

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.821
24 de diciembre de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y DE REGULACIÓN
EN EL ISTMO CENTROAMERICANO**

Notas explicativas

En el presente documento se han adoptado las convenciones siguientes:

- Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- El punto (.) se usa para separar los decimales.
- La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años (por ejemplo, 1971-1973) indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La palabra “toneladas” indica toneladas métricas, y la palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Salvo indicación contraria, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

En los cuadros se emplean además los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.
- La raya (—) indica que la cantidad es nula o insignificante.
- Un espacio en blanco indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1
I. POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y REGULACIÓN	3
1. La racionalidad de la regulación y de las políticas de competencia.....	3
2. Instrumentos de la política de competencia	20
3. Competencia y competitividad.....	20
II. COSTA RICA.....	22
1. Introducción	22
2. La experiencia de Costa Rica en políticas de competencia.....	22
3. Leyes <i>antidumping</i> y otras medidas compensatorias	31
III. EL SALVADOR.....	32
1. Introducción	32
2. La experiencia de El Salvador en políticas de competencia	33
3. Leyes <i>antidumping</i> y otras medidas compensatorias	42
IV. GUATEMALA	45
1. Introducción	45
2. La experiencia de Guatemala en políticas de competencia desde principios de los noventa.....	45
3. Leyes <i>antidumping</i> y otras medidas compensatorias	59
V. HONDURAS	60
1. Introducción	60
2. Experiencia de Honduras en políticas de competencia	60
3. Leyes <i>antidumping</i> y otras medidas compensatorias	66
VI. PANAMÁ	67
1. Introducción	67
2. La experiencia de Panamá en políticas de competencia.....	67
3. Leyes <i>antidumping</i> y otras medidas compensatorias	75

	<u>Página</u>
VII. CONCLUSIONES	77
BIBLIOGRAFÍA	85
 <u>Anexos</u>	
A Matriz comparativa de leyes y normas nacionales sobre políticas de competencia en el Istmo Centroamericano	91
B Apertura comercial, tarifas de servicios públicos e indicadores de telecomunicaciones	105

INTRODUCCIÓN

La preocupación por desarrollar condiciones de competencia prácticamente no existía en los años en que la estrategia de crecimiento se basaba en la sustitución de importaciones.¹ En ese período el dominio de grandes empresas estatales en ciertos mercados altamente regulados y la existencia de grandes monopolios privados que habían creado la infraestructura productiva para sustituir importaciones de manufactureras importadas era considerado normal y necesario.

En el presente documento se pretende hacer una primera incursión al tema vinculando los rasgos esenciales del proceso de reforma económica con los procesos de privatización y desregulación, desmonopolización de empresas estatales y desincorporación de activos y reducción del papel intervencionista del Estado. También se buscó 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 (NME).

Hasta fines de la década de los ochenta, existían una serie de políticas que atentaban contra la libre competencia tales como los elevados aranceles a las importaciones, la fijación de precios de una serie de productos por parte del gobierno, el otorgamiento de subsidios, entre otros. Sólo cuando se optó por la apertura comercial, la desregulación, las finanzas sanas en el sector público, el impulso a las exportaciones, las distorsiones acumuladas en los mercados provocadas por las prácticas monopólicas y las políticas de injerencia estatal mencionadas, se hicieron evidentes las distorsiones en el mercado, especialmente cuando la producción nacional debía competir con las importaciones y en el mercado internacional.

Las reformas económicas de los años ochenta y principios de los noventa tendieron a corregir una serie de distorsiones en la determinación de precios en los mercados del Istmo Centroamericano,² especialmente como resultado de la apertura comercial, la desregulación de las tasas de interés y los tipos de cambio. Sin embargo, aun con estas nuevas condiciones, han persistido una serie de impedimentos para el funcionamiento adecuado de los agentes económicos y en buena medida, éstos tienen que ver con el rezago legal e institucional y con la nula o escasa capacitación de los entes reguladores, que garanticen esas condiciones de competencia. Esta situación se exacerbó por la lentitud en la elaboración de la legislación antimonopolio o de competencia, cuya discusión es bastante reciente en la región y adolece de un debate más amplio, de mayor profundidad y de mayor participación por parte de los agentes económicos y sectores empresariales y también al interior de los parlamentos y congresos nacionales como dentro de las instituciones académicas u de investigación.

La regulación en países pequeños, como los del Istmo, es un instrumento esencial de las políticas de competencia, dada la existencia de numerosos monopolios naturales u oligopolios en

¹ Entre 1960 y 1980 aproximadamente.

² Al mencionar el Istmo Centroamericano el documento se refiere a cinco países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. En los casos de Nicaragua y Belice no se encontró suficiente información para ser incluidos en el análisis.

dichos países. La regulación en estas condiciones puede ayudar significativamente a que los precios de los productos o servicios ofrecidos por estas grandes empresas, y su comportamiento, en general, sea lo más parecido posible a aquel que tendrían en un mercado competitivo. En este sentido todos los países de la región han hecho un esfuerzo por modernizar tal regulación, pero las experiencias son muy heterogéneas. Un problema adicional que no se ha superado con las reformas económicas, y más bien se agravaron a raíz de ellas, ha sido el deterioro y rezago de la infraestructura y los servicios de utilidad pública, lo cual influye negativamente sobre los costos de producción, los precios y la competitividad de los países estudiados. La brecha generada en áreas como telecomunicaciones fue particularmente grande si se considera que los adelantos en esta área fueron muy acelerados precisamente en el período en que se restringieron en extremo las inversiones públicas como parte de las políticas señaladas. Este fenómeno, de hecho, fue generalizado en Latinoamérica y, según algunas estimaciones recientes, el satisfacer las necesidades de infraestructura de los países latinoamericanos en su conjunto requeriría de una inversión de aproximadamente 57 000 millones de dólares entre 2000 y 2005, equivalente al 2.6% de su PIB en ese período (Estache, Foster y Wondon, 2001.)

La desventaja señalada debería haber tendido a superarse precisamente con otra de las reformas económicas —la privatización de las empresas públicas y las concesiones al sector privado de diversos servicios— pero no ocurrió así. El proceso de privatización se llevó a cabo inicialmente con el propósito de generar recursos líquidos inmediatos para equilibrar las finanzas públicas y resolver así la crisis de la deuda externa de los años 80, por lo que los gobiernos frecuentemente descuidaron en el proceso de privatización, los compromisos de inversiones que debían cumplir las empresas privatizadas y el marco legal que regiría para el funcionamiento de esas grandes empresas. En la mayor parte de los países estudiados, tanto las privatizaciones y aun más, los marcos regulatorios y la creación de instituciones para promover la competencia han sido muy lentos. La política antimonopolio y la de defensa del consumidor comenzó a desarrollarse a principios o mediados de los años noventa en los países estudiados y este es un proceso aun muy incipiente en algunos de ellos (Honduras, Guatemala³ y El Salvador), mientras otros han avanzado mucho más (Costa Rica y Panamá).

El propósito de este estudio es hacer un análisis de las experiencias de cinco países del Istmo Centroamericano en materia de competencia y derivar algunas propuestas de política en esta materia. El primer apartado provee un marco conceptual sobre la competencia y las políticas de competencia. Los cinco apartados siguientes presentan una síntesis del proceso de reforma económica en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá, destacando 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 como las telecomunicaciones y la energía. Se analiza adicionalmente el sector de hidrocarburos y derivados del petróleo como un caso particular y se incluye una breve referencia que será ampliada en una nueva versión del documento, sobre las leyes *antidumping* y otras medidas compensatorias. El documento propone al final, un cuerpo relativamente extenso de conclusiones y recomendaciones de política.

³ Algunos de los anteproyectos de ley analizados se ajustan en buena medida a los modelos básicos de ley de competencia sugeridos por la Conferencia de las Naciones Unidas en Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Otros en cambio, no tienen un perfil definido y no es posible identificar si adoptan los preceptos de los enfoques estadounidense o europeo.

I. POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y REGULACIÓN

Las políticas de competencia juegan hoy en día un papel central en el desarrollo económico de los países latinoamericanos. Es a partir de los primeros años de la década de los noventa que esta tendencia se ha manifestado de forma más acentuada en México y Centroamérica. Durante un período relativamente breve de tiempo se han adoptado leyes antimonopolio en Costa Rica y Panamá y se han constituido las instituciones formales de regulación y cumplimiento de las leyes. En países como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua se ha iniciado un proceso de debate y discusión de diferentes proyectos de ley antimonopolio o de libre competencia, de su objeto, contenido y alcance, políticas de desmonopolización, protección de los derechos de propiedad intelectual y liberalización del comercio y de la inversión, aprobándose en la mayoría de países leyes de protección de los derechos del consumidor, muchas de ellas en un contexto amplio de las reformas económicas que incluye el ciclo de reforma regulatoria-privatización-apertura comercial.

Estos esfuerzos se han emprendido con el propósito de 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. Cabe preguntarse sin embargo, ¿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? Estas y otras interrogantes adicionales serán abordadas en los apartados siguientes, destacando los aspectos centrales y comunes de la política de competencia en los países de la subregión y los alcances y limitaciones de la misma en el plano nacional e internacional y en un marco amplio de apertura comercial y globalización.

1. La racionalidad de la regulación y de las políticas de competencia

En general, la regulación y las políticas de competencia se presentan cuando existen fallas de mercado ⁴ y cuando estos mercados no funcionan bajo el paradigma de competencia perfecta. Esto implica que existen externalidades y, por lo general, los mercados no cuentan con un número grande de oferentes y compradores, existen barreras de entrada y salida y

⁴ 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 en el sentido de Pareto si no existen fallas de mercado. Una situación económica es Pareto óptima cuando no es posible mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra. Las fallas de mercado por 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 el poder de mercado o la ausencia de competencia perfecta.

tanto oferentes como compradores no cuentan con toda la información y conocimiento relevante para tomar sus decisiones de producción y consumo en productos que no son generalmente homogéneos. Ante esta situación alejada del mundo ideal de la competencia perfecta, los gobiernos tienen a su disposición dos mecanismos de intervención básicos: el primero es a través de los precios, es decir imponiendo impuestos en actividades económicas o en productos, con el objeto de influenciar en el comportamiento de los agentes económicos; el segundo es a través del control directo del comportamiento de los agentes económicos, por ejemplo cuando se adoptan 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 que rodea a los monopolios no surge necesariamente por su tamaño sino por el control que puede ejercer sobre los precios, lo cual puede acarrear 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 de cómo la competencia y las políticas de competencia operan en diferentes esferas de la economía y en diferentes economías (Singh, 2001). Esto por consecuencia, ha llevado a cambios en la forma de ver y entender a los monopolios. De hecho, una consideración fundamental sugiere que no solamente su tamaño o su influencia en el mercado es lo que prevalece o importa, sino más bien el temor de posible entrada de un competidor (Viscusi, 2000).

En muchos contextos, los monopolios naturales han surgido por razones de eficiencia económica, y el caso más sobresaliente es el de los servicios públicos, como la electricidad, los sistemas de transporte público, los servicios telefónicos y otros. Esto es evidente en el caso de Centroamérica, y la regulación económica reconoce que en algunos de estos casos la concentración de mercado no es solamente inevitable sino muchas veces 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.

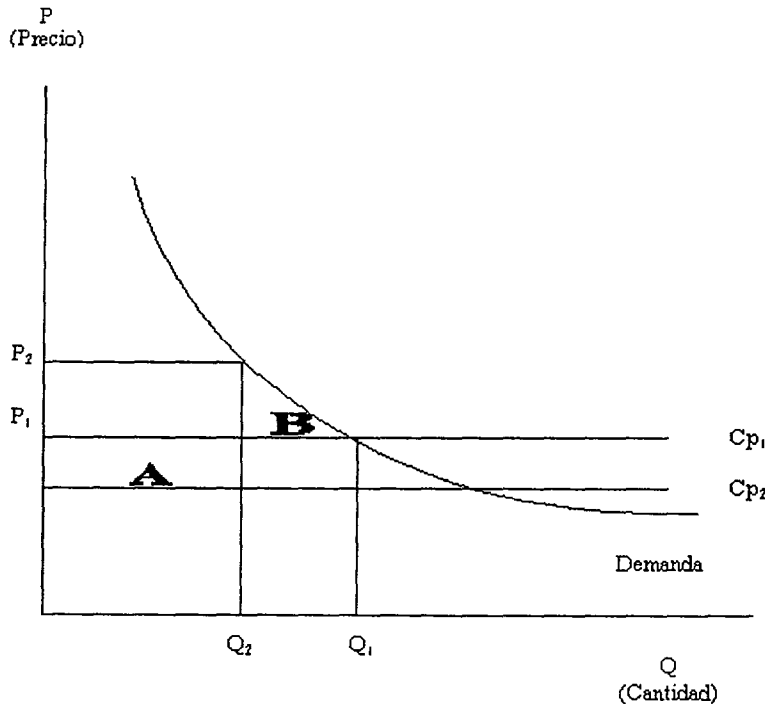
Uno de los aspectos centrales de cualquier política de competencia o de políticas sectoriales, consiste en definir si conviene que el Estado intervenga y si lo hace, conocer en qué medida, con qué instrumentos y a qué costo. Esto no resulta fácil de dilucidar desde ningún punto de vista. En general, sobre la base de la evidencia empírica, los casos de estudios sectoriales de diversos países y las estructuras institucionales imperantes, es posible afirmar que no siempre resulta conveniente realizar una política de intervención en un mercado, incluso cuando existan claros indicios de problemas de competencia, ya que tanto la naturaleza del sector como el tipo de problema de competencia deben ser lo suficientemente grandes 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 la Figura 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 Cp_1 es la línea de costo promedio antes de la fusión y Cp_2 la nueva línea de costo promedio después de la fusión. El precio previo a la fusión es P_1 y es equivalente a Cp_1 y el precio después de la fusión es P_2 y se asume 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 , asumiendo que los costos permanecen constantes, pero dado que con la fusión se reducen los costos promedio, entonces el área A representa 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 Cp_2 . En este caso, una política de intervención del gobierno podría eliminar este poder de mercado, pero al hacerlo también eleva los costos de la industria de Cp_2 a Cp_1 , 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 $P_1 = Cp_1$, y la cantidad es igual a Q_1 .

Gráfico 1

LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LA REGULACIÓN



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 como resultado 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 intuye que una intervención regulatoria para eliminar cierto poder de mercado se justifica en la medida 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, no resulte conveniente realizar ningún 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 del gráfico es observar cómo la estructura define el comportamiento y éste a su vez el desempeño, y en conjunto, moldean a la política pero también la política refuerza o redefine las condiciones de competencia o de monopolio en un mercado específico.

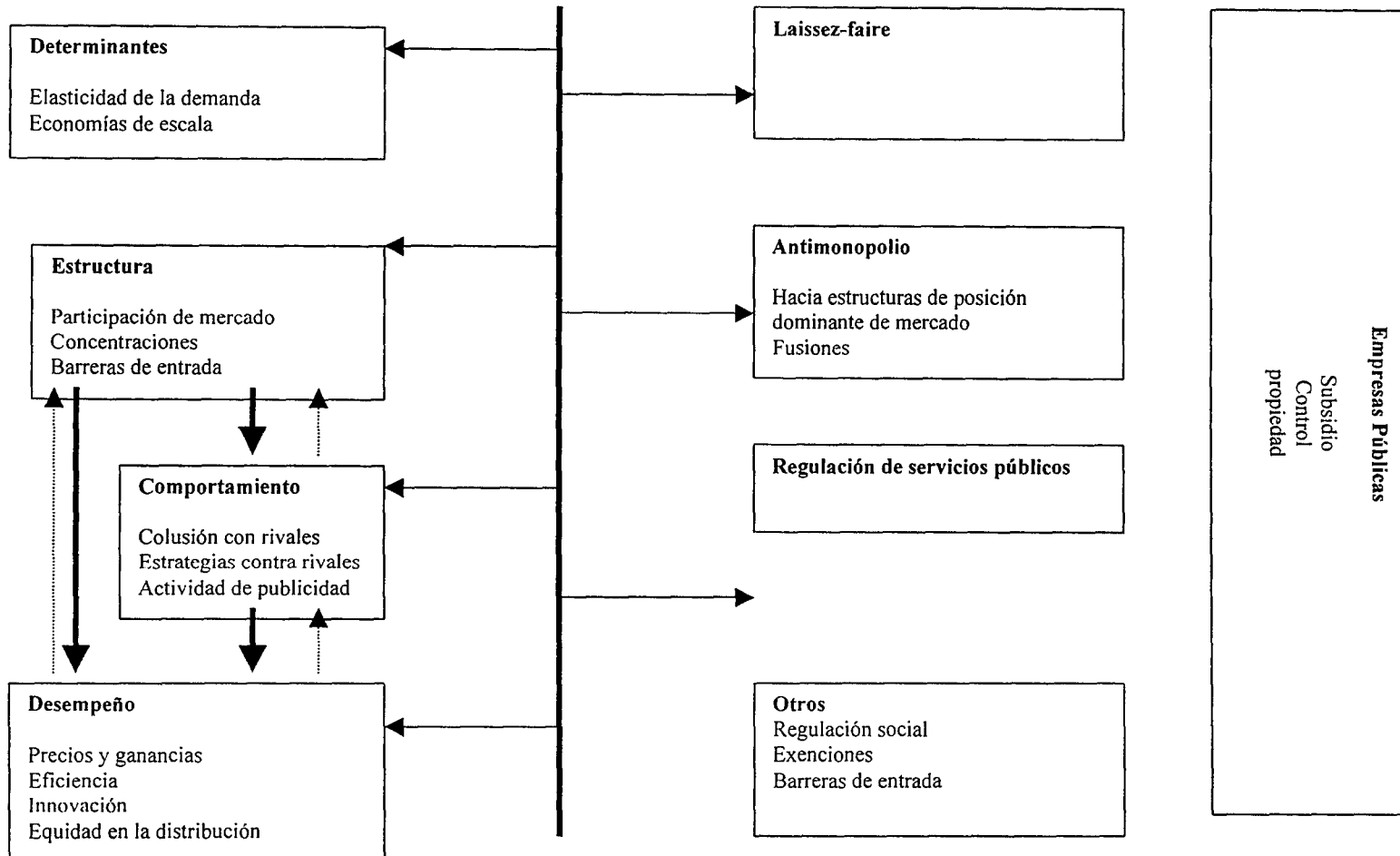
A lo largo de este capítulo, se ha querido mostrar que detrás del concepto de política de competencia, subyace la idea central de “competencia efectiva” la cual requiere no solamente un número razonable de competidores sino que además, que estos sean capaces de ejercer una fuerte presión mutua. Las condiciones estructurales de la competencia efectiva se refieren a la existencia de muchas empresas de tal manera que se imposibilite la colusión, que no existe 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 el mismo se presentan a continuación. En general, el monopolio o dominio de mercado puede surgir por buenas causas, por el aprovechamiento de economías de escala o por buen desempeño empresarial.⁵ También puede surgir por causas anticompetitivas que explotan o crean imperfecciones o fallas de mercado.

⁵ 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.

Gráfico 2

RELACIÓN ENTRE ESTRUCTURA, COMPORTAMIENTO Y DESEMPEÑO DE MERCADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ⁶

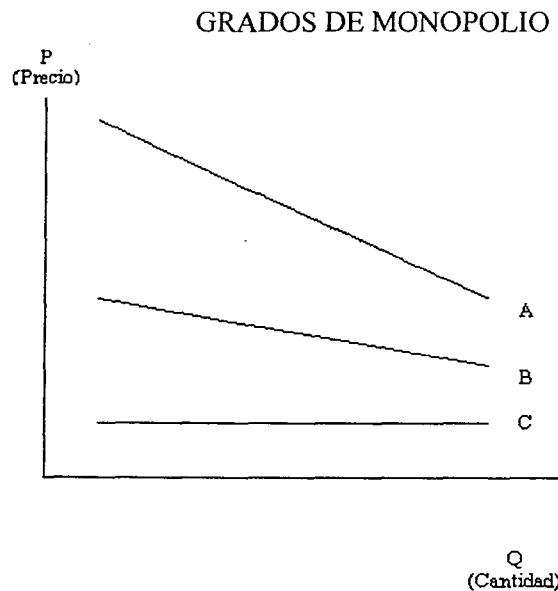


⁶ Shepherd (1997).

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 reducir precios y acercarse a su nivel de costos. La quinta categoría se refiere a la competencia monopolística y en esta existen muchos competidores con ligero poder de mercado. Por último y 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).

Lo importante de la categorización anterior es que introduce la noción de “grado o nivel de monopolio”. Como se aprecia en el gráfico 3 a continuación, una curva de demanda altamente elástica implica que la empresa tiene poca capacidad para elevar precios (curva C) y muestra que incluso con un pequeño aumento en el precio, la empresa no vende nada; en cambio la curva A es altamente inelástica y muestra que puede elevar los precios y aun así elevar la cantidad vendida.

Gráfico 3



- A = Curva de demanda de un monopolio.
Es posible todo un rango de precios.
- B = Curva de demanda con ligero poder de mercado.
- C = Curva de demanda de un competidor puro.
Solamente un nivel de precios es posible.

Si bien existen diversos grados de monopolio, cuando existe 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 4 a continuación se muestra el caso del efecto simple de un monopolio. La curva de ingreso marginal se encuentra por debajo de la de demanda y la curva de costo marginal, equivalente a la oferta se encuentran en el punto A. En este punto, con la cantidad Q_m y el precio igual al costo marginal CM el monopolio maximiza su ganancia.

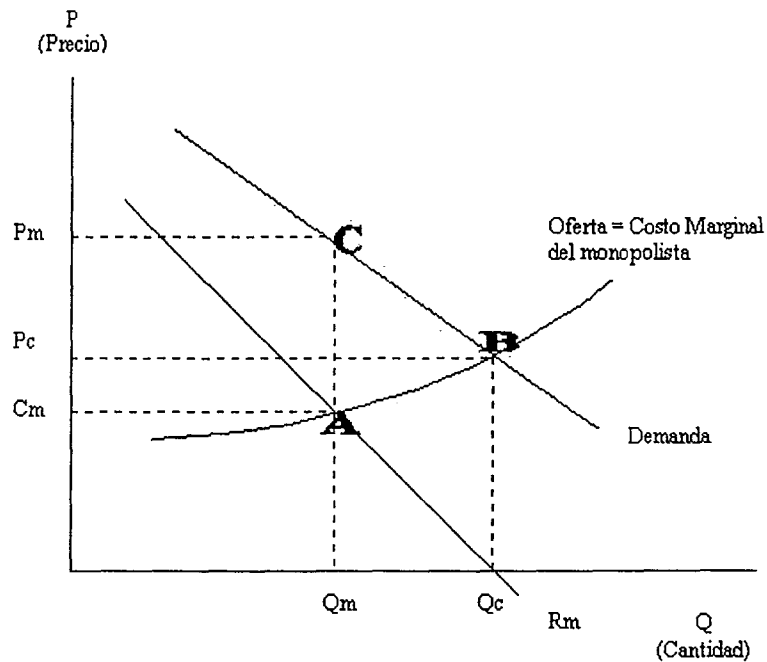
Los principales efectos del monopolio en términos de desempeño económico se refieren a: a) inadecuada asignación de recursos, en la medida que el nivel de producto es menor al nivel de eficiencia y eleva la brecha entre precios y costos marginales; b) redistribución, en la medida que las ganancias del monopolio trasladan ingresos y riqueza de los consumidores a los accionistas del monopolio; c) eficiencia, 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) reduce la presión por la innovación y la invención, en la medida que se pierde la estructura de incentivos.

