



**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE CONDICIONES
DE COMPETENCIA EN LOS SECTORES DE CEMENTO, AZÚCAR
Y FERTILIZANTES EN CENTROAMÉRICA**

(México, D.F., 25 de febrero de 2003)

ÍNDICE

	<u>Página</u>
ANTECEDENTES.....	1
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS.....	3
1. Lugar y fecha.....	3
2. Asistencia.....	3
3. Organización de los trabajos.....	3
4. Sesión inaugural.....	3
5. Sesión de clausura.....	3
B. RESUMEN Y DISCUSIÓN GENERAL DE LAS EXPOSICIONES.....	3
C. RECOMENDACIONES.....	6
<u>Anexo</u> : Lista de participantes.....	9

ANTECEDENTES

1. El tema de la competencia en países pequeños y abiertos ha adquirido especial importancia en los últimos años a partir de la apertura comercial, la privatización de empresas públicas y la desregulación de precios. En los años noventa, a escala internacional se registró una serie de fusiones y adquisiciones (FyA), así como una mayor cartelización de empresas, lo cual, en forma directa o indirecta, se ha replicado en los países centroamericanos, o bien ha afectado de alguna manera sus condiciones de competencia. En este contexto, el estudio que se discute analiza las condiciones de competencia de tres sectores: cemento, azúcar y fertilizantes.

A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

1. Lugar y fecha

2. La Reunión de Expertos para debatir sobre el documento “Condiciones de competencia en el contexto internacional: Cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica” (borrador) fue organizada por la Unidad de Desarrollo Industrial de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El encuentro se celebró el día 25 de febrero de 2003 de 9:00 a 12:00 horas en las instalaciones de la CEPAL en México.

2. Asistencia

3. A la reunión asistieron distinguidos expertos en temas de competencia que intercambiaron puntos de vista con funcionarios de la CEPAL en México (véase el anexo).

3. Organización de los trabajos ¹

4. Apertura a cargo de Claudia Schatan.

5. Presentación del documento “Condiciones de competencia en el contexto internacional: Cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica por parte de Marcos Avalos y Claudia Schatan.

6. Discusión del documento entre los participantes.

7. Síntesis de Claudia Schatan y Marcos Avalos sobre las ideas aportadas por los participantes para la revisión del documento.

B. RESUMEN Y DISCUSIÓN GENERAL DE LAS EXPOSICIONES

8. La reunión se inició con una presentación en *power point* del tema “Condiciones de competencia en el contexto internacional: Cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica”. Esta exposición se efectuó en dos partes: la primera, a cargo del señor Marcos Avalos, abarcó principalmente una contextualización internacional del estudio y el enfoque conceptual, mientras que la segunda, por la señora Claudia Schatan, se concentró en el análisis aplicado a los sectores de cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica. Por último, ambos funcionarios resumieron las conclusiones.

¹ No se elaboró un temario, pues la reunión fue muy corta y la discusión del documento fue informal.

9. Entre los temas que analiza el documento, y que se retomaron en la discusión, destacaron las dificultades de la política de competencia en países que están transitando a economías más liberalizadas, la relevancia de diseminar una cultura de la competencia, ámbito en el cual la labor de las agencias de competencia es muy importante (tanto respecto de las autoridades públicas como del sector privado) y la falta de articulación entre la política de competencia y otras dimensiones de la política pública (desregulación y regulación, apertura, entre otras). Asimismo, se enfatizó en las intervenciones la falta de coordinación entre los países centroamericanos en materia de competencia.

10. En las apreciaciones vertidas por los participantes se manifestaron distintos enfoques respecto de algunas cuestiones, como los objetivos del estudio. Algunos expertos opinaron que la selección de sectores no era la adecuada para generar legislación y políticas de competencia en la región, dado que el cemento, los fertilizantes y, especialmente el azúcar, presentan poco margen a la aplicación exitosa de dichos instrumentos. La política de competencia por sí sola difícilmente podría resolver los graves problemas de los mercados escogidos. De hecho, tratar de abordar las dificultades de estos sectores por la vía de la política de competencia expondría al fracaso a esta última. En cambio, otros participantes acotaron que justamente por ser sectores de gran impacto social, con fuertes distorsiones, debían abordarse en el estudio. La política de competencia nacional y la adopción de una perspectiva internacional debían ampliar los criterios tradicionales de dicha política.

