





SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA

---

CONDICIONES Y POLÍTICAS DE COMPETENCIA



339.970  
6312  
c.2

# CONDICIONES Y POLÍTICAS DE COMPETENCIA

*Economías pequeñas de Centroamérica  
y el Caribe*

*Coordinadores*  
CLAUDIA SCHATAN  
MARCOS AVALOS



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE  
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Jo 823

Primera edición, 2006

---

Schatan, Claudia, y Marcos Avalos (coords.)

Condiciones y políticas de competencia. Economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe / coords. de Claudia Schatan, Marcos Avalos ; pref. por José Luis Machinea — México : FCE, CEPAL, 2006

392 p. ; 21 × 14 cm — (Colec. Economía)

ISBN 968-16-7646-7

1. Competencia — Políticas 2. Economía I. Avalos, Marcos, coord.  
II. Machinea, José Luis, pref. III. Ser. IV. t.

LC HF1483

Dewey 337.972 S747c

---

### *Distribución mundial*

Comentarios y sugerencias: [editorial@fondodeculturaeconomica.com](mailto:editorial@fondodeculturaeconomica.com)

[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)

Tel. (55) 5227-4672 Fax (55) 5227-4694



Empresa certificada ISO 9001:2000

Diseño de la portada: Laura Esponda Aguilar

Fotografía: © 2005, Jupiter Images Corporation (paisaje)

D. R. © 2004, NACIONES UNIDAS

D. R. © 2006, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Carretera Picacho-Ajusco 227; 14200 México, D. F.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra

—incluido el diseño tipográfico y de portada—,  
sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico,  
sin el consentimiento por escrito del editor.

ISBN 968-16-7646-7

Impreso en México • *Printed in Mexico*

## ÍNDICE

<i>Presentación</i> , por José Luis Machinea . . . . .	9
I. <i>Centroamérica y el Caribe. En busca de una política de competencia adecuada para economías pequeñas en desarrollo</i> , por Claudia Schatan y Marcos Avalos . . . . .	11
A modo de introducción . . . . .	11
Bibliografía . . . . .	28
II. <i>La promoción de la competencia en Centroamérica. Dificultades y posibilidades</i> , por Ignacio de León . . . . .	31
Las instituciones como punto de partida . . . . .	31
De la asignación social eficiente al desarrollo de capacidades empresariales . . . . .	34
La coordinación eficiente del juego de economía política . . . .	51
El reforzamiento de la legitimidad social de la competencia como valor . . . . .	60
Conclusiones . . . . .	62
Bibliografía . . . . .	63
III. <i>Políticas de competencia y de regulación en el istmo centroamericano</i> , por René A. Hernández y Claudia Schatan . . .	65
Políticas de competencia y regulación . . . . .	66
Análisis por país . . . . .	83
Las peculiaridades de las políticas y condiciones de competencia en el istmo centroamericano . . . . .	138
Algunas conclusiones y propuestas de políticas . . . . .	143
Bibliografía . . . . .	146
IV. <i>Condiciones de competencia en el contexto internacional. Cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica</i> , por Claudia Schatan y Marcos Avalos . . . . .	152
Condiciones de competencia en el marco internacional. . . .	155

Análisis regional . . . . .	160
Consideraciones finales . . . . .	220
Anexo . . . . .	222
Bibliografía. . . . .	230
 V. <i>Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica. Un análisis comparativo</i> , por Eugenio Rivera .	238
De la telefonía tradicional a las comunicaciones modernas .	240
El proceso de privatización, el desarrollo y el mercado de las telecomunicaciones en el istmo centroamericano . . . . .	243
Los marcos regulatorios y de competencia de las telecomunicaciones en el istmo centroamericano. Un análisis comparativo . . . . .	270
Conclusiones finales y líneas de investigación futuras . . . .	325
Bibliografía . . . . .	327
 VI. <i>Evaluación de la relevancia de las leyes de competencia en países pequeños. El caso del Caricom</i> , por Taimoon Stewart .	331
El pensamiento usualmente aceptado . . . . .	333
Perfil de las economías pequeñas vulnerables del Caricom . .	341
Temas de competencia en los países del Caricom . . . . .	357
Evaluación de los méritos de las leyes de competencia en las pequeñas economías . . . . .	381
Conformación del régimen de competencia para adecuarlo a las necesidades de las economías pequeñas. . . . .	386
Bibliografía . . . . .	388
 <i>Acerca de los autores</i> . . . . .	391



## PRESENTACIÓN

El desarrollo de la competencia en los mercados de los países de Centroamérica y el Caribe, tema que se analiza en el presente libro coordinado por Claudia Schatan y Marcos Avalos, es una tarea pendiente de las reformas económicas emprendidas en los años ochenta y noventa en la región. La apuesta por el mercado como mecanismo para lograr una eficiente asignación de los recursos tropezó en varios casos con grandes distorsiones y con su mal funcionamiento, aspecto considerado pero al que no se dio suficiente importancia en la aplicación de las mencionadas reformas.

La persistencia de prácticas anticompetitivas ha impedido que la apertura comercial, la desregulación de diversas actividades y la privatización de empresas públicas arrojen los beneficios esperados en cuanto a mejorar la productividad y la eficiencia del sector productivo, así como a fomentar el acceso de la población a productos de mayor calidad y menores precios. El sector productivo también se ve afectado al no poder adquirir insumos y servicios a precios comparables con los internacionales. Esto significa que la cuestión de las instituciones y la adopción de normas que realcen la competencia se vincula estrechamente con dos retos fundamentales que se le plantean actualmente a la región: mejorar la competitividad y alcanzar un adecuado desarrollo social.

Estos desafíos trascienden las fronteras nacionales, ya que muchas empresas grandes están articuladas en el plano regional e internacional, por lo que su abordaje debe hacerse desde los dos frentes, el interno y el regional.

Con la publicación del libro *Condiciones y políticas de competencia. Economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe* se expresa nuevamente el interés de la CEPAL en profundizar el conocimiento y las propuestas de políticas en este campo específico. Éste es un aporte original y valioso para los países de la región centroamericana y del Caribe, aunque también contiene reflexiones aplicables a otros países latinoamericanos.

En este libro se reúnen tres investigaciones hechas en los últimos dos años por la Unidad de Desarrollo Industrial de la sede subregional de la CEPAL en México, además de otros dos estudios, de Taimoon Stewart e Ignacio de León, elaborados expresamente para este volumen.

La Unidad de Desarrollo Industrial de la CEPAL en México ha sido pionera en la realización de estudios comparativos de condiciones y políticas de competencia en los mercados de los países de Centroamérica. Los países del istmo centroamericano han avanzado en la formulación de leyes y la creación de instituciones de competencia, algunas de desarrollo muy reciente y otras todavía en proceso de estructuración. El Salvador sancionó su ley de competencia apenas a fines de 2004, uniéndose así a Costa Rica y Panamá, que cuentan con similar marco legal desde la segunda mitad del decenio de 1990.

La región del Caribe, por su parte, también se ha visto en la necesidad de abordar los temas de competencia tanto en el plano nacional como regional, aunque con mercados mucho más limitados que aquellos de las economías centroamericanas y con una experiencia valiosa, pero más incipiente, en materia de competencia.

Las investigaciones presentadas en este volumen muestran que los factores culturales y políticos, el capital social y las redes, entre otros elementos, influyen notoriamente en la forma en que operan los mercados. Por ello se afirma que las políticas eficaces de competencia deben adecuarse a la realidad de cada país y región. De todos modos, hay lecciones que aprender de las experiencias específicas y abundantes elementos comunes en los países pequeños, que sufren por igual de recursos escasos, mercados reducidos, monopolios naturales, la influencia de las grandes corporaciones multinacionales y debilidades institucionales.

En definitiva, el objetivo de este libro es analizar, a partir de la evaluación de casos particulares, la importancia de las políticas de competencia, que esperamos sirvan como insumo para la formulación de dichas políticas en otros países de la región de características similares.

JOSÉ LUIS MACHINEA  
Secretario ejecutivo de la CEPAL

# I. CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE. EN BUSCA DE UNA POLÍTICA DE COMPETENCIA ADECUADA PARA ECONOMÍAS PEQUEÑAS EN DESARROLLO

CLAUDIA SCHATAN Y MARCOS AVALOS

## A MODO DE INTRODUCCIÓN

Los países pequeños de América Latina han estado tradicionalmente abiertos a los flujos de comercio y a la inversión extranjera directa (IED), de forma que hasta los años noventa el tema de la competencia en los mercados no constituía un motivo de preocupación. Ahora bien, con la privatización de las empresas públicas en dichas economías se hizo evidente que la apertura no era suficiente para garantizar la competencia efectiva de los mercados. A partir de entonces, la política de competencia adquirió mayor relevancia en el conjunto de las políticas económicas debido a los problemas suscitados por el proceso de desregulación y el traspaso de empresas del sector público al privado. Esta tendencia se reforzó merced a la promoción de las políticas de competencia y asistencia técnica ofrecidas por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), además de las condicionalidades atadas a préstamos de organismos financieros internacionales (Owen, 2003). El compromiso de los países de la región de fortalecer su política de competencia también se plasma en varios de los tratados de libre comercio (TLC) firmados en los últimos años. En éstos se incluyen capítulos específicos de protección a la competencia,<sup>1</sup> en los que los países se comprometen a evitar el menoscabo de los beneficios del TLC por prácticas empresariales anti-

<sup>1</sup> TLC Costa Rica-México (1994); TLC Centroamérica-Chile (1999); TLC Centroamérica-República Dominicana (1998); TLC Panamá-Provincia china de Taiwán (2003); TLC Costa Rica-Caricom (2004). Sin embargo, cabe mencionar que en la práctica el alcance de dichos acuerdos es limitado, pues se restringen al intercambio de información pública; no existe una coordinación explícita y eficaz que permita enfrentar prácticas anticompetitivas derivadas de una eco-

competitivas y avanzar hacia la adopción de disposiciones comunes para evitar dichas prácticas. Asimismo, estos TLC contienen cláusulas sobre servicios como telecomunicaciones<sup>2</sup> en los que se garantiza la entrada de agentes externos a los mismos, lo cual incrementa la competencia en un mercado por lo general monopolista ([www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org)).

En la actualidad, la tercera parte de los países de América Latina y el Caribe —entre los que se cuentan los más grandes— dispone de un marco legal e institucional de competencia, pero sólo cuatro de éstos pertenecen a la región de Centroamérica y el Caribe (Costa Rica, El Salvador, Jamaica y Panamá). La mayoría de los países pequeños de la región aún se encuentran discutiendo marcos legales e institucionales de competencia (incluyendo disposiciones antimonopolio, de defensa del consumidor y modernización de regulación de servicios de utilidad pública), que se han plasmado en anteproyectos de ley y/o ya están siendo sometidos a consideración de sus legislaturas para su aprobación. En consecuencia, éste es un momento propicio para identificar algunas experiencias y lecciones de utilidad, tanto por lo que se refiere a mejorar estas políticas de competencia, como para fortalecer su aplicación en los países de Centroamérica y el Caribe. Una finalidad de este libro es apoyar la reflexión que se está haciendo actualmente sobre políticas de competencia en las naciones de la región. Así, se ha intentado relacionar las particularidades de las condiciones de competencia en economías pequeñas con un enfoque de política de competencia que contribuya al desarrollo económico.

Tanto las naciones pequeñas como las más grandes de América Latina han ido reconociendo cada vez más la importancia de la asignación de recursos por medio del mercado a medida que el sector público abandona su papel como rector de la economía. De hecho, hasta mediados de la década de 1980 el Estado participaba directamente en actividades económicas y financieras estratégicas mediante grandes empresas del sector público. A su vez este comportamiento iba acompañado de una fuerte centralización y regulación de la actividad económica, al tiempo que se protegía a algunos

nomía global, como en el caso de fusiones internacionales con efectos extraterritoriales. La coordinación de la dimensión internacional de la política de competencia es un punto pendiente en dichos tratados.

<sup>2</sup> Éste es el caso del TLC entre Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés), que aún debe ser ratificado por los congresos de todos los países socios, y del TLC entre El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo del Norte) y México (2000), mientras que los TLC Centroamérica-Chile y Panamá-Provincia china de Taiwán incluyen tanto un capítulo sobre telecomunicaciones como otro sobre competencia.

mercados nacionales para fomentar la sustitución de importaciones.<sup>3</sup> La IED también se condicionaba para que coadyuvara a esta estrategia de desarrollo, y a las empresas multinacionales a menudo se les exigía un porcentaje de contenido nacional en los bienes que fabricaban.

La crisis del petróleo del decenio de 1970 y de la deuda externa de principios de los años ochenta, que plantearon dificultades a los gobiernos para seguir ejerciendo un papel económico protagónico, cambió drásticamente el esquema descrito. Mediante una serie de reformas se buscó restituir al mercado un papel esencial que condujera a los agentes a comportarse de forma competitiva a fin de ayudar al desarrollo económico y el bienestar social. La experiencia internacional sugiere que el paso de una economía tutelada por el gobierno a otra regida por el mercado tiene que ser simultáneo a la puesta en marcha de una política que genere condiciones adecuadas de competencia como parte integral de una reforma económica. Lamentablemente, esto no ha ocurrido al ritmo ni con la profundidad necesaria en América Latina, menos aún en sus economías más pequeñas.

La “primera generación” de reformas abarcó la liberalización de importaciones, la desregulación del sistema financiero interno, la apertura a flujos de capitales externos y la privatización de una amplia gama de empresas estatales, así como la adopción de una política de equilibrio en las finanzas públicas. Precisamente, la finalidad de estas medidas era fortalecer el papel del mercado para estimular y ordenar la economía (Stallings y Péres, 2000; Naím, 1999). Este fenómeno en muchos sentidos adquirió carácter mundial y alcanzó también a los flujos de capitales y mercancías entre los países desarrollados. A raíz de estas modificaciones, en la segunda mitad de los años noventa, especialmente entre 1997 y 2000, se concentró mucho el poder económico y financiero en el plano internacional. El número de fusiones y adquisiciones (F y A) internacionales que involucraban más de un millón de dólares pasó de 45 en 1996 a 175 en 2000, a la vez que se elevaba notoriamente la participación de países de la OCDE en estas transacciones (Evenett, 2003). Según datos de la UNCTAD (2000), el valor total de las fusiones internacionales ha pasado de representar 0.5% del producto interno bruto (PIB) mundial en la mitad de los años ochenta a más de 2% en 2002.

Una “segunda generación” de reformas —introducidas cuando la “pri-

<sup>3</sup> En los países pequeños de la región estudiada esta medida se ha concentrado más en los bienes agrícolas importados que en productos manufactureros, ya que en estos últimos ha sido prácticamente imposible para ellos impulsar su producción nacional, especialmente en el Caribe (véase el capítulo VI, de Taimoon Stewart, en este libro).

mera generación” no rendía los frutos esperados en crecimiento, inversiones, productividad, empleo y equidad— se abocó al mejoramiento de los sistemas de regulación, de la administración pública, del poder judicial y de la educación. Varias de estas medidas se enfocaban a resolver las fallas de mercado, que se volvieron evidentes con los resultados del primer bloque de políticas aplicadas. De hecho, las reformas de “primera generación” en muchos casos no se tradujeron en una mayor competencia en los mercados nacionales e internacionales, sino a menudo en un abuso del poder de mercado de algunas grandes empresas o en competencia desleal en ciertos mercados. El hecho de que en muchos países de América Latina en los años noventa se introdujeran leyes de promoción de la competencia y de protección al consumidor (aunque algunos lo hicieron antes y otros aún no cuentan con ellas) refleja la necesidad que percibían los gobiernos en este sentido. Algunos de los países con los mayores desequilibrios macroeconómicos fueron los que pusieron en práctica estas políticas en forma más radical, entre éstos Chile y Argentina, que fueron las primeras naciones latinoamericanas en establecer formalmente el marco legal e institucional para la implantación de la política de competencia.

Las reformas económicas, sobre todo las de “primera generación”, se caracterizaron por la uniformidad con la que se implantaron en los países de la región (también a escala mundial), sin considerar la especificidad de cada nación (Consenso de Washington). Las políticas de “segunda generación” también tendieron a introducirse en forma transversal dentro de las economías e incluso entre países. En particular, la política de competencia aplicada en América Latina se ha copiado en gran medida de las economías desarrolladas, además de que las leyes y las funciones de las comisiones de competencia son muy similares a las existentes en las economías grandes (aunque cuentan con recursos mucho menores). A causa de estas contradicciones, recientemente ha surgido la inquietud por distinguir entre las políticas de competencia más adecuadas para economías “pequeñas” y en desarrollo, y aquellas que sirven de referencia a los gobiernos de estos países para elaborar sus leyes (principalmente las de los Estados Unidos y los países europeos).<sup>4</sup> La clasificación de las naciones por tamaño es en sí mismo un tema de discusión.

En esencia, se considera que las economías pequeñas tienen condiciones de competencia diferentes a aquellas de las grandes porque soportan

<sup>4</sup> Para un análisis de la evolución de las legislaciones antimonopolio de los Estados Unidos y Europa y su posible convergencia, véase Niels y Ten Kate (2004).

un grupo limitado de empresas en la mayoría de sus actividades económicas,<sup>5</sup> y ello se refleja en una mayor concentración de sus empresas y en una mayor exposición a prácticas no competitivas (Gal, 2003). Esta restricción de tamaño puede superarse hasta cierto punto si hay libertad para que los bienes y servicios nacionales tengan acceso a los mercados internacionales, y viceversa. Se debe reconocer que incluso con una política comercial de apertura se dificulta levantar todas las barreras al comercio que existen, entre otras las culturales, las geográficas y las derivadas de la diversidad de normas de calidad. Los países latinoamericanos, y quizá aún más los pequeños, tienen arraigadas tradiciones anticompetitivas. La concentración económica desde la Colonia, la estructura oligárquica y rentista de la elite que data de esos tiempos, la limitada cultura empresarial, las barreras inmemoriales al comercio, han sido siempre un obstáculo a que se reconozca el mercado como una vía para la asignación eficiente de recursos (De León, 2000). La formalización de la política de competencia en las economías pequeñas no es menos apremiante que en países grandes, ya que su propio tamaño se presta a la concentración y a que prevalezcan conductas anticompetitivas. Por este motivo se requiere una política de competencia que se adapte a sus características y que apoye el proceso de desarrollo económico. Asimismo, debe estudiarse con cuidado la limitada aplicación de políticas de competencia nacionales en el ámbito mundial (por ejemplo, fusiones y creación de carteles internacionales) y considerar para ello la inequidad del sistema comercial internacional, así como la forma en que los países más pequeños pueden hacer frente a esta situación. De hecho, aunque ya se encuentran de alguna manera involucradas en la discusión y negociación con las economías avanzadas respecto de políticas de competencia (por ejemplo, en el Área de Libre Comercio de las Américas, el ALCA), las naciones pequeñas tendrán que participar más a fondo en otros foros internacionales. En la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún en 2003, el tema de competencia fue muy polémico y se fracasó en el intento de llegar a un acuerdo entre países industrializados y países en desarrollo. Es necesario también incorporarse a otros foros mundiales, como el CUTS (Centre for International Trade, Economics and Environment Reports).

Los países pequeños han manifestado su interés por este tema en diversas iniciativas para adoptar la legislación antimonopolio y colaborar en la

<sup>5</sup> Podría existir un mayor número de empresas, pero sólo reduciendo su eficiencia.

búsqueda, por parte de la OMC, de una cooperación internacional en esta materia. Así ocurrió con la propuesta de Trinidad y Tabago presentada ante el Grupo de Trabajo en la OMC sobre la interacción entre comercio y competencia en 2000.<sup>6</sup> El propósito de esta iniciativa era evitar que las prácticas anticompetitivas contrarrestaran los beneficios que el mercado común (la Comunidad y Mercado Común del Caribe o Caricom) pudiera aportar a las naciones miembros.<sup>7</sup> Esta experiencia es única entre países pequeños del continente americano y un punto de referencia muy importante para otras regiones similares, pues existen numerosas dificultades para crear un marco legal e institucional dentro de cada país que se podría superar en el plano regional mediante la cooperación: potenciar los fondos escasos para la competencia, aprovechar al máximo el *expertise* del capital humano en la región, compartir la experiencia de los países del Caribe en materia de cooperación en el tema de competencia atractiva para otros países como los centroamericanos, etcétera.

Como se mencionó anteriormente, si bien en las últimas dos décadas se registró un crecimiento significativo en el número de economías que han adoptado leyes antimonopolio, la mayoría de las naciones pequeñas han operado sin una política formal de competencia. De acuerdo con la información proporcionada por Singh (2002), con el apoyo en forma de asistencia técnica y financiera recibida en el plano global, 50 países han promulgado leyes de competencia recientemente, mientras que otros 27 se encuentran en proceso de hacerlo. Cabe considerar, no obstante, que los países necesitan cerca de 10 años para adquirir la experiencia y los conocimientos necesarios para poner eficientemente en marcha una legislación antimonopolios (Scherer, 1994). Por consiguiente, aun cuando ya tengan leyes y autoridades de competencia, la mayoría de las economías pequeñas de América Latina no cuentan con experiencia suficiente en materia de implementación de dichas políticas. Una práctica usual en muchos países de la región es el simple traspaso de monopolios públicos a monopolios privados, sin que previamente se desarrollen los mecanismos para impedir que abu-

<sup>6</sup> Documento WT/WGTCF/W/143, OMC, 2 de agosto de 2000.

<sup>7</sup> "Este régimen abarca acciones anticompetitivas horizontales y verticales y abuso de poder dominante. No requiere regulación para fusiones y adquisiciones. Debe crearse una Comisión de Competencia Regional y los miembros de la Caricom Single Market and Economy (CSME) tienen el deber de elaborar leyes de competencia armonizadas y establecer una Autoridad Nacional de Competencia. La Corte de Justicia del Caribe será la Corte de Apelaciones contra las decisiones que tome la Comisión" (traducción propia, documento WT/WGTCF/W/143, OMC, 2 de agosto de 2000).



sen de su poder de mercado, lo cual va en detrimento del bienestar social (Naím, 1999).<sup>8</sup>

Hasta el presente, por lo general las economías latinoamericanas no se han planteado una visión propia acerca de los propósitos de poner en práctica una política de competencia, sino que han incorporado los objetivos de la política de competencia de los países avanzados. Así, no se ha discutido a fondo qué papel debería tener la competencia en el desarrollo económico y, más específicamente, la relación entre la competencia, por un lado, y la eficiencia económica, los objetivos sociales, la política industrial y la balanza de pagos, por otro. El enfoque dominante, prevaleciente en los Estados Unidos, indica que la concentración es inaceptable bajo cualquier circunstancia. Con todo, existen otras visiones, como la de Gal (2003), quien sostiene que el fenómeno de la concentración puede considerarse un mal necesario para poder lograr economías de escala; de todas formas, sugiere que la teoría económica convencional, que sirve como base para la política de competencia en economías grandes, también puede aplicarse a economías pequeñas en aspectos específicos. Debido a que las principales características de las economías pequeñas son altos niveles de concentración industrial, fuertes barreras a la entrada y niveles inferiores del óptimo de producción, tales economías deberían tolerar un mayor nivel de concentración que las economías grandes, pero tener como objetivo principal la eficiencia económica y no objetivos sociales en la formulación de sus políticas de competencia. En una publicación más reciente, Gal (2004) matiza un poco esta posición respecto de los países pequeños en desarrollo. Ésta es una visión que sin duda aporta elementos propios para economías pequeñas y es, en este sentido, original. De hecho, se da así un paso hacia la adopción de un enfoque de bienestar total en el análisis de fusiones, por ejemplo, según el cual las autoridades de competencia podrían ayudar a generar ciertas economías de escala al tolerar el incremento del nivel de concentración. Sin embargo, Gal se refiere con el término economías pequeñas a países como Israel, Canadá y Australia.<sup>9</sup> Por consiguiente, el esquema es poco aplicable a economías pequeñas y en desarrollo, como las de Centroamérica y el Caribe.

<sup>8</sup> La experiencia de privatización en el Reino Unido y en muchos otros países sugiere que no es en sí el empresariado el factor importante que afecta el desempeño de la economía, sino el ambiente externo, particularmente el relacionado con la competencia, el factor más relevante. Véase Pollitt (1999).

<sup>9</sup> En los casos de Canadá y Australia, aun cuando tienen un territorio muy grande, su población está muy dispersa, de modo que se presenta una regionalización de los mercados (Gal, 2003).

En el contexto de este último tipo de economías adquieren relevancia aspectos adicionales.<sup>10</sup> Primero, los problemas sociales, entre los cuales destacan: la lentitud para reasignar los recursos al abrir y desregular los mercados —debido a la limitada gama de alternativas que estas economías ofrecen a sus factores de producción—, que se traduce en altos niveles de desempleo y pobreza; la gran proporción de la población ocupada en pequeñas y medianas empresas y en el sector agrícola, que no cuentan con el peso necesario en el marco de una política de competencia aplicada en países desarrollados para tener acceso a investigaciones sobre abuso de poder de mercado de las grandes empresas, y la débil cultura y la limitada abogacía de la competencia, lo que perjudica a amplias capas de consumidores.<sup>11</sup>

Un segundo aspecto que requiere una óptica particular para los países estudiados son las limitaciones presupuestarias. Por esta característica, las instituciones de competencia suelen estar sujetas a presiones políticas, ya que en estos casos el poder económico y el político se hallan estrechamente vinculados. La escasez de recursos se refleja en insuficiencia de personal capacitado, deficientes sistemas de información y la imposibilidad de dar seguimiento adecuado a todos los casos de prácticas anticompetitivas que puedan surgir. Así, la autoridad de competencia frecuentemente se apoya en información imperfecta, característica más acentuada en países como los estudiados. No sólo se estima de forma imprecisa el poder de mercado, sino que las empresas involucradas en la fusión por lo regular poseen mejor información sobre las “sinergias potenciales” que el propio regulador.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Algunos de los puntos distintivos de los países pequeños que se describen a continuación también son experimentados por los países más grandes de América Latina, y lo que los distingue es el grado en que los experimentan.

<sup>11</sup> La abogacía por la competencia abarca todas las actividades desarrolladas por las autoridades para promover y proteger las condiciones de competencia que no caigan en la categoría de aplicación de la ley. Esto supone la necesidad de convencer a otros organismos públicos para que se abstengan de aplicar medidas anticompetitivas que beneficien a pequeños grupos y dañen el interés público. Por otra parte, también comprende la tarea de ayudar a las agencias regulatorias a delinear con precisión las vertientes de la regulación económica: determinar qué mercados están caracterizados por monopolios naturales o cualquier imperfección de mercado. Otra vertiente de la abogacía por la competencia se refiere a los agentes económicos y a los consumidores. En este punto los esfuerzos se encaminan a que otras entidades públicas, sistema judicial, agentes económicos y público en general estén más familiarizados con los beneficios de la competencia, el papel de las leyes y la política de competencia en la promoción y protección del bienestar social.

<sup>12</sup> White (1987) y Fisher (1987) argumentan que las “ganancias de eficiencia” son fáciles de aludir pero difíciles de probar. Fisher se pronuncia a favor de *high standards* para probar las eficiencias. Su argumento se basa en varios ejemplos donde las “eficiencias de ganancia”

El tercer tema que requiere un punto de vista especial sobre los países en estudio se refiere al inadecuado sistema judicial en el que debe apoyarse la política de competencia, y que también está vinculado a la escasez de recursos y presupuesto federal. La falta de experiencia y capacitación de los jueces en los temas de competencia hace impredecible el tiempo que puede durar un litigio en este ámbito, y si el resultado final será justo en esta materia (De León, 2000; Owen, 2003). Las leyes y otras disposiciones de competencia promulgadas en América Latina no cuentan con el sistema de “derecho consuetudinario” de los Estados Unidos, que permite mayor flexibilidad para cambiar y perfeccionar la ley según los litigios y sus resultados. Estas limitaciones conducen a que sea el ámbito administrativo el que se encargue de la mayoría de los casos de conductas anticompetitivas, y esta instancia está más expuesta a presiones políticas e ineficiencia.

En cuarto lugar, el tema de fusiones y carteles internacionales también requiere un tratamiento especial en países pequeños en desarrollo. Primero, debe tomarse en cuenta el incremento de poder de mercado por parte de las multinacionales y sus efectos de agentes dominantes en los principales mercados. Las prácticas monopolistas afectan las economías pequeñas cuando una empresa extranjera adquiere una nacional. También pueden resultar perjudicadas indirectamente por fusiones internacionales que se dan fuera de sus jurisdicciones.<sup>13</sup> Por ejemplo, como lo ha señalado Tichy (2001) “The rule of being in the top three” tiene un efecto nocivo sobre la “contestabilidad”<sup>14</sup> de los mercados y es especialmente dañina para las economías pequeñas, las cuales intentan que sus empresas crezcan con base en sus capacidades para competir en los mercados internacionales. Sin lugar a dudas, las economías pequeñas necesitan desarrollar una infraestructura de política de competencia para lidiar con aspectos de abuso de poder de mercado y otras prácticas anticompetitivas derivadas de las fusiones internacionales. Incluso en el caso de algunas economías pequeñas que ya cuentan con leyes antimonopolio, a menudo no se consideran los efectos de

fueron la bandera de defensa de las empresas involucradas, pero nunca pudieron probar su existencia.

<sup>13</sup> Avalos y Ramírez (2003) demuestran que es factible que una fusión internacional compuesta por dos empresas extranjeras reduzca el bienestar del país pequeño.

<sup>14</sup> El término “contestabilidad” traduce la palabra inglesa *contestability*, que se refiere a un mercado “contestable”. Un mercado “contestable” se caracteriza por no tener barreras de entrada, de modo que nuevas empresas pueden participar sin problemas. La amenaza del ingreso de nuevas empresas puede ser suficiente para inducir al productor a generar una cantidad de bienes con precios cercanos a los de equilibrio.

carteles, fusiones y otras formas de conductas anticompetitivas con dimensión internacional. Esto, sin embargo, quizá requiera una respuesta de política de competencia más regional que nacional.

Los estudios que se presentan en este libro tienen como finalidad aportar una visión del entorno que existe en los países de Centroamérica<sup>15</sup> y del Caribe<sup>16</sup> en materia de competencia, los avances en la construcción de un marco legal e institucional de competencia, y las lecciones que pueden dejar los países más evolucionados en este campo para aquellos que están comenzando a construir los instrumento de política de competencia. Entre los países del Caricom, sólo Belice,<sup>17</sup> con una superficie de 23 000 km<sup>2</sup>, es comparable con el más pequeño de Centroamérica, es decir, El Salvador, de 21 000 km<sup>2</sup>, pero el primero sólo cuenta con una población de 265 000 habitantes, en contraste con los 6.5 millones del segundo. En cuanto a población, Jamaica ostenta el primer lugar en el conjunto de países del Caribe estudiados —tiene 2.6 millones de habitantes—, con una superficie de sólo 11 000 km<sup>2</sup>.<sup>18</sup> El nivel socioeconómico es extraordinariamente heterogéneo en la región del Caribe, donde en 2002 las Bahamas contaban con un PIB per cápita de alrededor de 13 000 dólares, en contraste con los 2 800 de Jamaica,<sup>19</sup> el país más pobre entre los considerados del Caribe. En Centroamérica la disparidad es menor, pero también hay fuertes diferencias, ya que en 2003 el PIB per cápita era casi cinco veces mayor en Costa Rica<sup>20</sup> que en Nicaragua.

A pesar de que existe una extensa gama de publicaciones sobre características específicas de economías pequeñas, no abundan los estudios empíricos que intenten evaluar las condiciones de competencia y el marco regulatorio de esas economías ni las políticas más adecuadas para fortalecer sus mercados. Así, los trabajos presentados en el presente libro constituyen un primer esfuerzo en esa dirección.

En el trabajo de Ignacio de León se exponen recomendaciones para los

<sup>15</sup> Se incluyen Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Belice, para efectos de este libro, está considerado entre los países del Caribe.

<sup>16</sup> Los países pertenecientes al Caricom considerados en este estudio son Bahamas, Belice, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tabago.

<sup>17</sup> Para facilitar el análisis de la competencia en Belice, en este trabajo se le considera como parte del Caribe en lugar de Centroamérica (como usualmente lo cataloga la CEPAL) porque con éste tiene más afinidades culturales y económicas.

<sup>18</sup> Información de la CEPAL, el Banco Mundial y de Stewart en este libro.

<sup>19</sup> Información del Banco Mundial.

<sup>20</sup> Alrededor de 4 100 dólares en Costa Rica y 750 en Nicaragua, según cifras de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

países pequeños de Centroamérica basadas en la experiencia de la región latinoamericana. En este capítulo se brinda un análisis muy crítico de la base institucional de la política de competencia y la relación que usualmente se establece con otras políticas públicas. De León considera que predomina una visión estructural y estática de los mercados en la política de competencia, y que ésta se ha llevado a cabo con un espíritu intervencionista, lo que ha inhibido el desarrollo dinámico e innovador de las empresas. Para promover la competencia, las autoridades se han apoyado en el control de las F y A, que desde la perspectiva del autor representan señales de dinamismo e innovación en los mercados. De hecho, existe la dificultad de distinguir entre las decisiones cooperativas que pueden estar desarrollando algunas empresas para lograr una mayor eficiencia en el mercado y aquellas efectuadas para dañar al competidor. La presencia de carteles o la consolidación de posiciones dominantes en el mercado son consideradas, en su mayoría, como fenómenos transitorios, y una agencia de competencia debería diferenciar estas prácticas. Más importante que el control de las F y A el papel de la política de competencia debería orientarse hacia la remoción de los obstáculos y barreras legales o institucionales al ingreso, permanencia y salida del mercado de empresas competidoras. Las acciones contra los carteles y los casos unilaterales de abuso de poder de mercado tendrían que ocupar más a las autoridades de competencia que las fusiones y adquisiciones.

La debilidad institucional de las economías pequeñas puede ser un factor que limite la capacidad de implantar exitosamente una política de competencia. Para De León, la política de competencia de las economías pequeñas debe concentrarse en el desarme de las barreras del mercado, antes que en atacar la concentración misma. En este enfoque, el papel de la autoridad de competencia en las economías pequeñas tendría que mostrarse particularmente activo contra las barreras gubernamentales que encarecen el costo de hacer negocios, que es el mayor limitante al ingreso, permanencia y salida de las empresas en el mercado, especialmente de las más pequeñas. Finalmente, otro aspecto identificado como decisivo para el funcionamiento de una política de competencia en países como los centroamericanos es la coordinación eficiente de las diferentes instancias relacionadas con esta práctica, es decir, las de protección al consumidor, competencia desleal, propiedad intelectual, simplificación de trámites y la que determina normas, metodología y especificaciones técnicas, así como con los reguladores sectoriales.

En el tercer capítulo, Hernández y Schatan plantean una visión crítica de las condiciones y políticas de competencia en la región centroamericana. Señalan la conveniencia de usar el término “competencia” en su acepción más amplia en relación con los países de la región centroamericana, buscando así conservar y promover la competencia en la perspectiva de alcanzar la eficiencia económica y elevar el bienestar del consumidor. Ello contrasta con el concepto de *laissez-faire* de competencia, para el que no importan las consecuencias de su implantación en cuanto a empleo y generación de ingresos en dichas economías. Con el enfoque de estos autores, la política de competencia y de reforma regulatoria (a diferencia de la desregulación) se consideran indispensables para alcanzar objetivos de eficiencia y bienestar social en el periodo posterior a las reformas económicas.