Por otra parte, cuando se analiza la racionalidad de la regulación económica y de las políticas de competencia, cabe preguntarse ¿qué es competencia y por qué es necesaria? En términos muy generales, 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 cual las empresas u oferentes de forma independiente se disputan a los compradores con el 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, que conduce a tal rivalidad (o potencial rivalidad). En general, los economistas la entienden como un proceso que hace que las empresas se vuelvan más eficientes y capaces de ofrecer mejor diversidad de productos y servicios a precios más bajos, lo cual aumenta el bienestar del consumidor y la eficiencia en la asignación de los recursos. 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.

En otro nivel de análisis, la regulación, el derecho y la política de la competencia tienen por objeto defender el interés público frente al poder monopolístico. Ambos proporcionan a los poderes públicos un instrumento para alcanzar ese objetivo, 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:

Gráfico 4

EFECTO DE UN MONOPOLIO



- P = Precio
 Pm = Precio de monopolio
 Pc = Precio competitivo
 Cm = Costo marginal
 Qm = Cantidad de monopolio
 Qc = Cantidad competitiva
 Rm = Rendimiento marginal
 A = Nivel de maximización de ganancia del monopolista donde $Cm = Rm$
 B = Resultado competitivo donde $P = Cm$
 A-C = Brecha entre P y Cm causada por el Pm

- 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. Por ejemplo, las medidas reguladoras pueden haber permitido la coordinación de los precios, impedido la publicidad o exigido el reparto del mercado territorial. Otros ejemplos comprenden las leyes que prohíben las ventas a un precio inferior al costo, cuyo propósito es fomentar la competencia pero que a menudo se interpretan de una forma contraria a la competencia, y la categoría muy amplia de medidas reguladoras que restringen la competencia más de lo necesario para lograr los objetivos de la regulación. La modificación o supresión de esas medidas reguladoras obligan a las empresas afectadas a modificar sus hábitos y expectativas.

- 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 llevar a reconsiderar las premisas básicas a favor de la regulación, es decir, que las instituciones y la política de la competencia tal vez no sean adecuadas para impedir el monopolio y el ejercicio del dominio en el mercado.

- La regulación puede duplicar el derecho y la política de la competencia.

La coordinación y los abusos en un sector económico pueden impedirse tanto mediante regulación y reguladores como mediante el derecho y la política de la competencia. Por ejemplo, las medidas reguladoras pueden establecer normas de competencia leal o reglas de licitación que garanticen el carácter competitivo de las ofertas. No obstante, distintos reguladores pueden aplicar normas diferentes, y los cambios o diferencias entre instituciones reguladoras pueden poner de manifiesto que políticas aparentemente iguales han conducido a resultados prácticos diferentes.

- 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. Puede ser necesaria cierta coordinación para que esos instrumentos cumplan los fines para los que fueron elaborados en el contexto del derecho de la competencia (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),⁷ velando porque dichas prácticas no obstaculicen o anulen la consecución de los beneficios de la liberalización comercial. Este instrumento es el Conjunto de principios y normas equitativos 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).

⁷ Se refiere a los actos o comportamiento de empresas que abusan de 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.

a) Objetivos de la política de competencia

Se sostiene con mucha frecuencia que el objetivo básico de la política de competencia es proteger la competencia *per se* y no a los competidores.⁸ 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, todo con el propósito de promover la eficiencia económica⁹ (incluye la eficiencia “productiva” de las empresas, la eficiencia de mercados en la “asignación” de recursos, y la eficiencia “dinámica”), además de promover el bienestar del consumidor y el desarrollo económico (Petersmann, 1998). Para los fines del presente trabajo, los dos tipos de eficiencia promovidos por la competencia son la “eficiencia estática”,¹⁰ 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 que pueden utilizarse para fomentar una estructura y un comportamiento competitivo del mercado, que incluye pero no se limita a una legislación general en materia de competencia que aborde las prácticas anticompetitivas de las empresas (OMC, 1999). De esta manera se plantea 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, permitiendo que los oferentes respondan a las demandas de los consumidores de la forma menos costosa posible. El poder monopólico y la regulación ineficiente del gobierno, son las dos principales fuerzas que atentan contra este objetivo, de tal manera que la política y ley de competencia tratan de compensar su efecto. Sin embargo, es necesario plantear si

⁸ 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.

⁹ Muchas de las políticas y leyes de competencia consultadas en el Istmo Centroamericano, no especifican si el término 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, tales como prácticas comerciales restrictivas, monopolización, abuso de posición dominante de mercado, pueden variar notablemente, 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.

¹⁰ 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).

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, 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, pareciera demasiado estrecha y estática. Para las economías pequeñas en particular, se busca entre otras cosas, 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 competencia. Por lo anterior, las economías pequeñas requieren en principio un “grado óptimo de competencia”,¹¹ 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, 1999).

A continuación se presentan de forma resumida los objetivos y alcances de la política de competencia.

i) Promoción de la eficiencia económica. La promoción de la eficiencia económica es sin duda el objetivo más conocido y generalizado de la política de competencia. El concepto de eficiencia puede ser definido en términos de excedente del consumidor, excedente total o bienestar total.¹² Como ya se mencionó, la discusión se limita en esta parte a diferenciar entre eficiencia estática y dinámica. La eficiencia estática 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 costo más bajo posible (eficiencia productiva). La eficiencia dinámica en cambio, es mucho más importante que la estática, ya que se refiere a la introducción óptima de nuevos productos o de nuevos procesos de producción. Así, la competencia en los mercados promueve la eficiencia en la medida que: a) acerca los precios a los costos marginales; b) asegura que las empresas produzcan al menor costo posible, y c) 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 que generalmente se considera como una finalidad central de la política de competencia y que 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. Incluso en las jurisdicciones en las que la política de competencia persigue también la

¹¹ En las economías más avanzadas, se asume que el “grado óptimo de competencia” es el de “máxima competencia”, es decir, entre más competencia, mejor.

¹² 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 respectivos de los respectivos productores. El excedente total es la suma del excedente del consumidor y del excedente del productor.

consecución de otros objetivos económicos y sociales, se reconoce generalmente que la protección del consumidor es una meta importante o incluso central de esa política. Cuando se considere que el bienestar del consumidor es el objetivo principal de la política de competencia, dicho enfoque será 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 recaigan finalmente en los consumidores y no sean retenidos por los productores.

iii) Promoción del desarrollo económico. Para las economías pequeñas es imprescindible que las políticas se diseñen e implementen con el objeto de impulsar el desarrollo económico, para lo cual puede, en particular: a) promover una asignación eficiente de los recursos; b) proteger el bienestar de los consumidores; c) prevenir/enfrentar los niveles de concentración excesivos y la consiguiente rigidez estructural; d) enfrentar las prácticas anticompetitivas de las empresas (incluidas las multinacionales) que poseen una dimensión comercial y afectan particularmente a los países en desarrollo; e) aumentar la capacidad de atracción de una economía respecto de la inversión extranjera y apoyar al máximo los beneficios que dicha inversión aporta; f) ampliar los beneficios de la privatización y de las iniciativas de reforma reglamentaria y desregulación, y g) 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: i) promoción de la equidad y la justicia; ii) promoción de oportunidades para las pequeñas y medianas empresa; iii) integración del mercado; iv) promoción del desarrollo tecnológico y de la producción y el empleo nacional; v) 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 del diseño y la aplicación de la política. Se reitera que la selección de esos principios se basa en que sus efectos van más allá de 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.

i) Presunción a favor de los mercados competitivos. Un principio fundamental generalizado en la aplicación de la política de competencia es la noción de que en la mayor parte de las situaciones, el funcionamiento libre de los mercados competitivos, no distorsionados por la intervención estatal, generará resultados económicos y socialmente eficientes. Si bien es posible que no sea necesario que los mercados sean perfectamente competitivos para lograr esos resultados, deben ser “razonablemente competitivos”. Algunas de las características de los

mercados razonablemente competitivos son las siguientes: a) un nivel mínimo de desarrollo económico y una cultura de la calidad y de la competencia; b) mecanismos de regulación mejorados constantemente, teniendo en cuenta las prácticas y los usos establecidos; c) libertad de precios y su fijación mediante el libre juego de la competencia (mecanismo de competencia de la oferta y la demanda). Esto supone la presencia de múltiples agentes económicos; d) supervisión de las estructuras de los mercados y de las prácticas anticompetitivas, incluidos cárteles, acuerdos de convivencia, exclusividades y abuso de posiciones dominantes; e) transparencia y lealtad de las transacciones a fin de garantizar una cierta fluidez; f) libertad de entrada y salida de las mercancías, y g) neutralidad del Estado en sus relaciones con los agentes económicos.

El funcionamiento eficaz de los mercados competitivos puede verse afectado por deficiencias del mercado de diverso tipo, que pueden hacer necesaria la intervención estatal. Estas deficiencias son, entre otras: a) el problema de los monopolios y de otros comportamientos y estructuras del mercado que permiten que se ejercite el “poder del mercado”; b) “externalidades”, como la contaminación del medio ambiente, y c) situaciones en las que los agentes económicos disponen de información asimétrica en relación con las características del producto u otros aspectos de determinadas transacciones. Cada una de ellas puede tener consecuencias para la política de competencia.

La presunción a favor de los mercados abiertos y competitivos presenta algunos aspectos que contienen consecuencias adicionales para la política de competencia. En primer lugar, destaca la pertinencia de la liberalización del comercio y la inversión y la privatización y la desregulación para los objetivos de la política de competencia. En segundo lugar, el carácter complementario de la relación entre la ley sobre la competencia y la reglamentación favorable a la competencia, así como la importancia de las actividades en defensa de la competencia en relación con los aspectos de la reglamentación que traspasan los límites de lo necesario para dar respuesta a deficiencias concretas de funcionamiento del mercado. En tercer lugar, se destaca la importancia de los distintos instrumentos para la evaluación de las posibilidades de ejercer el poder del mercado. Por último, la presunción favorable a la competencia proporciona el fundamento del principio o axioma, según el cual “la política de competencia protege la competencia y no a los competidores”, un principio que orienta la aplicación de las políticas de competencia en varias esferas.

ii) Fomento de medidas externas e internas de apertura del mercado. Como se ha señalado, 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: a) 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 b) en consecuencia, puede resultar más difícil para los agentes del sector privado concertar acuerdos destinados a facilitar la función de la competencia extranjera. Se ha señalado que la liberalización de la inversión puede producir efectos similares. La privatización y la reforma de la reglamentación también pueden servir para crear las condiciones estructurales necesarias para una competencia saludable.

iii) Fomento de la competencia mediante una reglamentación favorable a la competencia. La reglamentación puede desempeñar una función favorable a la competencia para

abordar situaciones e ineficiencias del mercado causadas por la existencia de un monopolio natural. En segundo lugar, se ha sugerido que algunas veces, la reglamentación sectorial puede extrañar restricciones a la entrada de mercancías y/o a la fijación de precios en determinados sectores, no fundadas en consideraciones relacionadas con el funcionamiento deficiente del mercado. En tercer lugar, hasta cierto punto, determinadas formas de reglamentación que pueden considerarse necesarias para responder a determinadas deficiencias del mercado (por ejemplo, normas sobre productos relacionadas con la salud y otras normas de productos y prescripciones reglamentarias), en algunos casos pueden ir más allá de lo necesario para dar respuesta a esas exigencias y por consiguiente, pueden crear obstáculos innecesarios al comercio y a la competencia.

iv) Evaluación de las posibilidades para ejercer el poder del mercado. Un principio analítico básico de la política de competencia pertinente 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. Las preocupaciones por la capacidad de las empresas para ejercer el poder de mercado derivan directamente de: a) el esfuerzo para individualizar deficiencias concretas del mercado, y b) los objetivos de la política de competencia relacionados con el fomento de la eficiencia y el bienestar del consumidor. Centrarse expresamente en las posibilidades de ejercicio del poder de mercado es esencial para el análisis de las fusiones y alianzas estratégicas que se llevan a cabo en la mayoría de las jurisdicciones en la que esos acuerdos entran en el ámbito de la política de la competencia. Por lo general, también ocupa un lugar prominente en el examen de los casos en los que se alegan restricciones anticompetitivas verticales, abuso de la posición dominante o monopolización y otras prácticas. Entre los factores que se vinculan con la capacidad de ejercer el poder de mercado cabe mencionar un alto grado de concentración del mercado, la existencia de obstáculos a la entrada en el mercado y la falta de sustitutos de un producto suministrado por empresas cuyo comportamiento es objeto de examen. Además de la existencia de precios más elevados que los precios competitivos, el ejercicio del poder de mercado puede manifestarse por la disminución de la calidad del servicio o la falta de innovación en el mercado o los mercados correspondientes.

v) La distinción entre vínculos horizontales y verticales. Un principio básico de la política de competencia que puede ayudar a delimitar las posibilidades para que se ejerza el poder de mercado y que se utiliza en diversos aspectos del análisis de la política de competencia, es la distinción entre acuerdos comerciales 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 acuerdos 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 son las fusiones y empresas conjuntas.

La importancia de esta distinción estriba en lo siguiente: por su propia naturaleza, es más probable que los acuerdos horizontales tengan un efecto directo y negativo en la competencia (y, potencialmente, en el comercio) que los acuerdos verticales, y por consiguiente, den lugar a que se ejerza el poder de mercado. Este es el caso, en particular, de los acuerdos horizontales “flagrantes” (por ejemplo, cárteles que fijan precios o reparten mercados entre empresas que de otro modo, estarían en competencia recíproca). Estos acuerdos no tienen otro propósito que el

enriquecimiento de los productores a expensas de los consumidores y entrañan “pérdidas de peso muerto” en excedentes económicos. En consecuencia, en algunos países, esos acuerdos son considerados ilegales “*per se*” (por ejemplo, sin que sea necesaria una investigación minuciosa de sus repercusiones en el mercado o los mercados de que se trate). Hay un acuerdo internacional cada vez mayor en que los cárteles residuales o flagrantes deberían ser objeto de una prohibición más estricta con arreglo a legislación antimonopolio.¹³

Por otra parte, se reconoce generalmente que las restricciones verticales del mercado (o fusiones verticales), suelen responder a objetivos legítimos, favorables a la competencia y sólo en limitadas circunstancias constituyen una amenaza para ésta. En consecuencia, es importante que esos acuerdos se aprecien caso por caso o utilizando criterios razonables, que tengan en cuenta tanto sus beneficios potenciales como sus costos.

vi) Protección de la competencia como proceso y no de los diversos competidores. Un principio básico de la política de competencia al que se ha hecho referencia en diversas ocasiones es de que “la política de competencia protege la competencia y no a los competidores”. El principio indica que 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. El trato de las restricciones verticales del mercado proporciona aclaraciones útiles sobre este principio. A este respecto, según la situación de hecho y la legislación nacional determinada, podría suceder que las limitaciones verticales del mercado por parte de las empresas se considerasen aceptables desde el punto de vista de la política de competencia, incluso cuando resultaran en la exclusión de algunos competidores determinados (extranjeros o nacionales), siempre que el proceso de rivalidad en el mercado no sufriera restricciones considerables.

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 siguientes:

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”. Si bien hay distintas formas de expresar 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

¹³ A consecuencia de esto, en 1998, la OCDE adoptó una recomendación que instaba a prohibir estrictamente dichos acuerdos. En el Conjunto de las Naciones Unidas también se señala la importancia de establecer una clara prohibición de los cárteles horizontales. Ciertos acuerdos horizontales de otro tipo (por ejemplo, alianzas estratégicas y empresas conjuntas) pueden o no ser perjudiciales para la competencia, según la índole específica de cada acuerdo y de la situación del mercado.

administrativas, el derecho de interponer recurso ante los tribunales superiores y cuestiones conexas. Además, algunos observadores consideran que el derecho de las empresas a presentar peticiones directamente ante los tribunales en los casos en los que se alegue el incumplimiento de la ley sobre la competencia (“acciones privadas”) es un aspecto importante de las garantías procesales debidas. Según se señala en el Conjunto de las Naciones Unidas, otro elemento importante de las garantías procesales debidas, es el trato minucioso y la debida protección a la información confidencial que puede proporcionarse a las autoridades en el marco de las investigaciones.

Según algunas formulaciones, los principios de las garantías procesales debidas también exigen que la ley sobre la competencia sea administrada por organismos independientes encargados de su cumplimiento. No obstante, el grado de “independencia” que se considera apropiado puede lograrse de diferente manera en los distintos países. Por ejemplo, algunas jurisdicciones prefieren organismos administrativos de estructura independiente y diferenciada; en otras puede hacerse hincapié en las garantías de no injerencia de los ministros en los procedimientos individuales de aplicación. Por último, la cuestión de la adhesión al principio del “imperio de la ley”, es decir, la primacía de las normas sobre los procedimientos subjetivos de adopción de decisiones en materia de aplicación de política incluso puede ser más esencial.

ii) Optimizar el alcance y 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 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. Para la optimización del alcance de la política de competencia tal vez sea necesario examinar las excepciones vigentes y las excepciones derivadas de la aplicación de esa política. Además, se sugiere que en algunos casos, puede resultar muy ventajoso que sea más explícita la coordinación entre las funciones de la ley sobre la competencia y las políticas de reglamentación específicas por sector.

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. En el caso de los principios de trato nacional y trato de la nación más favorecida, es al parecer, consecuencia 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. No obstante la importancia intrínseca de esos principios, se ha sugerido que tal vez sea necesario formalizar y adaptar su aplicación a la esfera de la ley y política de competencia, como se ha hecho para los sectores de los servicios y de la propiedad intelectual en la Ronda Uruguay.

iv) Cooperación internacional. Dicha cooperación puede adoptar 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.

d) Enfoques de las políticas de competencia

Los Estados Unidos y la Unión Europea representan los dos enfoques básicos sobre los cuales se sustentan los diversos enfoques de las políticas de competencia. La diferencia fundamental tanto en la ley como en su aplicación radica en sus objetivos.

En los Estados Unidos la política antimonopolio (*antitrust*) está diseñada primordialmente para proteger el bienestar del consumidor y la producción de una diversidad de productos a precios razonables y combate de forma explícita, las concentraciones de poder económico.¹⁴

Por el contrario, en el enfoque europeo la visión es más amplia y la política de competencia se concibe como un medio para promover y propiciar la integración económica y la libre circulación de bienes y servicios dentro de los estados miembros. En este sentido, las fusiones, colusiones y otras formas de colaboración son vistas en muchos casos como necesarias para incrementar el desarrollo tecnológico y la competencia efectiva en los mercados globales. Asimismo, en la legislación europea se persiguen objetivos adicionales de equidad y empleo y de mayor cooperación entre las pequeñas y medianas empresas. (World Bank, 2001).

En el caso de los países centroamericanos, los diferentes anteproyectos de ley de Guatemala y El Salvador siguen un enfoque predominantemente europeo y en Honduras y Nicaragua no es posible delinear un enfoque único en este aspecto. En Costa Rica y Panamá sin embargo, se ha seguido un esquema similar al de la legislación mexicana, con una visión ecléctica, amplia y comprensiva de la política de competencia (Vargas, 1998).

En adición a lo anterior, existen modelos de competencia que si bien difieren entre si, coinciden en lo fundamental: analizar cómo los agentes económicos ejercen presión mutua para lograr un mejor desempeño. Estos modelos no serán analizados con detalle en este trabajo pero se mencionan a continuación con fines puramente ilustrativos: a) los modelos de equilibrio neoclásico que buscaba una asignación de recursos estrictamente eficiente; b) los modelos del proceso realista de rivalidad, los cuales sostienen que puede existir una fuerte competencia con pocos rivales en un proceso dinámico en el tiempo.¹⁵ Posteriormente y más recientemente, la nueva teoría de la organización industrial ha propuesto modelos más teóricos,¹⁶ así como la nueva escuela de análisis de Chicago y la teoría de la contestabilidad.¹⁷

¹⁴ El supuesto principal fondo del enfoque estadounidense es que un mercado por ser competitivo es eficiente.

¹⁵ El concepto de "destrucción creativa" de Schumpeter es el que más se acerca a esta noción de rivalidad.

¹⁶ Utilizando los supuestos de Cournot-Nash.

¹⁷ Muchas de estas escuelas y teorías han sido rechazadas y han dado espacio a avances recientes surgidos de nuevos enfoques empíricos de organización industrial.

2. Instrumentos de la política de competencia

El instrumento básico por excelencia de la política de competencia es la ley. Esta puede ser orgánica o genérica. En la orgánica se incluye a la Constitución y en la genérica a los códigos de comercio o leyes de sociedades, por las 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 a las leyes antimonopolio o leyes de libre competencia y éstas se centran en la prevención, control y supervisión de la concentración del poder de mercado. Existen también las leyes relativas a la protección de los derechos de propiedad intelectual, en especial de las patentes, marcas de fábrica o de comercio y derechos de autor. Por último, se encuentran las leyes sobre los servicios públicos que buscan garantizarle al público la prestación de servicios adecuados al menor costo posible y las leyes sobre la desregulación y la privatización. Existe otro grupo de leyes que no afectan directamente la concentración del poder de mercado pero sí las condiciones de competencia. Estas son las leyes sobre la usura, leyes sobre la inversión extranjera y leyes 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.

3. Competencia y competitividad

La competencia puede analizarse desde la perspectiva doméstica y desde la perspectiva internacional. La competitividad puede entenderse al nivel de la empresa y al nivel de la economía en su conjunto. Ante esto cabe preguntarse, ¿existe causalidad de las condiciones de competencia con respecto a las condiciones de competitividad? La respuesta no puede ser categórica ya que ciertamente existen interrelaciones y factores mutuamente condicionantes y complementarios.

