2.4	61.7
Nicaragua	3.0	1.8	98.5
Panamá	16.4	8.3	159.8

Fuente: UIT (2000).

Al igual que los demás países de la región, Costa Rica ha aplicado una política de subsidios cruzados al servicio telefónico, de forma que tradicionalmente las altas tarifas internacionales han cubierto las bajas tarifas del servicio nacional. Aunque lentamente, en los últimos años han tendido a equilibrarse las tarifas, a su vez, el servicio telefónico doméstico por minuto es de los más bajos de la región (véase el cuadro 2). Por otra parte, también las llamadas a los Estados Unidos son las más bajas de la región, por lo que no se aprecia muy claramente la racionalidad de los subsidios actuales (véase el cuadro 3).

A pesar del retraso en innovar respecto de las telecomunicaciones, Costa Rica ha dado un salto muy importante en los últimos tres años en la modernización del sector y su cobertura. Así, se duplicó con creces la disponibilidad de teléfonos públicos en ese período; el aumento en el número de teléfonos fijos entre 1998 y 2002 se estima en más de 40%, se ha triplicado la disponibilidad de teléfonos celulares durante los últimos tres años (aunque aún se está superando el rezago previo con respecto a algunos otros países,<sup>21</sup> véase de nuevo el cuadro 1); y en el servicio de Internet se está experimentando un cambio tecnológico muy importante.

Cuadro 2

## COSTO POR SERVICIOS EN TELECOMUNICACIONES EN CENTROAMÉRICA Y OTROS PAÍSES SELECCIONADOS

(Dólares de los Estados Unidos)

País	200 min. local fija	Posición	60 min. internacional fija	Posición	200 min. telefonía móvil	Posición	60 min. telefonía móvil	Posición
Chile	15.86	20	27.30	2	28.48	4	22.78	6
Costa Rica	3.80	4	66.60	13	26.81	3	13.51	2
El Salvador	10.07	15	82.80	15	21.07	1	17.65	4
Guatemala	6.00	8	124.86	22	38.19	7	22.35	5
Honduras	2.09	2	102.00	19	73.40	19	36.80	19
México	14.30	19	65.70	12	55.45	13	31.52	14
Nicaragua	6.25	10	79.50	14	74.35	20	36.25	18
Panamá	7.50	11	105.60	20	75.00	21	40.25	22

Fuente: Alexis de Tocqueville Institution, "A Telecom Scorecard 1999-2000"

<sup>21</sup> Este servicio se introdujo antes en Costa Rica que en otros países a través de la concesión de la Compañía Radiofónica Costarricense (RACSA) a la empresa Millicom, pero la asignación del espectro y la conexión con la red de teléfonos fijos se manejó deficientemente y tras una serie de conflictos Millicom fue desplazado de esta actividad en 1995 (Raventos, 1998).

**Cuadro 3**  
**TARIFAS DE SERVICIOS PÚBLICOS, 2000**

Concepto		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Electricidad	Residencial	0.053	-	-	0.069	0.108	0.119
(dólares/kWh) a/	Comercial b/	0.084	-	-	0.107	0.127	0.116
	Industrial	0.068	-	-	0.080	0.101	0.104
	Cuota mensual fija residencial	4.970	6.030	variable	2.030	6.030	-
	Cuota mensual fija comercial	6.300	12.060	variable	5.410	16.080	-
Teléfono (dólares)	Costo por minuto llamada nacional c/	0.010	0.020	0.030	0.020	0.020	-
	Costo por minuto llamada a los Estados Unidos d/	0.550	0.800	0.600	1.400	0.900	-
Agua potable (dólares/m <sup>3</sup> )	Tarifa básica residencial c/	3.510	2.280	0.710	0.950	0.270	-

**Fuente:** Energía y Combustibles: Unidad de Energía, CEPAL-México sobre la base de cifras oficiales.

Teléfono y Agua Potable: Secretaría de Integración Económica Centroamericana, página web [www.sieca.org.mx](http://www.sieca.org.mx).

a/ Precios promedio.

b/ En el caso de Costa Rica se le denomina "general".

c/ En el caso de Guatemala es tarifa fija.

d/ Las tarifas residencial y comercial son las mismas.

Precisamente, el acceso a Internet es mucho mayor en Costa Rica que en el resto de la región, pero la calidad del servicio no ha sido adecuada. En 2001 se introdujo un nuevo sistema, conocido como Internet 2, que permite a los usuarios un servicio mucho más rápido del que existía, y en 2002 se había planeado establecer más de 100 000 conexiones nuevas de este tipo. Este proyecto está ligado a la instalación de fibra óptica a nivel nacional. Al mismo tiempo, el servicio de Internet tendrá dos proveedores entre los cuales podrá escoger el usuario: RACSA, que es la empresa que lo provee desde sus inicios, e ICE, que aporta Internet 2.<sup>22</sup>

ii) *Energía.* Como se mencionó anteriormente, el sector de telecomunicaciones y el de energía pertenecen a un solo monopolio del sector público, el ICE. No obstante, durante los últimos años el ICE ha ganado mayor independencia administrativa y financiera. Tradicionalmente, el ICE debía financiar una serie de áreas del sector público que eran ajenas a sus actividades; ahora ha logrado mecanismos de licitación más expeditos, e incluso está exento de estos procesos en caso de que el monto de la compra sea pequeño, además de que maneja más libremente sus ingresos con propósito de inversiones. En 2000 la cobertura del servicio eléctrico era de 97% del territorio nacional.

A fin de complementar la generación de energía eléctrica del ICE con generación privada, en 1990 se aprobó una ley (N° 7200) que permitía que el sector privado generara hasta el 15% del total de energía eléctrica en el país, y en 1995 una nueva ley (N° 7588) amplió la potencial participación del sector privado a 30% del total de generación. La diferencia central entre ambas leyes es que en la primera las empresas privadas no tenían que competir para poder venderle electricidad al ICE, pero con la segunda las empresas deben someterse a licitación.

El ICE sigue teniendo el monopolio de la transmisión de energía, mientras que en la generación existe más competencia. Sin embargo, el ICE ejerce un fuerte poder de mercado por

<sup>22</sup> <http://www.comtelca.hn>.

estar integrado verticalmente hacia atrás (transmisión) y hacia delante (generación). Las 8 empresas distribuidoras de electricidad poseen una concesión dentro de un área específica, excepto el ICE que, de acuerdo con el Decreto 449, tiene la potestad de distribuir electricidad en todo el país. El ICE y la Comisión Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) son las dos empresas que dominan el mercado nacional, al cubrir 79% de los abonados en el país y al ser responsables de 81% de las ventas totales de energía. Las cooperativas de electrificación rural y otras dos empresas venden el resto de la electricidad.<sup>23</sup>

Por otra parte, en materia de regulación tarifaria se han hecho progresos al simplificarla y crear tarifas donde eran requeridas, como las de media tensión en las empresas más grandes. También se ha modernizado el sistema de determinación de tarifas en diversas áreas, lo que contribuye a determinar en forma más eficiente esas tarifas. Así, recientemente se desarrolló un modelo que permite determinar las tasas de rentabilidad que se deben considerar en las diferentes fijaciones tarifarias que realiza la autoridad reguladora.

*iii) Hidrocarburos y derivados de petróleo.* El país cuenta con una empresa estatal refinadora monopolista —Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)— que maneja íntegramente la refinación, el almacenamiento, la importación y la distribución mayorista de derivados, mientras que el sector privado participa exclusivamente en la distribución minorista. En los dos últimos años esta empresa ha permanecido cerrada para realizar una ampliación de su capacidad y se ha encargado de la importación de combustibles. Los precios de los derivados del petróleo son fijados por la ARESEP en todas las etapas de la cadena productiva hasta llegar al consumidor final. La gestión de la RECOPE se efectúa en un marco institucional estrecho que incluye la ARESEP y una serie de otras instituciones públicas, y ello hace lento e ineficiente el proceso de decisiones estratégicas de la empresa, limitando así sus posibilidades de expansión y de asociación con empresas estratégicas del sector privado (Proyecto BID-FOMIN-CEPAL, 2001). Uno de los problemas más grandes que existe para poder abrir el mercado de la gasolina es que existe un precio único para este producto, independientemente de la ubicación geográfica, lo que hace poco rentable esta actividad.

La participación del sector privado se limita a la distribución minorista de gasolina en estaciones de servicio y ésta es la única instancia en la que operan las empresas multinacionales del ramo (principalmente Shell, Texaco y Elf) junto con empresas nacionales. Debido a que el precio de las gasolinas está fijado por la ARESEP, la competencia entre empresas distribuidoras tiene que basarse en otros elementos diferentes. En materia de gas licuado, de la distribución minorista, también se encarga el sector privado a través de seis compañías. La competencia está limitada tanto por el hecho de que el precio final está determinado por la ARESEP como porque cada distribuidor opera con envases distintos que requieren de válvulas diferentes para ser llenados, lo que obliga a los clientes a permanecer ligados a un solo distribuidor.

Costa Rica es el único país centroamericano que cuenta con un sistema de poliductos, pertenecientes a la RECOPE, que permite realizar la transportación mayorista de los derivados del petróleo. Debido a que este tipo de distribución es más económica que la brindada por el transporte en camiones, las posibilidades de abrir esta actividad a transportistas del sector privado son limitadas, salvo que éstos tengan acceso a los poliductos. Ante su saturación, actualmente se estudia la posibilidad de ampliar la red de poliductos.

A pesar de su condición de monopolio, la RECOPE presenta un menor margen conglobado<sup>24</sup> de ganancia que aquel de países como El Salvador y Nicaragua, donde existe una mayor libertad de precios y varios operadores en el mercado.

---

<sup>23</sup> La información sobre mercados de electricidad para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá fue elaborada por la Unidad de Energía de la Sede Subregional de la CEPAL en México, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>24</sup> Margen conglobado abarca el margen del importador mayorista y el margen detallista.

### 3. Leyes *antidumping* y otras medidas compensatorias

La apertura comercial comenzó en 1986 en Costa Rica, coincidiendo con el ingreso del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Se redujeron simultáneamente los aranceles y se eliminó la mayor parte de las barreras arancelarias.

Las normas relativas a las prácticas de comercio desleal se han revisado para hacerlas consistentes con los acuerdos de la Ronda Uruguay y, específicamente, con el Acuerdo con relación a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Las medidas *antidumping* o de subsidios siguen estrictamente los lineamientos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya que la ley internacional tiene preeminencia sobre la nacional. En su comercio regional, el país suscribió el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas de Comercio Desleales, así como el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia en 1996.

En 1995 se creó una Oficina de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia con competencia en todos los procedimientos administrativos que pudieran surgir en esta materia. Esta oficina desapareció en 2000 y sus funciones las asumió la Unidad de Asuntos Jurídicos del MEIC, la cual ahora se encarga de la aplicación de derechos *antidumping*, derechos compensatorios o de medidas de salvaguardia.

Costa Rica no ha aplicado derechos *antidumping*, compensatorios o medidas de salvaguardia,<sup>25</sup> excepto algunas medidas de salvaguardia especiales basadas en el Acuerdo sobre Agricultura (que le permitió imponer precios de referencia) (artículo V del GATT). Los productos afectados por estas medidas fueron el frijol negro y el arroz en granza, descascarillado y semiblanqueado o pulido.

Lo más importante ocurrido en los últimos años fue el intento de los Estados Unidos en 1995 por imponer una cuota a las exportaciones costarricenses de ropa interior de algodón y de fibras sintéticas o artificiales, con el argumento de que su expansión estaba causando graves perjuicios a su industria nacional de esos productos. Sin embargo, en 1996 el panel especial de la OMC establecido para estudiar este caso lo resolvió en favor de Costa Rica.

Por otra parte, en el área centroamericana se iniciaron tres investigaciones *antidumping* en contra de Costa Rica entre enero de 1995 y mediados de 2001; dos por parte de Nicaragua por las exportaciones de cemento gris tipo Portland y varillas corrugadas de hierro o acero para la construcción. Ninguna de ellas condujo a medidas en contra de Costa Rica.

---

<sup>25</sup> Entre 1995 y 2000 se llevaron a cabo cuatro investigaciones por parte de Costa Rica, pero ninguna de ellas redundó en medidas comerciales. Los casos fueron: láminas de polimetacrilato de metilo importadas de México; cebolla seca de los Estados Unidos, Guatemala y Nicaragua; refrigeradores domésticos de México; e inodoros y lavamanos de loza vitrificada de Venezuela (iniciados entre 1996 y 1998).

## **B. El Salvador**

### **1. Introducción**

El Salvador impulsó durante la década de los noventa un proceso de profundas reformas económicas, precedido por una reforma agraria y por la nacionalización del sistema financiero y del comercio exterior del café y del azúcar.

Durante los noventa, el proceso de reforma económica se sustentó fundamentalmente en los preceptos del “Consenso de Washington”.<sup>26</sup> En su primera fase se centró en medidas de privatización; luego en la desregulación, que incluyó la liberalización de precios y la reducción del papel intervencionista del Estado; y por último, en la disminución de las protecciones arancelarias o liberalización comercial. En algunos casos se obtuvo un relativo éxito, otros fueron menos exitosos y otros altamente cuestionados por la forma en que se implementaron. Sin embargo, es posible sostener que sobre la base de los rasgos estructurales del nuevo modelo económico (NME), se sentaron en El Salvador las bases de una economía más abierta, desregulada y privatizada, y se lograron, al mismo tiempo, mayores niveles de eficiencia productiva y mejores condiciones de competencia en algunos sectores, los cuales estuvieron acompañados a su vez de efectos adversos sobre el bienestar y la equidad.<sup>27</sup>

Buena parte de los efectos adversos del proceso de reforma económica se explican por el descuido —o quizás indiferencia— por los procesos de “consolidación” de las reformas, las cuales si bien siguen siendo muy debatidas, resulta claro que eran esenciales para países como El Salvador, donde era necesario emprender acciones tendientes a modernizar el Estado y la administración pública, y en general a formar y capacitar recursos humanos y fortalecer a todo el aparato institucional y de promoción, supervisión y vigilancia de estos nuevos procesos. Sin duda alguna, la reforma laboral y las condiciones de competencia efectiva quedaron relegadas del debate y del posterior diseño de la política pública.

El Salvador reconoce la necesidad de contar con un marco internacional de reglas y normas de competencia que beneficien el comercio internacional y con una política de competencia que incluya al menos tres áreas fundamentales: la prohibición de acuerdos, la prohibición del abuso de una posición dominante en el mercado y el control de las fusiones y adquisiciones. En el país se están haciendo esfuerzos por alcanzar estos objetivos, y la existencia de varios anteproyectos de ley de libre competencia refleja el grado de relevancia que tiene una legislación y una política de libre competencia para el desarrollo de accesos a mercados, de incentivos para la inversión nacional y extranjera, de mejora del clima de negocios y de mayor eficiencia del aparato productivo en su conjunto.

### **2. La experiencia de El Salvador en políticas de competencia**

#### **a) Marco institucional y legal**

El Salvador no cuenta actualmente, en el sentido amplio del término, con una política de competencia ni con una ley marco de competencia o antimonopolio. Si bien la discusión de la ley de competencia se remonta a principios de los noventa, no ha sido sino hasta en los últimos dos años que el debate ha resurgido con más fuerza, en que se formó una Comisión de Fomento de la Competencia dentro de la Asamblea Legislativa que analiza cinco anteproyectos de ley. En un sentido

---

<sup>26</sup> Williamson (1990), Williamson (1993).

<sup>27</sup> Katz (2000).

más restringido, existe un conjunto de normas vinculadas a la competencia económica que regulan la protección y defensa del consumidor y sectores como el de electricidad, hidrocarburos y telecomunicaciones, en los cuales actúan sus respectivos entes de supervisión y regulación.

Por otra parte, los artículos 101, 102 y 110 de la Constitución Política de El Salvador favorecen la libertad política y establecen la prohibición de prácticas monopolísticas. Sin embargo, no existe ningún cuerpo normativo-legal que haga efectiva esa disposición constitucional. Adicionalmente, el Código Penal en el artículo 232 prevé sanciones sobre delitos relativos al mercado, la libre competencia y la protección al consumidor. A continuación se expone una síntesis de cada una de las propuestas de legislación sobre competencia presentadas ante la Asamblea Legislativa.

Hasta mediados de 2002 se habían presentado cinco anteproyectos de ley de libre competencia, elaborados por distintas instituciones (Ministerio de Economía, el Partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), el Centro de Defensa del Consumidor (CDC), el Partido de Conciliación Nacional (PCN) y algunos integrantes de la Comisión de Fomento de la Libre Competencia.

En general, todos los anteproyectos son similares en cuanto al objeto y alcance de la ley, aunque difieren en la comprensión, uso y alcance de aspectos como eficiencia, mercado relevante y lo que constituye abuso de posición dominante de mercado, concentraciones y fusiones, y restricciones horizontales y verticales. Existen también diferencias notables en los procedimientos a seguir, en las sanciones a aplicar y en el tipo de instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de la ley. La propuesta hecha por el Ministerio de Economía se ha adaptado a partir del enfoque europeo en cuanto a la prohibición de prácticas restrictivas al comercio. Asimismo, surgió en el pasado la propuesta de creación del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y el Consumidor (INDECCO) como entidad de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, administrada por un directorio.

## **b) Regulación y privatización**

El proceso de reforma económica en El Salvador se inició con el saneamiento de algunos bancos y posteriormente con su venta. Luego continuó con la venta de hoteles, ingenios, zonas francas y la empresa de cemento del país, así como la liberalización del comercio exterior del café y del azúcar. En una segunda etapa del proceso se privatizó la mayor parte de los servicios públicos, incluyendo las empresas distribuidoras de energía eléctrica y telecomunicaciones. Un aspecto de esta misma etapa fue la transformación del sistema de seguridad social a un sistema de pensiones basado en la capitalización individual y en la gestión privada.