El desarrollo institucional relativo a la competencia ha sido desigual en los países de la región y en el interior de cada uno. Así, los mecanismos para la defensa del consumidor se implantaron en todos los países, en contraste con los mecanismos de competencia antimonopolio que sólo existen formalmente en tres, Costa Rica, El Salvador y Panamá. Asimismo, los entes reguladores modernizados son considerados de vital importancia en el istmo centroamericano, pues si bien las nuevas tecnologías han permitido abrir ciertos mercados a una mayor competencia en los servicios de utilidad pública, aún dominan los monopolios naturales en varios mercados.

En general, la institucionalidad de la competencia carece de los mecanismos concretos de regulación, intervención y sanción o de remisión a las autoridades competentes para que ejerzan la acción judicial, por lo que se requiere fortalecer estas instancias. Por otra parte, este estudio juzga necesario adoptar una política activa para promover la cultura de la competencia, ya que gran parte de la población no está consciente de los mecanismos que existen para defender sus intereses como consumidores, mientras que los productores y agentes de gobierno, por su parte, tampoco perciben la importancia del buen funcionamiento del mercado para lograr mayor eficiencia en el proceso productivo. Los criterios con los que se aplican los conceptos de competencia deben adoptarse con un espíritu flexible. A título ilustrativo, en algunos países de la región se dispuso la disolución forzosa de la integración vertical de grandes empresas, lo cual en algunos casos ha reducido la eficiencia de sus operaciones. Éste es el caso de la estructura actual de la industria energética, cuya desintegración vertical es mandatoria en El Salvador, Guatemala y Panamá.

En el capítulo iv, Avalos y Schatan analizan el funcionamiento de tres

sectores productivos (cemento, azúcar y fertilizantes) de seis países centroamericanos. Los mercados en estudio registran sensibles distorsiones que tienen una fuerte incidencia en la mayoría de los consumidores de tales países<sup>21</sup> y por sus características representan un gran desafío para la política de competencia. Asimismo, los autores muestran cómo estos tres sectores se hallan estrechamente vinculados al mercado internacional, aunque de maneras diferentes. En el caso del cemento, debido a las elevadas economías de escala de la industria, los pequeños mercados y una concentración de productores en el plano internacional, dominan las empresas monopolistas multinacionales. En este sentido, el comportamiento detectado en el sector del cemento coincide con el descrito para el mismo por Taimoon Stewart en el capítulo vi en relación con los países del Caribe, es decir, una producción muy concentrada, con gran participación de capitales extranjeros y prácticas anticompetitivas. En el azúcar, los carteles internacionales, amparados por legislaciones proteccionistas en países industrializados, en combinación con la protección de los mercados de los países centroamericanos y carteles nacionales de exportación, mantienen un mercado muy distorsionado en todos los países analizados. Una lección que se desprende de esta investigación es que toda implantación de reformas económicas requiere de una coordinación mucho mayor entre la política económica, el marco regulatorio y la política de competencia. El caso del mercado de fertilizantes es muy ilustrativo en este sentido. La apertura y la desregulación de los controles de importación, efectuadas sin contar con leyes ni normas de calidad del producto, han tenido consecuencias adversas para el bienestar de los usuarios de estos insumos, expuestos a agroquímicos peligrosos y de baja calidad, en tanto que los consumidores de productos agrícolas resultan amenazados por los residuos de agroquímicos tóxicos.

El estudio de Eugenio Rivera sobre la competencia en el sector de telecomunicaciones en Centroamérica toma en cuenta las diferencias nacionales de los marcos regulatorios del sector. Revisa los procesos de privatización y liberalización de las telecomunicaciones, describe el mapa de operadores y elabora una visión sinóptica del estado actual de las telecomunicaciones en la región, sin perder de vista las transformaciones que ha experimentado el sector en las últimas décadas en el plano internacional. Asimismo, el autor identifica los principales campos sobre los cuales sería necesario trabajar para avanzar en el proceso de armonización. El análisis

<sup>21</sup> El estudio abarca Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá.

realizado deja en evidencia que los países centroamericanos han avanzado sustancialmente en la reforma del sector de telecomunicaciones. Desde hace algunos años disponen de un nuevo marco jurídico, que ha hecho posible la privatización del sector y la introducción de algunas normas en materia de competencia, con lo que se ha logrado una expansión de la telefonía fija, un mayor acceso a la telefonía móvil para grupos más amplios de la población y una introducción más acelerada del acceso a internet. Los recientes acuerdos de libre comercio de la región con terceros países, en los que frecuentemente se incluyen cláusulas que contemplan la apertura del sector de telecomunicaciones, también están contribuyendo en principio a crear mejores condiciones de competencia en este sector. Sin embargo, este proceso de apertura y privatización también ha dado pie a que el sector sea dominado por grandes empresas multinacionales que ejercen poder de mercado en el interior de los países. Por este y otros motivos, los países distan mucho de contar con un sector de telecomunicaciones competitivo en el ámbito internacional.

En el estudio se revela la existencia, *grosso modo*, de tres modalidades de competencia en el sector de telecomunicaciones: una basada en la privatización con entrega de concesiones exclusivas en telefonía fija (Nicaragua y Panamá); otra que consiste en la plena apertura del sector a la competencia (El Salvador y Guatemala), y el caso de Costa Rica, en que la privatización está excluida como estrategia explícita del gobierno, aunque se considera participación del sector privado en la venta de equipos. En Honduras, en contraste, el servicio sigue en manos del sector público debido a que no se ha podido vender su empresa de telecomunicaciones. Este país, sin embargo, cuenta con una legislación orientada hacia la operación privada del sector.

En este contexto, el autor sostiene la necesidad de avanzar en la integración del sector de telecomunicaciones como parte importante del proceso de integración económica de Centroamérica. La evaluación de los marcos reguladores de los distintos países pone en evidencia que las diferencias existentes son en general conciliables. Probablemente, los mayores problemas para unificar políticas de competencia se manifiestan en los países donde se han hecho concesiones exclusivas. Habría que buscar una modalidad de integración especial para Costa Rica también.

El capítulo elaborado por Taimoon Stewart expone un análisis muy completo sobre las condiciones y políticas de competencia en seis países del Caribe, región sobre la cual hay una carencia aguda de estudios. En este



trabajo se aborda a fondo el problema de competencia que tienen países aún más pequeños y vulnerables que los centroamericanos, además de abarcar un amplio número de sectores: bancario, turismo, telecomunicaciones, producción avícola, cerveza, acero, cemento y varios sectores de servicios (importaciones, distribución y comercio detallista). En este último conjunto de sectores fue donde la autora encontró la mayor concentración económica. En su trabajo se observa que los problemas estructurales de competencia son más profundos que los enfrentados por la mayoría de los países centroamericanos. A pesar de lo abierto de sus economías, los países caribeños experimentan una gran concentración económica, debido ya sea a su legado colonial, que ha significado que unas cuantas familias dominen buena parte de la economía al centralizar el control de varios sectores simultáneamente, o bien por la presencia del capital extranjero, que ha logrado penetrar y dominar los sectores exportadores. El enfoque de Stewart, sin embargo, no es una crítica a la estructura de los mercados sino a las prácticas anticompetitivas en ellos, pues en ciertos ámbitos, como el bancario, ella considera que la concentración debería ser aún mayor para lograr eficiencia económica.

En el caso de estos países muy pequeños existen características culturales que se relacionan con el tamaño de sus economías y que dificultan la competencia en los mercados, como el seguimiento natural de una empresa líder por parte del resto de las empresas y que no es fácilmente identificable como colusión entre ellas. El vínculo de amistad, parentesco o copropiedad, así como la participación de los ciudadanos más acaudalados en varios comités directivos de empresas, hace difícil distinguir entre un comportamiento anticompetitivo y las relaciones sociales, de cooperación o de respaldo mutuo, muy arraigadas en la sociedad. El tamaño de estos países y una debilidad institucional intrínseca, además, conducen a la autora a vincular problemas de gobernabilidad y competencia, ya que el estrecho vínculo entre política y economía en el estrato social predominante da lugar a que algunos empresarios utilicen su poder político para llevar a cabo prácticas anticompetitivas. En el ámbito de gobernabilidad, la autora trata el tema de corrupción y criminalidad, y la forma en que estas características socavan el buen funcionamiento de los mercados. Prácticas como la cartelización en la actividad exportadora e importadora de mercancías son consideradas, en contraste, como mecanismos necesarios para hacer costeable este tipo de transacción, sin lo cual los productores no podrían competir en mercados internacionales. Así, Stewart estima más urgente

implantar disposiciones contra el abuso de poder de mercado que disposiciones anticarteles o antifusiones en los países pequeños mencionados. En el caso de telecomunicaciones, la situación planteada por Stewart es de mucha mayor vulnerabilidad frente a prácticas anticompetitivas que lo descrito por Rivera en el capítulo v en los países centroamericanos, donde las condiciones de mercado están lejos de ser competitivas.

El conjunto de trabajos en este libro deja como lección que los países pequeños estudiados deberían elaborar leyes de competencia diseñadas especialmente para sus características, adaptando los instrumentos tradicionales con este fin, y así lograr que sean compatibles en competencia, eficiencia y desarrollo. De esta forma, en las economías pequeñas no debe haber ausencia de reglas de competencia, sino un conjunto de normas e instituciones que definan la interacción entre los agentes económicos y, al mismo tiempo, hagan más eficiente la intervención del Estado con objeto de asegurar que los beneficios derivados de la competencia lleguen a toda la sociedad y no sólo a unos cuantos grupos.

Si bien parece haber consenso en torno a que una política de competencia es necesaria dadas las fuertes fallas de mercado en los países pequeños analizados, difieren las perspectivas acerca de cuál es la mejor manera de aplicarla. En todos los trabajos se reconoce que la carencia de una costumbre de competencia le resta legitimidad y eficacia a los esfuerzos de las autoridades por introducir esta política y, por tanto, es un asunto que requiere mucha atención.

Entre los aspectos de la política de competencia que requieren una óptica propia de países pequeños se cuentan los enumerados a continuación. Tanto los carteles de exportación como los de importación parecen tener legitimidad bajo ciertas circunstancias en países pequeños, con la finalidad de abatir costos y mejorar la competitividad. También algunas F y A pueden ser formas de mejorar la eficiencia y la competitividad de los sectores productivos en dichos países. Las dos situaciones anteriores sugieren la necesidad de aceptar condiciones de competencia que estimulen a los inversionistas a invertir en esos países y que hagan un uso eficiente de los recursos.<sup>22</sup> El abuso de poder de mercado de una empresa es, por otra parte, la práctica menos aceptada, pero a la vez es una de las más difíciles de probar para las autoridades de competencia. Más allá de la eficiencia de los mercados, en algunos de los trabajos se plantea una fuerte preocupación por el

<sup>22</sup> En este sentido, coinciden con posturas sobre competencia para países en desarrollo como la de Singh y Dhumale (1999).

impacto social de la apertura, la privatización y la desregulación, y se señala la necesidad de hacer excepciones en algunos mercados para proteger a las pequeñas y medianas empresas, las cuales son las mayores generadoras de empleo. En varios de los trabajos se destaca la necesidad de una clara interacción y coordinación entre la política de competencia y la política de regulación, siendo esta última un complemento indispensable para la creación de condiciones de “contestabilidad” en ausencia de la competencia tradicional entre un gran número de productores. También se menciona como una gran necesidad la mayor coordinación de la política de competencia con las demás políticas estatales, como la industrial y la comercial, para lograr la mayor efectividad de la primera. En este sentido, la abogacía por la competencia es particularmente importante en estas economías, dada la poca sensibilidad que las distintas áreas económicas han desarrollado en este sentido. Es interesante notar que varias de estas reflexiones coinciden con aquellas a las que llegan estudios hechos en otros países de América Latina más grandes y con una historia más larga de leyes e instituciones de protección a la competencia (Moguillansky y Silva, 2004; Celani y Stanley, 2003).

Finalmente, las fusiones y alianzas internacionales, ampliamente observadas en las economías pequeñas estudiadas, hacen indispensable que las autoridades emprendan acciones en los casos de F y A o formación de carteles internacionales que perjudiquen el bienestar de sus habitantes. Los gobiernos que cuentan con leyes formales de competencia en Centroamérica y el Caribe no han extendido su autoridad para incluir la investigación de las operaciones entre empresas extranjeras, o entre compañías nacionales y extranjeras,<sup>23</sup> lo cual se explica en gran parte por las limitaciones de recursos financieros, institucionales y de capital humano. Sin embargo, en estos países se podrían establecer instancias regionales de cooperación y, a la vez, con sus correlatos comerciales y/o de inversiones para contar con la información necesaria y una jurisdicción válida para tratar estos casos. Los mecanismos bilaterales de cooperación con los países con los que se hayan

<sup>23</sup> Existen algunos ejemplos de leyes antimonopólicas que reclaman jurisdicción sobre fusiones y carteles internacionales, como en el caso de los Estados Unidos y la Unión Europea. En el primero, las autoridades pueden actuar para impedir que dos empresas extranjeras fusionen sus operaciones en ese país. En el segundo, la autoridad de competencia supranacional (Comisión Europea) puede reclamar jurisdicción en casos en que las acciones efectuadas por empresas extranjeras puedan tener efectos negativos en los mercados internos o en el mercado comunitario. Por ejemplo, la fusión entre Gillette y Wilkinson fue revisada por 14 autoridades nacionales de competencia (Whish y Wood, 1994).

suscrito acuerdos de libre comercio también son un ámbito importante para desarrollar estos mecanismos.<sup>24</sup>

En síntesis, este libro documenta la importancia que tiene la política de competencia para las economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe, considerando las condiciones de competencia precarias en el interior de los países, los efectos de su alta exposición a las distorsiones en el mercado internacional, las limitaciones que plantea el reproducir sin variaciones la política de competencia de países desarrollados y las potenciales ventajas de la cooperación regional en esta materia.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Adhikari, R. (2002), "Competition Policies in Small Economies", discussion paper [en línea], South Asia Watch on Trade, Economics and Environment (SAWTEE), <http://www.sawtee.org>
- Avalos, M., y C. Ramírez (2003), "International Trade and Merger Policy", documento de trabajo, núm. 280, División de Economía, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), México, octubre.
- Celani, M., y L. Stanley (2003), "Política de competencia en América Latina", serie Desarrollo Productivo, núm. 142 (LC/L.1943-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas.
- De León, I. (2000), "The Role of Competition Policy in the Promotion of Competitiveness and Development in Latin America", *Boletín Latinoamericano de Competencia*, diciembre.
- Evenett, S. (2003), "The Cross-Border Mergers and Acquisitions Wave in the Late 1990's", Working Paper, núm. 9655, National Bureau of Economic Research (NBER) Cambridge, Massachusetts.
- Fisher, F. M. (1987), "Horizontal Mergers: Triage and Treatment", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 1.
- Gal, M. (2000), "Size Does Matter: The Effects of Market Size in Optimal Competition Policy", *University of Southern California Law Review*.

<sup>24</sup> Para una visión sobre la política de competencia, tratados de libre comercio y cooperación internacional en América Latina más allá de los países pequeños, véase Moguillansky y Silva (2004.)

- Gal, M. (2003), *Competition Policy for Small Market Economies*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts y Londres.
- (2004), "The Ecology of Antitrust: Preconditions for Competition Law Enforcement in Developing Countries", en P. Brusick *et al.* (eds.), *Competition, Competitiveness and Development: Lessons from Developing Countries*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Ginebra.
- Moguillansky, G., y V. Silva (2004), "Creando condiciones para el desarrollo productivo: políticas de competencia", serie *Comercio Internacional*, núm. 48, (LC/L.2198-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas.
- Naím, M. (1999), "Does Latin America Need Competition Policy to Compete?", en M. Naím y J. S. Tulchin (eds.), *Competition Policy, Deregulation, and Modernization in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- Niels, G., y A. Ten Kate (2004), "Antitrust in the U.S. and the E.U.: Converging or Diverging Paths?", *Antitrust Bulletin*.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2003a), "Small Economies and Competition Policy: A Background Paper", OECD Global Forum on Competition (CCNM/GF/COMP), París, 4 y 5 de febrero.
- (2003b), *Hard Core Cartels. Recent Progress and Challenges Ahead*, París.
- Owen, B. M. (2003), "Competition Policy in Latin America", Stanford Law and Economics Olin Working Paper, núm. 268.
- Pollitt, M. (1999), "A Survey of the Liberalisation of Public Enterprises in the UK since 1979", AE Working Paper, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Cambridge, Cambridge.
- Scherer, F. M. (1994), *Competition Policy for an Integrated World Economy*, The Brookings Institute, Washington.
- Singh, A. (2002), "Competition and Competition Policy in Emerging Markets: International and Developmental Dimensions", G-24 Discussion Paper, núm. 18.
- , y R. Dhumale (1999), "Competition Policy, Development and Developing Countries", *Development and Equity (TRADE)*, Working Papers núm. 7, noviembre.
- Stallings, B., y W. Péres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-FCE, Santiago de Chile.
- Tichy, G. (2001), "What Do We Know about Success and Failure of Mergers?", *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 1, núm. 4, diciembre.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2000), *Informe sobre inversiones en el mundo 2000. Las fusiones y adquisiciones transfronterizas y el desarrollo, panorama general*, Nueva York.

Whish, R., y D. Wood (1994), *Mergers Cases in the Real World: A Study of Control Procedures*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París.

White, L. J. (1987), "Antitrust and Merger Policy: A Review and Critique", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 1.

## II. LA PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA EN CENTROAMÉRICA. DIFICULTADES Y POSIBILIDADES

IGNACIO DE LEÓN

SE ACEPTA por lo general que la política de competencia tiene un papel positivo en la asignación eficiente de los recursos sociales, en aras de la consecución del bienestar del consumidor. Ahora bien, en el contexto de la globalización, la política de competencia como estimulante de la mayor productividad nacional adquiere una significación aún más importante, en particular para las economías pequeñas, que dependen de la generación y desarrollo endógeno de sus capacidades empresariales para competir internacionalmente.

En el presente capítulo se exponen las ventajas de establecer una política de competencia como complemento necesario de las iniciativas dirigidas a mejorar la infraestructura institucional que fomenta la competitividad de las empresas centroamericanas en los mercados de exportación. En este sentido, se evalúa la función de la política de competencia como apoyo y complemento de los programas nacionales para promover la competitividad internacional.

Asimismo, se consideran las posibilidades reales de inserción exitosa de una política de competencia en Centroamérica, dado el contexto institucional que caracteriza a la región, donde la debilidad institucional es un factor medular en la capacidad de implantar exitosamente una política de competencia. Con este propósito se analizan los elementos institucionales para adquirir una comprensión cabal del alcance, la orientación y las posibilidades de aplicación de una política de competencia.

### LAS INSTITUCIONES COMO PUNTO DE PARTIDA

La comprensión del alcance y las posibilidades de ejecución de cualquier política gubernamental de intervención en la economía debe considerar el contexto institucional en el que se inserta. La legislación positiva que la

consagra apenas constituye un dato aislado que no permite calibrar el probable alcance de la aplicación práctica de la política.

El contexto institucional de los países industrializados suele estar mucho más claramente demarcado por reglas estables y predecibles, que son aplicadas por organismos con competencias legales delimitadas. Así, el costo transaccional de búsqueda de información se minimiza y se facilita para el empresario.

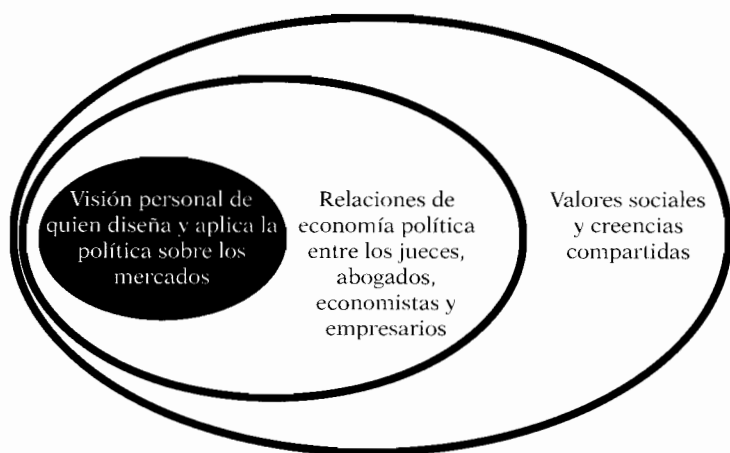
En los países en desarrollo la situación se diferencia bastante. En éstos las reglas del juego no están codificadas en la legislación, sino que rigen de una manera menos precisa en las costumbres, prácticas y convenciones sociales. Esto obliga a incorporar dichas reglas dentro de un esquema de análisis que permita examinarlas de modo sistemático, en especial por su importancia en la creación de percepciones y expectativas estables en los agentes económicos.

El marco analítico sobre el impacto institucional en la implantación de políticas utilizado en este trabajo parte, entonces, de la idea según la cual las instituciones constituyen el marco básico de reglas de interrelación que orientan las expectativas de los individuos en el mercado (North, 1990). En esta perspectiva, se distinguen “niveles” o ámbitos de relación entre los sujetos encargados de interpretar los problemas de competencia y aplicar la política dirigida a promoverla (véase el diagrama II.1).

Sobre la aplicación de las políticas públicas de competencia incide, en primer lugar, la visión del regulador con respecto al fenómeno de la competencia económica. Es importante subrayar la influencia de las perspectivas teóricas en la elaboración de las políticas de competencia, y en general de las políticas de regulación económica.

En este sentido, tal como lo observó Kuhn (1970), las concepciones acerca de la verdad científica están condicionadas por el paradigma bajo el cual se identifican ciertos problemas científicos y sus soluciones, y se excluyen otros por irrelevantes. Desde este punto de vista, se identifican dos formas opuestas de comprensión de los mercados. Por una parte, se captan los mercados como “estructuras” más o menos concentradas, y se les aplica modelos cuya perspectiva —paradigma— referencial es el equilibrio que adquieren éstos en un punto de su evolución. Por otra parte, los mercados se pueden enfocar como “procesos” dinámicos de cambio, en los que la información acerca de los sucesivos puntos futuros de su trayectoria es desconocida para el observador, quien simplemente observa la evolución como una actividad de adaptación y selección de opciones.



DIAGRAMA 11.1. *Condicionantes institucionales en la aplicación de las políticas públicas*

Desde estas perspectivas contrastantes se construyen dos visiones opuestas de análisis económico para identificar las causalidades en los mercados por efecto de la realización de estrategias corporativas, conductas y prácticas de organización industrial y corporativa. Por tanto, este elemento es un factor esencial en la calificación normativa de las conductas del mercado a la luz de una legislación de competencia. Más adelante se exponen las implicaciones normativas de estas posiciones de principio, paradigmas o perspectivas. Por el momento, lo que interesa destacar es la condición “ideológica” de estos paradigmas, al menos en el sentido convencional de la expresión.

Precisamente, como señala Montaner, “una ideología es siempre una concepción del acontecer humano —de su historia, de su forma de realizar las transacciones, de la manera en que deberían hacerse—, concepción que parte del rígido criterio de que el ideólogo conoce de dónde viene la humanidad, por qué se desplaza en esa dirección y hacia dónde debe ir” (1997, p. 92). En este caso, el valor referencial del paradigma adoptado surge no tanto de su capacidad para desentrañar una “verdad objetiva” que existe fuera de la percepción del analista, sino que se refleja en la ayuda que le brinda para

calificar sus hallazgos. Su utilidad se manifiesta en el examen de los problemas de la realidad. Todo análisis es fragmentario e incapaz de captar de modo holístico los problemas de la sociedad, por lo que es necesario actuar con suma prudencia en la aplicación de políticas públicas en el mercado.

En segundo lugar, el diagrama ilustra el ámbito de las relaciones de economía política que el regulador debe enfrentar a fin de tomar decisiones en el ejercicio de sus funciones. Esta esfera está constituida por el “juego” institucional creado por las reglas formales (ley de competencia, leyes de procedimiento, constitución, entre otras), en las cuales los particulares enmarcan su conducta y establecen los parámetros formales de sus controversias acerca de la asignación de los derechos en disputa.

Finalmente, el tercer nivel “exterior” está integrado por las reglas “culturales” o “informales” que nutren de contenido efectivo el alcance de las reglas formales, llenando sus vacíos y lagunas. Estas reglas constituyen el reservorio de tradiciones culturales de la sociedad en la que se aplica una política de competencia.

De acuerdo con este esquema de análisis institucional, los tres problemas centrales para la aplicación exitosa de una política de competencia en los países de Centroamérica son, a saber, la definición de la agenda de política; la estructura institucional que servirá de base para implantarla, y la resistencia cultural que generará su puesta en marcha.

#### DE LA ASIGNACIÓN SOCIAL EFICIENTE AL DESARROLLO DE CAPACIDADES EMPRESARIALES

Hayek propuso la idea de que la formulación de las políticas públicas sobre los mercados depende de los hábitos de pensamiento:

Me parece que muchas de las controversias actuales sobre teoría económica y política pública tienen en común un malentendido sobre la naturaleza del problema económico de la sociedad. A su vez, este malentendido se debe a una aplicación errada sobre los fenómenos sociales de los hábitos de pensamiento que hemos desarrollado en el análisis de los fenómenos de la naturaleza [Hayek, 1948, p. 78].

Estos “hábitos de pensamiento” han sido un factor clave de la percepción predominante entre los economistas sobre los fenómenos sociales. La influen-

cia de esta concepción se refleja en la dirección de las políticas públicas implantadas que buscan fortalecer los mercados, especialmente a partir de la década de los años ochenta, con la apertura económica producida en el mundo.

En América Latina, cuando se impuso abandonar las antiguas políticas “desarrollistas” y remplazarlas por una estrategia de mercado, adquirió sentido adoptar políticas de competencia y una legislación encaminada a estimular la apertura de los mercados. Confirmando la sentencia de Hayek, el sentido de estas políticas se orientó más allá de la retórica a favor de los mercados, por su concepción en la mente de los encargados de diseñar las políticas de apertura económica. En última instancia, éste vino a ser un factor determinante de la nueva estrategia de crecimiento.

### *El enfoque tradicional de las políticas de competencia*

Hasta la década de 1980, la agenda tradicional de las políticas de competencia había estado orientada a buscar el bienestar del consumidor, procurando la asignación óptima y eficiente de los recursos sociales escasos. Este enfoque, asociado a la Escuela de Chicago (Bork, 1978), se elaboró en el curso de un proceso iniciado con la evolución jurisprudencial en aplicación de la Ley Sherman (de 1890) en los Estados Unidos y otras leyes pertenecientes al régimen *antitrust*. Esta actividad de los tribunales se complementó con los avances en la teoría económica de los mercados, principalmente por los trabajos sobre la competencia monopolista de Edward Chamberlin y Joan Robinson hacia la década de 1930. Estos planteamientos teóricos derivaron hacia evaluaciones empíricas de las condiciones “imperfectas” de los mercados y la importancia de las barreras de entrada en la determinación de condiciones de competencia (Bain, 1956).

La visión convencional inicialmente dio lugar a una serie de intervenciones “estructurales” en el mercado dirigidas a atenuar lo que se percibía como una indebida concentración de poder económico; así se plantea en casos emblemáticos como los de Alcoa, Brown Shoe y otros (Bork, 1978). Esta visión, asociada a la llamada Escuela de Harvard, fue abandonada posteriormente al surgir evidencia empírica que claramente relacionaba la concentración con otras explicaciones distintas de la búsqueda de ganancias monopolistas, por ejemplo, la realización de eficiencias económicas superiores. La explicación aportada por Bain (1956), según la cual la causalidad entre estructura y conducta es unidireccional, fue remplazada por vi-

siones “dinámicas” del problema, las cuales consideraban la concentración como resultado de estrategias corporativas (Caves y Porter, 1977, pp. 241-262) sin otra finalidad que la generación de eficiencias económicas (Demsetz, 1982, pp. 386-393). Incluso, bajo la teoría de los “mercados contestables”, lo esencial no es tanto la concentración como la existencia de barreras al ingreso o salida (Baumol, Panzar y Willig, 1982).

A partir de estas ideas se ha ido consolidando un consenso en la aplicación de las políticas de competencia en el plano internacional. Según tal criterio, este tipo de política debe procurar esencialmente disciplinar a las empresas participantes en el mercado a fin de corregir “fallas de mercado”, cuya aparición haría caer los mercados en equilibrios subóptimos y, por tanto, normativamente indeseables.

Así, desde la visión “estructural y estática” asociada a la competencia se plantea una relación entre el comportamiento de las empresas con la estructura más o menos concentrada de los mercados. Esta visión ha quedado recogida en el llamado “Paradigma s-c-p” (Structure-Conduct-Performance). Cuanto más concentrados estén los mercados, en principio cabe esperar que las prácticas restrictivas de la rivalidad en éstos sea la expresión de una intención monopolista de obtener rentas de un consumidor inerme.

Elementos como las barreras que hacen inviable la presencia de innumerables competidores en el mercado alejan a los mercados “reales” de la competencia perfecta. La intervención del Estado es necesaria entonces para “acercar” la realidad “imperfecta” a una situación de mercado más equilibrada y, por consiguiente, a la asignación eficiente de los recursos. Naturalmente, esta visión no toma en cuenta los costos de información que implica para la autoridad estatal lograr dicho cometido. Tampoco considera la crítica epistemológica, más profunda, que contradice la idea de comparar conductas “reales” de mercado con situaciones “ideales” expresadas en modelos, donde no sólo hay una dificultad para alcanzar la perfección (Demsetz, 1979) sino también una incongruencia intelectual de base (Richardson, 1960), ya que los postulados de información perfecta que harían posible el cumplimiento del modelo (a saber, el aprovechamiento de las oportunidades de mercado abiertas por todos, donde se alcanza el equilibrio) son negados por el modelo mismo (pues una oportunidad que todos pueden aprovechar por igual no lo es para nadie).

De esta manera, es lógico suponer que el edificio construido por los conceptos creados para interpretar el comportamiento de las empresas en los mercados esté sujeto a la misma falencia.

Así, la explicación “estructural” de la competencia, que la visualiza a partir del modelo “desconcentrado” de la competencia perfecta o el “concentrado” de monopolio y oligopolio, está siendo objeto de reconsideración en la doctrina económica.

Por supuesto, este fenómeno está afectando la práctica de la política de la competencia, si bien a ritmos distintos, según el grado de conciencia de la autoridad sobre la relevancia de la crítica hecha al pensamiento convencional, y la aceptación entre los reguladores de las nuevas corrientes de pensamiento en torno a los mercados y la competencia, vistas como “procesos de adaptación” al cambio del entorno en el cual actúan las empresas, en lugar de concebirlas como estructuras estáticas cercanas o lejanas (según sea el caso) a modelos de competencia perfecta o monopolio. Con todo, el proceso de adopción de nuevas ideas ha sido lento, y quizá más intuitivo que consciente, ante la necesidad de dar solución a los problemas prácticos de promover la capacidad de las empresas para competir internacionalmente, lo que ha hecho necesario considerar problemas asociados a la competitividad del “marco” en el cual las empresas compiten en el plano local.

Precisamente, ha sido considerable el peso institucional ejercido por las políticas públicas intervencionistas tradicionalmente aplicadas en la región. Así, al apreciar los desarrollos jurisprudenciales en 10 años de aplicación de políticas de competencia, se observa que el desarrollo de la regulación antimonopolios en América Latina ha estado tradicionalmente vinculado con una visión estructural y estática de los mercados, tendiente a promover la intervención estatal para modular los efectos “negativos” de los arreglos corporativos empresariales, que son percibidos como expresiones de comportamiento monopolista, necesitado de control estatal.

Si se examina más de cerca esta percepción del problema de los mercados, se verá en ella una tendencia de continuidad con la visión dirigista de los mercados que fue tradicionalmente aplicada en la región antes de la apertura económica de la década de los ochenta. Si bien las medidas aplicadas se apoyaban en el argumento de promover “la asignación eficiente de los recursos”, obtenían un resultado similar al de las políticas de desarrollo, a saber, la alteración del curso natural de los mercados y, por supuesto, de la dinámica de la competencia.

En consecuencia, puede afirmarse que el paradigma utilizado para acercarse a la comprensión de las instituciones sociales (entre éstas, el mercado) ha sido en esencia el mismo antes y después de la apertura económica de la región. Así, de las políticas de fomento industrial que ensalzaban

la redistribución equitativa de los recursos sociales con miras a fortalecer la capacidad de desarrollo de los sectores menos favorecidos, se ha pasado a políticas de fomento de la competencia, cuya premisa orientadora (esto es, la eficiencia) impone un criterio de asignación “óptima”, en función del cual, paradójicamente, debe sacrificarse la propia asignación espontánea ocurrida en el mercado, si difiere de aquélla.

La “forma de comprender” los mercados y la competencia condujo a una particular concepción acerca de las conductas y las prácticas “tolerables” así como de las que deberían prohibirse. Pese a no ser propia de la tradición jurídica latinoamericana, la distinción entre conductas prohibidas automáticamente, una vez verificada su existencia (más comúnmente llamadas *per se* prohibidas), y las conductas sujetas a la comprobación de sus efectos negativos sobre la eficiencia económica y la competencia en el mercado (también llamadas conductas sujetas a la regla de la razón), fue casi unánimemente adoptada por las diversas autoridades de competencia de la región. De igual modo, el control de fusiones y adquisiciones, que antes nunca había sido aplicado, ha pasado a ser uno de los instrumentos preferidos por estas autoridades en la supervisión de los mercados, pese a que esta supervisión constituye la negación misma de la dinámica espontánea de los mercados.

Así, este paradigma explicativo de la visión sobre las relaciones de mercado y de la intervención correctiva de la autoridad sobre supuestas “fallas”, se convirtió en dominante cuando se inició la reforma económica que generó la apertura económica de América Latina en la década de los ochenta.

Como se dijo antes, esta visión de los mercados y de la competencia ha cambiado en la teoría económica frente a la incapacidad de la posición convencional para atribuir un papel a la coordinación empresarial que se produce en los mercados, más allá del recurso de calificarlas como una forma de “falla” que aleja a los mercados “reales” del modelo de competencia perfecta.

### *El nuevo enfoque de los mercados y la competencia*

El interés por evaluar mejor la función de los mecanismos de transmisión de información que las empresas utilizan para aprovechar oportunidades en los mercados ha moderado el rigor de la política de competencia frente a esos mecanismos, ampliando el rango de conductas consideradas ilegales solamente cuando se demuestren sus efectos anticompetitivos en el merca-

do, y limitando el espectro de conductas consideradas *per se* socialmente negativas, cuya demostración se considera innecesaria por hacer evidentes tales efectos.

El nuevo enfoque se funda en la idea de que la competencia surge de un proceso de “creación destructiva” (Schumpeter, 1950), en el que el grado de participación en el mercado depende de la creatividad, la innovación y el posicionamiento estratégico de las capacidades empresariales para procesar información de los consumidores y productores, que debe ser correctamente interpretada en el momento de tomar sus decisiones.