Sin embargo, estas interrelaciones presentan un dilema para las economías pequeñas como las centroamericanas. Por una parte, uno de los factores esenciales de la competitividad es la innovación y el cambio tecnológico. La innovación se presenta cuando las empresas se comportan en el mercado siguiendo los principios fundamentales de la política de competencia. Ahora bien, la capacidad de innovar requiere mayor capacidad de producción y mayores recursos financieros y de conocimiento. Si las empresas entonces necesitan crecer para volverse más competitivas ¿cuáles son las implicaciones para la economía en términos de tamaño y ante la posibilidad de surgimiento de nuevos monopolios? ¿o se refiere a empresas muy grandes en economías pequeñas que deben ser incitadas a buscar nuevos y mayores mercados en el exterior? ¿cómo se resuelve el dilema de concentración de mercado versus mayor innovación?

Para las economías pequeñas, caracterizadas por limitaciones en su desarrollo institucional, jurídico y legal, es prioritario que los tomadores de decisiones se centren en asegurar la libre entrada y salida de empresas y la posibilidad de ser sometidas a la competencia.

En resumen, el análisis de las políticas de competencia parte del estudio y comprensión del concepto de competencia efectiva, de las diversas categorías de mercado que van desde los monopolios puros hasta la competencia perfecta. En el análisis específico, se mostraron las relaciones de la regulación y los costos de la intervención tanto en términos económicos como sociales, y se destacó el concepto de monopolio a partir del entendimiento del grado de monopolio y luego de los efectos en el desempeño económico de un monopolio puro. Buena parte, de los 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 de cómo la competencia y las políticas de competencia operan en diferentes esferas de la economía y en diferentes economías. El tratamiento conceptual de estos avances ha sido minimizado en esta parte, con el objeto de presentar los rasgos esenciales del concepto de competencia y de las políticas orientadas a propiciar mejores condiciones de competencia efectiva.

II. COSTA RICA

1. Introducción

Se llevaron a cabo reformas económicas importantes en Costa Rica a partir de la primera mitad de los años ochenta, entre las que destacaron 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 redujo el arancel promedio de más de 50% en 1985 a alrededor de 11% en el 2000, y se han liberado la 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 el resto de los países de la región. Lo que diferencia a Costa Rica del resto de los países en cuestión 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) y eso, hasta cierto punto se ha mantenido aun con las reformas económicas.

Costa Rica presenta una situación única en la región del Istmo Centroamericano 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 y, por otro, ha prácticamente cesado el traspaso al sector privado de las empresas que proveen servicios públicos. Así, en Costa Rica se han fomentado políticas para mejorar el funcionamiento del mercado pero manteniendo grandes monopolios del sector público que no están sujetos al marco legal antimonopolio y otras políticas de competencia. De todas formas, aun en este ámbito, se ha hecho un esfuerzo por modernizar la regulación e ir eliminando 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

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, que en los demás países del Istmo.

Las condiciones de competencia están respaldadas por el artículo 46 de la Constitución Política del año 1949, aun vigente, en el que se prohíben los monopolios de carácter particular y las prácticas que “restrinjan 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 más efectiva a través de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (LPCDEC) que se promulgó en 1995¹⁸ y que se inspira en gran medida en la ley antimonopólica mexicana.

La LPCDEC se propone proteger los intereses y derechos legítimos del consumidor y promover la libre competencia. Esto último, a través de la prohibición de las prácticas monopólicas 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. Su ámbito de aplicación 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 LPCDC, destacando 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, se creó también la Comisión de Desregulación en 1998 con el fin de mejorar las condiciones para las inversiones mediante la simplificación de trámites.¹⁹

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, 1997; Sittenfeld, 1998). Esta Comisión está conformada por cinco miembros propietarios y cinco suplentes, nombrados por el Poder Ejecutivo, propuesta del MEIC. Dicha Comisión se ocupa de tres áreas de competencia: la desregulación económica, regulación de algunos precios²⁰ (temporalmente) y la aplicación de la ley de competencia en lo que atañe al aspecto antimonopólico. 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 de la CNC, que ha cobrado creciente importancia (Sittenfeld, 1998).

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 su evaluación de reglamentos, leyes, acuerdos y otros actos administrativos que afecten negativamente la libre

¹⁸ Se promulgó anteriormente la Ley de Defensoría del Consumidor en 1975, pero no operó.

¹⁹ 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.

²⁰ Actualmente la CPC controla el precio del arroz y el de fruta de palma.

competencia. Tercero, la investigación de oficio o por denuncia de las prácticas anticompetencia. Aun más, la CPC tiene la facultad —a través del artículo 11— de hacer un seguimiento de los mercados en los que existen pocos actores económicos y donde potencialmente puede haber prácticas monopólicas y oligopólicas (Dachner, Sittenfeld, Weinstock, 1997; Sittenfeld, 1998).

Finalmente, las sanciones que puede aplicar la CPC son: la suspensión, corrección o la supresión de la práctica o concentración, dependiendo del caso, la desconcentración total o parcial en los casos en que haya habido una concentración indebida y, por último, la Comisión puede imponer una multa de distintos montos, dependiendo de la gravedad de la práctica monopólica.

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 de 1999. Estas penalidades se aplicaron a empresas que efectuaron prácticas anticompetitivas tales como acuerdos para fijar precios, negativa de entrega de información, impedimento a la entrada de nuevos competidores, entre otras.²¹ Cabe mencionar que cada año se han presentado un creciente número de casos ante la CPC, lo cual indica que ha ido adquiriendo legitimidad en 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 hace mucho más difícil controlar y evitar las concentraciones. Así, sólo se puede actuar sobre las concentraciones una vez que éstas han ocurrido, lo cual hace mucho más costoso el proceso que si hubiera 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.

Por otra parte, 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

²¹ Véase [www:meic.go.cr](http://www.meic.go.cr)

Autoridad Reguladora) para evaluar la calidad de los servicios y pueden opinar sobre los procedimientos seguidos para la fijación de tarifas.

Además de crear las regulaciones necesarias para el mejor funcionamiento de los mercados, debieron desarrollarse una serie de otros mecanismos para facilitar la mayor participación del sector privado en una serie de esferas anteriormente reservadas al sector público. Destacan entre éstas la Ley de Concesión de Obra Pública aprobada en 1993. Sin embargo, la búsqueda de una forma legal adecuada para concesionar 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.²² De hecho, para poder concesionar el aeropuerto Juan Santamaría, se buscó una forma diferente a través de la figura de “gestión interesada”²³ (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 dichas empresas se comenzaron a desincorporar. De esta forma, entre 1987 y 1991 se vendieron 57 empresas estatales pertenecientes a CODESA, las que en los años ochenta causaron una pérdida por 17 000 millones de dólares (CEPAL, 1990; Sittenfeld, 1998). 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 la Consejo Nacional de Producción (CNP).

Aparte de las empresas mencionadas, el proceso de privatización ha avanzado poco en Costa Rica y actualmente lo seguros, las telecomunicaciones y la distribución de la energía eléctrica, el agua, la producción e importación de combustibles y 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 sectores de la sociedad civil, sindicatos, entre otros actores. 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 Nacional 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. Sin embargo, esta propuesta después de ser largamente discutida fue rechazada por diversos sectores sociales, de manera que en el año 2000 quedó descartada.

²² Las actividades excluidas son los ferrocarriles, las ferrovías y los aeropuertos, así como obras existentes en muelles (sí pueden concesionarse obras nuevas en muelles).

²³ 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.

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

En materia de regulación, en Costa Rica, ha habido un proceso de centralización de esa tarea en un solo ente. Ese proceso ocurrió lentamente a partir de 1941 cuando comenzaron a agregársele funciones de regulación al Organismo Regulador del Suministro Eléctrico. En 1996, este ente se transformó en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Al regular los servicios públicos que se le asignan por ley, los objetivos de la ARESEP incluyen: a) armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestatarios de los servicios públicos; b) procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestatarios de los servicios públicos; c) fijar precios de los servicios, de acuerdo a los “costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad...” d) supervisar que se cumplan los requisitos de cantidad, calidad y continuidad de los servicios públicos; e) velar por la protección al ambiente, al prestarse los servicios regulados u otorgamiento de 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 diez veces e valor del daño causado. Finalmente, es atribución del 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 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 en aquellos aspectos en que el poder ejecutivo tiene incidencia que a la base legal. De aquí salieron 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, entre otros (Jiménez, 2001; Villalobos, 2001).

A pesar de estos esfuerzos y los importantes avances en materia de regulación, todavía se requiere una revisión integral de ese sistema para hacerlo comparable con otros sistemas más eficientes. Entre los obstáculos enfrentados se encuentra 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.²⁴ 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 realizar recomendaciones sobre todas las nuevas disposiciones del gobierno antes de que éstas salgan a la luz, con el fin de evitar una sobrerregulación. También el papel paralizante de la Asamblea Legislativa que puede, con la iniciativa de uno solo de sus miembros, paralizar una iniciativa de ley ha sido un obstáculo para la simplificación administrativa de trámites (Thompson, 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 del Istmo Centroamericano, Costa Rica tiene la mayor penetración de servicio telefónico, tanto privado como público. En 2000, había 24.9 líneas telefónicas por cada 100 habitantes, siguiéndole Panamá con 16.4 y Nicaragua, el país con la menor densidad telefónica, contaba con sólo 3 líneas por cada cien habitantes (véase el cuadro B-4). De todas formas, la densidad telefónica de Costa Rica está por debajo del promedio del continente americano, es decir, 35.18 líneas por cada 100 habitantes y las diferencias en el acceso telefónico urbano y el resto del país aun es desbalanceado.

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. En los últimos años han tendido a rebalancearse las tarifas, pero lentamente y las tarifas telefónicas domésticas por minuto son las más bajas de la región. Por otra parte, también las llamadas a los Estados Unidos son las más bajas de la región, de forma que no se aprecia muy claramente la racionalidad de los subsidios actuales (véase el cuadro B-2).

A pesar de haberse retrasado en hacer innovaciones en 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 ha más que duplicado la disponibilidad de teléfonos públicos en ese período; el número de teléfonos fijos se estima habrá aumentado en más de 40% entre 1998 y 2002; se ha triplicado la disponibilidad de teléfonos celulares durante los últimos tres años (aunque aun está superando el rezago que tenía respecto a algunos otros países,²⁵ véase el cuadro B-4); y en el servicio de Internet se está experimentando un cambio tecnológico muy importante.

²⁴ Un ejemplo de estas dificultades se refleja en la decisión de la Sala Constitucional de refrendar el derecho de los colegios profesionales de determinar tarifas uniformes y obligatorias para sus agremiados (Thompson, 2001).

²⁵ 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).

El acceso a Internet es mucho mayor en Costa Rica que en el resto de la región, mostrando niveles de vida más alto y mejor distribución del ingreso pero la calidad del servicio no ha sido adecuada. En 2001, sin embargo, se introdujo un nuevo sistema, conocido como Internet 2 que permite a los usuarios un servicio mucho más rápido al que existía y en 2002 se tienen 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 provee el servicio desde sus inicios e ICE que provee el servicio de Internet 2, introduciéndose así más competencia en este mercado.²⁶

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 lo anterior, 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), ha logrado mecanismos de licitación más expeditos, e incluso ser exento de estos procesos de licitación en caso de que el monto de la licitación sea por montos pequeños, así como manejar más libremente sus ingresos con propósito de inversiones. La cobertura del servicio eléctrico era de 97% del territorio nacional en 2000.

Con el fin de complementar la generación de energía eléctrica del ICE con generación privada, se ha ido abriendo este servicio a la empresa privada. En 1990, se pasó una ley (Ley # 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 (Ley No. 7588) amplió la potencial participación del sector privado a 30% del total de generación. La diferencia central entre la primera y la segunda ley es que en la primera las empresas privadas no tenían que competir para poder venderle electricidad al ICE, mientras con la segunda las empresas deben someterse a licitación.

El ICE sigue teniendo el monopolio de la transmisión de energía, mientras en la generación existe más competencia. Sin embargo, el ICE ejerce un fuerte poder de mercado por 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 al 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 (Véase el cuadro 1).

²⁶ <http://www.comtelca.hn>.

Cuadro 1

COSTA RICA: PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE ELECTRICIDAD
EN EL 2000 SEGMENTO DE PRODUCCIÓN

	Tipo de central a/	Número de centrales	Capacidad instalada (MW)	Producción (GWh)	Participación (%)
En operación a diciembre 2000		63	1 699	6 933	100.0
1 Empresas públicas		28	1 449	5 624	81.1
1.1 ICE b/		20	1 368	5 258	75.8
Hidroeléctricas	H	13	979	4 403	63.5
Geotérmicas	G	2	115	790	11.4
Termoeléctricas	TG,D	5	274	64	0.9
1.2 CNFL (hidroeléctricas)	H	8	81	366	5.3
2 PPAs y		28	207	1 105	15.9
Generadores independientes					
2.1 Hidroeléctricas	H	25	135	737	10.6
2.2 Geotérmica	G	1	30	186	2.7
2.3 Eólicas	E	3	42	183	2.6
3 Cogeneradores		1	12	19	0.3
3.1 Azucarera El Viejo	Co		retirada en 2000	7	0.1
3.2 Ing. Taboga	Co	1	12	12	0.2
4 Cooperativas		6	30	185	2.7
4.1 ESPH	H	2	2	19	0.3
4.2 JASEC	H	3	20	134	1.9
4.3 Coopelesca	H	1	8	32	0.5
Compras (+) o ventas (-) al exterior				-497	
Índice Herfindhal- Hirschman c/ =	5 910	d/			
	9 445	e/			

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Co: cogeneración en ingenios azucareros; D: motores ciclo diesel; E: eólicas; G: geotermias; H: hidroeléctricas; TG: turbinas de gas; V: termoeléctrica convencional a base de búnker.

b/ El desglose de la generación del ICE es sólo con fines indicativos. No está contemplada la desintegración de la generación de esta empresa.

c/ El índice Herfindhal-Hirschman Index (HHI), es la sumatoria de los cuadrados de las participaciones de cada agente.

d/ HHI calculado considerando cada productor PPA como agente individual.

e/ HHI calculado considerando al conjunto de productores PPA dentro de la producción del ICE.

Por otra parte, en materia de regulación tarifaria se han hecho progresos, al simplificarla, y al 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 de manera que contribuye a determinar en forma más eficiente esas tarifas. Por ejemplo, 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 con carácter monopólico —Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)— que maneja íntegramente la refinación, el almacenamiento, importación y 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 con el fin de 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 el ARESEP en todas las etapas de la cadena productiva hasta llegar al consumidor final. La gestión de RECOPE se hace dentro de un marco institucional estrecho que incluye la ARESEP y una serie de otras instituciones públicas que hace lenta 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 a 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 al precio. En materia de gas licuado, la distribución minorista también la realiza 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 fuerza a los clientes a permanecer ligados a un solo distribuidor.

Costa Rica es el único país del Istmo Centroamericano que cuenta con un sistema de poliductos, pertenecientes a RECOPE, que permite realizar la transportación mayorista de los derivados del petróleo. Debido a que este tipo de distribución es más económica que la realizada a través de transporte en camiones, las posibilidades de abrir esta actividad a transportistas del sector privado son limitadas, a menos que éstos tengan acceso a los poliductos. Actualmente se estudia la posibilidad de ampliar la red de poliductos, pues la que existe se encuentra saturada.

A pesar de su condición de monopolio, RECOPE presenta un menor margen conglobado²⁷ de ganancia que aquel de países como El Salvador y Nicaragua donde existe una mayor libertad de precios y varios operadores en el mercado.

²⁷ 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 de Costa Rica al 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 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 Salvaguarda en 1996.

En 1995, se creó una Oficina de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia para encargarse de todos los procedimientos administrativos que pudieran surgir en esta materia. Esta oficina desapareció en 2000 y sus funciones las asimiló 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 han aplicado derechos *antidumping*, compensatorios o medidas de salvaguardia,²⁸ salvo algunas medidas de salvaguardias especiales basadas en el Acuerdo sobre Agricultura (que le permitió aplicar precios de referencia) (Artículo V del GATT). Los productos afectados por estas medidas fueron frijol negro, el arroz en granza, descascarillado y semiblanqueado o pulido.

Lo más importante que ha ocurrido en los últimos años ha sido el intento por parte de los Estados Unidos en 1995 de 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 resolvió el caso 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.

²⁸ Entre 1995 y 2000 se llevaron a cabo cuatro investigaciones por parte de Costa Rica, pero ninguna de ellas resultó en medidas comerciales. Los casos fueron: Láminas de polimetacrilato demetilo importadas de México; cebolla seca de EEUU, Guatemala y Nicaragua; refrigeradores domésticos de México; e inodoros y lavamanos de loza vitrificada de Venezuela (iniciados entre 1996 y 1998).

III. EL SALVADOR

1. Introducción

El Salvador, al igual que la mayoría de países centroamericanos, impulsó durante la década de los noventa un proceso profundo de 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”²⁹ y se centró en su primera fase, en el proceso 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 reducción de las protecciones arancelarias o liberalización comercial. El proceso en general se caracterizó por contar con casos de relativo éxito, otros menos exitosos y otros altamente cuestionados por la forma como fueron implementados. Sin embargo, es posible sostener que en esta etapa del proceso y 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, mejores 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.³⁰

Buena parte de los efectos adversos del proceso de reforma económica se explica 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 recurso 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 de las condiciones de competencia efectiva quedaron relegadas del debate y del posterior diseño de la política pública.

En el documento se sostiene que El Salvador, al igual que la mayoría de países latinoamericanos reconoce la necesidad de contar primero, con un marco internacional de reglas y normas de competencia que beneficien el comercio internacional y; además, con una política de competencia que fomente la competitividad, aumente la eficiencia y bienestar del consumidor y 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. Como se verá más adelante, en el país se están haciendo esfuerzos por alcanzar estos objetivos y la existencia de varios anteproyectos de ley de libre competencia es una muestra del 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.

²⁹ Williamson (1990), Williamson (1993).

³⁰ Katz (1999).

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 desde principios de los noventa, no ha sido sino hasta en los últimos dos años que el debate ha resurgido con más fuerza, creando una Comisión de Fomento de la Competencia dentro de la Asamblea Legislativa y cinco anteproyectos de ley que están siendo debatidos y analizados por esta Comisión. En un sentido más restringido, el país cuenta con 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, los cuales cuentan con 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 señalan la prohibición de prácticas monopólicas. Sin embargo, no existe ningún cuerpo normativo-legal que haga efectiva esa disposición constitucional. Adicionalmente, el Código Penal en el artículo 232, señala sanciones sobre delitos relativos al mercado, la libre competencia y la protección al consumidor. No se trata en este apartado de realizar un ejercicio exhaustivo de legislación comparada de todos los anteproyectos de ley existentes, pero sí de presentar una visión muy resumida de sus rasgos esenciales y de las divergencias en muchos de los aspectos centrales de la ley, ya que se considera que una legislación moderna sobre competencia es un elemento central de la política de competencia. La legislación sobre competencia que eventualmente se aprobaría en el país sería el resultado del consenso alcanzado entre diversos anteproyectos de ley presentados a consideración de la Asamblea Legislativa. En el cuadro A-4 del Anexo se presenta una comparación de las propuestas, de sus objetivos, ámbitos de aplicación, exclusiones, conductas prohibidas, institucionalidad propuesta y procedimientos. A continuación se presenta una síntesis de cada una de las propuestas:

Anteproyecto 1: de ley de libre competencia presentado por el Ministerio de Economía. Se cuentan con dos borradores de este anteproyecto de ley y en ambos casos se define el objetivo de la ley en términos de “preservar y promover la competencia, para incrementar la eficiencia económica y el bienestar del consumidor.” A esta ley estarían sujetos todos los agentes económicos. El “borrador 7” propone crear dos instituciones: una Dirección General de Competencia del Ministerio de Economía y un Tribunal de Competencia. El “borrador 8” en cambio propone una Superintendencia de la libre competencia y un tribunal de la libre competencia.

Anteproyecto 2: ley de defensa de la libre competencia, presentado por el Partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). El objeto de esta propuesta de ley es “garantizar la libre competencia mediante la prevención, eliminación y sanción de toda práctica monopolística y restrictiva que lesionen el funcionamiento eficiente del mercado, causando efectos perjudiciales para el comercio o el desarrollo económico.” A esta ley estarían sujetos

todos los agentes económicos. Se propone la creación de la Comisión Nacional de la Libre Competencia, como una institución desconcentrada del Ministerio de Economía.

Anteproyecto 3: ley de la libre competencia presentado por el Centro de Defensa del Consumidor (CDC) y la Fundación para el Desarrollo Económico (FUNDE). El objeto de la ley es “proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención, control y eliminación de prácticas monopólicas u oligopólicas de competencia desleal y otras restricciones viciadas al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios en el territorio de la República, sin perjuicio de tratados o convenios vigentes”. A esta ley estarían sujetos todos los agentes económicos y propone la creación de la Comisión Nacional de la Libre Competencia, como institución descentralizada del Ministerio de Economía.

Anteproyecto 4: de ley de libre competencia presentado por el Partido de Conciliación Nacional (PCN). En este anteproyecto se prohíben y sancionan los actos y conductas “relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general”. A esta ley estarían sujetos todos los agentes económicos. Se propone la creación del Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia como una institución descentralizada del Ministerio de Economía.

Anteproyecto 5: ley de libre competencia presentado por algunos integrantes de la Comisión de Fomento de la Libre Competencia. El objetivo de este proyecto de ley es “presentar y promover la competencia, para incrementar la eficiencia económica y el bienestar al consumidor”. A esta ley estarían sujetos todos los agentes económicos. Se propone la creación de la Dirección General de Competencia en el ramo de Economía.

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 y encargadas de velar por el cumplimiento de la ley. La propuesta hecha por el Ministerio de Economía se ha adaptado 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 y 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, se acompañó por la venta de hoteles, ingenios, zonas francas y la empresa de cemento del país, así como por 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 la venta de las empresas distribuidoras de energía eléctrica y telecomunicaciones. Un proceso 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. El cuadro 2 muestra un resumen de los eventos más importantes del proceso de privatizaciones en el país ³¹ y evidencia que esta etapa del proceso se constituyó en una de las reformas más profundas de la región.

Por otra parte, el proceso de reforma regulatoria ³² 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 inestabilidad que caracteriza a los precios de esos productos en los mercados internacionales, pero posteriormente fue eliminado” (PNUD, 2001).

Posteriormente y de forma gradual, el proceso de reforma se extendió a la apertura y liberalización comercial, ésta incluyó los mecanismos convencionales de reducción gradual y eliminación de aranceles a las importaciones (véase el cuadro 3 abajo y el cuadro B-1 del Anexo) y a las barreras no arancelarias y 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 y que consistió en la reducción del techo arancelario de 290% a 30% y en el aumento del piso de 0% a 5%. Para 1995, el arancel promedio no ponderado fue de aproximadamente 10%; ii) la reactivación del Mercado Común Centroamericano 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.