11. Se comentó asimismo que las mayores distorsiones se presentan en el sector del azúcar, que constituye un área donde casi no puede actuar la autoridad de competencia. Éste es un sector exento de toda regla de competencia en todos los países del mundo, de forma que el tratar de corregir estos problemas con los instrumentos de política que pudieran desarrollarse es una meta difícil de alcanzar. Aún más, este sector en México está exento por ley de las fuerzas de la competencia; por ejemplo, por medio del contrato-ley de los cañeros (también es el caso de varios países del Istmo Centroamericano).

12. El cemento también fue señalado como un sector donde es difícil introducir políticas de competencia. Así, en México se han presentado las solicitudes de investigaciones a la Comisión Federal de Competencia, pero las indagaciones de esta institución no han llegado a ninguna conclusión. Estas empresas se ubican estratégicamente en el territorio, con el criterio de situarse unas alejadas de otras para surtir el mercado. Sin embargo, ésta puede ser considerada una conducta natural dado el tamaño grande de las plantas y el costo del transporte, y ello no responde a una colusión entre las empresas. Con relación a este sector, otros expertos subrayaron que la persistencia de elevados precios en la región configura una situación que insinúa prácticas anticompetitivas.

13. Algunos participantes opinaron que en materia de agroquímicos hay más potencial de aplicar una política de competencia. Falta mencionar en el texto quiénes son los importadores de estos productos, y qué control tienen sobre el mercado. Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA) tiene una presencia en toda la región y es prácticamente la única empresa que produce bienes agroquímicos en cierta escala importante que va más allá de la simple mezcla.

14. Otros participantes abundaron sobre la importancia de los sectores tratados, dado que en todos ellos las distorsiones de los mercados generan altos costos para los consumidores. En ese

sentido, si el sector se volviera más eficiente, ello arrojaría grandes ahorros para la sociedad. Por el hecho de ser productos de uso generalizado, el impacto social de todos estos sectores es muy grande, y por ese motivo se justifica su elección, ya que dichas características los hacen materia de posible colusión y de prácticas anticompetitivas.

15. Desde este punto de vista, el mercado del azúcar en apariencia no presentaría un perfil para convertirse en materia de regulación interna, y los productores podrían reaccionar positivamente a mayores condiciones de competencia. Aun en el caso del azúcar, el potencial para la liberalización es grande. No parece aceptable que existan cárteles en forma permanente.

16. Con respecto a los criterios de selección de sectores estudiados, Claudia Schatan explicó que en una reunión de expertos celebrada en abril de 2002 en la CEPAL, en la cual estuvieron representantes de cuatro países de Centroamérica, especialistas en la materia de competencia manifestaron su interés en estudios sectoriales de harinas, cemento, lácteos, cerveza, carne de pollo/huevos/productos avícolas, agroquímicos, y azúcar. La selección final se basó en la mayor disponibilidad de información sobre ciertos sectores.

17. En relación con la efectividad de las políticas de competencia en los sectores escogidos, otros participantes señalaron que el documento era de utilidad para contrastar políticas de competencia y analizar su alcance potencial. Aunque las políticas de competencia en sí tengan un efecto relativamente limitado, deberían de considerarse conjuntamente con otras políticas como la industrial, la económica, la comercial, entre otras.

18. En cuanto a aspectos institucionales, en varias intervenciones se apuntó a las debilidades de los mercados en la región. Para que funcione una política de competencia se requiere de una infraestructura adecuada para ese fin, que debería constar de a) apertura; b) desregulación, y c) un sistema judicial maduro. Los países que no cuentan con legislación de competencia sufren presiones constantes de la comunidad internacional.

19. Otro aspecto discutido en la reunión fue el grado en el que los procesos de fusiones y adquisiciones (FyA) y los de cartelización pueden ser negativos para el funcionamiento de los mercados. Algunos argumentaron que ésta era una vía de entrada de nuevos competidores y ello puede ocurrir a través de adquisiciones de empresas, y puede ayudar a que haya más competencia y mayor productividad. En este sentido, las fusiones (que se detectaron claramente en el mercado de cemento) no eran necesariamente negativas y no conducen forzosamente a un abuso de poder de mercado. Este argumento fue tratado por otros asistentes en cuanto a que hay muchas fusiones que pueden producir sinergias pero, frecuentemente, estos procesos sí dan lugar a un abuso de poder de mercado.