El contexto determinante de la actividad empresarial está signado por la incertidumbre y la especulación. Las empresas se hallan constantemente forzadas a medir el nivel de los recursos que deben dedicar hoy para alcanzar un nivel esperado de demanda agregada en el futuro. El problema surge, sin embargo, porque cualquier determinación acerca de los futuros niveles de demanda agregada será especulativa por definición. No obstante, las empresas toman decisiones (Richardson, 1960, pp. 29-46) en un proceso de ensayo y error que las obliga a experimentar con diferentes opciones de inversión en medio de circunstancias cambiantes. La condición de empresario demanda por ello que se preste atención a las nuevas oportunidades (Kirzner, 1973), de modo que “adviertan” que ciertas tecnologías de producción prevalecerán y que otras serán remplazadas, o que los consumidores modificarán sus preferencias, o las mantendrán. En suma, las nuevas circunstancias colocan al empresario ante el dilema de subir o bajar sus niveles de inversión presente para corresponder a la demanda agregada futura esperada.

¿De qué manera sucede esto? Según Richardson, al tomar sus decisiones los empresarios deben afrontar su incertidumbre y negociar arreglos institucionales con otros empresarios, según el tipo de inversiones que realizan, tanto las competitivas como las complementarias.

En el primer caso, si un empresario incrementa una inversión competitiva, entonces limita las de los demás, porque una expectativa de que se reduzca su capacidad para colocar en el futuro sus respectivas producciones motivará que en el presente se vean desestimulados a invertir. Richardson compara esta situación con la de una lotería muy especial, en la cual los que apuestan alcanzarán beneficios siempre que el nivel total de lo jugado no exceda una cierta suma, pues en caso de exceso cada jugador deberá soportar una pérdida proporcional. *Mutatis mutandis*, en el mercado se trata de que las inversiones competitivas actuales no generen una producción

que en el futuro sea mayor a la cantidad total de demanda agregada; luego, si ese monto se supera, deberán soportar pérdidas proporcionales a lo invertido en exceso. La pregunta es: ¿cómo pueden asegurarse los empresarios de que invertirán hoy la cantidad “máxima” óptima?

En el segundo caso, el incremento de una inversión complementaria debe ser suficiente para inducir a los demás a realizar inversiones complementarias a la primera. El problema entonces es: ¿cómo pueden asegurarse los empresarios de que otros invertirán hoy la cantidad “mínima”?

La respuesta se encuentra, en uno y otro casos, en la cooperación empresarial y el seguimiento de las acciones de los demás empresarios en el mercado. Los empresarios cooperan para disminuir el desperdicio que resulta de posibles equivocaciones debidas a conjeturas mal hechas o a información incompleta. En consecuencia, desarrollan el mencionado proceso de ensayo y error que les permite “descubrir” cuáles de sus expectativas iniciales vale la pena conservar.

Los empresarios se crean expectativas mutuas a través de ciertos arreglos dirigidos a dotarlos de seguridades sobre su futura situación. A título ilustrativo, con este fin pueden apoyarse en su experiencia comercial pasada; o bien, basan su juicio sobre la reputación de las empresas con las que negocian o compiten, lo que a su vez refleja la experiencia comercial de esas empresas con terceros; finalmente, recurren también a arreglos convencionales formalizados en contratos; si no es posible la vía contractual, las partes buscarán alinear su conducta con la de otros empresarios mediante “acuerdos de caballeros”, y así sucesivamente. Estos arreglos institucionales, y muchos otros, aunque son menos confiables que el suscribir un contrato de seguro, proveen a los empresarios de la suficiente certeza para realizar inversiones hoy que afectarán sus niveles de producción futura.

Obviamente, todas esas técnicas restringen las posibilidades de los empresarios para adoptar cursos “independientes” de acción; sin embargo, dicha limitación no es el resultado libremente escogido de monopolizar mercados, sino más bien la necesidad de coordinar actividades que prevengan pérdidas futuras por errores en la predicción. Dicho de otra manera, los empresarios no tienen libertad de acción real al decidir alinear su conducta con la de los demás, pues ésa es la única manera que tienen de conocer si deben o no deben invertir.

Además, tal cooperación no excluye en sí misma la posibilidad de rivalidad, pues el futuro es incierto, y tales acuerdos están constantemente sujetos a tensión a causa de los cambios imprevistos que las nuevas cir-



cunstancias introducen en las relaciones de mercado. Son esos cambios los que estimulan a los empresarios a ingresar en sectores antes no explorados, a innovar, a ser los primeros en desarrollar ciertos productos o tecnologías. Su conducta agresiva y alerta induce a que otros los sigan a fin de capitalizar las oportunidades que las empresas van descubriendo en el mercado.

Según el nuevo enfoque, no todas las estrategias empresariales tienen como objetivo poner en desventaja a sus competidores; por el contrario, en muchas ocasiones dicha situación es el resultado inevitable de las acciones llevadas a cabo por una empresa para disminuir sus costos de producción y distribución, mejorar la calidad de sus productos u otros fines que se encuentran dentro de la dinámica del proceso competitivo. A veces la tarea más difícil a la que se enfrentan las agencias de competencia es fijar el límite entre lo que va en pro de la eficiencia en el mercado y las situaciones en las que el objetivo es dañar al competidor. Quizá el factor que dificulta en mayor grado tal proceso sea el hecho de que las consecuencias de una determinada estrategia sólo son notorias en el largo plazo, razón por la cual las agencias de competencia en ocasiones deben prever lo que puede ocurrir en el futuro a partir del flujo de información que manejen en el presente.

De acuerdo con esta perspectiva, la permanencia de carteles o la consolidación de posiciones dominantes en el mercado son fenómenos transitorios, que se desmontan gracias a la innovación que se produce en el mercado. Por consiguiente, no interesa tanto reprimir posiciones dominantes, sino permitir que se produzca la innovación.

En este enfoque moderno, la política de competencia se visualiza esencialmente como un catalizador de las capacidades empresariales dirigidas a complementar y promover la competitividad internacional de las empresas, antes que como un instrumento para asignar los recursos económicos entre los distintos actores económicos, conforme a una fórmula de eficiencia social "óptima".

### *Atacar las barreras al ingreso a los mercados, no a su concentración*

Visto el moderno enfoque dinámico de la competencia y los mercados, la principal función de una autoridad de competencia debe orientarse hacia la remoción de los obstáculos y las barreras legales o institucionales al ingreso, permanencia y salida del mercado de empresas competidoras, antes

que a la medición de niveles de competencia. Esto impone una agenda de políticas completamente diferente de la convencional, en el sentido de procurar la eliminación de barreras al mercado en lugar de abocarse a la evaluación de los niveles de concentración “dentro” de los mercados.

Este enfoque de competencia es afín al objetivo de promoción de competitividad internacional mediante el fortalecimiento de las capacidades empresariales en el mercado nacional por la vía de su mayor exposición a la competencia. Las barreras gubernamentales y las regulaciones inadecuadas limitan la capacidad de las empresas para actuar libremente en los mercados. Las políticas estatales guiadas por criterios de asignación de recursos distintos de los expresados por los actores de mercado resultan más bien de la imposición de grupos de interés en busca de rentas, o simplemente de la no probada superioridad del criterio de distribución de riqueza social impuesto por la élite gobernante por razones de ideología, incluso cuando ésta responde a un criterio que está aparentemente a favor del mercado, como es el de “eficiencia” económica.

Siguiendo la idea de promover la competitividad internacional de la economía de un país, una política de competencia busca anular o eliminar las barreras que impiden a los mercados una mejor transmisión de la información necesaria para su funcionamiento óptimo.

Como promotora de la competitividad, una política de competencia ataca dos problemas que erosionan las ventajas competitivas de cualquier país exportador. En primer lugar, debe prevenirse el encarecimiento de los costos de producción causado por las restricciones anticompetitivas en los mercados, lo cual redundaría en precios artificialmente elevados sobre ciertos insumos protegidos y/o monopolizados. Un estudio sobre 54 países mostró que la existencia de una política de promoción a la competencia activamente aplicada es una de las variables más fuertemente asociadas al crecimiento del PIB per cápita, incluso en naciones en desarrollo (Porter, 2001).

En segundo lugar, esta política combate la ineficiencia en materia de exportaciones de una tradición empresarial rentista, poco apta para enfrentar los desafíos que implica la conquista de mercados en el exterior. Tal como lo exponen Sakakibara y Porter (2001), existe una correlación entre la intensidad de la competencia en los mercados domésticos, los aumentos de la productividad, el desarrollo de aptitudes empresariales y, finalmente, el éxito en las exportaciones. Desde esta perspectiva, la ganancia de competitividad y la entrada en mercados muy disputados no resulta del fomento dirigido a crear empresas exportadoras fuertemente protegidas de la competencia en

el plano nacional, sino del fomento a la competencia en el mercado nacional como estrategia de fortalecimiento de las capacidades empresariales necesarias para entrar a los muy disputados mercados extranjeros.

Estas restricciones probablemente repercutan de forma negativa en el bienestar de la sociedad y el óptimo funcionamiento de las industrias indicadas, *pues elevan el costo de los insumos a los productores, erosionando su competitividad*, y se reflejan en precios más elevados y de peor calidad para el consumidor final. Por ello, además del impacto negativo sobre la competitividad internacional, tales restricciones perjudican el bienestar de la sociedad en su conjunto.

En países en desarrollo como los centroamericanos, estas barreras a la competencia interna pueden comprometer sensiblemente el desempeño de la economía, al punto de frustrar las posibilidades de aprovechar las ventajas resultantes de la inversión extranjera directa (IED) en la economía desde la década de los noventa para competir internacionalmente.

En los informes de competitividad internacional, los países centroamericanos aparecen, en conjunto, situados en los niveles más bajos de clasificación internacional (véase el cuadro II.1).

CUADRO II.1. *Competitividad internacional de Centroamérica*

<i>País</i>	<i>World Economic Forum (2003)</i>	<i>Cato Institute</i>	<i>Índice de libertad económica (2003)</i>
El Salvador	57/80	23/123	26/156
Nicaragua	75/80	60/123	72/156
Honduras	76/80	73/123	80/156
Guatemala	70/80	64/123	56/156
Costa Rica	43/80	26/123	44/156

FUENTE: World Economic Forum, *Economic Freedom Index*, Cato Institute, 2003.

De los diversos componentes que integran estos indicadores de competitividad (política macroeconómica estable, gasto público, nivel de tecnología y regulaciones estatales al crédito, el trabajo y los negocios, entre otros) se observa que el factor de estabilidad institucional y respeto al Estado de derecho (*rule of law*) comporta una variable fundamental en la determinación de niveles de competitividad internacional. En este ámbito, sin embar-

go, es donde precisamente acusan la mayor deficiencia en promedio los países centroamericanos, igual que el resto de América Latina.

En consecuencia, existen otras razones estructurales distintas de la infraestructura de capital humano y físico por las cuales no es posible desarrollar al máximo el potencial que ofrece la inversión privada. Entre éstas, cabe subrayar las carencias de la infraestructura institucional de derechos, que impide que los mercados transmitan información confiable y transparente a los agentes económicos, de forma tal que éstos se vean inducidos a tomar decisiones empresariales eficientes y productivas. Naturalmente, las operaciones de mayor costo transaccional reducen la eficiencia productiva e impiden a las industrias competir de forma efectiva en los mercados internacionales.

Las distorsiones producidas por medidas del gobierno son en alto grado responsables de los comportamientos empresariales restrictivos de la competencia, ya sea con barreras administrativas generales a la entrada y salida, o con intervenciones directas en las industrias, que se evidencian en numerosos casos en los que nuevas leyes o nuevas prácticas administrativas podrían interferir en la presión competitiva natural de los mercados. Los efectos adversos de la regulación del sector público sobre la competencia desempeñan un papel muy importante, sobre todo en los países en desarrollo. La combinación de instituciones débiles y la falta de recursos financieros se traducen a menudo en un exceso de regulaciones y en burocracia administrativa. Además, las exigencias de grupos de presión privados a menudo tienen como resultado nuevas regulaciones encaminadas a proteger a determinados actores económicos contra una supuesta competencia desleal, sin que en ningún momento se evalúen técnicamente dichas quejas o el impacto que tendrían las medidas adoptadas. Ambos asuntos son de gran importancia en los países centroamericanos, como lo revelan los estudios de competitividad señalados anteriormente.

Precisamente, los gobiernos centroamericanos han desplegado un gran esfuerzo en promover la apertura de sus economías y acrecentar la libertad económica de sus países, como lo muestran los indicadores de competitividad. Por ejemplo, el índice de libertad económica (2003) ubica en el menor puntaje (Hong Kong) a las economías más libres y menos reguladas, y asigna el mayor puntaje (República Popular Democrática de Corea) a economías altamente intervencionistas y centralizadas (véase el cuadro 11.2).

Es interesante notar que, pese al avance logrado en promover la libertad económica y la reducción de costos transaccionales en los países cen-

CUADRO II.2. *Posición relativa de países centroamericanos en el índice de libertad económica*

Posición	País	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
1	Hong Kong	1.45	1.35	1.30	1.30	1.30	1.30	1.40	1.30	1.30
26	El Salvador	2.25	2.05	1.95	2.00	2.15	2.40	2.40	2.45	2.65
44	Costa Rica	2.65	2.65	2.85	2.95	2.95	2.95	2.95	2.95	2.90
56	Guatemala	2.80	2.80	2.70	2.70	2.65	2.70	2.70	2.85	3.05
72	Nicaragua	3.00	3.15	3.45	3.60	3.60	3.50	3.70	3.60	4.00
80	Honduras	3.05	3.15	3.35	3.35	3.45	3.25	3.35	3.30	3.25
156	República Popular Democrática de Corea	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00

FUENTE: G. O'Driscoll *et al.*, *Índice de libertad económica*, 2003, The Heritage Foundation-The Wall Street Journal, Washington, 2003.

troamericanos, el progreso ha sido lento y sufrido altibajos. Esto revela la dificultad que afrontan las reformas económicas en países con entornos institucionales adversos a su implantación, como es el caso de los centroamericanos.

Así, la debilidad institucional ocasiona que en muchos países en desarrollo el gobierno esté sometido a una continua presión de grupos de interés para que introduzca medidas proteccionistas en forma de legislación o regulaciones administrativas. Entre otras, cabe recordar las demandas de productores agrícolas para que se incrementen los aranceles de importación y para que se subvencionen servicios de almacenamiento, o peticiones para que se limite la participación de capitales extranjeros en sectores de servicios donde pueden resultar afectados intereses locales (transporte por carretera, servicios profesionales y otros) y se restrinja total o parcialmente el volumen de servicios ofrecidos por las empresas extranjeras. En ausencia de una autoridad de competencia, los gobiernos difícilmente disponen de medios para juzgar la validez de estas quejas y el posible impacto de las medidas exigidas sobre la economía en general, por lo que la mayoría de las veces sus decisiones son políticas en lugar de económicas.

En otras palabras, la incapacidad del Estado para crear reglas claras de funcionamiento del mercado conduce a que la actuación de las empresas

esté condicionada por numerosas lagunas que se aprovechan para extraer renta del consumidor, ya sea en forma de privilegios obtenidos del Estado para la explotación exclusiva o preferencial de actividades económicas, o bien, en ausencia de tales monopolios legales, por medio de conductas de exclusión y explotación. En ambos casos el problema tiene su origen en la indefinición normativa con respecto a los derechos de propiedad de los actores económicos.

Un ente que promueva la competencia, dotado de un claro mandato para analizar el impacto de las nuevas leyes y regulaciones administrativas sobre la competencia y los mercados, puede ser de gran utilidad para prevenir estos problemas. Estos análisis deberían basarse exclusivamente en criterios técnicos de costo-beneficio para las empresas. Con este carácter, dicha agencia debería poder hacer recomendaciones al gobierno, e incluso podría evitar la adopción de regulaciones que impongan cargas excesivas o distorsionen la competencia en los mercados.

### *Iniciativas de acción: atacar las barreras impuestas por el Estado*

En suma, una política de competencia puede contribuir positivamente a reforzar el Estado de derecho, lo que constituye la infraestructura institucional capaz de articular eficientemente las relaciones de mercado. En este sentido, se identifican cuatro ámbitos de acción para una política de competencia.

1. En primer lugar, la autoridad de competencia puede *promover la simplificación de normas y prácticas administrativas* que ocasionan trabas a la actividad económica, obstaculizando la posibilidad de que los empresarios puedan constituir empresas y organizar la estructura corporativa de sus negocios con la rapidez exigida por la dinámica cambiante de los mercados. Una característica común en los países latinoamericanos es la existencia del considerable sector informal de la economía, que en muchos países (Bolivia, Nicaragua, Ecuador) excede 50% de la fuerza laboral productiva. La autoridad de competencia debería promover la simplificación de trámites, e incluso la legislación de la materia puede establecer disciplinas orientadas a conservar la transparencia de los mercados.

2. Por otra parte, la autoridad de competencia puede *actuar como fiscal del orden público económico* para promover la desregulación de la economía ante los tribunales, liberando la actividad económica de trabas introducidas por leyes inconstitucionales que regulen o limiten la actuación de

los particulares en el tráfico económico. En este sentido, cabe notar que la debilidad institucional en la protección de los derechos económicos en América Latina está asociada frecuentemente a la inexistencia de una institución pública que sirva de fiscal en estos casos. Así, las fiscalías y defensorías del pueblo constituidas en muchos países ven su actividad vinculada con la protección de los derechos humanos; esto es, como una actividad protectora de los derechos políticos, más que de los económicos. De esta manera, la labor que puede efectuar la autoridad de competencia como *ombudsman* de los derechos económicos podría llenar un vacío institucional. El ámbito de actuación en estos casos abarca los monopolios legales que constituye el Estado por tiempo indeterminado sin sujetarse a las pausas constitucionales (estancos y monopolios indefinidos en el tiempo), o el caso en que el Estado implante reglas que, privilegiando la actividad de algunos beneficiados —lo que suele suceder en el caso de exoneraciones recibidas por las empresas públicas—, dificulten la actividad de competidores privados en el mercado. Este campo abarca, entonces, la imposición de disciplinas relativas a ayudas del Estado, a fin de que éstas no constituyan en sí mismas obstáculos a la competencia.

3. Además, los entes de competencia pueden desarrollar una labor intensa en la *identificación de mecanismos que replacen la actividad de asignación impuesta por el Estado mediante mecanismos contrarios al mercado*. A menudo sucede que la dinámica institucional de búsqueda de rentas ha consolidado mecanismos de organización de la actividad económica que resultan contrarios a la lógica de mercado, donde una iniciativa técnica dirigida puede cambiar el juego institucional establecido por otro económicamente más eficiente. Un ejemplo de ello es la propuesta instrumentada a partir de 1999 en Venezuela para promover la creación de una bolsa de productos agrícolas en ese país. Esta iniciativa de la Superintendencia ProCompetencia permitió remplazar el muy ineficiente sistema arbitrado por el Ministerio de Industria y Comercio de asignación de recursos para la siembra por medio de la negociación política entre la agroindustria y los gremios campesinos, donde año tras año se defraudaban los precios de compra de cosecha pactados al inicio del periodo, dando lugar a una elevada conflictividad en el sistema. A raíz de la introducción de un régimen de mercado los campesinos conocen con mayor certeza los precios probables de compra de cosecha, antes de efectuar la inversión (“futuros”), con lo cual disponen de la información necesaria para anticipar en qué rubros deben invertir, lo cual minimiza su riesgo comercial.

4. Finalmente, la autoridad de competencia *puede efectuar un análisis previo del costo y beneficio resultante de introducir cierta legislación económica*. De esta manera, la autoridad de competencia realiza una actividad preventiva en pro de la transparencia del sistema de reglas del mercado, al habilitar al ciudadano común para que éste cuente con mejor información respecto de las consecuencias de apoyar políticamente ciertas iniciativas de ley y ejercer con mejor posibilidad su control como constituyente.

*Iniciativas de acción: atacar las prácticas empresariales en tanto sean susceptibles de crear barreras al acceso de terceros*

La conclusión preliminar que surge de las consideraciones anteriores es que la tarea de una agencia de competencia en los países centroamericanos no puede limitarse a la detección de los casos, muy puntuales por lo demás, de prácticas puramente empresariales que sean capaces de obstaculizar los mercados. En nuestro caso, la omnipresencia del Estado en su condición ordenadora de los mercados hace imperioso que la tarea de una agencia de competencia se deba orientar hacia las causas de ineficiencia asociadas a la formulación de reglas de mercado opacas establecidas por el Estado, antes que a las prácticas privadas. Esto no significa, por cierto, que no exista necesidad alguna de tratar los casos de restricciones empresariales introducidas a la competencia. Sólo se sugiere la idea de que la importancia relativa de estas restricciones es menor de la que suele atribuírsele en el lenguaje de las leyes de competencia.

Precisamente, como lo revelan las estadísticas de competitividad, el problema de falta de desarrollo de muchos países reside en su incapacidad institucional para acumular capital productivo, entendido no como la riqueza económica creada o acumulada, sino como los activos productivos necesarios para generar futura riqueza (Callahan, 2002). La distinción es sutil pero importante: aquella política de competencia vista como un mecanismo para prevenir o corregir la concentración económica, por percibir a ésta como causante de la falta de competencia, tiende a convertirse en un mecanismo de política distributiva opuesto a la finalidad misma de la política de competencia, que es intentar eliminar barreras que interfieran en el funcionamiento de los mercados. Paradójicamente, existe el riesgo de utilizar la política de competencia con un propósito semejante al de la planificación intervencionista supuestamente objeto de reconsideración.



Por esta razón, conviene actuar con suma cautela en la evaluación de dichos casos de competencia. Las sugerencias que se proponen al respecto se exponen a continuación.

1. La política de competencia debe identificar claramente su objetivo de acción alrededor del *desmantelamiento de las barreras del mercado*, antes que atacar su concentración. Esto da preferencia a la aplicación de medidas contra carteles y conductas unilaterales antes que controlar las fusiones y adquisiciones.

2. Igualmente, la eliminación de barreras supone que debe promoverse la aplicación de políticas complementarias a la de competencia (política de apertura comercial, de apertura a las inversiones en servicios y otras), cuya implantación puede resultar mucho menos onerosa que aquellas orientadas hacia el control de la concentración en los mercados, y que promueven de manera eficaz las restricciones impuestas a terceros para entrar en el mercado.

3. La autoridad de competencia debe considerar la necesidad de incorporar en su campo de acción la represión de actos de competencia desleal (publicidad falsa o engañosa, imitación de productos y denigración comercial, entre otros), cuya existencia erosiona las expectativas de las empresas en los mercados, ya que desplazan por medios ilícitos la clientela (la demanda) de la víctima a favor de quien comete la falta ética. Estas barreras con frecuencia dificultan de modo ilegítimo la permanencia de quienes operan en el mercado.

4. Los carteles deben ser atacados mientras existan normas legales que habiliten su creación y mantenimiento (tarifas cartelizadas de honorarios profesionales, aplicadas por intermedio de una regulación profesional establecida en la ley de colegiación). Más que el acuerdo o cartel mismo, son estas normas habilitadoras las que impiden hacia su interior comportarse de modo distinto del previsto en el cartel, y a quienes están fuera, poder participar libremente en el mercado. Los demás casos de carteles es probable que no resistan la competencia de terceros, por lo que la autoridad de competencia debe concentrarse en evitar que se generen dificultades al ingreso de dichos terceros al mercado.

5. Más significativos son los problemas derivados de la actuación de operadores dominantes cuando éstos controlan la infraestructura física por medio de la cual tienen que acceder terceros. En estos casos, es preciso delimitar claramente el alcance de los derechos de tales operadores, de manera que no establezcan condiciones de acceso imposibles de cumplir. Por

supuesto, en múltiples casos los requisitos de acceso son inevitables si se desea mantener la condición técnica de la ruta de acceso. En otras palabras, no puede obligarse al operador dominante a conectar un número indefinido de operadores en las rutas que controla, si ello pone en riesgo la estabilidad de la ruta misma. Para la asignación eficiente de los recursos existen mecanismos de licitación que permiten adecuar el ingreso de operadores en condiciones no discriminatorias. La autoridad de competencia debe vigilar que ello se efectúe con la regularidad necesaria, dependiendo de la industria de que se trate. Asimismo, la autoridad de competencia debe estar atenta a que la evaluación de la condición dominante del operador tenga en cuenta el ritmo de innovación de la industria, a fin de no limitar la definición y, por tanto, la condición del operador, que podría aparecer como dominante cuando en realidad no lo es, dada la presencia de numerosos competidores potenciales resultantes de la acelerada innovación del sector examinado.

6. La autoridad de competencia debe tener un mandato y visión amplios para atacar todo tipo de barreras que puedan afectar la entrada, permanencia o salida del mercado. Éste es el caso de las normas técnicas y profesionales impuestas al ejercicio de una actividad económica, a fin de evitar que se conviertan en prácticas excluyentes, como es el caso del boicot entre competidores. También es el caso de condiciones impuestas a las empresas en caso de atraso o quiebra, que debe ser un procedimiento expedito para renovar a la brevedad los activos de las empresas.

7. Dado que en todos los casos se requiere la demostración de los efectos excluyentes de las prácticas impuestas, no es posible, en sana justicia, calificar práctica o conducta alguna como restrictiva *per se*.

En conclusión, la falta de competencia está asociada al entorno de reglas para el comercio de las empresas. Es por tanto un problema institucionalmente complejo que supone la posibilidad de que el gobierno pueda vigilar los mercados a fin de detectar en el comportamiento anticompetitivo pruebas que obliguen a modificar las reglas que disciplinan dichos mercados. Ocasionalmente, esto puede suponer examinar variables de mercado como el nivel de concentración o la participación de empresas dominantes en ciertas industrias, como indicador del funcionamiento de dichas reglas. Pero en el caso de los países centroamericanos, al igual de en muchas economías pequeñas, es de esperarse que los mercados posean un alto grado de concentración industrial, dadas las bajas economías de escala existentes. La función de una oficina de competencia consiste en identificar si

dicha concentración obedece a una condición natural del mercado, o si tiene su origen en posibles cuellos de botella y trabas artificialmente creadas por la intervención estatal o por las restricciones anticompetitivas de las empresas.

#### LA COORDINACIÓN EFICIENTE DEL JUEGO DE ECONOMÍA POLÍTICA

El segundo ámbito institucional de análisis está dado por el juego de economía política entre los diversos actores encargados de participar en la asignación de derechos que se establece en la aplicación de una política de competencia entre la autoridad de competencia y otros “jugadores”: abogados, expertos, testigos, jueces, economistas, empresarios y otras autoridades reguladoras de sectores de servicios públicos.

Este campo está fundamentalmente condicionado por el entramado jurídico que abarca desde la investigación de los mercados, pasando por la apertura de procedimientos administrativos sancionadores y la apelación, hasta la culminación del proceso en la instancia judicial.

En este ámbito hay cuatro áreas que conviene examinar: primero, la independencia de las autoridades de competencia; segundo, la cobertura del ente en cuanto a las materias investigadas; tercero, la necesidad de defender las garantías procesales de las empresas investigadas, y, finalmente, la relación orgánica del ente de competencia con otros entes reguladores sectoriales.

#### *Autoridades administrativas independientes*

En este orden, la experiencia muestra que los países latinoamericanos en general han optado por la creación de autoridades administrativas especializadas para aplicar la política de competencia, ya sea en la forma de superintendencias (Colombia, Venezuela), o de comisiones administrativas (Costa Rica, Brasil, Perú).

En este sentido, el fenómeno de proliferación de las autoridades de competencia no ha sido muy distinto al de creación de entidades técnicas especializadas, con capacidad cuasijurisdiccional, en campos de la economía donde el poder judicial se ha mostrado incapaz o incompetente para responder adecuadamente a los requerimientos técnicos impuestos por la regulación: bancaria, de seguros, telecomunicaciones, electricidad, etc.

Así, la incapacidad del poder judicial para asignar eficazmente derechos en materias de alta complejidad técnica ha motivado la necesidad de sustraer la asignación primaria de derechos de la esfera de competencia del poder judicial a la administración pública, por intermedio de organismos técnicos especializados.

Por otra parte, la necesidad de dotar a tales instituciones de la credibilidad técnica necesaria ha hecho indispensable confiar su administración a organismos esencialmente disociados de las decisiones de política económica. Ésta es la razón por la cual se ha evitado constituir tales entidades a cargo de los ministerios de desarrollo económico o de industria y comercio, dado el carácter político que guía su actuación. Se ha percibido correctamente que la administración transparente de los derechos en conflicto en el mercado es incompatible con los mecanismos políticos en el seno de la administración pública. Estos mecanismos políticos tienden a reproducir el mecanismo rentista de asignación de los recursos sociales, que condiciona de esa manera la asignación de los derechos a la presión política antes que a la eficiencia social. Por ello, la resolución de casos concretos obliga a los ministros del despacho respectivo a asumir tareas de jueces administrativos para las cuales no están preparados ni son su función específica natural.

El refuerzo de la independencia de las autoridades de competencia suele darse en tres esferas:

1. *En la designación de sus miembros.* La designación debería hacerse mediante el concurso de los poderes Ejecutivo y Legislativo, a fin de reforzar políticamente la autoridad del organismo de competencia. Además, tales miembros deberían tener una estabilidad mínima en sus cargos y sólo ser removidos por causas calificadas.

2. *En la revisión de las decisiones que dictan.* Generalmente se establece que las decisiones emanadas de autoridades de competencia no serán objeto de revisión por la autoridad política (*i. e.*, ministerios de adscripción, gabinete económico y otros). La única revisión posible es aquella ante el Poder Judicial, por un tribunal de alto nivel.

3. *En las fuentes de financiamiento.* La independencia de las autoridades respecto de las asignaciones presupuestarias otorga un campo de actuación propio, no interferido ni sujeto a presiones. Por esta razón, las autoridades de competencia suelen constituirse como entidades jurídicamente autónomas con patrimonio propio.

*Ámbito de cobertura de la actuación de una autoridad de competencia*

Ahora bien, aclarada la razón que justifica la creación de organismos administrativos independientes y técnicos, la cuestión por resolver es la cobertura de asuntos que debería tratar. En otras palabras, ¿debe considerar asuntos de competencia exclusivamente, o áreas conexas vinculadas con su actuación administrativa?

La primera constatación necesaria es que la “libre competencia” es un tema “transversal” que toca estrechamente diversas políticas públicas asociadas a la defensa de los derechos económicos, entre las cuales cabe citar la propiedad intelectual, la protección al consumidor, las normas contra la competencia desleal, las normas técnicas y estándares, entre otras. Por esta razón, quizá sea mejor representar la defensa de la libre competencia como un concepto axiológico alrededor del cual se ha ido consolidando la definición de políticas estatales en pro de la mejor organización de las transacciones económicas en los mercados, especialmente a partir de la década de los ochenta en América Latina. Por tanto, asume un carácter orientador y “superior” en la conformación de tales políticas.

Esto se verifica en que las condiciones para la aplicación de las políticas de libre competencia, *stricto sensu*, solamente se pueden dar si existe libre competencia en un sentido amplio. De esta manera, el adjetivo de “libre” atribuido a la competencia en los mercados es simplemente un calificativo cuyo valor es contingente en relación con las normas que condicionan la entrada de las empresas en el mercado. Así, una empresa que no cumpla las normas mínimas establecidas profesionalmente (aprobadas o no aprobadas por el Estado) se encontrará en condiciones distintas para competir con aquellas que no las alcanzan. Por otra parte, una empresa a la que se plagia su invención padecerá una situación de desventaja competitiva en el mercado que la inhibe en su actividad productiva. De la misma manera, la necesidad de una patente para la explotación de una invención de alto valor condiciona la “libre” competencia de quienes no poseen el derecho a explotar esa actividad, pero bajo ningún motivo puede considerarse como una barrera a la entrada impropia, ya que éstos carecen del derecho de propiedad sobre la invención. De modo que la libre competencia, para ser genuinamente calificada como tal, ha de tomar en cuenta ámbitos relacionados que le dan sentido y forma.

En diversos casos, la referencia cruzada de temas se da en la propia legislación, como en las normas de propiedad intelectual que consagran dis-

posiciones en relación con el “abuso” de una posición dominante derivada del ejercicio de un derecho de patente, o con contratos de tecnología que establezcan condiciones restrictivas, donde es posible la concesión a terceros de licencias obligatorias previa opinión de la autoridad de competencia.

En otros casos, la relación surge sin necesidad de normativa alguna, sino simplemente de la misma esencia de la materia debatida, como es el caso de las disposiciones en materia de competencia desleal dirigidas a evitar la imitación de productos, que es una práctica cuyos efectos tienden a desplazar competidores del mercado.

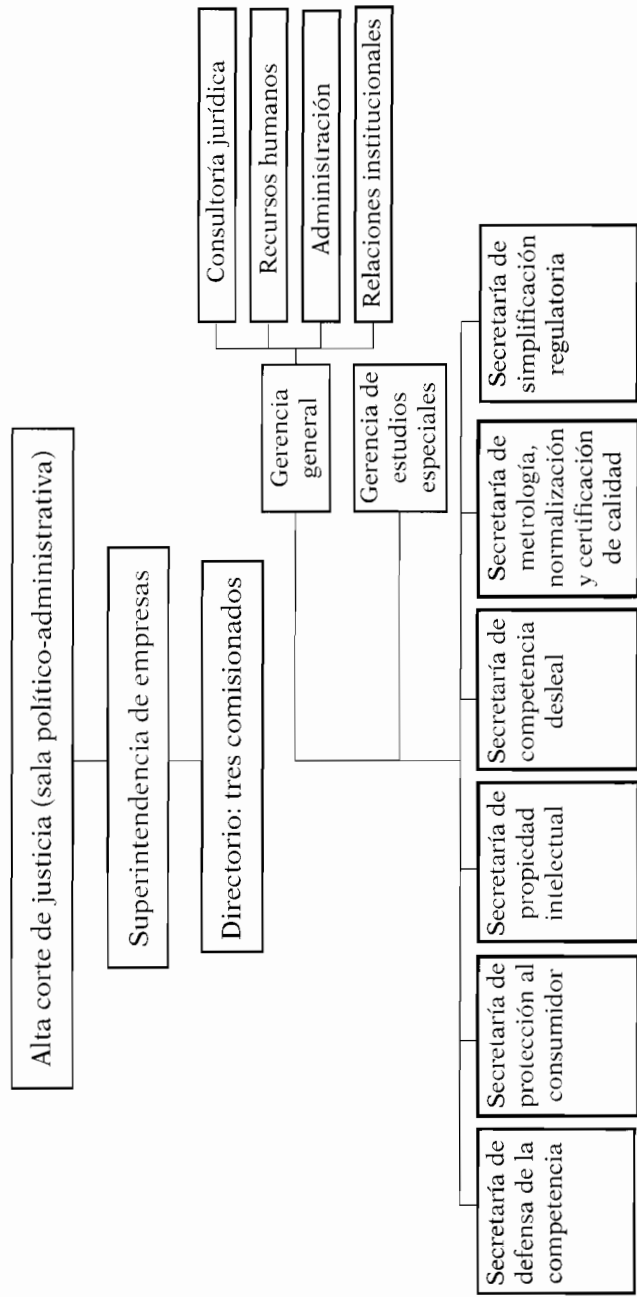
Estas consideraciones ponen de relieve la necesidad de establecer vínculos muy estrechos entre autoridades encargadas de estos temas. En la primera ola de legislaciones sancionadas, luego de la apertura económica de la década de los noventa, estas autoridades fueron generalmente establecidas independientes unas de las otras, si bien con ministerios de adscripción comunes (Argentina, México y Venezuela). Sin embargo, la necesidad de cohesionar y coordinar sus actividades de modo más intenso ha inducido a varios países a establecer organismos multifuncionales encargados de administrar estos asuntos, si bien a través de comisiones o secretarías técnicas autónomas. Éste es el caso de Perú (el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad o Indecopi), Colombia (Superintendencia de Industria y Comercio) y Panamá (Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor). Dado el ahorro de gastos —pues se evita la multiplicación de cargos administrativos y de apoyo— y la capacidad ampliada y presencia más efectiva en la sociedad, éste parecería ser el modelo adecuado para la implantación de políticas de transparencia de mercado y de competencia en Centroamérica. La estructura modelo de un organismo multifuncional se expone en el diagrama 11.2.