³¹ PNUD (2001).

³² La reforma regulatoria en este contexto se refiere a las formas más eficientes, mejores y baratas de regular, lo cual puede implicar la sustitución de los sistemas de regulación de “normas y castigos” en los cuales se especifica como una empresa debe cumplir con determinada regulación. El concepto incluye también al 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 a la OCDE, las regulaciones económicas interviene 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.

Cuadro 2

RESUMEN DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN EN EL SALVADOR

Fecha o período	Acción
<i>Sector Financiero</i>	
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo
1991-1994	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de 5 bancos y 3 financieras por un valor de más de ¢1 200 millones
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones y Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Inició el nuevo Sistema de Ahorro para Pensiones con 5 Administradoras de Fondos de Pensiones (Las AFP)
<i>Sector Electricidad</i>	
Desde 1992	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio de la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica y creación de cuatro sociedades que absorbieron los activos de esas empresas y la posterior Ley de Privatización de las Distribuidoras de Electricidad
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Electricidad
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Venta del 20% de las acciones reservadas a los trabajadores
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Subasta del 75% correspondiente a inversionistas extranjeros. Las ventas superan los \$586 millones
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de ETESAL (Empresa Transmisora de El Salvador, S.A. de C.V.) y GESAL (Geotérmica Salvadoreña) escindiéndolas de CEL, con el propósito de su posterior privatización.
<i>Sector Telecomunicaciones</i>	
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Telecomunicaciones
1998	<ul style="list-style-type: none"> • ANTEL se divide en dos empresas, CTE-ANTEL e INTEL
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Venta en subasta pública del 51% de las acciones de CTE-ANTEL, por un valor de 275 millones de dólares a France Telecom como socio mayoritario. De este monto, 67.3 millones de dólares fueron capital local (Super Selectos, Visa, TCS, BanCo, Grupo Araujo, H. De Sola, Banco Salvadoreño, Fabril de Aceites, TACA y otros)
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Venta INTEL por un valor de 41 millones de dólares con Telefónica de España como socio mayoritario
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del fondo Especial de los Recursos provenientes de la privatización de ANTEL
<i>Otros sectores</i>	
1994	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Privatización de Ingenios y Plantas de Alcohol
1994-	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio de la privatización de cinco ingenios • Venta de Zona Franca de San Bartolo • Venta de Cemento Maya • Venta de planta Torrefactora de Café • Venta de plantas de almacenamiento del Instituto Regulador de Abastecimientos • Venta de bodegas de almacenamiento del Banco de Fomento Agropecuario • Traslado de activos del Instituto de Vivienda Urbana (IVU) al Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) • Contratos de administración privada de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) y del Instituto Tecnológico de Centro América (ITCA). • Venta de subasta pública de beneficios de café, maquinaria y otros activos de INCAFE

Fuente: PNUD (2001), Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2000.

Cuadro 3

PROGRAMA DE DESGRAVACION ARANCELARIA

(Porcentajes)

	1/12/96	01/07/97	01/01/98	01/07/98	01/01/99	01/07/99
Bienes de capital	0	0	0	0	0	0
Materias primas	0	0	0	0	0	0
Bienes intermedios a/	10	9	8	7	6	5
Bienes intermedios b/	15	14	13	12	11	10
Bienes finales	20	19	18	17	16	15

Fuente: Ministerio de Economía y PNUD (2000).

a/ No se producen en Centroamérica.

b/ Se producen en Centroamérica.

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

Con el objeto de insertar a la economía a los mercados globales y volverla más competitiva, se impulsó en El Salvador un proceso de reforma económica y de regulación, en el cual destacaron 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 adecuadamente capacitados en el desempeño de estas actividades. Con esto no se dice que las instituciones no fueron creadas sino que no fueron creadas con el apoyo político, financiero y de recursos humanos calificados para desarrollar acciones acordes al mandato dado por la ley. Adicionalmente, se sostiene que ante la ausencia de una reforma institucional igualmente profunda se sumaba el problema generado alrededor del papel del Estado en este nuevo contexto y la necesidad de cumplir los objetivos previstos en el proceso de privatización que consistían en elevar la competitividad, la eficiencia y el bienestar del consumidor, mediante los canales de transmisión de la competencia o de la regulación.

La situación anterior llevó a que algunos de los sectores privatizados no cuenten en la actualidad con suficiente competencia efectiva, y que sus respectivas instituciones de supervisión y vigilancia se hayan debilitado con el tiempo o que no hayan 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 bajo 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, explotar el espectro radioeléctrico con precios y condiciones entre operadores negociados libremente.

En el mercado de la telefonía celular es donde se pueden observar los logros más notables del sector, ya que la competencia en este segmento de la telefonía ha llevado a una rápida expansión de cobertura y servicios y 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 además del ingreso de CTE-TELECOM, se sentaron las bases de un mercado que continúa en expansión y que ha conllevado la inclusión de servicios de larga distancia, internet y ampliación de la infraestructura y red de la telefonía móvil. Esta competencia efectiva redujo en 50% el precio por servicio e incremento el número de usuarios en 500% en dos años.

La competencia en la telefonía celular es dura y permanente y el consumidor cuenta con una mayor cantidad de servicios y una reducción notable de tarifas, por lo que algunos de los beneficios que conlleva la competencia efectiva se reflejan de forma muy clara en este sector.

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 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 ésta última la que logró la compra de la empresa, iniciándose así en noviembre de 1998 un proceso de reingeniería y reestructuración nacional e internacional.³³ Si bien existen 7 empresas operando, más del 90% del mercado de telefonía fija pertenece a la empresa TELECOM.³⁴ (véase el cuadro B-3 del Anexo). En el caso de las llamadas internacionales las tarifas salvadoreñas se encuentran por encima del promedio latinoamericano en un 18% y más de siete veces por encima de las tarifas aplicadas en los Estados Unidos.³⁵

En resumen, tanto en El Salvador como el resto de países centroamericanos, el sector de telecomunicaciones ha sido privatizado y si bien este proceso contó con una activa participación de los sectores privados, condujo a adoptar políticas que se concentraron 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

³³ Bonilla (1999).

³⁴ De acuerdo con estudios comparativos realizados en la región y de acuerdo a 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 décimo quinto lugar.

³⁵ 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.

móvil y celular están siendo adoptadas por las redes de líneas fijas. Sin embargo, existen otras realidades que persisten. De acuerdo a cifras de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ³⁶ 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.

De lo anterior se deduce que 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 incluir la existencia de competencia efectiva, la participación del sector privado y una regulación y supervisión independiente y autónoma. ³⁷ 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) ³⁸ y el rebalanceo de las tarifas, así como la enorme tarea de capacitar adecuadamente a sus recursos humanos para enfrentar estos nuevos desafíos institucionales.

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 señala 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 al modelo adoptado por El Salvador y por otros países como Guatemala y Panamá. ³⁹ En un estudio de la CEPAL ⁴⁰ 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 permite que los distribuidores y grandes consumidores puedan comprar directamente a los productores y a los comercializadores.

Con la estructura actual de la industria, la desintegración vertical es mandatoria en El Salvador, Guatemala y Panamá y solamente una empresa estatal guatemalteca permanece operando con dicha integración vertical. En el cuadro 4 a continuación se

³⁶ UIT (2000).

³⁷ El sector de telecomunicaciones está sujeto a externalidades de redes en el sentido 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”.

³⁸ 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 dentro de los países que han adoptado este nuevo esquema.

³⁹ 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.

⁴⁰ CEPAL (2001b).

presenta la participación en el mercado de electricidad por segmento de producción, con cifras de 2000. Además se incluye información con el Índice de Concentración Herfindahl-Hirschman (HHI).

A 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 la seguridad del mismo y asegura la calidad mínima de los servicios y suministros. El MM opera con dos mecanismos básicos para la compraventa de electricidad: a) el mercado de contratos (MC), el cual funciona de forma libre entre las partes participantes del MM; b) el mercado regulador del sistema (MRS), salda las diferencias entre la realidad y los compromisos adquiridos, como faltantes y sobrantes.⁴¹

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, las cuales generan el 93% de la producción nacional, entre 5%-6% es importado 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 CEL. La empresa Duke en cambio tuvo casi un 13% de participación en 2000 y logró influir en el despacho hidroeléctrico de las centrales de CEL.

El mercado mayorista en El Salvador es un mercado emergente de contratos representado casi un 88% 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.⁴²

Por último, se destaca que 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 aun más si el Duke incrementara su capacidad de producción.

⁴¹ Ibídem.

⁴² Ibídem.

Cuadro 4

EL SALVADOR: PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE ELECTRICIDAD EN EL 2000
SEGMENTO DE PRODUCCIÓN

	Tipo de central a/	Número de centrales	Capacidad instalada (MW)	Producción (GWh) b/	Participación (%)
En operación a diciembre del 2000		19	1 114	4 195	100.0
1 Empresas públicas		6	556	1 961	46.8
1.1 CEL					
Hidro 1 (Guajoyo y Cerrón Grande)	H	2	155	395	9.4
Hidro 2 (15 de septiembre y 5 de noviembre)	H	2	240	780	18.6
1.2 Generadora Geotérmica S.A. de C.V.	G	2	161	786	18.7
2 PPAs y Generadores independientes		13	558	1 538	36.7
2.1 Nejapa Power	D	1	145	930	22.2
2.3 Duke Energy Int.	V,TG	3	402	543	12.9
2.4 CECSA (Cucumayacán)	H	7	8	23	0.5
2.5 HSDMCo (De Matheu)	H	1	1	3	0.1
2.6 SHS (Sensunapán)	H	1	3	17	0.4
2.7 CLESA (origén térmico) c/				22	0.5
Compras (+) o ventas (-) al exterior				696	16.6
Índice Herfindhal-Hirschman (HHI) d/	3 120	e/			
	5 193	f/			

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Ca: carbóelctricas; D: motores de ciclo diesel; g: geotérmicas; H: hidroelctricas; T: termoelctricas; TG: turbinas de gas; V: termoelctrica convencional.

b/ La producción total incluye las importaciones de países vecinos.

c/ En CLESA se incluyen sus compras de energía a productores termoelctricos minoristas.

d/ El índice Herfindhal-Hirschman Index (HHI), es la sumatoria de los cuadrados de las participaciones de cada agente.

e/ HHI considerando al PPA Najapa como agente independiente.

f/ HHI considerando al PPA Najapa dentro de CEL.

Se concluye entonces que en el segmento de producción de electricidad en El Salvador existe una condición duopólica de poca competencia con una clara posición dominante de la CEL y de Duke, y en el segmento de la demanda, existen dos distribuidoras, una de ellas con posición dominante. Esto se ha traducido en poca competencia efectiva y se suma el hecho de un crecimiento de la demanda lo que implicará nuevos esfuerzos de generación y de ampliación de esta capacidad.

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 cantidad y calidad de éstos en toda la cadena de abastecimiento. Asimismo, calcula los precios de paridad de importación y supervisa los precios al consumidor.

Como ente regulador, la DHM fomenta la inversión privada extranjera y nacional en el Subsector Hidrocarburos y el Sector Minero del país y al mismo tiempo, regula y controla el adecuado y permanente abastecimiento de hidrocarburos en el mercado interno. Actualmente, se está elaborando la ley de comercialización y eventualmente se aprobaría la ley de hidrocarburos.

En cuanto a la oferta, no se registran actividades de exploración en El Salvador y aun y cuando existen intereses de exploraciones en localidades identificadas, estos 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 bpd.⁴³ Actualmente, es la mayor importadora de hidrocarburos y absorbe un poco más del 65% del mercado y luego Texaco participa con casi 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 casi dominio 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 (véase el cuadro A-2 del Anexo) vigente desde noviembre de 1996.⁴⁴ La Dirección General de Protección al Consumidor del Ministerio de Economía es la institución encargada de velar por su adecuado 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 a través del Decreto Ejecutivo No. 167 en 1995 y fue ratificado por la Asamblea Legislativa en ese mismo año. Asimismo, El Salvador firmó también ese mismo 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, la cual es totalmente compatible con los acuerdos de la OMC.

⁴³ CEPAL (2001a).

⁴⁴ El objeto de la ley es “salvaguardar el interés de los consumidores, estableciendo normas que los protejan del fraude o abuso dentro del mercado”.

El país cuenta desde 1996, con una guía sobre cómo iniciar casos de investigación de *dumping* y se trabaja en otra relacionada a 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 este tipo de 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 este materia.

En cuanto al *De Minimis Provisión de Antidumping*, medidas compensatorias, márgenes de *dumping* y tasas de subsidios, el país no cuenta con provisiones específicas y aplica las reglas en función de los acuerdos antidumping y de medidas compensatorias de la OMC.

IV. GUATEMALA

1. Introducción

Guatemala emprendió su proceso de reforma económica más lentamente que el resto de países centroamericanos. Desde un primer momento lo hizo partiendo 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.

A partir de diversos estudios realizados en el país se planteó que la estrategia de competitividad requerida por el país debería concentrarse en la creación o desarrollo de un aparato productivo con posibilidades reales de insertarse eficientemente en mercados internacionales y de un conjunto de instituciones que apoyaran el proceso de atracción de inversiones y de adopción y adaptación de nuevas tecnologías. Asimismo, se planteaba mejorar las condiciones de competencia con el fin de elevar la eficiencia y el bienestar del consumidor.

En suma, se buscaba crear y desarrollar un entorno a favor de la competencia, con políticas públicas que favorecieran el clima de negocios del país y con una economía basada en el mercado y en la competitividad internacional. Desde 1996, muchos de los esfuerzos nacionales se orientaron a alcanzar estos objetivos y esto se tradujo en la reducción de aranceles, en sustanciales esfuerzos de simplificación administrativa y de eliminación 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 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 al consumidor y más adelante en el 130 prohíbe los monopolios y los privilegios. Adicionalmente, cuenta con un Código de Comercio, Código Penal y una Ley de Protección al Consumidor.

En adición a los enunciados constitucionales anteriores, no existe en el país una legislación específica de competencia o antimonopolio. Sin embargo, existe un proyecto de ley que está en proceso de discusión y análisis en la Comisión de Economía y del Consumidor del Congreso y que se ajusta a los modelos básicos sugeridos por la Conferencia de las Naciones Unidas en 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.”⁴⁵

En términos generales el proyecto de ley 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 aun de tipo técnico, ya que no existen estudios sectoriales completos que permitan conocer con claridad el tipo de barreras de entrada y salida existentes, el tipo de colusiones y concentraciones y los tipos de acuerdos verticales y horizontales predominantes en los sectores estratégicos.

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 5 títulos. El primero se refiere a las disposiciones generales, el segundo a los acuerdos y prácticas contrarias a la competencia e incluye 5 capítulos: acuerdos horizontales, verticales, abuso de la posición de dominio, concentraciones y fusiones y acuerdos verticales y abuso de la posición de dominio. 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.

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

En el plano institucional destaca el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), creado 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 focalizado en tres áreas: clusters, mejoramiento del clima de negocios y divulgación del programa. Adicionalmente, en el Ministerio de Economía cuenta con un Viceministerio de Inversión y Competencia dentro del cual 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, concluyendo a partir de ellos que es necesario definir una política de competencia mucho más amplia que conduzca a

⁴⁵ Borrador de Ley de Promoción de la Competencia.

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. Los estudios sugieren impulsar un conjunto de reformas que modernicen y racionalicen los mecanismos de regulación de la actividad económica bajo criterios y principios de eficiencia, bienestar de los consumidores y competitividad industrial; y además, incidan en las relaciones de los agentes económicos públicos y privados que participan en los mercados, de tal manera que el espíritu de la legislación de competencia sea promover la competencia misma en lugar de reprimir la actividad de los agentes privados.⁴⁶

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 en ese mercado. De esta manera, se han analizado las condiciones de competencia en la distribución de cemento, en el sector asegurador, telecomunicaciones, hidrocarburos, azúcar, restricciones no arancelarias, estándares de calidad y certificación en el caso de productos alimenticios.

b) Regulación y privatización

En 1991 inició un proceso poco exitoso de privatización y reforma económica en Guatemala, orientado a programas de desmonopolización que pretendían llevar mayor eficiencia a los mercados, atraer mayores flujos de inversión extranjera y financiar inversiones sociales en los sectores de salud y educación. En 1993 se inicia un proceso selectivo de venta de activos estatales de baja utilización y rendimiento con el fin 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 con el fin de financiar una 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 EEGSA y las empresas distribuidoras del INDE y 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 a la política de desincorporación, desconcentración y desregulación, se emprendieron las reformas de los servicios públicos de telecomunicaciones, electricidad, aeropuertos, puertos y ferrocarriles y se instauraron cambios en el marco legal e institucional, creando entes reguladores y realizando la desincorporación de activos mediante su venta, concesiones, contratos de uso y administrativos.⁴⁷ En el cuadro 5 se presenta el resumen de las macroleyes y sus reformas, como

⁴⁶ Tineo (2001).

⁴⁷ CIEN (1999).

elemento central del programa de modernización y en su relación con algunos de los sectores más importantes de infraestructura.

En el cuadro 6 se presenta un resumen de los principales cambios del marco normativo en los sectores de energía eléctrica, telecomunicaciones, correos, aeropuertos, puertos, ferrocarriles y carreteras. Como puede observarse, con excepción del sector de puertos, todos los demás cuentan con un nuevo marco legal y un ente rector encargado de actividades de supervisión y vigilancia.

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 del sector consistió en la creación de la ley general de telecomunicaciones como el instrumento legal y 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 al igual que otras empresas estatales de telecomunicaciones en la región,⁴⁸ 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, los cuales buscaban elevar la calidad y cantidad de los servicios. Específicamente se señala en el plan de gobierno, la necesidad de adecuar las tarifas a los costos y a los niveles de rentabilidad; reducir 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, dirigido a continuar el programa de inversiones para el desarrollo rural.

⁴⁸ Costa Rica y Chile con claras excepciones de este patrón de desempeño.

Cuadro 5

LAS MACROLEYES Y SUS REFORMAS

Ley	Descripción	Avances en la Reforma	Comentario
Ley Orgánica del Presupuesto (1997) Decreto número 101-97 del Congreso de la República y su reglamento	- Norma los sistemas presupuestarios, de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público. - El Ministerio de Finanzas Públicas es el órgano rector del proceso presupuestario público.	- La nueva ley se promulgó en 1997 y su reglamento en 1998. - Permite la implementación del Sistema Integral de Administración Financiera —SIAF—. - Desconcentra la administración financiera a través del Ministerio de Finanzas Públicas y las UDAF que se creen en cada unidad ejecutora del presupuesto (ministerios y entes del sector público).	- La implementación de SIAF permite superar los problemas de información y permite la evaluación de proyectos en cualquier etapa. - Las UDAF permitirán la aceleración de las erogaciones para inversión, aliviando la carga administrativa del Ministerio de Finanzas Públicas. - Tanto el SIAF como las UDAF permitirán una mejor elaboración, ejecución y evaluación del presupuesto.
Ley de contrataciones del Estado (1992) Decreto número 57-92 del Congreso de la República, modificaciones y su reglamento	- Regula los procedimientos y requisitos que deben seguir los órganos del estado en la compra y venta de bienes y en la contratación de servicios.	- En 1997 fue modificada la ley (mediante el Decreto número 20-97) con la finalidad de viabilizar la enajenación de los bienes del estado, así como facilitar las concesiones de los servicios públicos. - En 1997 la Corte de Constitucionalidad declaró parcialmente inconstitucionales algunas de las reformas.	- El proceso de licitación y contratación continúa siendo lento y engorroso. - El incentivo de elevar los costos de los bienes que se suministran al Estado continúa, dada la falta de certeza del pago por los mismos.
Ley del Servicio civil (1968) Decreto número 1748 del Congreso de la República y su reglamento	- Regula todo lo relativo a la contratación, transferencia, permuta y despido de los servidores públicos.	- Si bien existen propuestas de reformas a la ley, el Organismo Ejecutivo no ha enviado al Congreso una iniciativa para modificar la ley.	- La Ley del Servicio Civil actual no permite que el Estado tenga una estructura laboral competitiva.
Ley del Tribunal y Contraloría de Cuentas (1956) Decreto número 1126 del Congreso de la República y su reglamento. Constitución Política de la República.	- Regula la fiscalización estatal en el uso de los fondos públicos.	- La Contraloría de Cuentas tiene a su cargo el Sistema de Auditoría Gubernamental —SAG—. - En 1989 se presentó una iniciativa de ley para modificar esta norma, lo que permitiría impulsar el SAG.	- Aún no cuenta con un dictamen de la comisión de trabajo del Congreso.
Ley del Organismo Ejecutivo (1997) Decreto número 114-97 del Congreso de la República.	- Desarrolla los preceptos de la administración pública. - Cada ministro es el rector de las políticas públicas de su ramo.	- El Ejecutivo promovió una nueva ley, que derogó la anterior de 1945. - La administración pública se fundamenta en los principios de subsidiariedad, descentralización y desconcentración.	- Los ministerios, a excepción del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, aún no han aprobado sus reglamentos.

Fuente: CIEN (1998, 1999).

El artículo 1 de la ley general de telecomunicaciones establece que el objeto de la misma 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 importante de la ley es la creación del FONDETEL para cubrir la demanda en sectores de bajos ingresos.

La SIT por su parte, fue creada como el órgano regulador encargado de la supervisión del funcionamiento del sector y de su desempeño en el mercado en cuestión. Entre otras cosas, la SIT es la encargada de supervisar la explotación del espectro eléctrico, administrar el registro de telecomunicaciones y el plan de nacional de numeración, aplicar las sanciones establecidas por la ley y velar 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*, por sus siglas en inglés). GUATEL mientras tanto, dejó de prestar el servicio de telefonía y se concentró en la telefonía rural y 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.

A la fecha, el mercado de las telecomunicaciones se ha abierto en algunos segmentos y cuenta con 14 empresas privadas operando en el mercado de interconexión con TELGUA, así como la empresa española Telefónica en el mercado PCS. En el cuadro 8 se presenta la densidad telefónica nacional y líneas telefónicas instaladas por TELGUA de 1995 a 1999. Se hace notar cómo la densidad se ha duplicado en un período de 5 años, pasando de 2.9 líneas por cada 1 000 habitantes a 6 líneas por 1 000 habitante en 1999. Además, los indicadores de eficiencia han mejorado (Véase el cuadro 7), no obstante la densidad de teléfonos comunitarios no ha aumentado significativamente. Por último, se presentan las tarifas ofrecidas en telefonía internacional y las tarifas de telefonía en Centroamérica con información de 1999.