Por otra parte, el proceso de reforma regulatoria<sup>28</sup> adoptó la forma de desregulación y se tradujo en “..la eliminación de unos 250 controles de precios y en el ajuste de las tarifas de agua potable, energía eléctrica y transporte público de pasajeros. En 1989 también se liberalizó la tasa de interés y se estableció un sistema de tipo de cambio libre...”. Posteriormente, ante el riesgo de que el tipo de cambio se apreciara más como consecuencia del flujo abundante de remesas familiares, se tomó la decisión de volver a un sistema de tipo de cambio fijo. En el caso de algunos productos agrícolas de consumo básico se introdujo un mecanismo de aranceles variables, denominado de bandas de precios, con el propósito de proteger al consumidor y al productor de la enorme

---

<sup>28</sup> La reforma regulatoria en este contexto se refiere a las formas más eficientes, mejores y baratas de regular, y ello implica la sustitución de los sistemas de regulación de “normas y castigos” en los que se especifica cómo una empresa debe cumplir con determinada regulación. El concepto abarca también el conjunto de incentivos basados en buena medida en las fuerzas del mercado. Las regulaciones incluyen las leyes, reglamentos y normas establecidos por los gobiernos y las reglas que emiten las instituciones no gubernamentales, autónomas o autorreguladas, y que actúan con una delegación de poderes regulatorios. De acuerdo con la OCDE, las regulaciones económicas intervienen directamente en las decisiones de mercado (fijación de precios, competencia, entrada o salida del mercado) y buscan elevar la eficiencia económica y reducir las barreras a la competencia y la innovación.

inestabilidad que caracteriza a los precios de esos productos en los mercados internacionales, pero posteriormente fue eliminado (PNUD, 2001).

Luego, y de forma gradual, el proceso de reforma se extendió a la apertura y liberalización comercial, que incluyó los mecanismos convencionales de reducción gradual y eliminación de aranceles a las importaciones y a las barreras no arancelarias, en particular la eliminación del impuesto aplicado a la exportación del café. En el Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2001 se destaca que el proceso de desgravación arancelaria fue el resultado de tres procesos: i) la apertura unilateral iniciada en 1989 que consistió en el descenso del techo arancelario de 290% a 30% y en el aumento del piso de 0% a 5%. En 1995 el arancel promedio no ponderado era de aproximadamente 10%; ii) la reactivación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el acuerdo de 1993 de convergencia gradual hacia un arancel externo común; y iii) las negociaciones bilaterales y multilaterales que condujeron a la adhesión al GATT y posteriormente a la OMC, así como a la suscripción de acuerdos bilaterales con países de la región.

Actualmente, el país cuenta con un grupo de organismos fiscalizadores encargados de realizar actividades de supervisión y vigilancia en los diferentes sectores de la economía que influyen de manera decisiva en las condiciones de competencia del país. Entre los más importantes se cuentan las superintendencias del sistema financiero, de valores, de pensiones y de energía y de telecomunicaciones.

### **c) Las políticas de competencia y los sectores proveedores de servicios de utilidad pública**

Con objeto de insertar la economía en los mercados globales y volverla más competitiva, se impulsó en El Salvador una serie de reformas económicas y de regulación que comprendieron los procesos de desmonopolización de servicios de utilidad pública producidos por empresas estatales, especialmente en los sectores de energía y telecomunicaciones. En general, se sostiene que la reforma no estuvo acompañada de un proceso dinámico y sistemático de creación y fortalecimiento de la institucionalidad encargada de su supervisión y vigilancia ni de la formación de recursos humanos capacitados en el desempeño de estas actividades. Por ello, algunos de los sectores privatizados no cuentan en la actualidad con suficiente competencia efectiva y sus respectivas instituciones de supervisión y vigilancia se han debilitado con el tiempo o no han cumplido a cabalidad con la misión encomendada. A continuación se presenta un resumen de estos procesos en los principales sectores privatizados y desregulados.

i) *Telecomunicaciones.* La reforma del sector se dio amparado por la ley de telecomunicaciones de noviembre de 1997 y la ley de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) como entidad de regulación responsable del sector. Con estos dos instrumentos se realizó el proceso de privatización de la empresa estatal Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). El objetivo entonces era crear un nuevo marco normativo para el sector y explotar el espectro radioeléctrico con precios y condiciones entre operadores negociados libremente.

En el mercado de la telefonía celular se observan los logros más notables del sector, ya que la competencia en este segmento ha llevado a una rápida expansión de cobertura y servicios, y a una reducción de tarifas, producto de la férrea competencia de diversas empresas. El operador inicial del servicio era la empresa Telemóvil, pero con la venta del 51% de las acciones de Internacional de Comunicaciones (INTEL) a Telefónica de España y el ingreso de CTE-TELECOM, se sentaron las bases de un mercado que continúa en expansión y que ha traído la inclusión de servicios de larga distancia, Internet y la ampliación de la infraestructura y la red de la telefonía móvil. Esta competencia efectiva contrajo en 50% el precio por servicio e incrementó el número de usuarios en 500% en dos años.

En el mercado de la telefonía fija, en cambio, la situación de competencia ha generado un proceso de modernización pero a un ritmo más lento que en el de la telefonía móvil. La empresa estatal ANTEL se privatizó y se transformó en la empresa CTE/ANTEL, con un valor patrimonial de 527 millones de dólares, del cual se vendió el 51% de las acciones. En el proceso participaron solamente Telmex de México y France Telecom, y fue esta última la que logró la compra de la empresa. Así, en noviembre de 1998 se inició un proceso de reingeniería y reestructuración nacional e internacional (Bonilla, en *Boletín Latinoamericano de Competencia*, 1999). Si bien existen siete empresas operando, más del 90% del mercado de telefonía fija pertenece a TELECOM.<sup>29</sup> En el caso de las llamadas internacionales, las tarifas salvadoreñas se encuentran 18% por encima del promedio latinoamericano y más de siete veces por encima de las tarifas aplicadas en los Estados Unidos.<sup>30</sup>

En resumen, tanto en El Salvador como el resto de los países centroamericanos, el sector de telecomunicaciones ha sido privatizado con una activa participación de las empresas, aunque se adoptaron políticas concentradas en la venta de los operadores públicos de teléfonos. A la fecha persisten problemas de competencia efectiva y muchas de las estructuras de mercado de la telefonía móvil y celular están siendo adoptadas por las redes de líneas fijas. De acuerdo con cifras de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT, 2000), un poco más de un tercio de los hogares de la región cuentan con teléfono, en un contexto de ausencia de competencia, bajas inversiones en el sector y tarifas todavía altas en ciertos segmentos del mercado.

En consecuencia, la privatización del operador público es una condición necesaria aunque no suficiente para lograr una competencia efectiva, y toda política de competencia efectiva en el sector debería incluirla junto con la participación del sector privado y una regulación y supervisión independiente y autónoma.<sup>31</sup> Naturalmente, el proceso de cambio es lento y los reguladores en la región tienen hoy el desafío de tratar los temas de la interconexión, el servicio universal (tanto en disponibilidad como en infraestructura)<sup>32</sup> y el rebalanceo de las tarifas, así como la enorme tarea de capacitar adecuadamente a sus recursos humanos.

ii) *Energía.* En el sector energético destaca la situación de la distribución de energía. Actualmente existen cinco empresas que operan con mercados segmentados, en los cuales la mayoría de los usuarios individuales tienen pocas posibilidades de seleccionar a un proveedor específico. La tendencia actual revela la creación de concentraciones y fusiones para reducir costos de distribución y ampliar mercados.

El mercado mayorista (MM) es el principal instrumento de asignación de la producción de energía entre los generadores y los consumidores, de acuerdo con el modelo adoptado por El Salvador, por Guatemala y Panamá.<sup>33</sup> En un estudio de la CEPAL (2001c) se señala que El Salvador es el único país que contempla la competencia en el nivel minorista (*retail*) y solamente en Guatemala y El Salvador está permitida la participación de los comercializadores y de los agentes intermediarios que compiten en el mercado de energía que producen los generadores. Todo esto determina que los distribuidores y grandes consumidores puedan comprar directamente a los productores y a los comercializadores.

<sup>29</sup> De acuerdo con estudios comparativos realizados en la región y según las tarifas vigentes de 1999, El Salvador resultó muy competitivo en la telefonía celular, ubicándose en primer lugar en la categoría de los 200 minutos y en cuarto en los 60 minutos. En cambio, en la categoría de llamadas locales de 200 minutos por telefonía fija se ubicó en el decimoquinto lugar.

<sup>30</sup> Diversos estudios sobre el tema sugieren que estas diferencias se explican por la notable falta de competencia efectiva y por los altos costos de interconexión y operación.

<sup>31</sup> El sector de telecomunicaciones está sujeto a externalidades de redes en el sentido de que una red es más atractiva cuando tiene un número mayor de suscriptores. En este sentido, diversos autores se refieren al término “economías de escala por el lado de la demanda”.

<sup>32</sup> El servicio universal ha sido financiado, tradicionalmente, mediante subsidios cruzados y actualmente se discuten nuevos mecanismos de subsidios —cuando éstos sean requeridos— mediante bases competitivas ofrecidas a las compañías de telecomunicaciones. Guatemala se encuentra entre los países que han adoptado este nuevo esquema.

<sup>33</sup> El modelo general consiste en la separación de la producción, transporte y distribución de la energía, en la apertura de los sistemas de transmisión y en la introducción de competencia en los mercados de producción y gran consumo de electricidad.

Con la estructura actual de la industria, la desintegración vertical es mandatoria en El Salvador, Guatemala y Panamá, y sólo una empresa estatal guatemalteca permanece operando con dicha integración vertical.

En el nivel institucional, la administración del MM en el país es responsabilidad de la Unidad de Transacciones (UT), la cual como empresa privada opera el sistema de transmisión, mantiene su seguridad y garantiza la calidad mínima de los servicios y suministros. El MM funciona con dos mecanismos básicos para la compraventa de electricidad: 1) el mercado de contratos (MC), el cual se desenvuelve de forma libre entre las partes participantes del MM; 2) el mercado regulador del sistema (MRS), que salda las diferencias entre la realidad y los compromisos adquiridos, como faltantes y sobrantes.<sup>34</sup>

El mercado eléctrico salvadoreño está compuesto por tres empresas generadoras: la Compañía Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), Nejapa Power (subsidiaria de Coastal) y Duke Energy International, que generan el 93% de la producción nacional; entre 5% y 6% se importa de Guatemala y el 1% restante proviene de minicentrales hidroeléctricas. El HHI encontrado en el mercado de la producción indica una alta concentración, ya sea que se incluya o no la producción de Nejapa Power dentro de la oferta de la CEL. La empresa Duke, en cambio, tuvo casi 13% de participación en 2000 y logró influir en el despacho hidroeléctrico de las centrales de la CEL.<sup>35</sup>

El mercado mayorista en El Salvador es un mercado emergente de contratos que representó casi 88% del mercado en el año 2000. Hasta 1999 la CEL se mantenía como el único productor local y con el ingreso de Duke se constituyó en un duopolio con poder de incidencia en los precios del Mercado Regulador del Sistema (MRS) o mercado de ocasión. De forma positiva han influido en este resultado los aportes hidráulicos de años anteriores y el menor nivel de precios de la energía en el mercado *spot* de Guatemala. En contraste, fue afectado en forma negativa por el aumento en los precios de los combustibles.<sup>36</sup>

Por último, la evolución de los precios mostró tendencias similares en 1998 y 1999, pero en abril de 2000 alcanzó la cifra récord de 173.7 dólares. Esto se explica por el poder de mercado ejercido por Duke en la determinación del precio del MRS, en un período de estiaje y de menores embalses de la CEL. En otras palabras, la CEL fija los precios durante la época de lluvia y durante el verano su poder se reduce a la mitad frente a su principal competidor, lo cual se acentuaría aún más si Duke incrementara su capacidad de producción.

Se concluye, entonces, que en el segmento de producción de electricidad en El Salvador existe una condición de duopolio de poca competencia con una clara posición dominante de la CEL y de Duke; a su vez, en el segmento de la demanda existen dos distribuidoras, una de ellas con posición dominante. Ello redundará en poca competencia efectiva, que sumada al crecimiento de la demanda, implicará nuevos esfuerzos de generación y de ampliación de esta capacidad.

---

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Véase la nota de pie de página N° 23.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

iii) *Derivados del petróleo*. La industria petrolera está normada por el Ministerio de Economía del país, y el subsector de hidrocarburos por la Dirección de Hidrocarburos y Minas (DHM). La DHM funciona desde 1992 con el fin de realizar las funciones de regulación, fiscalización y control de las operaciones de descarga de petróleo y derivados, así como la supervisión de la cantidad y la calidad de éstos en toda la cadena de abastecimiento. Asimismo, calcula los precios de paridad de importación y supervisa los precios al consumidor, además de que establece los precios máximos de facturación de gas licuado de referencia para los combustibles.

Como ente regulador, la DHM fomenta la inversión privada extranjera y nacional en el subsector hidrocarburos y el sector minero del país, al tiempo que regula y controla el adecuado y permanente abastecimiento de hidrocarburos en el mercado interno. Actualmente, se está elaborando la ley de comercialización y quizá se apruebe la ley de hidrocarburos. En cuanto a la oferta, no se registran actividades de exploración en El Salvador, y aun cuando hay interés por exploraciones en localidades identificadas, éstas no se han realizado por la ausencia de una legislación al respecto.

Por el lado de la refinación existe la Refinería Petrolera Acajutla, S. A. (RASA), cuya propiedad es compartida por Esso y Shell, y tiene una capacidad de proceso de crudo de 18 000 barriles de petróleo diarios (bpd).<sup>37</sup> Actualmente es la mayor importadora de hidrocarburos y absorbe un poco más del 65% del mercado, en tanto que Texaco participa casi en 15% del mercado. En la importación y refinación, El Salvador registra el tercer índice de concentración más bajo. En los hidrocarburos gaseosos la concentración es mayor, ya que dos empresas tienen dominio casi total de mercado y alcanzan valores en el HHI superiores a los 4 600. También se destaca el reciente ingreso de nuevos agentes, con lo cual se espera un mayor nivel de competencia en segmentos específicos.

En el plano de la competencia, la única legislación vinculante es la ley de protección al consumidor vigente desde noviembre de 1996.<sup>38</sup> La Dirección General de Protección al Consumidor del Ministerio de Economía se encarga de velar por su cumplimiento.

### 3. Leyes antidumping y otras medidas compensatorias

El Acuerdo Antidumping de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se convirtió en ley de la República en 1995 a través del Decreto Ejecutivo N° 167 y fue ratificado por la Asamblea Legislativa en ese mismo año. Asimismo, El Salvador firmó, también en ese año, la Resolución 12-95 del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional, mediante la cual se aprobaban las regulaciones centroamericanas sobre prácticas de comercio desleal, que son totalmente compatibles con los acuerdos de la OMC.

El país cuenta desde 1996 con una guía sobre cómo iniciar casos de investigación de *dumping* y se trabaja en otra relacionada con los casos de subsidios. En el plano institucional, la Dirección de Política Comercial del Ministerio de Economía es la unidad responsable de conducir estas investigaciones y determinar las posibles consecuencias de las prácticas de comercio desleal. A la fecha de elaboración de este informe, no fue posible encontrar evidencia de casos de investigación, en proceso o terminados, en esta materia. En cuanto al *De Minimis Provisión de Antidumping*, medidas compensatorias, márgenes de *dumping* y tasas de subsidios, el país no dispone de provisiones específicas y aplica las reglas en función de los acuerdos *antidumping* y de medidas compensatorias de la OMC.

---

<sup>37</sup> CEPAL (2001b).

<sup>38</sup> El objeto de la ley es “salvaguardar el interés de los consumidores, estableciendo normas que los protejan del fraude o abuso dentro del mercado”.

## C. Guatemala

### 1. Introducción

Guatemala emprendió su proceso de reforma económica más lentamente que el resto de los países centroamericanos. Se partió de la premisa de que era necesario sentar las bases de una economía competitiva y moderna que contara, entre otras cosas, con los elementos básicos de una política de competencia. Diversos estudios realizados en el país concluyeron que la estrategia de competitividad requerida debería concentrarse en la creación o desarrollo de un aparato productivo con posibilidades reales de insertarse eficientemente en mercados internacionales, así como de un conjunto de instituciones que apoyaran el proceso de atracción de inversiones y de adopción y adaptación de nuevas tecnologías. Por último, se planteaba mejorar las condiciones de competencia a fin de elevar la eficiencia empresarial y el bienestar del consumidor. Desde 1996 muchos de los esfuerzos nacionales se orientaron a alcanzar estos objetivos, lo que se tradujo en la reducción de aranceles, en sustanciales esfuerzos de simplificación administrativa y de supresión de restricciones a las importaciones e inversiones extranjeras, y en la eliminación de monopolios en industrias estratégicas del país.

### 2. La experiencia de Guatemala en políticas de competencia desde principios de los noventa

#### a) Marco institucional y legal

La constitución política guatemalteca favorece la libertad de comercio y obliga al Estado a impedir las prácticas excesivas que conlleven a una concentración de bienes. Asimismo, en el artículo 119 se refiere a la protección del consumidor y más adelante, en el 130, prohíbe los monopolios y los privilegios. Adicionalmente, se cuenta con un Código de Comercio, un Código Penal y una Ley de Protección al Consumidor. La prohibición de monopolios, cárteles y otras formas de monopolio están contempladas en el Código Penal, y el tratamiento de fusiones, prohibición de monopolios y actos desleales están previstos en el Código de Comercio. En cambio, no existe en el país una legislación específica de competencia o antimonopolio, aunque un proyecto de ley está en proceso de discusión y análisis en la Comisión de Economía y del Consumidor del Congreso. El proyecto se ajusta a los modelos básicos sugeridos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

El proyecto de ley de promoción de la competencia presentado al Congreso en septiembre de 2000 tiene por objeto “preservar y promover la libre competencia, mediante el control de los actos de concentración económica, los acuerdos restrictivos o los arreglos entre empresas, las fusiones o adquisiciones, el abuso de la posición de mercado dominante, que limiten el acceso a los mercados o que de cualquier forma restrinjan indebidamente la competencia, afectando de forma adversa el comercio nacional, internacional o el desarrollo económico. Impidiendo el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad; y prohibiendo las prácticas monopólicas y privilegios”.<sup>39</sup>

En términos generales, el proyecto busca elevar la eficiencia y por ende la competitividad. El proyecto fue analizado en dos ocasiones por el gabinete económico y ha sido consensuado con los entes privados del país. Actualmente, la discusión es aún de tipo técnico, ya que no existen estudios sectoriales completos que permitan conocer con claridad qué barreras de entrada y salida existen, ni el tipo de colusiones y concentraciones o los acuerdos verticales y horizontales predominantes en los sectores estratégicos.

