

# Los mercados en el Istmo Centroamericano y México: ¿qué ha pasado con la competencia?

Eugenio Rivera  
Claudia Schatan



Unidad de Comercio Internacional  
e Industria

México, D.F., septiembre del 2006



Este documento fue preparado por Claudia Schatan, Jefa de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la Sede Subregional de la CEPAL en México, y Eugenio Rivera, Consultor de la misma Unidad, en el marco de las actividades del Proyecto IDRC/CEPAL “Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: Políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN impreso 1680-8800  
ISSN electrónico 1684-0364

ISBN: 92-1-32297309  
LC/L.2478/Rev.1-P  
LC/MEX/L.695/Rev.1

Nº de venta: S.06.II.G.138

Copyright © Naciones Unidas, septiembre del 2006. Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, México

---

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

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. La política de competencia: ¿necesaria en economías pequeñas y en desarrollo?</b> .....	11
1. Contexto general.....	11
2. Economías pequeñas: un concepto elusivo .....	12
3. Algunas particularidades adicionales de las economías pequeñas y en desarrollo a considerar .....	16
<b>II. Reforma económica y el surgimiento de las leyes de competencia en los países del Istmo Centroamericano</b> .....	19
<b>III. Normas e instituciones de competencia en la legislación y en los anteproyectos en discusión en el Istmo Centroamericano y México. Una primera evaluación</b> .....	25
1. Las características de las leyes de competencia en el Istmo Centroamericano y México .....	25
2. La agencia de competencia.....	31
<b>IV. La ley de competencia y el sistema judicial</b> .....	39
<b>V. Distorsiones en los mercados y casos dirimidos por las agencias de competencia</b> .....	45
1. Las distorsiones en los mercados en los países Centroamericanos .....	45
2. Casos dirimidos en Costa Rica, Panamá y México .....	49
<b>VI. Conclusiones</b> .....	53
<b>Bibliografía</b> .....	57

**Serie Estudios y perspectivas: números publicados** ..... 61

## Índice de cuadros

Cuadro 1	México e Istmo Centroamericano: Marco legal e institucional. Competencia y regulación .....	21
Cuadro 2	Leyes, anteproyectos de leyes y comisiones de competencia en países del Istmo Centroamericano y México .....	26
Cuadro 3	Istmo Centroamericano y México: Umbrales para el análisis de concentraciones .....	28
Cuadro 4	Características institucionales de la autoridad de competencia en el Istmo Centroamericano y México .....	35

---

## Resumen

---

La política de competencia ha cobrado importancia tanto a escala mundial como en la subregión del Istmo Centroamericano y México. Ello ha ocurrido en la medida en que las reformas económicas introducidas desde mediados del decenio de 1980 en un gran número de países —privatización de empresas estatales de utilidad pública, desregulación de precios, apertura comercial y de flujos de capitales internacionales— no dieron, en forma espontánea, los resultados que se esperaban en cuanto al funcionamiento competitivo de los mercados. En este sentido, habría sido clave la existencia de un marco legal e institucional que garantizara un comportamiento adecuado de los actores económicos. Los países de la subregión avanzaron con mayor o menor celeridad en este propósito, dependiendo tanto de las facilidades y apoyos con que contaban para establecer una ley y una autoridad de competencia, como de las resistencias a la aprobación de los agentes económicos que participaron en los mercados.

En 2006, mientras El Salvador y Honduras promulgaban sus primeras leyes de competencia, Costa Rica, Panamá y México revisaban las suyas, con una década o más de aplicación, para superar las debilidades encontradas en ellas.

Aunque los principios de la competencia sean de carácter universal, las economías pequeñas y en desarrollo (EPED) requieren abordar el tema con un criterio propio. Varios aspectos necesitan un enfoque especial: 1) la escasa familiaridad de la sociedad con la lógica de la competencia; 2) la concentración del poder económico y político en las EPED, que puede someter a grandes presiones a la autoridad de

competencia; 3) el precario sistema judicial, sobre el cual debe descansar la solución de los casos que rebasan el ámbito administrativo; 4) su situación social que puede requerir de excepciones en la aplicación de las leyes de competencia, y 5) la escasez de recursos humanos y financieros, en general, y en particular para apoyar la política de competencia.

Considerando que las economías del Istmo Centroamericano están muy integradas a la economía internacional, que desarrollan actividades similares, al menos en algunos sectores, y que existen diversas situaciones en que las prácticas anticompetitivas responden a formas de actuar de grandes multinacionales, puede vislumbrarse un relevante potencial de apoyo recíproco que no se ha aprovechado para promover la competencia.

## Introducción<sup>1</sup>

---

Ante la limitada competencia, el funcionamiento de los mercados en la región del Istmo Centroamericano<sup>2</sup> ha sido un tema que ha adquirido creciente relevancia y atención. En los últimos años, la política de competencia ha evolucionado rápidamente en toda la región latinoamericana y se ha incorporado a la agenda de muchos de sus gobiernos.<sup>3</sup> El objetivo del presente trabajo es evaluar los procesos realizados para la aprobación de leyes de competencia en los países del Istmo Centroamericano que disponen de la legislación, analizar las características de estas leyes o proyectos legislativos actualmente en discusión e identificar los principales problemas que enfrentan y las posibles soluciones. Varias de las legislaciones y propuestas legislativas del Istmo Centroamericano se han inspirado en México, que tiene una trayectoria de una década de aplicación (desde 1993). Estos antecedentes justifican la inclusión de un análisis de dicho país como punto de referencia para esta investigación.

En este estudio se analizan los motivos por los que los países que cuentan con una ley y autoridad de competencia desde hace una década o más (Costa Rica, Panamá y México) se han visto en la necesidad de

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen enormemente el apoyo recibido de diversas autoridades de competencia (en funciones o que han ocupado dichos cargos), así como de funcionarios encargados de promover la ley de competencia en todos los países estudiados. Nuestra gratitud la dirigimos especialmente a Julio Bendaña, Celina Escolán, Óscar García, Santiago Herrera, Gustavo Paredes, Eduardo Pérez Motta, Edgar Reyes y Pamela Sittenfeld. Las interpretaciones diferentes u errores que puedan haberse cometido son exclusiva responsabilidad de los autores. También agradecemos la eficiente asistencia prestada por Fernando Ramírez y a Juan Luis Ordaz. Finalmente, nuestra gratitud a todos los consultores del proyecto IDRC/CEPAL “Fortaleciendo la competencia en Centroamérica” cuyos trabajos fueron la principal fuente de información para llevar a cabo este estudio.

<sup>2</sup> El término Istmo Centroamericano comprende los siguientes países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Belice no se incluye en el estudio, pues se carece de información suficiente sobre el tema de competencia en ese país.

<sup>3</sup> La ley de competencia es un instrumento jurídico de aplicación generalizada, cuyo fin es promover y proteger la competencia en los mercados.

modificar los instrumentos legales y fortalecer las agencias. Para las naciones en las que se ha aprobado muy recientemente el marco legal e institucional, es decir, El Salvador (2004) y Honduras (2005), el trabajo muestra los desafíos a los que se enfrentan tras una gran oposición para la promulgación de la ley, pero también los avances en estas nuevas legislaciones con respecto a las que les antecedieron. Finalmente, en el estudio se señalan, para aquellos países que aún carecen de ley de competencia, como Guatemala y Nicaragua, las dificultades para lograr la aprobación de una legislación. Al igual que en El Salvador y Honduras, la resistencia en dichos países surgió de una visión optimista con respecto a las capacidades de autorregulación del mercado y de la fuerte oposición del mundo empresarial. Sin embargo, se ha desarrollado en la región, en general (con la excepción de Guatemala), una convicción de que la falta de política de competencia constituye un obstáculo insalvable para una adecuada asignación de recursos y para la eficiencia productiva en momentos en que la política de competencia gana relevancia en la agenda de los gobiernos. Dentro de este marco de análisis, finalmente, en el trabajo se propone reflexionar acerca de la experiencia y el marco de competencia más idóneo para economías pequeñas y en desarrollo como son las del Istmo Centroamericano.<sup>4</sup> Tal reflexión busca también mecanismos para el fortalecimiento de las instancias judiciales que atienden los problemas de competencia, así como formas que ayuden a valorar políticamente el tema de competencia, de manera que se vuelva un asunto genuinamente prioritario en las agendas gubernamentales.

En síntesis, recientemente el tema de competencia ha adquirido gran importancia y dinamismo en los países estudiados. Con mayor o menor celeridad, han generado iniciativas, sancionando nuevas leyes o buscando introducir importantes reformas en sus legislaciones con el fin de mejorar las condiciones de competencia. Este proceso se ha desarrollado en un contexto mundial donde la política de competencia ha avanzado considerablemente. En 2004 había 17 países en el continente americano que contaban con ley y autoridad de competencia,<sup>5</sup> de los cuales aproximadamente la mitad las introdujeron a partir de los años noventa. En el resto de los países en desarrollo también se ha avanzado en este sentido. No obstante, el tema sigue siendo sensible para estas economías, como pudo apreciarse en la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 con el fracasado intento de incorporar los temas de Singapur en las discusiones, entre los que estaba la competencia. A pesar de que incluir el tema de competencia en Doha (a iniciativa de la Unión Europea) tenía el propósito de evitar que los beneficios de la apertura comercial se quedaran en manos de grandes empresas que mediante cárteles u otras prácticas anticompetitivas aprovecharan márgenes de ganancias monopolistas, muchos países en desarrollo han reclamado la necesidad de ampliar sus capacidades para llevar a cabo una política de competencia antes de adquirir compromisos multilaterales que puedan llevar a sanciones comerciales si no se cumplen.

La necesidad de adoptar una política de competencia en los países del Istmo Centroamericano es innegable.<sup>6</sup> Al igual que la mayor parte de los países en desarrollo, enfrentaron las crisis de la deuda externa y del encarecimiento del petróleo en los años ochenta, disminuyendo la intervención del gobierno en el mercado y otorgándole a éste un papel mucho más importante en la asignación de recursos en la economía. Las profundas distorsiones registradas en los mercados a partir de la privatización de grandes empresas públicas y la desregulación de precios y del comercio, entre otros, desde mediados de la década de 1980, muestran que dichos mercados no han operado espontáneamente en forma sana, por lo cual es necesario regular el comportamiento de sus actores.

---

<sup>4</sup> En este trabajo se cubrirá la región del Istmo Centroamericano y México. Este último país es un punto de referencia importante para los primeros, pues muchos de ellos se inspiraron en la ley mexicana para desarrollar la propia. Así, aunque el análisis se enfocará sobre todo en las economías pequeñas, se incluirá México como país de referencia.

<sup>5</sup> Página web de International Competition Network (ICN) [en línea] ([www.internationalcompetitionnetwork.org/](http://www.internationalcompetitionnetwork.org/)).

<sup>6</sup> La política de competencia en este documento se refiere principalmente a la ley de competencia y a su aplicación por parte de la autoridad de competencia. Si bien hay muchas políticas económicas que tienen incidencia en las condiciones de competencia, como la política comercial, no se enfocará en profundidad en ellas pues rebasan el alcance de este estudio.



Una serie de conflictos de intereses entre diversos grupos en cada país, entre otros problemas, explica la incursión lenta de varios de ellos en este terreno.

Las circunstancias anteriores, sus efectos sobre el crecimiento económico, así como su impacto negativo en términos de distribución y de la competitividad, terminaron con el optimismo respecto de las capacidades autorreguladoras del mercado. Por consiguiente, la política de competencia se convirtió en un componente indispensable de una reforma económica exitosa.

En el capítulo I se desarrolla un marco conceptual para facilitar el análisis de la política de competencia en las EPED. En el segundo capítulo se estudian los procesos que llevaron a la aprobación de la ley de competencia en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá, así como los obstáculos encontrados en el resto de los países, incluso los que han aprobado sus leyes muy recientemente para lograr tal fin. Del mismo modo se analizan los factores que están influyendo a favor o en contra de la aprobación de los anteproyectos de ley que se hallan en discusión. En el capítulo III se hace un detallado análisis de las características de los marcos legales en operación o aún en discusión. Además, se exponen las características de la institucionalidad de defensa de la competencia de México, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá y también aquella prevista en los anteproyectos de ley de los otros países de la región. En el capítulo IV se estudia el papel que desempeña el sistema judicial en la aplicación de la ley, buscando identificar las causas que explican los graves problemas que dicho sistema enfrenta para una defensa efectiva de la competencia. En seguida, en el capítulo V se exploran las condiciones de competencia en algunos mercados de la región, así como algunos casos dirimidos en Costa Rica y Panamá. El trabajo finaliza presentando algunas conclusiones en el capítulo VI.



# **I. La política de competencia: ¿necesaria en economías pequeñas y en desarrollo?**

---

## **1. Contexto general**

Después de dos décadas de que se introdujera una serie de reformas económicas en la mayor parte de los países a nivel mundial, varias de las cuales iban dirigidas a mejorar el funcionamiento del mercado para optimizar la eficiencia asignativa y productiva, los resultados parecen frustrantes en general desde el punto de vista de las condiciones de competencia, aunque algunos signos son alentadores. La persistencia de barreras de entrada, en particular las vinculadas con la capacidad de influencia política de las empresas y asociaciones empresariales, genera diversas distorsiones que afectan el desarrollo competitivo de los mercados y han permanecido invariables, pese a la apertura comercial y a otras reformas económicas en pro del libre comercio.

Al comienzo de los procesos de reforma económica se plantearon dudas respecto de la necesidad y utilidad de incluir las leyes de competencia como parte de las reformas. Fuertemente influidos por perspectivas analíticas, como la teoría de los mercados de acceso irrestricto (Baumol, 1982), algunos analistas sostuvieron que en la medida en que se eliminaran los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio exterior, así como las barreras legales de entrada a las diferentes industrias mediante un activo proceso de desregulación, los mercados funcionarían mejor, e incluso óptimamente.

Desde otro punto de vista, algunos autores cuestionaban la conveniencia o la posibilidad de aplicar una política de competencia en un contexto caracterizado por instituciones gubernamentales incompetentes o, peor aún, sujetas a la captura por parte de intereses particulares. Desde su perspectiva, una aplicación maximalista de la ley de competencia podría afectar la libertad de empresa y las recompensas que la operación de los mercados debía entregar a las firmas (Khemani y Dutz, 1996).

La experiencia internacional ha sido, sin embargo, bastante categórica en cuanto a mostrar que la liberalización del comercio internacional, aun cuando introduce importantes presiones competitivas en los mercados domésticos, no garantiza por sí sola una operación adecuada de éstos. De hecho, si bien entran en el mercado los productos con más facilidad, nada impide que importadores y distribuidores abusen de su poder de mercado al comercializar dichos productos. De esta forma, la liberalización comercial por sí misma no elimina la propensión de las empresas a realizar prácticas anticompetitivas. Por otra parte, las privatizaciones no garantizan un mejor comportamiento de las empresas, ya que las barreras privadas anticompetitivas fácilmente sustituyen a las gubernamentales (Cernat y Holmes, 2004; Schatan y Avalos, 2006).

Cabe señalar que, incluso existiendo condiciones propicias para la competencia en los mercados de países grandes y desarrollados, hay visiones que prevén imperfecciones innatas derivadas, por ejemplo, de la existencia de costos de cambio, especialmente para productos que no son estandarizados o commodities (como el azúcar, la harina, u otros bienes que tienen características difíciles de diferenciar). Como ha señalado Klemperer (1995), el costo de cambio resulta de la necesidad de que exista compatibilidad entre las nuevas adquisiciones con los equipos existentes para evitar los costos de transacción derivados del cambio de proveedor; los de aprendizaje del uso de nuevas marcas; los que resultan de la incertidumbre sobre la calidad de las marcas desconocidas, la pérdida de cupones de descuento y mecanismos similares y, finalmente, los costos psicológicos de cambio o lealtad de marca por motivos no económicos. Todos estos costos tienden a incrementar los precios y a provocar pérdidas de peso muerto de tipo oligopolista, y ello desalienta la entrada de nuevas empresas y además reduce la competencia en el mercado.<sup>7</sup>

Las anomalías antes descritas suelen ocurrir en economías con condiciones propicias para la competencia, es decir, países grandes y desarrollados, pero las irregularidades son mucho mayores en los mercados de economías en desarrollo y, aun más, en las pequeñas.

## 2. Economías pequeñas: un concepto elusivo

Las propuestas tendientes a formular y a aprobar legislaciones de promoción de la competencia han generado una serie de preguntas y debates en las EPED. Entre éstas destacan las siguientes: a) ¿requieren estas economías una legislación de competencia o, por el contrario, la liberalización comercial y la desregulación generan condiciones suficientes para la autorregulación de la economía de mercado?; b) ¿qué se entiende por EPED para efectos de la competencia en los mercados?; c) las características particulares de estos países, ¿hacen necesaria una versión específica de la legislación y política de competencia o requieren algún tipo de adecuación en las modalidades de aplicación?, y d) considerando las características de estas naciones, ¿la política de competencia debe incorporar entre sus propósitos el contribuir a la consecución de objetivos sociales?

---

<sup>7</sup> Desde otra perspectiva, algunos analistas fundamentan la necesidad de legislación de competencia con base en tres factores. Primero, no existe un mecanismo adecuado de solución de controversias, ya que falta una legislación de litigios que asegure la adjudicación perfecta. Segundo, los costos para obtener información o los de transacción que enfrentan los posibles afectados por una práctica monopolista resultan mayores que los costos que enfrenta quien realiza este tipo de práctica y, tercero, es menos costoso adjudicar mediante una entidad especializada que por conducto del tribunal civil ordinario (Sánchez Ugarte y otros, 2004).

El presente estudio abarca principalmente los países del Istmo Centroamericano, es decir, se trata de economías pequeñas y en desarrollo. La literatura que analiza a las economías pequeñas y a la competencia es limitada, y lo es aún más la que trata este tema en las EPED. Además, diversos autores han entendido de maneras diferentes el concepto de economía pequeña, y algunos incluso consideran innecesaria esta categoría analítica. Desde nuestra perspectiva, hay características propias de las economías del Istmo Centroamericano que requieren una cierta adecuación de las políticas de competencia aplicadas en economías grandes y desarrolladas (aunque dichas políticas no son homogéneas en este caso).

En la práctica, no existe una visión de competencia específica para las EPED. Un primer enfoque para tratar a las economías pequeñas fue el de Michal Gal (2001). La autora define una economía pequeña como aquella economía soberana e independiente que puede soportar, en la mayoría de las industrias, sólo un número bajo de competidores como efecto de la reducida demanda doméstica. Entre los factores que influyen en la dimensión del mercado se cuenta el tamaño de la población, su distribución y la apertura al comercio. Según la autora, un mercado reducido afecta a los tres principales indicadores del bienestar social: la eficiencia en la asignación de los recursos, la eficiencia en la producción y la eficiencia dinámica. De acuerdo con esta perspectiva, tres características de las economías pequeñas dificultan la competencia en sus mercados: elevados niveles de concentración, diversas barreras a la entrada y niveles de producción subóptimos, es decir, debajo de la escala mínima eficiente (EME), por lo que se enfrentan elevados costos de producción (Gal, 2003). La consecuencia principal de estas consideraciones para la política de competencia en economías pequeñas es que éstas deben hacer de la eficiencia económica su principal objetivo porque no están en condiciones de sacrificarla en aras de objetivos más amplios, como los sociales. En tal sentido, Gal propone que las economías pequeñas, a diferencia de las grandes, en aras de una mayor eficiencia dinámica, admitan fusiones que aumenten el tamaño de las empresas, aun cuando ello reduzca la competencia. En este sentido, De León (2006) señala la difícil tarea que enfrenta una agencia de competencia en un país pequeño en desarrollo para distinguir hasta qué punto las acciones de las empresas que implican una expansión de su tamaño son favorables a una eficiencia dinámica, estrechamente vinculada a la innovación tecnológica, y en qué medida estas acciones van en contra de sus competidores en áreas como la de las concentraciones.

Gal ha sido objeto de algunas críticas como la de Simon Evenett (s/f), quien considera que el concepto de economía pequeña de Gal no aporta elementos que la distinga realmente de las economías más grandes. La presunta particularidad que presentarían esos países con respecto al tamaño de las empresas (la escala mínima eficiente) se aplica a casos muy particulares en que existen grandes barreras de entrada. De acuerdo con nuestra perspectiva, el análisis de Gal tiene como referencia principal la situación de países altamente protegidos y, en cierta manera, aislados con relación a la economía internacional propia de muchos de los países antes de la generalización de las reformas económicas iniciadas en la década de 1980. No obstante, su análisis sigue siendo relevante para los mercados de servicios aún no comerciables.