Cabe destacar que las apelaciones dirigidas contra decisiones de este organismo las resolvería un tribunal de alta jerarquía judicial. De esta manera se evita la demora innecesaria de los procedimientos y se atribuye a la materia la importancia que requiere.

### *Garantías procesales de los investigados*

La aplicación de la política debe asegurar la integridad de los derechos de los investigados y la transparencia en la aplicación de la normativa, lo que es indispensable para reforzar la legitimidad del organismo frente a la sociedad.

DIAGRAMA 11.2. Estructura de un organismo “modelo” de defensa de la competencia



Esta necesidad obliga a preservar los derechos procesales de los investigados en distintos ámbitos. Primero, en la separación de funciones de investigación, sustanciación y decisión; segundo, en los derechos al control de la información que utiliza la autoridad para probar la existencia de una conducta prohibida; tercero, en la evaluación de la prueba que emplea la autoridad para demostrar la existencia de conductas restrictivas, y, finalmente, en la determinación moderada de las sanciones que deben ser aplicadas en caso de infracción.

En primer lugar es necesario distinguir las funciones que cumplen los diversos niveles de decisión en un procedimiento de sanción. En este sentido, el procedimiento comienza con la investigación preliminar que realiza el ente, ya sea de oficio o por noticia *criminis*, sobre un sector particular de la economía en que se precisa indagar la presunta existencia de conductas restrictivas de la competencia. En caso de producirse un volumen de indicios suficientes que hagan presumir la existencia de una conducta prohibida, la autoridad de competencia puede abrir el procedimiento. Luego, es necesario que los funcionarios encargados de la averiguación o investigación preliminar sean separados del caso, y que éste sea encomendado a funcionarios distintos, a fin de adelantar las gestiones relativas a la sustanciación del procedimiento sancionador. Estas gestiones comprenden la presentación de los alegatos y descargos, así como la aportación probatoria en su respaldo. Terminada la sustanciación, se requiere que el ente encargado de decidir la controversia no esté influido por la opinión de quienes han venido argumentando el caso en contra de las empresas implicadas, especialmente si el procedimiento ha sido abierto de oficio por iniciativa de la misma autoridad de competencia. Por ello, la propuesta de decisión preparada por los instructores debería ser objeto de discusión por quienes estén encargados de emitir la decisión final.

Por supuesto, la separación de funciones de investigación, sustanciación y decisión persigue asegurar la mayor imparcialidad posible en la evaluación del estatus de las empresas implicadas. Pero no es ésta la única condición necesaria para asegurar su derecho a la defensa. Existen otros mecanismos procesales dirigidos a este mismo fin.

Así, en segundo lugar es necesario que la autoridad desarrolle poderes de investigación suficientes para procurar la mayor cantidad de elementos fácticos posibles al expediente, de modo tal que se asegure la justicia en la decisión del caso. Ahora bien, dichos poderes de investigación deben sujetarse a los parámetros procesales establecidos para recabar pruebas en ge-



neral. Dispensando la necesidad de que éstas sean autorizadas por una autoridad judicial, como suele suceder en otras materias, es imprescindible delimitar con claridad el ámbito de actuación de la autoridad al realizar inspecciones, requisas y recolección de pruebas. Así, debe asegurarse que la solicitud de las mismas precise el hecho que se desea demostrar con ello, ya que no es posible solicitar pruebas sin un propósito bien determinado.

En tercer lugar, se impone reconocer que la verificación de conductas restrictivas debe estar sometida a los mismos principios de carga de la prueba acreditados para el procedimiento en general. Bajo estos principios, quien alega un hecho debe probarlo, y quien quiera exceptuarse de éste debe demostrar el motivo que genera la excepción. Por tanto, la defensa de las garantías procesales de los investigados requiere que éstos sean redimidos de demostrar que sus conductas no lesionan el interés colectivo; por el contrario, son los acusadores quienes deben demostrar que, efectivamente, la conducta cuestionada reporta un daño al mercado.

No siempre es aceptada esta tesis, especialmente en el caso de prácticas como el cartel de precios, cuya sola realización resulta difícil de justificar como conducta que comporta beneficios a la sociedad. En realidad, ésta es una apreciación equívoca de la naturaleza de un cartel y de las causas que lo hacen potencialmente dañino para la sociedad. Sucede que quienes defienden un tratamiento de ilegalidad *per se* contra este tipo de conductas pierden de vista que sus efectos negativos —impedir a terceros competir libremente— son causados por la existencia de barreras impuestas sobre esos terceros, barreras que frecuentemente asumen la forma de normas jurídicas, donde actuar de un modo distinto a como lo prevé la norma —esto es, de competir— es prácticamente imposible sin incurrir en una ilegalidad. Luego, las conductas que suponen la alineación de precios entre competidores en sí mismas no tienen por qué traer consigo un menoscabo de la eficiencia, especialmente si aquéllas son examinadas en el largo plazo, en cuyo término la alineación actual permitiría la realización de inversiones conjuntas que de otro modo serían imposibles.

Esta acreditación de las cargas probatorias exige que la autoridad de competencia disponga de todos los medios necesarios para la obtención de pruebas, a fin de demostrar la existencia de conductas mediante la prueba de indicios o presunción *hominis*, la cual adquiere fuerza en la medida en que acumula más elementos indiciarios.

Finalmente, en busca de la transparencia de la legislación, deben establecerse sanciones ejemplares, pero no indeterminadas, de modo tal que su

aplicación se sujete a los principios de proporcionalidad al daño, los cuales deben ser claramente establecidos en la legislación respectiva.

*La relación de la autoridad de competencia  
con los entes reguladores sectoriales*

De similar importancia hay que considerar la relación entre los entes encargados de la regulación de sectores de infraestructura (agua, electricidad, telecomunicaciones) o de sectores específicos (banca, seguros) y la autoridad de competencia.

En este campo se afronta el problema de normar bajo estándares de competencia, los cuales por definición son comunes a todos los sectores. En cambio, la regulación sectorial a veces puede requerir la creación de normas de transición que permitan recapitalizar la empresa operadora dominante en el sector, anteriormente sujeta a una condición de empresa estatal y, por tanto, necesitada de inversiones extras luego de la privatización. Por lo general, los inversionistas sólo están dispuestos a adquirirla si se mantiene su condición especial y privilegiada de monopolio legal por un periodo de transición. Éste es el caso de las empresas operadoras dominantes en telecomunicaciones, como la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV) o Teléfonos de México (Telmex).

La relación entre los entes de competencia y los reguladores sectoriales puede complicarse cuando ambos son creados con competencias concurrentes para asuntos relativos al comportamiento del mercado. En tal caso pueden presentarse conflictos de competencia, decisiones contradictorias y lagunas regulatorias que provoquen distorsiones en el mercado.

La pregunta que se plantea es: ¿cómo asegurar que la regulación sectorial no prevalezca sobre la promoción de la competencia?

Al respecto debe considerarse que los problemas de competencia característicos de los sectores de infraestructura están asociados al acceso de competidores del operador dominante situados “aguas abajo”. Para ello, deberían seguirse los siguientes lineamientos dirigidos a crear condiciones mínimas de competencia.

1. La actuación de los entes reguladores sectoriales es subsidiaria y sólo procede en aquellos supuestos en los que el mercado y los mecanismos de libre competencia no sean propicios a la satisfacción adecuada de los intereses de los usuarios. En caso de duda sobre la necesidad de establecer re-

gulaciones, se optará por no regular, y entre varias opciones igualmente efectivas de regulación económica se escogerá la que menos limite la autonomía privada. En tal sentido, la adopción de una regulación deberá sustentarse en la existencia de monopolios u oligopolios; existencia de barreras legales o económicas significativas de acceso al mercado, o niveles significativos de asimetría de información en el mercado correspondiente entre las entidades prestadoras, por un lado, y los proveedores de servicios y los usuarios, por otro.

2. Las normas de libre competencia son supletorias a las regulaciones especiales que dicten los entes reguladores sectoriales en el ámbito de su competencia. En caso de conflicto entre las regulaciones sectoriales y las normas de libre competencia, se preferirá la aplicación de las primeras.

3. El análisis de las decisiones relativas a la regulación especial tendrá en cuenta todos los aspectos y efectos de la regulación, incluyendo tarifas, calidad, incentivos para la inversión, incentivos para la innovación, condiciones contractuales y todo otro aspecto relevante para el desarrollo de los mercados y la satisfacción de los intereses de los usuarios. En consecuencia, deberá evaluarse el impacto que cada uno de estos aspectos tiene en las demás materias involucradas.

4. Garantizar a los proveedores de servicios y a los usuarios el libre acceso a la prestación de servicios y la infraestructura, siempre que se cumplan los requisitos legales y contractuales correspondientes.

5. Asegurar que los proveedores de servicios que brindan directa o indirectamente otros servicios utilizando dicha infraestructura, o que tengan a su vez el derecho de explotar otra infraestructura, no aprovecharán dichas situaciones para colocar en desventaja a los demás proveedores. Los entes reguladores competentes deberán vigilar que se observe la neutralidad de la acción de la entidad prestadora, cuidando sin embargo que su acción no restrinja innecesariamente los incentivos para competir por inversión o innovación.

6. Los proveedores de servicios no deberán ser discriminados injustificadamente, de manera que se coloque a algunos en ventaja competitiva e injustificada frente a otros.

7. La actuación de la administración pública se orientará a promover las inversiones y la innovación que contribuyan a aumentar la cobertura, oferta y calidad de los mercados. Cuando se trate de un sector sujeto a regulación económica sectorial se reconocerán retornos adecuados a la inversión y se velará por que los términos de acceso a la infraestructura, por parte de proveedores de servicios, sean razonables y equitativos.

8. La administración pública ponderará con justicia e imparcialidad los intereses de las empresas operadoras de servicios y de los usuarios, observando estricto apego a las normas pertinentes y tratando de manera análoga los casos o situaciones que reúnan las mismas características.

#### EL REFORZAMIENTO DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA COMPETENCIA COMO VALOR

El tercer nivel de incidencia institucional en la aplicación de las políticas de competencia está integrado por las reglas “culturales” o “informales” que nutren de contenido efectivo el alcance de las reglas formales, llenando sus vacíos y lagunas. Estas reglas constituyen el reservorio de tradiciones culturales de la sociedad donde se aplica una política de competencia.

Este nivel es fundamental, ya que dota a la autoridad de una referencia sobre la efectividad de sus políticas y la orienta sobre las estrategias que debería acometer para promover una actitud a favor de la competencia en la sociedad.

La discusión acerca de la legitimidad de las políticas de competencia abarca dos ámbitos, el nacional y el internacional. En el plano nacional se plantea si las políticas de competencia son conformes al modo institucional bajo el cual se ha organizado la sociedad respectiva. En el campo internacional, la inclusión y desarrollo de normas de competencia es un tema ampliamente debatido en la OMC dentro de un grupo de trabajo constituido en 1996. Igualmente, las normas de competencia son ya frecuentes en los tratados de libre comercio, en los que se incluyen como parte de la negociación dada su importancia en la disciplina comercial de las empresas y Estados.

En el ámbito nacional, es evidente que la tradición institucional de los países centroamericanos conspira contra cualquier esfuerzo por promover la competencia e igualdad de oportunidades. Como señala Claudio Veliz (1980), este esfuerzo “modernizador” frecuentemente ha fracasado en la historia económica latinoamericana, hasta determinar que el curso del desarrollo económico en la región nos recuerde la maldición de Sísifo, pues todo el esfuerzo por liberar las economías de la pesada carga de las tradiciones culturales antieconómicas parece naufragar para hacer regresar las cosas al punto donde se encontraban justo antes de la reforma.

Asimismo, la tradición institucional no sembró en Hispanoamérica la semilla del respeto por instituciones como la propiedad, la libertad, los de-

rechos económicos y el espacio individual, sino por el contrario, la de la intervención planificada de la Corona en todos los asuntos concernientes al desarrollo de las colonias, desde el comercio hasta la planeación urbana. A diferencia de la tradición feudal propia del norte de Europa, donde los señores feudales desarrollaron una presencia propia en asuntos económicos, judiciales y de la vida de sus feudos, al punto de llegar a concebir al rey como un simple *primus inter pares*, sujeto a parlamentos y leyes creadas por aquéllos, en España aconteció un proceso de centralización del poder y consolidación temprana del Estado nacional que hizo imposible a los señores feudales afianzar un poder propio significativo. Este proceso histórico institucional español determinó que los patrones de centralismo se reforzaran incluso más en las nacientes colonias y continuaran, posteriormente, en las repúblicas independientes surgidas de la lucha libertaria a comienzos del siglo XIX.

En el campo de la competencia este papel predominante del Estado en el desarrollo económico ha llevado constantemente a los funcionarios gubernamentales a seleccionar empresas y sectores privilegiados por motivos de desarrollo, en desmedro de la competencia de otros sectores y empresas.

Con todo, se han operado cambios importantes en la mente de los encargados de hacer políticas públicas, en el sentido de subrayar el papel de los mercados en el crecimiento económico. Pero el protagonismo estatal en lugar de desaparecer ha cambiado, en el sentido de que le corresponde al Estado intervenir cuando se produzcan “fallas” en los mercados que generen asignaciones de recursos “éticamente indeseables”, o más técnicamente hablando, “socialmente ineficientes”.

Ante esta realidad cultural, ¿qué actitud pueden adoptar los organismos de competencia?

Es de esperarse que la implantación de una política de competencia en países cuya tradición es completamente adversa cause dificultades, que provendrán tanto del gobierno como de los sectores empresariales.

Una solución ensayada en algunos países latinoamericanos ha sido la de buscar aliados para la reforma en pro de los mercados. En este campo el papel de los medios de comunicación es decisivo, pues ellos son los forjadores de criterio en la opinión pública con respecto a la conveniencia de ciertas medidas de política económica. Por este motivo, la creación de cursos de economía para periodistas en los organismos de competencia puede ser una iniciativa importante, a fin de hacer conocer el impacto negativo de ciertas propuestas de leyes contrarias a la competencia y los mercados. Así,

se podría facilitar a la sociedad en su conjunto una mejor información para que ejerza mecanismos de control político sobre los encargados de hacer las políticas económicas y aprobar las leyes que inciden en la economía.

Por otra parte, los organismos de competencia requieren buscar aliados en otros sectores afines a la reforma. Esto abarca grupos de consumidores (frecuentemente inexistentes o débiles en los países centroamericanos), empresarios emprendedores, *think tanks* y otras instituciones de la sociedad civil.

### CONCLUSIONES

El análisis institucional de las políticas de competencia permite apreciar sus posibilidades y limitaciones en una perspectiva distinta y más amplia que aquella del análisis económico convencional. Este análisis resalta la importancia del entorno institucional de la sociedad en la cual se considera la viabilidad de la reforma económica.

En los países centroamericanos, una política de competencia debe concebirse como complemento de las iniciativas gubernamentales para la promoción de la competitividad. La falta de competencia afecta la competitividad de un país en transición hacia el mercado y la liberalización, pues inhibe su capacidad de innovación y descubrimiento de oportunidades en el entorno.

La experiencia de diversos países de América Latina revela la existencia reiterada de problemas de competencia en sectores exportadores o en los que constituyen la infraestructura clave para industrias exportadoras. Los países centroamericanos no son la excepción.

En este enfoque, la autoridad de competencia deberá ser particularmente activa contra las barreras gubernamentales que encarecen el costo de hacer negocios, que es la mayor limitante al ingreso, permanencia y salida de las empresas en el mercado, en especial de las más pequeñas. Los temas asociados a la concentración industrial necesariamente habrán de ser considerados como el resultado antes que la causa de los problemas de competencia en el mercado interno.

No obstante, dadas las características institucionales de las sociedades centroamericanas, es evidente la presencia de fuerzas culturales que tienden a reproducir en los nuevos esquemas las mismas formas de pensamiento sobre el desarrollo económico que prevalecieron antes de la reforma de la década de los noventa. Por consiguiente, se corre el riesgo de reproducir,

esta vez bajo la coartada de la defensa de los mercados y la competencia, mecanismos de intervención gubernamental cuyo efecto principal es, paradójicamente, cercenar el funcionamiento de los mercados. En ese caso, será inevitable concluir que se ha avanzado poco en el desarrollo de los mercados y la reforma económica.

Quizá la manera de evitar recorrer nuevamente este camino sea la definición de una agenda de políticas concentrada en resolver los problemas de barreras al mercado, estatales o privadas, y dejar de lado los problemas de concentración económica.

Finalmente, en la definición de políticas se tiene que considerar el entorno institucional de aplicación, un asunto que va más allá de la teoría de competencia y se relaciona con el dilema ideológico en el que se encuentra el regulador encargado de aplicar la política, el juego de economía política en el cual participa y las relaciones culturales de la sociedad que le corresponde regular por medio de la política.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Bain, J. S. (1956), *Barriers to New Competition: Their Character and Consequences in Manufacturing Industries*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Baumol, W., J. Panzar y R. Willig (1982), *Contestable Markets and the Theory of Market Structure*, Harcourt Brace Javanovich, Nueva York.
- Bork, R. (1978), *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, Basic Books, Nueva York.
- Callahan, G. (2002), *Economics for Real People*, Mises Institute, Auburn.
- Cato Institute (s. f.), *Economic Freedom of the World* [en línea], <http://www.cato.org>
- Caves, R., y M. Porter (1977), "From Entry Barriers to Mobility Barriers: Conjectural Decisions and Contrived Deterrence to New Competition", *Quarterly Journal of Economics*, mayo.
- Demsetz, H. (1979), *Concentration, Oligopoly and Power*, Conference Board, Nueva York.
- (1982), "Economic, Legal and Political Dimensions of Competition", *Lectures in Economics*, vol. 4, North-Holland, Nueva York.
- Hayek, F. A. (1948), "The Facts of Social Science", *Individualism and Economic Order*, The University of Chicago Press-Routledge, Londres.
- Kirzner, I. (1973), *Competition and Entrepreneurship*, The University of Chicago Press, Chicago.

- Kuhn, T. (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Montaner, C. (1997), *No perdamos también el siglo XXI*, Plaza y Janés, Barcelona.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- O'Driscoll, G., et al. (2003), *Índice de libertad económica, 2003*, The Heritage Foundation-The Wall Street Journal, Washington.
- Porter, M. (2001), "Competition and Antitrust", *Antitrust Bulletin*, vol. 46, núm. 4.
- Richardson, G. B. (1960), *Information and Investment*, Oxford University Press, Londres.
- Sakakibara, M., y M. Porter (2001), "Competing at Home to Win Abroad: Evidence from Japanese Industry", *Economics & Statistics*, vol. 310.
- Schumpeter, J. (1950), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Row, Nueva York.
- Veliz, C. (1980), *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton University Press, Princeton.
- World Economic Forum (2003), *Global Competitiveness Report (2002-2003)* [en línea], <http://www.weforum.org>



### III. POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y DE REGULACIÓN EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

RENÉ A. HERNÁNDEZ Y CLAUDIA SCHATAN

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

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

Hasta fines de la década de los ochenta regía una serie de políticas que atentaban contra la libre competencia. Entre éstas figuraban los elevados aranceles a las importaciones, la fijación de precios de una serie de productos y el otorgamiento de subsidios. Si bien estas medidas habían tenido una intención redistributiva, cuando la crisis de la deuda externa condujo a la apertura comercial, la desregulación y el impulso a las exportaciones, las distorsiones acumuladas en los mercados se hicieron evidentes. Esta situación se tornó especialmente crítica en la medida en que las economías debían competir con las importaciones y los productos en el mercado internacional. Las reformas económicas de los años ochenta y principios de los noventa tendieron a corregir algunas distorsiones en la determinación de

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

precios en los mercados de Centroamérica.<sup>2</sup> Sin embargo, en estas nuevas circunstancias persisten algunas de las viejas distorsiones o han aparecido obstáculos inéditos, cuya superación requiere un análisis de las condiciones específicas de los agentes económicos y mercados de la región.

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

#### POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y REGULACIÓN

Las políticas de competencia y regulación desempeñan un papel central en el desarrollo económico de los países latinoamericanos. A partir de los inicios de la década de los noventa esta tendencia se ha manifestado de forma más acentuada en México y Centroamérica. Durante un lapso relativamente breve a mediados de los noventa se adoptaron leyes antimonopólicas en Costa Rica y Panamá, y se constituyen las correspondientes instituciones de regulación y cumplimiento de las leyes. En los otros cuatro países se avanzó más recientemente en el debate y discusión de diferentes proyectos de ley antimonopólica o de libre competencia; en El Salvador se aprobó a fines de 2004 y en Honduras se estaba cerca de su promulgación a fines de 2005. La falta de consenso entre los sectores políticos y empresariales ha sido particularmente difícil de lograr en Guatemala y Nicaragua, donde el proceso se encontraba aún en una etapa preliminar en 2005. La discusión

<sup>2</sup> El estudio cubre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Por sus características culturales y socioeconómicas, Belice se considerará como parte de la región del Caribe. Este país se incluye en el estudio presentado en el capítulo VI sobre esta última región.

de políticas de desmonopolización, protección de los derechos de propiedad intelectual y liberalización del comercio y de la inversión ha ocurrido en un contexto amplio de las reformas económicas, que incluye el ciclo reforma regulatoria-privatización-apertura comercial. Ha habido, sin embargo, un avance más notorio en la protección de los derechos del consumidor.

Estos esfuerzos tienden a asegurar la competencia doméstica y mejorar las condiciones de la competencia internacional, a fin de promover la eficiencia, el crecimiento y el desarrollo en general. Con todo, cabe formular varias preguntas: ¿cuánto se ha avanzado?; ¿cuáles son los objetivos económicos y sociopolíticos de las políticas actuales de competencia?; ¿cómo se relacionan las políticas de competencia con las políticas de competitividad?; ¿existe el suficiente desarrollo institucional para impulsar las políticas de competencia?; ¿cuál es la combinación razonable entre políticas de competencia y políticas de regulación?; ¿existen esfuerzos de coordinación y/o convergencia entre las políticas de competencia y las políticas comerciales? Estas y otras interrogantes adicionales se abordarán en mayor o menor medida en los párrafos siguientes.

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

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

<sup>3</sup> El primer teorema de la economía del bienestar establece que una economía caracterizada por condiciones de competencia perfecta en todos los mercados siempre será eficiente. Según Pareto, una situación económica es óptima cuando es posible mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de otra. Las fallas de mercado, por lo tanto, proporcionan la racionalidad de la intervención gubernamental. Para los fines de la política de competencia, la más importante de las fallas de mercado es la ausencia de competencia perfecta.

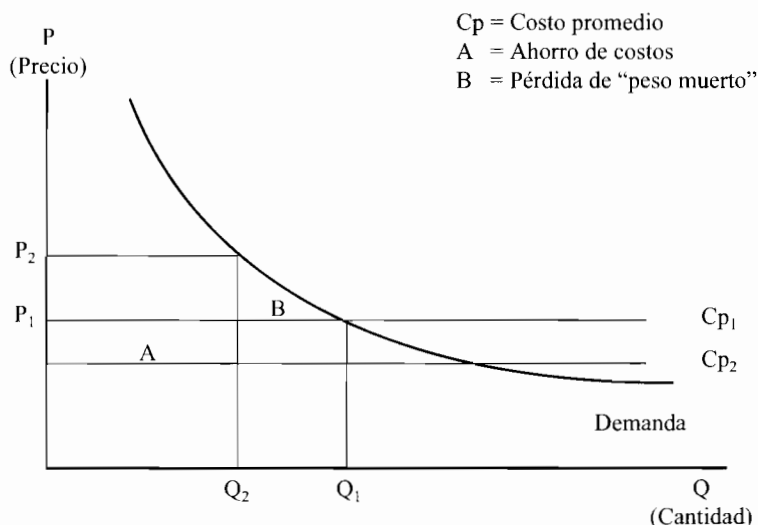
por ejemplo, adoptando medidas explícitas para evitar fusiones o concentraciones entre empresas que puedan amenazar el comportamiento competitivo de un mercado. La regulación y las políticas de competencia forman parte de este segundo mecanismo de intervención.

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

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

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

En la bibliografía de la economía de la regulación y antimonopolios,

GRÁFICA III.1. *Los costos y beneficios de la regulación*

FUENTE: elaboración propia.

Williamson propuso en 1968 los criterios para evaluar la conveniencia de una intervención en esta materia. En la gráfica III.1 se muestra de forma muy sencilla la base de su análisis. Por ejemplo, si una empresa (o grupo de empresas) en una industria ejerce un cierto grado de poder de mercado, entonces  $Cp_1$  es la línea de costo promedio antes de la fusión y  $Cp_2$  la nueva línea de costo promedio después de la fusión. El precio previo a la fusión es  $P_1$  y es equivalente a  $Cp_1$ , y el precio después de la fusión es  $P_2$ , que se supone es mayor a  $P_1$ . Los efectos netos vienen dados por las áreas A y B. El área B, debajo de la curva de demanda, representa la pérdida de peso muerto (*Dead-Weight Loss*) que resultaría si los precios aumentaran de  $P_1$  a  $P_2$ , siempre que los costos permanezcan constantes, pero dado que con la fusión se reducen los costos promedio, entonces el área A significa el ahorro de costos. El efecto de distribución neta viene dado por la diferencia de B menos A. Otra forma de analizarlo es cuando la empresa ejerce poder de mercado que le permite cobrar un precio  $P_2$  mayor que los costos marginales de  $Cp_2$ . En este caso, una política de intervención del gobierno podría eliminar este poder de mercado, pero al hacerlo también elevaría los costos de la industria de  $Cp_2$  a  $Cp_1$ , debido a la desintegración horizontal o vertical

que se generaría con las pérdidas asociadas en economías de escala. El precio después de la intervención gubernamental aumenta y es  $P_1 = Cp_1$ , y la cantidad es igual a  $Q_1$ .

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

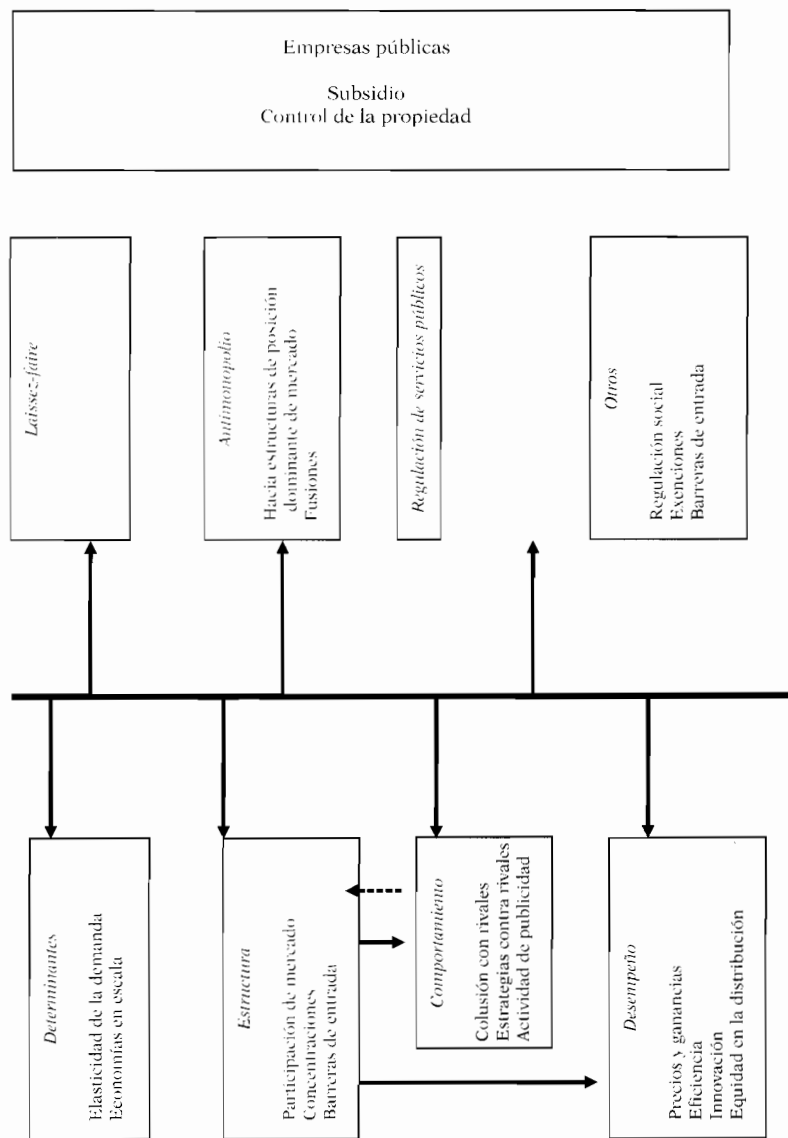
De lo anterior se desprende que una intervención regulatoria para eliminar cierto poder de mercado se justifica en la medida en que los beneficios sean mayores que los costos. Si el poder de mercado que se está ejerciendo no genera grandes pérdidas y se conoce que el mercado no cuenta con suficiente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

Además de los aspectos de regulación, en el diagrama III.1 se observan las relaciones entre estructura, comportamiento y desempeño de mercado, y la política pública. El caso que se ilustra es el de los Estados Unidos. Se muestran del lado izquierdo las categorías de un mercado en particular y del derecho el tipo de política que se aplica en ese país. Lo importante es advertir cómo la estructura define el comportamiento y éste a su vez el desempeño, y en conjunto moldean la política, pero también la política refuerza o redefine las condiciones de competencia o de monopolio en un mercado específico.

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

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

DIAGRAMA III.1.1. *Relación entre estructura, comportamiento y desempeño de mercados, y las políticas públicas*



FUENTE: William G. Shepherd, *The Economics of Industrial Organization. Analysis, Markets, Policies*, Upper Saddle River, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1997.

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

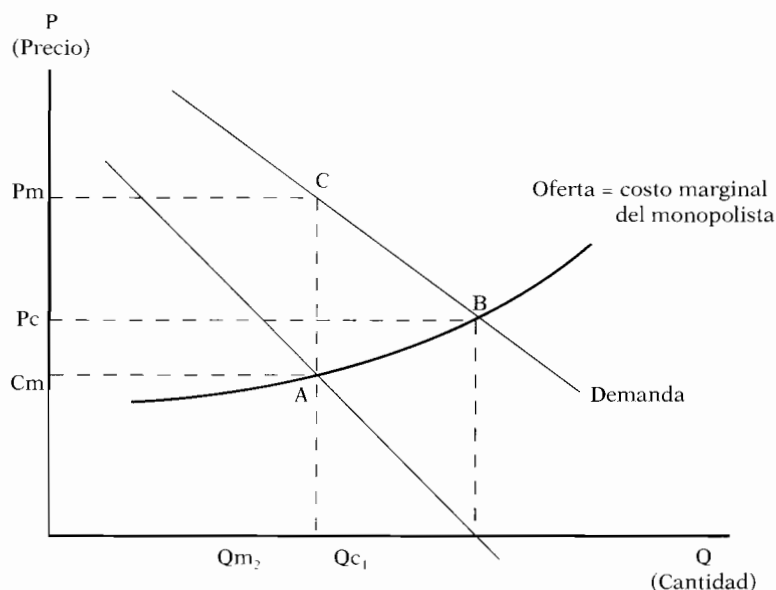
En primer lugar, el monopolio puro se caracteriza por tener una sola empresa —como las empresas locales de agua y electricidad—, con una demanda inelástica y altas barreras de entrada. En segundo lugar, un mercado con empresa dominante tiene 40% de participación en el mercado y ningún competidor cercano.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

Si bien existen diversos grados de monopolio, en el monopolio puro la curva de demanda del mercado se convierte en la curva de demanda de la empresa monopolística, con cualquier inelasticidad que exista para ese producto. En la gráfica III.2 se ilustra el caso del efecto simple de un monopolio. La curva de ingreso marginal se ubica por debajo de la de demanda,

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

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



GRÁFICA III.2. *Efectos de un monopolio*

- $P$  = precio  
 $P_m$  = precio de monopolio  
 $P_c$  = precio competitivo  
 $C_m$  = costo marginal  
 $Q_m$  = cantidad de monopolio  
 $Q_c$  = cantidad competitiva  
 $R_m$  = rendimiento marginal  
 $A$  = nivel de maximización de ganancia del monopolista donde  $C_m = R_m$   
 $B$  = resultado competitivo donde  $P = C_m$   
 $A-C$  = brecha entre  $P$  y  $C_m$  causada por el  $P_m$

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

y la curva de costo marginal, equivalente a la oferta, se encuentra en el punto  $A$ . En este punto, con la cantidad  $Q_m$  y el precio igual al costo marginal  $CM$ , el monopolio maximiza su ganancia.

Los principales efectos del monopolio en cuanto al desempeño económico se refieren a: *i)* inadecuada asignación de recursos, en la medida en que el nivel de producto es menor al de eficiencia y eleva la brecha entre precios y costos marginales; *ii)* redistribución, en la medida en que las ganancias del monopolio trasladan ingresos y riqueza de los consumidores a los accionistas del monopolio; *iii)* se genera una ineficiencia (*X-in-*

*efficiency*) debido a que la gestión empresarial no logra mantener los costos bajos a cada nivel de producto, y iv) se reduce la presión por la innovación y la invención, en la medida en que se pierde la estructura de incentivos.

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

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

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

En primer lugar, la regulación puede estar en contradicción con la política de la competencia. Las medidas reguladoras pueden haber fomentado, e incluso exigido, un comportamiento o unas condiciones que en otras circunstancias constituirían una violación del derecho de la competencia. En segundo lugar, la regulación puede sustituir a la política de la competencia. En los monopolios naturales, la regulación intenta controlar la posición de dominio directamente mediante la fijación de topes de precios (*price caps*) y el control de la entrada y acceso. La evolución de la tecnología y otras instituciones puede conducir a reconsiderar las premisas básicas a favor de la regulación, es decir, que las instituciones y la política de la competencia quizá no sean adecuadas para impedir el monopolio y el ejercicio del dominio en el mercado. En tercer lugar, la regulación puede duplicar el derecho y la política de la competencia. La coordinación y los abusos en un sector económico son susceptibles de impedirse tanto por medio de regulación y reguladores como mediante el derecho y la política de la competencia. Por último, la regulación puede aplicar métodos de las instituciones de la competencia. Los instrumentos para alcanzar los objetivos de regulación pueden concebirse de manera que aprovechen los incentivos comerciales y la dinámica competitiva (OMC, 1999).

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

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

*Objetivos de la política de competencia*

Se sostiene a menudo que el objetivo básico de la política de competencia es proteger la competencia en sí misma, y no a los competidores.<sup>8</sup> En una perspectiva más amplia de “competencia dinámica” se hace referencia a “competencia por el mercado y no en el mercado”. En la actualidad existe un acuerdo generalizado sobre el objetivo de la política de competencia, que es promover la rivalidad entre las empresas en los mercados al establecer límites a las fallas de mercado privadas y anticompetitivas, así como a las distorsiones de mercados gubernamentales. El propósito de estas medidas es promover la eficiencia económica<sup>9</sup> (incluye la eficiencia “productiva” de las empresas, la eficiencia de mercados en la “asignación” de recursos y la eficiencia “dinámica”), además de proteger el bienestar del consumidor y el desarrollo económico (Petersmann, 1998). En el contexto del presente trabajo, los dos tipos de eficiencia promovidos por la competencia son la “eficiencia estática”,<sup>10</sup> que consiste en el uso óptimo de los recursos existentes al menor costo posible, y la “eficiencia dinámica”, que se fundamenta en la introducción óptima de nuevos productos, procesos de producción más eficientes y estructuras organizacionales superiores.