---

<sup>39</sup> Borrador de Ley de Promoción de la Competencia.

En el enfoque utilizado predomina el esquema europeo de competencia y la distinción entre acuerdos restrictivos de comercio y abuso de posición dominante de mercado. El proyecto de ley se compone de cinco títulos. El primero se refiere a las disposiciones generales, el segundo a los acuerdos y prácticas contrarios a la competencia e incluye cinco capítulos: acuerdos horizontales, verticales, abuso de la posición de dominio, concentraciones y fusiones y acuerdos verticales. El tercer título se refiere a la Comisión para la Promoción de la Competencia, con un capítulo único de disposiciones generales; el cuarto aborda los procedimientos administrativos, y el último, las disposiciones transitorias y reformas.

Tras un extenso período de debate y discusión se cuenta actualmente con proyectos de ley formulados para proteger al consumidor, la competencia, la propiedad intelectual y la calidad (en sus áreas de normalización, acreditación, metrología e información). En temas relacionados con la competencia, existe una ley general de electricidad, una ley general de telecomunicaciones, una ley de comercialización de hidrocarburos, una ley de propiedad intelectual, una ley de inversión extranjera y una ley de bancos, las cuales serán abordadas con más detalle en una sección posterior.

En el plano institucional sobresale el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), instaurado en 1998 y coordinado por el Ministerio de Economía. El PRONACOM nace del proyecto regional de competitividad bajo el cual se creó el Centro Latinoamericano para la Competitividad y Desarrollo Sostenible (CLACDS) con un programa concentrado en tres áreas: *clusters*, mejoramiento del clima de negocios y divulgación del programa. Adicionalmente, el Ministerio de Economía cuenta con un Viceministerio de Inversión y Competencia en el que opera una dirección de protección al consumidor, un sistema nacional de calidad, una dirección de competencia y una unidad de servicio al comercio y a la inversión.

En adición al proyecto de ley de promoción de la competencia, el PRONACOM ha promovido estudios y evaluaciones en algunos sectores de la economía, y ha concluido que es necesario definir una política de competencia mucho más amplia que conduzca a mejorar el acceso a mercados, la efectividad y la calidad de las regulaciones, los incentivos para atraer nuevas inversiones y, en general, para mejorar el bienestar del consumidor. Se sugiere impulsar un conjunto de reformas que modernicen y racionalicen los mecanismos de regulación de la actividad económica siguiendo criterios y principios de eficiencia, bienestar de los consumidores y competitividad industrial, de modo que se incida en las relaciones de los agentes económicos públicos y privados que participan en los mercados, con un criterio de impulsar la competencia en lugar de reprimir la actividad de los agentes privados (Tineo y Curiel en *Boletín Latinoamericano de Competencia*, julio de 2001).

Algunos de los casos estudiados se relacionan con los costos generados por el Estado en los mercados en cuanto restringe la entrada o salida de un agente. De esta manera, se han analizado las condiciones de competencia en la distribución de cemento, en el sector de seguros, telecomunicaciones, hidrocarburos, azúcar, restricciones no arancelarias, estándares de calidad y certificación en el caso de productos alimenticios. Asimismo, la dirección de competencia ha identificado mercados con rasgos monopolísticos en la producción, importación y distribución de cerveza, en la producción de cemento, bebidas alcohólicas, azúcar, supermercados, arroz y trigo.

## **b) Regulación y privatización**

En 1991 se inició un proceso poco exitoso de privatización y reforma económica en Guatemala, orientado a programas de desmonopolización que pretendían aportar mayor eficiencia a los mercados, atraer mayores flujos de inversión extranjera y financiar inversiones sociales en los sectores de salud y educación. En 1993 comenzó un proceso selectivo de venta de activos estatales de baja utilización y rendimiento con objeto de financiar programas de interés social.

De hecho, el elemento más distintivo de la reforma económica en el período 1986-1996 fue la venta de activos estatales para financiar la brecha fiscal y obtener recursos frescos para actividades y programas de la agenda social. Los objetivos de eficiencia económica no fueron planteados con el mismo énfasis, y al final el proceso no contó con el respaldo político necesario ni con la credibilidad institucional para impulsar una reforma de esa profundidad y alcance. En 1998 concluyó la parte más importante del proceso con el programa de desincorporación de activos y la privatización de la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA) y las empresas distribuidoras del Instituto Nacional de Electrificación (INDE) y Telecomunicaciones de Guatemala (TELGUA). Asimismo, se completó el contrato administrativo con la empresa de correos y el de usufructo con la de ferrocarriles.

### **c) Las políticas de competencia y los sectores proveedores de servicios de utilidad pública**

Como parte del programa de modernización y en seguimiento de la política de desincorporación, desconcentración y desregulación, se emprendieron las reformas de los servicios públicos de telecomunicaciones, electricidad, aeropuertos, puertos y ferrocarriles, y se implementaron cambios en el marco legal e institucional mediante la creación de entes reguladores y la desincorporación de activos a través de su venta, concesiones, contratos de uso y administrativos.<sup>40</sup>

*i) Telecomunicaciones.* En 1996 se inició el proceso de reforma del sector con el fin de volverlo más eficiente y elevar la calidad y cobertura de los servicios. La reforma consistió en la promulgación de la ley general de telecomunicaciones como el instrumento jurídico por excelencia; en la desincorporación de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL); en la instauración de la superintendencia de comunicaciones (SIT) como el ente regulador y de supervisión; en la creación y desarrollo del Fondo para el Desarrollo de la Telefonía (FONDETEL); en el establecimiento de un nuevo esquema tarifario y en la adopción de mecanismos de mercado como las subastas de frecuencias del espectro radioeléctrico.

El monopolio estatal de GUATEL operó<sup>41</sup> con bajos índices de eficiencia y cobertura, medido en número de líneas por habitante o por tarifas de las llamadas internacionales. Debido a esto, el programa de gobierno 1996-2000 contenía objetivos de modernización del aparato estatal y del sector de telecomunicaciones, con miras a elevar la calidad y la cantidad de los servicios. Se sostenía la necesidad de adecuar las tarifas a los costos y a los niveles de rentabilidad; disminuir la intervención del Estado en las políticas financieras del sector; establecer la ley que permita la participación del sector privado; privatizar GUATEL con una supervisión eficiente; concesionar a operadores privados la operación de segmentos del mercado de telefonía; garantizar la interconexión a la red de distribución actual y fomentar la competencia entre los actores del sector. Asimismo, los Acuerdos de Paz contienen menciones específicas sobre los sectores de infraestructura, incluyendo las telecomunicaciones, dirigidos a continuar el programa de inversiones para el desarrollo rural.

El artículo 1 de la ley general de telecomunicaciones establece que su objeto es "...apoyar y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, fomentar la competencia entre los distintos oferentes, del servicio de telecomunicaciones, estimular las inversiones en el sector, proteger los derechos de los usuarios y de las empresas proveedoras de servicios y apoyar el uso racional del espectro radioeléctrico...". Asimismo, se destaca que el elemento central de esta ley se asocia con la libertad de competencia y con la creación de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT). Adicionalmente, la ley incorpora enunciados sobre el libre establecimiento de los precios y el uso de las subastas para el espectro radioeléctrico. Un elemento

---

<sup>40</sup> CIEN (1998).

<sup>41</sup> Costa Rica y Chile son claras excepciones de este patrón de desempeño en la región.

importante de la ley es la creación del FONDETEL para cubrir la demanda en sectores de bajos ingresos.

La SIT, por su parte, es el órgano regulador encargado de la supervisión del funcionamiento del sector y de su desempeño en el mercado en cuestión. Entre otras funciones, la SIT supervisa la explotación del espectro eléctrico, administra el registro de telecomunicaciones y el plan nacional de numeración, aplica las sanciones establecidas por la ley y vela por el cumplimiento de la ley en general.

Por el lado de la inversión privada, hasta mediados de 1996 su presencia era muy escasa y solamente la empresa COMCEL, mediante una concesión por 20 años, prestaba servicios de telefonía celular. Posteriormente se creó Telecomunicaciones de Guatemala, Sociedad Anónima (TELGUA, S.A.), la cual ingresó a este mercado con servicios de telefonía inalámbrica de PCS (*Personal Communication System*). GUATEL, mientras tanto, dejó de prestar el servicio de telefonía y se concentró en la telefonía rural, en tanto que TELGUA pasó a ser la prestadora del servicio local y de larga distancia. Tiempo después, el 95% de las acciones fueron vendidas a la empresa Luca, S. A. con Teléfonos de México (TELMEX) como operador internacional y poseedor del 45% de las acciones.

En la actualidad, el mercado de las telecomunicaciones se ha abierto en algunos segmentos y cuenta con 14 empresas privadas que operan en el mercado de interconexión con TELGUA, así como la empresa española Telefónica en el mercado PCS. En el cuadro 1 se presenta la densidad telefónica nacional. Se aprecia cómo la densidad ha llegado casi a 6 líneas por 100 habitantes en 2000 (lo cual es una virtual duplicación de líneas por cada 100 habitantes en cinco años), pero sigue siendo de las más bajas de la región. Los indicadores de eficiencia han mejorado pese a que la densidad de teléfonos comunitarios no ha aumentado significativamente.

En el mercado de telefonía internacional operan actualmente ocho empresas, tres de las cuales concentran el 85% del tráfico telefónico. TELGUA controla el 53% del tráfico y el HHI es de 3 420. En el mercado de telefonía móvil se desempeñan actualmente cuatro empresas. COMCEL, la más grande y antigua, tiene a su cargo el 41% de las líneas móviles, y las dos empresas más grandes abarcan el 80% de las líneas. PCS, como empresa subsidiaria de TELGUA, posee el 39% del mercado de telefonía móvil. El HHI es de 3 420.<sup>42</sup>

En resumen, con la venta de la empresa estatal de telecomunicaciones concluye con relativo éxito el proceso de reforma del sector, si se considera la cantidad de obstáculos legales y negociaciones políticas que debió enfrentar. La reforma se realizó sobre la base de los siguientes principios: 1) el reconocimiento de que no existe poder monopolístico en las telecomunicaciones y que la regulación requerida es mínima, de tal manera que la eficiencia económica provendría del movimiento libre de las fuerzas del mercado; 2) el acceso desagregado a todas las redes, lo cual minimiza o elimina el poder monopolístico; 3) la negociación entre las partes como medio idóneo de solución de conflictos; 4) la creación de mecanismos de arbitraje, y 5) la inexistencia de subsidios cruzados entre los servicios (Bonilla, en *Boletín Latinoamericano de Competencia*, mayo de 1999).

También cabe recalcar que el marco legal actual es moderno y se diseñó con todos los elementos requeridos para abrir el sector a la competencia. Sin embargo, este objetivo no ha sido alcanzado plenamente y se requiere aún más competencia efectiva en el mercado de la telefonía local o fija. Por el lado de la telefonía móvil, existe más competencia entre COMCEL y TELGUA, S. A., aunque limitada. En el futuro se busca lograr una convergencia entre las tarifas de la telefonía fija y la inalámbrica. La telefonía inalámbrica, al igual que en los otros países centroamericanos, crece a una tasa mayor que la telefonía fija, y eso la va constituyendo como un segmento cada vez más importante en el sector. Esto ha llevado a elevar la inversión privada y actualmente se

<sup>42</sup> Véase la nota de pie de página N° 23.

contabilizan más de 220 empresas registradas que prestan servicios directos al sector, especialmente las vinculadas a la telefonía celular, la Internet y la transmisión de datos.

Por el lado de la supervisión y vigilancia, la SIT debe ser fortalecida para mejorar su rol de ente regulador autónomo e independiente. Su inclusión dentro del Ministerio de Comunicaciones e Infraestructura impone límites en la realización de sus funciones de acuerdo con la ley, a lo que se suma el hecho de que perdió capacidad de actuar judicialmente y, por ende, de sancionar cuando sea necesario.

El FONDETEL fue creado para llevar los servicios de telefonía a las áreas rurales y empobrecidas del país. Si bien su creación es encomiable y responde a objetivos de equidad social, los procedimientos de selección de proyectos no están claramente delineados e impera la discrecionalidad en el momento de su selección.

Se recomienda, finalmente, atender la necesidad de mantener los objetivos iniciales del proceso de reforma en el sector, en especial el aumento de la eficiencia económica en ese mercado, sobre todo el fortalecimiento institucional de la SIT para que ejerza sus funciones con absoluta autonomía e independencia.

ii) *Energía.* Desde 1884 la producción y distribución de electricidad estuvo a cargo de la Empresa Eléctrica de Guatemala, S.A. (EEGSA). A partir de 1959 se constituyó el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), como ente rector y responsable de la generación y transmisión de energía en el área rural. Ambos, el INDE y la EEGSA, conformaban la red de infraestructura eléctrica con el nombre de Sistema de Energía Nacional (SEN). En el curso del tiempo, estas instituciones realizaron funciones de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, en lo que revelaron, además de distorsiones en precios —reflejados principalmente en las tarifas—, bajos niveles de inversión y baja cobertura eléctrica.

La reforma del sector se inició con objeto de superar la situación anterior mediante la reducción de la intervención del Estado, la supresión del monopolio y la introducción de mayor competencia. Así, en 1994 se eliminó el INDE y luego se promulgó la ley general de electricidad, se creó al ente regulador y se realizó la venta de los activos estatales.

La ley general de electricidad de 1996 contiene los elementos básicos para asegurar la libre generación, transmisión y distribución de electricidad, a la vez que crea la Comisión Nacional de Energía como el ente regulador. Asimismo, se genera el Mercado Mayorista (MM) y se establece que diferentes empresas se encarguen de la generación, la transmisión y la distribución. Así, el marco institucional queda conformado por el Ministerio de Energía y Minas, por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) y por el Mercado Mayorista. El Ministerio de Energía y Minas desarrolla funciones normativas y de planificación; en cambio, la CNEE es la responsable de fiscalizar el marco regulatorio y al mismo tiempo definir las normas técnicas y establecer las tarifas.

En Guatemala, al igual que en El Salvador y Panamá, el MM se constituye en el mecanismo básico de asignación de la producción de energía entre generadores y consumidores. La administración está a cargo del Administrador del Mercado Mayorista (AMM), que también está regulado por la ley general de electricidad y por su propio reglamento. En general, se pueden identificar cuatro mercados: el mercado de contratos a término, el mercado de oportunidad (*spot*), el mercado de desvíos de potencia y el mercado de distribución final.

El AMM es un ente privado sin fines de lucro que funciona con el fin de coordinar la operación de centrales, interconexiones y líneas de transporte, en condiciones de libre contratación de energía eléctrica. Además, establece precios de mercado de corto plazo para las transferencias de potencia y energía; garantiza la seguridad y el abastecimiento de energía eléctrica, realiza el despacho o programación de la operación, la coordinación de la operación del Sistema Nacional

Interconectado (SNI) y la administración de las transacciones comerciales del MM.<sup>43</sup> El MM está constituido por los agentes generadores con más de 10 megavatios, como el INDE, y éstos son los generadores privados [Tampa, Enron, Ingenios, Guatemala Generating Group (GGG), Sidegua y Genor]; por los distribuidores con más de 20 000 usuarios [EGAS, las empresas de Occidente (DEOCSA) y Oriente (DEORSA) del INDE]; las empresas eléctricas municipales (EEM); los agentes transportistas con más de 10 megavatios y otros.<sup>44</sup> El MM opera con tres mecanismos básicos para la compraventa de electricidad: el Mercado a Término (MT) en el que se establecen contratos libremente pactados entre agentes o grandes usuarios; el Mercado de Oportunidad (MO) o mercado *spot*, para las transacciones de oportunidad de energía, con precios establecidos en forma horaria; y el Mercado de Desvíos de Potencia (MDP) para las transacciones de oportunidad de potencia, con un precio establecido mensualmente por el AMM.

Con la estructura actual de la industria, la desintegración vertical es mandatoria en El Salvador, Guatemala y Panamá. La participación del sector privado en la generación de energía se inició con la instalación de la generadora ENRON en 1993. Luego, en 1997, se vendieron las dos plantas eléctricas de EEGSA y en 1998 se subastó el 80% de las acciones de EGAS y el mismo porcentaje de las acciones de las dos empresas distribuidoras del INDE.

Por el lado de la demanda, la mayor participación corresponde a los contratos de compraventa de energía (PPA) con 47.8% y luego la generadora EGEE con 41.7% en 2000. En conjunto representan casi el 90% de toda la oferta del país. Entre los contratos PPA sobresale el de Puerto Quetzal, generadora de la firma estadounidense NERÓN, con más del 11% de participación en el mercado. Por el lado de la demanda, empresas como Iberdrola, Unión FENOSA y DEOCSA y DEORSA representan más del 93% de participación. Además, existen alrededor de 13 pequeñas distribuidoras y 16 grandes consumidores que absorben el 3% de la demanda del MM. En términos relativos, el HHI para este sector es inferior al de los demás países de la región (2 059, considerando cada productor PPA como agente individual y 3 991 considerando el conjunto de productos PPA como un solo agente).<sup>45</sup> En resumen, la reforma del sector a través de la ley general de electricidad estableció las condiciones para promover la inversión privada, la libre competencia y la separación de las funciones de generación, transmisión y distribución. En un plazo de cinco años, Guatemala aumentó su capacidad generadora, logró abatir los racionamientos y se convirtió en exportadora de electricidad a El Salvador.