La SIT por su parte, fue creada como el órgano regulador encargado de la supervisión del funcionamiento del sector y de su desempeño en ese mercado. Entre otras cosas, la SIT es la encargada de supervisar la explotación del espectro eléctrico, administrar el registro de telecomunicaciones y el plan de nacional de numeración, aplicar las sanciones establecidas por la ley y velar por el cumplimiento de la ley en general.

Cuadro 6

MARCO NORMATIVO Y RELACIÓN CON LOS SECTORES

Sector	Marco reformado	Nuevo marco legal	Ente rector	Desincorporación de activos	Apertura a otros oferentes
Energía Eléctrica	Ley orgánica del INDE (Decreto 1287)	Decreto 64-94 y Decreto 93-96	Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE)	Venta de la EEGSA y la parte distribuidora del INDE	Sí
Telecomunicaciones	Ley orgánica de Guatel (Decreto 14-71)	Decreto 94-96 (modificaciones Decreto 115-97)	Superintendencia de Telecomunicaciones	Venta de Telgua	Sí
Correos	No se reformó la ley	Contrato Administrativo	Ministerio de Comunicaciones	Contrato Administrativo	Sí
Aeropuertos	Ley de Aviación Civil (Decreto 563)	Decreto 100-97	Dirección de Aeronáutica	Pendientes los Aeropuertos	Sí
Puertos	N/A	N/A	N/A	Arrendamiento de terrenos, concesión de operación y administración de puertos	Sí, pero no es claro el marco legal
Ferrocarriles	Ley Orgánica de Fegua	Contrato Administrativo	Fegua	Contrato de usufructo por 50 años. Venta de vagones y locomotoras, pero no hay venta de terrenos e inmuebles	Sí
Carreteras	No se reformó la ley	Decreto 134-96 y 123-97 Ley de Contrataciones del Estado; Leyes de Emergencia	Ministerio de Comunicaciones	Concesión del tramo Palín-Escuintla. Mantenimiento y construcción de la red vial: subcontratado al sector privado	Sí

Fuente: CIEN (1998,1999).

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*, por sus siglas en inglés). GUATEL mientras tanto, dejó de prestar el servicio de telefonía y se concentró en la telefonía rural y 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.

A la fecha, el mercado de las telecomunicaciones se ha abierto en algunos segmentos y cuenta con 14 empresas privadas operando en el mercado de interconexión con TELGUA, así como la empresa española Telefónica en el mercado PCS. En el cuadro 8 se presenta la densidad telefónica nacional y líneas telefónicas instaladas por TELGUA de 1995 a 1999. Se hace notar cómo la densidad se ha duplicado en un período de 5 años, pasando de 2.9 líneas por cada 1 000 habitantes a 6 líneas por 1 000 habitante en 1999. Además, los indicadores de eficiencia han mejorado (Véase el cuadro 7), no obstante la densidad de teléfonos comunitarios no ha aumentado significativamente (Véanse también los cuadros B-2, B-3 y B-4 del Anexo).

Cuadro 7

INDICADORES DE EFICIENCIA (TELGUA, S.A.)

	1995	1996	1997	1999 (Mayo)
Empleados cada 1 000 líneas	28	19	12	6.9
Teléfonos comunitarios	1 364	1 581	1 598	...
Fallas recibidas	303 608	377 279	219 551	...
Fallas reparadas	294 610	371 833	214 509	...

Fuente: CIEN (1999).

En resumen, con la venta de la empresa estatal de telecomunicaciones, concluye el proceso de reforma del sector, el cual puede ser calificado de relativo éxito, si se considera la cantidad de obstáculos legales y negociaciones políticas que encontró a su paso.

La reforma del sector se realizó sobre la base de los siguientes principios: a) el reconocimiento que hace la ley que no existe poder monopólico en las telecomunicaciones y que la regulación querida es mínima, de tal manera que la eficiencia económica provendría del movimiento libre de las fuerzas del mercado; b) el acceso desagregado a todas las redes, lo cual minimiza o elimina el poder monopólico; c) la negociación entre las partes como medio idóneo de solución de conflictos; d) la creación de mecanismos de arbitraje, y e) la inexistencia de subsidios cruzados entre los servicios (Bonilla, 1999).

Es importante también destacar que el marco legal con el que actualmente se cuenta 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 aun 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. pero aun es limitada, y se busca en el futuro, una convergencia entre las tarifas de la telefonía fija y la inalámbrica.

Cuadro 8

DENSIDAD TELEFONICA NACIONAL Y LINEAS TELEFONICAS INSTALADAS
(TELGUA, S. A.)

	1995	1996	1997	1998	1999
Líneas telefónicas por cada 100 habitantes	2.9	3.4	3.9	4.8	6
Líneas telefónicas instaladas	286 352	338 035	429 712	488 235	564 329 a/
Líneas telefónicas en en área metropolitana	225 946	268 917	321 127	360 640	417 725 a/
Líneas telefónicas en en área departamental	60 506	69 118	108 585	127 595	146 604 a/
Teléfonos públicos	2 595	2 756	2 881	2 981	3 131 b/

Fuente: Guatemala en cifras, Global Infogroup, basado en datos de TELGUA, S.A.

a/ Mayo 1999.

b/ Junio 1999. Tarjetas: 2 245; Monedas: 886.

Las tasas de expansión de 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 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 dependencia dentro del Ministerio de Comunicaciones e Infraestructura impone límites en la realización de sus funciones de acuerdo a la ley, aunado al hecho de que perdió capacidad de actuar judicialmente y por ende, de sancionar cuando sea meritorio.

El FONDETEL por otra parte, 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 al momento de su selección.

Se recomienda finalmente, sobre la necesidad de mantener los objetivos iniciales del proceso de reforma en el sector, especialmente el aumento de la eficiencia económica en ese mercado y particularmente 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 el EEGSA conformaban la red de infraestructura eléctrica bajo el nombre de Sistema de Energía Nacional (SEN).

A través del tiempo, ambas instituciones realizaron funciones de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, mostrando además de distorsiones en precios —reflejados principalmente en las tarifas— bajos niveles de inversión y baja cobertura eléctrica.

La reforma del sector inició con el objeto de superar la situación anterior, mediante la reducción de la intervención del papel paternalista del estado, la eliminación del monopolio y la introducción de mayor competencia. Así, en 1994 se eliminó el INDE y posteriormente se introdujo 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 y a la vez crea a la Comisión Nacional de Energía como el ente regulador. Asimismo, se crea el Mercado Mayorista y se establece que sea través de diferentes empresas, que se realice el trabajo de generación transmisión y 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 a la vez 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) y también está regulado por la ley general de electricidad y por su propio reglamento.

El AMM es un ente privado sin fines de lucro, que opera 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.⁴⁹

El MM está constituido por los agentes generadores con más de 10 megavatios como el INDE, por 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.⁵⁰ 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

⁴⁹ CEPAL (2001b).

⁵⁰ CIEN (1999).

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. Dentro de 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 el cuadro 9 a continuación se presenta la participación en el mercado de electricidad por segmento de producción, con cifras de 2000. Además se incluye información con el Índice de Concentración Herfindahl-Hirschman (HHI).

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 reducir 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.

Tanto la Comisión Nacional de Energía Eléctrica como el Administrador del Mercado Mayorista son de reciente creación y con poca experiencia, pero su labor es fundamental y muchos de los beneficios de esta reestructuración institucional serán percibidos en plazos mucho más largos.

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

Cuadro 9

GUATEMALA: PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE ELECTRICIDAD EN EL 2000
SEGMENTO DE PRODUCCIÓN

	Tipo de central a/	Número de centrales	Capacidad instalada (MW)	Producción (GWh) b/	Participación (%)
En operación a diciembre del 2000		34	1 668	6 048	100.0
1 <u>Empresas públicas</u>		<u>11</u>	<u>643</u>	<u>2 526</u>	<u>41.8</u>
1.1 Empresa de Generación de Energía Eléctrica (EGEE)					
Hidroeléctricas	H	9	481	2 450	40.5
Geotérmica (Calderas)	G	1	5	31	0.5
Termoeléctricas	V, TG	1	157	45	0.7
2 <u>Centrales con contrato PPA</u>		<u>16</u>	<u>816</u>	<u>2 892</u>	<u>47.8</u>
2.1 Bobos y Capulín	H	2	14	56	0.9
2.2 Puerto Quetzal (Enron)	D	1	110	543	9.0
2.3 Tampa	TG	1	80	100	1.6
2.4 Ingenios	Co	6	164	669	11.1
2.5 IMSA	D	1	44	130	2.2
2.6 Secacao	D	1	16	96	1.6
2.7 Orzunil	G	1	24	171	2.8
2.8 San José	Ca	1	142	558	9.2
2.9 GGG (Constellation) c/	D, V, TG	1	211	520	8.6
2.10 Pasabién	H	1	12	49	0.8
3 <u>Generadores independientes y autoprodutores</u>		<u>7</u>	<u>210</u>	<u>630</u>	<u>10.4</u>
3.1 Palmas (Constellation)	D, V, TG	2	0	0	0.0
3.2 Genor	D	1	42	232	3.8
3.3 Lagotes	D	1	15	25	0.4
3.4 Posa Verde d/	H	1	8	22	0.4
3.5 Cementos Progreso	D	1	18	100	1.7
3.6 La Esperanza (Enron)	D	1	126	249	4.1
Compras (+) o ventas (-) al exterior				-718	
Índice Herfindhal-Hirschman e/ =	2 059	f/			
	3 991	g/			

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Ca: carboeléctricas, Co: cogeneración en ingenios azucareros; D: motores ciclo diesel; G: geotérmicas, H: hidroeléctricas; T: termoeléctricas; TG: turbinas de gas; V: termoeléctrica convencional a base de búnker.

b/ La producción total incluye las importaciones de países vecinos.

c/ A partir de noviembre del 2001 fue adquirida por el grupo Duke.

d/ Sólo una pequeña parte entra dentro de un contrato PPA con INDE.

e/ El índice Herfindhal-Hirschman, Index (HHI), es la sumatoria de los cuadrados de las participaciones de cada agente.

f/ HHI calculado considerando cada productor PPA como agente individual.

g/ HHI calculado considerando al conjunto de productores PPA como un solo agente, para los contratos de EEGSA y los restantes, considerados dentro del INDE.

Guatemala, al igual que El Salvador se benefició de los partes hidrológicos de 1999 para la producción de energía generando un superávit de producción hidroeléctrica en las centrales del INDE, lo cual les permitió soportar la escalada de precios de electricidad derivada del alza en los precios del petróleo. Además, el permitió realizar exportaciones de energía hacia El Salvador, lo cual entre otras cosas, aumentó 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 favorece en principio la competencia; sin embargo, es relevante prestar atención a los PPA, los cuales no cuentan con las condiciones para participar en el MM, por lo que se genera un mayor nivel de costos en el mercado regulado el cual es pagado en contraste, con mayores niveles de subsidios. El tema central entonces es el de los contratos PPA y los términos bajo los cuales se negocian y sobre este se requieren las acciones de las autoridades del país.

Persiste sin embargo, el reto de la electrificación rural y la necesidad de elevar la cobertura al 95% en el año 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. Mediante la Dirección General de Hidrocarburos se supervisan las actividades asociadas a los 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 con una producción de casi 26 000 barriles por día y reservas de 526 millones de barriles, de acuerdo a cifras de 1998.⁵¹

Las actividades de refinación son realizadas por la empresa Texaco operando la refinería Texas Petroleum Company (Texpet),⁵² con una capacidad de 17 000 bpd y cubriendo un 33% de la demanda de los derivados del país. Texaco al ser dueña de la refinería 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.

⁵¹ CEPAL (2001a).

⁵² 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 identifica 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.

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.⁵³

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 mercado. 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, este se mantiene altamente concentrado y dista de lo que podría considerarse como mercado de alto grado de competencia.

En el plano de regulación, se cuenta con la ley de hidrocarburos y la ley de comercialización de hidrocarburos y su respectivo reglamento, las cuales establecen sanciones contra todas 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.⁵⁴ Sin embargo, por las características propias de alta concentración de los derivados del petróleo, dentro de los cuales se propician los carteles y las colusiones, se vuelve imperante contar con una ley de libre competencia que 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 que estos mercados son más grandes y se tiene acceso a tanques de almacenamiento en forma voluntaria y negociada.⁵⁵

Lo más importante de la ley de comercialización de hidrocarburos es que establece 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.⁵⁶

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ 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.

⁵⁵ CEPAL (2001a).

⁵⁶ *Ibidem.*

En resumen, el mercado de combustible se ha abierto pero deber ser complementado con una legislación de libre competencia que eleve precisamente esas condiciones de competencia y vigile el riesgo de procesos de concentración por medio de fusiones.

3. Leyes *antidumping* y otras medidas compensatorias

Guatemala adoptó el Acuerdo de la Ronda de Uruguay por decreto ejecutivo 37-95 en junio de 1995 y al hacerlo se constituyó en ley de la República de acuerdo a su Constitución. Asimismo, es miembro signatario del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional sobre prácticas de comercio desleal de 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 y es a través de esta entidad que se conducen 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.

V. HONDURAS

1. Introducción

A fines de la década de los ochenta Honduras, al igual que los demás países centroamericanos, se vio en la necesidad de realizar una serie de reformas económicas con el fin de superar serios problemas de desequilibrios en sus cuentas externas, deuda externa excesiva, déficit en sus finanzas públicas y un tipo de cambio desalineado. Con el propósito de resolver los problemas señalados, el gobierno decidió desregular el tipo de cambio y las tasas de interés, así como liberar los precios de una serie de bienes que usualmente controlaba, además de reducir aranceles y eliminar barreras no arancelarias al comercio, entre otras medidas. Este conjunto de políticas tenía la intención de transferir del Estado al mercado la determinación de una serie de variables económicas. Estas políticas fueron acompañadas de otras, cuya finalidad central era la de sanear las finanzas públicas, tales como la elevación de los impuestos y las tarifas de los servicios públicos y, a través de la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía, derogar una serie de exoneraciones al arancel de importaciones, además de 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 o que resultan de condiciones de competencia inadecuadas. Un indicador de ello es que Honduras tiene la calificación más baja en materia de apertura comercial, infraestructura y en cuanto a la calidad de las instituciones es el penúltimo en Centroamérica, según la evaluación que realiza el INCAE en su índice de Competitividad (INCAE, 1999). 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. Honduras también ocupa el último lugar en el índice de competitividad microeconómica. Ello es así 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 y el desarrollo de éstas 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 monopólicas 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, existen dos anteproyectos de ley de promoción de la competencia. Uno de ellos fue presentado al Congreso

en 1996, pero fue retirado posteriormente, y otro aun no ha sido llevado al Congreso. 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 a las características de Honduras. A pesar de que aun no existe una ley antimonopolio propiamente tal, se ha avanzado considerablemente en sentar las bases para poder mejorar las condiciones de competencia.

Si bien no se ha promulgado una ley antimonopolio, ha habido avances significativos en otros ámbitos de competencia. Tal es el caso de la Ley de Protección al Consumidor, que data de 1989, y que 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. Existen actualmente varias propuestas de Anteproyecto de Ley del Consumidor para sustituir a la anterior 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 Ejecutivo en la práctica ya no ejerce controles de precios. Asimismo, el anteproyecto de ley amplía la parte de la ley que atañe a los proveedores con el fin de especificar los actores responsables ante los consumidores. Finalmente, se amplía 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 ahora los atiende un fiscal específicamente designado para esta área. De hecho, con el fin de dar curso a estos procedimientos penales se creó la Fiscalía Especial del Consumidor en 1997, la cual está adscrita al Ministerio Público. El haber creado una instancia de justicia específicamente destinada a resolver los problemas de los consumidores ha mejorado mucho la administración de la justicia en este campo. Estas instancias son bastante efectivas, 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 organismos se han logrado alrededor de 800 conciliaciones.

Otra área donde ha habido un significativo avance en las condiciones de competencia ha sido aquella destinada a propiciar la participación del sector privado nacional y extranjero en la oferta de servicios públicos que tradicionalmente han estado en manos exclusivas del Estado. A principios de los años noventa se había acumulado un rezago tecnológico muy significativo y una profunda ineficiencia en esta área. La Ley de Promoción de Desarrollo 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 y para lo cual el Estado no tenía la capacidad suficiente para ejecutar grandes inversiones en infraestructura y se requería del sector privado nacional y extranjero para llevar a cabo esta tarea (CEPAL, 1999). 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 aquello que es normado por esta ley la ejerce 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 están la Ley de Inversiones de junio de 1992 (considerada una Ley modelo por el FIAS por su “contenido, claridad y concisión”) y en el 2000 se adecuó la Ley de Propiedad Intelectual a los 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 (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, redujo la tasa de impuesto sobre la renta se redujo 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). Además, la Ley de Conciliación y Arbitraje, que sustituyó el procedimiento arbitral de 1906, abrió la posibilidad de que el Estado se someta a arbitraje con particulares. Por último, se discute actualmente una Ley de Simplificación Administrativa, cuyo propósito es eliminar trabas burocráticas del Código de Comercio de los años cincuenta 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. Más concretamente formaron parte de las reformas estructurales pactadas con el FMI y, por tanto, 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 acompañado de una regulación adecuada para garantizar que los monopolios naturales transferidos al sector privado tuvieran un comportamiento cercano al que tendrían 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. Aun falta autonomía a los entes reguladores y éstos siguen modificándose. Los avances y retrocesos en esta materia han creado una imagen de indecisión. “Al aplicar diferentes leyes marco para algunos de los sectores más importantes, el Gobierno ha contribuido a la confusión y la ineficiencia.” (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 el 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 el funcionamiento adecuado de estos mecanismos.

Inicialmente se crearon dos entes reguladores por parte de la Comisión Presidencial: a) la Comisión de Energía (adscrita a la Presidencia de la República, y b) 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 anteriormente 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. Por ejemplo, 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 90), comenzó a atender sus propias obligaciones, descargando así al gobierno central de ese peso.

Después de haberse concentrado la regulación en sólo dos entes en 1993, ha habido un proceso de fragmentación de las funciones de regulación. La Comisión Nacional de Energía Eléctrica se transformó en Comisión Nacional de Energía, ampliando las funciones que tenía originalmente. 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, agua y alcantarillado, turismo y las actividades aeroportuarias (entrevista con CNSSP.) Sin embargo, también hay un proyecto de ley para agua y saneamiento que incluye la creación de un órgano regulador para esos servicios, otra para el sector postal, otra para el sector portuario, y todos ellos contemplan la creación de un ente regulador específico para el sector.

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

i) Telecomunicaciones. Al igual que en la mayor parte de los países del mundo, 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 el cuadro B-4). 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, estableciendo 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, 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 debido a 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 aun y los *links* siguen siendo muy elevados para esa telefonía.

Por otra parte, aun existen subsidios cruzados, aunque 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 re-equilibrio 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 que se llevó a cabo 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) y el índice de concentración de la industria es bastante alto (HHI) (véase el cuadro 10). Entre los avances experimentados por este sector están el saneamiento de sus finanzas y cierta modernización. Existe, por ejemplo, un nuevo financiamiento (del Banco Mundial) para mejorar la distribución de electricidad en siete ciudades con un nuevo sistema de interconexión y transformación.

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. Las razones por las cuales los sectores más pobres no son los principales beneficiarios del subsidios son el que estos grupos consumen mucho menos de 300 kWh, de forma que el subsidio abarca una buena parte de la clase media, y el que 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 (este 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 contaba con una refinería pero debió cerrarla debido a la baja rentabilidad de la planta. 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 cuentan con cadenas de distribución minorista constituida por operadores independientes de nacionalidad hondureña, pero por lo demás es un mercado abierto al ingreso de nuevas gasolineras y los trámites para instalar una nueva 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, pero los precios y los márgenes de comercialización están regulados, lo que impide la colusión de las empresas gaseras.

Cuadro 10

HONDURAS: PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE ELECTRICIDAD EN EL 2000
SEGMENTO DE PRODUCCIÓN

	Tipo de central a/	Número de centrales	Capacidad instalada (MW)	Producción (GWh) b/	Participación (%)
En operación a diciembre del 2000		20	918	4 015	100.0
1	Empresa pública	8	501	2 275	56.2
1.1	ENEE				
	Hidroeléctricas	H	433	2 273	56.2
	Termoeléctricas	TG	68	2	0.0
2	PPAs y Generadores independientes	8	409	1 492	36.9
2.1	LECHOSA	D	80	327	8.1
2.2	EMCE	D	142	666	16.5
2.3	Lufussa	TG, V	120	455	11.3
2.4	Nacional de Ing. LP y MF	D	45	34	0.8
2.5	Laeisz	D	23	10	0.2
3	Cogeneradores y autoprodutores	4	9	3	0.1
3.1	Zacapa y El Coyolar	H	1	2	0.1
3.2	Otros (AMPAC, AYSA)	D	8	1	0.0
Compras (+) o ventas (-) al exterior				275	6.8
Índice Herfindhal-Hirschman c/ =		3 674	d/		
		8 718	e/		

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ D = motores ciclo diesel; H = hidroeléctricas; TG = turbinas de gas.

b/ El desglose de la generación de la ENEE es sólo con fines indicativos. No está contemplada la desintegración de la generación de esta empresa.

c/ El índice Herfindhal-Hirschman Index (HHI), es la sumatoria de los cuadrados de las participaciones de cada agente.

d/ HHI calculado considerando cada productor PPA como agente individual.

e/ HHI calculado considerando al conjunto de productores PPA dentro de la ENEE.

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 monopólicas, oligopólicas, concertación de precios, 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 de son promisorias si se considera que existe una capacidad excedente de almacenamiento del combustible en el país.

La forma en que está reglamentada la operación de 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 y es superior al que habría se dejara al mercado su fijación. 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 para su comercio con la región de América Central (Resolución No. 12-95 del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional, 1995). Sin embargo, prácticamente no ha habido disputas. Hubo 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 SIECA.

VI. PANAMÁ

1. Introducción

Panamá no sufrió las mismas presiones para realizar las reformas económicas que el resto de los países del Istmo Centroamericano desde la crisis de la deuda externa de mediados de los años ochenta. Fue 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, que Panamá tuvo más holgura para enfrentar el período de crisis económica en el resto de los países de la región. Así, aun cuando la deuda externa de Panamá 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 del Istmo en ese período. De esta forma, Panamá fue el país de la región que más tardíamente introdujo algunas reformas económicas, como la apertura comercial. Sin embargo, la celeridad con que se realizaron estas transformaciones colocaron a Panamá en una situación equiparable a la de los demás países de la región en términos de apertura y desregulación hacia fines de la década de los noventa.