Por otra parte, el concepto de economías pequeñas de Gal (2001) resulta demasiado sesgado si se considera que los países incluidos en dicha categoría son Australia, Canadá, Israel y Nueva Zelandia. En este contexto es difícil analizar con el mismo prisma las condiciones de competencia de las EPED del tipo de países del Istmo Centroamericano y, más aún, las de tamaño extremadamente reducido, como las del Caribe, estudiadas por Stewart (2005).

Es interesante apreciar el polo opuesto de las economías pequeñas consideradas por Gal, es decir, los países del Caribe tratados por Stewart (2005). En realidad, son muy diferentes los problemas de mercado que aquejan a uno y a otro grupo. Stewart considera que en muchos países de la Comunidad del Caribe (Caricom), el problema es que el tamaño de su economía dificulta la existencia misma de empresas competitivas, lo cual limita su capacidad de avance tecnológico. Así,

las empresas no generan su tecnología sino que la importan, de modo que prácticamente no invierten en investigación ni en desarrollo, lo cual limita su capacidad para generar eficiencia dinámica.

“La incapacidad de alcanzar una EME impide la integración de estas economías, lo que a su vez las priva de los beneficios de la interdependencia industrial y los niveles de producción necesarios para la plena explotación de economías de escala (producción de equipo, servicios, bienes intermedios y finales.) En suma, hay niveles de producción no óptimos debido a que una gran proporción de la producción es generada en volúmenes pequeños por plantas de tamaño subóptimo, y ello provoca la ineficiencia y la falta de competitividad internacional de las empresas. El resultado de esta situación es una producción poco especializada, que se realiza con equipo poco sofisticado, con altos costos de instalación y diversas ineficiencias. El aprendizaje que se puede obtener en el proceso de producción es, por tanto, también limitado” (Stewart, 2005, p. 245).

Más aún, las características propias de las economías pequeñas de la Caricom dificultan, a juicio de Stewart, aprovechar las oportunidades para incursionar en los mercados de exportación —una de las principales ventajas de la apertura de la economía— y se reducen, en consecuencia, las posibilidades de lograr por esa vía economías de escala. Como contrapartida, sostiene Stewart, la inserción de las economías pequeñas en la economía global y en el comercio internacional las expone a la competencia por parte de las corporaciones multinacionales, las cuales pueden desplazar empresas nacionales y con ello afectar gravemente al empleo y la provisión de alimentos en esas economías. En estos casos, subordinar los objetivos de la política de competencia a lo social es plenamente justificable, según esta autora.

De lo expuesto se deduce que el problema enfrentado por los pequeñísimos países del Caribe es que la apertura comercial genera la sustitución de la producción interna de bienes básicos por la internacional, ocasionando graves efectos sobre el empleo sin que exista la posibilidad de crear nuevas actividades económicas. De ahí la conclusión de Stewart respecto de la necesidad de subordinar los objetivos de eficiencia de la política de competencia a los objetivos sociales.

Las naciones del Istmo Centroamericano se encuentran en algún punto intermedio entre los dos polos estudiados por Gal (2001, 2003) y por Stewart (2005). En estas naciones no hay desplazamiento de la producción local a raíz de la apertura comercial en la medida señalada por Stewart. En ellas existe una gama de productos que pueden fabricarse en empresas que alcanzan una EME, o bien, las exportaciones al resto de la región o a terceros países fuera de ella logran el mismo efecto. Para las EPED del tamaño de los países del Istmo Centroamericano, eliminar barreras de ingreso a los mercados para nuevos productores puede ser muy positivo pues ello, en principio, permite la generación de un número mayor de empleos y la expansión de la actividad económica, ambos factores esenciales. Incluso el desplazamiento de empresas menos productivas por parte de empresas de mayor eficiencia puede generar un aumento de la inversión y de empleos de mayor calidad. Sin embargo, llevado a un extremo, este enfoque conduciría a la desaparición de competidores en estos países, especialmente si la competencia proviene de las importaciones de bienes que rivalizan en el mercado en forma desleal. Lo mismo puede decirse de prácticas anticompetitivas que permiten a grandes empresas comprar las pequeñas, abusando de su poder de mercado. Los objetivos de una ley de competencia deben ser comprendidos, por tanto, desde una perspectiva más amplia, que puede comprender incluso alcanzar algunas de las Metas del Milenio (Evenett, 2006). Así, resulta indispensable contar con los mecanismos que posibiliten al país defenderse de la competencia internacional desleal (dumping, entre otros), así como con un marco legal de competencia. Hay ciertas semejanzas entre los países de Centroamérica y los del Caribe, por lo que ambos presentan problemas similares; por ejemplo, las concentradas cúpulas con poder económico y político que facilitan las colusiones y otras prácticas anticompetitivas. A propósito de estos rasgos, existe una discusión acerca de la efectividad con la que los países en desarrollo pueden evitar estas prácticas. En un artículo reciente, Gal (2004) reflexiona sobre la política de competencia

en economías en desarrollo (aunque sin hacer distinciones de tamaño), enfatizando la falta de cultura de la competencia en estas sociedades, las influencias políticas a las que están sometidas las autoridades de competencia, los intereses de grupos ligados a las grandes empresas, entre otras características,<sup>8</sup> que limitan en extremo la posibilidad de aplicar una política de competencia efectiva. De hecho, Gal sugiere privilegiar la promoción y abogacía de la competencia (competition advocacy) y por esa vía ejercer un efecto disuasivo de las prácticas anticompetitivas, al tiempo que se posterga la creación formal de los canales legales e institucionales de la competencia. Desde otra perspectiva diferente a la de Gal, sin embargo, podría pensarse que una autoridad de competencia que dé seguimiento y actúe en casos de prácticas anticompetitivas también realiza abogacía a favor de la competencia por esta vía y con efectos disuasivos importantes.

No obstante, en la práctica, las reformas económicas en los países en desarrollo han ido acompañadas —o están en proceso de hacerlo— de la creación de las instituciones reguladoras indispensables y las de competencia. No obstante, estas entidades surgen con las características de ser congénitamente débiles y sospechosas de tendencias insuperables a la arbitrariedad. La debilidad de estos organismos se acentúa al depender de mecanismos judiciales deficientes para la revisión de sus decisiones, que frecuentemente neutralizan su efectividad.<sup>9</sup> En los ámbitos regulatorios, esta situación se ha traducido a menudo en políticas tarifarias en extremo generosas que explican, al menos parcialmente, la posibilidad de los incumbentes de hacer crecer las empresas más allá de lo que lo habrían hecho en condiciones genuinas de competencia, mediante, por ejemplo, una política de adquisiciones agresiva.<sup>10</sup> En el ámbito propio de la competencia, el panorama descrito ha contribuido a una falta de efectividad de la política de competencia que redundo, en ciertos países, en un sentido de impunidad generalizado en este campo.<sup>11</sup> Éste es el caso, por ejemplo, de la utilización desmedida del recurso de amparo por parte de los infractores. Así, la deficiente institucionalidad, particularmente de la competencia, puede obstaculizar el proceso de desarrollo al no permitir la operación sana de los agentes económicos. A pesar de estos problemas, los países estudiados han avanzado para superar algunos de ellos, como se verá más adelante. Es alentador, por otra parte, apreciar que, aunque la política de competencia dista mucho de ser realmente efectiva en los países centroamericanos al igual que en México, se aprecia el fortalecimiento de ella tanto desde el punto de vista de la eficacia de las agencias, gracias a la experiencia ganada a lo largo de al menos una década, como en la mayor pericia del sector judicial en Costa Rica.

---

<sup>8</sup> Llama la atención que la autora señale que en países en desarrollo el propósito de lograr la eficiencia económica y la competitividad no pueden ser metas aisladas y que la competencia puede tener que subordinarse a ciertos objetivos sociales, especialmente aquellos concernientes a aspectos distributivos. Esto contrasta con la visión manifestada por la autora en obras anteriores: “Por consiguiente, en las economías pequeñas los objetivos sociales deberían tener muy poco o ningún peso en la formulación de políticas de competencia” (Gal, 2001, p. 1452, traducción propia).

<sup>9</sup> La situación descrita contrasta con la de los países desarrollados. En el caso inglés, por ejemplo, la autoridad jurisdiccional presume en general que la autoridad reguladora sirve al interés público y, en consecuencia, las empresas son reacias a llevar al sistema judicial sus controversias con dicha autoridad.

<sup>10</sup> Para el caso de telecomunicaciones, véase Mariscal y Rivera (2005).

<sup>11</sup> En el caso de México, la utilización indiscriminada del recurso de amparo en materias de competencia conduce a una situación en extremo grave que es sintetizada por Fernando Sánchez Ugarte, expresidente de la CFC de México, de la siguiente manera: “Los jueces otorgan, casi automáticamente, la suspensión (de la resolución de la CFC) provisional y posteriormente la definitiva... Al otorgarse la suspensión, si bien presuntamente se protegen los derechos de la quejosa, quedan sin protección los derechos de los denunciantes y de los consumidores en general, o de los competidores, afectados por las prácticas monopolistas perpetradas por quien promueve el amparo. Por ejemplo, una empresa desplazada indebidamente del mercado, seguirá sufriendo esta agresión mientras se desahoga el juicio de amparo, lo que durará, como se ha señalado, inclusive varios años. La empresa afectada permanece pues en estado de indefensión, sufriendo las violaciones a la ley en su perjuicio. Incluso se da el caso de que el agente económico afectado desaparezca del mercado antes de que se resuelva el juicio de amparo en todas sus instancias” (Sánchez, 2004, pp. 28 y 29).

### **3. Algunas particularidades adicionales de las economías pequeñas y en desarrollo a considerar**

En las EPED la regulación adquiere particular importancia tanto por el reducido tamaño de los mercados para los bienes y servicios no comerciables, como por la necesidad de dar seguridad a la inversión extranjera directa (IED), la cual es indispensable en países con muy bajas tasas de ahorro interno. Existen muchas definiciones con respecto a los objetivos de la regulación; sin embargo, pocos diferirían de Armstrong, Cowan y Vickers (1994, pp. 11-13) cuando afirman que “en los mercados competitivos, el interés de las empresas suele coincidir con el de la sociedad; no obstante, los mercados pueden presentar fallas que hacen necesaria su regulación. En el caso de la existencia de poder monopolista, y en su versión extrema, ante la presencia de un solo proveedor de servicio, existen barreras que limitan la entrada de competidores y la empresa no enfrenta otro tope más que el de la disposición para pagar de los consumidores. En el caso de los servicios (de utilidad pública)..., la elasticidad de la demanda es muy baja, por lo que el monopolio no regulado podría fijar precios muy altos, lo que derivaría en pérdida de bienestar y en consecuencia en una ineficiente asignación de los recursos” (traducción propia).

Una visión diferente y complementaria con relación a la necesidad de la regulación de los mercados monopolistas, desde la perspectiva de los países tratados en este estudio, es aquella planteada por Levy y Spiller (1996), en el sentido de defender a los inversionistas frente al riesgo de expropiación. En efecto, el marco regulatorio debe incentivar la inversión privada, en particular la extranjera, restringiendo la acción administrativa arbitraria mediante dos mecanismos complementarios: primero, implementar restricciones sustantivas a la acción administrativa discrecional y, segundo, poner en funcionamiento restricciones formales e informales al cambio de los sistemas regulatorios e instituciones destinadas a reforzar dichas restricciones. En los países estudiados, la función de garantizar los derechos de los inversionistas foráneos es respaldada también por los acuerdos de inversiones que firman unos países con otros. Estos acuerdos tienen como propósito dar protección y trato no discriminatorio al inversionista extranjero, así como establecer reglas claras en cuanto a la repatriación de utilidades, los mecanismos de solución de controversias y las reglas para fijar la compensación en caso de expropiación, entre otras. Si bien, en principio, puede ser razonable esta preocupación, surge la duda respecto de si quizá se está exagerando en la protección de los inversionistas en perjuicio de los consumidores, lo que puede explicar tarifas excesivamente altas de servicios de utilidad pública suministrados por grandes empresas privatizadas (por ejemplo, servicios telefónicos en algunos de los países estudiados). En el ámbito de la competencia, en algunos casos se corre un riesgo similar: con objeto de atraer mayores inversiones, se mantiene una política laxa en materia de competencia y fusiones. Parece indispensable entender que sólo una política estricta asegura que la inversión extranjera produzca los beneficios esperados.

Un aspecto muy importante en las condiciones de competencia del Istmo Centroamericano es la influencia que tienen los procesos de concentración a nivel internacional de la producción (telecomunicaciones, bancos, entre otros). Este fenómeno ha ocurrido como resultado de una gran ola de fusiones y adquisiciones que tuvo lugar en forma masiva en los años noventa y no se ha detenido. Los avances tecnológicos que permiten una creciente flexibilización de la escala de producción en diversos sectores deberían ayudar a abrir el mercado a un mayor número de competidores, pero aunque ello ha ocurrido en alguna medida (caso de telefonía celular, distribución eléctrica, entre otros), no ha contrarrestado significativamente el proceso de concentración mencionado y, frecuentemente, son las mismas grandes empresas las que aprovechan la nueva tecnología para diversificar su producción y fortalecer así sus conglomerados. Si bien el fenómeno mencionado no es una característica exclusiva de las EPED, sino más bien es generalizado, dichos países requieren hacer un esfuerzo especial, pues no cuentan con instrumentos



de política de competencia suficientemente poderosos para limitar el abuso de poder de mercado de las grandes empresas en sus territorios. Singh (2004), por ejemplo, propone que la defensa de la competencia en países en desarrollo se haga más bien a nivel regional para contrarrestar la fuerza de las empresas multinacionales ya mencionadas, a la vez que considera a las autoridades nacionales demasiado débiles para poder aplicar los principios de competencia en el interior de cada país en forma independiente. Singh propone que exista un organismo supranacional que regule el comportamiento de este tipo de empresas y que les impida expandirse a través de fusiones, cuyos efectos anticompetitivos resultan predominantes. En este sentido hay cierta coincidencia con Adhikari (2002), quien en lugar de una política de competencia nacional, sugiere que exista una política de competencia regional. Estas proposiciones merecen un estudio más detenido.

En síntesis, las características de las EPED, como las del Istmo Centroamericano, que requieren un tratamiento especial en materia de política de competencia, pueden formularse de la manera que se expone a continuación.

- a) Escasa cultura de la competencia en la población y fuerte influencia de la organización corporativa de la producción sobre la mentalidad de los consumidores.
- b) Concentración del poder económico y político en unas pocas familias, lo cual dificulta la independencia de las autoridades de competencia y facilita la captura de las entidades públicas por intereses económicos fuertes. Esta característica está estrechamente asociada con un estado de derecho precario.
- c) Escasez de recursos financieros y humanos para crear las estructuras institucionales lo suficientemente sólidas para actuar contra las prácticas anticompetitivas.
- d) Abundancia de pequeñas y medianas empresas y su falta de competitividad a niveles nacional e internacional. La asociación entre varias de ellas para poder hacer viable su ingreso al mercado internacional —cárteles de exportación— requiere que la ley de competencia se aplique sólo a las prácticas anticompetitivas de las empresas verdaderamente grandes.
- e) Debido al pequeño tamaño de los mercados, la regulación es especialmente importante para velar por un comportamiento adecuado de las empresas que operan en ellos. Esto es especialmente válido para los mercados de servicios de utilidad pública no transables.
- f) El sistema judicial de los países estudiados es bastante precario y no cuenta con la capacidad adecuada para manejar en forma eficiente los casos que pueda levantar la autoridad de competencia.
- g) La capacidad de cada país es débil para combatir las prácticas anticompetitivas que surgen de los crecientes procesos de concentración a nivel internacional de la producción (telecomunicaciones, bancos, entre otros), y la cooperación regional les es indispensable en este sentido.



## **II. Reforma económica y el surgimiento de las leyes de competencia en los países del Istmo Centroamericano**

---

Los países del Istmo Centroamericano, al igual que muchos otros, impulsaron desde la década de 1980, e incluso con más fuerza desde la de 1990, un amplio programa de reformas económicas. En algunos de estos países, los programas de reforma se rezagaron debido a los serios problemas derivados de crisis políticas agudas, que en varios casos terminaron en largas guerras civiles. No obstante, la situación comenzó a normalizarse desde principios del decenio de los noventa y en todos los países se iniciaron esfuerzos significativos de reforma económica. En una primera etapa esta política respondió a los problemas que el modelo tradicional de desarrollo había venido experimentando en las últimas décadas, al predominio de un nuevo ambiente intelectual tanto a nivel nacional como internacional, a las presiones ejercidas por los organismos financieros internacionales debido a la crisis de la deuda externa de principios de los años ochenta y, a raíz de ello, a la decisión de los países de la región de buscar una nueva inserción en la economía internacional. Algunas de las reformas realizadas se hicieron sin el marco legal e institucional requerido para garantizar un resultado exitoso. Aquellas que tenían como propósito descansar en el mercado para la asignación de los recursos y relevar al Estado de este cargo, se hicieron sin crear las condiciones suficientes para que esos mercados funcionaran adecuadamente en el momento de llevar a cabo las desregulaciones, privatizaciones, apertura comercial y

financiera. Así, la necesidad de establecer nuevas medidas para superar las limitaciones de las primeras reformas económicas ha sido una preocupación en todos los países estudiados, y una de ellas es la política de competencia, introducida en los años noventa o hacia mediados de la década de 2000, es decir, al menos 10 años después de haberse implementado el primer grupo de reformas.

Hay que notar que los países del Istmo Centroamericano han sido tradicionalmente más abiertos al comercio que otras economías más grandes. Sin embargo, esta mayor apertura no es suficiente para limitar las conductas colusivas de los actores en dichos mercados y, por tanto, asegurar la competencia efectiva en ellos.

Al iniciarse la década de 2000, los países de la región se encontraban en etapas diferentes de avance en materia de competencia y presentaban una rica amalgama de situaciones. En 2005, algunos de ellos ya estaban revisando leyes que se habían puesto en práctica alrededor de 10 años antes (Costa Rica, Panamá y México), otros acababan de aprobar su ley (El Salvador y Honduras), y dadas las experiencias de los primeros, ya incorporaban algunos avances respecto de sus predecesores; finalmente, Guatemala y Nicaragua aún estaban discutiendo anteproyecto y proyecto de ley, respectivamente. La mayoría de las leyes y anteproyectos de ley fueron influidos por la ley de competencia y la experiencia mexicanas.

Una serie de elementos han coadyuvado a desarrollar la política de competencia en los países señalados, entre los que se cuenta la promoción de las políticas de competencia y de asistencia técnica ofrecidas por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID); otro componente han sido las condiciones atadas a préstamos de organismos financieros internacionales que comenzaron a incluir una ley de competencia, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La inclusión de cláusulas sobre competencia en varios tratados de libre comercio (TLC) firmados por los países ha requerido que éstos cuenten con una legislación al respecto. Éste es el caso del TLC Costa Rica-México (1994); del TLC entre Centroamérica y Chile (1999); del TLC entre Centroamérica y la República Dominicana (1998); del TLC de Panamá y la provincia china de Taiwán (2003), y del TLC entre Costa Rica y la Caricom (2004). En otros TLC, como el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, los Estados Unidos y la República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), aun cuando no se estipula explícitamente la necesidad de contar con una política de competencia, ésta se exige indirectamente mediante cláusulas como la de telecomunicaciones, en la que las partes se comprometen a garantizar la entrada de agentes externos al mercado. Finalmente, la preparación de proyectos de ley de competencia en algunos casos ha sido parte de programas más amplios, como el de competitividad, impulsado y apoyado por el Banco Mundial en Honduras (Tábora, 2005).

La respuesta heterogénea a los estímulos y/o exigencias antes descritos ha dependido de una serie de circunstancias específicas de cada país. Entre ellas hay que mencionar la fuerza de las grandes empresas y el nivel de independencia de los gobiernos respecto de los grupos de poder, así como otras situaciones internas. Incluso en los países que cuentan con leyes y autoridades de competencia, las características de éstas (sus fortalezas y debilidades) dependen del grado de resistencia presentada por diferentes sectores a nivel nacional al momento de la negociación sobre los anteproyectos de ley con distintos grupos. Así, actualmente en la región del Istmo Centroamericano se tienen al menos tres situaciones que se describirán a continuación.