El proceso de reforma en Guatemala se dio mediante la venta de las plantas generadoras de la EEGSA y luego con la venta de DEOCSA y DEORSA. El proceso es calificado por la mayor parte de analistas como exitoso y con un procedimiento claro de subasta que permitió la transparencia y la desincorporación de los activos del Estado.

Actualmente, el mercado muestra rasgos claros de eficiencia económica, aplicación de la legislación, consolidación del aparato institucional y, principalmente, crecimiento de las inversiones, que han llegado a representar más del 50% del mercado de generación y más del 90% del mercado de distribución.

Guatemala, al igual que El Salvador, se benefició de los aportes hídricos de 1999 para la producción de energía, lo que generó un superávit de producción hidroeléctrica en las centrales del INDE. Ello permitió a ambos países soportar la escalada de precios de electricidad derivada del alza del barril de petróleo. Además, se realizaron exportaciones de energía hacia El Salvador, lo cual, entre otras cosas, elevó los precios del mercado *spot* guatemalteco.

En general, en todo el segmento de producción se observa la participación de un número importante de agentes, lo cual en principio favorece la competencia; sin embargo, es relevante

---

<sup>43</sup> CEPAL (2001c).

<sup>44</sup> CIEN (1998).

<sup>45</sup> Véase la nota de pie de página N° 23.

prestar atención a los PPA, que no cuentan con las condiciones para participar en el MM, por lo que se elevan los costos en el mercado regulado que se financian con mayores niveles de subsidios. El asunto central, entonces, es el de los contratos PPA y los términos bajo los cuales se negocian, tema que requiere la intervención de las autoridades del país.

En este contexto, persiste el reto de la electrificación rural y la necesidad de elevar la cobertura al 95% en 2004, con una combinación de mayor inversión pública y privada en el proceso. Asimismo, se requiere modernizar y fortalecer a las empresas eléctricas municipales, especialmente en cuanto a normas de calidad y servicio a clientes, consolidar el marco legal existente y fortalecer los programas de mejora de competitividad del sector dentro de la estrategia nacional de desarrollo. Surge así el tema de la reintegración de la industria, especialmente por parte de la distribuidora EGAS.

iii) *Hidrocarburos y derivados de petróleo.* El Ministerio de Energía y Minas es la institución normativa a nivel nacional del sector energía en general, y del subsector de hidrocarburos en particular, cuya supervisión se realiza mediante la Dirección General de Hidrocarburos, incluida la exploración y explotación petrolera.

Actualmente, Guatemala es el único país de la región centroamericana que realiza actividades de exploración, explotación y producción de petróleo (casi 26 000 barriles por día y reservas de 526 millones de barriles, de acuerdo con cifras de 1998).<sup>46</sup> Las actividades de refinación están a cargo de la empresa Texaco que opera la refinería Texas Petroleum Company (Texpet),<sup>47</sup> con una capacidad de 17 000 bpd y una cobertura de 33% de la demanda de los derivados del país. Texaco vende a otras empresas distribuidoras y su integración vertical es de casi 90%. La empresa Shell, en cambio, importa todo lo que vende y la empresa Esso realiza compras a la refinería para cubrir su demanda local.

La refinería Texpet ha venido perdiendo participación en el mercado de hidrocarburos líquidos; sin embargo, continúa dominándolo con la producción de *diesel* y *fuel oil* y mantiene una participación de 30%. Así, incluyendo el valor de las importaciones de gasolina, Texaco participa con el 40% del segmento, Shell con el 21% y Esso con un poco más del 17%. En conjunto, las tres empresas multinacionales participan con más del 78% de la importación y refinación de hidrocarburos líquidos.<sup>48</sup>

En el mercado de gas licuado de petróleo (GLP) existe un número amplio de importadores independientes e integrados verticalmente, los cuales participan con más del 50% del segmento. Asimismo, en el mercado a granel del comercio y la industria, la empresa Texpet participa con producción propia y menores precios debido a las exenciones y ventajas arancelarias de las que goza. En conclusión, si bien existe un número significativo de empresas participantes en el mercado de hidrocarburos líquidos, éste se mantiene altamente concentrado.

En el plano de la regulación, la ley de hidrocarburos y la ley de comercialización de hidrocarburos y su respectivo reglamento establecen sanciones para aquellas prácticas que atenten contra la libre competencia. Mediante estas leyes se busca la eficiencia económica y la promoción de la libre competencia para el mercado de petróleo y sus derivados.<sup>49</sup> No obstante, por las características propias de alta concentración de los derivados del petróleo, en un ámbito donde se propician los cárteles y las colusiones, es imperativo contar con una ley de libre competencia que

---

<sup>46</sup> CEPAL (2001b).

<sup>47</sup> La refinería goza de un tratamiento preferencial mediante la aplicación de un arancel menor a la importación de crudos en relación con la importación de derivados, lo cual se califica como barrera de entrada para otras empresas. Existen otras barreras de entrada en el mercado nacional y en el regional, especialmente por el lado de la estructura de costos y de estrategias empresariales, que se omiten en el documento por fines de simplificación.

<sup>48</sup> *Ibidem.*

<sup>49</sup> Se destaca que si bien el país cuenta con leyes de protección al consumidor, excluye de ellas las disposiciones descritas en la ley de comercialización de hidrocarburos.

promueva la eficiencia económica y el interés de los consumidores, de tal manera que la estructura de la industria petrolera se acerque lo más posible a las condiciones de un mercado de competencia efectiva. Esto es posible en la medida en que estos mercados sean más grandes y se tenga acceso a tanques de almacenamiento en forma voluntaria y negociada.<sup>50</sup>

Lo más importante de la ley de comercialización de hidrocarburos es que fija las condiciones y requisitos para obtener licencias de exportador e importador, además del control de operaciones de importación y exportación por parte de la Dirección General de Hidrocarburos (DGH). Actualmente, el proceso de liberalización de los mercados de productos líquidos ha avanzado más que en cualquier otro país centroamericano, debido al hecho de tener el mercado más grande de la región y las menores barreras de entrada, lo cual ha posibilitado que varios importadores independientes de las compañías petroleras multinacionales organicen de una mejor manera la política de precios en ese mercado.<sup>51</sup> En resumen, el mercado de combustibles se ha abierto, pero debe ser complementado con una legislación de libre competencia.

### 3. Leyes *antidumping* y otras medidas compensatorias

Guatemala adoptó el Acuerdo de la Ronda Uruguay por Decreto Ejecutivo 37-95 en junio de 1995, y al hacerlo se constituyó en ley de la República de acuerdo con su constitución. Asimismo, es miembro signatario del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional sobre prácticas de comercio desleal desde diciembre de 1995. Este acuerdo es compatible con los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El organismo responsable de la aplicación de *antidumping* y medidas compensatorias es la Dirección de Integración Económica del Ministerio de Economía, entidad que conduce las investigaciones concernientes a las prácticas de comercio desleal en Guatemala. Sin embargo, de forma oficial no se han implementado lineamientos que describan los procedimientos administrativos a seguir o las medidas correctivas a aplicar cuando se detecten casos de prácticas de comercio desleal.

## D. HONDURAS

### 1. Introducción

Las reformas económicas emprendidas por Honduras a fines de la década de 1980 consistieron en desregular el tipo de cambio y las tasas de interés, liberar los precios de una serie de bienes usualmente controlados, además de reducir aranceles y eliminar barreras no arancelarias al comercio, entre otras medidas. La intención de estas reformas era transferir del Estado al mercado la determinación de una serie de variables económicas. Además, también se procuró sanear las finanzas públicas mediante el alza de los impuestos y las tarifas de los servicios públicos y, por medio de la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía, derogar una serie de exoneraciones al arancel de importaciones, así como elevar el impuesto a la renta y a las ventas (Máttar, 1997).

Si bien las medidas señaladas dieron una serie de resultados económicos positivos, el país sigue adoleciendo de fuertes problemas relacionados con las condiciones de competencia inadecuadas. En ese sentido, Honduras tiene la calificación más baja en materia de apertura comercial, en infraestructura y en calidad de las instituciones, ya que es el penúltimo en Centroamérica, según la evaluación que realiza el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) en su índice de competitividad<sup>52</sup> (INCAE, 1999). Honduras también ocupa el

<sup>50</sup> CEPAL (2001b).

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> La calificación sobre infraestructura mide la calidad del sistema de transporte, las telecomunicaciones, la electricidad, las instalaciones portuarias, etc. La calidad de las instituciones se refiere a los servicios institucionales jurídicos y sociales, el estado de derecho, los derechos de propiedad intelectual, la corrupción y la tolerancia de la delincuencia.

último lugar en cuanto a competitividad microeconómica, en todas las categorías de este índice, incluyendo aquella de “industrias afines”, que mide la capacidad de las empresas de abastecerse localmente y de la competencia que deben hacer frente en el mercado doméstico (FIAS, 2001).

## **2. Experiencia de Honduras en políticas de competencia**

### **a) Marco institucional y legal**

Las condiciones de competencia en sentido amplio abarcan un rango variado de aspectos cuyo desarrollo ha sido heterogéneo en Honduras. Así, se ha avanzado poco en materia de ley antimonopolio. En el presente existe un Código de Comercio que data de 1950 y que rige los casos de prácticas monopolísticas entre empresas. Las demandas que surgen en este ámbito son competencia de los juzgados de lo civil o lo criminal, según sea el caso. Actualmente, hay dos anteproyectos de ley de promoción de la competencia. Uno de éstos fue presentado al congreso en 1996, pero fue retirado posteriormente, y otro aún no ha sido elevado a la consideración legislativa. La última versión es más completa que la primera, y para elaborarla se hizo un estudio comparativo de las leyes de competencia de Costa Rica, Panamá y Venezuela, entre otras, y se creó una propuesta acorde con las características de Honduras.

A pesar de que aún no existe una ley antimonopolio, se ha avanzado considerablemente en sentar las bases para mejorar las condiciones de competencia. Por ejemplo, la Ley de Protección al Consumidor de 1989 ha sido muy importante para poner fin a muchos abusos sufridos por los consumidores en el mercado y frente a los cuales tenían muy pocas posibilidades de defenderse. Esta ley está siendo sometida a revisión para mejorarla, y varias propuestas de anteproyecto intentan sustituirla con el fin de adecuarla a las condiciones económicas actuales y definir más precisamente algunas de las responsabilidades de los actores en el mercado. Uno de los cambios necesarios es adecuar la ley a la situación actual de desregulación, en la que el poder ejecutivo en la práctica ya no ejerce controles de precios. Asimismo, un anteproyecto amplía la parte de la ley que atañe a los proveedores con objeto de especificar los actores responsables ante los consumidores. Finalmente, se extiende la ley a los servicios (excepto servicios de particulares), los cuales estaban originalmente considerados en forma muy marginal.

Se ha avanzado también en la administración de la justicia en materia de los derechos del consumidor. Los delitos en esta área se dividen en penales y administrativos. Anteriormente, los casos penales estaban a cargo de los jueces en los juzgados, mientras que ahora los atiende un fiscal especial. De hecho, con el fin de dar curso a estos procedimientos penales se creó la Fiscalía Especial del Consumidor en 1997, adscrita al Ministerio Público. Esta institución ha mejorado mucho la administración de la justicia en este campo, ya que alrededor de 99% de las citaciones son atendidas. Asimismo, los delitos administrativos los maneja la Dirección General de Producción y Consumo de la Secretaría de Industria y Comercio. Desde la creación de este último organismo se han logrado alrededor de 800 conciliaciones.

Otra área donde ha habido cambios en el funcionamiento de los mercados ha sido aquella destinada a propiciar la mayor participación del sector privado nacional y extranjero en la oferta de servicios públicos que tradicionalmente habían sido exclusivos del Estado. A principios del decenio de 1990 se había acumulado un rezago tecnológico muy significativo y una profunda ineficiencia en esta área. La Ley de Promoción de Desarrollo de Infraestructura y Obras Públicas (conocida como Ley de Concesiones) de 1998 define con claridad las condiciones para el otorgamiento de concesiones, licencias y permisos para la construcción, mantenimiento de obras, instalaciones y servicios públicos. Esta ley se hizo indispensable después del huracán Mitch, cuando era necesaria una reconstrucción rápida y generalizada de infraestructura dañada, ya que el Estado no tenía la capacidad suficiente para ejecutar grandes proyectos de infraestructura y se requería del sector privado nacional y extranjero para llevar a cabo esta tarea. En este marco se concesionaron los

servicios aeroportuarios y se están otorgando contratos municipales para la prestación privada o mixta independiente de servicios de agua potable y saneamiento. La regulación de lo normado por esta ley es responsabilidad de la Superintendencia de Concesiones y Licencias, reglamentada por la Contraloría de la República, donde está adscrita.

Una serie de otras leyes han coadyuvado a mejorar las condiciones de competencia de los mercados para los inversionistas extranjeros. Entre éstas se cuentan la Ley de Inversiones de junio de 1992 (considerada una ley modelo por el FIAS por su “contenido, claridad y concisión”) y en 2000 se adecuó la Ley de Propiedad Intelectual a los Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) de la OMC (nueva Ley de Derechos de Autor y nueva Ley de Derechos Industriales).

A lo anterior hay que agregar la Ley de Estímulo a la Producción, a la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano (N° 131-98) de 1998 que, entre otras cosas, redujo significativamente el impuesto sobre la renta y el activo neto. La Ley de Reforma Tributaria de 1998, por su parte, hizo descender la tasa de impuesto sobre la renta de 42% a 27%, con lo cual quedó al mismo nivel de las demás naciones de la región. “Otros cambios favorables para las empresas fue la eliminación gradual del impuesto sobre activos netos y las exportaciones y una marcada reducción de aranceles sobre importación de materias primas, y maquinaria y equipos industriales” (FIAS, 2001). Además, la Ley de Conciliación y Arbitraje, que sustituyó el procedimiento arbitral de 1906, abrió la posibilidad de que el Estado se sometiera a arbitraje con particulares. Por último, se discute actualmente una Ley de Simplificación Administrativa, cuyo propósito es eliminar trabas burocráticas del Código de Comercio para crear empresas.

## **b) Regulación y privatización**

La privatización de infraestructura y servicios públicos fue un tema de discusión desde principios de los años noventa en Honduras. Precisamente, esas medidas formaron parte de las reformas estructurales pactadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, por lo tanto, de las condicionalidades de los préstamos de este organismo. El avance en este campo, sin embargo, ha sido lento. Ello es atribuible a la falta del marco legal e institucional necesario para llevar a cabo estas privatizaciones, así como al choque de intereses de distintos sectores de la sociedad. Asimismo, la privatización de los servicios debía ir acompañada de una regulación adecuada para garantizar que los monopolios naturales transferidos al sector privado tuvieran un comportamiento cercano al que se supone en un mercado competitivo. En esta materia también ha habido un avance lento en el país.

En general, se han desarrollado distintas formas de regular servicios públicos, desde entes técnicos autónomos hasta reguladores muy limitados, por intereses políticos del Estado. Aún falta dotar de autonomía a los entes reguladores y éstos siguen modificándose. Los avances y retrocesos en esta materia han creado una imagen de indecisión (FIAS, 2001).

La primera iniciativa para introducir una forma de regulación moderna fue la creación de la Comisión Presidencial de la Modernización del Estado en 1993, en la que estaban representados todos los sectores de la sociedad civil, además de los partidos políticos. Esta modernización incluía una innovación en el sistema de regulación de los servicios públicos, pero el esquema introducido en 1993 ha cambiado varias veces, lo cual ha dificultado su funcionamiento. Inicialmente se crearon dos entes reguladores por parte de la Comisión Presidencial: i) la Comisión de Energía (adscrita a la Presidencia de la República), y ii) la Comisión Nacional de Supervisión de los Servicios Públicos (CNSSP). Estas comisiones tenían que fijar tarifas y diseñar las políticas de desarrollo de las empresas proveedoras de servicios, entre otras funciones. Este cambio significó un gran avance en la forma de regular, especialmente porque con anterioridad las tarifas de los servicios públicos se fijaban en el congreso, lo que daba lugar a arbitrariedades y distorsiones. Los resultados de la nueva regulación se percibió pronto. Así, el sector de energía eléctrica, que era responsable de una

proporción importante de la deuda externa del país (alrededor de un tercio a principio de los años noventa), comenzó a atender sus propias obligaciones, descargando al gobierno central de ese peso.

Después de haberse concentrado la regulación en sólo dos entes, en 1993 hubo un proceso de fragmentación de las funciones de regulación. La Comisión Nacional de Energía Eléctrica se transformó en Comisión Nacional de Energía, ampliando sus funciones originales. Al mismo tiempo, en 1996 se creó la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), órgano regulador de las telecomunicaciones, de manera que se separó esta función de la CNSSP. Actualmente las funciones de la CNSSP se limitan a regular el correo, el agua y el alcantarillado, el turismo y las actividades aeroportuarias.<sup>53</sup> Sin embargo, también hay un proyecto de ley para agua y saneamiento que incluye la creación de un órgano regulador para esos servicios, otro para el sector postal, otro para el portuario, y todos ellos contemplan la instalación de un ente regulador específico para el sector.

### **c) Las políticas de competencia y los sectores proveedores de servicios de utilidad pública**

*i) Telecomunicaciones.* La competencia ha entrado lentamente en esta industria y ha empezado a hacerlo vía servicios de información y teléfonos celulares. El servicio de telefonía es bastante ineficiente en Honduras y existe un bajo grado de penetración de ese servicio (véase de nuevo el cuadro 1). No obstante, ésta es mayor a la que se esperaría, dado el bajo nivel de ingresos de la población (3.3 líneas por cada 100 habitantes en 1995) (Estache, Foster y Wondon, 2001). Adicionalmente, a mediados de los años noventa había largas listas de espera por un teléfono y esta situación no ha variado mayormente ya que, siendo el servicio extremadamente barato, instalar una línea telefónica se le hace incosteable o al menos no rentable al gobierno.