En resumen, la política de competencia comprende una amplia gama de medidas tendientes a fomentar una estructura y un comportamiento competitivo del mercado, pero no se limita a una legislación general en materia de competencia que aborde las prácticas anticompetitivas de las em-

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

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

<sup>10</sup> La eficiencia estática también se puede dividir en “eficiencia de producción” (*production efficiency*) y en “eficiencia en la asignación de recursos” (*allocative efficiency*). En estos casos la mala asignación de recursos lleva “a pérdidas de peso muerto” (*dead-weight-loss*), que no son recuperadas por productores o consumidores. En este sentido se sostiene con frecuencia que

presas (OMC, 1999). Así, se agrega que el objetivo de la política de competencia es beneficiar a la sociedad, al asegurar que la economía de los países funcione bien y permitir que los compradores decidan y comuniquen qué productos y servicios quieren, además de que los oferentes respondan a las demandas de los consumidores de la forma menos costosa posible. El poder monopolístico y la regulación ineficiente del gobierno son las dos principales fuerzas que atentan contra este objetivo, de tal manera que la política y la ley de competencia tratan de compensar su efecto. Sin embargo, es necesario plantear si este objetivo es válido para los países en desarrollo, para países más avanzados en su proceso de industrialización como México, o para economías pequeñas como las centroamericanas.

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

El enfoque de política de competencia de las economías más avanzadas, orientado a promover la eficiencia en la asignación de recursos y menores precios para los consumidores, en apariencia es demasiado estrecho y estático. En las economías pequeñas, en particular, se busca elevar el nivel de vida de la población, lo cual se consigue necesariamente mediante el crecimiento sostenido de la productividad en el largo plazo. La consecución de este objetivo es dinámica y requiere, *inter alia*, altas tasas de inversión. Desde este punto de vista, la competencia excesiva puede ser tan dañina como la muy escasa. Por lo anterior, las economías pequeñas requieren en principio un “grado óptimo de competencia”,<sup>11</sup> el cual si bien es difícil de establecer y medir —y mucho más acordar quién debe hacerlo—, debe ser efectivo y suficiente para promover la rivalidad y reducir la ineficiencia en el uso y asignación de los recursos en el nivel macroeconómico. Por otro lado, demasiada competencia disuade la propensión a invertir (Singh y Dhumale, 1999).

la competencia perfecta puede llevar en ocasiones a ineficiencias, ya que algún poder de mercado está inevitablemente presente en muchas situaciones, por lo que una “competencia manejable o trabajable” (*workable competition*) es más realista, ya que busca maneras de volver compatible el poder de mercado con el comportamiento competitivo activo (UNCTAD, 1998).

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

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

1. *Promoción de la eficiencia económica.* La promoción de la eficiencia económica es el objetivo más conocido y generalizado de la política de competencia. El concepto de eficiencia se define ya sea en términos de excedente del consumidor, o bien de excedente total o de bienestar total.<sup>12</sup> Como ya se mencionó, la discusión se limita a diferenciar entre eficiencia estática y dinámica. La primera se refiere a la utilización óptima de los recursos existentes en una sociedad para satisfacer las demandas de los consumidores (eficiencia en la asignación de los recursos) al costo más bajo posible (eficiencia productiva). La eficiencia dinámica, en cambio, es mucho más importante que la estática, ya que consiste en la introducción óptima de nuevos productos o de nuevos procesos de producción.<sup>13</sup> Así, la competencia en los mercados promueve la eficiencia en la medida en que: *a)* acerca los precios a los costos marginales; *b)* asegura que las empresas produzcan al menor costo posible, y *c)* genera incentivos en las empresas para emprender más actividades de investigación y desarrollo.

2. *Promoción del bienestar de los consumidores.* El bienestar del consumidor es sin duda un objetivo central de la política de competencia, y muy a menudo se utiliza como la guía general principal para la aplicación de la ley de competencia en algunas de las legislaciones más importantes. Un criterio fundamental para la aplicación de esa política consiste en determinar si lo prescrito en dichas legislaciones tiene un efecto negativo en los precios y en las opciones ofrecidas a los consumidores, o sobre ambas cosas a la vez. Si se considera que el bienestar del consumidor es el objetivo principal de la política de competencia, entonces dicho enfoque difiere de aquel sustentado en la eficiencia “pura”, en el cual se pondera la eficiencia en la medida en que exista una expectativa razonable de que sus beneficios recaerán finalmente en los consumidores y no serán retenidos por los productores.

3. *Promoción del desarrollo económico.* Para las economías pequeñas es imprescindible que las políticas se diseñen e implanten con objeto de im-

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

<sup>13</sup> En un escenario de progreso tecnológico, la competencia permite lo que Schumpeter llamó “destrucción creativa”. La destrucción creativa induce una nueva dinámica en la relación

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

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

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

La segunda categoría de principios fundamentales de política de competencia está integrada por principios más operacionales de su diseño y aplicación. La selección de esos principios se basa en que sus efectos rebasan las

de competencia y desarrollo. En el enfoque estático, el aumento de competencia por lo regular elevaría el bienestar social; sin embargo, en el enfoque dinámico, la competencia lleva a un proceso de mejora continua de la eficiencia, lo cual podría llevar a mayores tasas de crecimiento económico.

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

En primer lugar, la presunción a favor de los mercados competitivos. En la mayoría de las situaciones, el funcionamiento libre de los mercados competitivos, no distorsionados por la intervención estatal, generará resultados económicos y socialmente eficientes. No es necesario que los mercados sean perfectamente competitivos para lograr esos resultados, aunque deben ser "razonablemente competitivos". Algunos de los elementos que caracterizan a los mercados razonablemente competitivos son los siguientes: 1) un nivel mínimo de desarrollo económico y una tradición de calidad y competencia; 2) mecanismos de regulación mejorados constantemente, teniendo en cuenta las prácticas y los usos establecidos; 3) libertad de precios y su fijación mediante el libre juego de la competencia (mecanismo de competencia de la oferta y la demanda), lo cual supone la presencia de múltiples agentes económicos; 4) supervisión de las estructuras de los mercados y de las prácticas anticompetitivas, incluidos carteles, acuerdos de convivencia, exclusividades y abuso de posiciones dominantes; 5) transparencia y lealtad en las transacciones a fin de garantizar cierta fluidez; 6) libertad de entrada y salida de las mercancías, y 7) neutralidad del Estado en sus relaciones con los agentes económicos.

En segundo lugar, el fomento de medidas externas e internas de apertura del mercado. La presunción a favor de los mercados competitivos evidencia la relación directa entre las medidas de apertura del mercado y las de otra índole para alcanzar los objetivos de la política de competencia. La liberalización del comercio puede tener efectos positivos en la competencia de dos maneras: 1) puede suprimir los obstáculos impuestos por los gobiernos que afectan directamente la situación de la competencia en el mercado de bienes y servicios, y 2) puede resultar más difícil para los agentes del sector privado concertar acuerdos destinados a facilitar la función de la competencia extranjera.

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

En cuarto lugar, la distinción entre vínculos horizontales y verticales. Se entiende por acuerdos horizontales los expresos o tácitos entre empre-



sas que normalmente estarían en competencia recíproca en el abastecimiento de productos similares en un determinado mercado. Los acuerdos verticales son los celebrados entre empresas en diferentes etapas de la cadena de producción y comercialización de un producto o productos determinados. Esta distinción es pertinente para la evaluación de los acuerdos entre empresas y los “estructurales”, como las fusiones y las empresas conjuntas.

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

### *Aspectos institucionales*

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

1. *Adhesión a los principios de las garantías procesales debidas.* En el Conjunto de las Naciones Unidas se indica que “en el control de las prácticas comerciales restrictivas, los Estados deberían asegurar a las empresas un trato que sea justo, equitativo y no discriminatorio, conforme a los procedimientos legales establecidos”. Este concepto, por lo general, se refiere a la observancia de procedimientos justos y equitativos en las actuaciones administrativas y judiciales, incluido el derecho a ser escuchado, el derecho de peticionar ante los organismos en materia de competencia y recabar explicaciones por falta de actuación en cuestiones concretas, la posibilidad de revisión judicial de las decisiones administrativas, el derecho de interponer recurso ante los tribunales superiores y cuestiones conexas.

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

3. *Adhesión a los principios contra la discriminación y en pro de la trans-*

*parencia*. Un conjunto adicional de principios de diseño institucional lo constituyen los principios fundamentales de la OMC de trato nacional, trato de la nación más favorecida y transparencia. Los principios de trato nacional y trato de la nación más favorecida son en apariencia el resultado de centrar la política de competencia en la protección de la competencia como proceso, más que de cada competidor, cualquiera que sea su nacionalidad. En el caso del principio de transparencia, refleja el reconocimiento de que la publicación de las decisiones y directrices administrativas y judiciales, así como otras actividades encaminadas a fomentar la transparencia y el conocimiento del público, contribuyen directamente a la efectividad de la ley y la política de competencia.

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

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

Los instrumentos de la política de competencia comprenden además otros de política comercial. Por ejemplo, las prácticas *antidumping*, las medidas compensatorias y las salvaguardias son instrumentos de política comercial que han influido en el funcionamiento y en la estructura de los mercados y la competencia. Cualquiera que sea el grado de apertura del ré-

gimen comercial, los instrumentos de política comercial pueden fomentar u obstaculizar la competencia en el mercado nacional.

#### ANÁLISIS POR PAÍS

##### *Costa Rica*

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

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

*La experiencia de Costa Rica en políticas de competencia**Marco institucional y legal*

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

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

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

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

La CPC es un órgano autónomo administrativo (de desconcentración

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

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

máxima) del Estado y está adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC): “[...] la instancia administrativa ante la Comisión es obligatoria y de previo agotamiento para acudir a la vía judicial”. Una vez agotada la vía administrativa, las resoluciones finales pueden impugnarse ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Dachner, Sittenfeld y Weinstock, 1997; Sittenfeld, 1998). Esta Comisión está conformada por cinco miembros propietarios y cinco suplentes, nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta del MEIC. Se ocupa de tres áreas de competencia: la desregulación económica, regulación de algunos precios<sup>16</sup> (temporalmente) y la aplicación de la ley de competencia en lo que atañe al aspecto antimonopolístico. Las normas de competencia desleal le corresponden a la Unidad de Asuntos Jurídicos del MEIC, mientras que los asuntos relacionados con los derechos de los consumidores son competencia de la Comisión Nacional del Consumidor (CNC), que ha cobrado creciente importancia.

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

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

Entre 1995 y mayo de 2001 la CPC recibió 345 casos, de los cuales 166 fueron denuncias, 106 consultas, 70 investigaciones de oficio, dos licencias y una fusión. Se impusieron sanciones en forma de multas a 42 agentes económicos entre 1996 y 2000, y el monto de las multas aumentó considerablemente desde 1999. Estas penalidades se aplicaron a empresas que efectuaron prácticas anticompetitivas como acuerdos para fijar precios, negativa de entrega de información, impedimento a la entrada de nuevos

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

competidores, etc.<sup>17</sup> Cada año se ha presentado un número creciente de casos ante la CPC, lo cual indica que ha ido adquiriendo legitimidad entre el público y que se ha dado a conocer su función.

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

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

Además de elaborar las regulaciones necesarias para el mejor funcionamiento de los mercados, se desarrollaron otros mecanismos para facilitar la mayor participación del sector privado en una serie de esferas anteriormente reservadas al sector público. Entre éstos sobresale la Ley de Conce-

<sup>17</sup> Véase <http://www.meic.go.cr>.

sión de Obra Pública aprobada en 1993. Sin embargo, la búsqueda de una forma legal adecuada para concesionar obra pública ha tenido tropiezos en Costa Rica. En efecto, la primera concesión de obra pública que se hizo —rehabilitación y construcción de la autopista Bernardo Soto, adjudicada a las empresas nacionales MECO y Santa Fe y a la empresa mexicana Tribasa— fue declarada nula por la Contraloría General de la República en 1999. La Ley de Concesiones adolece de una serie de ambigüedades e imprecisiones, además de que limita las actividades susceptibles de ser concesionadas.<sup>18</sup> De hecho, para poder concesionar el aeropuerto Juan Santamaría se buscó una forma diferente, la figura de “gestión interesada” (compatible con el artículo 55 de la Ley de Contratación Administrativa).<sup>19</sup>

### *Regulación y privatización*

Durante la crisis de la deuda externa en 1982 quebraron las empresas que formaban parte de la Corporación Costarricense de Desarrollo (Codesa), y a partir de entonces se inició la desincorporación de dichas empresas. Así, entre 1987 y 1991 se vendieron 57 empresas estatales pertenecientes a Codesa, las cuales en los años ochenta habían causado una pérdida por 17 000 millones de dólares (Sittenfeld, 1998). Otros cambios importantes fueron la transferencia al sector privado de la distribución y procesamiento de granos básicos, manejados hasta principios de los años ochenta por el Consejo Nacional de Producción (CNP).

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

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

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

puesta, después de ser largamente discutida, fue rechazada por diversos sectores sociales, de modo que en 2000 quedó descartada.

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

En Costa Rica ha habido un proceso de centralización en un solo ente en materia de regulación. Ese proceso ocurrió lentamente a partir de 1941, cuando comenzaron a agregársele funciones de regulación al Organismo Regulador del Suministro Eléctrico. En 1996 esta dependencia se transformó en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), cuyos objetivos incluyen: *a)* armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestatarios de los servicios públicos; *b)* procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestatarios de los servicios públicos; *c)* fijar precios de los servicios, de acuerdo con los “costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad”; *d)* supervisar que se cumplan los requisitos de cantidad, calidad y continuidad de los servicios públicos, y *e)* velar por la protección del ambiente cuando se prestan los servicios regulados o se otorgan concesiones. Además, la Aresep recibe quejas de los usuarios de los servicios públicos y las investiga. En caso de encontrar falta, la Aresep puede sancionar a la empresa que ofrece el servicio con el procedimiento administrativo previsto en la Ley de la Administración Pública, imponiendo una multa de cinco a 10 veces el valor del daño causado. Finalmente, es atribución de la Aresep otorgar concesiones para la generación privada.

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

Durante la administración del presidente Rodríguez (1998-2002) se creó la Oficina de Simplificación de Trámites, que ha hecho un esfuerzo importante por modernizar el marco regulatorio, pero más en los aspectos en que el Poder Ejecutivo tiene incidencia que con respecto a la base legal. Así, se aprobó una serie de disposiciones que ha ayudado a los inversionis-



tas a agilizar trámites para establecer una empresa, a exportadores para ingresar a distintos programas que brindan estímulos, para instalación de estaciones de combustible, el establecimiento de ventanilla única de trámites industriales, agilización de registro e importación de diversos productos e insumos, etcétera (Jiménez, 2001).

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

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

#### *Telecomunicaciones<sup>21</sup>*

En comparación con el resto de Centroamérica, Costa Rica tiene la mayor penetración de servicio telefónico, tanto privado como público. En 2000 había 24.9 líneas telefónicas por cada 100 habitantes; le seguía Panamá con 16.4, en tanto que Nicaragua, el país con la menor densidad telefónica, contaba con sólo tres líneas por cada 100 habitantes (véase el cuadro III.1). De todas formas, la densidad telefónica de Costa Rica está por debajo del pro-

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

<sup>21</sup> Para un análisis más detallado de las condiciones de competencia y regulación en el sector de telecomunicaciones en los distintos países de Centroamérica, véase el capítulo V de este libro.

CUADRO III.1. *Indicadores de telecomunicaciones (2000)*

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

FUENTE: UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones), *Indicadores de telecomunicaciones de las Américas 2000. Resumen ejecutivo*, abril de 2000.

medio del continente americano (35.18 líneas por cada 100 habitantes), y el acceso telefónico urbano y en el resto del país aún no es equilibrado.

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

A pesar del retraso en innovar respecto de las telecomunicaciones, Costa Rica ha dado un salto muy importante en los últimos tres años en la modernización del sector y su cobertura. Así, se ha más que duplicado la disponibilidad de teléfonos públicos en ese periodo; el aumento en el número de teléfonos fijos entre 1998 y 2002 se estima en más de 40%; se ha triplicado la disponibilidad de teléfonos celulares durante los últimos tres años (aunque aún se está superando el rezago previo con respecto a algunos otros países;<sup>22</sup> véase el cuadro III.1), y en el servicio de internet se está experimentando un cambio tecnológico muy importante.

<sup>22</sup> Este servicio se introdujo en Costa Rica antes que en otros países a través de la concesión de la Compañía Radiofónica Costarricense (RACSA) a la empresa Millicom, pero la asignación del

CUADRO III.2. *Costo de los servicios de telecomunicaciones en Centroamérica y otros países seleccionados (dólares estadounidenses)*

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

FUENTE: Alexis de Tocqueville Institution, "A Telecom Scorecard 1999-2000: Consumer Costs for Basic Services in the Americas" [en línea], febrero de 2000, <http://adti.net/telecom/telecom2000scorecard.html>.

Precisamente, el acceso a internet es mucho mayor en Costa Rica que en el resto de la región, pero la calidad del servicio no ha sido adecuada. En 2001 se introdujo un nuevo sistema, conocido como Internet 2, que permite a los usuarios un servicio mucho más rápido que el anterior, y en 2002 se había planeado establecer más de 100 000 conexiones nuevas de este tipo. Este proyecto está ligado a la instalación de fibra óptica en todo el país. Al mismo tiempo, el servicio de internet tendrá dos proveedores entre los cuales podrá escoger el usuario: RACSA, empresa que lo provee desde sus inicios, y el ICE, que aporta Internet 2.<sup>23</sup>

### *Energía*

Como se mencionó anteriormente, el sector de telecomunicaciones y el de energía pertenecen a un solo monopolio del sector público, el ICE. No obstante, durante los últimos años éste ha ganado mayor independencia admi-

espectro y la conexión con la red de teléfonos fijos se manejaron deficientemente, y tras una serie de conflictos Millicom fue desplazado de esta actividad en 1995 (Raventos, 1998).

<sup>23</sup> <http://www.comtelca.hn>.

CUADRO III.3. *Tarifas de servicios públicos (2000)*

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

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de cifras oficiales, Sede Subregional de la CEPAL en México y Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), México, sitio oficial: <http://www.sieca.org.mx>.

<sup>a</sup> Precios promedio.

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

<sup>c</sup> En el caso de Guatemala es tarifa fija.

<sup>d</sup> Las tarifas residencial y comercial son las mismas.

nistrativa y financiera. Tradicionalmente, el ICE debía financiar una serie de áreas del sector público que eran ajenas a sus actividades; ahora ha logrado mecanismos de licitación más expeditos, e incluso está exento de estos procesos en caso de que el monto de la compra sea pequeño, además de que maneja más libremente sus ingresos con propósito de inversiones. En 2000 la cobertura del servicio eléctrico era de 97% del territorio nacional.

A fin de complementar la generación de energía eléctrica del ICE con generación privada, en 1990 se aprobó una ley (núm. 7200) que permitía que el sector privado generara hasta 15% del total de energía eléctrica en el

país, y en 1995 una nueva ley (núm. 7588) amplió la potencial participación del sector privado a 30% del total de generación. La diferencia central entre ambas leyes es que en la primera las empresas privadas no tenían que competir para poder venderle electricidad al ICE, pero con la segunda las empresas deben someterse a licitación.

El ICE sigue teniendo el monopolio de la transmisión de energía, mientras que en la generación existe más competencia. Sin embargo, el ICE ejerce un fuerte poder de mercado por estar integrado verticalmente hacia atrás (transmisión) y hacia delante (generación). Las ocho empresas distribuidoras de electricidad poseen una concesión dentro de un área específica, excepto el ICE, que de acuerdo con el Decreto 449 tiene la potestad de distribuir electricidad en todo el país. El ICE y la Comisión Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) son las dos empresas que dominan el mercado nacional, al cubrir a 79% de los abonados en el país y ser responsables de 81% de las ventas totales de energía. Las cooperativas de electrificación rural y otras dos empresas venden el resto de la electricidad.<sup>24</sup>

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

### *Hidrocarburos y derivados de petróleo*

El país cuenta con una empresa estatal refinadora monopolista —Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope)— que maneja íntegramente la refinación, el almacenamiento, la importación y la distribución mayorista de derivados, mientras que el sector privado participa exclusivamente en la distribución minorista. Esta empresa permaneció cerrada a principio de la década actual para realizar una ampliación de su capacidad y se encargó durante ese lapso de aumentar la importación de combustibles. Los precios de los derivados del petróleo son fijados por la Aresep en todas las etapas de la cadena productiva hasta llegar al consumidor final. La gestión de la Re-

<sup>24</sup> La información sobre mercados de electricidad en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá fue elaborada por la Unidad de Energía de la Sede Subregional de la CEPAL en México, sobre la base de cifras oficiales.

cope se efectúa en un marco institucional estrecho que incluye a la Aresep y otras instituciones públicas, y ello hace lento e ineficiente el proceso de decisiones estratégicas de la empresa, lo que limita sus posibilidades de expansión y de asociación con empresas estratégicas del sector privado (Proyecto BID-Fomin-CEPAL, 2001). Uno de los problemas más grandes para poder abrir el mercado de la gasolina es que existe un precio único para este producto, independientemente de la ubicación geográfica, lo que hace poco rentable esta actividad.

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

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

A pesar de su condición de monopolio, la Recope presenta un menor margen conglobado<sup>25</sup> de ganancia que aquel de países como El Salvador y Nicaragua, donde existe una mayor libertad de precios y varios operadores en el mercado.

### *Leyes antidumping y otras medidas compensatorias*

La apertura comercial comenzó en 1986 en Costa Rica, coincidiendo con el ingreso del país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Se

<sup>25</sup> El margen conglobado abarca el margen del importador mayorista y el margen detallista.

redujeron simultáneamente los aranceles y se eliminó la mayoría de las barreras arancelarias.

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

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

Costa Rica no ha aplicado derechos *antidumping*, compensatorios o medidas de salvaguardia,<sup>26</sup> excepto algunas medidas de salvaguardia especiales basadas en el Acuerdo sobre Agricultura (que le permitió imponer precios de referencia) (Acuerdo sobre Agricultura, artículo 5 de los Acuerdos de la Ronda Uruguay). Los productos afectados por estas medidas fueron el frijol negro y el arroz en granza, descascarillado y semiblanqueado o pulido.

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

Por otra parte, en el área centroamericana se iniciaron tres investigaciones *antidumping* en contra de Costa Rica entre enero de 1995 y mediados de 2001; dos por parte de Nicaragua por las exportaciones de cemento

<sup>26</sup> Entre 1995 y 2000 se llevaron a cabo cuatro investigaciones por parte de Costa Rica, pero ninguna de ellas redundó en medidas comerciales. Los casos fueron: láminas de polimetacrilato demetilo importadas de México; cebolla seca de los Estados Unidos, Guatemala y Nicaragua; refrigeradores domésticos de México, e inodoros y lavamanos de loza vitrificada de Venezuela (iniciados entre 1996 y 1998).

gris tipo Portland y varillas corrugadas de hierro o acero para la construcción. Ninguna de ellas condujo a medidas en contra de Costa Rica.

### *El Salvador*

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

Durante esa década, el proceso de reforma económica se sustentó fundamentalmente en los preceptos del Consenso de Washington.<sup>27</sup> En su primera fase se centró en medidas de privatización; luego en la desregulación, que incluyó la liberalización de precios y la reducción del papel intervencionista del Estado, y por último, en la disminución de las protecciones arancelarias o liberalización comercial. En algunos casos se obtuvo un relativo éxito, otros fueron menos exitosos y otros altamente cuestionados por la forma en que se implantaron. Sin embargo, es posible sostener que sobre la base de las características estructurales del nuevo modelo económico (NME) se sentaron en El Salvador las bases de una economía más abierta, desregulada y privatizada, y se lograron, al mismo tiempo, mayores niveles de eficiencia productiva y mejores condiciones de competencia en algunos sectores, los cuales estuvieron acompañados a su vez de efectos adversos sobre el bienestar y la equidad.<sup>28</sup>

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

El Salvador ha reconocido la necesidad de contar con un marco internacional de reglas y normas de competencia que benefician el comercio

<sup>27</sup> Williamson (1990 y 1993).

<sup>28</sup> Katz (2000a).



internacional y con una política de competencia que incluya al menos tres áreas fundamentales: la prohibición de acuerdos, la prohibición del abuso de una posición dominante en el mercado y el control de las fusiones y adquisiciones. En el país se han hecho esfuerzos por alcanzar estos objetivos, y se han elaborado varios anteproyectos de ley de libre competencia, lo que refleja el grado de relevancia que tienen una legislación y una política de libre competencia para el desarrollo de accesos a mercados, de incentivos para la inversión nacional y extranjera, de mejora del clima de negocios y de mayor eficiencia del aparato productivo en su conjunto.

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

#### *Marco institucional y legal*

El Salvador cuenta con una ley de competencia desde diciembre de 2004. Si bien la discusión de la ley de competencia se remonta a principios de los noventa, no fue sino hasta el final de esa década cuando el debate resurgió con más fuerza y se formó una Comisión de Fomento de la Competencia dentro de la Asamblea Legislativa. Se presentaron seis anteproyectos de ley de competencia a lo largo de los últimos 10 años, pero uno que presentó en julio de 2003 un diputado del partido político Arena es el que finalmente logró la aprobación. En términos más puntuales, existe un conjunto de normas vinculadas a la competencia económica que regulan la protección y defensa del consumidor así como de sectores como el de electricidad, hidrocarburos y telecomunicaciones, en los cuales actúan sus respectivos entes de supervisión y regulación.

Por otra parte, los artículos 101, 102 y 110 de la Constitución Política de El Salvador favorecen la libertad política y establecen la prohibición de prácticas monopolísticas. Sin embargo, no existía ningún cuerpo normativo-legal que hiciera efectiva esa disposición constitucional. A pesar de que el Código Penal en su artículo 232 prevé sanciones sobre delitos relativos al mercado, la libre competencia y la protección al consumidor éstas no se habían analizado. A continuación se expone una síntesis de cada una de las propuestas de legislación sobre competencia presentadas ante la Asamblea Legislativa antes de la aprobación de la ley en 2004.

Hasta mediados de 2002 se habían presentado cinco anteproyectos de ley de libre competencia, elaborados por distintas instituciones como el Ministerio de Economía, el Partido Frente Farabundo Martí para la Libera-

ción Nacional (FMLN), el Centro de Defensa del Consumidor (CDC), el Partido de Conciliación Nacional (PCN) y algunos integrantes de la Comisión de Fomento de la Libre Competencia.

En general, todos los anteproyectos que se elaboraron tenían rasgos similares en cuanto al objeto y alcance de la ley, aunque diferían en la comprensión, uso y alcance de aspectos como eficiencia, mercado relevante y lo que constituye abuso de posición dominante de mercado, concentraciones y fusiones, y restricciones horizontales y verticales. Existían también diferencias notorias en los procedimientos que se debían seguir, en las sanciones aplicables y en el tipo de instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de la ley. La propuesta hecha por el Ministerio de Economía se adaptó a partir del enfoque europeo en cuanto a la prohibición de prácticas restrictivas al comercio. Asimismo, surgió en el pasado la propuesta de creación del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y el Consumidor (Indecco) como entidad de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Finalmente, la institución que se haga cargo de la aplicación de la Ley de competencia a partir de 2006 será la Superintendencia de Competencia, integrada por un superintendente y dos directores.

### *Regulación y privatización*

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

Por otra parte, el proceso de reforma regulatoria<sup>29</sup> adoptó la forma de desregulación y se tradujo en “la eliminación de unos 250 controles de precios y en el ajuste de las tarifas de agua potable, energía eléctrica y transporte público de pasajeros. En 1989 también se liberalizó la tasa de interés

<sup>29</sup> La reforma regulatoria en este contexto se refiere a las formas más eficientes, mejores y baratas de regular, y ello implica la sustitución de los sistemas de regulación de “normas y castigos” en los que se especifica cómo una empresa debe cumplir con determinada regulación. El concepto abarca también el conjunto de incentivos basados en buena medida en las fuerzas del mercado. Las regulaciones incluyen las leyes, reglamentos y normas establecidos por los gobiernos y las reglas que emiten las instituciones no gubernamentales, autónomas o autorre-

y se estableció un sistema de tipo de cambio libre [...]”. Posteriormente, ante el riesgo de que el tipo de cambio se apreciara más como consecuencia del flujo abundante de remesas familiares, se tomó la decisión de volver a un sistema de tipo de cambio fijo. En el caso de algunos productos agrícolas de consumo básico se introdujo un mecanismo de aranceles variables, denominado de bandas de precios, con el propósito de proteger al consumidor y al productor de la enorme inestabilidad que caracteriza a los precios de esos productos en los mercados internacionales, pero posteriormente fue eliminado (PNUD, 2001).

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

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

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

Con objeto de insertar a la economía en los mercados globales y volverla más competitiva, se impulsó en El Salvador una serie de reformas econó-

guladas, y que actúan con una delegación de poderes regulatorios. De acuerdo con la OCDE, las regulaciones económicas intervienen directamente en las decisiones de mercado (fijación de precios, competencia, entrada o salida del mercado) y buscan elevar la eficiencia económica y reducir las barreras a la competencia y la innovación.

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

### *Telecomunicaciones*

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

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

En el mercado de la telefonía fija, en cambio, la situación de competencia ha generado un proceso de modernización pero a un ritmo más lento que en el de la telefonía móvil. La empresa estatal Antel se privatizó y se transformó en la empresa CTE/Antel, con un valor patrimonial de 527 millones de dólares, del cual se vendió 51% de las acciones. En el proceso parti-

ciparon solamente Telmex de México y France Telecom, y fue esta última la que logró la compra de la empresa. Así, en noviembre de 1998 se inició un proceso de reingeniería y reestructuración nacional e internacional (*Boletín Latinoamericano de Competencia*, 1999). Si bien existen siete empresas operando, más de 90% del mercado de telefonía fija pertenece a Telecom.<sup>30</sup> En el caso de las llamadas internacionales, las tarifas salvadoreñas se encuentran 18% por encima del promedio latinoamericano y más de siete veces por encima de las aplicadas en los Estados Unidos.<sup>31</sup>

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

En consecuencia, la privatización del operador público es una condición necesaria aunque no suficiente para lograr una competencia efectiva, y toda política de competencia efectiva en el sector debería incluirla junto con la participación del sector privado y una regulación y supervisión independiente y autónoma.<sup>32</sup> Naturalmente, el proceso de cambio es lento y los reguladores en la región tienen hoy el desafío de tratar los temas de la interconexión, el servicio universal (tanto en disponibilidad como en infraestructura)<sup>33</sup> y el reequilibrio de las tarifas, así como la enorme tarea de capacitar adecuadamente a sus recursos humanos.

<sup>30</sup> De acuerdo con estudios comparativos realizados en la región y según las tarifas vigentes de 1999, El Salvador resultó muy competitivo en la telefonía celular y se ubicó en primer lugar en la categoría de 200 minutos y en cuarto en la de 60 minutos. En cambio, en la categoría de llamadas locales de 200 minutos por telefonía fija ocupó el decimoquinto lugar.

<sup>31</sup> Diversos estudios sobre el tema sugieren que estas diferencias se explican por la notoria falta de competencia efectiva y por los altos costos de interconexión y operación.

<sup>32</sup> El sector de telecomunicaciones está sujeto a externalidades de redes en el sentido de que una red es más atractiva cuando tiene un número mayor de suscriptores. En este sentido, diversos autores se refieren al término "economías de escala por el lado de la demanda".

<sup>33</sup> El servicio universal ha sido financiado tradicionalmente mediante subsidios cruzados, y actualmente se analizan nuevos mecanismos de subsidios —cuando éstos sean requeridos—

### *Energía*

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

El mercado mayorista (MM) es el principal instrumento de asignación de la producción de energía entre los generadores y los consumidores, de acuerdo con el modelo adoptado por El Salvador así como por Guatemala y Panamá.<sup>34</sup> En un estudio de la CEPAL (2001c) se señala que El Salvador es el único país que considera la competencia en el nivel minorista (*retail*), y solamente en Guatemala y El Salvador está permitida la participación de los comercializadores y de los agentes intermediarios que compiten en el mercado de energía que producen los generadores. Todo esto determina que los distribuidores y grandes consumidores puedan comprar directamente a los productores y a los comercializadores.

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

En el plano institucional, la administración del MM en el país es responsabilidad de la Unidad de Transacciones (UT), la cual como empresa privada opera el sistema de transmisión, mantiene su seguridad y garantiza la calidad mínima de los servicios y suministros. El MM funciona con dos mecanismos básicos para la compraventa de electricidad: *i*) el mercado de contratos (MC), el cual se desenvuelve de forma libre entre las partes participantes del MM, y *ii*) el mercado regulador del sistema (MRS), que salda las diferencias entre la realidad y los compromisos adquiridos, como faltantes y sobrantes.<sup>35</sup>

El mercado eléctrico salvadoreño está compuesto por tres empresas generadoras: la Compañía Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), Nejapa Power (subsidiaria de Coastal) y Duke Energy International, que generan 93% de la producción nacional; entre 5 y 6% se importa de Guatemala y el 1%

mediante bases competitivas ofrecidas a las compañías de telecomunicaciones. Guatemala se encuentra entre los países que han adoptado este nuevo esquema.

<sup>34</sup> El modelo general consiste en la separación de la producción, transporte y distribución de la energía, en la apertura de los sistemas de transmisión y en la introducción de competencia en los mercados de producción y gran consumo de electricidad.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

restante proviene de minicentrales hidroeléctricas. El índice Herfindahl-Hirschman (HHI) encontrado en el mercado de la producción indica una alta concentración, ya sea que se incluya o no la producción de Nejapa Power dentro de la oferta de la CEL. La empresa Duke, en cambio, tuvo casi 13% de participación en 2000 y logró influir en el abastecimiento hidroeléctrico de las centrales de la CEL.<sup>36</sup>

El mercado mayorista en El Salvador es un mercado emergente de contratos que representó casi 88% del mercado en el año 2000. Hasta 1999 la CEL se mantenía como el único productor local, y con el ingreso de Duke se constituyó un duopolio con poder de incidencia en los precios del mercado regulador del sistema (MRS) o mercado de ocasión. De forma positiva han influido en este resultado los aportes hidráulicos de años anteriores y el menor nivel de precios de la energía en el mercado *spot* de Guatemala. En contraste, fue afectado en forma negativa por el aumento en los precios de los combustibles.<sup>37</sup>

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

### *Derivados del petróleo*

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

Como ente regulador, la DHM fomenta la inversión privada extranjera y nacional en el subsector de hidrocarburos y el sector minero del país, al tiempo que regula y controla el adecuado y permanente abastecimiento de

<sup>36</sup> Véase la nota 23.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

hidrocarburos en el mercado interno. En cuanto a la oferta, no se registran actividades de exploración en El Salvador, y aun cuando hay interés por exploraciones en localidades identificadas, éstas no se han realizado por la ausencia de una legislación al respecto.