1) Países cuyas reformas económicas han sido muy amplias, incluyendo privatizaciones masivas, así como la promulgación de una ley y la creación de una autoridad de competencia. Panamá ha estado en esta situación desde 1994, y El Salvador y Honduras a partir de 2006. En el caso de Honduras, aun cuando sus privatizaciones no han sido tan extensas, debido a que ha tenido algunas dificultades para traspasar algunas de sus empresas al sector privado, sigue teniendo la firme convicción de hacerlo (Tábora, 2005). La ley de Panamá fue revisada en 2006.

2) Países con privatización y liberalización comercial, con regulación débil y sin ley de competencia como Guatemala y Nicaragua. Estos países tienen anteproyecto y proyecto de ley de competencia, respectivamente, y Nicaragua está más cerca de su aprobación que Guatemala debido a que la propuesta ya está en el Congreso (desde julio de 2005) y ya se han logrado algunos consensos en torno a la propuesta.

3) Países que han introducido reformas económicas más acotadas en materia de privatizaciones, pero que cuentan con ley y comisión de competencia. Éste es claramente el caso de Costa Rica que tiene una ley de competencia, y a la vez mantiene una fuerte presencia estatal en la banca, en infraestructura, en energía eléctrica y en telecomunicaciones, entre otros servicios de utilidad pública. La ley de competencia, sin embargo, hace múltiples excepciones, dejando fuera de su terreno a las empresas del sector público.

**Cuadro 1**  
**MÉXICO E ISTMO CENTROAMERICANO: MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL.**  
**COMPETENCIA Y REGULACIÓN**  
(A agosto de 2006)

	México	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Ley de competencia	X	X	X		X		X
Comisión de competencia	X	X	X		X		X
Regulación sectorial	X		X	X	X		X
Regulación unificada bajo una sola entidad		X				X	X

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información oficial.

Costa Rica es el país que conserva el área productiva del sector público más grande del Istmo Centroamericano, incluyendo una serie de monopolios naturales. Pese a ello, el país mostró un esfuerzo temprano por reorientar el modelo de crecimiento hacia las exportaciones mediante la introducción de un programa de desregulación de precios y del sector financiero. A partir de 1994, en Costa Rica se puso énfasis en el establecimiento de acuerdos de libre comercio.<sup>12</sup> De hecho, la promulgación de la ley de competencia fue propiciada por el interés de ratificar el Tratado de Libre Comercio con México, que contenía una cláusula sobre competencia y la negociación del Tercer Programa de Ajuste Estructural (PAE III), que incluía como condición contar con una ley de competencia. Al desarrollarla, Costa Rica se inspiró en la de México (Yong, 2005). La mayor independencia del gobierno de los intereses del sector empresarial privado, comparada con otros países de la región, explica la relativa facilidad con la que se aprobó la ley. Sin embargo, la política de competencia de Costa Rica presenta el problema de incluir una gran cantidad de excepciones en su aplicación, justamente para proteger a los monopolios del sector público.

En Panamá fueron diferentes los elementos que condujeron a promulgar la ley de competencia y a la creación de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC). La formación de una institucionalidad que respaldara su adhesión a la OMC en 1997

<sup>12</sup> En 1994 con la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) se fijaron niveles máximos arancelarios de un 55%, excepto para los productos lácteos y el pollo y sus derivados. En términos de los tratados comerciales y acuerdos recíprocos, Costa Rica firmó con México un tratado en 1994, con la República Dominicana en 1998, con Chile en 1999, con Canadá en abril del 2001, con el Caricom en marzo del 2004 y está en discusión la ratificación del tratado de libre comercio con Estados Unidos (DR-CAFTA). Costa Rica mantiene acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones con más de 20 países (Yong, 2005).

fue uno de los motivos principales detrás de esta iniciativa. La Ley de Competencia (ley 29) sancionada en 1996<sup>13</sup> contiene los instrumentos para combatir las prácticas desleales de comercio a nivel internacional, como el dumping, además de la protección al consumidor. Así, esta ley contempla disposiciones sobre cuatro aspectos: el monopolio, la protección al consumidor, las prácticas de comercio desleal y las medidas de salvaguardia. El énfasis de la ley recae en el efecto de las conductas anticompetitivas sobre el bienestar del consumidor. De hecho, frecuentemente se confunde la función de la CLICAC con la de fijar precios favorables al consumidor. El Gobierno de Panamá recibió apoyo considerable de los organismos financieros internacionales para prepararse en el tema de políticas de competencia. Este apoyo provino de la AID, que financió los primeros estudios para el proyecto de ley de competencia, y, más tarde, el Banco Mundial llevó a cabo una amplia labor de capacitación. El nuevo arreglo institucional que se expresa en una serie de leyes y la creación de nuevos organismos también incluyó la creación del Ente Regulador en 1996, que se encargaría de fijar los precios de los servicios de utilidad pública en proceso de privatización, entre otras funciones. En 2006 hubo cambios importantes a la Ley de Competencia y por decreto, desapareció la CLICAC y pasó a tomar su lugar la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ANPCDC). Las modificaciones a la ley incluyen la ampliación de su aplicación a todos los entes y actividades económicas y se excluyen sólo aquellas reservadas exclusivamente al Estado, una reestructuración de la agencia de competencia, entre otros.

El caso de El Salvador es diferente al de los dos países mencionados. Si bien hubo iniciativas de ley, incluso anteriores a las de Costa Rica y Panamá —como el anteproyecto de ley que elaboró la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades) en 1993—, hubo resistencia por parte del sector empresarial y de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, en vista de lo cual la ley terminó siendo archivada en los registros de la Comisión de Economía. El interés por la ley de competencia resurgió en 1996, cuando el Centro para la Defensa del Consumidor y la Fundación para el Desarrollo Nacional (Funde) presentó una segunda iniciativa de ley en la Asamblea Legislativa, y cuando, en 1997, El Salvador suscribió un préstamo con el Banco Mundial para la ejecución del Programa Nacional de Competitividad (PNC), que consideraba entre sus componentes el fortalecimiento del marco institucional para la promoción y defensa de la competencia y de la protección al consumidor. Otros organismos que cooperaron con entidades académicas para el fortalecimiento de las capacidades locales en materia de diseño y análisis de políticas de competencia fueron la AID y la Unión Europea.<sup>14</sup> Sin embargo, no fue sino hasta que el modelo económico empezó a mostrar signos de estancamiento que se abrió la posibilidad de aprobar una ley de competencia. A raíz del grave revés que sufrió el Partido Arena en 2003, en la presidencia, en las elecciones municipales y legislativas, hubo presiones internas y externas del partido a favor de una recomposición de la estrategia económica gubernamental, y finalmente se consiguieron los consensos necesarios sobre el contenido de esta legislación de competencia,<sup>15</sup> la cual se aprobó a fines de 2004.

En Honduras la tarea de introducir una política de competencia, y más específicamente una ley de competencia, ha sido más difícil que en los tres países antes mencionados debido, sobre todo, a la gran concentración económica en ese país y a la colaboración que ha existido entre el gobierno y el sector empresarial, lo cual implica que muchas decisiones políticas y económicas estén

---

<sup>13</sup> La Ley de Competencia se promulgó el mismo año que la Ley de Propiedad Industrial (Ley 35.) Ambas son complementarias.

<sup>14</sup> En 1998 la AID financió un proyecto ejecutado por el Programa Académico de la Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) denominado “Fortalecimiento de las condiciones de competencia y del sistema de protección al consumidor en El Salvador”, que incluía la identificación de “buenas prácticas internacionales” en materia de diseño y aplicación de políticas de competencia, así como la generación de consensos de los actores clave en torno a la necesidad de aprobar una ley de competencia. Por su parte, la Unión Europea financió en el año 2000 a la Fundación Friedrich Ebert a fin de ejecutar un programa de fortalecimiento de la democracia salvadoreña, que incluía como uno de sus componentes la capacitación y asistencia técnica a la Comisión de Libre Competencia de la Asamblea Legislativa para apoyar el proceso de diseño y discusión de una Ley de Competencia.

<sup>15</sup> Entre los principales consensos logrados en este foro, pueden mencionarse: la necesidad de independencia de la agencia de competencia y las sanciones que inhiban conductas anticompetitivas, pero que no sean confiscatorias para las empresas.

influidas por los profundos lazos de amistad y en muchos casos de parentesco entre sectores de poder económico y político (Tábora, 2005). No obstante, hay que mencionar que el país necesitaba avanzar en una serie de frentes antes de poder aplicar una ley de competencia, especialmente en lo relativo a la administración de justicia. Por ejemplo, Honduras carecía de ministerio público hasta 1993 cuando se promulgó la Ley de Ministerios Públicos. La Ley de Protección al Consumidor, que fue promulgada en 1989, no pudo aplicarse en forma efectiva hasta que se creó en 1997 la Fiscalía Especial del Consumidor (adscrita al Ministerio Público) para llevar adelante los procesos penales. Otra serie de leyes necesarias para hacer posible la aplicación de la ley de competencia se han promulgado recientemente en Honduras, entre ellas la ley para promover las inversiones, la Ley de Promoción de Desarrollo de Infraestructura y Obras Públicas de 1998, la revisión de la Ley de Propiedad Industrial (2000), entre otras (Hernández y Schatan, 2002). Todos estos elementos fueron estableciendo los principios dentro de los cuales los agentes pueden ejercer su libertad económica en el sentido más amplio. La ley de competencia, sin embargo, se ha encontrado con fuertes resistencias, y a pesar de que las primeras iniciativas para diseñarla datan de 1994, cuando la Secretaría del Despacho de la Presidencia preparó el documento de discusión “Lineamientos para la formulación e implementación de una ley de promoción de la competencia económica”, y el primer anteproyecto se hizo en 1996, no se consiguieron los consensos necesarios para su aprobación.

Pese a ello, la iniciativa recibió un renovado impulso al haberse incluido esta meta como parte de los compromisos adquiridos por el país para la firma del acuerdo sobre la Estrategia para la Reducción de la Pobreza con el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como el que también formara parte de los objetivos incorporados en la Estrategia de Reducción de la Pobreza para Honduras, como una de sus metas políticas para el 2004. Asimismo, la creación de la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) en 2002, que dentro de sus funciones principales tiene la de desarrollar un Programa Nacional de Competitividad (PNC), orientado entre otros aspectos al mejoramiento de la competencia y la reducción de barreras administrativas, dio impulso a la nueva iniciativa de la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia. Para ello el país ha contado con fondos especiales del Banco Mundial. La ley de competencia finalmente fue promulgada en febrero de 2006 y la agencia quedó conformada en agosto de 2006.

En el caso de Nicaragua, hasta 1989 el partido en el poder propugnó una fuerte economía pública. Si a esto se suma la situación de crisis económica y el empeoramiento de las condiciones sociales de la población con la que el país comenzó la década de 1990, puede apreciarse que se requería un mayor esfuerzo para crear condiciones efectivas de competencia en este país comparado con el resto de la región. Luego del fin de la hiperinflación (1991) y la reanudación del crecimiento en 1994, se iniciaron una serie de reformas clave. En 1992, se retomó la cooperación externa con varios donantes —Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ, por sus siglas en alemán), Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, entre otros— mediante la creación de un proyecto de apoyo y asesoramiento dirigido a ejecutar la transformación competitiva del país. Además de los aspectos macroeconómicos, el programa preveía la modernización del marco legal e institucional de apoyo al sector privado. Cabe señalar que en Nicaragua, los foros de negociación de tratados internacionales de comercio son los que han determinado la obligación que tiene este país de cumplir con las disposiciones legales y normativas que se establezcan en materia de competencia. Actualmente, formar parte del DR-CAFTA se ha asociado con una cierta urgencia por aprobar la ley de competencia; si bien ese acuerdo comercial no tiene una cláusula explícita al respecto, sí trata temas de competencia en forma indirecta en los capítulos de banca y telecomunicaciones (Ansorena, 2005). El proyecto de ley se discutía a mediados de 2006 en el Congreso.

Guatemala es el país que menos interés ha mostrado por implantar una ley de competencia. La existencia de normas constitucionales y legales, relativas a la defensa de la competencia, no ha sido objeto de discusión profunda en foros de la sociedad civil, ni en círculos empresariales, ni

tampoco han formado parte de la agenda de prioridades de los sectores político y gubernamental del país (Romero y González, 2004). Desde el segundo semestre del 2001 existe un anteproyecto de ley en la Dirección de Promoción de la Competencia, del Ministerio de Economía, pero pasó bastante tiempo antes de que se convirtiera en una iniciativa de ley. Ello es atribuible en primer lugar a que, al parecer, los funcionarios que se alternaron como Ministros de Economía durante el período 2000-2004 no estaban convencidos de la viabilidad política de dicha iniciativa ni en el propio gobierno central ni en el poder legislativo.<sup>16</sup> En segundo lugar, la presencia de algunos empresarios en altas esferas del gobierno, con intereses directos en sectores de la economía altamente protegidos, es otro factor que inhibió una gestión más agresiva por parte de las autoridades del Ministerio de Economía en torno al anteproyecto de ley. Hay que tener presente que, al igual que en el resto de los países estudiados, los mercados domésticos de varios de los bienes y servicios estratégicos funcionan dentro de esquemas monopolistas y oligopolistas, lo que puede explicar la reticencia de los sectores empresariales siquiera a discutir un proyecto de ley de competencia.

En síntesis, en los países donde ha habido un largo proceso para lograr la aprobación de una ley de competencia (El Salvador y Honduras) o donde aún no se alcanza (Guatemala y Nicaragua) han influido los siguientes elementos: la resistencia de los sectores empresariales que han estado protegidos a lo largo de mucho tiempo, o han sido beneficiados por concesiones exclusivas o ventas de empresas estatales en términos muy favorables para ellos; la influencia de estos sectores en los gobiernos; la incorporación muy marginal de este tema dentro de la agenda económica gubernamental; la falta de capacidad técnica local para abordar con seriedad y en profundidad este tema, y la carencia de una cultura de competencia en los países. En aquellas naciones en las que se promulgó la ley de competencia y se formó la autoridad de competencia a mediados de los años noventa y han podido llevar adelante reformas que ayudan a restringir el abuso de poder de mercado por parte de las grandes empresas, también se perciben limitaciones, lo que refleja la existencia de grupos de poder refractarios a que haya una política de competencia efectiva; o bien que las leyes han sido formuladas con cierta celeridad a raíz de presiones; que se han inspirado en otras leyes que no se adaptan a realidades como las de los países del Istmo Centroamericano; que carecen del capital humano y de los recursos necesarios para llevar adelante esta tarea, o una combinación de estos elementos.

---

<sup>16</sup> Desde esta óptica se explica el hecho de que el anteproyecto de ley sólo fue elevado a la consideración del gabinete económico de gobierno, existiendo la duda si quedó detenido en esta instancia o si llegó para su trámite a la Presidencia de la República (Romero y González, 2004).



### **III. Normas e instituciones de competencia en la legislación y en los anteproyectos en discusión en el Istmo Centroamericano y México. Una primera evaluación**

---

#### **1. Las características de las leyes de competencia en el Istmo Centroamericano y México**

La preocupación por los eventuales efectos negativos de los monopolios ha estado presente desde hace mucho tiempo en todas las constituciones de los países de la región y, aunque de distintas formas, todas ellas prohíben las prácticas monopolistas anticompetitivas. Sin embargo, la falta de reglamentación legal mantuvo, durante un largo período, las normas indicadas en meras declaraciones. De todas formas, contar con estas regulaciones ayudó a los gobiernos o partes interesadas en sus esfuerzos por promover la creación de un marco legal e institucional de competencia. Actualmente, como se ha mencionado, la mayoría de los países del Istmo Centroamericano cuentan con una ley y una autoridad de competencia, y los que no la tienen, disponen de anteproyectos de leyes y dependencias encargadas de promover su creación. En Honduras, tras la probación de la ley a principios de 2006, la creación de la Autoridad de Competencia se

impulsaba desde el Programa Nacional de la Competitividad, que a su vez forma parte de la Fundación para la Investigación y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE). En Nicaragua, la Dirección General de Competencia del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) tiene carácter de entidad supervisora directamente a cargo de los problemas de regulación del mercado, y particularmente de la competencia. En Guatemala existe el Viceministerio de Inversión y Competencia (dentro del cual está la Dirección de Competencia) en el Ministerio de Economía, donde se preparan la ley y los proyectos normativos que favorezcan la libre competencia y eliminen las prácticas proteccionistas (Romero y González, 2004). No obstante, las entidades encargadas de promover la ley de competencia —en Guatemala y Nicaragua— carecen de facultades para decidir la asignación de los derechos en el mercado. En consecuencia, sólo pueden actuar generando información, sin la posibilidad de emprender una política activa de supervisión de la competencia.

En el análisis que sigue se comparan las leyes y los proyectos de ley en discusión. Se espera identificar los diferentes enfoques nacionales y ubicar similitudes y diferencias entre países con respecto a la competencia. Se incluirá, además del análisis de seis países del Istmo Centroamericano, a México, en cuya ley se inspiraron varios de los primeros.

Una primera visión general aparece en el cuadro 2, que indica el momento en que se aprobó el cuerpo legal, el nombre de la ley, el nombre y la fecha de inicio de las operaciones de la agencia, así como si se encuentran en revisión o no.

**Cuadro 2**

**LEYES, ANTEPROYECTOS DE LEYES Y COMISIONES DE COMPETENCIA EN PAÍSES DEL ISTMO CENTROAMERICANO Y MÉXICO**

	México	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Guatemala	Nicaragua	Panamá
Aprobación	Diciembre de 1992	Diciembre de 1995	Diciembre de 2004	Febrero 2006			Febrero de 1996
Revisión de la ley	Propuesta ante el Congreso, 2006	Elaboración de una propuesta de revisión de la ley, 2006					Modificación de la ley, 2006
Nombre	Ley Federal de Competencia Económica	Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor	Ley de Competencia	Ley de Defensa y Promoción de la Competencia	Ley para la Custodia de la Competencia	Ley de la Promoción de la Competencia	Ley 29 del 1º febrero de 1996 sobre Defensa de la Competencia
Inicio de operaciones de la agencia de competencia	Junio de 1993	Agosto de 1995	Enero de 2006	Agosto 2006			Enero de 1997
Nombre de la entidad a cargo de la competencia	Comisión Federal de Competencia	Comisión para la Promoción de la Competencia	Superintendencia de la Competencia	Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia	Intendencia de Custodia de la Competencia	La Comisión Nicaragüense de Defensa del Consumidor y de la Competencia	Autoridad Nacional de Protección al Consumidor (antes de 2006, CLICAC)

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información oficial.

Al analizar los objetivos de la ley de competencia, es posible observar que la mayor parte de las leyes o proyectos de ley del Istmo Centroamericano coinciden en que su principal objetivo es promover el proceso de competencia a fin de mejorar la eficiencia económica, y de esa manera elevar el bienestar de los consumidores. Algo diferente sucede en los casos de Guatemala y México; en el primero se señala que la eficiencia beneficiará tanto a productores como a consumidores y en el segundo no se hace alusión literal a los beneficios al consumidor ni al productor. En general, los países adoptaron del modelo europeo el normar las conductas anticompetitivas de los agentes económicos, más que impedir la existencia de monopolios u oligopolios en los mercados domésticos. Desde esta óptica, son leyes marco con un conjunto de normas de aplicación universal para todos los que participan en los mercados de bienes y servicios.