La elaboración de la legislación de privatización de la telefonía ha sido un proceso muy lento, en parte debido a la fuerte oposición de los sindicatos (Raventos, 1998). En 1995 se aprobó una nueva Ley de Telecomunicaciones que permitió desregular esta actividad y sentó las bases para su posterior privatización. Se estableció que el sector público conservaría 51% de la propiedad de la empresa. Sin embargo, este proceso ha enfrentado muchos escollos. De hecho, hasta ahora, entre los intentos de privatización, el de HONDUTEL ha sido el más polémico. El intento de licitación más reciente ocurrió en octubre de 2000. Siete empresas extranjeras se interesaron originalmente y sólo una de ellas hizo una oferta concreta (TELMEX), pero el monto ofrecido por esta empresa fue inferior a lo esperado por el gobierno. Las circunstancias para licitar HONDUTEL no eran favorables a raíz de los múltiples fracasos sufridos por otras compañías de teléfonos privatizadas en países latinoamericanos. Para hacer atractiva la licitación, se abrió una banda de telefonía móvil para que la manejara el sector privado (CETEL). El mercado para telefonía celular está abierto, pero no se ha licitado aún y los *links* siguen siendo muy elevados para esa telefonía.

Por otra parte, aún existen subsidios cruzados, pese a que las tarifas se comenzaron a rebalancear en 1996. En la concesión de HONDUTEL estaba contempla una tarifa para telefonía móvil y para telefonía fija que anualmente iban a cambiar de manera de irse equilibrando. En este sentido el reequilibrio de tarifas se regularía por contrato. De todas formas, probablemente deberá mantenerse algún subsidio cruzado, dadas las condiciones sociales muy atrasadas que prevalecen en Honduras.

*ii) Energía.* La política que ha adoptado el gobierno hacia este sector es menos liberal que la desarrollada en El Salvador y Guatemala, pero de más apertura que en el caso de Costa Rica. El sector público participa con 56.2% de la generación de la energía eléctrica y el resto lo provee el sector privado (los cogeneradores son marginales), mientras que el índice de concentración de la industria es bastante alto (HHI).<sup>54, 55</sup> El sector ha avanzado en el saneamiento de sus finanzas y en

---

<sup>53</sup> Entrevista con funcionarios de la CNSSP.

<sup>54</sup> 3674 con cada productor PPA como agente individual y 8718 considerando al conjunto de productores PPA dentro de la ENEE.

<sup>55</sup> Véase la nota de pie de página N° 23.

cierta modernización. Así, un nuevo financiamiento (del Banco Mundial) se destinará a mejorar la distribución de electricidad en siete ciudades.

El sistema de subsidios para el consumo eléctrico se ha dado en bloque en Honduras, lo que ha resultado muy poco eficiente. Hasta el año 2000 se subsidiaba la electricidad a todos los hogares que consumían menos de 300 kWh al mes, con un costo de 17 millones de dólares para el gobierno, pero el 80% del subsidio era aprovechado por hogares no pobres, porque estos grupos consumen mucho menos de 300 kWh, y muchos hogares pobres no están conectados a la red eléctrica. De hecho, esto último refleja que los niveles de pobreza pueden ser tan agudos que ni siquiera el subsidio a las tarifas hace más accesible el servicio para ese estrato social (éste es el caso de Honduras y Guatemala). Sin embargo, es necesario mencionar que el depender de los combustibles tradicionales (leña, carbón, etc.) es más caro que la electricidad, de forma que si estos hogares pudieran pagar la conexión llegarían a ahorrar el 19% de los gastos en energía (Estache, Foster y Wondon, 2001).

*iii) Hidrocarburos y derivados del petróleo.* Honduras no cuenta con una refinería propia, por lo cual debe importar la totalidad de ese producto. Texaco explotaba una refinería pero debió cerrarla debido a su baja rentabilidad. Los importadores del combustible son básicamente los mismos que tienen la distribución de este producto (Esso, Texaco, Shell, y el grupo nacional Petrotela y Petrosur) y esta operación está menos concentrada que en otros países centroamericanos. Los importadores disponen de cadenas de distribución minorista constituida por operadores independientes de nacionalidad hondureña, pero es un mercado abierto al ingreso de nuevas gasolineras y los trámites para instalarlas se han simplificado en años recientes. Esto se debe a que existen restricciones para la participación de mayoristas multinacionales en la venta minorista de combustibles. La distribución de gas LP está bastante más concentrada, aunque los precios y los márgenes de comercialización están regulados, lo que impide la colusión de las empresas gaseras.

Los precios de los combustibles líquidos están completamente regulados en todas sus etapas de elaboración y la autoridad pertinente fija los precios a los importadores con base en una fórmula de paridad de importación. “La situación de este mercado altamente regulado podría cambiar en Honduras si se aprueba la Ley de Comercialización de Hidrocarburos, en la que se elimina el control de precios y se establece un régimen de libertad que generaría espacio para un mercado competitivo” (proyecto BID/FOMIN/CEPAL, 2001). Dentro de esta misma ley se contemplan mecanismos antimonopolio, ya que se admite la libertad de ejercer operaciones en la cadena de suministro. Asimismo, el artículo 10 obliga a los proveedores a ofrecer sus productos sin discriminación y también prohíbe los cárteles, las prácticas monopolísticas o de oligopolios; la concertación de precios, el acaparamiento y otras acciones que limiten la competencia en el mercado” (mencionada en proyecto BID/FOMIN/CEPAL, 2001). De todas formas, se requeriría una participación de un mayor número de empresas en este mercado para garantizar condiciones de competencia al desregularse el precio. Las posibilidades de ingreso de nuevos competidores son promisorias si se considera que existe una capacidad excedente de almacenamiento del combustible en el país.

La forma en que está organizada la distribución de combustibles obstaculiza su eficiencia y agrega costos a la industria de hidrocarburos. El transporte sólo lo pueden realizar nacionales y el precio del transporte de los combustibles está determinado por el Estado, en un nivel superior al que probablemente predominaría en ausencia de ese control. De esta forma, la industria podría ser más eficiente si estuviera integrada verticalmente en la etapa del transporte y distribución.

### **3. Leyes *antidumping* y otras medidas compensatorias**

Honduras, como miembro de la OMC desde 1994 se ha adherido al acuerdo *antidumping* y al acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias. Asimismo, Honduras se rige por el Reglamento Centroamericano de Prácticas Desleales de Comercio (Resolución N° 12-95 del Consejo de

Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional, 1995). Sin embargo, prácticamente no ha habido disputas. Se registró un caso de conflicto con Nicaragua sobre las importaciones de confites que ganó Honduras. El organismo encargado de llevar a cabo las investigaciones ante denuncias de competencia desleal o *dumping* es la Dirección de Integración Económica del Ministerio de Economía; para los casos que puedan surgir en el comercio centroamericano, es la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

## **E. Nicaragua**

### **1. Introducción**

Nicaragua emprendió su proceso de reforma económica tardíamente y con características muy propias, dado el contexto económico, político y social en el que se desarrollaron. Desde principios de la década de los noventa, el objetivo planteado fue el de implementar una legislación de competencia orientada a facilitar el acceso a los mercados de los agentes económicos, elevar la eficiencia económica y la transparencia y reducir la tendencia de prácticas comerciales que limitan la libre competencia, a la vez que disminuyen el bienestar del consumidor.

A partir de diversos estudios y eventos organizados por el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) con el apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), se emprendieron acciones de divulgación y de discusión sobre derecho de competencia y libre competencia que culminaron en el desarrollo de un anteproyecto de ley. Hasta la fecha de la elaboración de este informe, los esfuerzos por contar con una ley de libre competencia en Nicaragua no han prosperado, y para muchos las perspectivas de que se apruebe en el corto plazo no son alentadoras, particularmente por la falta de acuerdos y consensos tanto de los agentes económicos como de las estructuras de decisión política. En este informe se sostiene que la legislación de competencia es solamente un instrumento de la política de competencia que debe complementarse con un desarrollo institucional y de recursos humanos, además de compatibilizarse con la tendencia y orientación de la política comercial.

A diferencia de los otros países, la información recopilada para Nicaragua fue muy limitada y no fue posible conseguirla para documentar los procesos de privatización de las empresas estatales prestadoras de servicios públicos. Sin embargo, se hace una breve mención sobre éstas y se describen algunos aspectos relacionados con la legislación de competencia y el desarrollo institucional.

### **2. La experiencia de Nicaragua en políticas de competencia desde principios de los noventa**

#### **a) Marco institucional y legal**

Los artículos 99, 104 y 105 de la Constitución Política se refieren a las prácticas anticompetitivas y a la necesidad de defender el concepto de eficiencia en la asignación de recursos y mayores beneficios al consumidor, garantizar la libertad de empresa y la igualdad de éstas ante la ley y las políticas económicas del Estado. En Nicaragua existe una clara conciencia entre los agentes económicos y las autoridades nacionales sobre la imperiosa necesidad de elevar su productividad y competitividad; sin embargo, el papel de una ley y una política de competencia no siempre resulta tan evidente, especialmente cuando se plantea que las empresas y los productores no están continuamente expuestos a una competencia efectiva.

Nicaragua inició en la década de los noventa un esfuerzo de modernización económica con el propósito de profundizar la libertad económica y elevar la inversión extranjera directa, siguiendo la premisa de promoción de la competencia como principio fundamental del modelo económico. En este sentido, se concibió que una ley de promoción de competencia era el primer instrumento para ofrecer un marco regulatorio estable y transparente que minimizara y/o evitara las prácticas comerciales anticompetitivas.

Nicaragua, al igual que Guatemala, El Salvador y Honduras, carece de una legislación de competencia; aun así, cuenta con leyes sectoriales para los mercados de energía eléctrica, telecomunicaciones, hidrocarburos y mercados financieros. Algunas de las leyes más importantes en esta materia son: la ley de creación de la superintendencia de bancos y de otras instituciones financieras (N° 125 del 10 de abril de 1991); la ley general de telecomunicaciones y servicios postales (N° 200 del 18 de agosto de 1995); la ley de suministro de hidrocarburos y el capítulo VI sobre promoción de la competencia (N° 277/6 de febrero de 1998); la ley de la industria eléctrica (N° 272 del 23 de abril de 1998) y la ley de reforma a la ley orgánica del Instituto Nicaragüense de Energía (INE) (N° 271 del 1 de abril de 1998).

Un anteproyecto de ley de promoción de la competencia, de fecha 21 noviembre de 2000, plantea como objetivo central promover la libertad económica, la eficiencia económica y el bienestar del consumidor. Asimismo, establece la prohibición de prácticas anticompetitivas y propone mecanismos de desregulación y readecuación de los marcos regulatorios y del comercio y la economía. Uno de los aspectos sobresalientes de este anteproyecto de ley es la definición específica que hace de conceptos como posición dominante de mercado, mercado relevante, agentes económicos, concentración y eficiencia económica. El anteproyecto contiene nueve capítulos. El primero expone las disposiciones generales, el objeto; las definiciones y el ámbito de aplicación; el segundo se refiere a las prácticas monopolísticas, el tercero al mercado relevante; el cuarto a las concentraciones; el quinto versa sobre la autoridad nacional de promoción de la competencia y se propone crear la Comisión Nacional de Promoción de la Competencia como organismo descentralizado del poder ejecutivo, pero vinculado orgánicamente al MIFIC. El sexto capítulo especifica las sanciones y medidas cautelares; el séptimo aspectos de procedimiento de las investigaciones; el octavo contiene disposiciones finales y, el último, disposiciones transitorias.

En materia institucional, se han logrado avances en los organismos de supervisión y regulación de las empresas estatales privatizadas. En aspectos normativos, mediante la Ley N° 290 y su reglamento, se creó el 1 de septiembre de 1998 la Dirección General de Competencia y Transparencia de Mercados con el objetivo de promover la libre competencia, la eficacia y defender los derechos del consumidor en todos los mercados internos de bienes y servicios. Adicionalmente, cumple funciones de organización, dirección y supervisión de los sistemas nacionales de normalización y metrología, y se compone de cuatro direcciones: i) la Dirección de Promoción de la Competencia y Desregulación, que desarrolla el marco regulatorio y acciones puntuales de competencia, ii) la Dirección de Defensa del Consumidor, iii) la Dirección de Tecnología, Normalización y Metrología, y iv) la Dirección de la Propiedad Intelectual, con actividades en marcas, patentes y derechos de autor.

Si bien no se cuenta con una legislación en materia de competencia, la Dirección General de Competencia y Transparencia de Mercados busca con todas las limitaciones de presupuesto y de personal del caso, proteger al consumidor, dotándolo de mecanismos de información que mejoren sus decisiones de compra y protejan su bienestar. Recientemente se han impulsado importantes esfuerzos para reducir trámites innecesarios y promover mejores normativas gubernamentales, con algunos esfuerzos notables en materia de propiedad intelectual. En este último aspecto, en Nicaragua se encuentran protegidas más de 70 000 marcas y otros signos distintivos; se han mejorado los tiempos de servicio en el Registro de la Propiedad Intelectual (RPI) y existe una legislación moderna en la materia.

Por lo que se refiere a normalización, se registran esfuerzos conjuntos entre las universidades, la empresa privada y el gobierno, y se cuenta con la Comisión Nacional de Normalización Técnica y de Calidad y con la Comisión Nacional de Metrología. En metrología se ha iniciado el establecimiento definitivo del sistema internacional de unidades y ya funciona un laboratorio nacional de metrología. A su vez, la Oficina Nacional de Acreditación (ONA) desarrolla todas las tareas de reconocimiento formal a un organismo o persona para que desempeñe funciones de inspección, ensayos y calibraciones, y certificación.

En otros aspectos de avance institucional tendientes a mejorar las condiciones de competencia del país, se aprobó la ventanilla única para la industria de la construcción y un comité de trabajo para la creación de la ventanilla única de inversiones.

Finalmente, en materia de defensa del consumidor (Ley N° 182), el MIFIC, a través de la Dirección de Defensa del Consumidor, ha resuelto más de 260 casos y ha desarrollado una labor intensa para crear y fomentar los derechos de los consumidores.

## **b) Regulación y privatización**

Los procesos de privatización de las empresas estatales prestadoras de servicios públicos (energía, hidrocarburos, telecomunicaciones y acueductos y alcantarillados) propició la creación de un marco regulatorio e institucional propio, con objeto de que las entidades privatizadas no pasaran a convertirse de monopolios estatales a monopolios privados. Las principales leyes que rigen este proceso se mencionaron en el apartado anterior.

En el período 1990-1995, 346 compañías de las 351 administradas por el *holding* estatal CORNAP (Corporación Nacional del Sector Público) fueron objeto de privatización o liquidadas. El proceso de privatización, en el que se registran atrasos, aún no ha terminado. Las dos empresas distribuidoras de la empresa eléctrica (ENEL) fueron adquiridas por la compañía transnacional española Unión Fenosa. En cambio, no se logró la venta de las empresas generadoras de energía, y el proceso de privatización de la compañía telefónica (ENITEL) sufrió un nuevo contratiempo.

En este contexto, el avance de las reformas estructurales ha sido más lento y en el proceso de privatización surgieron serias dificultades determinadas por diferentes complicaciones legales o administrativas. Un grupo sueco-hondureño compró el 40% de las acciones de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (ENITEL) y ha enfrentado conflictos legales. En el caso de las unidades de generación de la Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL), la privatización no se pudo realizar por falta de ofertas debido al alto precio base y por la inseguridad jurídica y administrativa de la operación de venta.

## **F. Panamá**

### **1. Introducción**

Panamá no sufrió las mismas presiones para realizar las reformas económicas que el resto de los países centroamericanos desde la crisis de la deuda externa de mediados de los años ochenta. Gracias a su sistema monetario dolarizado y su especialización en el sector servicios, más que en productos primarios de exportación, sujetos a grandes variaciones en sus precios internacionales, Panamá gozó de más holgura para enfrentar aquella crisis económica. Así, pese a que la deuda externa del país llegaba a alrededor de 3 000 millones de dólares en la primera mitad de los años ochenta, como porcentaje de las exportaciones esa deuda era la más baja de Centroamérica. De esta forma, Panamá introdujo algunas reformas económicas, como la apertura comercial, con cierto retraso respecto de la región, aunque lo hizo con relativa celeridad. Por efecto de estas transformaciones, su situación se volvió equiparable a la de los demás países de la región en

términos de apertura y desregulación hacia fines de la década de los noventa. Asimismo, Panamá ha desarrollado el programa más extenso y acelerado de privatizaciones en Centroamérica. La mayor parte de las empresas de utilidad pública se transfirieron al sector privado entre 1996 y 2000, y muchas obras de infraestructura se concesionaron a ese sector.

## **2. La experiencia de Panamá en políticas de competencia**

### **a) Marco institucional y legal**

Panamá cuenta con el marco legal e institucional probablemente más sólido de la región en materia de competencia. Existen disposiciones contra las prácticas monopolísticas en la constitución; aun así, las condiciones de competencia son respaldadas más efectivamente por dos leyes promulgadas posteriormente. La Ley 29 de Defensa a la Competencia de 1996<sup>56</sup> estableció las normas sobre la defensa de la competencia y creó la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC), en tanto que la Ley 26 dio nacimiento al Ente Regulador de los Servicios Públicos en ese mismo año. Finalmente, el Decreto Ejecutivo N° 31 (3 de septiembre de 1998) reglamentó el título I (del monopolio) y otras disposiciones de la Ley N° 29. La CLICAC se concibió de forma que fuera independiente del sistema político, objetivo materializado en los mecanismos establecidos para el nombramiento y remoción de los funcionarios de dicho organismo.