Por el lado de la refinación existe la Refinería Petrolera Acajutla, S. A. (RASA), cuya propiedad es compartida por Esso y Shell, y tiene una capacidad de proceso de crudo de 18 000 bpd.<sup>38</sup> Actualmente es la mayor importadora de hidrocarburos y absorbe un poco más de 65% del mercado, en tanto que Texaco participa casi en 15% del mismo. En la importación y refinación, El Salvador registra el tercer índice de concentración más bajo. En los hidrocarburos gaseosos la concentración es mayor, ya que dos empresas tienen dominio casi total de mercado y alcanzan valores en el HHI superiores a los 4 600. También se destaca el reciente ingreso de nuevos agentes, con lo cual se espera un mayor nivel de competencia en segmentos específicos. En el plano de la competencia, la única legislación vinculante era la Ley de Protección al Consumidor, vigente desde noviembre de 1996,<sup>39</sup> y la Dirección General de Protección al Consumidor del Ministerio de Economía se encarga de velar por su cumplimiento. A partir de 2006 la ley y la Superintendencia de Competencia jugarán un papel importante.

### *Leyes antidumping y otras medidas compensatorias*

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

El país cuenta desde 1996 con una guía sobre cómo iniciar casos de investigación de *dumping* y se trabaja en otra relacionada con los casos de subsidios. En el plano institucional, la Dirección de Política Comercial del Ministerio de Economía es la unidad responsable de conducir estas investigaciones y determinar las posibles consecuencias de las prácticas de co-

<sup>38</sup> CEPAL (2001b).

<sup>39</sup> El objeto de la ley es “salvaguardar el interés de los consumidores, estableciendo normas que los protejan del fraude o abuso dentro del mercado”.



mercio desleal. A la fecha de elaboración de este informe, no fue posible encontrar evidencia de casos de investigación, en proceso o terminados, en esta materia. En cuanto al *De Minimis Provisión de Antidumping*, medidas compensatorias, márgenes de *dumping* y tasas de subsidios, el país no dispone de provisiones específicas y aplica las reglas en función de los acuerdos *antidumping* y de medidas compensatorias de la OMC.

### *Guatemala*

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

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

##### *Marco institucional y legal*

La Constitución Política guatemalteca favorece la libertad de comercio y obliga al Estado a impedir las prácticas excesivas que conlleven a una concentración de bienes. Asimismo, en el artículo 119 se refiere a la protección del consumidor y más adelante, en el 130, prohíbe los monopolios y los privilegios. Adicionalmente, se cuenta con un Código de Comercio, un Código Penal y una Ley de Protección al Consumidor. La prohibición de monopo-

lios, carteles y otras formas de monopolio está considerada en el Código Penal, y lo relacionado con fusiones, prohibición de monopolios y actos desleales están previstos en el Código de Comercio. En cambio, no existe una legislación específica de competencia o antimonopolio, aunque un proyecto de ley está en discusión y análisis en la Comisión de Economía y del Consumidor del Congreso. El proyecto se ajusta a los modelos básicos sugeridos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

El proyecto de ley de promoción de la competencia presentado al Congreso en septiembre de 2000 tiene por objeto

preservar y promover la libre competencia, mediante el control de los actos de concentración económica, los acuerdos restrictivos o los arreglos entre empresas, las fusiones o adquisiciones, el abuso de la posición de mercado dominante, que limiten el acceso a los mercados o que de cualquier forma restrinjan indebidamente la competencia, afectando de forma adversa el comercio nacional, internacional o el desarrollo económico; impidiendo el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad; y prohibiendo las prácticas monopólicas y privilegios.<sup>40</sup>

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

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

<sup>40</sup> Borrador de Ley de Promoción de la Competencia.

el cuarto aborda los procedimientos administrativos, y el último, las disposiciones transitorias y reformas.

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

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

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

Algunos de los casos estudiados se relacionan con los costos generados por el Estado en los mercados en cuanto restringe la entrada o salida de un agente. De esta manera, se han analizado las condiciones de competencia en la distribución de cemento y en los sectores de seguros, telecomunicaciones, hidrocarburos y azúcar, así como las restricciones no arancelarias y

las normas de calidad y certificación en el caso de productos alimenticios. Asimismo, la Dirección de Competencia ha identificado mercados con características monopolísticas en la producción, importación y distribución de cerveza; en la producción de cemento, bebidas alcohólicas, azúcar, arroz y trigo, y en los supermercados.

### *Regulación y privatización*

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

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

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

Como parte del programa de modernización y en seguimiento de la política de desincorporación, desconcentración y desregulación, se emprendieron las reformas de los servicios públicos de telecomunicaciones, electricidad, aeropuertos, puertos y ferrocarriles, y se implantaron cambios en el marco legal e institucional mediante la creación de entes reguladores y la desincorporación de activos a través de su venta o concesión y contratos de uso y administrativos.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> CIEN (1998).

*Telecomunicaciones*

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

El monopolio estatal de Guatel operó<sup>42</sup> con bajos índices de eficiencia y cobertura, medidos en número de líneas por habitante o por tarifas de las llamadas internacionales. Debido a esto, el programa de gobierno 1996-2000 contenía objetivos de modernización del aparato estatal y del sector de telecomunicaciones, con miras a elevar la calidad y la cantidad de los servicios. Se sostenía la necesidad de adecuar las tarifas a los costos y a los niveles de rentabilidad; disminuir la intervención del Estado en las políticas financieras del sector; establecer la ley que permita la participación del sector privado; privatizar Guatel con una supervisión eficiente; concesionar a operadores privados la operación de segmentos del mercado de telefonía; garantizar la interconexión a la red de distribución actual, y fomentar la competencia entre los actores del sector. Asimismo, los Acuerdos de Paz contienen menciones específicas sobre los sectores de infraestructura, incluyendo las telecomunicaciones, dirigidos a continuar el programa de inversiones para el desarrollo rural.

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

<sup>42</sup> Costa Rica y Chile son claras excepciones de este patrón de desempeño en la región.

es la creación del Fondetel para cubrir la demanda en sectores de bajos ingresos.

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

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

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

En el mercado de telefonía internacional operan actualmente ocho empresas, tres de las cuales concentran 85% del tráfico telefónico. Telgua controla 53% del tráfico y el HHI es de 3.420. En el mercado de telefonía móvil se desempeñan actualmente cuatro empresas. La Comcel, la más grande y antigua, tiene a su cargo 41% de las líneas móviles, y las dos empresas más grandes abarcan 80% de las líneas. El PCS, como empresa subsidiaria de Telgua, posee 39% del mercado de telefonía móvil. El HHI es de 3.420.<sup>43</sup>

En resumen, con la venta de la empresa estatal de telecomunicaciones concluye con relativo éxito el proceso de reforma del sector, si se considera

<sup>43</sup> Véase la nota 24.

la cantidad de obstáculos legales y negociaciones políticas que debió enfrentar. La reforma se realizó sobre la base de los siguientes principios: *i)* el reconocimiento de que no existe poder monopólico en las telecomunicaciones y que la regulación requerida es mínima, de tal manera que la eficiencia económica provendría del movimiento libre de las fuerzas del mercado; *ii)* el acceso desagregado a todas las redes, lo cual minimiza o elimina el poder monopólico; *iii)* la negociación entre las partes como medio idóneo de solución de conflictos; *iv)* la creación de mecanismos de arbitraje, y *v)* la inexistencia de subsidios cruzados entre los servicios (*Boletín Latinoamericano de Competencia*, mayo de 1999).

Cabe recalcar que el marco legal actual es moderno y se diseñó con todos los elementos necesarios para abrir el sector a la competencia. Sin embargo, este objetivo no ha sido alcanzado plenamente y se requiere aún más competencia efectiva en el mercado de la telefonía local o fija. Por el lado de la telefonía móvil, existe más competencia entre Comcel y Telgua, aunque limitada. Se busca lograr en el futuro una convergencia entre las tarifas de la telefonía fija y la inalámbrica. La telefonía inalámbrica, al igual que en los otros países centroamericanos, crece a una tasa mayor que la telefonía fija, y eso la va constituyendo como un segmento cada vez más importante en el sector. Esto ha llevado a elevar la inversión privada, y en la actualidad se contabilizan más de 220 empresas registradas que prestan servicios directos al sector, especialmente los vinculados a la telefonía celular, internet y transmisión de datos.

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

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

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

*b) Energía*

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

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

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

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

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



za el despacho o programación de la operación, la coordinación de la operación del Sistema Nacional Interconectado (SNI) y la administración de las transacciones comerciales del MM.<sup>44</sup> El MM está constituido por los agentes generadores con más de 10 megavatios, como el INDE, y éstos son los generadores privados (Tampa, Enron, Ingenios, Guatemala Generating Group [GGG], Sidegua y Genor); por los distribuidores con más de 20 000 usuarios (EGAS, las empresas de Occidente S. A. [Deocsa] y Oriente [Deorsa] del INDE); las empresas eléctricas municipales (EEM); los agentes transportistas con más de 10 megavatios, y otros.<sup>45</sup> El MM opera con tres mecanismos básicos para la compraventa de electricidad: el mercado a término (MT), en el que se establecen contratos libremente pactados entre agentes o grandes usuarios; el mercado de oportunidad (MO) o mercado *spot*, para las transacciones de oportunidad de energía, con precios establecidos en forma horaria, y el mercado de desvíos de potencia (MDP), para las transacciones de oportunidad de potencia, con un precio establecido mensualmente por el AMM.

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

Por el lado de la demanda, la mayor participación corresponde a los contratos de compraventa de energía (PPA), con 47.8%, y luego a la generadora EGEE, con 41.7% en 2000. En conjunto representan casi 90% de toda la oferta del país. Entre los contratos PPA sobresale el de Puerto Quetzal, generadora de la empresa estadounidense Nerón, con más de 11% de participación en el mercado. Por el lado de la demanda, empresas como Iberdrola y Unión Fenosa, junto con Deocsa y Deorsa, representan más de 93% de participación. Además, existen alrededor de 13 pequeñas distribuidoras y 16 grandes consumidores que absorben 3% de la demanda del MM. En términos relativos, el índice HHI para este sector es inferior al de los demás países de la región (2.059, considerando a cada productor PPA como agente individual y 3.991 considerando el conjunto de productos PPA como un solo agente).<sup>46</sup> En resumen, la reforma del sector con la Ley General de Electricidad

<sup>44</sup> CEPAL (2001c).

<sup>45</sup> CIEN (1998).

<sup>46</sup> Véase la nota 23.

estableció las condiciones para promover la inversión privada, la libre competencia y la separación de las funciones de generación, transmisión y distribución. En un plazo de cinco años, Guatemala aumentó su capacidad generadora, logró abatir los racionamientos y se convirtió en exportadora de electricidad a El Salvador.

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

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

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

En general, en todo el segmento de producción se observa la participación de un número importante de agentes, lo cual en principio favorece la competencia; sin embargo, es relevante prestar atención a los PPA, que no cuentan con las condiciones para participar en el MM, por lo que se elevan los costos en el mercado regulado que se financian con mayores niveles de subsidios. El asunto central, entonces, es el de los contratos PPA y los términos bajo los cuales se negocian, tema que requiere la intervención de las autoridades del país.

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

*c) Hidrocarburos y derivados de petróleo*

El Ministerio de Energía y Minas es la institución normativa nacional del sector de energía en general, y del subsector de hidrocarburos en particular; cuya supervisión se realiza mediante la Dirección General de Hidrocarburos, incluida la exploración y explotación petroleras.

En la actualidad, Guatemala es el único país centroamericano que realiza actividades de exploración, explotación y producción de petróleo (casi 26 000 barriles por día de unas reservas de 526 millones de barriles, de acuerdo con cifras de 1998).<sup>47</sup> Las actividades de refinación están a cargo de la empresa Texaco, que opera la refinería Texas Petroleum Company (Texpet),<sup>48</sup> con una capacidad de 17 000 bpd y una cobertura de 33% de la demanda de los derivados del país. Texaco vende a otras empresas distribuidoras y su integración vertical es de casi 90%. La empresa Shell, en cambio, importa todo lo que vende y la empresa Esso realiza compras a la refinería para cubrir su demanda local.

La refinería Texpet ha venido perdiendo participación en el mercado de hidrocarburos líquidos; sin embargo, continúa dominándolo con la producción de diesel y *fuel oil*, y mantiene una participación de 30%. Así, incluyendo el valor de las importaciones de gasolina, Texaco participa con 40% del segmento, Shell con 21% y Esso con poco más de 17%. En conjunto, las tres empresas multinacionales participan con más de 78% de la importación y refinación de hidrocarburos líquidos.<sup>49</sup>

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

En el plano de la regulación, la ley de hidrocarburos y la de comercialización de hidrocarburos y su respectivo reglamento establecen sanciones

<sup>47</sup> CEPAL (2001b).

<sup>48</sup> La refinería goza de un tratamiento preferencial mediante la aplicación de un arancel menor a la importación de crudos en relación con la importación de derivados, lo cual se califica como barrera de entrada para otras empresas. Existen otras barreras de entrada en el mercado nacional y en el regional, especialmente por el lado de la estructura de costos y de estrategias empresariales, que aquí se omiten con fines de simplificación.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

para aquellas prácticas que atenten contra la libre competencia. Mediante estas leyes se busca la eficiencia económica y la promoción de la libre competencia en el mercado de petróleo y sus derivados.<sup>50</sup> No obstante, por las características propias de una alta concentración de los derivados del petróleo en un ámbito donde se propician los carteles y las colusiones, es imperativo contar con una ley de libre competencia que promueva la eficiencia económica y el interés de los consumidores, de tal manera que la estructura de la industria petrolera se acerque lo más posible a las condiciones de un mercado de competencia efectiva. Esto será posible en la medida en que dichos mercados sean más grandes y se tenga acceso a tanques de almacenamiento en forma voluntaria y negociada.<sup>51</sup>

Lo más importante de la ley de comercialización de hidrocarburos es que fija las condiciones y requisitos para obtener licencias de exportador e importador, además del control de operaciones de importación y exportación por parte de la Dirección General de Hidrocarburos (DGH). Actualmente, el proceso de liberalización de los mercados de productos líquidos ha avanzado más que en cualquier otro país centroamericano, debido al hecho de tener el mercado más grande de la región y las menores barreras de entrada, lo cual ha posibilitado que varios importadores independientes de las compañías petroleras multinacionales organicen de una mejor manera la política de precios en ese mercado.<sup>52</sup> En resumen, el mercado de combustibles se ha abierto, pero debe ser complementado con una legislación de libre competencia.

### *Leyes antidumping y otras medidas compensatorias*

Guatemala adoptó el Acuerdo de la Ronda Uruguay por Decreto Ejecutivo 37-95 en junio de 1995, y al hacerlo se constituyó en ley de la República de acuerdo con su Constitución. Asimismo, es miembro signatario del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional sobre prácticas de comercio desleal desde diciembre de 1995. Este acuerdo es compatible con los acuerdos de la OMC. El organismo responsable de la aplicación de *antidumping* y medidas compensatorias es la Direc-

<sup>50</sup> Se destaca que si bien el país cuenta con leyes de protección al consumidor, excluye de ellas las disposiciones descritas en la ley de comercialización de hidrocarburos.

<sup>51</sup> CEPAL (2001b).

<sup>52</sup> *Ibidem*.

ción de Integración Económica del Ministerio de Economía, entidad que conduce las investigaciones concernientes a las prácticas de comercio desleal en Guatemala. Sin embargo, de forma oficial no se han creado lineamientos que describan los procedimientos administrativos o las medidas correctivas que deben aplicarse en los casos de prácticas de comercio desleal.

### *Honduras*

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

Si bien las medidas señaladas dieron una serie de resultados económicos positivos, el país sigue adoleciendo de fuertes problemas relacionados con las condiciones de competencia inadecuadas: Honduras tiene la calificación más baja de la región en materia de apertura comercial, en infraestructura y en calidad de las instituciones en el índice de competitividad del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, y ocupa el penúltimo lugar en su evaluación general (Incae, 1999).<sup>53</sup> También tiene el último lugar en cuanto a competitividad microeconómica en todas las categorías de este índice, incluyendo aquella de “industrias afines”, que mide la capacidad de las empresas de abastecerse localmente y la competencia que deben hacer frente en el mercado doméstico (FIAS, 2001).

<sup>53</sup> La calificación sobre infraestructura mide la calidad del sistema de transporte, las telecomunicaciones, la electricidad, las instalaciones portuarias, etc. La calidad de las instituciones se refiere a los servicios institucionales jurídicos y sociales, el Estado de derecho, los derechos de propiedad intelectual, la corrupción y la tolerancia de la delincuencia.

*Experiencia de Honduras en políticas de competencia**Marco institucional y legal*

Las condiciones de competencia en sentido amplio abarcan un rango variado de aspectos cuyo desarrollo ha sido heterogéneo en Honduras. Hasta ahora ha sido el Código de Comercio, que data de 1950, el que ha regido los casos de prácticas monopolísticas entre empresas. Las demandas que surgen en este ámbito son competencia de los juzgados de lo civil o lo criminal, según sea el caso. Se elaboró un anteproyecto de ley de promoción de la competencia, que fue presentado al Congreso en 1996 y retirado posteriormente. Durante 2005, sin embargo, se ha avanzado rápidamente en la redacción de una nueva propuesta de ley y a finales de ese año la mayor parte de sus artículos habían sido aprobados en el Congreso.

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

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

Consumo de la Secretaría de Industria y Comercio. Desde la creación de este último organismo se han logrado alrededor de 800 conciliaciones.

Otra área donde ha habido cambios en el funcionamiento de los mercados ha sido aquella destinada a propiciar la mayor participación del sector privado nacional y extranjero en la oferta de servicios públicos que tradicionalmente habían sido exclusivos del Estado. A principios del decenio de 1990 se había acumulado un rezago tecnológico muy significativo y una profunda ineficiencia distinguía a esta área. La Ley de Promoción de Desarrollo de Infraestructura y Obras Públicas (conocida como "ley de concesiones"), de 1998, define con claridad las condiciones para el otorgamiento de concesiones, licencias y permisos para la construcción, mantenimiento de obras, instalaciones y servicios públicos. Esta ley se hizo indispensable después del huracán *Mitch*, cuando era necesaria una reconstrucción rápida y generalizada de infraestructura dañada, ya que el Estado no tenía la capacidad suficiente para ejecutar grandes proyectos de infraestructura y se requería del sector privado nacional y extranjero para llevar a cabo la tarea. En este marco se concesionaron los servicios aeroportuarios y se están otorgando contratos municipales para la prestación privada o mixta independiente de servicios de agua potable y saneamiento. La regulación de lo normado por esta ley es responsabilidad de la Superintendencia de Concesiones y Licencias, reglamentada por la Contraloría de la República, a la que está adscrita.

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

A lo anterior hay que agregar la Ley de Estímulo a la Producción, a la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano (núm. 131-98) de 1998, que entre otras cosas redujo significativamente el impuesto sobre la renta y el activo neto. La Ley de Reforma Tributaria de 1998, por su parte, hizo descender la tasa de impuesto sobre la renta de 42 a 27%, con lo cual quedó al mismo nivel de las demás naciones de la región. "Otros cambios favorables para las empresas fue la eliminación gradual del impuesto sobre activos netos y las exportaciones y una marcada reducción de aranceles sobre importación de materias primas, y maquinaria y equipos industriales" (FIAS,

2001). Además, la Ley de Conciliación y Arbitraje, que sustituyó el procedimiento arbitral de 1906, abrió la posibilidad de que el Estado se sometiera a arbitraje con particulares. Por último, se promulgó la Ley de Simplificación Administrativa (2002), cuyo propósito es eliminar trabas burocráticas del Código de Comercio para crear empresas.

### *Regulación y privatización*

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

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

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



siones. Los resultados de la nueva regulación se percibieron pronto. Así, el sector de energía eléctrica, que era responsable de una proporción importante de la deuda externa del país (alrededor de un tercio a principio de los años noventa), comenzó a atender sus propias obligaciones, descargando al gobierno central de ese peso.

Después de haberse concentrado la regulación en sólo dos entes, en 1993 hubo un proceso de fragmentación de las funciones de regulación. La Comisión Nacional de Energía Eléctrica se transformó en Comisión Nacional de Energía y amplió sus funciones originales. Al mismo tiempo, en 1996 se creó la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), órgano regulador de las telecomunicaciones, de manera que se separó esta función de la CNSSP. La ley para agua y saneamiento de 2003 creó un Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento.

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

#### *a) Telecomunicaciones*

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

La legislación de privatización de la telefonía ha sido un proceso muy lento, en parte debido a la fuerte oposición de los sindicatos (Raventos, 1998). En 1995 se aprobó una nueva Ley de Telecomunicaciones que permitió desregular esta actividad y sentó las bases para su posterior privatización. Se estableció que el sector público conservaría 51% de la propiedad de la empresa. Sin embargo, este proceso ha enfrentado muchos escollos. De hecho, hasta ahora, entre los intentos de privatización el de Hondutel ha sido el más polémico. El intento de licitación más reciente ocurrió en octubre de 2000. Siete empresas extranjeras se interesaron originalmente y

sólo una de ellas hizo una oferta concreta (Telmex), pero el monto ofrecido por esta empresa fue inferior a lo esperado por el gobierno. Las circunstancias para licitar Hondutel no eran favorables a raíz de los múltiples fracasos sufridos por otras compañías de teléfonos privatizadas en países latinoamericanos. Para hacer atractiva la licitación, se abrió una banda de telefonía móvil para que la manejara el sector privado (Cetel). El mercado para telefonía celular está abierto, pero no se ha licitado aún y los *links* siguen siendo muy elevados para esa telefonía.

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

#### *b) Energía*

La política que ha adoptado el gobierno hacia este sector es menos liberal que la desarrollada en El Salvador y Guatemala, pero de más apertura que en el caso de Costa Rica. El sector público participa con 56.2% de la generación de la energía eléctrica y el resto lo provee el sector privado (los cogeneradores son marginales), mientras que el índice de concentración de la industria es muy alto (HHI).<sup>54</sup> El sector ha avanzado en el saneamiento de sus finanzas y en cierta modernización. Así, un nuevo financiamiento (del Banco Mundial) se destinará a mejorar la distribución de electricidad en siete ciudades.

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

<sup>54</sup> 3 674 con cada productor PPA como agente individual y 8 718 considerando el conjunto de productores PPA dentro de la ENEE. Véase la nota 24.

bles tradicionales (leña, carbón, etc.) son más caros que la electricidad, de forma que si estos hogares pudieran pagar la conexión llegarían a ahorrar 19% de los gastos en energía (Estache, Foster y Wondon, 2001).

*c) Hidrocarburos y derivados del petróleo*

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

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

La forma en que está organizada la distribución de combustibles obstacu-

liza su eficiencia y agrega costos a la industria de hidrocarburos. El transporte sólo lo pueden realizar empresas nacionales y bajo tarifas determinadas por el Estado, en un nivel superior al que probablemente predominaría en ausencia de ese control. De esta forma, la industria podría ser más eficiente si estuviera integrada verticalmente en la etapa del transporte y distribución.

### *Leyes antidumping y otras medidas compensatorias*

Honduras, como miembro de la OMC desde 1994, se ha adherido al acuerdo *antidumping* y al acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias. Asimismo, se rige por el Reglamento Centroamericano de Prácticas Desleales de Comercio (Resolución núm. 12-95 del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional, 1995). Sin embargo, prácticamente no ha habido disputas. Se registró un caso de conflicto con Nicaragua sobre las importaciones de confites, que ganó Honduras. El organismo encargado de llevar a cabo las investigaciones ante denuncias de competencia desleal o *dumping* es la Dirección de Integración Económica del Ministerio de Economía; para los casos que puedan surgir en el comercio centroamericano, es la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

### *Nicaragua*

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

A partir de diversos estudios y reuniones organizadas por el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Mific) con el apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), se emprendieron acciones de divulgación y de análisis sobre derecho de competencia y libre competencia que culminaron en el desarrollo de un anteproyecto de ley. Hasta la fecha de la

elaboración de este informe, los esfuerzos por contar con una ley de libre competencia en Nicaragua no han prosperado, y para muchos las perspectivas de que se apruebe en el corto plazo no son alentadoras, particularmente por la falta de acuerdos y consensos tanto de los agentes económicos como de las estructuras de decisión política. En este informe se sostiene que la legislación de competencia es solamente un instrumento de la política de competencia que debe complementarse con un desarrollo institucional y de recursos humanos, además de compatibilizarse con la tendencia y orientación de la política comercial.

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

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

#### *Marco institucional y legal*

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

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

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

Un anteproyecto de ley de promoción de la competencia, con fecha 21 de noviembre de 2000, plantea como objetivo central promover la libertad económica, la eficiencia económica y el bienestar del consumidor. Asimismo, establece la prohibición de prácticas anticompetitivas y propone mecanismos de desregulación y readecuación de los marcos regulatorios así como del comercio y la economía. Uno de los aspectos sobresalientes de este anteproyecto de ley es la definición específica que hace de conceptos como posición dominante de mercado, mercado relevante, agentes económicos, concentración y eficiencia económica. El anteproyecto contiene ocho capítulos. El primero expone las disposiciones generales, el objetivo, las definiciones y el ámbito de aplicación; el segundo se refiere a las prácticas monopolísticas; el tercero al mercado relevante; el cuarto a las concentraciones; el quinto a la autoridad nacional de promoción de la competencia y a la propuesta de crear la Comisión Nacional de Promoción de la Competencia como organismo descentralizado del Poder Ejecutivo, pero vinculado orgánicamente al Mific; el sexto capítulo especifica las sanciones y medidas cautelares; el séptimo, aspectos de procedimiento de las investigaciones; el octavo contiene disposiciones finales y las últimas disposiciones transitorias. En 2004 estuvo en proceso de elaboración una nueva propuesta de ley.

En materia institucional, se han logrado avances en los organismos de supervisión y regulación de las empresas estatales privatizadas. En aspectos normativos, mediante la Ley núm. 290 y su reglamento se creó el 1º de septiembre de 1998 la Dirección General de Competencia y Transparencia de Mercados con el objetivo de promover la libre competencia y la eficacia, y defender los derechos del consumidor en todos los mercados internos de bienes y servicios. Adicionalmente, cumple funciones de organización, dirección y supervisión de los sistemas nacionales de normalización y metro-

logía, y se compone de cuatro direcciones: *i)* la Dirección de Promoción de la Competencia y Desregulación, que desarrolla el marco regulatorio y acciones puntuales de competencia; *ii)* la Dirección de Defensa del Consumidor; *iii)* la Dirección de Tecnología, Normalización y Metrología, y *iv)* la Dirección de la Propiedad Intelectual, con actividades en marcas, patentes y derechos de autor.

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

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

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

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

### *Regulación y privatización*

Los procesos de privatización de las empresas estatales prestadoras de servicios públicos (energía, hidrocarburos, telecomunicaciones y acueductos y

alcantarillados) propició la creación de un marco regulatorio e institucional propio, con objeto de que las entidades privatizadas no pasaran a convertirse de monopolios estatales a monopolios privados. Las principales leyes que rigen este proceso se mencionaron en el apartado anterior.

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

En este contexto, el avance de las reformas estructurales ha sido más lento y en el proceso de privatización surgieron serias dificultades determinadas por diferentes complicaciones legales o administrativas. Un grupo sueco-hondureño compró 40% de las acciones de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (Enitel) y ha enfrentado conflictos legales. En el caso de las unidades de generación de la Enel, la privatización no se pudo realizar por falta de ofertas debido al alto precio base y por la inseguridad jurídica y administrativa de la operación de venta.<sup>55</sup>

### *Panamá*

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

<sup>55</sup> CEPAL (2001c).



región, aunque lo hizo con relativa celeridad. Por efecto de estas transformaciones, su situación se volvió equiparable a la de los demás países de la región en cuanto a apertura y desregulación hacia fines de la década de los noventa. Asimismo, Panamá ha desarrollado el programa más extenso y acelerado de privatizaciones en Centroamérica. La mayoría de las empresas de utilidad pública se transfirieron al sector privado entre 1996 y 2000, y muchas obras de infraestructura se concesionaron a ese sector.

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

#### *Marco institucional y legal*

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

El propósito de la ley núm. 29 es promover la competencia económica y la libre entrada de agentes económicos a los mercados, y eliminar las prácticas monopolísticas y otras que restringen el libre funcionamiento del mercado. Más específicamente, se prohíben las prácticas monopolísticas absolutas en todas sus manifestaciones, es decir, manipular y concertar entre agentes para imponer un determinado precio; limitar la producción, distribución, o la oferta de bienes o servicios; segmentar el mercado con intención de controlarlo, y establecer posiciones con otros agentes en relación con licitaciones, información sobre precios, concursos y subastas públicas (artículo 11). Las prácticas monopolísticas relativas se refieren a los actos que desplazan indebidamente a otros agentes del mercado, impi-

<sup>56</sup> "Normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas", publicada en la *Gaceta Oficial*, núm. 22966, 3 de febrero de 1996.

den su acceso o establecen ventajas exclusivas a favor de una o varias personas a través de diversos mecanismos. Las prácticas monopolísticas relativas se consideran violatorias de la ley si el agente tiene poder sustancial sobre el mercado pertinente y si esas prácticas ocurren en ese mercado.

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

En su función antimonopólica, la Clicac presenta varias limitaciones: primero, la ley núm. 29 no se aplica a las actividades económicas que la Constitución y otras disposiciones jurídicas se reservan únicamente al Estado; segundo, las adquisiciones y fusiones no requieren que se les consulte con anticipación, de forma que las concentraciones pueden ocurrir sin obstáculo y la Clicac sólo puede actuar con posterioridad; tercero, recientemente ha habido un cambio en el criterio legal por el cual las denuncias de situaciones anticompetitivas pueden ser una guía de los problemas que la Clicac puede investigar, pero no se ve obligada a hacerlo, y cuarto, los casos de prácticas monopolísticas que sigue la Clicac en última instancia dependen de la justicia ordinaria (cuando proceden), y ésta es muy lenta en resolver los juicios.

En el ámbito de la defensa del consumidor, la Clicac apoya la organización de los consumidores, por lo que en 2000 transfirió fondos a dos de tres organizaciones de este tipo para el desarrollo de sus campañas de divulgación. En ese mismo año dio asistencia y seguimiento de las consultas de 5 199 consumidores, 16.7% más que en el año anterior. También atendió 2 588 quejas en todo el país, de las cuales resolvió 89% durante el mismo

año. Asimismo, la institución hace una amplia labor de educación y divulgación de información para los consumidores.

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

### *Regulación y privatización*

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

Más recientemente, en 1998, se adoptaron medidas importantes para dar continuidad al proceso de privatizaciones, entre las que se incluyeron la modificación de la constitución jurídica del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), que se transformó en ocho empresas independientes, después de lo cual se procedió a su venta. En ese mismo año se vendió 49% de las acciones de las empresas de generación hidroeléctrica y 51% de las acciones de las termoeléctricas. También se vendió 51% de las acciones de las tres empresas de distribución de energía, y una de las condiciones del traspaso fue que las empresas compradoras no elevaran sus

precios durante cinco años. En 2001 sólo una de las ocho empresas de electricidad seguía enteramente en manos del Estado, la encargada de la transmisión. La empresa de agua potable y alcantarillado (IDAAN) se vendió en 1999, y sólo queda el aeropuerto internacional de Tocumen como importante empresa por privatizar (CEPAL, 2001c).

El proceso de privatizaciones se apoyó en el nuevo Ente Regulador —organismo autónomo del Estado— con el fin de asegurar un desempeño adecuado de las empresas desincorporadas. Cabe señalar que el Ente Regulador de Panamá es una de las instituciones más fuertes de esta naturaleza en Centroamérica. Su función consiste en ejercer “el poder de regular y controlar la prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable, alcantarillado, sanitario, telecomunicaciones y electricidad [...]” (ley núm. 26, artículo 3). El Ente Regulador se encarga de otorgar las concesiones, licencias y autorizaciones para la prestación de servicios públicos; verificar el cumplimiento de los niveles de calidad de los servicios en los aspectos técnicos, comerciales, legales y ambientales; reglamentar los principios, la metodología y las fórmulas de cálculo de tarifas de los servicios; vigilar el cumplimiento de las metas de ampliación y mejoramiento de los servicios establecidos en las leyes sectoriales; velar por el cumplimiento de la prestación de servicios de acuerdo con las normas señaladas por las leyes sectoriales, y elaborar el reglamento sobre normas y deberes de los usuarios. También tiene la capacidad de sancionar a las empresas que no cumplan con sus obligaciones y compromisos. Finalmente, al Ente Regulador corresponde “promover la competencia y eficiencia en las actividades de servicios públicos e investigar posibles conductas monopolísticas, anti-competitivas o discriminatorias, en las empresas y entidades que operen en dichos servicios públicos, cuando considere que pueden ir en contra del interés público” (ley núm. 26, artículo 19.5).

Uno de los problemas enfrentados por la legislación de competencia es que hay cierta superposición de papeles entre el Ente Regulador y la Clicac. La ley que crea el Ente Regulador es bastante clara en cuanto a su función de control y fiscalización en materia de calidad, precio, continuidad del servicio, estándares técnicos y defensa de los derechos del usuario de ese servicio, pero también tiene funciones en el plano de la competencia. La Clicac, por su parte, tiene como función principal velar por estas condiciones de competencia y la defensa de los consumidores. Sin embargo, cuando se presentan casos de concentraciones, es el Ente Regulador el primero que los detecta en el ámbito sectorial, y el papel que deben cumplir tal institu-

ción y la Clicac en la práctica no es muy claro. Para evitar este tipo de problemas, algunos expertos sugieren abrir canales permanentes de comunicación y cooperación entre estas agencias.<sup>57</sup>

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

*Telecomunicaciones*

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

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

<sup>57</sup> Documento presentado por Gustavo Paredes en la Conferencia sobre políticas de competencia en servicios de infraestructura, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, 23 y 24 de abril de 2001.

empresas que proveen el servicio, Cable and Wireless y Bell South de Panamá. En 2000 había 8.27 celulares por cada 100 habitantes en el país, la segunda tasa más alta en la región (UIT, 2001).

*b) Energía eléctrica*

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

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

En el ámbito institucional, el Mercado Mayorista (MM) es administrado por el Centro Nacional de Despacho (CND) de Panamá, el cual opera como de-

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

pendencia de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S. A. (ETESA), que a su vez atiende la demanda instantánea del Sistema Nacional Interconectado (SNI). Entre otras funciones, realiza las interconexiones internacionales así como la administración del mercado de contratos y el mercado ocasional.

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

En lo referente a los niveles de concentración del sector, el índice HHI para el mercado de generación panameño en 1999 fue de 2.419, el valor más bajo presentado en la región, aunque todavía representa el valor propio de un mercado altamente concentrado y dominado por pocos actores. Las empresas que ocupan los primeros lugares son Hydro Quebec-Coastal, propietaria de la empresa EGE-Fortuna (40%); AES, con sus empresas EGE-Bayano y EGE-Chiriquí (30%), y Enron, con Bahía Las Minas (18%). La concentración en la producción nacional en estas tres empresas controladoras privadas alcanzó 88%. Complementan la oferta panameña la compañía Petroeléctrica (5%), que es el único PPA en operación suscrito antes de la aprobación de la ley eléctrica, las termoeléctricas Copesa (3%) y Panamá (3%), y dos pequeños productores (1%) (CEPAL, 2000). Por el lado de la demanda, el primer lugar lo ocupa Unión Fenosa con 56% de participación, con sus dos subsidiarias, Edemet y Edechi. La empresa Constellation Power, con su distribuidora Electra, tiene una participación de 44 por ciento.<sup>59</sup>

Con respecto a la integración vertical, no hay pruebas claras de que exista, ya que son diferentes las empresas generadoras y las de distribución.