La tipificación de las prácticas anticompetitivas en las leyes de competencia difiere entre países, pero los conceptos son muy similares. Siguiendo a México, en Panamá y en Costa Rica<sup>17</sup> se distingue entre prácticas monopolísticas absolutas, prácticas monopolísticas relativas, concentraciones y competencia desleal. En El Salvador, la tipificación se basa en la distinción entre acuerdos entre competidores, acuerdos entre no competidores y concentraciones. No obstante, el concepto de acuerdos entre competidores es plenamente asimilable a las prácticas monopolísticas absolutas y el de acuerdos entre no competidores es equivalente al concepto de prácticas monopolísticas relativas. En el caso de Guatemala, la tipificación identifica conductas prohibidas, abuso de posición de dominio y concentraciones. Un concepto interesante en el proyecto de ley guatemalteco es el de competencia funcional, que se refiere a la diferencia entre competencia real y prácticas restrictivas prohibidas condicionalmente y concentraciones. En Honduras la ley distingue entre las prácticas restrictivas prohibidas por su naturaleza y aquellas prohibidas por su efecto. También aquí, aunque los nombres son diferentes, se está hablando de prácticas monopolísticas absolutas y relativas. En Nicaragua, la tipificación es prácticas monopolísticas (prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos) y abuso de posición de dominio, así como competencia desleal. Las prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos se refieren a las prácticas monopolísticas absolutas, mientras que el abuso de posición de dominio se refiere a las relativas.

En tres de los países estudiados —El Salvador, Honduras y México— se prohíben las concentraciones a partir de un cierto umbral si es que tienen un efecto dañino sobre la competencia y es obligatorio hacer una notificación previa. En los demás países no hay obligación de notificar la fusión con anterioridad, pero sí existe la posibilidad de hacerlo voluntariamente, dejando abierta la opción de una revisión posterior por parte de la agencia y de ordenar una desconcentración *ex post* si lo considerara necesario (véase el cuadro 3).

---

<sup>17</sup> En el caso de Costa Rica, la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor está estructurada en siete capítulos que giran en torno a tres grandes temas, a saber: desregulación de las actividades económicas (título II, artículos 3 al 8), regulación de la competencia en el mercado (títulos III y IV, artículos 9 al 27) y defensa del consumidor (títulos V y VI, artículos 28 al 60). Los restantes dos títulos se refieren a disposiciones generales (artículo 1 y 2) y disposiciones finales (artículos 61 al 72). En la normativa antimonopolio (y sin excepción o regla *de minimis*) se consignan los principios en materia de la prohibición de las prácticas monopolísticas absolutas (artículo 11), las prácticas monopolísticas relativas (artículo 12) y las concentraciones (artículo 16) (Yong, 2005).

Cuadro 3

**ISTMO CENTROAMERICANO Y MÉXICO: UMBRALES PARA EL ANÁLISIS DE CONCENTRACIONES**

País	Umbral
Costa Rica	No están establecidos.
El Salvador	Art. 33. Las concentraciones que impliquen la combinación de activos totales que excedan a 50.000 salarios mínimos anuales urbanos en la industria o que los ingresos totales de las mismas excedan a 60.000 salarios mínimos anuales urbanos en la industria deberán solicitar autorización previamente a la Superintendencia.
Guatemala	Art. 21. Ámbito de aplicación. Toda operación de concentración de empresas, que afecte o pueda afectar al mercado guatemalteco y si conduce al abuso de una posición de dominio, podrá ser remitido por el Ministro de Economía al Consejo Superior de Custodia de la Competencia para su informe: a) Cuando se adquiera o se incremente una cuota igual o superior al 25% del mercado nacional, o de una parte sustancial del mismo, de un determinado producto o servicio, o b) Cuando la cifra del volumen de ventas global en Guatemala del conjunto de los participantes supere en el último ejercicio contable la cantidad de 30 millones de dólares de los Estados Unidos Americanos.
Honduras	La Comisión definirá qué concentraciones deben ser verificadas.
México	Art. 20. Las siguientes concentraciones, antes de realizarse, deberán ser notificadas a la Comisión: I. Si la transacción involucra un monto superior a 12 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; II. Si la transacción implica, la acumulación del 35% o más de los activos o acciones de un agente económico cuyos activos o ventas sean superiores a 12 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; o III. Si en la transacción participan dos o más agentes económicos cuyos activos o volumen anual de ventas, conjunta o separadamente, sumen más de 48 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y dicha transacción implique una acumulación adicional de activos o capital social superior al equivalente a cuatro millones ochocientos mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
Nicaragua	Como consecuencia de la concentración se adquiera o se incremente una cuota igual o superior al 25 por ciento del mercado relevante o cuando los agentes económicos a concentrarse tengan ingresos brutos combinados superiores a un promedio de doscientos mil salarios mínimos anuales
Panamá	La Comisión definirá qué concentraciones deben ser verificadas, pero la Guía para el Control de Concentraciones Económicas (2001) establecen valores críticos para algunos índices de concentración (Herfindhal-Hirschman y Dominancia), que al rebasarse ameritan un escrutinio más profundo de la operación de concentración económica

Fuente: Leyes y proyecto de competencia de los países.

Las leyes presentan diferencias importantes con relación a las áreas que cada una cubre y las autoridades de competencia también presentan responsabilidades y funciones disímiles. La ley de Panamá y el proyecto de ley de Nicaragua, por ejemplo, abarcan numerosas tareas, además de la protección de la competencia. En la ley de Panamá está incluida la protección al consumidor, las prácticas desleales en el comercio internacional y, por tanto, incluyen la política antidumping y las salvaguardias contra las importaciones. Según el proyecto de ley de Nicaragua, la autoridad de competencia debe ocuparse de la competencia en los mercados, de la protección al consumidor, de la propiedad intelectual, de la simplificación de trámites y de la competencia desleal (en el sentido del engaño a los consumidores). En los demás países, las leyes o anteproyectos de ley de competencia se abocan exclusivamente al tema de competencia, excepto en Costa Rica, donde la ley

abarca también la protección al consumidor pero existen dos entidades para cumplir con dichas funciones: la Comisión para la Promoción de la Competencia y la Comisión Nacional del Consumidor. Con la reforma de la ley de competencia en Panamá de 2006, se crearon también dos direcciones : una de protección al consumidor y otra para la promoción de la competencia.

Por otra parte, tanto las leyes aprobadas como los anteproyectos de ley contemplan la aplicación de la ley de competencia en forma generalizada, esto es, a los agentes económicos tanto públicos como privados. Sin embargo, abundan las excepciones. En México, Costa Rica y Panamá, las leyes no se aplican a los monopolios creados por ley ni a las actividades protegidas por la Constitución. Sin embargo, en Panamá, con la revisión de la ley en 2006, muchas de las excepciones que contemplaba la ley quedaron eliminadas. Así, ahora quedan bajo escrutinio de la Autoridad de Competencia las empresas que ofrecen servicios de utilidad pública (electricidad, agua, etc...) En el anteproyecto de ley de Guatemala y el proyecto de ley de Nicaragua, así como en la ley de Costa Rica y en la de México, se aceptan los cárteles de exportación, con algunas condiciones: que éstos no provoquen una reducción en el valor de las exportaciones y que no excluyan a otros agentes vinculados con este tipo de actividad económica.<sup>18</sup> En el caso de Costa Rica, la ley de competencia tampoco se aplica a los concesionarios de algún servicio, ya que éstos se rigen por sus contratos de concesión. En Guatemala<sup>19</sup> y Nicaragua, los proyectos de ley eximen de su aplicación a los derechos de propiedad intelectual. En México, Honduras, Nicaragua y Panamá, la ley de competencia no se aplica a los convenios colectivos de trabajo. La ley de Costa Rica es la que cuenta con el mayor número de excepciones, pero las leyes o anteproyectos de ley de otros países diseñados más recientemente han tendido a tener una aplicación más generalizada. En las leyes de El Salvador y de Honduras, por ejemplo, prácticamente no hay excepciones, y en este último caso su aplicación se extiende incluso a los sectores económicos regulados por leyes sectoriales especiales. Asimismo, en este último país quedan en el ámbito de aplicación de la ley las agrupaciones profesionales y las empresas radicadas en el extranjero, si sus acciones tienen efectos en el mercado nacional. Esta última disposición es única en la región (tampoco la tiene México).

Algunas limitaciones al funcionamiento espontáneo del mercado se derivan de la potestad del gobierno para fijar ciertos precios. En México, por ejemplo, se deja abierta la posibilidad de fijar precios sobre algunos productos necesarios o de consumo básico. En Costa Rica la ley permite regular los precios de los servicios de utilidad pública que proveen las grandes empresas que todavía son propiedad del Estado y éste también mantiene la facultad de racionar las licencias de importación y exportación para algunos productos bajo el argumento del interés público, aunque este mecanismo sólo se puede utilizar en forma temporal y las causas que lo provocaron deben revisarse a los seis meses. En el proyecto de ley de Guatemala se señala que la ley queda sin efectos frente a otras leyes o a los reglamentos de éstas (artículo 5) con fines tales como ajustar la oferta, promover exportaciones, la existencia de capacidad productiva ociosa, con fines sociales, entre otros.

<sup>18</sup> En el caso de México, el art. 6 de la ley señala: “Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas que vendan directamente sus productos en el extranjero, siempre que: a) dichos productos sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o no sean artículos de primera necesidad; b) sus ventas o distribución no se realicen dentro del territorio nacional; c) su membresía sea voluntaria y se permita la libre entrada y salida de sus miembros; d) no otorguen o distribuyan permisos o autorizaciones cuya expedición corresponda a dependencias o entidades de la administración pública federal, y e) estén autorizadas en cada caso para constituirse por la legislatura correspondiente a su domicilio social”. En el caso del proyecto de ley en Nicaragua, en el art. 4 se señala en esta materia que: “Excepcionalmente se reputarán como válidos los acuerdos y convenios entre empresas que tengan por objeto la promoción de las exportaciones, toda vez que sean compatibles con convenios internacionales ratificados por Nicaragua, y que no causen efectos en los mercados internos del país. En Panamá, El Salvador y Honduras no se exentan.

<sup>19</sup> En Guatemala también se excluiría del ámbito de aplicación de la ley, la cooperación en materia de investigación y desarrollo, previo a la comercialización del producto; asimismo, se exceptuaría el intercambio de información crediticia e información estadística en general. De los acuerdos verticales y las concentraciones y fusiones se exceptuarían de la aplicación de la ley, los convenios y actos que contribuyeran a mejorar la producción o la comercialización de bienes o que promovieran el desarrollo tecnológico con la condición de que los consumidores resultaran favorecidos con los beneficios de tales actos y acuerdos (Romero y González, 2004.)

Definir el mercado relevante es una de las tareas más complicadas que enfrentan las autoridades de competencia. Cinco de los siete países considerados en el estudio utilizan los mismos criterios para definir el mercado relevante (en el caso de Panamá se usa el término mercado pertinente). El mercado relevante normalmente se refiere al mercado de producto y al mercado geográfico. El primero incluye el mercado de los bienes que responden a cierta demanda específica que puede satisfacerse con productos similares, intercambiables y de precio comparable, mientras el segundo mercado se refiere al área donde estos bienes pueden adquirirse en condiciones favorables (sin que la distancia signifique un alza en el precio por costo de transporte, entre otros). En materia de sanciones, en México, en el caso de prácticas monopolistas absolutas, la multa puede llegar a 1,55 millones de dólares y la aplicada a prácticas monopolistas relativas, a 935.000 dólares.<sup>20</sup> Las multas más altas en Centroamérica en 2006 correspondían a las de Panamá, con un millón de dólares, siguiéndole las de El Salvador, donde pueden alcanzar un máximo de 800.000 dólares, dependiendo de la gravedad de la infracción. Los demás países consideran multas, en términos absolutos, mucho menores. Las sanciones definidas como porcentajes de las ganancias o del capital pueden ser más severas, pero prácticamente no se han aplicado. Este tipo de sanciones se consideran en Costa Rica y en México. En este último país, en casos de particular gravedad, la Comisión puede imponer una multa hasta del 10% de las ventas anuales obtenidas por el infractor durante el ejercicio fiscal anterior o hasta del 10% del valor de sus activos, cualquiera que resulte más alta. En el anteproyecto de ley de Guatemala la multa puede llegar al 100% de las ventas en el ejercicio anterior, en caso extremo. La reciente ley de competencia de Honduras también contempla la figura del amparo.

Existen múltiples dificultades para aplicar las sanciones contempladas por las distintas leyes existentes. En México, las empresas a las que se les acusa de prácticas monopolistas o abuso de poder de mercado suelen ampararse con mucha facilidad, lo cual pospone por largo período la aplicación de la sanción (Avalos, 2006). De la misma manera, en Panamá también ha habido formas de evadir el pago de multas u otras sanciones (sólo el 10% de ellas se pagaban), al menos hasta la revisión de la ley en 2006.

Con respecto a las sanciones no pecuniarias, en todas las leyes o anteproyectos de ley analizados se contempla la posibilidad de que la autoridad de competencia ordene la supresión o corrección de la práctica prohibida, incluyendo la desconcentración parcial o total de lo que se haya concentrado incorrectamente. Con la excepción de Nicaragua, existe la posibilidad de ejercer acción penal cuando los recursos administrativos hayan sido agotados o cuando la conducta que se investiga así lo amerite. En este último país únicamente se impondrán multas y éstas se establecerán en función de lo que se necesita para el resarcimiento de los daños de las partes afectadas. En El Salvador, pese a que hay sanciones para procedimientos prohibidos, si la empresa coopera en su corrección, puede eliminarse la sanción (recurso de indulgencia). Esta disposición responde a la necesidad de las autoridades de obtener información sobre las prácticas anticompetitivas, normalmente muy difíciles de obtener. En la propuesta de reforma de la ley de competencia en México también se introduce el recurso de indulgencia. De hecho, este recurso es utilizado ampliamente en Estados Unidos y en muchos otros países.

Un tema de gran importancia es el de la abogacía de la competencia. Este término, en general, abarca dos tipos de actividad de la autoridad de la competencia: aquella que consiste en promover la cultura de la competencia, y la de emitir opiniones acerca del impacto de las leyes y normas sobre la competencia. En los distintos países, la abogacía de la competencia se realiza de distintas formas. En México, la abogacía abarca estas dos funciones, además de emitir opiniones a petición del poder ejecutivo federal o formularlas por iniciativa propia. En Costa Rica se permite a la Comisión de competencia revisar que los trámites, requisitos y regulaciones de las actividades económicas no

---

<sup>20</sup> Éstas subirían considerablemente de acuerdo con la propuesta de reforma de la ley de competencia que a mediados de 2006 se encontraba en el Congreso mexicano para su aprobación.

entorpezcan, impidan o distorsionen las transacciones en el mercado interno ni el internacional. Se puede decir que en cierta medida se le asigna a la Comisión la tarea de contribuir en la mejora regulatoria. El proyecto de ley de Nicaragua contiene un apartado sobre cultura de la competencia y se refiere a la simplificación de trámites, a la revisión de actos jurídicos estatales y al tratamiento de ayudas del Estado. Ésta es la única ley del grupo de países analizados en este estudio, que confiere textualmente atribuciones a la Comisión de competencia para que realice actos de abogacía de la competencia. En las leyes de El Salvador y Honduras, así como en el anteproyecto de ley de competencia de Guatemala no se menciona este tema.

## 2. La agencia de competencia

Aun cuando las autoridades de competencia de los países analizados presentan diferencias sustanciales, existe un relativo consenso en el debate internacional respecto de las características que debe tener la agencia de competencia para garantizar su eficiencia y eficacia. Entre dichas características, destacan la necesidad de que la entidad goce de autonomía frente al poder ejecutivo; que disponga de fuentes presupuestarias estables; que los comisionados cumplan requisitos de idoneidad, sean especialistas en las materias de competencia, sus nombramientos reflejen una amplia aceptación, tengan un período predeterminado de permanencia en el cargo y puedan ser destituidos sólo por razones fundadas y precisadas en la ley. Se ha recomendado, además, que el cambio de la o las autoridades de competencia tenga lugar en forma escalonada, de manera que se asegure la consistencia en las decisiones de la entidad y una visión independiente.

Como se observa en el cuadro 4, en el caso de Centroamérica y México, tanto las leyes aprobadas como la mayoría de los anteproyectos adscriben la autoridad de competencia al Ministerio de Economía. Por ejemplo, los organismos de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá son descentralizados, lo que asegura la autonomía y la elaboración de su propio presupuesto.

Por su parte, en México y Costa Rica los organismos son de naturaleza desconcentrada y por tanto dependientes económicamente del ministerio al que están adscritos.<sup>21</sup> De los países analizados, Guatemala no define en su anteproyecto de ley la naturaleza jurídica del organismo encargado de aplicarla; se señala únicamente que será autónomo para tomar decisiones y ejercer sus funciones.

En los países abordados la mayoría de las leyes o anteproyectos optaron inicialmente por la figura de la Comisión en lugar de una autoridad unipersonal, excepto El Salvador, donde la autoridad es una Superintendencia con una dirección unipersonal. Sin embargo, en Panamá, con la reforma a la Ley 29 en 2006, la CLICAC fue transformada en la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia con dirección unipersonal en lugar de la Comisión de tres miembros que originalmente constituía dicha autoridad. La Autoridad la ejerce un Administrador con el apoyo de una Dirección Nacional de Libre Competencia y una Dirección Nacional de Protección al Consumidor. También se creó el Consejo Asesor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa del Consumidor como órgano asesor y de asistencia a la Autoridad. El Consejo Asesor estará conformado por cinco miembros.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> El ser un organismo desconcentrado implica que no puede solicitar su propio presupuesto al poder ejecutivo, sino por medio del Ministerio de Economía.

<sup>22</sup> El Ministro de Comercio e Industrias, quien lo presidirá; el Ministro de Economía y Finanzas; el Ministro de Salud; un representante del consejo consultivo de las asociaciones de consumidores, y un representante de los gremios o asociaciones de empresarios, comerciantes y/o industriales.

La fórmula de la Comisión tiene la ventaja de que las decisiones no están sujetas al punto de vista de un individuo, sino que resultan del diálogo entre varios comisionados. También es plausible que la existencia de una autoridad pluripersonal sea menos vulnerable frente a intentos de captura por parte de los agentes económicos privados. No obstante, la Comisión puede tener ciertas desventajas frente a la dirección unipersonal, como por ejemplo una solución más lenta de los casos. Éste fue uno de los motivos por los que Panamá optó por el cambio de figura de comisionados a administrador de la agencia de competencia.

La forma de designación de los comisionados también contribuye a fijar los grados de autonomía que presenta una entidad. Si en su nombramiento interviene, además del poder ejecutivo, el Congreso, por ejemplo, ello puede fortalecer la autonomía y la legitimidad de la agencia de competencia, ya que la dirección no estará sujeta a su remoción por una decisión arbitraria. En la ley de competencia de Panamá, el anteproyecto de Guatemala y proyecto de ley de Nicaragua, se contempla esta modalidad. Un problema que esta situación puede conllevar, sin embargo, es que la total independencia de la agencia de competencia del poder ejecutivo puede desligar la política de competencia del resto de la política económica, y generar problemas de consistencia en la política pública.<sup>23</sup>

Debido al predominio de sistemas políticos fuertemente presidencialistas, en algunos países se ha preferido mantener la designación de las autoridades de competencia como atribución estrictamente presidencial (México, El Salvador y Costa Rica, pero en este último caso el Minsiterio de Economía le propone un grupo de candidatos al Presidente). En otros países la propuesta del Ejecutivo o de una comisión para designar a los candidatos debe ser ratificada por el Congreso o Asamblea Legislativa (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.) En prácticamente todos los países existe una designación de la autoridad de competencia escalonada (cuando hay comisionados) o que no coincide con los períodos presidenciales, con el fin de aislarlos de presiones políticas. Finalmente, en algunos países las autoridades pueden ser reelegidas y en otros no (véase el cuadro 4).

Específicamente, en el caso de México, los comisionados son designados por el poder ejecutivo federal, pero por un período fijo (10 años) y de forma escalonada y, en consecuencia, la influencia del gobierno en turno es limitada. En los casos de Panamá y Nicaragua también se contempla de forma explícita la idea de aislar a los comisionados de presiones políticas, al desfazar su período con el del poder ejecutivo. Para ello, en el primer nombramiento, el período de los comisionados varía de manera que no todos salgan al mismo tiempo o coincidan con el período presidencial. La ley de Honduras determina que los miembros de la Comisión serán nombrados por el Congreso de la República y no podrán volver a ser designados en el período siguiente. En Costa Rica, las autoridades son nombradas por el poder ejecutivo de una lista que presenta el Ministerio de Economía y sus períodos coinciden en el tiempo; los comisionados pueden ser reelegidos cuantas veces se desee. En El Salvador, el superintendente es nombrado por el poder ejecutivo. El anteproyecto de ley de Guatemala presenta la particularidad de que en el procedimiento también intervienen las universidades, lo cual puede contribuir al objetivo de integrar personal capacitado al organismo.