El propósito de la ley N° 29 es promover la competencia económica y la libre entrada de agentes económicos a los mercados, eliminar las prácticas monopolísticas y otras que restringen el libre funcionamiento del mercado. Más específicamente, se prohíben las prácticas monopolísticas absolutas en todas sus manifestaciones, es decir, manipulación y concertación entre agentes para imponer un determinado precio; limitar la producción, distribución, o la oferta de bienes o servicios; segmentar el mercado con intención de controlarlo; establecer posiciones con otros agentes en relación con licitaciones, información sobre precios, concursos y subastas públicas (art. 11). Las prácticas monopolísticas relativas se refieren a los actos que desplazan indebidamente a otros agentes del mercado, impiden su acceso, o establecen ventajas exclusivas a favor de una o varias personas a través de diversos mecanismos. Las prácticas monopolísticas relativas se consideran violatorias de la ley si el agente tiene poder sustancial sobre el mercado pertinente y si esas prácticas ocurren en ese mercado.

Hasta el momento ha habido pocos casos de investigaciones por prácticas monopolísticas o de defensa de la libre competencia. Así, en 2000 se siguieron tres casos en materia de prácticas monopolísticas por vía judicial: una de la industria de harina de trigo por prácticas monopolísticas absolutas (que fue el primer caso de este tipo, presentado en 1997); otro referente al acuerdo de Código Compartido entre COPA, SAM y AVIANCA por prácticas monopolísticas relativas, y un tercero contra la Junta de Carnaval del Distrito de Penonomé por prácticas contra la libre competencia en el mercado local de cerveza. También se plantearon casos contra prácticas monopolísticas por la vía administrativa: la licitación de oxígeno médico; el suministro de combustible en el aeropuerto Marcos A. Gelabert; un caso relacionado con fletes aéreos; otro referente a prácticas monopolísticas relativas que involucraban a varias empresas cerveceras; uno contra varias petroleras por prácticas monopolísticas absolutas, etc. Finalmente, en ese año la CLICAC trató dos casos de concentración económica que involucraron a COPA y Continental y, por otra parte, a la Nestlé y Borden.

En su función antimonopolio, la CLICAC presenta varias limitaciones: la Ley N° 29 no se aplica a las actividades económicas que la constitución y otras disposiciones jurídicas reservan únicamente al Estado; segundo, las adquisiciones y fusiones no requieren ser consultadas con anticipación a la institución, de forma que las concentraciones pueden ocurrir sin obstáculo y la CLICAC sólo puede actuar con posterioridad; tercero, ha habido un cambio en el criterio legal recientemente por el cual las denuncias de situaciones anticompetitivas pueden ser una guía de los

<sup>56</sup> “Normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas”, publicada en la Gaceta Oficial, N° 22 966, 3 de febrero de 1996.

problemas que la CLICAC puede investigar, pero no se ve obligada a hacerlo; cuarto, los casos de prácticas monopolísticas que sigue la CLICAC en última instancia dependen de la justicia ordinaria (cuando proceden) y ésta es muy lenta en resolver los juicios.

En el ámbito de la defensa del consumidor, la CLICAC apoya la organización de los consumidores y en 2000 transfirió fondos a dos de tres organizaciones de este tipo para el desarrollo de sus campañas de divulgación. En ese mismo año la CLICAC dio asistencia y seguimiento de las consultas de 5 199 consumidores, 16.7% más que en el año anterior. También atendió 2 588 quejas a nivel nacional, de las cuales resolvió el 89% durante el mismo año. Asimismo, la institución hace una amplia labor de educación y divulgación de información para los consumidores.

Otras disposiciones legales que mejoraron las condiciones de competencia fueron la Ley N° 28 de Universalización de Incentivos Tributarios de 1995, que ayudó a eliminar restricciones de entrada a nuevas empresas y generalizó el beneficio de importar libre de impuestos las materias primas incorporadas a los productos de exportación, así como el derecho a importar los insumos y maquinaria con una tarifa de sólo 3% ad valorem. Adicionalmente, esta ley liberalizó las importaciones, al derogarse a través de ella algunas disposiciones del régimen sanitario; suprimió una serie de incentivos fiscales y uniformó el pago de impuestos sobre la renta a 30% (Ministerio de Economía y Finanzas, 1999). Esta ley también autoriza que todo importador que quiera adquirir productos en el extranjero y cuente con un registro sanitario lo pueda hacer (Prados, en *Boletín Latinoamericano de Competencia*, septiembre de 1999).

## **b) Regulación y privatización**

En 1992 se hicieron varios intentos de privatización o concesiones al sector privado de servicios de utilidad pública, no todos exitosos: recolección de basura en las ciudades de Panamá y Colón, la línea aérea Air Panama, y se iniciaron conversaciones para privatizar el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL). Ahora bien, la condición superavitaria de INTEL era un apoyo central a las finanzas públicas sin la cual éstas no podrían sostenerse, lo que argumentaba en contra de la privatización. Finalmente, en 1997 se vendió el 49% de las acciones de la empresa. Asimismo, en 1996 se licitó y adjudicó la administración de los puertos de Balboa y Colón a la empresa Hutchinson Internacional, y la operación del ferrocarril se traspasó a la empresa Kansas City Southern. En 1997 se privatizaron los puertos del Atlántico y del Pacífico, las terminales de transporte terrestre y la planta potabilizadora de agua de Laguna Alta.

Más recientemente, en 1998, se adoptaron medidas importantes para dar continuidad al proceso de privatizaciones entre las que se incluyeron la modificación de la constitución jurídica del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), que se transformó en ocho empresas independientes, después de lo cual se procedió a su venta. En ese mismo año se vendieron 49% de las acciones de las empresas de generación hidroeléctrica y el 51% de las acciones de las termoeléctricas. También se vendió el 51% de las acciones de las tres empresas de distribución de energía y una de las condiciones del traspaso fue que las empresas compradoras no elevaran sus precios durante cinco años. En 2001 sólo una de las ocho empresas de electricidad seguía enteramente en manos del Estado, la encargada de la transmisión. La empresa de agua potable y alcantarillado (IDAAN) se vendió en 1999, y sólo queda el aeropuerto internacional de Tocumen como importante empresa por privatizar (CEPAL, 2001c).

El proceso de privatizaciones se apoyó en el nuevo Ente Regulador —organismo autónomo del Estado— con el fin de asegurar un desempeño adecuado de las empresas desincorporadas. Cabe señalar que el Ente Regulador de Panamá es una de las instituciones más fuertes de esta naturaleza en Centroamérica. Su función consiste en ejercer “el poder de regular y controlar la prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable, alcantarillado, sanitario, telecomunicaciones y electricidad...” (Ley N° 26, art. 3). El Ente Regulador se encarga de otorgar las concesiones, licencias y autorizaciones para la prestación de servicios públicos; verificar el

cumplimiento de los niveles de calidad de los servicios en los aspectos técnicos, comerciales, legales y ambientales; reglamentar los principios, la metodología y las fórmulas de cálculo de tarifas de los servicios; vigilar el cumplimiento de las metas de ampliación y mejoramiento de los servicios establecidas en las leyes sectoriales; velar por el cumplimiento de la prestación de servicios de acuerdo con las normas señaladas por las leyes sectoriales, y elaborar el reglamento sobre normas y deberes de los usuarios. También tiene la capacidad de sancionar a las empresas que no cumplan con sus obligaciones y compromisos. Finalmente, al Ente Regulador compete “promover la competencia y eficiencia en las actividades de servicios públicos e investigar posibles conductas monopolísticas, anticompetitivas o discriminatorias, en las empresas y entidades que operen en dichos servicios públicos, cuando considere que pueden ir en contra del interés público” (Ley N° 26, art. 19.5).

Uno de los problemas enfrentados por la legislación de competencia es que hay cierta superposición de papeles entre el Ente Regulador y la CLICAC. La ley que crea el Ente Regulador es bastante clara en cuanto a su función de control y fiscalización en materia de calidad, precio, continuidad del servicio, estándares técnicos y defensa de los derechos del usuario de ese servicio, pero también tiene funciones en el plano de la competencia. La CLICAC, por su parte, tiene como función principal velar por estas condiciones de competencia y la defensa de los consumidores. Sin embargo, cuando se presentan casos de concentraciones, es el Ente Regulador el primero que los detecta a nivel sectorial, y el papel a cumplir por tal institución y la CLICAC en la práctica no es muy claro. Para evitar este tipo de problemas, algunos expertos sugieren que existan canales permanentes de comunicación y cooperación entre estas agencias.<sup>57</sup>

### **c) Las políticas de competencia y los sectores proveedores de servicios de utilidad pública**

*i) Telecomunicaciones.* Hasta mediados de los años noventa el sector de telecomunicaciones era estatal y existía una tarifa local única muy baja gracias a un subsidio proveniente de las llamadas de larga distancia, que eran caras en comparación de estándares internacionales. Debido a la falta de inversiones en el sistema telefónico, éste estaba saturado y era ineficiente. De todas formas, el grado de penetración de la telefonía fija en Panamá ocupaba en 2000 el segundo lugar en Centroamérica, después de Costa Rica (véase de nuevo el cuadro 1).

El traspaso al sector privado se hizo en varias fases. En 1995 la Ley N° 5 convirtió al Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL) en sociedad anónima, y se dispuso la venta de 49% de las acciones de la empresa al sector privado por medio de licitación pública internacional. En 1996 se promulgó la Ley N° 31, que fijó las normas para la regulación de las telecomunicaciones. Esta ley “regula las telecomunicaciones, con el objeto de acelerar la modernización y el desarrollo del sector, promover la inversión privada en el mercado, extender su acceso, mejorar la calidad de servicios provistos, promover tarifas bajas al usuario y la competencia leal, en la provisión de los servicios de telecomunicaciones sujetos a esta Ley”. Finalmente, en 1997 la empresa británica Cable & Wireless obtuvo la concesión para administrar la empresa por un período de 20 años en los servicios de telecomunicación básica residencial, larga distancia nacional e internacional, terminales públicas, y alquiler y servicios de discado de voz. Para la prestación de los servicios telefónicos fijos se estableció un período de exclusividad de cinco años conjuntamente con algunas cláusulas para el cumplimiento de metas de expansión y calidad de servicios y un nuevo sistema tarifario (Ministerio de Economía y Finanzas, 1999). La telefonía celular se introdujo en Panamá a principios de los años noventa y existen dos empresas que proveen este servicio, Cable and Wireless y Bell South de Panamá. En 2000 había 8.27 celulares por cada 100 habitantes en el país, es decir, la segunda tasa más alta en la región (UIT, 2000).

<sup>57</sup> Documento presentado por Gustavo Paredes en la Conferencia sobre Políticas de Competencia en Servicios de Infraestructura, BID, Washington, D. C., 23 y 24 de abril de 2001.

ii) *Energía eléctrica*. El sector de electricidad era un monopolio estatal hasta 1998. Actualmente, la mayor parte de la industria ha sido privatizada. Panamá presenta un mercado eléctrico menos distorsionado que el resto de la región. En el cuadro 3 se aprecia que las tarifas eléctricas son más homogéneas para uso residencial y comercial que en otros países, pero la tarifa aplicada a la industria se encuentra subsidiada, a diferencia de lo que ocurre en países como Honduras y Costa Rica, donde el subsidio cruzado favorece mayormente a los hogares. Con todo, la tarifa eléctrica<sup>58</sup> es mayor en Panamá que en el resto de la región prácticamente en todos los rubros, debido a que predomina la energía térmica, que es más cara que la hidroeléctrica.

La Ley N° 26 identifica una serie de acciones que son sancionables en el sector eléctrico en materia de competencia. Además, en 1997 se promulgó la Ley N° 6, que estableció el marco regulatorio e institucional para la actividad eléctrica y determinó las condiciones de competencia para este sector así como la participación del sector privado. Entre las regulaciones propias del sector destacan: 1) “Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al cliente o frente a terceros”, y 2) “Abstenerse de prácticas monopolísticas o restricciones de la competencia, cuando exista la posibilidad de competencia”. La intención de esta ley es evitar prácticas monopolísticas en el sector eléctrico, prohibiendo la integración vertical (generación-distribución) y la horizontal, así como impedir el abuso de la posición dominante por parte de una empresa. También limita las concesiones cuando el solicitante ya cubre una parte significativa del mercado (25% del mercado de generación de energía eléctrica y 50% del mercado de distribución). El Ente Regulador es el encargado de velar porque se cumpla esta ley sectorial. Finalmente, el Decreto-Ley N° 10 de 1998 modifica algunos artículos de la Ley N° 6 y define en forma más precisa las funciones del Ente Regulador en el sector de energía eléctrica.

En el ámbito institucional, el Mercado Mayorista (MM) es administrado por el Centro Nacional de Despacho (CND) de Panamá, el cual opera como dependencia de la Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA), que a su vez atiende la demanda instantánea del Sistema Nacional Interconectado (SNI). Entre otras funciones, realiza las interconexiones internacionales así como la administración del mercado de contratos y el mercado ocasional.

En Panamá, la ETESA tuvo a su cargo las funciones de comprador principal durante un período inicial de cinco años que finalizó en febrero de 2002, después de lo cual la compra quedó liberada a los consumidores. El esquema general del proceso comercial del MM se lleva a cabo mediante dos mecanismos básicos para la compraventa de electricidad: el Mercado de Contratos (MC) de mediano/largo plazo, en el que se establecen acuerdos libremente pactados entre participantes del MM y el Mercado Ocasional (MO), en el que se saldan las diferencias entre la realidad y los compromisos contractuales (excedentes y faltantes).

En lo referente a los niveles de concentración del sector, el índice HHI para el mercado de generación panameño en 1999 fue de 2 419, el cual constituye el valor más bajo presentado en la región, aunque todavía representa un valor típico de un mercado altamente concentrado y dominado por pocos actores. Las firmas que ocupan los primeros lugares son Hydro Quebec-Coastal, propietaria de la empresa EGE-Fortuna (40%), la firma AES, con sus empresas EGE-Bayano y EGE-Chiriquí (30%), y Enron, con Bahía Las Minas (18%). La concentración en la producción nacional en estas tres firmas controladoras privadas alcanzó al 88%. Complementan la oferta panameña la firma Petroeléctrica (5%), que es el único PPA en operación suscrito antes de la aprobación de la ley eléctrica, y las termoeléctricas Copesa (3%) y Panamá (3%), y dos pequeños productores (1%) (CEPAL, 2000). Por el lado de la demanda, el primer lugar lo ocupa Unión FENOSA con 56% de participación, con sus dos subsidiarias, Edemet y Edechi. La empresa Constellation Power, con su distribuidora Electra, tiene una participación del 44%.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> No se cuenta con información para Guatemala y El Salvador de tarifas eléctricas.

<sup>59</sup> Véase la nota de pie de página N° 23.

Con respecto a la integración vertical, no hay evidencia clara de que ésta exista, ya que son diferentes las firmas generadoras y las de distribución.

iii) *Hidrocarburos y derivados del petróleo.* La oferta de derivados del petróleo en Panamá es monopolio exclusivo de Refinería Panamá S. A., perteneciente a la empresa multinacional Texaco. La Refinería Panamá ha sido protegida con elevados aranceles a la importación de derivados del petróleo (fijado en 20% en 1992, que se irá reduciendo hasta llegar al 5% en 2007),<sup>60</sup> lo que le ha permitido a esa empresa mantener una gran concentración del mercado. Éste es el caso también del gas LP, cuyo arancel de 20% no tenderá a bajar. La excepción a lo anterior ha sido la exención del arancel para la importación de combustible para las plantas generadoras de electricidad, pero ello ha dado lugar a una impugnación por parte de la Refinería Panamá. Adicionalmente, la refinería controla la mayor parte de la capacidad de almacenamiento de los combustibles, siendo el almacenamiento del gas licuado la única excepción, al participar la empresa Petroport con el 56% de esa capacidad<sup>61</sup> (Proyecto BID-FOMIN-CEPAL, 2001).

En el área de distribución de combustibles las condiciones de competencia son mayores. Esta función la realizan varias empresas multinacionales —Esso, Shell, Texaco, Delta— y una empresa nacional, Petróleos Nacionales, y ninguna de estas compañías tiene una posición dominante. Panamá tiene un mercado de distribución bastante más desconcentrado que otros países de la región, pero presenta condiciones favorables a la colusión debido a que todos los distribuidores dependen de un solo proveedor del combustible, lo que favorece acuerdos sobre precios finales entre ellos. De hecho, el precio al consumidor final tiende a ser completamente uniforme (aunque no hay prueba de que ello sea producto de una acción concertada entre detallistas). En el mercado de gas licuado sólo hay dos distribuidores (Tropigas, con 55% del mercado, y Panagas con 45%). En este mercado existe una limitada competencia no sólo por predominar un duopolio, sino también por el hecho de que las empresas emplean distintos tipos de envases de gas, no intercambiables. Sin embargo, como el precio del gas está fijado por las autoridades para los envases de 25 libras, de uso doméstico, el margen para realizar ganancias extraordinarias se limita al mercado de instalaciones fijas o envasados de otros tamaños (Proyecto BID-FOMIN-CEPAL, 2001).

Pese a la concentración de productos por parte de Texaco, los márgenes de ganancia se encuentran a un nivel similar al de Guatemala, donde existen condiciones bastante competitivas en el mercado. Ello refleja que la intervención del Ente Regulador en la distribución mayorista ha impedido que la empresa monopolística ejerza su poder de mercado, y que en la distribución minorista efectivamente existe competencia entre los agentes.

Mejores condiciones de competencia para combustibles líquidos se lograrían si se eliminara la protección arancelaria con que cuenta la Refinadora Panamá, de forma que cualquier otra empresa pudiera importar directamente los combustibles. Sin embargo, ello requeriría superar una serie de trabas legales que existen actualmente y tendría que formularse un nuevo contrato entre la empresa petrolera y el gobierno. Asimismo, un acceso más libre de las gasolineras independientes al abastecimiento de combustibles en la refinería aumentaría la competitividad en el sector minorista. En el mercado de gas licuado, al igual que en el resto de la región, no existe suficiente competencia y aunque el precio está determinado para una parte de los consumidores, se podría ganar en cuanto a calidad, servicio y precios en algunos mercados en condiciones de mayor competencia.