Las reformas arancelarias comenzaron realmente en 1996 y en 1997, año, este último, en que la Asamblea Legislativa aprobó el Protocolo de la OMC. Una vez iniciado el proceso de apertura y desregulación, éste se llevó a cabo de manera muy acelerada, de forma que para el año 2000 el país era uno de los más abiertos de la región. Igualmente, Panamá ha desarrollado el programa más extenso y acelerado de privatizaciones en el Istmo, habiendo transferido la mayor parte de las empresas de utilidad pública al sector privado entre 1996 y 2000 y concesionado muchas obras de infraestructura a ese sector.

2. La experiencia de Panamá en políticas de competencia

a) Marco institucional y legal

Panamá es el país que probablemente cuenta con el marco legal e institucional más sólido de la región en materia de competencia. Existen disposiciones contra las prácticas monopólicas en la Constitución vigente del país de 1972, sin embargo, las condiciones de competencia son respaldadas más efectivamente por dos leyes promulgadas dos y media décadas después. Estas son la Ley 29 de Defensa a la Competencia de 1996,⁵⁷ que dicta las normas sobre la defensa de la competencia y que, además, creó la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC), y la Ley 26 que creó el Ente Regulador de los Servicios Públicos en ese mismo año. Finalmente, el Decreto Ejecutivo no. 31 (de 3 de septiembre de 1998) reglamenta el título I (del

⁵⁷ "Normas Sobre la Defensa de la Competencia y se Adoptan Otras Medidas" publicada en la Gaceta Oficial No. 22 966, 3 de febrero, 1996.

monopolio) y otras disposiciones de la Ley no. 29. La CLICAC se concibió de forma que sea independiente del sistema político, mediante los mecanismos establecidos para el nombramiento y remoción de los funcionarios de dicho organismo.

La Ley de Defensa de la Competencia tiene como propósito promover la competencia económica y la entrada libre de agentes económicos a los mercados (libre competencia), eliminar las prácticas monopolísticas y otras que restringen el libre funcionamiento del mercado. Esta ley, por otra parte, no se aplica a las actividades económicas que la Constitución y otras disposiciones jurídicas reserven únicamente al Estado. Más específicamente, la ley 29 prohíbe las prácticas monopolísticas absolutas en todas sus manifestaciones, es decir, manipulación y concertación entre agentes para imponer un determinado precio; limitar la producción, distribución, u otra limitación de oferta de bienes o servicios; segmentar el mercado con intención de controlarlo; establecer posturas con otros agentes con relación a licitaciones, información sobre precios, concursos y subastas públicas (Art. 11). Las prácticas monopolísticas relativas se refieren a los actos que desplacen indebidamente a otros agentes del mercado, impidan su acceso, establezcan 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. Por ejemplo, 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); un segundo caso referente al acuerdo de Código Compartido entre COPA, SAM y AVIANCA por prácticas monopolísticas relativas y un tercer caso contra la Junta de Carnaval del Distrito de Penonomé por prácticas contra la libre competencia y competencia en el mercado local de cerveza. También se llevaron a cabo varios casos contra prácticas monopolísticas por la vía administrativa, entre las cuales estaba 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, entre otros. Finalmente, en el 2000 la CLICAC trató dos casos de concentración económica que involucraron a COPA y Continental y, por otra parte, a la Nestlé y Borden. Este último caso fue desechado por considerar que hay suficiente competencia.

En su función antimonopolística, la CLICAC presenta algunas limitaciones. Entre ellas están el hecho de que 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. También ha habido un cambio en el criterio legal recientemente por el cual la CLICAC no puede actuar fácilmente a raíz de una denuncia pública, sino más bien debe hacer sus investigaciones por iniciativa propia. Las denuncias pueden ser una guía de los problemas que la institución podría investigar, pero no se ve obligada a hacerlo. El otro problema que presentan los casos de prácticas monopolísticas que sigue la CLICAC es que en última instancia dependen de la justicia ordinaria (cuando proceden) y ésta es muy lenta en resolver los juicios.

Por otra parte, la CLICAC tiene la función de proteger al consumidor y de promover y defender la libre competencia. La institución realiza investigaciones con el fin de detectar prácticas de concentración económica, prácticas monopólicas y actúa administrativa y judicialmente. Sin embargo, por limitaciones de la Ley de Competencia, las investigaciones no se realizan a partir de las denuncias que haga el público, sino por iniciativa propia de la CLICAC.

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 divulgativas.⁵⁸ 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.

Otra disposición legal que mejoró las condiciones de competencia fue la Ley 28 de Universalización de Incentivos Tributarios de 1995, que ayudó a eliminar restricciones de entrada a nuevas empresas. Esta Ley extendió los beneficios de la antigua Ley Industrial (Ley No. 3) a todas las empresas manufactureras, tanto a las ya existentes como a las nuevas. Específicamente, se 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. Otros aportes a las condiciones de competencia por parte de esta ley fueron el liberalizar las importaciones al derogarse a través de ella algunas disposiciones del régimen sanitario, la eliminación de una serie de incentivos fiscales, y el uniformar el pago de impuestos sobre la renta a 30% (Ministerios Ministerio de Economía y Finanzas, 1999). Esta ley también permite que todo importador que quiera adquirir productos en el extranjero que cuente con un Registro Sanitario lo pueda hacer (Prados, 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 Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL). Uno de los argumentos que iban en contra de esta última privatización era que la condición superavitaria de INTEL era un apoyo central a las finanzas públicas sin la cual éstas no podrían sostenerse. Finalmente, en 1997, se vendió el 49% de las acciones de la empresa. También se empezó a discutir la privatización parcial del Instituto de Recursos Hidráulicos y Telecomunicaciones (IRHE) en 1994. Asimismo, en 1996 se licitó y adjudicó la administración de los puertos de Balboa y Colón a la empresa Hutchinson International y la operación de 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.

⁵⁸ Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá (UNCUREPA) y la Fundación del Consumidor y del Usuario (FUNDECU).

Más recientemente, en 1998, se adoptaron medidas importantes para dar continuidad al proceso de privatizaciones entre las que incluyeron la modificación de la constitución jurídica del IRHE que la transformaron en 8 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 de esta venta 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, es decir, la empresa encargada de la transmisión.

La empresa de agua potable y alcantarillado (IDAAN) se vendió en 1999, quedando sólo el aeropuerto internacional de Tocumen como importante empresa del estado por privatizar.⁵⁹

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 uno de las más fuertes instituciones de esta naturaleza en el Istmo. La función del Ente Regulador es la de ejercer “el poder de regular y controlar la prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable, alcantarillado, sanitario, telecomunicaciones y electricidad...” (Ley No. 26, Art. 3). El Ente Regulador es el encargado 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; reglamenta los principios, la metodología y las fórmulas de cálculo de tarifas de los servicios; vigila el cumplimiento de las metas de ampliación y mejoramiento de los servicios establecidas en las leyes sectoriales; vela por el cumplimiento de la prestación de servicios de acuerdo a las normas señaladas por las leyes sectoriales y elabora el reglamento sobre normas y deberes de los usuarios. También tiene la capacidad de sancionar a las empresas que no cumplen con sus obligaciones y compromisos. Finalmente, el Ente Regulador está encargado de “promover la competencia y eficiencia en las actividades de servicios públicos e investigar posibles conductas monopolísticas, anticompetitivas o discriminatorias, en la empresas y entidades que operen en dichos servicios públicos, cuando considere que pueden ir en contra del interés público” (Ley No. 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 clara. Para evitar este tipo de problemas, algunos expertos

⁵⁹ La información sobre privatizaciones se obtuvo principalmente de la publicación de CEPAL *Panamá: Evolución Económica durante 2000* (LC/MEX/L.470), así como varios ejemplares anteriores de esta publicación periódica.

sugieren que existan canales permanentes de comunicación y cooperación entre estas agencias para evitar la duplicación de funciones (Paredes, 2001).

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 totalmente estatal y la política de tarifas para la telefonía fija era similar a la de los demás países de la región, es decir, existía una tarifa local única muy baja y estaba subsidiada por las llamadas de larga distancia que eran caras en comparación con las tarifas en el mercado internacional. Debido a la falta de inversiones en el sistema telefónico, éste estaba saturado y era ineficiente. El grado de penetración de la telefonía fija en Panamá ocupaba el segundo lugar en el Istmo después de Costa Rica en 2000 (véase el cuadro B-4).

La Ley No. 31 “Por la cual se dictan normas para la regulación de las telecomunicaciones en la República Panamá” cuyo objetivo era la modernización, la apertura al sector privado del sector, se promulgó en 1996. 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”.

En 1995 la Ley No. 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 1997 la empresa británica Cable & Wireless obtuvo la concesión para administrar la empresa por un período de 20 años para 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). Actualmente, Panamá es el segundo país del Istmo con mayor penetración de telefonía fija, después de Costa Rica.

La telefonía celular se introdujo en Panamá a principios de los años noventa y actualmente existen dos empresas que proveen este servicio Cable and Wireless y Bell South de Panamá. En 2000 había 8.27 celulares por cada cien habitantes en el país, es decir la tasa más alta después de El Salvador en la región (ITU, 2001).

ii) Energía eléctrica. El sector de electricidad fue tradicionalmente un monopolio estatal. Sin embargo, actualmente la mayor parte de la industria ha sido privatizada. Panamá presenta un mercado eléctrico menos distorsionado que en otros países del Istmo. En el cuadro B-2 se aprecia que las tarifas eléctricas son más homogéneas para uso residencial, comercial, e industrial que en otros países de la región, lo cual refleja que en el país no se aplican prácticamente subsidios cruzados. En contraste, en Honduras y en Costa Rica las tarifas residenciales siguen siendo considerablemente más bajas que la comercial y la industrial. De

todas formas, la tarifa eléctrica era mayor en Panamá que en el resto de la región en prácticamente todos los rubros ⁶⁰ debido a que consiste principalmente de energía térmica, que comparativamente es más cara que la hidroeléctrica.

La Ley 26 que creó al Ente Regulador señala una serie de acciones que son sancionables también en el sector eléctrico en materia de competencia. En 1997 se promulgó la Ley No. 6 que estableció el marco regulatorio e institucional para la actividad eléctrica que determina las condiciones de competencia para este sector así como la participación del sector privado como forma de mejorar la eficiencia en la prestación del servicio. Entre las regulaciones propias del sector destacan: a) “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 b) “Abstenerse de prácticas monopolísticas o restricciones de la competencia, cuando exista la posibilidad de competencia”.

La Ley 6 tiene la intención de evitar prácticas monopólicas 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 es el máximo aceptado para un solo concesionario en los respectivos mercados). El Ente Regulador es el encargado de velar por que se cumpla esta ley sectorial (Véase el cuadro 11).

Finalmente, el Decreto Ley No. 10 de 1998 modifica algunos Artículos de la Ley 6 y define en forma más precisa las funciones del Ente Regulador en el sector de energía eléctrica, “para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, económicos, ambientales y de viabilidad financiera; así como propiciar la competencia en el grado y alcance definidos por esta Ley e intervenir para impedir abusos de la posición dominante de los agentes del mercado; para cuyos efectos el Reglamento de esta Ley establecerá los casos y condiciones en que el Ente Regulador llevará a cabo tal intervención”.

En el ámbito institucional, el Mercado Mayorista 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 cosas, realiza las interconexiones internacionales, así como la administración del mercado de contratos y el mercado ocasional.

En Panamá, la empresa de transmisión (ETESA) tiene a su cargo las funciones de Comprador Principal durante un período inicial de cinco años, que finalizará en febrero de 2002. Estas funciones incluyen los servicios administrativos requeridos por este mercado y la intermediación comercial entre los agentes productores y 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

⁶⁰ No se cuenta con información para Guatemala y El Salvador de tarifas eléctricas.

que se saldan las diferencias entre la realidad y los compromisos contractuales (excedentes y faltantes).

Cuadro 11

PANAMÁ: PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE ELECTRICIDAD EN 1999
POR SEGMENTO DE PRODUCCIÓN

	Tipo de central a/	Número de Centrales	Capacidad instalada (MW)	Producción (GWh)	Participación (%)
En operación a diciembre de 1999		19	1 097	4 398	100.0
1	Empresas públicas	0	0	0	0.0
2	Generadores independientes	19	1 097	4 398	100.0
2.1	EGE-Fortuna S. A.	H	300	1 749	39.8
2.2	EGE-Bayano S. A.	H, TG	193	793	18.0
2.3	EGE-Chiriquí S. A.	H	90	555	12.6
2.4	EGE-Las Minas	V, D, TG	328	774	17.6
2.5	COPESA	D	46	120	2.7
2.6	Petro-Terminal de Panamá (P.T.P.)	D	20	6	0.1
2.7	Petro-Eléctrica de Panamá (P.E.P.)	D	60	227	5.2
2.8	PANAM	D	48	114	2.6
2.9	EDE-Metrooeste	H	11	57	1.3
2.10	Hidro-Panamá	H	2	1	0.0
2.11	Arkopal	H	1	1	0.0
3	Cogeneradores y autoprodutores	0	0	0	
	Compras (+) o ventas (-) al exterior b/			-59	
	Índice Herfindhal-Hirschman = 2 419 c/				

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ D = motores ciclo diesel; H = hidroeléctricas; TG = turbinas de gas; V = termoeléctrica convencional a base de búnker.

b/ No se consideran los intercambios en la zona del canal.

c/ El índice Herfindhal-Hirschman Index (HHI), es la sumatoria de los cuadrados de las participaciones de cada agente.

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 (véase nuevamente el cuadro 11), el cual constituye el valor más bajo presentado en la región, sin embargo, aún representa un valor típico de un mercado altamente concentrado, 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 Panam (3%), y dos pequeños productores (1%).⁶¹

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 Elektra, tiene una participación del 44%, con lo cual las dos firmas alcanzan el 100% de la demanda.

Con respecto a la integración vertical, no hay evidencia en este sentido, ya que son diferentes las firmas controlantes en generación de las de distribución. Por lo tanto, no existen actualmente consecuencias derivadas de esta falta de vinculación vertical.⁶²

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 transnacional Texaco. La Refinería Panamá ha sido protegida con elevados aranceles a la importación de derivados del petróleo (ese arancel fue fijado en 20% en 1992 después de lo cual ha ido bajando progresivamente y llegará al 5% en 2007⁶³), lo que le ha permitido a esa empresa mantener una gran concentración del mercado. Este es el caso del gas LP también, 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 capacidad⁶⁴ (Proyecto BID-FOMIN-CEPAL, 2001).

En el área de distribución de combustibles las condiciones de competencia son mayores. Esta función la realizan varias empresas transnacionales —Esso, Shell, Texaco, Delta— y una empresa nacional, Petróleos Nacionales y ninguna de estas compañías tiene una posición dominante. En esta área Panamá tienen un mercado bastante más desconcentrado que otros países de la región pero no está libre de condiciones favorables para la colusión debido a que todos los distribuidores dependen de un solo proveedor del combustible y un solo precio, lo que favorece

⁶¹ CEPAL (2000).

⁶² *Ibidem.*

⁶³ La excepción es el bunker C cuya reducción será hasta alcanzar el 10%.

⁶⁴ Existe una enorme capacidad de almacenamiento no controlado por la Refinería Panamá en las Zonas Libres de Petróleo vinculadas a las operaciones del Canal de Panamá.

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 colusiva 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, que son los 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).

No obstante la concentración de productos por parte de Texaco, los márgenes de ganancias se encuentran a un nivel similar al de Guatemala, donde existen condiciones bastante competitivas en el mercado. Ello refleja que la regulación —total control de precios por parte del Ente Regulador en la distribución mayorista— ha impedido que la empresa monopólica ejerza su poder de mercado, y que en la distribución minorista efectivamente existe competencia entre los agentes.

Un mercado más competitivo para combustibles líquidos podría lograrse con la eliminación de la protección arancelaria con que cuenta la Refinadora Panamá, de forma que cualquier otra empresa pudiera importar los combustibles directamente, para lo cual hay capacidad de almacenamiento adecuado en el país. Sin embargo, para ello tendrían que superarse 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.

3. 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 productos agrícolas los aranceles eran mucho más elevados, llegando a 800% para cereales básicos. Además, se usaban una serie de barreras no arancelarias, especialmente para productos agrícolas.

La liberalización de las importaciones se llevó a cabo en tres etapas. La primera en 1995, se desarrolló en el marco de un préstamo de reforma económica del Banco Mundial. En ésta además de reducirse los aranceles se eliminaron todas las cuotas de importación. La segunda etapa de apertura se realizó en función de la negociación de adhesión a la Organización Mundial

del Comercio (OMC) y en ella se estableció un arancel máximo de 40% (con algunas pocas excepciones). La tercera etapa de apertura fue más bien una iniciativa unilateral que incluyó rebajas específicas y otras generalizadas de aranceles, quedando cinco tramos arancelarios: 0% para agroquímicos y maquinaria agrícola; 3% para materias primas y maquinaria de uso industrial; 5% para artículos de consumo semidurables; 10% aceites comestibles. Materiales de construcción y harinas; 15% para los demás productos de consumo. Las excepciones son el arroz (arancel de 50%) automóviles (máximo 20%) y productos lácteos 40%.

Las disposiciones *antidumping* son parte de la Ley No. 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 Comisión puede iniciar 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 (importación de sal cruda de Colombia e importación de carne de cerdo).

VII. CONCLUSIONES

Las políticas de competencia y de regulación han adquirido en la década de los noventa, una relevancia significativa en la formulación de la política pública de los países latinoamericanos y más tardíamente en los países del Istmo Centroamericano. La importancia otorgada a las condiciones de competencia se asocia con la reforma económica adoptada por los países, la cual se sustentó en los preceptos del "Consenso de Washington" y en el consiguiente proceso de privatización-desregulación-apertura.

Controlar el poder monopólico y superar la regulación gubernamental ineficiente son los dos principales retos que enfrenta la política de competencia. A estos desafíos, en las economías pequeñas como las del Istmo Centroamericano, se suman las debilidades institucionales y la ausencia o escasa presencia de las precondiciones que caracterizan a una economía de mercado eficiente. Justamente debido a esta situación, se consideró en el presente trabajo el término "competencia" en su acepción más amplia, la cual busca preservar y promover la competencia, alcanzar la eficiencia económica, elevar el bienestar del consumidor y beneficiarse de las bondades de los mercados competitivos,⁶⁵ en lugar de limitarse al concepto de competencia *laissez-faire*. Con este enfoque, se concluye que la política de competencia y de reforma regulatoria (a diferencia de la desregulación), pueden constituirse en una alternativa eficiente de regulación para alcanzar objetivos de bienestar social.

Desde la perspectiva de desarrollo económico, el enfoque mencionado contrasta con aquel más estrecho y estático 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. Así, una política de competencia en los países del Istmo necesita integrar un paquete más heterodoxo que incluso contemple la posibilidad de no siempre poner en primer plano los conceptos de libre mercado al diseñar, interpretar y aplicar una legislación de competencia, especialmente cuando estos países no han consolidado o profundizado la llamada primera generación de reformas económicas. Por ejemplo, importa más que las grandes empresas privatizadas puedan capitalizarse y modernizarse con base en un privilegio transitorio de mantener un poder monopólico durante un período determinado, que imponer condiciones de competencia inmediatamente después de traspasadas dichas empresas al sector privado.

Sin embargo, con lo anterior no se infiere en ningún momento que las leyes de competencia no sean necesarias, sino sólo que al momento de aplicar la política de competencia no parece imprescindible que los mercados sean perfectamente competitivos para lograr esos resultados, sino más bien deben ser "razonablemente competitivos" o con "grado óptimo de competencia" o mostrar rasgos de "competencia efectiva". Esto quiere decir que los mercados

⁶⁵ 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 en la eficiencia dinámica y no en la eficiencia estática, como el principal objetivo de la política de competencia.

razonablemente competitivos deben caracterizarse por contar con un nivel mínimo de desarrollo económico y una cultura de la calidad y de la competencia y con instrumentos y procedimientos de regulación mejorados constantemente, teniendo en cuenta el mecanismo de competencia de la oferta y la demanda. Asimismo, supone la presencia de múltiples agentes económicos; 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.

La presunción a favor de los mercados abiertos y competitivos conlleva a concluir que esto tiene consecuencias adicionales para la política de competencia, ya que destaca la pertinencia de la liberalización del comercio, inversión, privatización y desregulación para los objetivos de la política de competencia. Adicionalmente, reviste importancia el carácter complementario de la relación entre la ley sobre la competencia y la reglamentación favorable a la competencia, así como los distintos instrumentos para la evaluación de las posibilidades de ejercer el poder del mercado. Por último, la presunción favorable a la competencia proporciona el fundamento del principio o axioma, según el cual “la política de competencia protege la competencia y no a los competidores”.

En la región del Istmo Centroamericano, las condiciones de competencia eran muy limitadas hasta los años ochenta y mejorarlas no formó parte de la política económica hasta la crisis de la deuda externa a principios de esa década. A partir de entonces los países de la región 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 es muy heterogéneo. Sin embargo, todos ellos arrojan interesantes resultados 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.

Al observar por ejemplo, las distintas tarifas de servicios básicos, donde predominan los monopolios naturales, o de otro tipo, podemos apreciar una gran disparidad entre ellas (Véase cuadro B-2 del Anexo). Las llamadas por minuto a los Estados Unidos cuestan la mitad desde Costa Rica que desde 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, mientras 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, por ejemplo, en el caso de las tarifas de electricidad de Panamá, que son más altas que en el resto de la región debido a que consiste sobre todo en energía térmica, la cual es más cara de generar que la hidroeléctrica, que es la que domina en Costa Rica. O bien, 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, que en otros países como Honduras. También las grandes diferencias en las tarifas de agua reflejan la disponibilidad de ese recurso que, por ejemplo, es bastante alta en El Salvador, donde el recurso hídrico es particularmente escaso.

La gran diversidad de precios en los mercados de servicios de utilidad pública en el Istmo sólo se explican parcialmente a través de los elementos mencionados arriba, una parte importante

de ella es atribuible a las distorsiones que resultan ya sea de una política de subsidios cruzados motivada por fines distributivos (que aun no se terminan de racionalizar o eliminar en la mayor parte de los países), o de fuertes ineficiencias y atraso tecnológico de los servicios públicos, o de abusos de la posición dominantes y prácticas monopólicas de empresas privadas o estatales, o más justificadamente, 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). También es posible que el nivel de inversiones realizadas esté rezagado con respecto al avance alcanzado en sectores estratégicos y por ende, en el plan de inversiones de largo plazo, no se estén alcanzando las economías de escala deseadas o los niveles esperados de eficiencia económica.