---

<sup>23</sup> En general, una adecuada supervisión de las condiciones de competencia tiene por objeto contribuir al desempeño eficiente de los mercados. En tal sentido, las posibilidades de discrepancia con otras políticas surgen de eventuales objetivos gubernamentales en materia de campeones nacionales o cuando se relevan objetivos en materia de cobertura en industrias reguladas. Quizá las metas de más largo plazo de la política de competencia y la necesidad de que la autoridad de competencia intervenga ágilmente, sin detenerse en consideraciones políticas frente a comportamientos anticompetitivos, justifica niveles sustantivos de autonomía, siempre y cuando esté sujeta a una adecuada rendición de cuentas.



En algunos casos se establecen normas que buscan asegurar que los comisionados dispongan de conocimientos especializados (cuadro 4). Aunque el tamaño pequeño de la mayor parte de los países considerados en este estudio hace difícil en la actualidad exigir formación y experiencia en el campo de la competencia económica, las leyes establecen que, junto con abogados profesionales, participen en las comisiones personas con formación en economía. Éste es el caso de la recién aprobada ley salvadoreña y el proyecto que se analiza de Guatemala. El caso de México es, sin duda, el más avanzado en este campo, al exigir que los profesionales tengan experiencia en el campo que es objeto de la ley.

El mecanismo de destitución de los funcionarios de la Comisión es un elemento quizá tan relevante para asegurar una labor eficiente de esa institución, como lo son las condiciones de designación de ellas. En muchos países, las diferencias entre la autoridad de competencia y el gobierno se saldan con la destitución del funcionario responsable. En México se señala que los comisionados podrán ser removidos sólo por causas debidamente fundadas. En otros países se da un paso más y se describen las únicas causales de remoción (véase el cuadro 4).

A pesar de los múltiples mecanismos que apuntan a la mayor independencia de la Autoridad de Competencia, debido a las limitaciones presupuestales, sus regímenes políticos y otro factores, en los países en desarrollo es difícil alcanzar una independencia total del organismo y sus miembros. Sin embargo, éste no debe ser un factor que necesariamente entorpezca la labor de la agencia, como es posible comprobar en países como Argentina y Brasil que tienen una larga trayectoria en materia de política de competencia (Petrecolla, 2006).

Los tres países que fueron los primeros en pasar sus leyes, entre los estudiados, en 2006 estaban en proceso de cambiarlas, en función de las dificultades encontradas en su primera década de existencia.

La Ley de competencia de Panamá fue modificada en febrero de 2006. Esta nueva versión amplía el ámbito de aplicación de la ley a las empresas que proveen servicios de utilidad pública; cambia sustancialmente la estructura interna de la Comisión, con el fin de hacer más expedita la resolución de los casos, además de elevar las multas y facilitar su cobro. La nueva ley también protege más a las autoridades de competencia que anteriormente podían ser objeto de condena judicial durante los juicios que se llevaran a cabo relativos a los casos anticompetitivos. Sin embargo, la nueva ley ha creado controversia, pues el Administrador de la agencia aparentemente ha perdido cierta autonomía en relación con la que tenían los comisionados en la CLICAC anteriormente.

En 2006 Costa Rica, por su parte, estaba en proceso de revisar su ley de competencia, pero a mediados de ese año aún no existía una propuesta alternativa de ley. Los cambios que se discutían eran: una mejor tipificación de las conductas anticompetitivas; la posible exigencia de notificación previa de concentraciones, con una fijación adecuada de umbrales; la incorporación del “recurso de clemencia”; eliminación de diversas excepciones a la aplicación de la ley; fortalecimiento de las instituciones vinculadas a la política de competencia, entre otras.

En cuanto a México, la nueva versión de la ley le daría más poder a la Comisión Federal de Competencia para poder dividir empresas, incluso del sector de telecomunicaciones, de medios de información o financieras que cometan prácticas anticompetitivas, y no acaten ordenamientos previos. Al mismo tiempo, la nueva ley determina multas considerablemente más altas que las que estaban establecidas, con lo que se espera lograr un efecto disuasivo sobre los potenciales transgresores de la ley de competencia. Habría, por ejemplo, una sanción hasta por el equivalente a un millón quinientas mil veces el salario mínimo general vigente en la Ciudad de México por

incurrir en alguna práctica monopolista absoluta. Adicionalmente, se introdujo el “recurso de indulgencia” que facilitaría a la CFC reunir las pruebas para determinar las acciones anticompetitivas de las empresas. El cobro de las multas que había sido mínimo (14% del monto total aproximadamente) sería por conducto del Sistema de Administración Tributaria, lo que probablemente mejore la efectividad en el cobro.

**Cuadro 4**

**CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DE LA AUTORIDAD DE COMPETENCIA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO Y MÉXICO**

Característica/país	México	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Guatemala	Nicaragua	Panamá
Nombre de la autoridad competencia	Comisión Federal de Competencia (CFC)	Comisión para la Promoción de la Competencia (CPC)	Superintendencia de la Competencia	Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia	El anteproyecto de ley considera la creación de un Consejo Superior de Custodia de la Competencia	El proyecto de ley prevé la creación de la Autoridad de Aplicación de la ley de competencia	Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y Promoción de la Competencia (2006) (antes Comisión de Libre Competencia y asuntos del Consumidor, CLICAC)
Naturaleza jurídica	Desconcentrado	Desconcentrado	Autónoma	Autónoma	No se define en el anteproyecto de ley	Desconcentrado	Descentralizado
Presupuesto	Elaborado por el Ministerio de Economía	Elaborado por el Ministerio de Economía	Elaborado por el Consejo Directivo de la Superintendencia	Elabora su presupuesto, lo propone la Secretaría de Finanzas al Congreso	No se define	Elabora su presupuesto pero no lo puede solicitar directamente	El Administrador elabora el presupuesto y lo somete al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Comercio e Industrias
Naturaleza dirección de la autoridad	Comisión 5 miembros	Comisión 5 titulares y 5 suplentes (cuenta con una Unidad Técnica de Apoyo)	Consejo Directivo (formado por Superintendente y 2 directores; existen 3 directores suplentes)	Comisión 5 miembros	Comisión Presidente y seis Vocales	No está definido aún	Administrador encabeza el organismo. Dos directores (de protección al consumidor y de promoción de la Competencia) Consejo Asesor de la Autoridad, de cinco miembros

Cuadro 4 (Continuación)

Característica/país	México	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Guatemala	Nicaragua	Panamá
Designación de autoridades	Poder ejecutivo	Poder ejecutivo	Poder ejecutivo	Congreso Nacional de la República	Comisión de postulación de 25 nombres (Univ. y Poder ejecutivo) Congreso decide	Poder ejecutivo con participación del Congreso	El Administrador es nombrado por el Órgano Ejecutivo; ratificado por la Asamblea Nacional
Dedicación y requisitos	Exclusiva, Mexicano de nacimiento; Experiencia destacada en cuestiones profesionales de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con el objeto de esta ley	Parcial de los comisionados	Dedicación exclusiva del superintendente. Éste y los directores deberán ser salvadoreños. Debe haber un economista, un abogado y profesionales con especialidades afines) Directores no podrán tener entre sí vínculos de parentesco	Exclusiva	No se menciona compromiso exclusivo o parcial. Debe incluir juristas, economistas y otros profesionales	No se ha definido	Dedicación exclusiva. Deben ser panameños; contar con 5 años de experiencia en la administración pública; no tener parentesco con altos funcionarios del gobierno
Período	10 años y designación escalonada	4 años; no coinciden con los ciclos políticos	5 años el superintendente y los directores. Podrán ser reelectos en sus cargos	7 años y designación escalonada	6 años el Presidente. Comisión de Postulación puede proponer la reelección de alguno de los vocales	6 años Comisionados en el primer período y su renovación se hará escalonadamente cada tres años	7 años Administrador podrá ser reelegido por un período. No coincide con ciclos políticos

**Cuadro 4 (Conclusión)**

<b>Característica/país</b>	<b>México</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Honduras</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Panamá</b>
Causales de destitución de comisionados	Por causa grave, debidamente justificada	Ineficiencia, negligencia reiterada que atrase los procesos, culpabilidad declarada de un delito doloso, inasistencia a tres sesiones durante un mes calendario o ausencia del país por más de tres meses sin autorización de la Comisión, incapacidad física o mental	Incurrir en causal de incompatibilidad en el ejercicio del cargo; incumplimiento grave de las obligaciones y funciones inherentes al cargo; negligencia o impericia en sus actuaciones; conducta que comprometa la seriedad e imparcialidad del ejercicio de la Dirección General de Competencia	Negligencia manifiesta en el desempeño de las labores Declaración de reo, o incapacidad física o mental	Condenado por delito doloso; por incapacidad permanente; por cese, determinado por incumplimiento grave de los deberes a su cargo a propuesta de tres cuartas partes del Consejo Superior	Por condena penal por delito doloso; por incompatibilidad sobrevenida; los declarados en quiebra o en estado de insolvencia manifiesta; y por incumplimiento de los deberes a su cargo y por ineptitud plenamente comprobada.	Por incapacidad permanente para cumplir sus funciones; no cumplir o perder los requisitos para su designación; la declaratoria de quiebra o estado de insolvencia manifiesta; ser condenado por algún delito, negligencia en el desempeño de sus funciones



## **IV. La ley de competencia y el sistema judicial**

---

La experiencia internacional muestra que en varios países en desarrollo los principales mecanismos por los cuales se ha debilitado la institucionalidad de la defensa de la competencia han sido dos: la creación de entidades de competencia débiles y el establecimiento de mecanismos judiciales deficientes o inoperantes que, en lugar de apoyar a las comisiones a aplicar la ley de competencia en forma efectiva, la neutralizan y debilitan aún más.

La aplicación de la política de competencia obliga al Estado a intervenir en las transacciones entre entes privados (o de éstos con el sector público) para preservar las condiciones competitivas de los mercados. Aunque existen diversas modalidades institucionales, la aplicación de la ley de competencia, incluida la aplicación de sanciones pecuniarias, en general, ha sido o será asumida por un organismo administrativo, ya sea inserto en el poder ejecutivo o en la forma de una agencia autónoma. Dentro de Centroamérica, la excepción es Panamá, país en donde la autoridad de competencia (ANDCC) no puede aplicar sanciones, sino hasta que el sistema judicial haya emitido una sentencia condenatoria en los tribunales. Los demás países desahogan los casos por la vía administrativa, o lo harán cuando se apruebe la ley. Sin embargo, la capacidad de mantenerse en este canal es factible sólo si los que están en falta acatan dichas sanciones. De lo contrario, la autoridad de competencia acudirá a las instancias judiciales, tras haberse agotado la vía administrativa. Por otra parte, si a la empresa sancionada le parece injusta la sanción que se le ha aplicado, puede apelar o solicitar un recurso de amparo ante el

sistema judicial. Este último procedimiento está contemplado en las leyes de México y de Honduras, por lo que ahí el proceso administrativo se entrelaza con la esfera judicial. En algunos países, después de la resolución de la autoridad, exclusivamente en el ámbito administrativo, cabe el recurso de reposición, tras el cual se agota la vía administrativa, y la instancia de lo Contencioso Administrativo se encarga de los pasos siguientes. Por otra parte, durante el proceso de investigación que realiza la Autoridad de Competencia, ésta requiere información a las empresas y la mayor parte de las leyes, o anteproyectos de ley, le dan facultad para exigirla (algunas incluso dan poder a la Autoridad para hacer inspecciones in situ). Se espera que la información entregada por las empresas sea fidedigna, y si hay falta por parte de la empresa indagada, ésta puede estar sujeta a multas según la ley de algunos de los países, y si éstas no se pagan, entonces las autoridades de competencia deben apoyarse en el sistema judicial. El Salvador es el país que menores multas impone por esta falta, pero sí la tiene. En México es voluntaria la entrega de información, pero con la revisión de la ley esto probablemente cambiará y en Panamá, como se señaló, el poder judicial interviene desde el inicio, dando las instrucciones de proveer información.

En la medida en que las autoridades de competencia dependen de los tribunales de justicia para ejercer su función, se encuentran con diversos obstáculos para el desahogo adecuado de las demandas. Entre éstos destacan los siguientes: a) generalmente, los jueces no están preparados para el tratamiento de problemas de alta complejidad técnica; b) la existencia de organismos administrativos con alcances jurisdiccionales plantea distintas opciones relativas al carácter de la revisión judicial. En la práctica internacional es posible distinguir al menos tres modalidades; a) la más extendida es quizá la que considera a la autoridad administrativa como una parte, equivalente al sujeto privado, y en que el objeto de la controversia no amerita un tratamiento especial. En consecuencia, las causas son presentadas por el organismo administrativo y están sujetas a todas las instancias de las otras causas judiciales; b) una segunda modalidad reconoce en la autoridad administrativa facultades jurisdiccionales y, al mismo tiempo, en su carácter de representante del interés público, una cierta diferencia respecto de la parte privada. En este contexto, la revisión del sistema judicial se reduce a una revisión del debido proceso que ejerce el más alto tribunal; c) una tercera modalidad distingue entre las facultades administrativas de los organismos gubernamentales y de las agencias autónomas y las facultades jurisdiccionales de las instancias judiciales, pero reconoce las características especiales de las causas de competencia y, en consecuencia, crea tribunales especializados. El fundamento de esta modalidad es que los jueces pueden especializarse en las materias en cuestión, pudiendo enfrentar las complejidades técnicas involucradas. Al mismo tiempo, se garantiza una mayor coherencia y consistencia en las decisiones y se cree posible asegurar una mayor celeridad en su tratamiento. Los países considerados en el estudio que cuentan con legislación y autoridad de competencia presentan diversas modalidades. En Costa Rica, El Salvador y Honduras los casos que se llevan ante la Autoridad de Competencia se dirimen dentro de la propia institución, la cual tiene la facultad de aplicar multas. Contra las resoluciones finales, emitidas por dicha Autoridad, cabe el recurso de reconsideración o de reposición, ya mencionado. Es decir, agotada la vía administrativa, las resoluciones finales podrán impugnarse directamente por ilegalidad, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> En Costa Rica, por ejemplo, para definir los procedimientos, la ley agrega el artículo 83 bis a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa N° 3667 del 12 de marzo de 1966, en cuyo texto se señala: "Cuando la impugnación tenga por objeto cualquier acto emanado de la Comisión para promover la competencia o de la Comisión nacional del consumidor, en las materias atribuidas a ellas en la ley de promoción de la competencia, el procedimiento se ajustará a lo siguiente: a) el Tribunal Superior Contencioso Administrativo, sección segunda, conocerá de esa impugnación; b) el plazo para interponer la acción será de un mes, contado a partir de la notificación del acto final; c) el escrito de interposición deberá acompañarse con una copia certificada de la resolución final que se impugna; d) el expediente administrativo deberá remitirse en el plazo único de cinco días so pena de apercibimiento de apremio corporal; e) los plazos de formalización de la demanda y la contestación serán de 10 días; f) las defensas previas deberán invocarse en el escrito de la contestación de la demanda; g) el plazo para evacuar la prueba, que habrá de ofrecerse en los escritos de demanda y contestación, será de 10 días; h) contra las resoluciones del Tribunal Contencioso Administrativo, sección segunda, cabrá recurso de segunda instancia ante la Sección Tercera del Tribunal Superior Contencioso Administrativo."



En Panamá, la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y Promoción de la Competencia (antes CLICAC) tiene la característica de ser un ente investigador que no crea estado; sólo informa si existe una práctica contraria a la competencia y puede tomar la opción de concurrir a los tribunales a exponer el caso si, después de hacer la investigación correspondiente, considera que existen antecedentes para suponer que hay una práctica anticompetitiva. A pesar de contar con tribunales especiales<sup>25</sup> para desahogar los conflictos referentes a la competencia, ha habido pocos casos llevados a los tribunales desde su creación, cuya resolución ha sido sumamente lenta (véase la siguiente sección). Se crearon tribunales especiales para ocuparse de los conflictos legales concernientes a la competencia: los Tribunales de Circuito del Ramo Civil.<sup>26</sup> Éstos se encargan, entre otras cosas, de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación o interpretación de la ley en materia de monopolio, protección al consumidor y prácticas de comercio desleal. También se creó el Tercer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, encargado específicamente de las apelaciones a las resoluciones dictadas por los juzgados de circuito.<sup>27</sup> Con respecto a los procesos propiamente dichos, la Autoridad interpone una demanda, ya sea por denuncia de terceras partes o exoficio en un proceso oral y sumario. Esta demanda llega al Juzgado de Comercio respectivo, el cual fija la audiencia preliminar. Posteriormente, se establece la audiencia de fondo para la práctica de pruebas orales, las cuales han podido incluir el descubrimiento de información de cualquiera de las partes. En esta etapa del proceso, se requiere de alegatos escritos. Una vez que el juez falla, se puede apelar ante el Tercer Tribunal Superior. En caso de indemnizaciones superiores a 750.000 balboas, los afectados pueden recurrir a casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Con indemnizaciones inferiores, no existe apelación posible. En realidad, como la Autoridad no pide indemnizaciones, el proceso de apelaciones está abierto a las partes (Fernández, 2005).

En particular, dos aspectos se destacan en el caso panameño. El primero es que el procedimiento fue diseñado a partir de la experiencia del derecho procesal marítimo, de gran importancia en el país, y caracterizado por la agilidad de los trámites y un código de ética dirigido a evitar demoras en la solución de los casos; sin embargo, su resolución ha sido lenta. En segundo lugar, los tribunales especializados surgieron para enfrentar las dificultades que encontraban los tribunales ordinarios, para tratar temas de alta complejidad técnica, y para asegurar un tratamiento expedito de los casos, pero el desempeño de estos tribunales no ha sido alentador desde el punto de vista de la política de competencia.<sup>28</sup>

En el caso de México, la Ley Federal de Competencia prevé un recurso de reconsideración (artículo 39) y dispone que los agentes económicos que hayan demostrado durante el procedimiento haber sufrido daños y perjuicios a causa de la práctica monopolista o concentración ilícita, podrán deducir su acción por la vía judicial a fin de obtener una indemnización por daños y perjuicios. Al efecto, la autoridad judicial podrá considerar la estimación de los daños y perjuicios que haya realizado la propia Comisión.

<sup>25</sup> Nótese que estos tribunales también cubren otras áreas afines con el tema de la competencia, como los de propiedad intelectual.

<sup>26</sup> En la década de los setenta, una vez definidas las nuevas leyes de comercio, se discutió en Panamá si las mismas debiesen ser interpretadas y juzgadas por la jurisdicción administrativa, por los tribunales de justicia tradicionales o por juzgados especializados. Los organismos internacionales y el Órgano Ejecutivo veían con buenos ojos la dirimencia de estos temas por la vía administrativa, tal como ya estaba sucediendo con los tribunales de arbitraje comercial en la Cámara de Comercio. Pero, en 1978 un fallo de la Corte Suprema con respecto a contratos de exclusividad comercial había determinado que los temas de comercio debían ser considerados por los tribunales ordinarios y no podían resolverse por la vía administrativa. La promulgación de la Ley de Propiedad Industrial, sumada a la de Competencia, justificó, por su volumen de negocios, la creación de los Tribunales Especializados de Comercio (Fernández, 2005).

<sup>27</sup> Panamá también cuenta con Tribunales Municipales que se ocupan únicamente de los asuntos que no excedan montos de 3.000 balboas de parte del consumidor. En las provincias y distritos donde no existe esta figura jurídica, los procesos de libre competencia y asuntos del consumidor son atendidos por los juzgados de circuito y municipales de conocimiento civil o mixto.

<sup>28</sup> En parte, esta situación puede explicarse por el hecho de que en el período 1998-2002, estos tribunales enfrentaron 2.511 casos, de los cuales 93% correspondió a juicios sobre derechos de propiedad intelectual (Fernández, 2005).