<sup>60</sup> La excepción es el búnker C, cuya reducción será hasta alcanzar el 10%.

<sup>61</sup> Existe una enorme capacidad de almacenamiento no controlado por la Refinería Panamá en las Zonas Libres de Petróleo vinculadas con las operaciones del Canal de Panamá.

### **3. Apertura comercial, leyes *antidumping* y otras medidas compensatorias**

Las reformas comerciales y arancelarias se introdujeron tardíamente en Panamá, y hasta antes del Préstamo de Recuperación Económica (1992-1997) otorgado por el Banco Mundial, los aranceles fluctuaban entre 0%, para bienes de capital y la mayoría de los bienes intermedios, y el 90% para los bienes manufacturados finales. Para los productos agrícolas los aranceles eran mucho más elevados, además de que se aplicaban barreras no arancelarias.

La liberalización de las importaciones se llevó a cabo en tres etapas. La primera en 1995, en la que se redujeron los aranceles y se eliminaron todas las cuotas de importación, se vincula a los préstamos de reforma económica del Banco Mundial. La segunda etapa, que fijó un arancel máximo de 40%, se asocia a la negociación de adhesión a la OMC. La tercera etapa fue una iniciativa unilateral que incluyó rebajas específicas y otras generalizadas de aranceles, después de lo cual quedaron cinco tramos arancelarios: 0% para agroquímicos y maquinaria agrícola; 3% para materias primas y maquinaria industrial; 5% para artículos de consumo semidurables; 10% a aceites comestibles, materiales de construcción y harinas; 15% para los demás productos de consumo. Las excepciones son el arroz, los automóviles y los productos lácteos, con aranceles más elevados.

Las disposiciones *antidumping* se incluyen en la Ley N° 29 de Competencia de 1996. Las investigaciones sobre comercio desleal pueden ser iniciadas por una empresa nacional o asociaciones de productores que se consideren perjudicadas por las importaciones con precios de *dumping*, o bien, la CLICAC puede acometer tal investigación. Se considera la posibilidad de realizar la indagación cuando los que la solicitan son los productores de al menos el 25% de la fabricación de dicho bien en el país. Hasta el momento ha habido sólo cinco casos de solicitud de medidas de salvaguardia, de las cuales sólo dos tuvieron éxito.

### **III. Las peculiaridades de las políticas y condiciones de competencia en el Istmo Centroamericano**

---

Las políticas de competencia y de regulación en Centroamérica, aunque introducidas con bastante retraso respecto de otros países latinoamericanos, han adquirido en la década de los años noventa una relevancia significativa en la formulación de la política pública de estos países. La importancia otorgada a las condiciones de competencia se asocia a la reforma económica adoptada en cada caso, la cual se sustentó en los preceptos del “Consenso de Washington” y en el consiguiente proceso de privatización-desregulación-apertura.

En la región, las condiciones de competencia efectiva eran muy limitadas hasta los años ochenta y sólo se comenzó a mejorarlas a partir de la crisis de la deuda externa a principios de esa década. Desde entonces los países realizaron diversos esfuerzos por introducir mayor competencia en sus economías. Las experiencias desarrolladas en los países estudiados en la consecución de esta tarea han sido muy diversas y su grado de avance muy heterogéneo. Sin embargo, todos ellos arrojan resultados interesantes que pueden inspirar políticas de competencia más idóneas para la región y ayudar a mejorar las condiciones para el entorno empresarial y para los consumidores al mismo tiempo.

Hasta cierto punto, las condiciones de competencia deberían de reflejarse en los precios de mercado de los bienes y servicios, a la vez que debería de registrarse alguna convergencia de estos precios en la región en la medida en que se liberalicen y desregulen. Sin embargo, las distintas tarifas de servicios básicos donde predominan los monopolios naturales o de otro tipo presentan una gran disparidad entre sí (véase de nuevo el cuadro 3). Las llamadas telefónicas a los Estados Unidos cuestan por minuto la mitad en Costa Rica respecto de Honduras; El Salvador es competitivo en la telefonía inalámbrica y no así en la telefonía fija; las tarifas eléctricas residenciales son más bajas que las comerciales y las industriales en Costa Rica y en Honduras, y lo contrario sucede en Panamá; y la tarifa de agua potable es cuatro veces más alta en Costa Rica que en Guatemala. Algunas diferencias, no obstante, se basan en disparidades tecnológicas, como las tarifas de electricidad de Panamá, que son más altas que en el resto de la región debido a que se abastece sobre todo de energía térmica, la cual es más cara de generar que la hidroeléctrica, predominante en Costa Rica. Asimismo, las diferencias de tarifas pueden atribuirse a la mayor valoración de los costos ambientales del uso de los recursos, como en el caso del agua en Costa Rica. También las grandes diferencias en las tarifas de agua reflejan la escasez de ese recurso. Todo lo anterior tiene implicaciones trascendentales sobre la competitividad de los países de la región.

La gran diversidad de precios en los mercados de servicios de utilidad pública en Centroamérica sólo se explica parcialmente a través de los elementos mencionados. Otra causa se puede atribuir a las condiciones específicas de los mercados propias de países en desarrollo, como una política de subsidios cruzados motivada por fines distributivos (que aún no se terminan de racionalizar o eliminar en la mayor parte de los países), de fuertes ineficiencias y atraso tecnológico de los servicios públicos, o bien, por el contrario, de costos transitoriamente más altos para permitir la capitalización de las empresas que proveen estos servicios al ser traspasadas al sector privado (o incluso manteniéndose en el sector público). Por último, se debe considerar el factor de abuso de la posición dominante y prácticas monopolísticas de empresas privadas o estatales que distorsionarían los precios.

Este último motivo refleja en muchos casos una gran limitación en el marco legal antimonopolio y regulatorio y/o debilidad en su aplicación. Ello implica una insuficiente protección a los consumidores, ya que se permiten prácticas abusivas por parte del productor o comerciante y conductas de colusión entre empresas grandes. El mal sistema de regulación posibilita que o bien las grandes empresas de utilidad pública ejerzan una influencia distorsionada sobre precios o, por el contrario, que los servicios tengan tarifas que no garanticen su oferta sostenida y el financiamiento de inversiones necesarias para ampliar y modernizar el servicio.

Al analizar las experiencias de los seis países centroamericanos estudiados se aprecian niveles de desarrollo diferentes en cuanto a condiciones de competencia. Se ha avanzado más uniformemente en el marco legal institucional de competencia con relación a la defensa de los derechos del consumidor, pese a que aún se está lejos de contar con una cultura y acceso suficiente de información por parte de la población. En cuanto a la defensa y promoción de la competencia en términos más amplios, sólo Costa Rica y Panamá han llegado al punto de contar con un marco legal e institucional bastante completo, mientras que los otros cuatro países —El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua— se hallan todavía en estadios bastante incipientes de desarrollo al respecto, siendo los dos últimos los que más rezago muestran. Sin embargo, todos los países han avanzado en establecer mejores condiciones para el funcionamiento de sus mercados.

Costa Rica y Panamá cuentan con leyes antimonopolio y de promoción de la competencia, así como de defensa del consumidor. Estas leyes, además, dieron lugar a la creación de entidades —CLICAC en Panamá, la CPC y la Defensoría de los Habitantes en Costa Rica— que se encargan de su aplicación y son bastante sólidas. En ambos casos se prohíben y se sancionan prácticas monopolísticas horizontales y verticales (estas últimas con ciertas excepciones), las concentraciones y la competencia desleal. Ambas instituciones se ocupan de promover la competencia, es decir, tienen un papel de difusión y educación para crear un comportamiento favorable al buen

funcionamiento de los mercados, que es muy importante en países en los que esta conducta no ha formado parte de la cultura general. Pese a estos avances, tanto Costa Rica como Panamá tuvieron problemas para conducir una política antimonopolio y de competencia efectiva debido a limitaciones en las leyes o en las instituciones ejecutoras. Ninguna de las dos leyes antimonopolio plantea la necesidad de autorización oficial previa para llevar adelante una fusión. Si ésta resulta en una concentración significativa, las autoridades difícilmente pueden actuar con anterioridad a que tal situación ocurra. Además, el ámbito de la aplicación de la ley es limitado en ambos países, y quedan excluidos los monopolios estatales o actividades reservadas exclusivamente al Estado. De la misma manera, la CLICAC y la CPC también requieren reforzarse más. Éstos son entes que deberían gozar de total independencia de las autoridades políticas en turno, pero no logran escapar totalmente a esta influencia, especialmente en el caso de la CPC.

Los mecanismos creados para la defensa del consumidor —responsabilidad de la propia CLICAC en Panamá y de la CPC en Costa Rica— han sido comparativamente más exitosos que aquellos destinados a la política antimonopolio en ambos países. En los dos casos los organismos encargados son bastante fuertes para resolver las demandas y se han ido perfeccionando para llevar a cabo conciliaciones entre las partes en disputa y promover el proceso administrativo o judicial en caso de que no se logre la conciliación.

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua carecen de una legislación antimonopolio o de competencia. Existen, empero, anteproyectos de ley que están en proceso de consulta y análisis en el seno de sus respectivos parlamentos o asambleas legislativas, pero las iniciativas han encontrado una fuerte resistencia por parte de diversos sectores y no se vislumbran consensos generalizados sobre el tema, especialmente con los sectores productivos y empresariales que perciben estas leyes como nocivas al libre mercado. Entre las prácticas susceptibles de regulación previstas en algunas de las propuestas de ley analizadas se cuentan los acuerdos entre competidores y no competidores, el abuso de posición dominante y las concentraciones. No obstante, la realidad a enfrentar es mucho más compleja para estos cuatro países y si apuntan a mejorar las condiciones de competencia necesitan desarrollar más sus relaciones institucionales, las capacidades locales y una cultura empresarial más sólida.

Por el lado de la defensa del consumidor, en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua los avances son comparativamente mucho mayores que los alcanzados en sus esfuerzos antimonopolios. En el caso de Honduras existe una ley de protección al consumidor, que actualmente se revisa para mejorarla y se creó una Fiscalía Especial del Consumidor, adscrita al Ministerio Público. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua hay leyes de protección y defensa del consumidor e instituciones responsables de atender las demandas y realizar las conciliaciones entre las partes. En los cuatro países, las agencias encargadas de proteger al consumidor actúan con eficiencia y diligencia, y su trabajo es percibido positivamente por la población y por los consumidores en general.

Los entes reguladores, por otra parte, son de crucial importancia en Centroamérica, en virtud del reducido tamaño de los países y sus mercados. Aun cuando nuevas tecnologías han permitido abrir ciertos mercados a una mayor competencia en los servicios de utilidad pública, lo que todavía predomina en este ámbito son los monopolios naturales. En los entes reguladores persiste la meta de instrumentar cada vez mejores mecanismos de supervisión y vigilancia pese a la escasez de sus recursos financieros y humanos. Alcanzar esta meta requiere de un cambio básico en la forma tradicional de ejercer tal regulación, ya que normalmente ésta se ha hecho sin tener como prioridad la competitividad de los servicios regulados ni la competencia en esos mercados.

Este proceso, sin embargo, ha sido particularmente complicado en los países centroamericanos debido a los múltiples intereses y las presiones que éstos ejercen sobre las entidades reguladoras y/o por las limitaciones de recursos y capacidad técnica de estos entes para efectuar su tarea en forma profesional. Al igual que en el caso de las condiciones de competencia, la regulación no es uniforme en la región. Casi todos los países cuentan con leyes específicas que

definen el comportamiento de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, y otros servicios públicos, pero la regulación muestra grados de eficiencia muy diferentes entre ellos, además de que se ejerce también en forma más o menos centralizada. En el caso de Costa Rica y de Panamá la regulación está centralizada en la ARESEP y en el ente regulador, respectivamente. En Honduras se ha pasado de la fase de concentración a la de descentralización, y se está en proceso de crear un ente regulador por servicio. También en Guatemala y El Salvador la regulación se realiza a través de un ente regulador sectorial. Al igual que con la promoción de la competencia, en cuanto a la regulación Costa Rica y Panamá se encuentran más avanzados que el resto.

Además de las leyes e instituciones antimonopolio y de defensa del consumidor, prácticamente en todos los países se han sancionado leyes y decretos de diversa índole con el fin de mejorar las condiciones en que operan los agentes económicos en los mercados, instrumentos que van desde leyes de simplificación administrativa, o de simplificación de trámites para establecer empresas, hasta ventanillas únicas de trámites para inversiones de comercio exterior.

Muchas de las empresas de la región no operan ya en el mercado nacional, sino principalmente internacional y allí pueden enfrentar poderes monopolísticos y de oligopolio que escapan a las legislaciones nacionales. En este sentido, los acuerdos internacionales pueden influir para evitar distorsiones, especialmente a través de la OMC. En general, los países han hecho avances muy dispares en el proceso de incorporar los instrumentos disponibles en los acuerdos internacionales. En esta línea de ideas, las políticas *antidumping* han surgido como un mecanismo para defender a los productores nacionales de la competencia desleal de ciertas importaciones. Este mecanismo ha generado diversas controversias porque representa un instrumento costoso económica y políticamente para los países que lo aplican, además de que existen otras vías como la de salvaguardias, que se estiman superiores a las *antidumping* (Tavares, Macario y Steinfatt, 2001). También hay quienes consideran que las políticas antimonopolio deberían sustituir a las de *antidumping* (Ten Kate y Niels, 1997).

De todas formas, según la investigación realizada, en la región centroamericana ha habido contados casos de aplicación de mecanismos *antidumping*. Ello se debe a que ésta es una forma nueva de enfrentar problemas de competencia desleal, pero también a que las empresas de los países estudiados generalmente no cuentan con los recursos económicos, el conocimiento ni el apoyo profesional que requerirían para llevar adelante estos procesos. En ese sentido, existe cierta asimetría entre los países analizados y los industrializados en su capacidad de usar los mecanismos dispuestos por la OMC en materia de competencia. Sin embargo, los países de la región prácticamente han estado a salvo de medidas *antidumping* o de salvaguardias por parte de los países industrializados.

A su vez, el proceso de globalización sitúa a las grandes empresas multinacionales o a las grandes nacionales asociadas a las transnacionales en condiciones de aprovechar ciertas condiciones de competencia en el mercado internacional, a las que las medianas y pequeñas empresas no tienen acceso, como la posibilidad de obtener financiamiento a tasas de interés comparativamente bajas, o bien acceso a tecnología y conocimiento de no fácil disponibilidad en los países. Así, en los últimos años en América Latina, condiciones de competencia y competitividad con políticas comerciales no han estado necesariamente engranadas y en muchos casos se han implementado en sentidos contrarios.

## IV. Algunas conclusiones y propuestas de políticas

---

En las economías pequeñas de Centroamérica estudiadas, a los retos de controlar el poder monopolístico y superar la regulación gubernamental ineficiente se han sumado las debilidades institucionales y la ausencia o escasa presencia de las precondiciones que caracterizan a una economía de mercado eficiente. Esta situación conduce a utilizar conceptos de “competencia” en su acepción más amplia, basándose en enfoques de competencia dinámica o competencia por el mercado, más que en una competencia dentro del mercado en una situación de *laissez-faire*. En suma, los países requieren promover la competencia pero con la meta de alcanzar la eficiencia económica, elevar el bienestar del consumidor y beneficiarse de las bondades de los mercados competitivos.<sup>62</sup> Con este enfoque, la política de competencia y de reforma regulatoria (a diferencia de la desregulación) son indispensables para alcanzar objetivos de eficiencia y bienestar social en el período posreformas económicas.

Desde esta perspectiva, una de las conclusiones centrales es que existe la necesidad de definir e identificar una agenda propia de competencia, teniendo en cuenta el proceso de apertura regional y bilateral, así como la asimetría existente en sectores estratégicos en el

---

<sup>62</sup> En una visión más estilizada del pensamiento de la CEPAL, estos objetivos deberían extenderse, a fin de que la política de competencia coadyuve también al desarrollo económico y a elevar la competitividad medida a través de mayores tasas de productividad. En este sentido, se sugiere enfatizar la eficiencia dinámica y no la eficiencia estática, como el principal objetivo de la política de competencia.

nivel tecnológico y de inversiones. En segundo lugar, se requiere prestar atención especial al desarrollo institucional de los entes reguladores y de las agencias de competencia creados con instrumentos legales que en muchos casos carecen de los mecanismos concretos de regulación, intervención y sanción o de remisión a las autoridades competentes para que ejerzan la acción judicial. Los principales actores del proceso necesitan concebir la política de competencia como el medio a través del cual se puede propiciar mayor competitividad sistémica. En este sentido, es necesario adoptar una política activa para promover la cultura de la competencia, ya que gran parte de la población no está consciente de los mecanismos que existen para defender sus intereses como consumidores, mientras que los productores y agentes de gobierno tampoco perciben la importancia del buen funcionamiento del mercado para lograr mayor eficiencia en el proceso productivo.

Asimismo, es crucial adoptar una perspectiva flexible y no lineal respecto de cómo aplicar una política de competencia, teniendo siempre presente el contexto y las particularidades políticas y económicas de cada país. Por ejemplo, en algunos países de la región se dispuso la disolución forzosa de la integración vertical de grandes empresas, lo cual en algunos casos ha reducido la eficiencia de sus operaciones. Éste es el caso de la estructura actual de la industria energética, cuya desintegración vertical es mandatoria en El Salvador, Guatemala y Panamá. En contraste, la integración vertical está presente a lo largo de la industria de hidrocarburos y derivados del petróleo.

Existen al menos tres razones que explican la situación regional de excepción en materia de condiciones de competencia, por lo cual la incorporación de un sistema de competencia plena puede no ser rápida ni fácil. Más allá del grado de profesionalismo con que cuenten las autoridades antimonopolio, de defensa del consumidor y reguladoras, hay una serie de elementos objetivos por los que éstas no pueden actuar estrictamente como está prescrito. En otras palabras, es imposible contar con precios equivalentes a los de un mercado competitivo para todos los usuarios y en forma permanente.