Este último conjunto de motivos por los cuales los precios pueden estar fuera del nivel que tendrían en un mercado competitivo reflejan 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, permitiendo prácticas abusivas por parte del productor o comerciante; en conductas colusivas entre empresas grandes, un mal sistema de regulación que o bien permite que las grandes empresas de utilidad pública ejerzan una influencia distorsionada sobre precios o, por el contrario, no se ocupa de que los servicios tengan tarifas que garanticen la oferta sostenida de éste y el financiamiento de inversiones necesarias para ampliar y modernizar el servicio.

Al analizar las experiencias de los cinco países del Istmo Centroamericano estudiados se aprecian dos niveles de desarrollo diferentes en materia de condiciones de competencia: Costa Rica y Panamá, que han llegado al punto de contar con un marco legal e institucional bastante completo para promover y proteger las condiciones de competencia, mientras que los otros tres países —El Salvador, Guatemala y Honduras— aun están en estadios bastante incipientes en el desarrollo de ese marco, siendo el último país el más atrasado en esta materia. Sin embargo, sin ninguna excepción, todos los países han avanzado en establecer mejores condiciones de competencia.

Costa Rica y Panamá son los más adelantados en este sentido, al contar 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 ocupan de la aplicación de las leyes y que son bastante sólidas, si se les compara con las instituciones equivalentes en el resto del Istmo. En ambos casos se prohíben y se sancionan prácticas monopólicas horizontales y verticales (éstas 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 lo que no ha formado parte de la cultura general. Asimismo, en ambos casos, existen nuevos entes reguladores que también son un avance respecto a los sistemas de regulación que existían antes de mediados de los años noventa.

Para El Salvador Guatemala y Honduras, no existe aun 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 aun no se vislumbran consensos

generalizados sobre el tema, especialmente con los sectores productivos y empresariales que perciben estas leyes nocivas al libre mercado y no a favor de la competencia. La realidad a enfrentar es aun mucho más compleja, en cuanto que una política de competencia va más allá de la legislación e incluye las relaciones institucionales, las capacidades locales, los ideales y cultura empresarial y sobre todo, la necesidad de definir una agenda propia de competencia y regulación que no copie las estrategias de competencia seguidas por otras agencias de competencia en economías más avanzadas.

Uno de los propósitos de desarrollar el marco legal e institucional de promoción de la competencia ha sido el garantizar un comportamiento adecuado de empresas privatizadas. Este motivo ha desaparecido en Costa Rica, al decidirse recientemente mantener como propiedad del Estado las más importantes empresas oferentes de servicios de utilidad pública. Actualmente el reto en este último país es regular a estas empresas de tal forma que su comportamiento sea lo más similar posible al que tendrían en condiciones de libre mercado. El segundo reto es lograr una modernización de tales servicios. Si bien este último proceso se vio retrasado por los intensos debates sobre si debían privatizarse o no tales servicios y por la necesidad de buscar fuentes de inversión y alianzas con el sector privado para poder hacerlo, durante los últimos dos años, la modernización de algunos sectores bajo la égida del sector público ha sido muy acelerada (particularmente en telecomunicaciones). En el caso de Panamá, por el contrario, todos los nuevos mecanismos a favor de la competencia se han creado simultáneamente (en algunos casos previamente) a una gran ola de privatizaciones de las grandes empresas del Estado. Sin embargo, en ambos países hay un progreso significativo en el funcionamiento de los mercados, así como un enfoque más técnico y profesional en la determinación de los precios de esos servicios.

No obstante estos avances, tanto Costa Rica como Panamá tenían 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 requiere autorización previa de las autoridades para llevar adelante una fusión. Si ésta resulta en una concentración significativa, las autoridades sólo pueden actuar con posterioridad. 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. Estos 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. Esta Comisión forma parte del Ministerio de Economía. Además cuenta con pocos recursos y los comisionados que forman parte de la CPC sólo se dedican a tiempo parcial a esa actividad mientras son de tiempo completo en la CLICAC. En el caso de la CLICAC, tiene limitaciones para responder a las demandas que surjan del público denunciando prácticas monopólicas.

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 ha ido perfeccionando el funcionamiento de ellos para llevar a cabo conciliaciones entre las partes y llevar adelante el proceso administrativo o judicial en caso en que no se logre la conciliación. Las oficinas de protección y defensa del consumidor en El Salvador y Guatemala operan con eficiencia para

atender las demandas y realizar las conciliaciones entre las partes. Su trabajo es encomiables y se han ido profesionalizando y perfeccionando a través de los años.

Por el lado de la defensa del consumidor, en El Salvador, Guatemala y Honduras los avances son comparativamente mucho mayores que los alcanzados en sus esfuerzos antimonopólicos. 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 y Guatemala existen leyes de protección y defensa del consumidor e instituciones responsables de atender las demandas y realizar las conciliaciones entre las partes. En los tres países, las agencias encargadas de proteger al consumidor actúan con eficiencia y diligencia y su trabajo es bien percibido por la población y por los consumidores en general.

Los entes reguladores, por otra parte, son de crucial importancia en el Istmo, dado el 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 predomina aun son los monopolios naturales en este ámbito. En los entes reguladores persiste la meta de instrumentar cada vez mejores instrumentos de supervisión y vigilancia con a veces, menos recursos financieros y humanos. Alcanzar esta meta requiere de un cambio básico en la forma tradicional de ejercer tal regulación, ya que normalmente la regulación se ha hecho sin tener como prioridad la competitividad de los servicios regulados ni la competencia en esos mercados. Con este fin, se necesita que los entes reguladores se vuelvan instituciones modernas e independientes, con personal calificado que sea capaz de hacer estudios técnicos serios para hacer 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 sujeto de competencia por parte de varios proveedores. Por ejemplo, la producción de electricidad y de gas son susceptibles de competencia, mientras la transmisión de electricidad y la distribución de gas tienden a ser monopolios naturales. Así, los entes reguladores pueden ayudar a generar mayores condiciones de competencia en la medida en que la innovación tecnológica permita la generación de servicios a menor escala y, por lo tanto, un mayor número de empresas en la producción de éste.

Este proceso, sin embargo, ha sido particularmente complicado en los países del Istmo Centroamericano, 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 esta tarea en forma profesional. La forma en que se lleva a cabo la regulación no es uniforme en los países. Aunque casi todos ellos cuentan con leyes específicas que definen el comportamiento que deben tener los sectores de telecomunicaciones y electricidad, entre otras, la regulación se hace centralizadamente, como en el caso de Costa Rica, a través de la ARESEP y en Panamá lo hacen a través del Ente Regulador. En el caso de Honduras ha pasado de la fase de concentración a la de descentralización, y 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. En algunos casos, como en el de Panamá, el papel del Ente Regulador y el de la entidad encargada de aplicar la política antimonopolio (CLICAC) presentan duplicidad de funciones, lo cual crea tensiones entre ambas instituciones y resta efectividad a la labor antimonopólica.

Además de las leyes e instituciones antimonopólicas y de defensa del consumidor, en prácticamente todos los países del Istmo se han pasado leyes y decretos de diversa índole con el fin de mejorar las condiciones en que operan los agentes económicos en los mercados. Estos van desde leyes de simplificación administrativa, simplificación de trámites para establecer empresas y ventanillas únicas de inversiones.

De lo anterior se resumen algunas ideas fundamentales de una política de competencia exitosa en la subregión. En primer lugar, es necesario definir e identificar una agenda propia de competencia, teniendo en cuenta el proceso de apertura regional y bilateral y la asimetría existente en sectores estratégicos tanto en el nivel tecnológico como de inversiones; segundo, se requiere prestar atención especial al desarrollo institucional, especialmente el de los entes reguladores que fueron creados con instrumentos legales que en muchos casos adolecen o carecen de los mecanismos concretos de regulación, intervención y sanción o de remisión a las autoridades competentes para que ejerzan la acción judicial. Por último se requiere concertación y consenso. Los principales actores del proceso deben percibir a la política de competencia como el medio para proteger a la competencia y propiciar mayor competitividad, entendida ésta desde un punto e vista sistémico.

Por otra parte, también es necesario mencionar que en algunos países se dispuso de la disolución forzosa de la integración vertical de grandes empresas, lo cual no siempre ha significado o no necesariamente significará más eficiencia de operaciones de estas empresa. Con la estructura actual de la industria energética, la 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 motivos por los cuales la región estudiada está en una situación de excepción en materia de condiciones de competencia y la incorporación de un sistema plenamente de competencia puede no ser rápida ni fácil. Más allá del grado de profesionalismo con que cuenten las autoridades antimonopolio, de defensa del consumidor y reguladoras, existe una serie de elementos objetivos por los cuales éstas no pueden actuar estrictamente como lo prescribiría la teoría. Es decir, es imposible contar con precios equivalentes a los de un mercado competitivo para todos los usuarios y en forma permanente. Esto se explica por varias razones.

Primero, con el rezago tecnológico que muestran las empresas proveedoras de servicios públicos, el precio de dichos servicios debe incluir una componente para cubrir las inversiones necesarias para su modernización, ampliación de equipo requerido para la sostenibilidad del servicio y ampliación de su cobertura, de acuerdo a 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. El aumento de precios del servicio puede ser particularmente alto inicialmente para 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 en la que se le dio exclusividad en telefonía fija en la concesión a Cable and Wireless durante cinco años. El resultado fue un aumento de tarifas y una mejora en la calidad del servicio casi inmediata. Esta situación influye negativamente el entorno empresarial en términos de tarifas y costos de producción, pero mejora 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 un sector social muy pobre, el criterio de eficiencia y rebalanceo de tarifas puede dejar excluido un amplio sector social, lo que contradice los propósitos de los entes reguladores. En efecto en la mayor parte de los países estudiados el sector de la población que se encuentra en una situación de pobreza extrema no puede financiar los servicios de agua, alcantarillado, luz y otros a su precio de mercado.

Finalmente, al menos parte de las actividades que llevan a cabo 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, siendo la lentitud uno de los más graves. Los procesos en su casi totalidad 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, 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 en 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).

En el campo de la política comercial, tanto la liberalización comercial como las políticas de competencia realizan tareas complementarias, por lo que se esperaría que las reglas de comercio y de competencia fuesen mutuamente compatibles o al menos consistentes entre sí, ya que deberían ser parte de un cuerpo coherente e integrado de legislación que busca maximizar las condiciones de competencia no discriminatorias y el bienestar del consumidor. En la práctica, si bien la distinción entre ambas no está claramente delimitada, se ha observado una brecha conceptual y metodológica muy grande tanto al interior de los países como entre ellos mismos y un debate en marcha sobre las interacciones entre políticas de competencia y políticas de comercio. Esta observación es fundamental y existen muchos argumentos para sostener que la política comercial puede promover o impedir sustancialmente los objetivos económicos de la política de competencia.

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 al considerarse un instrumento costoso económica y políticamente para los países que lo aplican y al existir otras vías como la de salvaguardias, que se consideran superiores a las antidumping (Tavares, Macario y Steinfatt, 2001). También hay quienes consideran que las políticas antimonopolio debieran suplir completamente a las de antidumping (Ten Kate y Niels).

De todas formas, de acuerdo a la investigación realizada, en la región del Istmo Centroamericano ha habido contados casos de aplicación de mecanismos antidumping. Ello se

debe a que esta 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 del Istmo y los industrializados en su capacidad de usar los mecanismos dispuestos por la OMC en materia de política comercial. Sin embargo, los países de la región tampoco han sido víctimas de medidas antidumping o de salvaguardias por parte de los países industrializados y en el caso en que este problema surgió —exportaciones de ropa interior de Costa Rica al mercado de los Estados Unidos— la OMC favoreció a Costa Rica en su dictamen.

Muchas de las empresas de la región no operan ya en el mercado nacional, sino principalmente internacional y allí pueden ejercer poderes monopólicos y oligopólicos que escapan a las legislaciones nacionales. En este sentido, son los acuerdos internacionales los que pueden influir para evitar distorsiones, especialmente a través de la OMC.

Por otra parte, el proceso de globalización sitúa a las grandes empresas transnacionales o 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, tales como la posibilidad de obtener financiamiento a tasas de interés comparativamente bajas, o bien, acceso a tecnología y conocimiento no fácilmente accesible en los países. Así, en los últimos años en América Latina, condiciones de competencia y competitividad no han estado necesariamente engranadas.

Ha habido un avance muy significativo en la apertura comercial en todos los países, sin embargo, no se han desarrollado los mecanismos con que cuentan los países industrializados para enfrentar la competencia desleal de las importaciones. Así, hay una asimetría en cuanto a las posibilidades de enfrentar este tipo de competencia, tanto debido al poco desarrollo institucional y legal en este ámbito como a la escasa información que manejan los actores económicos nacionales y los altos costos de los procesos legales que deben seguirse en caso de solicitar la aplicación de estas medidas por parte de productores nacionales afectados.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrantes, G. (2001), "Mejora Regulatoria: Pequeñas Reformas de Gran Impacto", en R. Jiménez, ed., *La Mejora Regulatoria*, Academia de Centroamérica.
- Bonilla, Heriberto (1999), *Centroamérica: reforma y procesos para fomentar la libre competencia. El caso de privatizaciones en el sector telecomunicaciones de El Salvador y Guatemala*, Boletín Latinoamericano de Competencia, mayo.
- Braeutigam, Ronald R. (1989), "Optimal policies for natural monopolies". Castañeda, Gabriel, Santiago Levy, Gabriel Martínez, Gustavo Merino (1992), Antecedentes económicos para una ley de competencia económica, diciembre.
- CEPAL (Comisión para América Latina y el Caribe) (1990), *Notas para el Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1989; Costa Rica*, LC/MEX/L.141.
- (1999), *Honduras: Evolución Económica durante 1998*, LC/MEX/L.381.
- (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.
- (2001), *Armonización e Integración del mercado de Hidrocarburos en América Central*, proyecto BID/FOMIN/CEPAL.
- (2001a), *Istmo Centroamericano: Diagnóstico de la industria petrolera*, proyecto BID/FOMIN/CEPAL; LC/MEX/R.763/Rev.1, enero.
- (2001b), *Evolución reciente y desafíos de los mercados mayoristas de electricidad en El Salvador, Guatemala y Panamá*, LC/MEX/L.483, México.
- CIEN (1998), *Un Estado en tiempos de paz*, diciembre.
- (1999), *Infraestructura para el tercer milenio*.
- Comisión Nacional Supervisora de los Servicios Públicos (CNSSP) (2001), *El Desarrollo Sectorial y los Órganos Reguladores del Estado*, Documento ST-025/01, Honduras, Tegucigalpa, mimeo.
- Dachner, Sittenfeld, Weinstock (1997), "Legislación Costarricense en Materia de Competencia", *Boletín Latinoamericano de Competencia*, septiembre.

- 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, April 23-24, 2001, Washington, D. C.
- Estache, A., A. Gómez-Lobo, y D. Leipziger (2001), *Utilities privatization and the Poor: Lessons and Evidence from Latin America*, *World Development*, Vol. 29, No. 7.
- Estache, A., V. Foster y Q. Wondon (2001), *Infrastructure Reform and the Poor; Learning from Latin America's Experience*, LAC Regional Studies Program, WBI Studies in Development.
- Felderer Bernhard, Homburg Stefan (1987-1992), *Macroeconomics and New Macroeconomics* Second Edition, Alemania.
- FIAS (2001), *Honduras; El clima para la Inversión Extranjera Directa y medidas para mejorarlo*.
- Glen, Jack, Kevin Lee and Ajit Singh, *Competition, Corporate Governance and Financing of Corporate Growth in Emerging Markets. Empirical Investigations in the Light of the Asian Crisis*.
- Guasch, J. Luis and Robert W. Hahn (1997), *The Costs and Benefits of Regulation: Some Implications for Development Countries*, marzo.
- Guasch, J. Luis and Sarath Rajapatinara (1998), *Antidumping and Competition Policies in LA and Caribbean: Total Strangers or Soul Mates?*, abril, Banco Mundial.
- Hoekman, Bernard and Peter Holmes (1998) *Competition Policy, Developing Countries, and the World Trade Organization*, diciembre.
- INCAE (1999), *Análisis del Reporte Global de la Competitividad para Centroamérica*.
- ITU (2001), <http://www.itu.int/>
- Jiménez, R. (2001), *La Mejora Regulatoria*, Academia de Centroamérica.
- Katz, Jorge (1999), *Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del "Consenso de Washington", qué?*
- Katz, Jorge (2000), CFE (Fondo de Cultura Económica)/CEPAL (Comisión para América Latina y el Caribe), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago, Chile.
- Krakowski, Michael (1999), *Política de Competencia y sus Instituciones en Latinoamérica*, Managua, Nicaragua, noviembre 17/18.

- Levinsohn, James (1994), *Competition Policy and International Trade*, December.
- Martín, Carmela, Fransico J. Velázquez, Jorge Crespo (2001), *The Role of International Technological Spillovers in the Economic Growth of the OECD Countries*, Working Paper no. 6/2001, Grupo de Economía Europea – European Economy Group.
- Máttar, J. (1997), *Honduras: Reforma del Estado*, CEPAL, INT.66, México, D. F.
- Mattoo, Aaditya (1999), *Can no competition policy be better than some competition policy?*, agosto.
- Mattoo, Aaditya, *Can no anti-trust policy be better than some anti-trust policy?* World Bank, Washington, D. C.
- Messerlin, Patrick A. and P.K.M. Tharakan (1999), *The Question of Contingent Protection*.
- Ministerio de Economía y Finanzas (1999), *Informe de Gestión, 1994-1999*, República de Panamá.
- Mollgaard, H. Peter, 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 (2000), *Reforma Regulatoria en México*, Vol. 1.
- OECD (1998), *Review of competition Law and Policy in Mexico*.
- Organización Mundial del Comercio (1997), *Comunicación de la ASEAN (WT/WGTCP/W/33)*, septiembre.
- Organización Mundial del Comercio (1999), *Principios fundamentales de la política de competencia, Nota documental de la Secretaría*, junio.
- Paredes, Gustavo A. (2001), *La relación entre las agencias reguladoras sectoriales y la agencia antimonopolio: El caso de Panamá*. Documento presentado en la conferencia sobre Políticas de Competencia en Servicios de Infraestructura, Banco Interamericano de Desarrollo, 23-24 de abril de 2001, Washington, D. C.
- 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.
- Phlips, Louis (1998), *Applied Industrial Economics*, Cambridge University Press.
- PNUD (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2000*, Tegucigalpa.

- PNUD (2001), *Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2000*.
- Prados, P. L. (1999), *Competencia en Sectores Regulados*, Boletín Latinoamericano de Competencia, septiembre, SELA.
- 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.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (2000), *Diagnóstico y propuestas sobre la política de competencia en Centroamérica*, Guatemala, Guatemala, junio.
- 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.
- Singh, Ajit, Alaka Singh and Bruce Weisse (2001), *Corporate Governance, Competition, the New International Financial Architecture and Large Corporation in Emerging Markets*, febrero.
- Singh, Ajit (2001a), *Competition Policy, Globalization and Economic Development*, University of Cambridge, Reino Unido.
- Singh, Dr. Ajit, and Dhumale, Rahul (1999), “*Competition Policy, Development and Developing Countries*”, Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E.) Working Papers 7, South Centre, noviembre.
- Sittenfeld Hernández, Pamela (1998), *Experiencias en la Aplicación de las Leyes y Políticas de Competencia – El caso de Costa Rica*, Boletín Latinoamericano de Competencia, agosto.
- Tavares de Araujo Jr., José (1997), *The Harmonization of Competition Policies Among Mercosur Countries*, julio.
- Tavares de Araujo Jr., José, Carla Macario, Karsten, Steinfatt, CEPAL (Comisión para América Latina y el Caribe) (2001), *Antidumping in the Americas*, Santiago, Chile, marzo.
- Ten Kate, Adriaan y Gunnar Niels (1996), *Apertura comercial, privatización, desregulación y políticas de competencia en México*, Presentación al Seminario México y la integración frente al siglo XXI, UNAM, 17 y 18 de septiembre.

- Ten Kate, Adriaan y Gunnar Niels (1997), *Trusting Antitrust to Dump Antidumping, Abolishing antidumping in free trade agreements without replacing it with competition law*, Journal of World Trade, Vol. 31, No. 6, diciembre.
- Tharakan, P.K.M, y P.J. Lloyd (1998), *Competition Policy and International Economics*, The World Economy, Vol. 21, No. 8, noviembre.
- The World Bank (2001), *World Development Report 2002 Overview*, Washington, D. C.
- Thompson, A. (2001), *Desregulación: La Experiencia en Costa Rica*, en R. Jiménez, ed., La Mejora Regulatoria, Academia de Centroamérica.
- Tineo, Luis y Claudia Curiel (2001), *¿Mejora un país su marco institucional con políticas de competencia? El caso de Guatemala*, Boletín Latinoamericano de Competencia, julio.
- 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.
- 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.
- (2000), *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.
- (2000), *Competition and Consumer Policies, The Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practice*, Ginebra, Suiza.
- (2000), *Ley tipo de defensa de la competencia*, Ginebra, Suiza.
- (2001), *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.
- (2001), *Consumer Protection, Competition, Competitiveness and Development*, Note by the UNCTAD secretariat (TD/B/COM.1/EM.17/3), Ginebra, Suiza, agosto.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (2000), *Indicadores de Telecomunicaciones de las Américas 2000*, Resumen Ejecutivo, abril.

- Vargas Ch., M. Sc. Luis D. (1998), Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), *Proyecto de apoyo a la participación de Centroamérica en el área de libre comercio de las Américas (PROALCA)*, Informe Final, Guatemala, Guatemala, octubre.
- Villalobos, V. (2001), *La Experiencia en Costa Rica: Casos de Mejora Regulatoria*, en R. Jiménez, ed., *La Mejora Regulatoria*, Academia de Centroamérica.
- Viscusi, W. Kip, John M. Vernon, Joseph E. Harrington, Jr. (2000), *Economics of Regulation and Antitrust – Third Edition*, Estados Unidos.
- Williamson, John (1990), *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D. C., Institute of International Economics (IIE).
- Williamson, John (1993), *Democracy and the Washington Consensus*”, *World Development*, Vol. 21, No. 8.
- Williamson, O.E. (1968), *Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs*, *American Economic Review*, 58, 18-36.
- World Trade Organization (1998), *Synthesis Paper on the Relationship of Trade and Competition Policy to Development and Economic Growth, Note by the Secretariat*, septiembre.