No obstante, aun cuando en los artículos 35 y siguientes de la Ley Federal de Competencia en México se establecen multas que parecen lo suficientemente importantes para disuadir o castigar a quienes despliegan conductas anticompetitivas, las sanciones pecuniarias resultan prácticamente incobrables debido a la multiplicidad de mecanismos de defensa que pueden aplicar las empresas. El principal problema deriva de la utilización del recurso de amparo, diseñado originalmente para proteger las garantías individuales, como mecanismo de resolución de controversias en materia de derecho administrativo. Hasta abril del 2004, es decir, durante los primeros 10 años de operación de la Comisión Federal de Competencia, se resolvieron 6.666 asuntos, sobre los cuales se presentaron 635 juicios de amparo y 90 juicios de nulidad fiscal. De éstos, a la fecha indicada se habían resuelto 375 juicios de amparo, permaneciendo 260 en tramitación. De los amparos resueltos, 35% se solventaron en un plazo de hasta un año; 76,5% en menos de dos años y el 23,5% restante entre 3 y 5 años. De la suma total de amparos presentados, 284 se formularon contra actos intraprocesales, y tienen la intención de protegerse frente a solicitudes de información, o bien del oficio de presunta responsabilidad o por la solicitud de pruebas para una mejor provisión (Sánchez Ugarte, 2004).

El recurso de amparo presenta varios problemas al ser aplicado a empresas. No parece razonable que una figura jurídica de excepción orientada a proteger la vida e integridad de las personas se utilice en juicios de naturaleza comercial. Más aún, cuando a menudo la parte acusada, al menos según la Comisión, está cometiendo ilícitos que afectan gravemente a empresas de menor tamaño. Como contrapartida, el juicio de amparo no considera de manera explícita la protección del interés público. Un segundo problema deriva de que, por la naturaleza del recurso, el juicio se concentra en la protección de garantías sin que se preste atención a la resolución de la controversia como tal. A esto se suman una serie de complicaciones adicionales: la posibilidad de que el recurso sea planteado por todas las subsidiarias de la empresa recurrente; que dichos procedimientos, al no existir obligación de acumular los procesos, puedan tramitarse ante diferentes jueces y tribunales y se generen sentencias diferentes y hasta contradictorias, y que no existen plazos fijos para que los tribunales emitan sus resoluciones (Sánchez Ugarte, 2004).

¿Cómo enfrentar estas situaciones que afectan gravemente la posibilidad de una defensa efectiva de la competencia? Para el caso mexicano se han propuesto diversas medidas tendientes a acotar el uso del recurso. Entre ellas destacan la obligación de acumular expedientes relacionados con el mismo asunto; la introducción de mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión;<sup>29</sup> que la sentencia en el juicio de amparo tome en cuenta todos los agravios y los aspectos de forma y de fondo;<sup>30</sup> el establecimiento de plazos, y que la sentencia sea aplicable a todos los agentes económicos. Varios de estos aspectos han sido incorporados en la iniciativa de revisión de la ley de competencia que aprobó el Congreso a mediados de 2006, pero que en agosto aún esperaba la ratificación del Ejecutivo. En los debates que han tenido lugar en el contexto de la elaboración y tramitación de la ley de competencia de Honduras, en una de las versiones de los proyectos se proponía que, agotada la vía administrativa, se recurriera a los tribunales con la condición de que la parte acusada hubiera pagado las multas correspondientes. La lógica de esta propuesta era contrarrestar acciones tendientes a dilatar los procesos, y con ello restar toda efectividad a la ley. No obstante, en la última versión del proyecto este elemento ha desaparecido en la versión definitiva de la ley. Como contrapartida, el proyecto en cuestión precisa en su artículo 48 que, agotada la vía administrativa contra las decisiones de la Comisión, sólo cabrá el recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia. Aun cuando esta disposición sería preferible a la modalidad mexicana de aplicación de recurso de amparo, el uso de esta figura jurídica puede generar problemas parecidos a los mencionados en el caso de México.

---

<sup>29</sup> Sobre este aspecto se ha propuesto la idea de que la suspensión no proceda cuando la práctica monopolista afecte de manera sustantiva el interés público, y que en el caso de denuncias, sólo proceda si la quejosa garantiza los daños causados al denunciante mediante fianza o garantía suficiente (Sánchez Ugarte, 2004)

<sup>30</sup> En caso de aprobarse esta propuesta, por razonable que parezca, terminaría definitivamente con transformar totalmente el sentido del recurso.

Una experiencia que resulta ilustrativa es la chilena. Sobre la base de la experiencia acumulada por el sistema tradicional de las comisiones antimonopolistas,<sup>31</sup> se ha creado el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia como órgano jurisdiccional especial e independiente, cuya función es prevenir, corregir y sancionar las acciones que atentan contra la libre competencia. La Corte Suprema estará a cargo de la superintendencia directiva, correccional y económica de dicho tribunal. De esta forma, el tribunal garantiza la existencia de personal capacitado para abordar los difíciles problemas técnicos de la legislación de competencia, asegura una consistencia en los dictámenes y, al mismo tiempo, se asegura un juicio expedito, ya que sus resoluciones sólo son recurribles ante la Corte Suprema. En efecto, ante sentencias definitivas se puede interponer el recurso de reclamación sólo respecto de las medidas contempladas en el artículo 17 K,<sup>32</sup> pudiendo ser interpuesto por el Fiscal Nacional Económico o por cualquiera de las partes dentro de un plazo de 10 días hábiles contados desde la notificación. Para asegurar un tratamiento expedito, la ley dispone que el recurso se conozca con preferencia a otros asuntos. Por otra parte, para asegurar el fin de la conducta anticompetitiva, la ley dispone que la interposición del recurso no suspenderá el cumplimiento del fallo, salvo lo referido al pago de multas.<sup>33</sup> Sin embargo, a petición de parte y mediante resolución fundada, la sala que conozca del recurso podrá suspender los efectos de la sentencia, total o parcialmente.

---

<sup>31</sup> Hasta la reforma de noviembre del 2003, el sistema antimonopolista chileno estaba constituido por la Fiscalía Nacional Económica, organismo administrativo y las comisiones preventivas y resolutorias. El sistema reconocía la necesidad de contar con personal especializado (en tal sentido, no estaba constituido por jueces sino que incluía profesionales del área económica junto con funcionarios del Estado) pero, al mismo tiempo, al ser la Comisión Resolutiva presidida por un magistrado de la Corte Suprema, sus resoluciones estaban sujetas sólo a la revisión del tribunal superior de la República, asegurando un despacho ágil de los casos. El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia reemplazó recientemente a las dos comisiones indicadas.

<sup>32</sup> Las medidas incluidas en el artículo son las siguientes: “Modificar o poner término a los actos, contratos, convenios, sistemas o acuerdos que sean contrarios a las disposiciones de la presente ley; b) ordenar la modificación o disolución de las sociedades, corporaciones y demás personas jurídicas de derecho privado que hubieren intervenido en los actos, contratos, convenios, sistemas o acuerdos a que se refiere la letra anterior; c) aplicar multas a beneficio fiscal hasta por una suma equivalente a 20.000 unidades tributarias anuales. Las multas podrán ser impuestas a la persona jurídica correspondiente, a sus directores, administradores y a toda persona que haya intervenido en la realización del acto respectivo. En el caso de las multas aplicadas a personas jurídicas, responderán solidariamente del pago de las mismas sus directores, administradores y aquellas personas que se hayan beneficiado del acto respectivo, siempre que hubieren participado en la realización del mismo”. (República de Chile, 2005).

<sup>33</sup> Para interponer el recurso de reclamación, en caso de que se hubiere impuesto una multa, la parte sancionada deberá consignar una suma de dinero equivalente al 10% de la multa decretada.



## **V. Distorsiones en los mercados y casos dirimidos por las agencias de competencia**

---

Esta sección tiene el propósito de ilustrar, mediante algunos ejemplos, tanto las distorsiones en los mercados que se presentan en forma generalizada en la región centroamericana como la experiencia que se puede recoger hasta ahora de la política de competencia, con sus aciertos y limitaciones, reflejadas en algunos casos específicos que han atendido las autoridades de Costa Rica y Panamá (que ya cuentan con un aprendizaje de una década).

### **1. Las distorsiones en los mercados en los países centroamericanos**

Los estudios nacionales realizados dentro del proyecto “Reforzando la Competencia en el Istmo Centroamericano” de IDRC y CEPAL<sup>34</sup> revelan que en ciertos mercados se repiten prácticas anticompetitivas muy similares en todas o varias de las naciones del Istmo Centroamericano. Algunas de estas prácticas son parte de estrategias empresariales regionales o bien internacionales, y otras son de carácter exclusivamente nacional.

---

<sup>34</sup> Para mayor información sobre el proyecto, consúltese en línea: [www.eclac.cl/mexico/competencia/index.htm](http://www.eclac.cl/mexico/competencia/index.htm). Los documentos que contienen los estudios de caso citados en esta sección son Molina (2006); Sittenfeld (2006), Romero y González (2006); Rábora (2006); Fernández (2005) y Ansorena (2006).

Sin considerar el sector de telecomunicaciones y banca (que han sido estudiados con profundidad en otros documentos elaborados por el proyecto IDRC y CEPAL<sup>35</sup>), destacan, entre otros, los sectores de cemento, arroz, harinas, cerveza y otras bebidas alcohólicas, transporte aéreo, industria avícola, matanza y carne bovina, como particularmente anticompetitivas, aunque algunas de éstas han tenido una evolución positiva recientemente.<sup>36</sup> A continuación se abordará, primero, las prácticas anticompetitivas cuya generalidad en la región no se puede apreciar por medio de las acciones de las agencias de competencia porque, como ya se ha mencionado, éstas sólo habían operado en dos países hasta 2006. Se hará referencia a tres mercados: el de la harina, donde las distorsiones de mercado son de dimensión nacional; el abuso de poder de mercado de líneas aéreas, a nivel regional, y las prácticas anticompetitivas en el mercado de gaseosas, en las que intervienen empresas multinacionales. Más adelante se centrará en el análisis de casos específicos (capítulo V.1.2.)

### **a) El mercado de la harina de trigo**

El mercado de la harina se presenta como uno de gran preocupación para los gobiernos por su impacto social transversal en las economías (representa 7% de la canasta básica de consumo en Panamá (Fernández, 2005).

Este sector se analizó en El Salvador (Molina, 2006), Nicaragua (Ansorena, 2006) y Panamá (Fernández, 2005), pero el problema también existe en países como Costa Rica y probablemente en el resto de la región. En la primera mitad de la década del 2000, el problema de la colusión de las harineras se volvió más evidente y grave, pues el precio del trigo tendió a elevarse en los mercados internacionales, afectando el precio de la harina y el pan también a nivel nacional. En Nicaragua, por ejemplo, entre 2001 y 2004 el precio de la harina se elevó 55% (de hecho, hubo una ‘crisis’ del pan en 2001 en dicho país).

Por lo general, en el mercado de la harina se cuenta con una estructura de mercado monopólico u oligopólico que, además, frecuentemente, tiene el control de las importaciones de harina y la distribución de este producto (con distorsiones como la segmentación de mercados). Hay países que dependen incluso de la importación del trigo para fabricar la harina internamente.

En El Salvador la industria harinera es duopolista: Molinos de El Salvador (MOLSA) y Harinas de El Salvador (HARISA) y éstas controlan las tres fases mencionadas. En Nicaragua hay sólo tres molinos, los que actúan con estrechos vínculos con las dos empresas importadoras de harina: Proharina y Fhacasa.

En Panamá, el problema de las harineras se convirtió en uno de los primeros casos de investigación y demanda por parte de la autoridad de competencia (CLICAC) a mediados de los años noventa. Esta autoridad puso una demanda ante los tribunales contra cuatro empresas en ese país por establecer acuerdos sobre márgenes de precios de la harina de trigo y el mantenimiento de porcentajes de participación en el mercado pertinente (venta de harina de trigo), así como intercambiar información al respecto, durante el período comprendido entre noviembre de 1996 y septiembre de 1997. El caso fue resuelto a favor de la CLICAC recientemente.<sup>37</sup>

Adicionalmente, algunos países imponen barreras de entrada a las importaciones de harina mediante un reglamento específico que deben cumplir o con normas especiales. Éste es el caso de la Resolución 94-2002 que aprobó el Consejo de Ministros de la Integración Económica (COMIECO)

---

<sup>35</sup> Véase Rivera (2006); González (2006), en línea: [www.cepal.org/mexico/competencia](http://www.cepal.org/mexico/competencia).

<sup>36</sup> Para un estudio sobre las condiciones de competencia de los sectores del azúcar, cemento y fertilizantes, véase, Schatan y Avalos (2006).

<sup>37</sup> La sentencia determinó que el 8 de marzo de 1994 las empresas harineras habían firmado un acuerdo para establecer los precios de la harina y repartirse el mercado estimado entonces en 120,000 quintales al mes. Los demandados presentaron un recurso de casación a la Corte Suprema de Justicia, el cual fue rechazado por improcedente; posteriormente han presentado un recurso de hecho que se encuentra en espera de pronunciamiento por ese órgano de administración de justicia (Fernández, 2005)

en octubre del 2002 para Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, que aceptaba la norma técnica de harina de trigo fortificada, Decreto No. 30809, publicado en la Gaceta No. 216 del 8 de noviembre del 2002. Así se contrarrestaban hasta cierto punto los efectos de la liberalización del comercio de la harina de trigo decretada por el Comité Ejecutivo de Integración Económica (CEIE) en octubre de ese mismo año. De todas formas, esta última medida significó un avance en la liberación comercial regional de este producto, que se reflejó en el aumento del comercio centroamericano de este bien. Nicaragua, país que más protegía la industria de la harina, con un arancel de 35% hasta 2004, fue uno de los más favorecidos por este acuerdo. Sin embargo, hay cierta diferenciación del producto, pues si bien la harina importada es más barata que la nacional en dicho país, es también de una calidad inferior, de forma que se ha segmentado el mercado. En definitiva, no se percibió una baja significativa de precios en todos los países (Molina, 2006).

Debido a que los mayores consumidores de harina son las panaderías y el precio relativamente alto del producto encarece este alimento de consumo básico en la región, algunos gobiernos (El Salvador en 2004) han liberado de aranceles su importación proveniente de terceros países como México. Con ello han podido contar con harina a precios competitivos. El MIFIC de Nicaragua, por su parte, accedió a liberalizar las importaciones de harina hechas por panaderos e incluso abrió una línea de crédito preferencial que pudieran realizar dichas importaciones. Sin embargo, tanto en El Salvador como en Nicaragua, para los panaderos es difícil importar directamente sus insumos por su pequeño tamaño y la falta de cultura de recurrir a esas fuentes de aprovisionamiento externo y, por lo tanto, en su gran mayoría siguen comprando la harina en el mercado nacional a precios de monopolio. Un signo alentador es que en julio de 2006 una nueva asociación de panaderos en Nicaragua hizo su primera importación directa de harina.

## **b) El mercado de transporte aéreo en Centroamérica<sup>38</sup>**

Se ha experimentado poca competencia en el mercado de pasajeros en el transporte aéreo intracentroamericano a raíz de la gran concentración que ha protagonizado la línea aérea TACA desde principios de los años ochenta. Dicha compañía, de capital salvadoreño, conformó el Grupo TACA, que es una alianza comercial en la cual participan varias líneas centroamericanas, incluyendo Líneas Aéreas Costarricenses, S.A. (LACSA), Taca International Airlines, S.A., Taca de Honduras, S.A. de C.V., Aviateca, S.A. y Nicaragüense de Aviación, S.A. (NICA). Es decir, prácticamente todas las líneas nacionales forman parte de este conglomerado, excepto COPA de Panamá.

A mediados de 2006, TACA volaba a 19 ciudades en Centroamérica y Estados Unidos a través de su hub de operaciones en San Salvador. La principal ruta de TACA es Norteamérica-Centroamérica, pero sus márgenes de ganancias son particularmente altos en los vuelos intrarregionales. Fuera de ella, la competencia es mayor y no puede poner en práctica la misma estrategia.

El espacio aéreo centroamericano está protegido mediante un acuerdo intrarregional de “cielos abiertos”, pero no hay igual trato a compañías extrarregionales. Como consecuencia de ello, líneas aéreas estadounidenses o sudamericanas no pueden hacer cabotaje dentro del área. Es decir, una línea aérea diferente a TACA no puede recoger pasajeros en un país centroamericano y llevarlo a otro destino dentro de la región. En contraste, el mercado Norteamérica-Centroamérica es altamente competitivo.

A partir de 1998, el mercado regional se volvió algo más competitivo debido a que algunos países de Centroamérica firmaron un acuerdo de cielos abiertos con los Estados Unidos y así entraron más competidores. Sin embargo, sigue habiendo una conducta monopolista por parte del Grupo TACA. Por ejemplo, la compañía aérea panameña COPA había solicitado y se le había

<sup>38</sup> Este apartado se basa en parte, en el documento de Molina (2006)

otorgado, en diciembre de 2004, un permiso para realizar nuevos vuelos desde los países centroamericanos con destino a Sudamérica, Panamá y el Caribe. Sin embargo, TACA ha interpuesto varios recursos legales en contra de la autorización para que COPA pueda operar la segunda frecuencia diaria, negándosele, en consecuencia, la posibilidad de aterrizar en El Salvador en varias ocasiones.<sup>39</sup> Esta conducta anticompetitiva ha tenido efectos adversos en toda la región tanto para consumidores de estos servicios como para las empresas.

### **c) El mercado de bebidas gaseosas**

En este mercado se presentan muy frecuentemente prácticas anticompetitivas que han sido denunciadas en Costa Rica y México ante las comisiones de competencia, pero que son prácticas que algunas empresas multinacionales, principalmente la compañía Coca Cola, ejerce en muchos países donde tiene presencia, incluso en países de la Unión Europea.<sup>40</sup> Esta conducta se da en grandes y pequeños negocios, o incluso a nivel de estadios, parques de diversiones, entre otros, y consiste en exigir a los vendedores de refrescos un compromiso de exclusividad en la venta de bebidas gaseosas con Coca Cola. Esta barrera conlleva también vender su producto a precios más altos que los refrescos sustitutos, como fue el caso de Big Cola que comenzó a competir con Coca Cola en México.

Para proveerle sus bebidas carbonatadas al comercio detallista, la Coca Cola frecuentemente exige la mencionada exclusividad. Ésta puede ser requerida directamente o indirectamente. Por ejemplo, la Coca Cola puede proporcionar al local en forma gratuita un pequeño refrigerador con el compromiso de que éste sólo contenga productos de Coca Cola, de forma que si en el local no cabe otro aparato de refrigeración, ello en sí garantice que no podrán venderse otros refrescos fríos. Cabe mencionar que las tiendas familiares y abarrotes que enfrentan estas prácticas monopolistas concentran el 75% de las ventas de la empresa Coca Cola en México, mientras los restaurantes, escuelas, clubes, hoteles y lugares de entretenimiento representan el 24% de las ventas, y los supermercados sólo el 1%.<sup>41</sup>

Vale la pena mencionar que el consumo de estas bebidas en México es enorme. A finales de los años noventa, la Coca Cola Company obtenía el 10% del total de sus ganancias de México y en 2004 colocó ahí el 11% de las 19.800 millones de cajas de refrescos que la empresa vendió. Adicionalmente, la compañía Coca Cola suele entrar a otros mercados afines y desplazar las compañías nacionales con base en grandes inversiones en publicidad. Ésta es la situación de las empresas de jugos y néctares en México. La Coca Cola disputará con su marca Minute Maid el mercado que controlan Jumex, Jugos del Valle y la cooperativa Pascual Boing.<sup>42</sup> Se requerirá dedicar especial atención para que las prácticas ejercidas en el mercado de bebidas gaseosas no se repitan mundialmente en el mercado de jugos y néctares.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> En línea ([skyscrapercity.com/archive/index.php/t-295767.html](http://skyscrapercity.com/archive/index.php/t-295767.html))-

<sup>40</sup> *Ibídem*.

<sup>41</sup> En línea ([www.rel-uita.org/companias/coca-cola/cosecha-para-femsa.htm](http://www.rel-uita.org/companias/coca-cola/cosecha-para-femsa.htm)).

<sup>42</sup> En línea ([www.crain.com.mx/Snews/news\\_display.php?story\\_id=633](http://www.crain.com.mx/Snews/news_display.php?story_id=633)).

<sup>43</sup> *Ibídem*.