### *Hidrocarburos y derivados del petróleo*

La oferta de derivados del petróleo en Panamá es monopolio exclusivo de Refinería Panamá, S. A., perteneciente a la empresa multinacional Texaco. La Refinería Panamá ha sido protegida con un elevado arancel a la importación de derivados del petróleo (fijado en 20% en 1992 y que se irá redu-

<sup>59</sup> Véase la nota 24.

ciendo hasta llegar a 5% en 2007),<sup>60</sup> lo que le ha permitido a esa empresa mantener una gran concentración del mercado. Éste también es el caso del gas LP, cuyo arancel de 20% no tenderá a bajar. La excepción a lo anterior ha sido la exención del arancel para la importación de combustible para las plantas generadoras de electricidad, pero ello ha dado lugar a una impugnación por parte de la Refinería Panamá. Adicionalmente, la refinería controla la mayor parte de la capacidad de almacenamiento de los combustibles, con el almacenamiento del gas licuado como única excepción, al participar la empresa Petroport con 56% de esa capacidad<sup>61</sup> (CEPAL, 2001a).

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

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

Mejores condiciones de competencia para combustibles líquidos se lograrían si se eliminara la protección arancelaria con que cuenta la Refi-

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

<sup>61</sup> Existe una enorme capacidad de almacenamiento no controlada por la Refinería Panamá en las zonas libres de petróleo vinculadas con las operaciones del Canal de Panamá.



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

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

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

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

Las disposiciones *antidumping* se incluyen en la ley núm. 29 de competencia de 1996. Las investigaciones sobre comercio desleal pueden ser iniciadas por una empresa nacional o asociaciones de productores que se consideren perjudicadas por las importaciones con precios de *dumping*, o bien, la Clicac puede llevar a cabo tal investigación. Se considera la posibilidad

de realizar la indagación cuando los que la solicitan son los responsables de al menos 25% de la fabricación de dicho bien en el país. Hasta el momento ha habido únicamente cinco casos de solicitud de medidas de salvaguardia, de las cuales sólo dos tuvieron éxito.

#### LAS PECULIARIDADES DE LAS POLÍTICAS Y CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

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

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

Hasta cierto punto, las condiciones de competencia deberían reflejarse en los precios de mercado de los bienes y servicios, a la vez que registrarse alguna convergencia de estos precios en la región en la medida en que se liberalicen y desregulen. Sin embargo, las distintas tarifas de servicios básicos donde predominan los monopolios naturales o de otro tipo presentan una gran disparidad entre sí (véase el cuadro III.3). Las llamadas telefónicas a los Estados Unidos cuestan en Costa Rica la mitad que en Honduras; El Salvador es competitivo en la telefonía inalámbrica y no así en la telefonía fija; las tarifas eléctricas residenciales son más bajas que las comerciales y las industriales en Costa Rica y en Honduras, y lo contrario sucede en Panamá, y la tarifa de agua potable es cuatro veces más alta en Costa Rica que en Guatemala. Algunas diferencias, no obstante, se basan en disparidades

tecnológicas, como las tarifas de electricidad de Panamá, que son más altas que en el resto de la región debido a que se abastece sobre todo de energía térmica, la cual, como se dijo, es más cara de generar que la hidroeléctrica, predominante en Costa Rica. Asimismo, las diferencias de tarifas pueden atribuirse a la mayor valoración de los costos ambientales del uso de los recursos, como en el caso del agua en Costa Rica. Las grandes diferencias en las tarifas de agua también reflejan la escasez de ese recurso. Todo lo anterior tiene implicaciones trascendentales sobre la competitividad de los países de la región.

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

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

Al analizar las experiencias de los seis países centroamericanos estudiados se distinguen niveles de desarrollo diferentes en cuanto a condiciones de competencia. Se ha avanzado más uniformemente en el marco legal institucional de competencia en relación con la defensa de los derechos del consumidor, pese a que la población aún está lejos de contar con una cultura y acceso suficientes de información. En cuanto a la defensa y promoción de la competencia en términos más amplios, sólo Costa Rica y Panamá han llegado al punto de contar con un marco legal e institucional muy comple-

to, mientras que El Salvador ha logrado recientemente aprobar la ley y está en el proceso de formación institucional. Honduras se encuentra muy cerca de la aprobación de la ley y Guatemala, Honduras y Nicaragua se hallan todavía en estadios bastante incipientes de desarrollo al respecto. Sin embargo, todos los países han avanzado en establecer mejores condiciones para el funcionamiento de sus mercados.

Las comisiones de competencia de Costa Rica y Panamá, con una experiencia de 10 años, son bastante sólidas. En ambos casos se prohíben y sancionan prácticas monopolísticas horizontales y verticales (estas últimas con ciertas excepciones), algunas concentraciones y la competencia desleal. Ambas instituciones se ocupan de promover la competencia, es decir, tienen un papel de difusión y educación para crear un comportamiento favorable al buen funcionamiento de los mercados, que es muy importante en países en los que esta conducta no ha formado parte de la cultura general. Pese a estos avances, tanto Costa Rica como Panamá tuvieron problemas para conducir una política antimonopólica y de competencia efectiva debido a limitaciones en las leyes o en las instituciones ejecutoras. Ninguna de las dos leyes antimonopólicas plantea la necesidad de autorización oficial previa para llevar adelante una fusión, por lo que las autoridades difícilmente pueden actuar con anterioridad respecto a una concentración significativa. Además, el ámbito de la aplicación de la ley es limitado en ambos países, y quedan excluidos los monopolios estatales o actividades reservadas exclusivamente al Estado. De la misma manera, la Clicac y la CPC requieren reforzarse más; son entes que deberían gozar de total independencia de las autoridades políticas en turno, pero no logran escapar totalmente de su influencia, especialmente en el caso de la CPC.

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

Guatemala, Honduras y Nicaragua carecen de una legislación antimonopólica o de competencia. Existen, empero, anteproyectos de ley que están en proceso de consulta y análisis en el seno de sus respectivos parlamentos o asambleas legislativas, y el segundo país es el más cercano a la finalización de este proceso. Entre las prácticas susceptibles de regulación previs-

tas en algunas de las propuestas de ley analizadas se cuentan los acuerdos entre competidores y no competidores, el abuso de posición dominante y las concentraciones. Todos los países necesitan desarrollar más sus instituciones, las capacidades locales y una tradición empresarial más sólida.

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

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

Este proceso, sin embargo, ha sido particularmente complicado en los países centroamericanos debido a los múltiples intereses y las presiones que éstos ejercen sobre las entidades reguladoras, o por las limitaciones de recursos y capacidad técnica de estos entes para efectuar su tarea en forma profesional. Al igual que en el caso de las condiciones de competencia, la regulación no es uniforme en la región. Casi todos los países cuentan con leyes específicas que definen el comportamiento de los sectores de telecomunicaciones, electricidad y otros servicios públicos, pero la regulación muestra grados de eficiencia muy diferentes entre ellos, además de que se ejerce también en forma más o menos centralizada. En los casos de Costa Rica y Panamá la regulación está centralizada en la Aresep y en el ente regulador, respectivamente. En Honduras se ha pasado de la fase de con-

centración a la de descentralización, y se está en proceso de crear un ente regulador por servicio. También en Guatemala y El Salvador la regulación se realiza a través de un ente regulador sectorial. Al igual que con la promoción de la competencia, en cuanto a la regulación Costa Rica y Panamá se encuentran más avanzados que el resto.

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

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

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

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

#### ALGUNAS CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICAS

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

Desde esta perspectiva, una de las conclusiones centrales es que existe la necesidad de definir e identificar una agenda propia de competencia, teniendo en cuenta el proceso de apertura regional y bilateral, así como la asimetría existente en sectores estratégicos en el plano tecnológico y de inversiones. En segundo lugar, se requiere prestar atención especial al des-

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

arrollo institucional de los entes reguladores y de las agencias de competencia creados con instrumentos legales que en muchos casos carecen de los mecanismos concretos de regulación, intervención y sanción o de remisión a las autoridades competentes para que ejerzan la acción judicial. Los principales actores del proceso necesitan concebir la política de competencia como el medio de propiciar mayor competitividad sistémica. Para ello es necesario adoptar una política activa para promover el espíritu de la competencia, ya que gran parte de la población no está consciente de los mecanismos que existen para defender sus intereses como consumidores, mientras que los productores y agentes de gobierno tampoco ven la importancia del buen funcionamiento del mercado para lograr mayor eficiencia en el proceso productivo.

Asimismo, es esencial adoptar una perspectiva flexible y no lineal respecto de cómo aplicar una política de competencia, teniendo siempre presente el contexto y las particularidades políticas y económicas de cada país. En este sentido, el presente estudio coincide con algunas de las conclusiones a las que llega Taimoon Stewart sobre la región del Caribe en el capítulo vi de este libro. Uno entre muchos ejemplos que se pueden mencionar de Centroamérica es la disolución forzosa de la integración vertical de grandes empresas, lo cual en algunos casos ha reducido la eficiencia de sus operaciones, como en la estructura actual de la industria eléctrica, cuya desintegración vertical es mandatoria en El Salvador, Guatemala y Panamá. En contraste, la integración vertical está presente en la industria de hidrocarburos y derivados del petróleo.

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

Primero, con el rezago tecnológico de las empresas proveedoras de servicios públicos, el precio de dichos servicios debe incluir un componente que cubra las inversiones necesarias para su modernización, la renovación del equipo requerido para la sostenibilidad del servicio y la ampliación de su cobertura, de acuerdo con la necesidad de la población. El aumento de pre-



cios de algunos servicios públicos privatizados o concesionados al sector privado han reflejado al menos parcialmente este fenómeno. Los precios del servicio puede ser particularmente altos en un principio, y luego acercarse más a los niveles internacionales. Tras ese periodo inicial, se levantan las restricciones a la entrada de otros competidores. Esta situación es la que presenta Panamá en el área de telecomunicaciones, que otorgó exclusividad en telefonía fija en la concesión a Cable and Wireless durante cinco años. El resultado fue un incremento de tarifas y una mejora casi inmediata en la calidad del servicio. Esta situación influye negativamente en el entorno empresarial en cuanto a tarifas y costos de producción, pero alienta las expectativas de mayor competitividad futura.

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

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

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

#### BIBLIOGRAFÍA

- Ahn, S. (2002), “Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence”, *OECD Economics Working Paper*, núm. 317, París.
- Avalos, M., y C. Ramírez (2003), “International Trade and Merger Policy”, documento de trabajo núm. 280, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Economía, octubre.
- Banco Mundial (2001), *World Development Report 2002*, Washington, agosto.
- \_\_\_\_\_ (2002), *World Development Report (2002)*, [en línea] <http://econ.worldbank.org/wdrl>.

- Boletín Latinoamericano de Competencia*, varios números [en línea] <http://euro-pa.eu.int/comm/competition/international/others>.
- Braeutigam, R. R. (1989), "Optimal Policies for Natural Monopolies", en R. Schmalensee y R. D. Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. 2, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Castañeda, G., et al. (1992), "Antecedentes económicos para una ley de competencia económica", Comisión Federal de Competencia (CFC), México, diciembre, inédito.
- CEPAL (Comisión para América Latina y el Caribe) (2000), "Competencia en los mercados de hidrocarburos en el Istmo Centroamericano", proyecto BID-Fomin-CEPAL de armonización e integración del mercado de hidrocarburos en América Central, Sede Subregional de la CEPAL en México, México, inédito.
- \_\_\_\_\_ (2001a), "Armonización e integración del mercado de hidrocarburos en América Central", proyecto BID-Fomin-CEPAL, Sede Subregional de la CEPAL en México, México.
- \_\_\_\_\_ (2001b), *Istmo centroamericano: diagnóstico de la industria petrolera* (LC/MEX/R.763/Rev.1), proyecto BID-Fomin-CEPAL, Sede Subregional de la CEPAL en México, México, enero.
- \_\_\_\_\_ (2001c), *Evolución reciente y desafíos de los mercados mayoristas de electricidad en El Salvador, Guatemala y Panamá* (LC/MEX/L.483), Sede Subregional de la CEPAL en México, México.
- CIEN (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales) (1998), *Un Estado en tiempos de paz*, Guatemala, diciembre.
- CNSSP (Comisión Nacional Supervisora de los Servicios Públicos) (2001), "El desarrollo sectorial y los órganos reguladores del Estado", documento de trabajo (ST-025/01), Tegucigalpa, inédito.
- Dachner, L., P. Sittenfeld y U. Weinstock (1997), *Boletín latinoamericano de competencia*, septiembre.
- De León, Ignacio (2001), "The Role of Competition Policy in the Regulation of Infrastructure Industries; Some Lessons from the Latin American Experience", documento presentado en la conferencia "Políticas de competencia en servicios de infraestructura" (Washington, 23 y 24 de abril), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Donato, C. (2002), "Políticas de competencia: la experiencia de Costa Rica", documento presentado en la reunión Políticas de Competencia y Regulación en el Istmo Centroamericano, Sede Subregional de la CEPAL en México, México, 29 y 30 de abril.
- Estache, A., A. Gómez-Lobo y D. Leipziger (2001), "Utilities Privatization and the

- Poors: Lessons and Evidence from Latin America", *World Development*, vol. 29, núm. 7.
- Estache A., V. Foster y Q. Wondon (2001), *Infrastructure Reform and the Poors: Learning from Latin America's Experience*, LAC Regional Studies Program, WBI Studies in Development, Washington, Instituto del Banco Mundial.
- Felderer, B., y S. Homburg, *Macroeconomics and New Macroeconomics*, Heidelberg, Springer-Verlag.
- FIAS (Foreign Investment Advisory Service) (2001), *Honduras: el clima para la inversión extranjera directa y medidas para mejorarlo*, Washington, Banco Mundial.
- García, O. (2002), "Evolución y perspectiva de las condiciones de competencia en Panamá", documento presentado en la reunión Políticas de Competencia y Regulación en el Istmo Centroamericano, Sede Subregional de la CEPAL en México, México, 29 y 30 de abril.
- Glen, J., K. Lee y A. Singh (s.f.), *Competition, Corporate Governance and Financing of Corporate Growth in Emerging Markets. Empirical Investigations in the Light of the Asian Crisis*, Cambridge University Press.
- Guasch, J. L., y R. W. Hahn (1997), *The Costs and Benefits of Regulation: Some Implications for Development Countries*, Banco Mundial, inédito.
- , y S. Rajapatinara (1998), "Antidumping and Competition Policies in Latin America and Caribbean", *Policy Research Working Paper*, núm. 1958, Washington, Banco Mundial, agosto.
- Hoekman, B., y P. Holmes (1998), "Competition Policy, Developing Countries, and the World Trade Organization", documento presentado en el taller Trade and Competition in the WTO and Beyond (Venecia, 4 y 5 de diciembre), Fondazione E. K. Mattei, inédito.
- Incae (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas) (1999), *Análisis del reporte global de la competitividad para Centroamérica*, abril.
- Jiménez, R. (2001), "La mejora regulatoria", Academia de Centroamérica, inédito.
- Katz, J. (2000a), "Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del 'Consenso de Washington', ¿qué?", *serie Desarrollo productivo*, núm. 65 (LC/L.1280-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- (2000b), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-FCE, Santiago de Chile, octubre.
- Krakowski, M. (1999), *Política de competencia y sus instituciones en Latinoamérica*, Managua, noviembre.

- Levinsohn, J. (1994), "Competition Policy and International Trade", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, núm. 3.
- Martín, C., F. J. Velázquez y J. Crespo (2001), "The Role of International Technological Spillovers in the Economic Growth of the OECD Countries", *Working Paper*, núm. 6/2001, European Economy Group (EEG).
- Máttar, J. (1997), *Honduras: reforma del Estado* (INT. 66), Sede Subregional de la CEPAL en México, México.
- Mattoo, Aaditya (s.f.), "Can No Anti-Trust Policy Be Better than Some Anti-Trust Policy?", *Journal of Economic Integration*, Washington, Banco Mundial.
- (2001), "Can No Competition Policy Be Better than Some Competition Policy?", *International Journal of Industrial Organization*, vols. 1-2, núm. 19, agosto.
- Messerlin, P. A., y P. K. M. Tharakan (1999), "The Question of Contingent Protection", *The World Economy*, vol. 22, núm. 9, diciembre.
- Ministerio de Economía y Finanzas (1999), *Informe de gestión, 1994-1999*, Panamá.
- Mollgaard, H. P., y P. B. Overgaard (2001), "Market Transparency and Competition Policy", *Working Paper*, núm. 6-2001, mayo.
- Naím, M., y J. S. Tulchin (1999), *Competition Policy, Deregulation, and Modernization in Latin America*, Lynne Rienner Publishers.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (1998), *Review of Competition Law and Policy in Mexico*, París.
- (2000), *Reforma regulatoria en México*, vol. 1, París.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1997), *Comunicación de la ASEAN* (WT/WGTP/W/33) [en línea] <http://www.wto.org>, septiembre.
- (1999), "Principios fundamentales de la política de competencia", *Nota documental de la Secretaría*, junio.
- Petersmann, E. U. (1998), *The Role of Competition Policy in Providing a More Equitable Playing Field for Development in Globalizing Markets: A Challenge for Governments and Multilateral Organizations*, Ginebra.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001), *Informe sobre desarrollo humano, El Salvador 2000*, San Salvador.
- Raventos, P. (1998), "Telecommunications in Central America", *IID Development Discussion Paper*, núm. 648, Central America Project Series.
- Salanié, B. (2000), *Microeconomics of Market Failures*, Londres.
- Scherer, F. M. (1994), *Competition Policies for an Integrated World Economy*, The Brookings Institution, Washington.
- Shelton, J. R. (1996), *Deregulation, Demonopolization and Privatization: How to Ensure Consistency with Competition*, París.

- Shepherd, W. G. (1997), *The Economics of Industrial Organization, Analysis, Markets, Policies*, Upper Saddle River, Prentice Hall, Nueva Jersey.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (1998), *Proyecto de apoyo a la participación de Centroamérica en el Área de Libre Comercio de las Américas (Proalca). Informe final*, Guatemala, octubre.
- (2000), *Diagnóstico y propuestas sobre la política de competencia en Centroamérica*, Guatemala, junio.
- Singh, A., A. Singh y B. Weisse (2001a), "Corporate Governance, Competition. The New International Financial Architecture and Large Corporation in Emerging Markets", Cambridge University, febrero, inédito.
- (2001b), *Competition Policy, Globalization and Economic Development*, University of Cambridge, Cambridge.
- , y R. Dhumale (1999), "Competition Policy, Development and Developing Countries", *Development and Equity (TRADE), Working Papers*, núm. 7, noviembre.
- Sittenfeld, P. (1998), *Boletín Latinoamericano de Competencia*, agosto.
- Tavares de Araujo, J. (1997), *The Harmonization of Competition Policies Among Mercosur Countries*, julio.
- , C. Macario y K. Steinfatt (2001), "Antidumping in the Americas", *serie Comercio Internacional*, núm. 12 (LC/L.1516), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas.
- Ten Kate, A. (1996), "Apertura comercial, privatización, desregulación y políticas de competencia en México", documento presentado en el "Seminario México y la integración frente al siglo XXI", UNAM, México, 17 y 18 de septiembre.
- (2002), *Competition, Competition Policy and Economic Development: Some Thoughts about their Relations and the Implications for Competition in Developing Countries*, París, 14 y 15 de febrero, inédito.
- , y G. Niels (1997), "Trusting Antitrust to Dump Antidumping, Abolishing Antidumping in Free Trade Agreements without Replacing It with Competition Law", *Journal of World Trade*, vol. 31, núm. 6, diciembre.
- Tharakan, P. K. M., y P. J. Lloyd (1998), "Competition Policy and International Economics", *The World Economy*, vol. 21, núm. 8, noviembre.
- Tirole, J. (1988), *The Theory of Industrial Organization*, The MIT Press, Londres.
- Tovar Landa, R. (2000), *Lecturas en regulación económica y política de competencia*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)-Asociación Mexicana de Cultura, México, diciembre.
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2000), *Indicadores de telecomunicaciones de las Américas 2000. Resumen ejecutivo*, abril.

UIT (2001), <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics>.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1997), *World Investment Report. Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*, Nueva York y Ginebra.

—— (1998), *Empirical Evidence of the Benefit from Applying Competition Law and Policy Principles to Economic Development in Order to Attain Greater Efficiency in International Trade and Development* (TD/B/COM.2/EM/10/Rev.1), Ginebra, mayo.

(2000a), *Examen de todos los aspectos del conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas* (TD/RBP/CONF.5/15), 4 de octubre.

—— (2000b), *Competition and Consumer Policies, The Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practice*, Ginebra.

—— (2000c), *Ley tipo de defensa de la competencia*, Ginebra.

—— (2001a), *Examen de los programas de asistencia técnica, asesoramiento y formación sobre derecho y política de la competencia* (TD/B/COM.2/CLP/20), 2 de mayo.

—— (2001b), *Consumer Protection, Competition, Competitiveness and Development*, (TD/B/COM.1/EM.17/3), Ginebra, agosto.

Viscusi, W. K., J. M. Vernon y J. E. Harrington, Jr. (2000), *Economics of Regulation and Antitrust*, 3ª ed., The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Whish, R., y D. Word (1994), *Mergers Cases in the Real World: A Study of Control Procedures*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), París.

Williamson, J. (1990), *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute of International Economics (IIE), Washington.

—— (1993), "Democracy and the Washington Consensus", *World Development*, vol. 21, núm. 8.

Williamson, O. E. (1968), "Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Trade-Offs", *American Economic Review*, núm. 58.

## IV. CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL. CEMENTO, AZÚCAR Y FERTILIZANTES EN CENTROAMÉRICA

CLAUDIA SCHATAN Y MARCOS AVALOS

LAS CONDICIONES de competencia de los mercados centroamericanos han sido objeto de consideración, especialmente desde que se aplicó una serie de reformas económicas a partir de mediados de los años ochenta y en el transcurso de los noventa. La apertura de la economía, la desregulación y la privatización de empresas se llevaron a cabo sin los cambios legales e institucionales necesarios para promover la competencia y así evitar el abuso de poder de mercado por parte de las grandes empresas, además de múltiples formas de competencia desleal.

Gran parte de la atención en materia de competencia se ha centrado en los sectores que por largo tiempo estuvieron protegidos, donde unas pocas grandes empresas dominaban el mercado, eran poco competitivas a escala internacional y en muchos casos pertenecían al Estado. En general, estos sectores son los que generan servicios de utilidad pública esenciales, como telecomunicaciones y energía eléctrica, entre otros.<sup>1</sup>

En los casos mencionados se han implantado nuevas regulaciones para inducir a las empresas, ahora privadas, a generar servicios competitivos, dar el mantenimiento necesario a sus plantas y cobrar tarifas adecuadas. En el plano del funcionamiento de mercado, todos los países del área han avanzado en generar marcos legales e institucionales para evitar distorsiones innecesarias. Todos los países cuentan con una ley de protección al consumidor y también tienen un organismo que se encarga de su aplicación. En contraste, sólo dos —Costa Rica y Panamá— han promulgado una ley antimonopólica con todos los mecanismos para su aplicación. Los demás países tratados en este estudio —El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua— han enfrentado considerables obstáculos políticos para lograr la aprobación de una ley de este tipo, pero en todos los casos existen pro-

<sup>1</sup> CEPAL (2002a).



yectos en proceso de discusión. Hay que notar, sin embargo, que las leyes de competencia de Costa Rica y Panamá no requieren que para las fusiones de empresas se solicite la aprobación de las respectivas comisiones de competencia,<sup>2</sup> de forma que si éstas obstaculizan la competencia en sus mercados las autoridades sólo pueden actuar *ex post*.<sup>3</sup>

Los mercados centroamericanos presentan grandes dificultades tanto para operar adecuadamente como para convertirse en un vehículo de mejora de las condiciones de vida de su población. Estas dificultades provienen al menos de tres distintos orígenes.

El primero consiste en el reducido tamaño de sus mercados, característica que en algunos casos no permite la operación rentable de más de una empresa (monopolio natural) o de un número muy pequeño de ellas (oligopolio). Asimismo, influye la falta de un marco institucional que promueva la competencia en los mercados en que ésta difícilmente puede producirse espontáneamente. Un factor atenuante de las características anteriores ha sido la disponibilidad de mayores importaciones a partir de la apertura comercial, las cuales han representado un factor disciplinario para los mercados con producción interna muy concentrada. Con todo, este factor, que puede simular condiciones de competencia en los mercados donde existen pocas empresas, no puede operar en circunstancias en que el acceso al mercado resulta impedido por barreras naturales o comerciales.

En segundo lugar, los mercados muy concentrados en los países centroamericanos tradicionalmente estuvieron fuertemente regulados, aunque de forma poco eficiente, lo que no ha ayudado a simular condiciones de competencia en dichos mercados. Durante muchos años, la regulación no contrarrestó, sino más bien reforzó, los efectos de la protección y los subsidios a estos sectores, conduciendo a su rezago tecnológico progresivo. A fines de los años ochenta, las empresas del sector público atravesaron por serias dificultades cuando el Estado no pudo continuar subsidiándolas al enfrentar una fuerte deuda externa y grandes déficit fiscales. Esta situación dio lugar a la desregulación de la economía (liberalización de precios, facilitación al ingreso de inversión extranjera directa (IED), y flujos de capital en general, de importaciones, etc.) así como al traspaso de empresas públicas a capitales nacionales y extranjeros a través de un proceso de F y A. Las posibilidades de estas empresas de ofrecer servicios o productos de calidad

<sup>2</sup> Ellas son la Comisión de Promoción de la Competencia (CPC) en Costa Rica y la Comisión de Libre Competencia del Consumidor (Clicac) en Panamá.

<sup>3</sup> CEPAL (2002a).

comparable a la internacional y a precios competitivos a la población han sido limitadas, y el esfuerzo que deben hacer para lograrlo es muy grande. En ciertos países la regulación se ha modernizado<sup>4</sup> en algunos sectores, pero aún dista mucho de propiciar la competencia.

Por último, el proceso de privatizaciones y el de fusiones y adquisiciones en la región estudiada coincidió con un periodo de desregulación de los flujos internacionales de capitales y un proceso de restructuración de diversos sectores en la economía mundial. Como resultado de ello, la producción de ciertos bienes, especialmente de *commodities*, se concentró en un menor número de grandes empresas a escala internacional y ello también reforzó, en algunos casos, el proceso de restructuración de la industria en la región centroamericana. Asimismo, los países se vieron muy limitados a actuar sobre este proceso al no contar con un marco legal que les permitiera dirimir posibles problemas derivados de los procesos de concentración a escala internacional sobre sus propias economías.

Así, en los momentos en que los países centroamericanos se proponen contar con los mecanismos legales e institucionales para proteger la competencia de sus mercados, o en los casos en que ya existían pero se plantean mejorarlos, conviene considerar todos los elementos necesarios para diseñar una política de competencia idónea a esas situaciones.

En este estudio se aborda el análisis de tres sectores productivos cuyos mercados presentan evidentes distorsiones, que tienen una fuerte incidencia prácticamente en todos los consumidores de los países del istmo y que por sus características significan un gran desafío para la política de competencia, pues su regularización escapa de las posibilidades que tendría una comisión de competencia tradicional para resolverlos. Los tres sectores<sup>5</sup> son el azúcar, el cemento y los fertilizantes, estrechamente vinculados con el mercado internacional, que influye en ellos de diversas maneras.

Los tres sectores tienen varias características comunes. En primer lugar, se caracterizan como *commodities*, es decir, son productos homogéneos, con normas de calidad uniforme y utilizan tecnologías estandarizadas. Este perfil facilita la complicidad entre las empresas que producen estos bienes. En segundo lugar, los tres implican altos costos de transporte

<sup>4</sup> Las nuevas regulaciones tienen como propósitos inducir a las empresas a generar servicios o bienes competitivos, dar mantenimiento a las plantas, cobrar tarifas adecuadas y racionalizar los subsidios cruzados, entre otros.

<sup>5</sup> El estudio abarca seis países de Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Belice no se incluye debido a la escasa información disponible.

y almacenaje, lo cual puede prestarse a que haya colusión entre las empresas dentro de cada sector para repartirse los mercados geográficamente. Finalmente, estos sectores estaban, o aún están, fuertemente regulados y tuvieron una amplia participación del Estado en la producción (en menor medida los fertilizantes) y recientemente se han desregulado (se liberaron precios y se rebajaron aranceles, excepto en el azúcar) y las empresas productoras del sector público se han privatizado, salvo en Costa Rica.

En el primer apartado se expone la evolución del ambiente de competencia a escala internacional durante los últimos años. En el segundo se examinan en detalle las condiciones de competencia del cemento, el azúcar y los fertilizantes. En el tercero se plantean algunas reflexiones finales y en el anexo de este capítulo se reseñan algunas bases conceptuales necesarias para analizar el funcionamiento de los mercados.

#### CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL MARCO INTERNACIONAL

Por varias razones, el proceso de fusiones y adquisiciones<sup>6</sup> y la cartelización<sup>7</sup> de las grandes empresas en el plano internacional se han vuelto relevantes para la aplicación actual de la política de competencia de los países. Desde principios de los años ochenta, la participación en la producción y comercio mundial de las empresas multinacionales ha crecido significativamente. Durante los últimos 20 años, el producto asociado a empresas con actividades multinacionales ha aumentado más rápido que el producto interno bruto (PIB) mundial. Por otra parte, las ventas de las filiales de empresas transnacionales han crecido por encima del incremento de las exportaciones. De esta manera, las ventas de filiales extranjeras representan el doble del total de las exportaciones mundiales. Hay otros datos que reflejan la importancia de la inversión transnacional. El producto bruto generado por este tipo de inversiones representa 10% del PIB del mundo. Por otra parte, la participación de la inversión extranjera directa (IED) en el PIB global creció de 5 a 16% entre 1980 y 2000.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Las fusiones y adquisiciones concentran a más de una empresa bajo la propiedad de una sola de ellas, con lo cual también esta última reúne mayor poder. Los procesos de F y A pueden ser de carácter vertical, horizontal o conglomerados (véase el anexo).

<sup>7</sup> Los carteles se conforman como resultado de la colusión explícita entre empresas que operan en condiciones de oligopolio y que, mediante un acuerdo mutuo, pueden determinar precios, distribuirse los mercados, etc. (véase el anexo).

<sup>8</sup> Para mayor detalle, véase UNCTAD (2002a, pp. 7-10).

En 1999 la IED se elevó 16% respecto del año anterior y alcanzó los 800 000 millones de dólares.<sup>9</sup> Un 75% de este monto se dirigió a economías desarrolladas, con los Estados Unidos y el Reino Unido como los mayores emisores y receptores de inversión. Los países miembros de la Unión Europea (UE) desembolsaron dos terceras partes de los recursos invertidos. La participación de la UE en los flujos de inversión seguramente seguirá en ascenso en los próximos años, pues aunque los países miembros no han logrado acuerdos sustanciales en aspectos claves, se prevé que se implantarán medidas más profundas de desregulación y de apertura a la competencia y la inversión.

América Latina no está exenta del fenómeno. Así, la región recibió 80 000 millones de dólares de inversión en 2001. Los principales destinos fueron México (24 730 millones), Brasil (22 636 millones) y Chile (4 602 millones). A su vez, a Centroamérica y el Caribe arribaron en ese año 4 008 millones de dólares.<sup>10</sup>

El principal factor que explica el crecimiento de la inversión extranjera directa es el aumento en el número y valor de las fusiones internacionales. Estas operaciones, que en 1987 representaban menos de 100 000 millones de dólares, llegaron a alcanzar 720 000 millones en 1999, que equivalen a 90% de la IED de ese año.<sup>11</sup> Es importante destacar que, de acuerdo con un estudio de KPMG Corporate Finance,<sup>12</sup> el tamaño promedio de las fusiones y adquisiciones internacionales pasó en los últimos 10 años de 29 millones a 157 millones de dólares, o sea, se trata cada vez más de operaciones efectuadas por grandes consorcios multinacionales.

Pese a su importancia, la dimensión internacional de la política de competencia ha recibido una escasa atención.<sup>13</sup> Así como existen muchas

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 14-15.

<sup>10</sup> CEPAL (2002b).

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>12</sup> Citado por ABC News, "Merging Across Borders", 29 de febrero de 2000, página web <http://www.abcnews.go.com>.

<sup>13</sup> Existe una reciente y poco numerosa bibliografía formal sobre este aspecto de la política de competencia. El trabajo pionero en el área es el de Barros y Cabral (1994), quienes adoptan la "condición de externalidad" de Farrell y Shapiro (1990) para el caso de una economía abierta. También puede consultarse a Head y Ries (1997), Kabiraj y Chaudhuri (1999) y Horn y Persson (2001), entre otros. Existe también una bibliografía formal relacionada con la interacción de la política de competencia y la política comercial. Ejemplos de esto son Auquier y Caves (1979), quienes examinan el *trade-off* entre el bienestar de consumidor nacional y los beneficios de monopolio del extranjero. Dixit (1984) y Brander y Spencer (1984) investigan cómo el bienestar interno depende del número de empresas nacionales y extranjeras, y de sub-

buenas razones económicas que justifican el proceso de F y A y la formación de carteles, también existen problemas desde el punto de vista de la política de competencia, en particular cuando la operación trae consigo un incremento en el poder de mercado. La situación es más compleja si se considera que la justificación y naturaleza de la dimensión internacional de política de competencia cambia con el tiempo.<sup>14</sup>

A título ilustrativo, las fusiones internacionales pueden generar conflictos entre las autoridades de competencia. Así, en 1997 Boeing se propuso adquirir McDonnell Douglas, operación que fue analizada de distinta manera por las autoridades de los Estados Unidos y de la UE. Los Estados Unidos la aprobaron al no detectar riesgos. En la UE se la sometió a un detallado análisis antes de que fuera aprobada con diversas condiciones, entre éstas, el compromiso de parte de Boeing de suprimir los acuerdos de suministro exclusivo y el licenciamiento de algunas patentes a otros productores de aeronaves.

En una operación —que produjo efectos en México—, Kimberly-Clark y Scott Paper se fusionaron en 1995.<sup>15</sup> En la UE se consideró que los países continentales constituían un solo mercado debido al comercio existente entre ellos. Sin embargo, se determinó que Irlanda y el Reino Unido constituían mercados geográficos separados en los que la empresa resultante gozaría de una posición monopolista. Por esta razón, la Comisión Europea condicionó la operación a la desincorporación de activos y marcas en Irlanda y el Reino Unido.

La regulación de las fusiones y carteles está a cargo de autoridades nacionales. La mayoría de los gobiernos no han extendido su autoridad para

sidios a la exportación. Rysman (2000) analiza la forma en que los países utilizan la política de competencia como una herramienta estratégica de comercio. Asimismo, se encuentran algunos trabajos de política aplicada que explícitamente analizan los vínculos entre la política comercial y la política de competencia. Por ejemplo, artículos como los de Lloyd y Sampson (1995), Trebilcock (1996), Hoekman (1997), Tharakan y Lloyd (1998), y Jacquemin *et al.* (1998). Entre otros aspectos, se analiza en ellos la internacionalización de la política de competencia. Finalmente, existe una bibliografía relacionada con el tema de regulación internacional que investiga la viabilidad de crear una autoridad de competencia a escala mundial que cuente con facultades para investigar y legislar. Este aspecto ha sido estudiado por Neven (1992), Scherer (1994), Bhagwati y Hudec (1996), y finalmente por Fox y Ordovery (1997). Estos autores tratan de identificar las políticas que deberían ser sujetas a debate y negociación con objeto de atacar los *policy spillovers* generados por la dimensión internacional de la política de competencia.