Anexo-A

**MATRIZ COMPARATIVA DE LEYES Y NORMAS NACIONALES SOBRE
POLÍTICAS DE COMPETENCIA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO**

Cuadro A-1

LEY ANTIMONOPOLIO O COMPETENCIA

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá
Ley Antimonopolio o Competencia	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política de la República, artículo 46 - Ley No. 7472 de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (1994). - Ley No. 6227 General de la Administración Pública (1978). - Decreto Ejecutivo No. 24234-MEIC contentivo del Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (1996). - Ley No. 3367 Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1966). 	Anteproyecto de Ley. Ver cuadro A-4.	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política de la República de Guatemala, artículos 39,43,118,119 inciso h), 130. - Código de Comercio, Decreto 2-70 del Congreso de la República, artículos 361,362,363,364,365,366 y 367. - Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República, artículos 340, 341 y 343 Reglamento Orgánico Interno, Ministerio de Economía, Acuerdo Gubernativo No. 182-2000. <p>Anteproyecto de Ley. Ver cuadro A-5.</p>	Anteproyecto de Ley. Ver cuadro A-6.	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 29 (1996), Ley de Defensa de la Competencia - Decreto Ejecutivo No. 31 (1998) reglamenta el título I (del monopolio) y otras disposiciones de la Ley No. 29 de 1996.

/Continuación

Cuadro A-1 (Conclusión)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la competencia y libre concurrencia. - Prohibición de Monopolios, Prácticas Monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento del mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Existen distintas propuestas. Ver cuadro A-4. 	<ul style="list-style-type: none"> - Existen distintas propuestas. Ver cuadro A-5. 	<ul style="list-style-type: none"> - Existen distintas propuestas. Ver cuadro A-6. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, erradicando las prácticas monopólicas y otras restricciones en el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, para preservar el interés superior del consumidor.
Institución encargada de evitar prácticas monopólicas.	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión para Promover la Competencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Existen distintas propuestas. - Ver cuadro A-4. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tribunales de Orden Civil a solicitud de parte. - Tribunales del Ramo Penal en actos monopólicos. Ver cuadro A-5. 	<ul style="list-style-type: none"> - Existen distintas propuestas. Ver cuadro A-6. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.

Fuente: CEPAL, elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

Cuadro A-2

LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá
Ley de Protección al Consumidor	- Ley No. 7472 de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (1994). - Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (1996) (Decreto No. 24234-MEIC).	- Decreto 666, Ley de Protección al Consumidor.	- Ley de Protección al Consumidor, Decreto-Ley 1-85. - Reglamento a la Ley de Protección al Consumidor, Acuerdo Gubernativo 48-85.	- Ley de Protección al Consumidor, Decreto No. 41-89, reformado por Decreto No. 54-90. - Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor, Acuerdo No. 264-89, reformado por Acuerdo No. 026-90.	- Ley 29 (1996), por la cual se dictan normas sobre la Defensa de la Competencia y se adoptan otras medidas.
Objetivo	- Proteger los derechos e intereses del consumidor.	- Proteger los derechos e intereses del consumidor.	- Proteger los derechos e intereses del consumidor.	- Proteger los derechos e intereses del consumidor.	- Proteger los derechos e intereses del consumidor.
Institución encargada de la protección al consumidor	- Comisión para Promover la Competencia y Defensoría de los Habitantes.		- Tribunales de Orden Civil a solicitud de parte. - Ministerio de Economía por medio de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor.	- La Secretaría de Economía y Comercio a través de la Dirección General de Producción y Consumo.	- Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.

Fuente: CEPAL, elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

Cuadro A-3

CONSTITUCIÓN Y OTRAS REGULACIONES

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá
Constitución	- Constitución Política de la República (1949).	- Constitución de la República (1993).	- Constitución Política de la República (1985).	- Constitución de la República (1982).	- Constitución Política de la República (1972)
Ente Regulador Unico	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).				Ente Regulador de Servicios Públicos.
Ente Regulador Telecomunicaciones		Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET).	Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT).	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL).	
Ente Regulador y/o Regulación Energía		- Ley de Creación de la SIGET - Ley General de Electricidad - Decreto 70, Reglamento de la Ley General de Electricidad.	- Ley General de Electricidad, Decreto Legislativo No. 91-36; - Acuerdo Gubernativo 256-97, Reglamento de la Ley de Electricidad.	- Ley Marco del Subsector Eléctrico (Decreto 158-94) - Reglamento de la Ley Marco del Subsector Eléctrico (No. 934-97).	
Ley Antimonopolios de Hidrocarburos		- Acuerdo No. 46 del Ministerio de Economía (1994), artículo 36 - Acuerdo No. 10 del Ministerio de Economía (1996), artículo 35 y 36.	- Ley de Comercialización de Hidrocarburos, artículos 35, 36, 37 y 38.	- Ley de Protección al Consumidor, Decreto No. 41-89, artículo 6 - Anteproyecto de la Ley de Comercialización del Petróleo y sus Derivados (en trámite), artículo 9 y 10.	

Fuente: CEPAL, elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

Cuadro A-4

EL SALVADOR: PROPUESTAS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE LIBRE COMPETENCIA

	Ministerio de Economía (Borrador 8)	F.M.L.N.	CDC-FUNDE	PCN	Integrantes Comisión de Fomento de la L.C.
Nombre de la Ley	Ley de Libre Competencia.	Ley de Defensa de la Libre Competencia.	Ley de Defensa de la Libre Competencia.	Ley de Libre Competencia.	Ley de Libre Competencia.
Objetivo	Preservar y promover la competencia para incrementar la eficiencia económica y el bienestar del consumidor.	Garantizar la libre competencia mediante la prevención, eliminación y sanción de toda práctica monopolística y restrictiva.	Proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención, control y eliminación de prácticas monopólicas u oligopólicas de competencia desleal y otras restricciones viciadas al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.	Sancionar los actos o conductas que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general.	Presentar y promover la competencia, para incrementar la eficiencia económica y el bienestar al consumidor.
Ámbito de aplicación	Todos los entes económicos.	Todos los entes económicos.	Todos los entes económicos.	Todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, con o sin fines de lucro.	Todos los agentes económicos, sean personas naturales, jurídicas, entidades Estatales, Municipales, Empresas de participación estatal, Asociaciones Cooperativas, o de cualquier otra forma de participación en las actividades económicas.

Cuadro A-4 (Continuación)

	Ministerio de Economía (borrador 8)	F.M.L.N.	CDC-FUNDE	PCN	Integrantes Comisión de Fomento de la L.C.
Exclusiones	Sin excepciones	Al Estado y Municipios, cuando el interés social lo haga imprescindible.	Al Estado y Municipios, cuando el interés social lo haga imprescindible.		
Conductas Prohibidas	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdos entre competidores. - Acuerdos entre no competidores - Abusos de posición dominante. - Concentraciones económicas. 	Las prácticas monopólicas absolutas que restrinjan la libre competencia en actividades económicas del mercado interno.	Los monopolios, oligopolios y las prácticas que disminuyan, dañen e impidan la libre competencia en la producción, procesamiento, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios.	El Tribunal puede prohibir un comportamiento abusivo a una empresa que tiene posición dominante en el mercado, al tener conocimiento de contratos abusivos, para lo cual podrá requerir a los participantes que pongan fin al abuso reclamado y certificará los documentos que obren en su poder para conocimiento del Juez.	
Institución responsable	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendencia de la Libre Competencia. - Tribunal de la Libre Competencia. 	Comisión Nacional de la Libre Competencia.	Comisión Nacional de la Libre Competencia.	Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia.	Dirección General de Competencia y el Tribunal de la Competencia.
Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> - Prácticas Prohibidas - Concentraciones Económicas. 		La Comisión, a través del Secretario Ejecutivo iniciará las investigaciones de oficio o a petición de parte. Los funcionarios autorizados realizarán las investigaciones necesarias para la debida aplicación de la Ley.	El procedimiento se iniciará de oficio o por denuncia realizada por cualquier persona física o jurídica, pública o privada.	El procedimiento ante la Dirección se iniciará de oficio a petición de parte.

/Continuación

Cuadro A-4 (Conclusión)

	Ministerio de Economía (Borrador 8)	F.M.L.N.	CDC-FUNDE	PCN	Integrantes Comisión de Fomento de la L.C.
Sanciones	<ul style="list-style-type: none"> - Multas de hasta 2% de los ingresos brutos anuales del infractor. - Orden de modificación o terminación de las conductas o prácticas. - Publicación en medios de comunicación de sanciones impuestas cuando "lo estime conveniente" la DGC. 	<ul style="list-style-type: none"> - Suspensión, corrección o supresión de la práctica - Centralización parcial o total. - Multas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Suspensión, corrección o supresión de los actos o práctica prohibidas por esta Ley. - Ordenar la desconcentración parcial o total de lo que se haya concentrado indebidamente, sin perjuicio de la multa que en su caso proceda. - Aplicar multas cuyo monto será desde el tres por ciento hasta el cinco por ciento calculado este sobre los activos totales del infractor, según la gravedad de la infracción. 	<ul style="list-style-type: none"> - Suspensión - Multas 	<ul style="list-style-type: none"> - Multas - Infracciones

Fuente: CEPAL, elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

GUATEMALA: PROPUESTAS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE LIBRE COMPETENCIA

Nombre de la Ley	Ley de Promoción de la Competencia.
Objetivo	Preservar y promover la libre competencia, con el propósito de incrementar la eficiencia económica y el bienestar del consumidor.
Ámbito de Aplicación	A todos los agentes económicos.
Exclusiones	Las actividades de los trabajadores o empleados para su protección, cuando tengan como único propósito facilitar la negación de pactos colectivos con respecto a salarios, bonificaciones y otras condiciones económicas que beneficien a los trabajadores. Los acuerdos entre dos o más patronos en un comercio, industria o profesión, cuando tengan como propósito facilitar la negociación colectiva con respecto a salarios, bonificaciones u otro tipo de prestaciones a los trabajadores. Los acuerdos de colocación primaria o negociación secundaria de valores, o de reaseguramiento contra riesgos, cuando tengan como propósito único compartir riesgos.
Conductas Prohibidas	Fijación o limitación de cantidades. Fijación o limitación de precios. División, distribución, asignación o imposición de porciones o segmentos de un mercado.
Institución Responsable	Comisión para la Promoción de la Competencia.
Procedimientos	Principios de Respeto, confidencialidad, supletoriedad, adhesión, personalidad, no procedencia de otros recursos, desistimiento total de la denuncia, prescripción.
Sanciones	Infracciones por resistencia, desobediencia, incomparecencia, incumplimiento de compromisos Sanciones por multas, indemnización, publicación.

Fuente: CEPAL, elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

Cuadro A-6

HONDURAS: PROPUESTAS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN CONTRA EL MONOPOLIO Y OTRAS PRÁCTICAS RESTRICTIVAS A LA COMPETENCIA

	Secretaría de Industria y Comercio	Maestría
Nombre de la Ley	Anteproyecto de Ley de Protección contra el Monopolio y otras Prácticas Restrictivas a la Competencia. Ley de Promoción a la Competencia.	Ley de Promoción a la Competencia.
Objetivo	Promover el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado mediante prevención y prohibición de actos de competencia desleal y todo tipo de restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, así como la eliminación de regulaciones innecesarias para las actividades económicas.	Proteger y promover el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado mediante la prevención y la eliminación de monopolios, prácticas monopólicas, monopsonios, oligopolios, acaparamientos y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.
Ámbito de aplicación	Todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, en todos los sectores de la actividad económica, salvo lo dispuesto en leyes especiales por causa de interés público.	Esta ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Están sometidas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con o sin fines de lucro que realicen actividades económicas en todo o en parte del territorio nacional.
Exclusiones	Esta ley no se aplica a los privilegios y derechos que por determinado tiempo se conceda a los autores, inventores y descubridores en concepto de derechos de propiedad científica, literaria, artística o comercial, patentes de invención y marcas de fábrica.	Las actividades económicas cuyo ejercicio se haya reservado el Estado por razones de orden público e interés social, estarán sometidas a esta Ley, salvo que la Ley especial que regula la materia disponga expresamente lo contrario, y tendrán por límite los derechos y libertades reconocidos por la Constitución de la República.

/Continúa

Cuadro A-6 (Conclusión)

Secretaría de Industria y Comercio		Maestría
Conductas prohibidas	Las actividades económicas cuyo ejercicio se haya reservado el Estado conforme a lo dispuesto en el artículo 332 de la Constitución de la República, están normadas por esta ley, salvo que la ley especial que regule la materia disponga expresamente lo contrario.	Las formas contempladas en esta Ley, cualquier acto o contrato que restrinja, disminuya, dañe, impida o que, de cualquier otro modo, vulnere la libre competencia económica y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución, suministro, o comercialización de bienes y servicios.
Institución responsable	Instituto de Protección al Consumidor y a la Competencia. Instituto de Protección al Consumidor y a la Competencia contra el Monopolio y Demás Prácticas Restrictivas (tendría adscrita una gerencia encargada de aplicar la ley.	Instituto para Promoción y Protección de la Competencia.
Procedimientos		El procedimiento ante el Instituto se iniciará de oficio o a petición de parte.

Fuente: CEPAL, elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

Cuadro A-7

PANAMÁ: LEY DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Nombre de la Ley	Ley de Defensa de la Competencia
Objetivo	Proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, erradicando las prácticas monopólicas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, par preservar el interés superior del consumidor.
Ámbito de Aplicación	Aplica a todos los agentes económicos, ya sean personas naturales o jurídicas, empresas privadas o instituciones estatales o municipales, industriales, comerciantes o profesionales, entidades lucrativas o sin fines de lucro, o a quienes, por cualquier otro título, participen como sujetos activos en la actividad económica.
Exclusiones	<ul style="list-style-type: none"> - Monopolios Oficiales. - Convenciones colectivas entre organizaciones sindicales de trabajadores asalariados con u empleador, o un grupo de empleadores, con el fin de obtener mejores condiciones laborales. - Ejercicio de los derechos de propiedad intelectual .
Conductas Prohibidas	Cualquier acto, contrato o práctica que restrinja, disminuya, dañe, impida o que, vulnere la libre competencia económica y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución, suministro o comercialización de bienes o servicios.
Institución Responsable	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.
Sanciones	Los actos que constituyan prácticas monopolísticas absolutas no tendrán validez jurídica, y los agentes económicos que los realicen serán sancionados conforme a esta Ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal que les corresponda.

Fuente: CEPAL, elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

Cuadro A-8

COSTA RICA: LEY DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA EFECTIVA DEL CONSUMIDOR

Nombre de la Ley	Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor
Objetivo	Proteger los derechos y los intereses legítimos del consumidor, la tutela y la promoción del proceso de competencia y la libre concurrencia, mediante la prevención, la prohibición de monopolios, las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado y la eliminación de las regulaciones innecesarias para las actividades económicas.
Ámbito de Aplicación	Aplica a todos los agentes económicos.
Exclusiones	- Agentes prestadores de servicios públicos con una concesión - Monopolios del Estado.
Conductas Prohibidas	Monopolios públicos o privados y las prácticas monopolísticas que impidan o limiten la competencia, el acceso de competidores al mercado o promuevan su salida de él, con ciertas salvedades.
Institución Responsable	Comisión para Promover la Competencia.
Sanciones	Suspensión, desconcentración parcial o total y pago de multas.

Fuente: CEPAL, elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

Anexo-B

**APERTURA COMERCIAL, TARIFAS DE SERVICIOS PÚBLICOS
E INDICADORES DE TELECOMUNICACIONES**

Cuadro B-1

APERTURA COMERCIAL DEL ISTMO CENTROAMERICANO

País	Apertura comercial	Adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)	Ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC)
Costa Rica	1986 a/	24 noviembre de 1990	1 de enero de 1995
El Salvador	1986 b/	22 mayo de 1991	7 de mayo de 1995
Guatemala	1984 c/	10 octubre de 1991	21 de julio de 1995
Honduras	1987 d/	10 abril de 1994	1 enero de 1995
Panamá	1996 e/	-	6 septiembre de 1997

Fuente: www.wto.org

- a/ Idem "Costa Rica empezó a aplicar medidas de liberalización del comercio en 1986. En el período 1986-1990, una estrategia de promoción de exportaciones y liberalización de importaciones redujo la protección y aumentó las subvenciones a las exportaciones.
- b/ El 15 de marzo de 1986 se decreta la Ley de Fomento a las Exportaciones.
- c/ Ley de Fomento e Incentivos a las Exportaciones (Decreto Ley No. 21-84).
- d/ Ley de Régimen Arancelario y Aduanero Hondureño (1987).
- e/ Dato proporcionado por las personas encargadas de hacer las notas económicas de cada país.

Cuadro B-2

TARIFAS DE SERVICIOS PÚBLICOS 2000

Concepto		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Electricidad (dólares/kwh) a/	Residencial	0.053	-	-	0.069	0.108	0.119
	comercial b/	0.084	-	-	0.107	0.127	0.116
	industrial	0.068	-	-	0.080	0.101	0.104
Combustibles (dólares/galón)	Diesel	1.620	1.450	1.400	1.600	1.910	1.470
	gasolina premium sin plomo	2.370	2.450	1.930	2.300	2.310	1.910
	Gasolina regular sin plomo	2.260	2.020	1.860	2.200	2.200	1.900
Teléfono (dólares)	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	-
	Costo por minuto llamada nacional d/	0.010	0.020	0.030	0.020	0.020	-
Agua potable (dólares/m ³)	Costo por minuto llamada a Centroamérica c/	0.400	0.280	0.400	0.400	0.400	-
	Costo por minuto llamada a Estados Unidos c/	0.550	0.800	0.600	1.400	0.900	-
	Tarifa básica residencial d/	3.510	2.280	0.710	0.950	0.270	-

Fuente: Energía y Combustibles: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Fuente: Teléfono y Agua Potable: Secretaria de Integración Económica Centroamericana, pagina web

(www.sieca.org.mx)

a/ Precios promedio.

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

c/ Las tarifas residencial y comercial son las mismas.

d/ En el caso de Guatemala es Tarifa fija.

Cuadro B-3

COSTO POR SERVICIOS EN TELECOMUNICACIONES EN CENTROAMÉRICA Y
OTROS PAÍSES SELECCIONADOS

(Dólares de los Estados Unidos)

País	200 min. local fija	Posición	60 minutos internacion al fija	Posición	200 minutos telefonía móvil	Posición	60 minutos 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

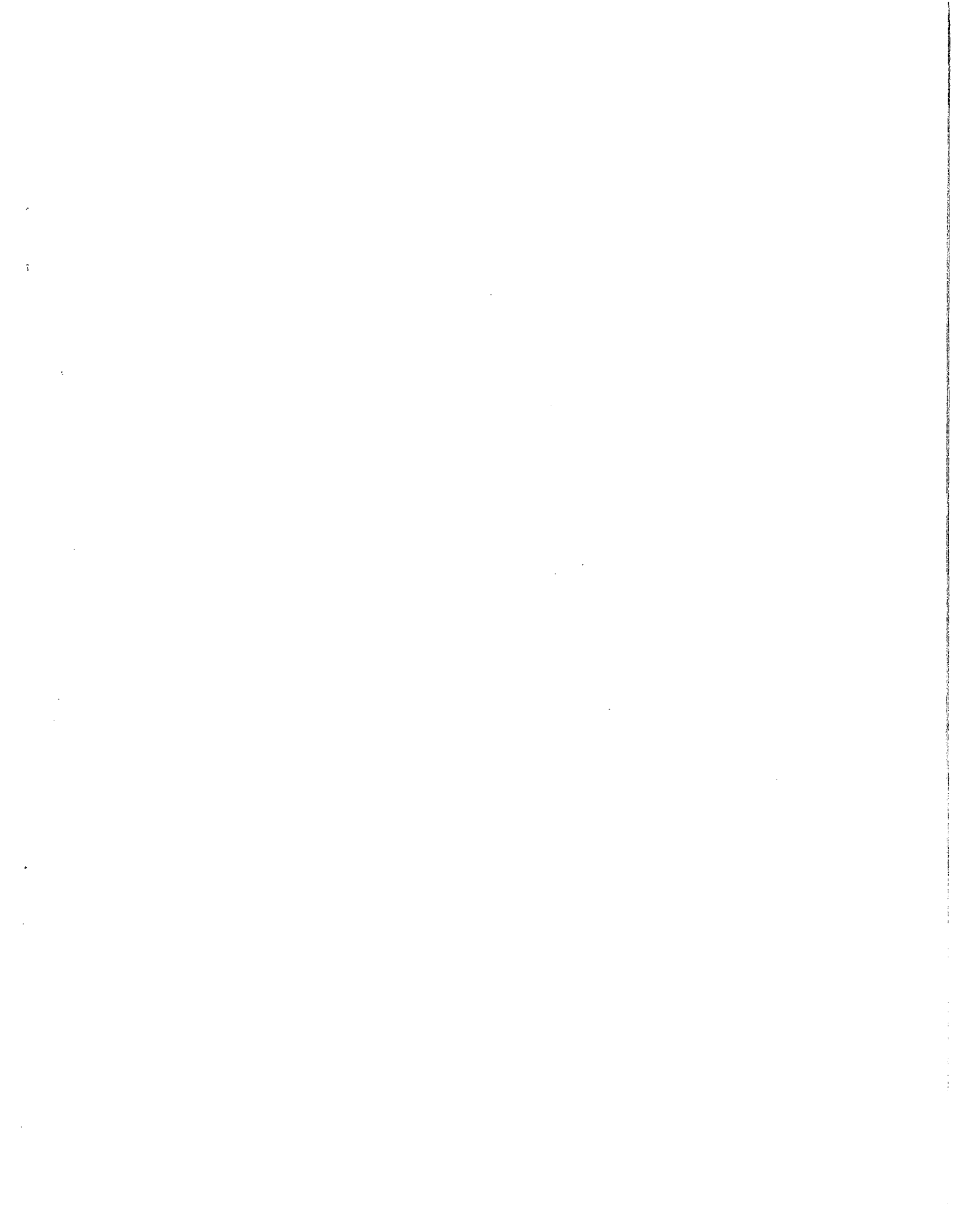
Fuente: Alexis de Tocqueville Institution, "A Telecom Scorecard 1999-2000" (feb.2000), citado en PNUD (2001).

Cuadro B-4

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	24.94	5.2	621.43
El Salvador	9.08	11.27	65
Guatemala	5.71	6.12	58.61
Honduras	4.67	2.39	61.68
Nicaragua	3.03	1.78	98.54
Panamá	16.43	8.27	159.82

Fuente: ITU (2001).





Este documento fue elaborado por la sede subregional en México de la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Dirección postal: Presidente Masaryk No. 29
Col. Chapultepec Morales
México, D. F. CP 11570

Dirección Internet: cepal@un.org.mx
Biblioteca: bib-cepal@un.org.mx

Teléfono: (+ 52) 5263 9600
Fax: (+ 52) 5531 1151

Internet: <http://www.cepal.org.mx/>