Tanto en Costa Rica como en México, las prácticas monopolísticas de exclusividad en la venta de productos fueron denunciadas ante la agencia de competencia en 2001 en Costa Rica<sup>44</sup> y entre 2000 y 2003 la CFC de México recibió varias denuncias, respectivamente, terminando en ambos casos en fuertes multas para la compañía demandada.

## 2. Casos dirimidos en Costa Rica, Panamá y México

Dentro del área del Istmo Centroamericano, Costa Rica y Panamá son los países que más experiencia tienen en la resolución de casos seguidos por las Autoridades de Competencia, dado que las agencias de competencia son muy nuevas (El Salvador) o no cuentan aún con ellas. En Costa Rica, entre 1995 y 2004, la autoridad de competencia resolvió 537 casos, es decir, 89% de los que se presentaron ante la Comisión. Entre los casos resueltos en dicho período, hubo 145 consultas, 203 denuncias, 92 investigaciones de oficio, 47 consultas, 9 criterios sobre licencias, 37 opiniones, 2 fijaciones de precios y 2 fusiones. Las multas han ido en aumento, si se considera que las impuestas en 1998 fueron de alrededor de 2.400 dólares, en tanto que en el 2002 fueron superiores a los 400.000 dólares. De todas formas, el monto de las multas sigue siendo bastante reducido y hasta mediados de 2006 nunca se había aplicado una penalidad equivalente al 10% del valor de sus ventas anuales o el 10% del valor de sus activos (Yong, 2005, Sittenfeld, 2006<sup>a</sup>).

En Panamá, la CLICAC (cuyo nombre cambió a principios de 2006) dio seguimiento a pocos casos de prácticas anticompetitivas. De hecho, entre 1998 y 2004 se dio curso a la investigación, ya sea por demandas de empresas privadas o por iniciativa de la CLICAC a aproximadamente 30 casos de prácticas monopolistas.<sup>45</sup> Como se ha mencionado anteriormente, la Autoridad de Competencia sólo tiene la facultad de hacer las investigaciones acerca de la existencia de indicios de prácticas anticompetitivas y, si los hay, debe interponer una demanda ante los juzgados y esperar a que éstos resuelvan. Desde que fue creada la CLICAC, 14 casos fueron resueltos (hasta 2005) sin tener que acudir a los tribunales, ya sea porque se decidió abordarlo por la vía de la abogacía de la competencia, o bien porque no se encontraron pruebas para dar curso a la demanda. El resto de los casos se llevaron a los tribunales y a mediados de 2006 se habían alcanzado fallos en primera y segunda instancias (casos de carnes, harinas y oxígeno médico, entre otros.) Cabe mencionar que una vez que se levanta la demanda en los juzgados, y si efectivamente el juez resuelve a favor de la Autoridad de Competencia, el acusado puede apelar ante el Tribunal Superior y otras instancias, de manera que el proceso puede ser muy largo (esto ha cambiado en alguna medida desde que cambió la Ley de Competencia en 2006). Es interesante notar que en los juicios iniciados por la CLICAC, concernientes a prácticas monopolistas absolutas que han concluido, en general los tribunales han respaldado la postura de la CLICAC.

Es interesante notar que en con relación a la CFC de México, la mayoría de los 1.450 casos atendidos entre 1993 y 2004 (Avalos, 2006) estaban relacionados con fusiones, lo cual se explica por la obligatoriedad de las empresas de notificar estas operaciones con anticipación. Esto sugiere que a partir de que se hace obligatoria esta notificación previa, la agencia de competencia debe destinar considerables recursos para resolverlos. También hay que notar que la mayor parte de los casos de prácticas monopolistas tratadas han sido de tipo vertical en México (Avalos, 2006), en contraste con las tratadas en Costa Rica, donde principalmente han sido de tipo horizontal, en parte porque ha resultado menos difícil comprobar este tipo de práctica.

<sup>44</sup> La denuncia en Costa Rica fue contra la Coca Cola y Embotelladora Panamco Tica S.A. por considerar que estas empresas realizaron prácticas monopolísticas relativas. En junio de 2001, la empresa Embotelladora Centroamericana S.A. presentó una denuncia en contra de Embotelladora Panamco Tica S.A. por las mismas razones. Esta última empresa, de las más grandes de América Latina, suele imponer precios a los comerciante que venden los productos que ellos distribuyen (Sittenfeld, 2006).

<sup>45</sup> Hay algunos casos que se investigan en forma confidencial y cuyo número no es posible saber.

A continuación se presentarán algunos casos tratados por las Autoridades de Competencia en Costa Rica y en Panamá. Aunque existen marcadas diferencias en la forma de abordar los casos en dichas naciones, ambas leyes de competencia permiten a su autoridad investigar aquellas situaciones de aparente falta de competencia que se conocen, ya sea a raíz de que se ha puesto una demanda por parte de alguna empresa o porque la agencia decide estudiar el caso.

### **a) Costa Rica**

En un estudio reciente, Sittenfeld (2006<sup>a</sup>) hace una reflexión sobre la experiencia de la CPC durante sus primeros 10 años de actividad. Para ello se basa en la forma en que dicha institución trató los casos, la manera en que intentó resolverlos, las dificultades encontradas y los elementos que le ayudaron a decidir sobre la o las conductas en cuestión. A la vez, Sittenfeld (2006<sup>a</sup>) compara los procedimientos de la CPC con las mejores prácticas de política de competencia de otros países.

Una primera observación hecha por la autora mencionada es que las investigaciones sobre casos de prácticas anticompetitivas se han concentrado en aquellas de tipo horizontal, más que en las verticales, y ha habido muy pocos casos de estudio de concentraciones. En cuanto a las prácticas monopolistas horizontales, o cárteles, debido a que están prohibidos per se, basta tener pruebas de que se llegó a un acuerdo entre las partes con el fin de determinar precios, repartir territorios u otra maniobra de este tipo para que la Comisión pueda emitir un fallo, y no necesita probar el efecto que esta conducta tiene sobre los mercados. En contraste, para llegar a una resolución en torno a prácticas monopolistas verticales, se necesita utilizar la “regla de la razón” y no sólo conseguir las pruebas de conductas anticompetitivas, sino también se debe probar el efecto anticompetitivo de este comportamiento. El procedimiento para calificar una fusión es similar al de las prácticas verticales, de modo que también presentan las dificultades mencionadas para demostrar los efectos anticompetitivos de esa acción (Sittenfeld, 2006<sup>a</sup>).

Las resoluciones de la CPC han sido de diversa índole y ha habido un proceso de aprendizaje importante a lo largo de los 10 años de existencia de la institución. Algunos de los casos seguidos han sido extremadamente difíciles y han requerido un gran esfuerzo y cuantiosos recursos para concluirlos. Además, aunque con muchos casos exitosos, la CPC no siempre ha logrado llevarlos a su fin en forma exitosa.

Uno de los casos más complicados acogidos por la CPC fue el supuesto acuerdo entre las líneas aéreas para reducir las comisiones pagadas a las agencias de viaje por la venta de boletos aéreos (desde alrededor de 11% hasta 6%). A pesar de que la práctica monopolista detectada era de tipo horizontal, la forma —no registrada— en que se había llegado a ese acuerdo era difícil de probar, pues la CPC debió apoyarse en pruebas indirectas para demostrar las prácticas anticompetitivas de las empresas (Sittenfeld, 2006<sup>a</sup>).

En relación con las concentraciones, la legislación de Costa Rica actual posibilita que se realicen fusiones sin autorización previa, de forma que las investigaciones de la CPC en este terreno se llevan a cabo si ésta considera necesario hacerlo o si ha habido alguna denuncia. En caso de que se concluya que sí puede haber efectos adversos, la CPC puede ordenar la desconcentración o condicionarla.

Uno de los pocos casos en que la CPC condicionó la fusión de empresas fue el de Kimberly Clark de Costa Rica, S.A. y Scott Paper de Costa Rica, S.A., dos empresas con gran participación de mercado, de forma que su fusión podría haber creado un monopolio en el mercado de papel higiénico, servilletas, toallas de cocina y pañuelos faciales. La CPC evaluó este caso en 1996, a consecuencia de lo cual solicitó a las dos empresas un plan de acción para evitar los efectos negativos a la competencia de esta operación. La autoridad de competencia exigió que las empresas se comprometieran a mantener los niveles de competencia previo a la fusión, con el fin de proteger a los consumidores. A este proceso se le dio cumplimiento y fue ratificado en septiembre de 1998.

En mayo del 2001, las empresas solicitaron nuevamente el aval de la Comisión antes de finiquitar el proceso de fusión, y ésta se lo otorgó, con lo que procedieron a realizar la fusión (Yong, 1995).

## b) Panamá

En cuanto a la experiencia de Panamá, a diferencia de Costa Rica, quizá por depender del sistema judicial para desahogar sus casos, la agencia de competencia pudo dar seguimiento a sólo unos 30 desde su creación. Sólo un número reducido de ellos se habían resuelto en 2006. Los casos tratados fueron de muy diversa índole. A continuación, se mencionan algunos de ellos.

Un primer caso interesante de analizar es el de la demanda de la CLICAC contra cuatro mataderos de reses, en el que los tribunales resolvieron a favor de la CLICAC.<sup>46</sup> Tras una investigación iniciada en 2000, la CLICAC concluyó que había prácticas monopolistas absolutas, pues había colusión en la fijación de precios de venta de diversos cortes de carne, lo cual atentaba contra la competencia. La CLICAC levantó una demanda con respecto a esta colusión ante los tribunales de justicia en 2002 y hubo un fallo a favor de este organismo en 2004. Si bien las empresas demandadas apelaron ante el Tribunal Superior, éste falló a favor de la CLICAC a principios de 2005.

El caso de Oxigás contra Distribuidora de Gases Industriales, S.A. y Acetioxígeno, S.A. surgió en 2001 con relación a las licitaciones de suministro de gas médico a los hospitales en distintas ubicaciones dentro del territorio panameño, con el propósito de dividirse el mercado entre sí. La CLICAC obtuvo un pronunciamiento favorable a su presentación en primera instancia de los tribunales, pero las empresas acusadas apelaron esta decisión y en 2005 todavía no se concluía el proceso.

Entre los casos de prácticas monopolistas relativas, vale la pena mencionar la de Cervecería del Barú contra Cervecería Nacional S.A., presentado en 2000. La primera empresa acusó a la segunda y sus subsidiarias de ejercer prácticas monopolísticas relativas al conceder préstamos a sus puestos de venta, con la condición de vender exclusivamente los productos de Cervecería Nacional, S.A. También se le acusó por contratar a artistas folclóricos con la condición de que en los locales donde actuaran se vendiera únicamente su cerveza. La CLICAC interpuso una demanda formal ante los tribunales contra Cervecería Nacional S.A., y este proceso aún está en marcha. Cabe señalar aquí que la empresa Cervecería Barú contaba con poder sustancial en el mercado (65%), mientras Cervecería Nacional S.A. abarcaba el 35%. Pese a que esta última empresa ejercía aparentemente las mismas prácticas que la primera, no incurría en un acto ilegal por no tener poder sustancial de mercado (Fernández, 2005).

Un caso en que hubo acusaciones de prácticas absolutas y relativas es el de la Asociación de Distribuidores de Gasolina (Adigas) contra cinco empresas mayoristas petroleras en 2002.<sup>47</sup> Adigas es una asociación de operadores de estaciones de gasolina que tienen contratos de concesión con las empresas petroleras mayoristas. Estas últimas también operan algunas estaciones de servicios. La acusación fue hecha por supuestas prácticas monopolistas absolutas que consisten en fijar precios del transporte del combustible líquido por parte de esas empresas y en una imposición de precios y otras condiciones que el minorista (estación de gasolina) debe cumplir al revender la gasolina u ofrecer otros servicios. Este caso es de suma importancia para la CLICAC por tratarse de un producto de consumo masivo, y por tener un impacto transversal en toda la economía. En 2002 la CLICAC sometió el caso a los tribunales de justicia y, a mediados de 2005, seguía en proceso.<sup>48</sup> Nótese que la definición de mercado pertinente en este caso es muy importante, pues si se considerara todo el mercado de combustibles a nivel nacional, ninguna empresa tendría poder

<sup>46</sup> Productos Sonaños, S.A., Macello, S.A., Servicios de Carnes de Panamá, S.A. y Carnes de Coclé, S.A.

<sup>47</sup> Petrolera Nacional S.A., The Shell Company Limited, Compañía Texaco de Panamá S.A., Esso Standard Oil S.A., Petróleos Delta.

<sup>48</sup> Véase Nota de prensa de la CLICAC 11/03/04, <http://www.clicac.gob.pa/docuweb/852.pdf>.

sustantivo en él y no habría lugar para acusaciones de prácticas monopolistas. La CLICAC consideró la existencia de cinco mercados pertinentes de expendio de combustible, uno por cada compañía petrolera, en los cuales las compañías han intentado desplazar a sus propios concesionarios para controlar la estación de servicio (Fernández, 2005).

Un caso sobresaliente que investigó la CLICAC en 2001 fue el impacto que tendría sobre la competencia la fusión de la empresa Cervecería Nacional, S.A. con Cervecería del Barú. Esta fusión hubiera brindado el control del 97% del mercado local de cervezas a la empresa Cervecería Nacional, S.A. La CLICAC vetó la fusión sobre la base de que la compañía adquiriente alcanzaría una posición dominante en el mercado (95%) que le hubiera permitido fijar precios y exigir condiciones de diverso tipo sobre la cadena de distribución y la venta final del producto. De esta forma, se limitarían las condiciones de competencia en ese mercado (Fernández, 2005).

A partir de los casos expuestos, se puede deducir que existen prácticas anticompetitivas de la más diversa índole; que, en general, no es fácil obtener la información necesaria para hacer las investigaciones que realiza la Comisión de competencia; que el proceso de justicia es sumamente lento, lo cual entorpece la solución de los casos, especialmente en Panamá, donde las prácticas monopolistas que la CLICAC comprueba deben necesariamente desahogarse a través de los tribunales de justicia. Los casos procesados por la vía administrativa, como se hace en Costa Rica, tienen mucho mayores probabilidades de ser resueltos en forma expedita, que aquellos en que se depende de los tribunales de justicia. Sin embargo, las bajas multas aplicadas probablemente tengan pocos efectos disuasivos sobre las empresas que están incurriendo en esas prácticas.

## VI. Conclusiones

---

Los instrumentos de promoción de la competencia en los mercados no estuvieron disponibles en los países centroamericanos en el momento en que se llevaron a cabo gran parte de las desregulaciones económicas y de las privatizaciones de las grandes empresas públicas, que en muchos casos comenzaron a operar como monopolios privados. Esta situación ha planteado un reto muy grande para las agencias de competencia, una vez instituidas (hasta 2006 en cinco de los siete países estudiados, incluyendo a México), considerando las distorsiones de mercado acumuladas desde las reformas económicas y los problemas adicionales que las EPED enfrentan, de todas formas, para un buen funcionamiento de sus mercados. Los países que aún deben crear el marco legal e institucional de la competencia tendrán estos problemas, quizá agravados, pero también podrán aprender de los errores e inspirarse en los aciertos de sus vecinos.

En todo caso, en la actualidad existe una convicción bastante generalizada de que la desregulación y la liberalización del comercio, de los precios y de los flujos de capitales, no pueden por sí mismos generar condiciones de competencia en los mercados. Por ello, aunque con bastante rezago, el tema de la competencia está en las agendas gubernamentales en la mayor parte de los países de la región. En este retraso, especialmente en El Salvador, Honduras, pero sobre todo Guatemala y Nicaragua, que aún no cuentan con una ley de competencia, influyeron también diversas presiones políticas e intereses económicos de algunos gremios empresariales fuertes, pues se veían favorecidos por la falta de reglas claras en este ámbito. Estas presiones también tuvieron un papel en el tipo de leyes e instituciones

que se han creado (también en el caso de México), incluyendo la restricción en su alcance, sanciones relativamente suaves y otras formas de limitación de las facultades de las autoridades de competencia, debilitándolas considerablemente. Actualmente (2006), mediante reformas a la ley, se tratan de subsanar estas limitaciones (aunque en algunas de estas reformas también se notan algunos retrocesos, como la posible pérdida de independencia de la autoridad de competencia en Panamá, producto de las mismas resistencias mencionadas).

Con todo, la política de competencia en los últimos años ha adquirido gran dinamismo en la región y en el lapso de dos años (2004-2006) no sólo se promulgaron dos nuevas leyes (en El Salvador y Honduras), sino que los pioneros en materia de política de competencia (Costa Rica, Panamá y México) han hecho, o están en vías de hacer, las reformas a sus leyes, como ya se mencionó. Los cambios van en la dirección de ampliar la cobertura de la aplicabilidad de la ley de competencia, de forma de reducir las excepciones, incorporar el “recurso de clemencia” para poder tener mayores canales a fin de acceder a la información sobre prácticas monopolistas, y aumentar las multas de manera que sean más disuasivas para los potenciales trasgresores. Además de modificar las leyes, hay esfuerzos por parte de estos países para mejorar la capacitación de los jueces y buscar un mayor acercamiento y colaboración entre la agencia de competencia y el sistema judicial. Asimismo, los países que han promulgado recientemente sus leyes han incorporado ya algunas de estas mejoras.

En el estudio se detectaron problemas importantes que enfrentan las EPED de Centroamérica para desarrollar una política de competencia efectiva. Valga mencionar que estas características, en muchos casos, no son exclusivas de los países pequeños si, por ejemplo, se les compara con México, pero sí son bastante más agudos y, por tanto, deben considerárseles como rasgos distintivos:

1) La escasa familiaridad de la sociedad con la lógica de la competencia, tanto por el lado de los consumidores como por el de los productores. Ello sugiere que es esencial para estos países la abogacía de la competencia, consistente en elevar la conciencia de la ciudadanía respecto de la importancia del papel del mercado en la operación económica de una nación, y de ayudar a hacer consistentes las demás leyes con la de competencia.

2) La concentración del poder económico y político, que puede someter a grandes presiones a la autoridad de competencia. Esto requiere darle importancia a la independencia de la autoridad de competencia y asegurar la integridad moral y profesional de los comisionados de ese organismo, así como formular un procedimiento para su adecuada rendición de cuentas.

3) El precario sistema judicial, sobre el cual debe descansar la solución a los casos que rebasan el ámbito administrativo. Este aspecto requiere especial atención, pues normalmente estos procedimientos judiciales son incompetentes para desahogar en forma expedita y adecuada los casos que deben resolver. En qué medida es conveniente descansar sobre la vía administrativa y en qué medida hacerlo en el ámbito judicial son sin duda unos de los mayores retos para el diseño de políticas de competencia en las EPED.

4) La gran cantidad de excepciones en las leyes de competencia, considerando justamente la condición de las EPED, es particularmente problemática. Algunos de estos países de mercados pequeños, con una tradición de grandes empresas del Estado, responsables de proveer servicios de utilidad pública, tratan de mantener el control sobre ellas con propósitos sociales que hay que atender.

5) La escasez de recursos humanos y financieros para apoyar la política de competencia es propia de las EPED, lo que resulta un obstáculo considerable para obtener un marco efectivo de promoción de la competencia. Para superar este obstáculo, es necesario que las EPED estudiadas tengan criterios específicos para priorizar los aspectos de la competencia que son especialmente importantes.

6) El tema de las concentraciones es particularmente delicado de tratar por parte de las agencias de competencia de las EPED, pues abundan los mercados concentrados donde pueden darse muchas prácticas monopolistas, pero al mismo tiempo las fusiones pueden ser importantes para lograr mayor eficiencia y competitividad del sector productivo. Distinguir entre ambas finalidades es un reto no fácil de afrontar por parte de agencias con tan limitados recursos.

Como se ha visto, la política de competencia ha avanzado considerablemente en años recientes en los países estudiados. Sin embargo, ello ha ocurrido en un contexto en que las políticas de competencia también han avanzado a nivel internacional, lo cual plantea nuevos retos. Se advierte, por ejemplo, que tiende a haber una preferencia por aplicar la “regla de la razón” en lugar de prohibir algunas prácticas “per se”, aun cuando las conductas sean de carácter horizontal. Aunque, sin duda, esta forma de tratar los casos es más reflexiva y la resolución probablemente más justa, plantea la necesidad de mayores recursos para las EPED. También hay que visualizar el cambio que ha sufrido la inserción de los países estudiados dentro del mercado mundial. Todos han estrechado lazos comerciales a través de los tratados de libre comercio (TLC) entre sí o con terceros países, y ello puede dar lugar a que grandes empresas multinacionales aprovechen ejercer su poder de mercado en ellos o que se presenten otros tipos de distorsiones (aunque, sin dudas, también se registran mejoras en la competencia en algunos mercados, producto de estos acuerdos). De ahí que muchos TLC incorporen cláusulas de competencia en ellos.