Primero, con el rezago tecnológico de las empresas proveedoras de servicios públicos, el precio de dichos servicios debe incluir un componente que cubra las inversiones necesarias para su modernización, la renovación del equipo requerido para la sostenibilidad del servicio y la ampliación de su cobertura, de acuerdo con la necesidad de la población. El aumento de precios de algunos servicios públicos privatizados o concesionados al sector privado han reflejado al menos parcialmente este fenómeno. La elaboración de precios del servicio puede ser particularmente alta en un principio, y luego acercarse más a los niveles internacionales. Tras ese período inicial, se levantan las restricciones a la entrada de otros competidores. Esta situación es la que presenta Panamá en el área de telecomunicaciones, que otorgó exclusividad en telefonía fija en la concesión a Cable and Wireless durante cinco años. El resultado fue un incremento de tarifas y una mejora casi inmediata en la calidad del servicio. Esta situación influye negativamente en el entorno empresarial en términos de tarifas y costos de producción, pero alienta las expectativas de mayor competitividad futura.

Segundo, la regulación debe tender a eliminar los subsidios cruzados que han distorsionado fuertemente los precios de electricidad, telecomunicaciones y otros. Sin embargo, el rebalanceo de tarifas también puede tener un límite, de acuerdo con criterios sociales asimilados por los propios entes reguladores. La función de éstos, de hecho, no sólo es hacer lo más eficiente posible los precios de las empresas reguladas, sino también defender la calidad de los servicios y los intereses de los usuarios. En los países con niveles elevados de pobreza, el criterio de eficiencia y rebalanceo de tarifas puede dejar excluido a un amplio sector social, lo que contradice los propósitos de los entes reguladores. Precisamente, en la mayor parte de los países estudiados el sector de la población en situación de pobreza extrema no puede financiar a precio de mercado los servicios de agua, alcantarillado, luz y otros.

Tercero, al menos parte de las actividades de las instituciones antimonopolio y de defensa del consumidor deben apoyarse en la justicia ordinaria para llevar a cabo los juicios correspondientes. Sin embargo, la administración de justicia en todos los países estudiados adolece de muchos problemas, entre los que sobresale la lentitud. Los procesos en su totalidad casi son escritos y no orales, lo cual los hace de acceso más costoso y de resolución comparativamente más lenta. Además, existe un desconocimiento por parte de los jueces de los temas antimonopolio y/o competencia, por ser éstos bastante nuevos en la legislación local. De hecho, se han propuesto tres tipos de reformas estructurales en los sistemas judiciales que podrían ayudar a atender de forma más expedita temas específicos como el de las condiciones de competencia: a) la creación de cortes especiales; b) mecanismos alternativos de resolución de controversias, y c) simplificación de procedimientos legales (particularmente exitosos si se incorporan procedimientos de arbitraje y conciliación) (World Development Report 2002, capítulo 6) (<http://econ.worldbank.org/wdrl>).

En términos generales, cabe concluir que por sus características una política de competencia en los países centroamericanos estudiados necesita integrar un conjunto de políticas heterodoxas que generen condiciones de mercado “razonablemente competitivas” y que muestren rasgos de “competencia efectiva”. Esto significa que los mercados deben caracterizarse por contar con un nivel mínimo de desarrollo económico, una cultura de la calidad y de la competencia y con instrumentos y procedimientos de regulación que mejoren constantemente, teniendo en cuenta el mecanismo de competencia de la oferta y la demanda. Asimismo, supone la presencia de múltiples agentes económicos, o bien, una situación simulada de competencia para la cual una buena regulación es indispensable en mercados donde hay monopolios naturales. Se necesita, además, una supervisión de las estructuras de los mercados y de las prácticas anticompetitivas, incluidos cárteles, acuerdos de convivencia, exclusividades y abuso de posiciones dominantes; transparencia y lealtad de las transacciones a fin de garantizar una cierta fluidez; libertad de entrada y salida de las mercancías y neutralidad del Estado en sus relaciones con los agentes económicos. Adicionalmente, se requiere que los entes reguladores se vuelvan instituciones modernas e independientes, con personal calificado que sea capaz de hacer estudios técnicos serios para efectuar el cálculo de la tarifa que pueda simular la de mercado. El ente regulador también debe poder distinguir qué segmentos de la producción–distribución del servicio puede ser objeto de competencia por parte de varios proveedores. Por ejemplo, la producción de electricidad y de gas es susceptible de abrirse a la competencia, mientras que la transmisión de electricidad y la distribución de gas tienden a ser monopolios naturales.



## Bibliografía

---

- Ahn, Sanghoon (2002), *Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence*, OECD, Economics Department, Working Paper 317, ECO/WKP(2002)3.
- Banco Mundial (2001), *World Development Report 2002*, Overview, Washington, D. C., agosto, www.worldbank.org.
- Boletín Latinoamericano de Competencia*, varios números.
- Braeutigam, Ronald R. (1989), “Optimal policies for natural monopolies”, en *Handbook of Industrial Organization*, Vol. II, ed. R. Schmalensee y R. D. Willig, Elsevier Science Publishers, B. V.
- Castañeda, Gabriel, Santiago Levy, Gabriel Martínez, Gustavo Merino (1992), *Antecedentes económicos para una ley de competencia económica*, Comisión Federal de Competencia, mimeo, diciembre.
- CEPAL (Comisión para América Latina y el Caribe) (2000), *Competencia en los mercados de hidrocarburos en el Istmo Centroamericano*, Proyecto BID/FOMIN/CEPAL de armonización e integración del mercado de hidrocarburos en América Central, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2001a), *Armonización e integración del mercado de hidrocarburos en América Central*, proyecto BID/FOMIN/CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2001b), *Istmo Centroamericano: Diagnóstico de la industria petrolera* (LC/MEX/R.763/Rev.1), proyecto BID/FOMIN/CEPAL, enero.
- \_\_\_\_\_ (2001c), *Evolución reciente y desafíos de los mercados mayoristas de electricidad en El Salvador, Guatemala y Panamá* (LC/MEX/L.483).
- CIEN (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales) (1998), *Un Estado en tiempos de paz*, Guatemala, diciembre.
- CNSSP (Comisión Nacional Supervisora de los Servicios Públicos) (2001), “El desarrollo sectorial y los órganos reguladores del Estado”, Documento ST-025/01, Honduras, Tegucigalpa, mimeo.

- De León, Ignacio (2001), "The Role of Competition Policy in the Regulation of Infrastructure Industries; Some lessons from the Latin American Experience", presentation at the Competition Policy in Infrastructure Services, Inter-American Development Bank, Washington, D. C., 23 y 24 de abril.
- Donato, C. (2002), "Políticas de Competencia; La experiencia de Costa Rica", presentación hecha en la reunión "Políticas de Competencia y Regulación en el Istmo Centroamericano", CEPAL, México, 29 y 30 de abril.
- Estache, A., A. Gómez-Lobo, y D. Leipziger (2001), *Utilities privatization and the Poors: Lessons and Evidence from Latin America*, World Development, Vol. 29, N° 7.
- Estache, A., V. Foster y Q. Wondon (2001), *Infrastructure Reform and the Poors: Learning from Latin America's Experience*, LAC Regional Studies Program, WBI Studies in Development.
- Felderer, B. y S. Homburg, *Macroeconomics and New Macroeconomics*, Alemania.
- FIAS (Foreign Investment Advisory Service) (2001), *Honduras; El clima para la inversión extranjera directa y medidas para mejorarlo*, Banco Mundial.
- García, O. (2002), "Evolución y perspectiva de las condiciones de competencia en Panamá", presentación en la Reunión de Expertos sobre condiciones de competencia en el Istmo Centroamericano, CEPAL, México, 29 y 30 de abril (disponible en nuestra página web).
- Glen, Jack, Kevin Lee y Ajit Singh (s/f), *Competition, Corporate Governance and Financing of Corporate Growth in Emerging Markets. Empirical Investigations in the Light of the Asian Crisis*.
- Guasch, J. Luis y Robert W. Hahn (1997), *The Costs and Benefits of Regulation: Some Implications for Development Countries*, Banco Mundial, mimeo.
- Guasch, J. Luis y Sarath Rajapatinara (1998), *Antidumping and Competition Policies in Latin America and Caribbean*, Banco Mundial, Policy Research Working Paper, N° 1958, Washington, D. C., agosto.
- Hoekman, Bernard y Peter Holmes (1998), *Competition Policy, Developing Countries, and the World Trade Organization*, presentado en el taller "Trade and Competition in the WTO and Beyond", Fondatione E. K. Mattei, Venecia, 4 y 5 de diciembre, mimeo.
- INCAE (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas) (1999), *Análisis del Reporte Global de la Competitividad para Centroamérica*, abril.
- Jiménez, R. (2001), *La mejora regulatoria*, Academia de Centroamérica, mimeo.
- Katz, Jorge (2000), *Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del "Consenso de Washington", ¿qué?*, CEPAL (LC/L.1280-P).
- \_\_\_\_\_ (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Fondo de Cultura Económica/CEPAL, Santiago de Chile.
- Krakowski, Michael (1999), *Política de competencia y sus instituciones en Latinoamérica*, Managua, Nicaragua, noviembre.
- Levinsohn, James (1994), "Competition Policy and International Trade", *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), agosto de 1995.
- Martín, C., Francisco J. Velázquez y J. Crespo (2001), *The Role of International Technological Spillovers in the Economic Growth of the OECD Countries*, Working Paper N° 6/2001, Grupo de Economía Europea-European Economy Group.
- Máttar, J. (1997), *Honduras: Reforma del Estado*, CEPAL (INT.66), México, D. F.
- Mattoo, Aaditya (2001), "Can no competition policy be better than some competition policy?", *International Journal of Industrial Organization*, 1-2(19), agosto, págs. 55-77.
- \_\_\_\_\_ (s/f), "Can no anti-trust policy be better than some anti-trust policy?", *Journal of Economic Integration*, forthcoming.
- Messerlin, Patrick A. y P.K.M. Tharakan (1999), "The Question of Contingent Protection", *The World Economy*, Vo. 22, N° 9, diciembre.
- Ministerio de Economía y Finanzas (1999), *Informe de Gestión, 1994-1999*, República de Panamá.
- Mollgaard, H. Peter y Per Baltzer Overgaard (2001), *Market Transparency and Competition Policy*, Working Paper 6-2001, mayo.
- Naím, M. y J. S. Tulchin (1999), *Competition Policy, Deregulation, and Modernization in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (1998), *Review of competition Law and Policy in Mexico*.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Reforma Regulatoria en México*, Vol. 1.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1997), *Comunicación de la ASEAN (WT/WGTCP/W/33)*, septiembre, www.wto.org.

- \_\_\_\_\_ (1999), *Principios fundamentales de la política de competencia*, Nota documental de la Secretaría, junio.
- Petersmann, Ernst U. (1998), *The role of Competition Policy in Providing a More Equitable Playing Field for Development in Globalizing Markets: A Challenge for Governments and Multilateral Organizations*, Ginebra, Suiza.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001), *Informe sobre desarrollo humano, El Salvador 2000*.
- Raventos, P. (1998), *Telecommunications in Central America*, Central America Project, HIID.
- Salanié, Bernard (2000), *Microeconomics of Market Failures*, Londres, Inglaterra.
- Scherer, F.M. (1994), *Competition Policies for an Integrated World Economy*, The Brookings Institution, Washington, D. C.
- Shelton, Joanna R. (1996), *Deregulation, demonopolization and privatization: how to ensure consistency with competition*, París, Francia.
- Shepherd, William G. (1997), *The Economics of Industrial Organization, Analysis, Markets, Policies*, Estados Unidos.
- SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (1998), *Proyecto de apoyo a la participación de Centroamérica en el Área de Libre Comercio de las Américas (PROALCA)*, Informe final, Guatemala, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Diagnóstico y propuestas sobre la política de competencia en Centroamérica*, Guatemala, junio.
- Singh, Ajit, Alaka Singh y Bruce Weisse (2001a), *Corporate Governance, Competition. The New International Financial Architecture and Large Corporation in Emerging Markets*, Cambridge University, mimeo, febrero.
- \_\_\_\_\_ (2001b), *Competition Policy, Globalization and Economic Development*, University of Cambridge, Reino Unido.
- Singh, Ajit y Rahul Dhumale (1999), “Competition Policy, Development and Developing Countries”, Trade-Related Agenda, *Development and Equity (T.R.A.D.E.)*, Working Papers 7, South Centre, noviembre.
- Tavares de Araujo, José (1997), *The Harmonization of Competition Policies Among Mercosur Countries*, julio.
- Tavares de Araujo, José, Carla Macario y Karsten Steinfatt (2001), *Antidumping in the Americas*, Serie Comercio Internacional N° 12, CEPAL (LC/L.1516), Santiago, Chile, marzo.
- Ten Kate, A. (2002), *Competition, Competition Policy and Economic Development: Some thoughts about their relations and the implications for competition in developing countries*, París, Francia, 14 y 15 de febrero, mimeo.
- Ten Kate, A., y G. Niels (1996), “Apertura comercial, privatización, desregulación y políticas de competencia en México”, presentación en el Seminario México y la integración frente al siglo XXI, UNAM, 17 y 18 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1997), “Trusting Antitrust to Dump Antidumping, Abolishing antidumping in free trade agreements without replacing it with competition law”, *Journal of World Trade*, Vol. 31, N° 6, diciembre.
- Tharakan, P. K. M, y P. J. Lloyd (1998), “Competition Policy and International Economics”, *The World Economy*, Vol. 21, N° 8, noviembre.
- Tirole, Jean (1988), *The Theory of Industrial Organization*, Massachusetts Institute of Technology, Londres, Inglaterra.
- Tovar Landa, Ramiro (2000), *Lecturas en regulación económica y política de competencia*, ITAM-Asociación Mexicana de Cultura, México, D. F. diciembre.
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2000), *Indicadores de Telecomunicaciones de las Américas 2000*, Resumen Ejecutivo, abril.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1997), *World Investment Report. Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*, Nueva York, Estados Unidos y Ginebra, Suiza.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Empirical Evidence of the Benefit from Applying Competition Law and Policy Principles to Economic Development in Order to Attain Greater Efficiency in International Trade and Development (TD/B/COM.2/EM/10/Rev.1)*, Ginebra, Suiza, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2000a), *Examen de todos los aspectos del conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas (TD/RBP/CONF.5/15)*, 4 de octubre.

- \_\_\_\_\_ (2000b), *Competition and Consumer Policies, The Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practice*, Ginebra, Suiza.
- \_\_\_\_\_ (2000c), *Ley tipo de defensa de la competencia*, Ginebra, Suiza.
- \_\_\_\_\_ (2001a), *Examen de los programas de asistencia técnica, asesoramiento y formación sobre derecho y política de la competencia* (TD/B/COM.2/CLP/20), 2 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (2001b), *Consumer Protection, Competition, Competitiveness and Development*, Note by the UNCTAD Secretariat (TD/B/COM.1/EM.17/3), Ginebra, Suiza, agosto.
- Viscusi, W. Kip, John M. Vernon y Joseph E. Harrington, Jr. (2000), *Economics of Regulation and Antitrust*, Third Edition, Estados Unidos.
- Williamson, John (1990), *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute of International Economics (IIE), Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Democracy and the Washington Consensus*, World Development, Vol. 21, N° 8.
- Williamson, O.E. (1968), "Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs", *American Economic Review*, N° 58, págs. 18-36.



Serie

estudios y perspectivas

OFICINA  
SUBREGIONAL  
DE LA CEPAL  
EN  
MÉXICO

## Números publicados

1. Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC, Enrique Dussel (LC/L.1520-P; (LC/MEX/L.458/Rev.1)), N° de venta: S.01.II.G.63, 2001. [www](#)
2. Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica, Fernando Rello (LC/L.1585-P; (LC/MEX/L.482)), N° de venta: S.01.II.G.128, 2001. [www](#)
3. Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México, Esteban Pérez, Ricardo Zapata, Enrique Cortés y Manuel Villalobos (LC/L.1605-P; (LC/MEX/L.484)), N° de venta: S.01.II.G.145, 2001. [www](#)
4. Debt for Nature: A Swap whose Time has Gone?, Raghendra Jha y Claudia Schatan (LC/L.1635-P; (LC/MEX/L.497)), Sales N° E.01.II.G.173, 2001. [www](#)
5. Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández (LC/L.1637-P; (LC/MEX/L.499)), N° de venta: S.01.II.G.175, 2001. [www](#)
6. Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, Ricardo Zapata y Esteban Pérez (LC/L.1643-P; (LC/MEX/L.500)), N° de venta: S.01.II.G.183, 2001. [www](#)
7. Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México, Fernando Rello y Yolanda Trápaga (LC/L.1668-P; (LC/MEX/L.502)), N° de venta: S.01.II.G.203, 2001. [www](#)
8. Istmo Centroamericano: evolución económica durante 2001 (Evaluación preliminar) (LC/L.1712-P; (LC/MEX/L.513)), N° de venta: S.02.II.G.22, 2002. [www](#)
9. Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café, Margarita Flores, Adrián Bratescu, José Octavio Martínez, Jorge A. Oviedo y Alicia Acosta (LC/L.1725-P; (LC/MEX/L.517)), N° de venta: S.02.II.G.35, 2002. [www](#)
10. Foreign Investment in Mexico after Economic Reform, Jorge Máttar, Juan Carlos Moreno-Brid, y Wilson Peres (LC/L.1725-P; (LC/MEX/L.1769-P)), Sales N° E.02.II.G.84, 2002. [www](#)
11. Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández y Claudia Schatan (LC/MEX/L.544), N° de venta: S.02.II.G.117, 2002. [www](#)

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk N° 29 - 4° Piso, 11570 México, D. F., Fax (52) 55-31-11-51, biblioteca.cepal@un.org.mx

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....