20. Sobre este mismo punto, otros participantes consideraron que puede aceptarse que haya cárteles de crisis, pero su existencia debería ser temporal. Por tanto, debería de practicarse una liberalización gradual de los sectores, incluso del azúcar. Además, muchos sectores de productores que usan el azúcar como insumo recurrentemente se quejan de que su alto costo les resta competitividad en los mercados.

21. En varias intervenciones se enfatizaron los costos para los consumidores cuando existe una situación adversa en materia de competencia. Con este propósito, se trajo a colación el caso

de Chile, donde los subsidios a la protección del azúcar terminan siendo pagados en buena medida por los sectores urbanos más pobres, además que se ha perjudicado a la industria cuyo insumo principal es al azúcar. En definitiva, dichos subsidios han beneficiado principalmente al monopolio que fabrica el azúcar. Se mencionó que existe un estudio en el que se cuantifica el costo de la protección del azúcar en ese país, que se refleja en la poca productividad del sector.

22. Se expuso que la política de competencia internacional ha tomado fuerza en los últimos cinco años. En la práctica, los instrumentos de política de competencia a nivel supranacional también han tenido resultados interesantes. Así, se han atacado cárteles por medio de mecanismos regionales como los existentes en la Unión Europea, que están haciendo mella en las concentraciones. Se han aplicado enormes multas a multinacionales que han abusado de su poder de mercado; aun así, se impone modernizar la política y la legislación internacional de competencia. Es importante que los países centroamericanos no asuman modelos ya hechos para diseñar su política de competencia. Por una parte, es imprescindible basarse en sus propias realidades para elaborar sus leyes e instituciones de competencia; y por otra, hay que armonizar sus marcos legales en materia de competencia para intentar ofrecer un terreno común en este sentido a empresas nacionales y extranjeras, así como para apoyarse mutuamente en impulsar el funcionamiento sano de los mercados. Por ahora, en este terreno se ha avanzado poco en los acuerdos de libre comercio, donde los capítulos de competencia son muy débiles.

C. RECOMENDACIONES

23. Entre las sugerencias hechas para una nueva versión del documento, cabe resaltar las que a continuación se sintetizan.

24. Sería recomendable que el documento diera más directrices acerca de la política de competencia mediante la jerarquización de los problemas en esta materia en los países estudiados. Tomando en cuenta que los países centroamericanos tienen recursos muy limitados, sería muy útil que se precisaran más los daños a la competencia, y de acuerdo con este diagnóstico se diseñaran las políticas.

25. Se sugirió que se hiciera un uso más riguroso de los conceptos ligados a competencia en el texto. Sería conveniente definir mejor los productos estudiados y los ámbitos geográficos considerados. A título ilustrativo, en el caso del azúcar se considera tanto el azúcar como la caña de azúcar, pero son dos productos diferentes con dos mercados diferentes. En cuanto a los fertilizantes, el estudio se centra más en la distribución de fertilizantes que en su producción. Es necesario definir mejor los participantes en el mercado y las barreras existentes. También sería útil explorarse más sobre el tema de los monopolios legales.

26. Se recomendó que se explorara un mayor vínculo entre las políticas comerciales y las de competencia. Al compartir una base de producción y un intenso comercio intrarregional, una política conjunta de competencia entre los países con acuerdos comerciales podrían propiciar una mayor competencia en los mercados compartidos.

Anexo**LISTA DE PARTICIPANTES****1. Expertos**

Marcos Avalos
Profesor/Investigador
Instituto Tecnológico y de Estudios
Superiores de Monterrey (ITESM)

Gabriel Castañeda
Director General
Castañeda y Asociados

Elías Mizrahi
Director de Investigaciones
Dirección General de Investigaciones
Comisión Federal de Competencia

Víctor R. Paredes
Director de Área
Dirección General de Procesos de Privatización
y Licitación
Comisión Federal de Competencia

José C. Ramírez
Profesor/Investigador
Instituto Tecnológico y de Estudios
Superiores de Monterrey (ITESM)

Eugenio Rivera
Exjefe de la División de Desarrollo de Mercados
Ministerio de Economía
Santiago de Chile

Ramiro Tovar
Director de Estudios de Regulación
Instituto Tecnológico Autónomo
de México (ITAM)

2. Secretaría

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sede Subregional en México

Claudia Schatan
Jefa de la Unidad de Desarrollo Industrial

Fernando Cuevas
Jefe de la Unidad de Energía y Recursos Naturales