En este contexto, la cooperación regional e internacional en materia de competencia es crucial dentro del Istmo Centroamericano, y entre éste y aquéllos y las naciones que tienen fuertes lazos económicos como Estados Unidos y México. La posibilidad de colaborar en compartir información y en coordinar acciones para evitar prácticas anticompetitivas que afectan simultáneamente a varios mercados de la región (por ejemplo, industrias cementeras, industrias de bebidas gaseosas, líneas aéreas, bancos, entre otros) sería de gran ayuda. Esto adquiere aún más relevancia si se considera la escasez de recursos, ya mencionada, en todas las entidades de competencia. También sería de gran utilidad hacer un esfuerzo por armonizar las reglas de competencia a nivel regional, tener criterios semejantes de confidencialidad de información y de transparencia, así como de dar seguimiento a prácticas monopolistas transfronterizas. Existe una semilla para realizar este esfuerzo en el Protocolo de Guatemala del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1993), donde se encuentra la siguiente disposición: “en el sector comercio, los Estados Parte convienen en adoptar disposiciones comunes para evitar las actividades monopolistas y promover la libre competencia en los países de la región”.





## Bibliografía

---

- Ansorena, Claudio (2006), “Condiciones generales de competencia: El caso de Nicaragua”, CEPAL, México (impreso).
- Armstrong, Cowan y Vickers (1994), “Economic analysis and British experience”, Regulatory of Economic Activity Series, MIT Press, Estados Unidos.
- Avalos, Marcos (2006), “Condiciones generales de competencia: El caso de México”, *Serie Estudios y Perspectivas*, No. 48, mayo.
- Banco Mundial (2001), “La competencia”, *Informe sobre desarrollo mundial 2002: instituciones para los mercados*, Cap. 7, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, pp. 133-150 (<http://www.bancomundial.org/document/15018.pdf>).
- Baumol, William, J. Panzar y R. Willig (1982), “Contestable markets and the theory of market structure”, Nueva York, Harcourt Brace Javanovich, Inc.
- Boner, Roger (1996), “Competition policy and institutions in reforming economies”, en Frischtak (ed.), 1996.
- Brusick, Philippe y otros (2004), “Competition, competitiveness and development: Lessons from developing countries”, United Nations Conference on Trade and Development, Nueva York y Ginebra.
- Celani, Marcelo y Leonardo Stanley (2003), “Política de competencia en América Latina”, *Serie Desarrollo Productivo N° 142 (LC/L.1943-P)*, CEPAL, Santiago de Chile, mayo, p. 55 (S.03.II.G.102) (<http://www.eclac.cl/cgi-bin/wxis.exe?IsisScript=bone.xis&mfn=001105&base=/tpl/top-ottom.xml&idioma=ES>).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Istmo Centroamericano: la regulación de la distribución de energía eléctrica en los países con empresas privadas. Los casos de El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y México*.

- Cernat, Lucian y Holmes, Peter (2004), "Introduction", en Philippe Brusick, Ana María Álvarez, Luciane Cernat, y Peter Holmes (2004), "Competition, competitiveness and development: Lessons from developing countries", United Nations Conference on Trade and Development, Nueva York y Ginebra.
- Comisión Federal de Competencia (2004), "Competencia Económica en México", Editorial Porrúa, México.
- CPC (Comisión para promover la Competencia) (2002), Seminario: "El rol de la política de competencia en la protección del consumidor y en el fortalecimiento de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas", Boletín de Competencia, Año 5, N° 51, San José, septiembre (inédito).
- De León, Ignacio (2006), "La promoción de la competencia en Centroamérica. Dificultades y posibilidades", Condiciones y Políticas de Competencia; Economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe, C. Schatan y M. Avalos (Coordinadores) (2006), Fondo de Cultura Económica y CEPAL, México.
- \_\_\_ (2000), "The role of competition policy in the promotion of competitiveness and development in Latin America", Boletín Latinoamericano de Competencia: Boletim Latinoamericano de Concorrência, N° 11, diciembre, pp. 57-72. ([http://europa.eu.int/comm/competition/international/others/latin\\_america/boletin/boletin\\_5\\_3\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/international/others/latin_america/boletin/boletin_5_3_es.pdf))
- \_\_\_ (1998), "Un enfoque alternativo de políticas para la promoción de la competencia en economías en transición", Boletim Latinoamericano de Concorrência N° 5 (Parte 3), agosto, pp. 50-72, [en línea] ([http://europa.eu.int/comm/competition/international/others/latin\\_america/boletin/boletin\\_5\\_3\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/international/others/latin_america/boletin/boletin_5_3_es.pdf)).
- Evenett, Simon (2003a), "Study on issues relating to a possible multilateral framework on competition Policy", Working Group on the interaction between Trade and Competition Policy", World Trade Organization (WT/WGTCP/W/228).
- \_\_\_ (2003b), Links between development and competition law in developing countries, octubre ([http://web.idrc.ca/uploads/user-S/10710933481Evenett\\_paper.doc](http://web.idrc.ca/uploads/user-S/10710933481Evenett_paper.doc)).
- \_\_\_ (2003c), "Promoting competitive markets in developing economies: details of the research Project: section C of the "application for an IDRC grant", 3 de febrero (inédito).
- \_\_\_ (2006), "Competition in developing countries other than Latin American: Lessons to be learnt?", presentación PPT [en línea] <http://www.eclac.cl/mexico/competencia/index.htm>
- \_\_\_ (s/f), "Competition policy in small developing economies: Reflections on current literature", Presentación en Powerpoint.
- Fernández, Marco (2005), "Condiciones generales de competencia en Panamá", *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 37, CEPAL, México.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2003), Direction of Trade Statistics, "Yearbook", Washington, D.C.
- \_\_\_(2000), Direction of Trade Statistics, "Yearbook 1993-1999", Washington, D. C.
- \_\_\_(1994), Direction of Trade Statistics, "Yearbook 1987-1993", Washington, D. C.
- \_\_\_(1988), Direction of Trade Statistics, "Yearbook 1981-1987", Washington, D. C.
- Frischtak (ed.) (1996), "Regulatory policies and reform: A comparative perspective" (Pre-publication Edition), Private Sector Development, Banco Mundial.
- Fuente, Carmen (2001), "Competition policy in Latin America: Implications for infrastructure services, sustainable development", Department Best Practices Series, IFM-126, Washington, D.C., BID, abril.
- Gal, Michal S. (2004), Competition, "Prerequisites for development-oriented competition policy implementation", *Competitiveness and Development: Lessons from Developing Countries*, Ed. Brusick, UNCTAD.
- \_\_\_ (2003), "Competition policy for small market economies", Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- \_\_\_ (2001), "Site does matter: The effects of market site on optimal competition policy", *Southern California Law Review*, Vol. 74, 2000-2001.
- García Buitrago, Beatriz (s/f), "Políticas de competencia y servicios públicos en América Latina y el Caribe: Una visión desde los consumidores, Internacional Consumers, Oficina para América Latina y el Caribe [5] (inédito).
- Hernández, René A. y Claudia Schatan (2002), "Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano", *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 11, Naciones Unidas, México.
- Hoekman, B. y P. Holmes (1999), "Competition policy, developing countries and the WTO" ([http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/papers\\_2000/BPcomp.PDF](http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/papers_2000/BPcomp.PDF)).
- Khemani, S. (1997), "Competition policy and economic development", en *Policy Options* (<http://www.irpp.org/po/archive/po1097.htm>).
- Khemani, R. Shyam y Dutz, Mark (1996), "The instruments of competition policy and their relevance for economic development", en Frischtak (ed.) 1996.

- Levy, Brian y Spiller, Pablo (1996), “Regulations, institutions and commitment. Comparative studies of telecommunications”, Cambridge University Press.
- Mariscal, Judith y Eugenio Rivera (2005), “New trends in the Latin American telecommunications market: Telefonica & Telmex”, *Telecommunications Policy* 29.
- Motta, Máximo (2004), “Competition policy, theory and practice, Cambridge University Press.
- Niels, Gunnar y Ten Kate, Adrián (2004)”, Introduction: Antitrust in the US and the EU– converging or diverging paths? en *The Antitrust Bulletin*/primavera–verano.
- República de Chile (2004), Decreto Ley 211, de 1973 ([www.fne.cl](http://www.fne.cl)).
- Rivera, Eugenio (2004), “Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica: Un análisis comparativo”, *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 22, CEPAL, México.
- Rius, Andrés y Katz, Gabriel (2004), “¿Qué imitar de las economías pequeñas exitosas? Sobre la necesidad de una política y una legislación de competencia”, Montevideo.
- Romero, Antonio y Carlos E. González (2005), “Condiciones generales de competencia en Guatemala”, *Serie Estudios y Perspectivas*, No. 52, CEPAL, México, mayo de 2006.
- Sánchez Ugarte, Fernando (2004), “Análisis económico de la legislación federal de competencia económica”, Comisión Federal de Competencia, México.
- Sánchez Ugarte, Fernando y otros (2004), “La primera década de la Comisión Federal de Competencia”, Comisión Federal de Competencia, México.
- Schatan, C. y M. Avalos (2006), *Condiciones de competencia en el contexto internacional: cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica*, en Schatan y Avalos, (2006), *Condiciones y Políticas de Competencia; Economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica y CEPAL, México.
- Singh, Agit (2004), “Multilateral competition policy and economic development. A developing country perspective on the European Community Proposal”, UNCTAD Series on Issues on Competition Law and Policy (UNCTAD/DITC/CPL/2003/10), Ginebra.
- Sittenfeld, Pamela (2006<sup>a</sup>), Ventajas y limitaciones de la experiencia de Costa Rica en materia de políticas de competencia: un punto de referencia para los demás países de la región centroamericana, CEPAL, documento en proceso de publicación.
- Sittenfeld, Pamela (2006<sup>b</sup>), “La puesta en marcha de la agencia de competencia; Algunas lecciones aprendidas del caso costarricense”, presentación PPT [en línea] <http://www.eclac.cl/mexico/competencia/index.htm>.
- Stewart, Taimoon (2005), “Evaluación de la relevancia de las leyes de competencia en países pequeños: el caso del Caricom”, C. Schatan y M. Avalos, Coordinadores, (2006), *Condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Tábora, Marlon R. (2005), “Condiciones generales de competencia en Honduras”, CEPAL, México (documento en proceso de publicación).
- UNCTAD (2002), “Competition, competition policy and economic development: Some thoughts about their relations and the implications for competition policy in developing countries (2002), contribución hecha por la Delegación Mexicana al Foro de Competencia Global, 14 y 15 de febrero, París.
- Williamson, O. E. (1968), “Economies as an antitrust defense: The welfare tradeoffs”, *American Economic Review*, 58.
- Yong, Marlon (2005), “Condiciones generales de competencia en Costa Rica” (inédito).





Serie

 OFICINA  
 SUBREGIONAL  
 DE LA CEPAL  
 EN  
 MÉXICO

CEPAL

estudios y perspectivas

### Números publicados

1. Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC, Enrique Dussel Peters (LC/L.1520-P; (LC/MEX/L.458/Rev.1)), N° de venta: S.01.II.G.63, 2001. [www](#)
2. Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica, Fernando Rello (LC/L.1585-P; (LC/MEX/L.482)), N° de venta: S.01.II.G.128, 2001. [www](#)
3. Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México, Esteban Pérez, Ricardo Zapata, Enrique Cortés y Manuel Villalobos (LC/L.1605-P; (LC/MEX/L.484)), N° de venta: S.01.II.G.145, 2001. [www](#)
4. Debt for Nature: A Swap whose Time has Gone?, Raghendra Jha y Claudia Schatan (LC/L.1635-P; (LC/MEX/L.497)), Sales N° E.01.II.G.173, 2001. [www](#)
5. Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández (LC/L.1637-P; (LC/MEX/L.499)), N° de venta: S.01.II.G.175, 2001. [www](#)
6. Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, Ricardo Zapata y Esteban Pérez (LC/L.1643-P; (LC/MEX/L.500)), N° de venta: S.01.II.G.183, 2001. [www](#)
7. Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México, Fernando Rello y Yolanda Trápaga (LC/L.1668-P; (LC/MEX/L.502)), N° de venta: S.01.II.G.203, 2001. [www](#)
8. Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2001 (Evaluación preliminar) (LC/L.1712-P; (LC/MEX/L.513)), N° de venta: S.02.II.G.22, 2002. [www](#)
9. Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café, Margarita Flores, Adrián Bratescu, José Octavio Martínez, Jorge A. Oviedo y Alicia Acosta (LC/L.1725-P; (LC/MEX/L.517)), N° de venta: S.02.II.G.35, 2002. [www](#)
10. Foreign Investment in Mexico after Economic Reform, Jorge Máttar, Juan Carlos Moreno-Brid y Wilson Peres (LC/L.1769-P; (LC/MEX/L.535-P)), Sales N° E.02.II.G.84, 2002. [www](#)
11. Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández y Claudia Schatan (LC/L.1806-P; (LC/MEX/L.544)), N° de venta: S.02.II.G.117, 2002. [www](#)
12. The Mexican Maquila Industry and the Environment; An Overview of the Issues, Per Stromberg (LC/L.1811-P; (LC/MEX/L.548)), Sales N° E.02.II.G.122, 2002. [www](#)
13. Condiciones de competencia en el contexto internacional: Cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica, Claudia Schatan y Marcos Avalos (LC/L.1958-P; (LC/MEX/L.569)), N° de venta: S.03.II.G.115, 2003. [www](#)
14. Vulnerabilidad social y políticas públicas, Ana Sojo (LC/L.2080-P; (LC/MEX/L.601)), N° de venta: S.04.II.G.21, 2004. [www](#)
15. Descentralización a escala municipal en México: La inversión en infraestructura social, Alberto Díaz Cayeros y Sergio Silva Castañeda (LC/L.2088-P; (LC/MEX/L.594/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.28, 2004. [www](#)
16. La industria maquiladora electrónica en la frontera norte de México y el medio ambiente, Claudia Schatan y Liliana Castilleja (LC/L.2098-P; (LC/MEX/L.585/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.35, 2004. [www](#)
17. Pequeñas empresas, productos étnicos y de nostalgia: Oportunidades en el mercado internacional, Mirian Cruz, Carlos López Cerdán y Claudia Schatan (LC/L.2096-P; (LC/MEX/L.589/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.33, 2004. [www](#)
18. El crecimiento económico en México y Centroamérica: Desempeño reciente y perspectivas, Jaime Ros (LC/L.2124-P; (LC/MEX/L.611)), N° de venta: S.04.II.G.48, 2004. [www](#)
19. Emergence de l'euro: Implications pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, Hubert Escaith, y Carlos Quenan (LC/L.2131-P; (LC/MEX/L.608)), N° de venta: F.04.II.G.61, 2004. [www](#)
20. Los inmigrantes mexicanos, salvadoreños y dominicanos en el mercado laboral estadounidense. Las brechas de género en los años 1990 y 2000, Sarah Gammage y John Schmitt (LC/L.2146-P; (LC/MEX/L.614)), N° de venta: S.04.II.G.71, 2004. [www](#)
21. Competitividad centroamericana, Jorge Mario Martínez Piva y Enrique Cortés (LC/L.2152-P; (LC/MEX/L.613)), N° de venta: S.04.II.G.80, 2004. [www](#)
22. Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica: Un análisis comparativo, Eugenio Rivera (LC/L.2153-P; (LC/MEX/L.615)), N° de venta: S.04.II.G.81, 2004. [www](#)
23. Haití: Antecedentes económicos y sociales, Randolph Gilbert (LC/L.2167-P; (LC/MEX/L.617)), N° de venta: S.04.II.G.96, 2004. [www](#)

24. Propuestas de política para mejorar la competitividad y la diversificación de la industria maquiladora de exportación en Honduras ante los retos del CAFTA, Enrique Dussel Peters (LC/L.2178-P (LC/MEX/L.619)), N°. de venta: S.04.II.G.105, 2004. [www](#)
25. Comunidad Andina: Un estudio de su competitividad exportadora, Martha Cordero (LC/L.2253-P; (LC/MEX/L.647)), N° de venta: S.05.II.G.10, 2005. [www](#)
26. Más allá del consenso de Washington: Una agenda de desarrollo para América Latina, José Antonio Ocampo (LC/L.2258-P (LC/MEX/L.651)), N° de venta: S.05.II.G.10, 2005. [www](#)
27. Los regímenes de la inversión extranjera directa y sus regulaciones ambientales en México y Chile, Mauricio Rodas Espinel (LC/L.2262-P (LC/MEX/L.652)), N° de venta: S.05.II.G.18, 2005. [www](#)
28. La economía cubana desde el siglo XVI al XX: Del colonialismo al socialismo con mercado, Jesús M. García Molina (LC/L.2263-P (LC/MEX/L.653)), N° de venta: S.05.II.G.19, 2005. [www](#)
29. El desempleo en América Latina desde 1990, Jaime Ros (LC/L.2265-P (LC/MEX/L.654)), N° de venta: S.05.II.G.29, 2005. [www](#)
30. El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Andrés Rosenzweig (LC/L.2289-P (LC/MEX/L.650/Rev.1)), N° de venta: S.05.II.G.40, 2005. [www](#)
31. El efecto del TLCAN sobre las importaciones agropecuarias estadounidenses provenientes de México, José Alberto Cuéllar Álvarez (LC/L.2307-P (LC/MEX/L.649/Rev.1)), N° de venta S.05.II.G.56, 2005. [www](#)
32. La economía cubana a inicios del siglo XXI: Desafíos y oportunidades de la globalización, Jesús M. García Molina (LC/L.2313-P (LC/MEX/L.659)), N° de venta: S.05.II.G.61, 2005. [www](#)
33. La reforma monetaria en Cuba, Jesús M. García Molina (LC/L.2314-P (LC/MEX/L.660)) N° de venta: S.95.II.G.62, 2005. [www](#)
34. El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: Implicaciones fiscales para los países centroamericanos, Igor Paunovic (LC/L.2315-P (LC/MEX/L.661)), N° de venta: S.05.II.G.63, 2005. [www](#)
35. The 2004 hurricanes in the Caribbean and the Tsunami in the Indian Ocean, Lessons and policy challenges for development and disaster reduction, Ricardo Zapata Martí (LC/L.2340-P (LC/MEX/L.672)), N° de venta: E.05.II.G.106, 2005. [www](#)
36. Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: Efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras, Marco Vinicio Sánchez Cantillo (LC/L.2370-P (LC/MEX/L.673)), N° de venta: S.05.II.G.111, 2005. [www](#)
37. Condiciones generales de competencia en Panamá, Marco A. Fernández B. (LC/L.2394-P (LC/MEX/L.677)), N° de venta: S.05.II.G.137, 2005. [www](#)
38. Agir ensemble pour une gestion plus efficace des services de l'eau potable et l'assainissement en Haïti, Lilian Saade (LC/L.2395-P (LC/MEX/L.680)), N° de venta: F.05.II.G.138, 2005. [www](#)
39. La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina, Alejandra González-Rossetti (LC/L.2412-P (LC/MEX/L.684)), N° de venta: S.05.II.G.159, 2005. [www](#)
40. Cooperación ambiental en el NAFTA y perspectivas para el DR-CAFTA, Claudia Schatan y Carlos Muñoz Villarreal (LC/L.2413-P (LC/MEX/L.689)), N° de venta: S.05.II.G.160, 2005. [www](#)
41. Los mercados en el Istmo Centroamericano: ¿Qué ha pasado con la competencia?, Claudia Schatan y Eugenio Rivera (LC/L.2478/Rev.1-P (LC/MEX/L.695/Rev.1)), N° de venta: S.06.II.G.138, 2006. [www](#)

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk No. 29 – 4° piso, 11570 México, D. F., Fax (52) 55-31-11-51, [biblioteca.cepal@un.org.mx](mailto:biblioteca.cepal@un.org.mx)
- [www](#) : Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org.mx>

Nombre: .....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.:..... Fax:..... E.mail: .....