<sup>14</sup> Un tratamiento formal de efectos anticompetitivos derivados de fusiones internacionales se encuentra en Avalos y Ramírez (2002).

<sup>15</sup> Para mayor detalle sobre los efectos de la operación en México, puede verse Comisión Federal de Competencia (1997).

excluir las operaciones entre empresas extranjeras, o entre nacionales y extranjeras. No obstante, algunas leyes de competencia reclaman jurisdicción sobre fusiones y carteles internacionales.<sup>16</sup> Éste es el caso de los Estados Unidos, cuyas autoridades pueden actuar para impedir que dos empresas extranjeras fusionen sus operaciones en ese país. De la misma manera, la UE puede reclamar jurisdicción extraterritorial en casos en que las acciones efectuadas por empresas extranjeras puedan tener efectos negativos en los mercados nacionales o en el mercado comunitario.

Hay distintos casos de operaciones internacionales que han generado conflictos entre las autoridades de competencia. En 1991 dos empresas europeas, una italiana llamada Alenia e Selenia y la francesa Aerospatiale, intentaron adquirir la división De Havilland, propiedad de Boeing en Canadá. La Oficina de Competencia de Canadá (Canadian Bureau of Competition) aprobó la fusión, aunque la Comisión Europea la objetó, argumentando que las empresas tendrían una participación de mercado elevada en el mercado de aeronaves de turbopropulsión para uso regional. A pesar de que las autoridades coincidieron en que el mercado relevante era global, discreparon en los probables efectos de la fusión.

En relación con los carteles, la Comisión de Competencia de la OCDE realizó un estudio sobre 119 casos que se habían juzgado en sus países miembros entre 1996 y 2000. Según este estudio, el monto de comercio afectado por estos carteles representó más de 55 000 millones de dólares a escala mundial. Se reportó que hay una varianza importante en el aumento de precios entre los diferentes carteles, pero en algunos casos el incremento puede ser enorme, de hasta 50% o más.<sup>17</sup> La OCDE estima que sólo uno de cada seis o siete carteles privados son descubiertos y sancionados. En promedio, los carteles privados cobran precios excesivos que ascienden a 10% del comercio de sus productos y causan un daño total de 20% del comercio afectado.

Según algunos autores,<sup>18</sup> la liberalización y desregulación de los mercados a escala internacional amplían los incentivos empresariales de participar en carteles mediante el fomento de la competencia en mercados ante-

<sup>16</sup> Por ejemplo, Whish y Wood (1994) examinan nueve casos de fusiones internacionales donde más de dos autoridades de competencia están involucradas en las investigaciones. Así, la fusión entre Gillette y Wilkinson fue revisada por 14 autoridades nacionales de competencia.

<sup>17</sup> OCDE (2002, p. 72).

<sup>18</sup> Evenett, Levenstein y Suslow (2001).

riormente protegidos. Esos carteles debilitan la integración internacional y disminuyen el beneficio de la liberalización para los consumidores.

Un ejemplo que puede ayudar a entender con mayor claridad los posibles efectos de un comportamiento colusivo es el siguiente: en 1992 la empresa Nestlé hizo una oferta pública por Perrier, S. A., que es la mayor productora de agua mineral en Europa.<sup>19</sup> Antes de la fusión, las participaciones de mercado eran: Perrier, 35.9%; BSN, 23%; Nestlé, 17.1%, y otros competidores, 24%. La fusión de Nestlé con Perrier crearía la empresa líder en el mercado con 53% de participación, mientras que la segunda sólo tendría 23%. Ante esta situación, la Comisión Europea rechazó tal fusión, basándose principalmente en la razón de que se incrementaría la concentración de mercado en una sola empresa. Entonces Nestlé propuso a la Comisión Europea que se aprobara la fusión con la condición de transferir la empresa Volvic, una de las plantas importantes de producción de agua mineral de Nestlé-Perrier, a su rival BSN. Aun así, no está claro que el resultado garantice competencia entre las empresas, ya que se puede argumentar que la colusión entre Nestlé-Perrier y BSN (con Volvic) es ahora más fácil, debido en gran parte a que son empresas “simétricas” con cuotas de mercado similares de 38 por ciento.<sup>20</sup>

A causa de la globalización económica, la internacionalización de la política de competencia —particularmente fusiones y adquisiciones y la formación de carteles— se ha convertido en un aspecto de preocupación muy relevante. Además, se percibe que es un fenómeno recurrente de los países avanzados, aun cuando los países en desarrollo no son ajenos a dicho fenómeno y mucho menos a los posibles efectos anticompetitivos derivados de las F y A y de carteles internacionales.<sup>21</sup> En los países centroamericanos las condiciones de competencia de los mercados son objeto de interés y de preocupación desde que se abrieron a las importaciones y se privatizó una serie de empresas públicas. Estas reformas económicas se aplicaron desde mediados de los años ochenta y en el curso de los noventa. Sin embargo, se abordó con mucho rezago una serie de cambios legales e institucionales

<sup>19</sup> Para un mayor análisis sobre este caso, véase Cabral (2000a y 2000b).

<sup>20</sup> Teóricamente, la colusión es más fácil cuando hay empresas simétricas en el mercado (Tirole, 1997).

<sup>21</sup> También la bibliografía sobre la política de competencia enfocada a países en desarrollo en general, y en particular a América Latina y el Caribe, es relativamente pequeña. Sobre el primer aspecto, véase Singh y Dhumale (1999) y Singh (2002). Sobre el caso de América Latina se puede consultar los trabajos de Naim y Tulchin (1999), De León y Valcarcel (1998), De León (2000), Fuente (2001), y Tineo y Curiel (2001).

con el fin de crear las condiciones necesarias para promover la competencia, es decir, evitar que la apertura generara competencia desleal y que la desregulación de los mercados facilitara un abuso de poder de mercado por parte de las grandes empresas en el mercado local.

## ANÁLISIS REGIONAL

### *Estructura de cemento*

#### *Estructura de mercado y mercado relevante*

Al analizar las condiciones de competencia del mercado del cemento en los países de Centroamérica se abordará la producción y la distribución del cemento gris, o cemento Portland, que es un insumo de características muy específicas que lo convierten en un producto difícilmente sustituible. Existe algún margen para remplazar diferentes tipos de cemento: productos de mejor calidad (ciclo de vida más amplio) y mayor precio pueden emplearse en lugar de otros de menor calidad y menor precio, o viceversa. La tendencia internacional, y dentro de la región estudiada, es de estandarización de la tecnología de producción y de las normas de calidad del producto. El cemento gris es una combinación de piedra caliza, arcilla, arena y yeso. Los tres primeros elementos constituyen la base de producción del *clinker*, que a su vez conforma 95% del cemento Portland. Otros tipos de cemento pueden incorporar algunos insumos adicionales; así, el cemento tipo 11-57, que es el "Portland modificado", utiliza dos elementos adicionales al *clinker* (puzolanas y calizas).

En cada categoría de cemento, pero especialmente en la categoría Portland, la calidad es sumamente uniforme dentro de la región y en general cumple con normas internacionales, como las de la American Society for Testing and Materials (ASTM). Sólo en algunos casos existe un cemento muy similar al Portland, como el Supernic de Nicaragua, que es un sustituto muy cercano de aquél y un poco más barato (alrededor de 3%).

El cemento, por otra parte, es un producto costoso de transportar, de pronta caducidad (sólo dura alrededor de un mes, dependiendo de las condiciones climáticas y humedad del ambiente, entre otros factores) y, por lo tanto, de difícil almacenamiento. Su comercio internacional, e incluso nacional, está fuertemente condicionado por tales características. Estas ca-



racterísticas, a su vez, pueden dar pie a que haya colusión entre las empresas para distribuirse geográficamente su comercio. En principio, las empresas extranjeras también podrían operar en los mercados de cada país con convenios de exclusividad.

En Centroamérica<sup>22</sup> existen 12 empresas productoras de cemento gris (además de otros tipos de cemento y otros materiales de construcción), con un total de 17 plantas y una capacidad anual de producción de más de ocho millones de toneladas de todo tipo de cemento en 2000.<sup>23</sup> La distribución del producto también está concentrada y en muchos casos se halla en manos de las empresas productoras (véase el cuadro IV.1).

La producción de cemento se expone en los cuadros IV.2A y IV.2B, donde Guatemala aparece como el país que genera la mayor cantidad, con 1.9 millones de toneladas en 1999. Probablemente le sigue Costa Rica, pues aunque no se dispone de cifras (la capacidad de sus dos empresas cementeras era en 2002 de 1.6 millones de toneladas aproximadamente (véase el cuadro IV.1); luego están Honduras, El Salvador, Panamá y Nicaragua. La industria cementera de la región ha expandido rápidamente su producción, a más de 10% de promedio anual entre 1992 y 1999 (como se deduce de los cuadros IV.2A y IV.2B), periodo en que tuvo lugar la mayoría de las privatizaciones de las empresas de este sector y la adquisición de muchas de ellas por parte de capital multinacional.

### *Poder de mercado*

#### *Carteles internacionales, inversiones e innovación tecnológica*

En años recientes han fluido cuantiosos capitales al mercado cementero de Centroamérica, particularmente desde principios de los años noventa, cuando se iniciaron los procesos de privatización y fusiones de empresas nacionales con multinacionales.

Asimismo, se ha introducido una serie de innovaciones tecnológicas. Se ha pasado, en general, de un proceso húmedo de producción a uno seco, que es ahorrador de energía y agua. En Costa Rica, por ejemplo, tanto Cementos INCSA como Cemex han hecho fuertes inversiones para modernizar sus plantas. Cementos INCSA introdujo el sistema Foxboro, tecnología de

<sup>22</sup> No se incluye Belice.

<sup>23</sup> Estimado a partir del cuadro IV.1.

**CUADRO IV.1. Industria productora de cemento  
en el istmo centroamericano (2002)**

<i>País</i>	<i>Nombre de la empresa</i>	<i>Núm. de plantas</i>	<i>Capacidad de producción<sup>a</sup> (toneladas)</i>	<i>Propiedad</i>
Costa Rica	Industria Nacional de Cemento (INCSA)	2	800 000	Capital Holcim
	Cementos del Pacífico, S. A. (de Cemex)	2	850 000	Privatizada (1994)
	Cemento El Salvador (CESSA)			La compró Cemex (1999)
El Salvador				CESSA compró Cementos Maya (1993)
		5	234 000 <sup>b</sup>	Alianza estratégica con Holcim (1998) <sup>c</sup>
	Cementos Progreso	1	3 000 000 <sup>d</sup>	Asociada con Holcim (2000)
Guatemala	Global Cemento <sup>e</sup>	1	n.a.	Nueva: capital español y guatemalteco
	Industria Cementera Hondureña, S. A. (Incehsa)	1	712 000 <sup>f</sup>	Privatizada (1991). Se asoció con Lafarge de Francia (1998)
	Cementos del Norte, S. A. (Cenosa)	1	606 000 <sup>f</sup>	Privatizada (1992). Asociada con Holcim
Honduras	Canal	1	255 000 <sup>g</sup>	Cemex (2001)
	Cemenic (Holcim)	1		Pertenece a Holcim
	Cemento Panamá, S. A.	1	920 000 <sup>h</sup>	Pertenece al Grupo INSEM, adquirido por Holcim, 2000 <sup>i</sup>
Nicaragua	Cemento Bayano			Privatizada en 1994 y adquirida por el Grupo Cemex
		1	600 000 <sup>i</sup>	
	Cemento Blanco de Panamá, S. A.	1	96 360 <sup>k</sup>	Pertenece al Grupo Empresas Maribel, nacional

<sup>a</sup> Incluye toda la producción de las plantas, es decir, cemento gris más concreto, cemento blanco, etc., en caso de que la fábrica genere estos otros productos.

<sup>b</sup> Capacidad total de la empresa (produce siete variedades de cemento).

<sup>c</sup> Holderbank (ahora Holcim) compró 20% de las acciones de CESSA en 1998.

<sup>d</sup> Actualmente produce dos millones de toneladas al año (el resto es capacidad productiva ociosa).

<sup>e</sup> En construcción.

<sup>f</sup> Producción efectiva.

<sup>g</sup> Capacidad total de la empresa.

<sup>h</sup> Este monto se produce utilizando 85.7% de la capacidad instalada de todo el grupo.

<sup>i</sup> Sólo Cementos Panamá, S. A., produce cemento gris.

<sup>j</sup> Este monto se produce utilizando 70% de la capacidad instalada de todo el grupo.

<sup>k</sup> Este monto se produce utilizando 65% de la capacidad instalada de todo el grupo.

FUENTES: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de información de las cámaras de la construcción en los países; sitios oficiales de Holderbank y Cemex, y dependencias de gobiernos como los ministerios de economía.

CUADRO IV.2A. *Producción de cemento en el istmo centroamericano (1990-1995) (toneladas)*

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>
Costa Rica	—	—	—	—	—	—
El Salvador	—	693 230	659 171	659 175	943 718	913 710
Guatemala	—	874 323	1 012 592	1 194 489	1 240 860	1 233 725
Honduras	—	693 047	760 113	933 343	999 558	995 053
Nicaragua	—	246 283	276 220	257 659	308 202	339 854
Panamá	233 000	345 000	470 000	620 000	678 000	658 500

FUENTES: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en información de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA); sitio oficial [en línea] <http://www.sieca.org.gt/> e información propia.

CUADRO IV.2B. *Producción de cemento en el istmo centroamericano (1996-2001) (toneladas)*

<i>País</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Costa Rica	—	—	—	—	—	—
El Salvador	938 017	1 028 828	1 078 288	1 028 928	1 060 863.7	1 171 640.6
Guatemala	1 172 113	1 427 715	1 329 863	1 884 650	—	—
Honduras	948 388	1 067 855	1 025 993	1 210 910	1 254 047.5	1 316 437.5
Nicaragua	353 521	360 402	404 867	535 303	—	—
Panamá	638 200	732 100	808 900	996 800	847 300	—

FUENTES: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de información de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), sitio oficial [en línea] <http://www.sieca.org.gt/> e información propia.

punta en control del proceso productivo (1992); instaló un SAP R/3, que es un sistema electrónico integrado de información con gran capacidad para el manejo de datos (1995), e hizo una ampliación general de las instalaciones (1996). Por otra parte, las nuevas inversiones realizadas por Cemex en su empresa en Costa Rica dieron lugar a una reducción en el consumo de energéticos y de su costo en materias primas. En enero de 2001 las operaciones comenzaron a utilizar coque de petróleo como combustible, de forma que se pudo abatir el costo de producción de cemento en 50%;<sup>24</sup> sin embargo, esto no se refleja en el precio nacional del producto.

<sup>24</sup> <http://www.cemexmexico.com>.

La industria cementera, en general, tiene un comercio internacional limitado debido a una serie de restricciones naturales que imponen las características del producto. La actividad importadora es mucho más importante que la exportadora, y es Costa Rica el único país que vende una cantidad importante al exterior y que tiene una balanza comercial positiva en este rubro (véanse los cuadros IV.3 y IV.4). Así, por ejemplo, se estima que en el año 2000 la importación total de cemento que realizaba la región (excluyendo a Costa Rica y Belice, sobre los cuales no se dispone de información de producción) no alcanzaba 10% de la producción de cemento de ese grupo de países, de la cual la mayor parte era *clinker* (este cálculo se hizo considerando un precio de importaciones de 4.5 dólares por tonelada para una importación de 504 424.5 toneladas y una producción estimada de 5 222 250<sup>25</sup> para el año 2000). De todas formas, en apariencia este comercio se está dinamizando, a lo que contribuyen los tratados de libre comercio con México y entre los países de la región y la Unión Aduanera, entre otros acuerdos regionales e internacionales.

Por su parte, en su primer año de operación en Nicaragua, Cemex logró hacer descender el costo variable en 18%, recortar gastos de administración en 45% y aumentar las ventas en 63%; aun así, esto no se reflejó en una disminución de precios al consumidor. En este caso se registró principalmente una optimización del proceso productivo, sin que hubiera una innovación tecnológica significativa.<sup>26</sup>

También en Panamá, Cemex ha modernizado su planta cementera para operarla con una mezcla de combustibles más eficiente y de menor costo, sustituyendo completamente el combustóleo por coque de petróleo, lo que ha bajado el costo de producción. Tras el cambio de propiedad, las empresas cementeras hicieron nuevas inversiones, se cerraron algunas secciones y el *clinker* ahora se importa.<sup>27</sup>

CESSA, única compañía cementera en El Salvador, ha invertido para instalar plantas nuevas muy modernas (el horno núm. 5, por ejemplo, de 1997). Asimismo, se han modernizado sus laboratorios para controlar la calidad de los productos y se han realizado inversiones para la ampliación y rehabilitación de otras plantas. En 2002 CESSA pagó 13.5 millones de dólares a la empresa de ingeniería F. L. Smith A/S para convertir la línea de producción

<sup>25</sup> Estimación hecha con base en cifras de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), <http://www.sieca.org.gt>.

<sup>26</sup> <http://www.cemexmexico.com>.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

de la planta de Metapán, cerca de Ciudad de Guatemala, de forma que se pueda utilizar coque en lugar de combustóleo para reducir el costo de la energía. Esta planta comenzaría a operar en 2003 con el nuevo sistema.<sup>28</sup>

La empresa con la mayor capacidad de producir cemento —Cementos Progreso de Guatemala— también ha hecho algunas importantes innovaciones. Fue precursora en el uso de combustibles alternativos (*petcoke* y carbón mineral, por ejemplo) y la primera en incinerar lubricantes y residuos de buques marinos y centrales termoeléctricas, así como otros residuos (llantas, plásticos, etc.). Es muy probable que la construcción de una nueva empresa (Cemento Global) presione a Cementos Progreso para hacer mayores innovaciones. En Honduras, tanto Holcim como Lafarge han adquirido una parte importante de las acciones de Cenosa e Incehsa, respectivamente. En este último caso, la empresa extranjera posee actualmente 53% de las acciones y, en el primero, la proporción adquirida es un dato confidencial. Este proceso ha ido acompañado de fuertes inversiones nuevas; Lafarge ha invertido 51 millones de dólares entre 1998 y 2000 para capitalizar la empresa y Holcim también tiene un plan de inversiones, que registró avances en 2002.

### *Poder de mercado*

En los países estudiados la producción de cemento está altamente concentrada y predominan los monopolios, como en el caso de Guatemala<sup>29</sup> y El Salvador, y los oligopolios, en los restantes cuatro países. Dos de las cuatro empresas multinacionales más grandes en el mundo se han posicionado en años recientes en la región centroamericana: Cemex y Holcim (hasta 2001 llamada Holderbank) (véase el cuadro iv.5). Una tercera, Lafarge, también entre las más grandes, ha entrado recientemente al mercado de Honduras. Holcim tiene presencia en todos los países de la región y penetró el mercado centroamericano antes que Cemex. Esta última compañía ha realizado inversiones en tres países —Costa Rica, Nicaragua y Panamá— y ha optado por exportar su producto en fuertes cantidades al mercado de Guatemala desde México. De hecho, actualmente hay un proyecto conjunto de Cementos Apasco de México, pero cuyo mayor accionista es Holcim, para construir mayor infraestructura portuaria en Guatemala, muy probablemente para incrementar la exportación de cemento a este último país.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> <http://www.cementamericas.com>.

<sup>29</sup> Aunque en este caso se está construyendo una nueva empresa que al entrar en operaciones quitará el estatus de monopolio a Cementos Progreso.

<sup>30</sup> Apasco y Holcim crearon una nueva sociedad anónima en 2000, llamada Holcemca, 44%

CUADRO IV.3. *Importaciones de cemento del istmo centroamericano (2000)*  
(miles de dólares)

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Valor	% <sup>a</sup>	Valor	% <sup>a</sup>	Valor	% <sup>a</sup>	Valor	% <sup>a</sup>	Valor	% <sup>a</sup>	Valor	% <sup>a</sup>
Total cemento	516	0009	7192	0190	16206	0332	7549	0335	14973	0870	7549	0335
66121 <sup>b</sup>												
Clinkers de cemento	0	0000	48	0001	0	0000	4102	0182	6815	0396	4102	0182
66122												
Cemento Portland	481	0008	7055	0186	16176	0331	3421	0152	8002	0465	3421	0152
66123												
Cemento alumináceo ( <i>ciment fondu</i> )	2	0000	70	0002	2	0000	1	0000	56	0003	1	0000
66129												
Otros tipos de cemento hidráulico	33	0001	19	0001	28	0001	25	0001	100	0006	25	0001

<sup>a</sup> Porcentaje del total de importaciones de bienes realizadas por el país.

<sup>b</sup> Número de la Clasificación Internacional de Comercio (SITC).

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de información del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (Badece).

CUADRO IV.4. *Exportaciones de cemento del istmo centroamericano (2000)*  
(miles de dólares)

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Valor	% <sup>a</sup>	Valor	% <sup>a</sup>	Valor	% <sup>a</sup>	Valor	% <sup>a</sup>	Valor	% <sup>a</sup>	Valor	% <sup>a</sup>
Total cemento	11 729	0 214	3 337	0 249	1 436	0 053	1 113	0 203	0	0 000	0	0 000
66121												
<i>Clinkers</i> de cemento	1 117	0 020	102	0 008	2	0 000	1 085	0 198	0	0 000	0	0 000
66122												
Cemento Portland	10 551	0 192	2 576	0 192	1 385	0 051	27	0 005	0	0 000	0	0 000
66123												
Cemento alumináceo ( <i>ciment fondu</i> )	45	0 001	0	0	2	0 000	0	0 000	0	0 000	0	0 000
66129												
Otros tipos de cemento hidráulico	16	0 000	76	0 006	47	0 002	1	0 000	0	0 000	0	0 000

<sup>a</sup> Porcentaje del total de importaciones de bienes realizadas por el país.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de información del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (Badececl).

En los países donde coexisten las dos multinacionales, éstas compiten entre sí, pero no a través de precios. Su estrategia en algunos países ha consistido en fusionarse con otras empresas para poder integrarse en forma vertical, a fin de poder afianzarse en los mercados, por ejemplo, entre las empresas productoras de cemento y las que fabrican concreto. En muchos casos también ha habido una integración vertical de esos dos sectores con empresas que producen otros derivados del cemento, e incluso con los distribuidores. A través de la integración vertical las empresas pueden ofrecer a sus clientes un paquete de materiales de construcción, mayor velocidad y capacidad de despacho, si la distribución está integrada, a la vez que la empresa ahorra costos de almacenamiento. La integración vertical con las canteras de *clinker* son fundamentales para que la empresa cuente con este insumo esencial del cemento.

En el caso de Costa Rica, por ejemplo, INCSA buscó afianzarse con una integración vertical de varios otros rubros al temer una fuerte competencia de Cemex. Cementos INCSA nació de dos empresas líderes del mercado: INCSA y Productos de Concreto, y actualmente forma parte, a su vez, de Holcim.<sup>31</sup> Cementos INCSA está integrada verticalmente con tres canteras; con una planta generadora de energía (Aguas Zarcas, construida en 1996 en el norte del país con el fin de contar con suficiente energía eléctrica en su planta de Agua Caliente); con la empresa Concretera Nacional (de la cual posee 46% de las acciones), y con PC, que es una constructora de fachadas para edificios. La Corporación INCSA también ha abierto un centro de distribución.<sup>32</sup>

Un proceso comparable se ha dado en Panamá en cuanto a la integración vertical en los grupos corporativos de cemento y derivados que dominan el mercado. El Grupo Incen, por ejemplo, comprende una planta cementera, una de concreto, dos empresas productoras de materiales de construcción y una de transporte.<sup>33</sup> El Grupo Cemex, por su parte, se ha in-

perteneciente a Apasco y 56% a Holcim. Con esta nueva asociación, ahora disponen entre ambas de 24% de las acciones de Cementos del Norte, 20% de Cemento de El Salvador, 65% de INCSA y 20% de Cementos Progreso. También tienen participación en Nicacem/Cemenic, a través de la corporación INCSA. <http://www.apasco.com.mx/Apacon2.nsf/Contenido/B4-2-01-03.doc>

<sup>31</sup> Holcim es la empresa cementera más grande del mundo, con sede en Suiza y con operaciones en más de 60 países.

<sup>32</sup> Las empresas que componen la Corporación INCSA son: Cementos INCSA, Productos de Concreto, Concretera, Quebradores Cerro Minas y Ochomogo, Proyecto Hidroeléctrico Aguas Zarcas, Concretera Total, Inpasa y Tecser.

<sup>33</sup> El Grupo Incen incluye: Cemento Panamá, S. A.; Concreto, S. A.; Fibropan Inc. y Techolit, S. A., productoras de materiales de construcción, y Transcem, S. A., que transporta cemento.



tegrado verticalmente con la producción de concreto y avanza en el terreno de crear sus distribuidoras.<sup>34</sup> Finalmente, el Grupo Empresas Maribel consta de dos empresas principalmente, una de cemento gris y otra de materiales de construcción.<sup>35</sup>

En el caso de Panamá, se debe mencionar que antes de la privatización de Cemento Bayano había un reparto de mercado entre esta empresa y Cemento Panamá, S. A. Además, había una distorsión de mercado que provenía del subsidio que daba el Estado a Cementos Bayano. A su vez, Cemento Bayano le vendía el *clinker* a Cementos Panamá a precios subsidiados.

Tradicionalmente, y debido a los mencionados costos de transporte, almacenamiento y caducidad del producto, en los países en que existían dos o más empresas cementeras, éstas se ponían de acuerdo para distribuirse geográficamente el territorio, de forma que cada una abastecía la región más cercana. Esta situación ha cambiado en los países en los que han entrado Cemex y Holcim. Cemex ha creado varios centros de distribución en Costa Rica, por lo que ahora es capaz de surtir a todo el territorio. Holcim está en vías de hacer lo mismo. Igualmente, Cemex Nicaragua cuenta con tres nuevos centros de distribución y tenía planes de abrir dos más durante 2002, lo que permitiría reducir los tiempos de entrega, ganar presencia en mercados y tener un mayor seguimiento del proceso de venta. Cemenic de Nicaragua construyó recientemente una galera de materias primas (ensacadora) para garantizar la disposición de un *stock* de materiales libres de humedad. El objetivo de esta ensacadora es aumentar la capacidad de despacho, por lo que se disminuiría el tiempo de espera de los clientes potenciales. El nuevo sistema para ensacar el cemento significa un incremento de 50% en velocidad y capacidad de despacho debido a que el procedimiento de colocación de cemento en la plataforma de los camiones es completamente automatizado.<sup>36</sup> Mejorar la distribución del producto y extenderlo a todo el territorio nacional por parte de todas las empresas parece ser uno de los frentes más activos de competencia de las grandes empresas cementeras.

En el rubro de materiales de construcción derivados del cemento se cuenta un mayor número de empresas de tamaño reducido que compiten entre sí. En Costa Rica, por ejemplo, además de las dos grandes empresas

<sup>34</sup> El Grupo Cemex consta sobre todo de dos grandes empresas: Cemento Bayano, S. A. y Concreto Bayano, además de cinco centros de distribución terrestre.

<sup>35</sup> Grupo Empresas Maribel incluye Cemento Blanco de Panamá, S. A., y la productora de cemento gris El Canal.

<sup>36</sup> <http://www.laprensa.com.ni/supercomerciales/articulos-200021030-26.html>.

descritas, hay muchas pequeñas y medianas empresas que fabrican productos de concreto para la construcción. En cuanto a la distribución, existen alrededor de 70 mayoristas de materiales de construcción, incluyendo transportistas, depósitos de materiales de construcción y ferreterías. Adicionalmente, existen alrededor de 150 consumidores que compran el cemento directamente de la fábrica (alrededor de 29% se vende de esta forma, es decir, no hay intermediarios).

En Guatemala se da una integración vertical entre la planta de cemento Cementos Progreso y la distribución, que en 70% se realiza a través de la Coordinadora Nacional de Transporte. Cabe mencionar que hay compañías de transporte independientes de las cementeras que, a su vez, ejercen un fuerte poder de mercado. Un municipio en el norte de Guatemala, justamente en el área de producción del cemento, ha emitido una ordenanza por la cual se establece la obligación de las empresas productoras de cemento de utilizar dicho canal de distribución y transporte del cemento para al menos 20% de su producción y, de incurrir en incumplimiento, se establecen sanciones. Los productores de cemento, por otra parte, sostienen que ese servicio les cuesta alrededor de 30% más que si lo realizaran con otra compañía distribuidora.<sup>37</sup>

### *Barreras de entrada a la industria y al mercado*

Las barreras más fuertes a la entrada de la competencia son de tipo natural. La más importante es la geográfica, pues el transporte de este producto de gran peso es muy costoso. Este aspecto redundante en una limitada comercialización internacional y también genera un terreno fértil para la colusión entre empresas cementeras para distribuirse el mercado de acuerdo con su ubicación territorial, obstaculizando así la incorporación de nuevos productores. La dificultad de tener acceso a yacimientos de *clinker* en un radio no muy lejano a la industria procesadora de cemento representa también una barrera importante para los potenciales nuevos competidores en el mercado.

El elevado costo hundido de crear una nueva empresa de cemento también constituye un obstáculo al ingreso de nuevos productores. La inversión mínima rentable de una empresa y su difícil conversión a otro tipo de

<sup>37</sup> Programa Nacional de Competitividad (2001).

actividad es el origen de esta dificultad. Un estudio de la Asociación Nicaragüense de Ingenieros y Arquitectos (ANIA) estima que un nuevo competidor necesitaría una inversión de más de 20 millones de dólares para poder entrar al mercado del cemento en dicho país. Así, la empresa Cemenic entre marzo de 1999 y julio de 2001 había invertido 20 millones de dólares en su planta de Nagarote. Se estima, asimismo, que para ingresar a la comercialización de cemento se requieren alrededor de 15 millones de dólares.<sup>38</sup> Finalmente, otra barrera al ingreso de nuevos competidores es la relativa ventaja de las empresas establecidas, que ya son conocidas por los consumidores.

Respecto del acceso al mercado, existen barreras arancelarias para el ingreso del cemento al mercado interno, ya que el arancel máximo cobrado al producto en aduanas es de 15% si proviene de países que no sean de Centroamérica o México. El comercio de Centroamérica está libre de aranceles, excepto en el caso de Costa Rica, que cobra 1% de arancel a importaciones de la región. De todas formas, el arancel de 15% excede el arancel máximo fijado por la OMC, de 10%, que los países tendrán que respetar.

A pesar de las facilidades arancelarias, en Centroamérica el comercio es limitado y en su mayoría transfronterizo (cuadros IV.5 y IV.6). El único país que se exceptúa de esta situación es México, y quizá Costa Rica, que entre 1994 y 2000 adquirió una posición relativamente más fuerte exportando cemento a países incluso no limítrofes, como El Salvador. Se observa que sigue predominando el comercio a través de las fronteras en el año 2000: Guatemala importa las más fuertes cantidades de cemento de México, y en mucho menor medida de El Salvador; Honduras, de El Salvador y Guatemala; Nicaragua y Panamá, de Costa Rica. Estos movimientos muestran la marcada incidencia de la barrera natural que impone el costo de transporte del cemento.

### *Precios*

El precio del cemento en Guatemala, país que registra el menor de la región, es de los más altos del mundo (véase el cuadro IV.7). El precio del cemento en los países centroamericanos, por otra parte, es sumamente heterogéneo, al punto que la diferencia puede ser de hasta 33% entre el más

<sup>38</sup> ANIA (2001).

CUADRO IV.5. *Comercio de Cemento Portland en el istmo centroamericano y México (1994) (miles de dólares)**Exporta a<sup>a</sup> →**Importa de ↓*

Países	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	México
Costa Rica							149 (19.2%)
El Salvador			91 (3.2%)	928 (32.9%)	81 (2.9%)		375 (13.3%)
Guatemala							481 (88.9%)
Honduras							548 (81.7%)
Nicaragua	36 (4.6%)						54 (6.9%)
Panamá	110 (14.6%)						135 (17.9%)
México							

<sup>a</sup> Según registros del país importador. El porcentaje entre paréntesis indica la cantidad respecto al total de importaciones de Cemento Portland que realiza el país. Las cifras de importaciones de cemento de un país que aparecen en el CAN no coinciden necesariamente con las cifras de exportaciones del país de donde proviene ese producto, de forma que se optó por tomar sólo el dato de importaciones.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de información de Competitive Analysis of Nations (CAN).

bajo (Guatemala) y el más alto (Panamá) (véase la gráfica IV.1). Así, los precios del cemento de Costa Rica y Panamá, por ser muy similares a los de México, son por lo tanto de los más altos del mundo.

Existen algunos componentes de los costos del cemento que elevan sus precios por encima de aquellos de otros países. Primero, el hecho de que la autoconstrucción sea un destino importante del cemento (en México esta demanda constituye 50% del total)<sup>39</sup> requiere que este material se venda en sacos, lo que encarece el producto. De hecho, la venta en sacos a través de distribuidores representa alrededor de 75% de la demanda de cemento del sector privado en México.<sup>40</sup> En los países industrializados, en cambio, el cemento se vende a granel (ya que las obras de construcción en esos países

<sup>39</sup> [http://www.cemex.com/espa/gl/gl\\_mx.asp](http://www.cemex.com/espa/gl/gl_mx.asp).

<sup>40</sup> *Ibidem*.

CUADRO IV.6. *Comercio de cemento Portland en el istmo centroamericano  
y México (2000)*

(miles de dólares)

Exporta a<sup>a</sup> →

Importa de ↓

Países	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	México
Costa Rica							196 (40%)
	5 167		622	681			435 (6.2%)
El Salvador	(73.2%)		(8.8%)	(9.7%)			15 785
		37 (2.3%)					
Guatemala							(97.6%)
		1 354	874				611
Honduras		(39.6%)	(25.5%)				(17.9%)
	7 372		97				298 (3.7%)
			(1.2%)				
Nicaragua	(92.1%)						
Panamá	677 (42%)						200 (12.4%)
México							

<sup>a</sup> Según registros del país importador. El porcentaje entre paréntesis indica la cantidad respecto del total de importaciones de Cemento Portland que realiza el país. Las cifras de importaciones de cemento de un país que aparecen en el CAN no coinciden necesariamente con las cifras de exportaciones del país de donde proviene ese producto, de forma que se optó por tomar sólo el dato de importaciones.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de información de Competitive Analysis of Nations (CAN).

son principalmente de infraestructura y proyectos públicos). El segundo elemento que encarece relativamente el cemento de la región es su transporte en condiciones de infraestructura vial deficiente y una geografía accidentada.<sup>41</sup>

Hasta principios de los años noventa el precio del cemento era controlado por el Estado en la mayoría de los países, e incluso después de privatizarse las empresas públicas se siguió con la misma práctica. En Costa Rica ello ocurrió hasta 1998, aunque la empresa Cempasa se había privatizado en 1994. En Panamá el precio se liberó a partir de la desaparición de la ofi-

<sup>41</sup> *Ibidem*.

CUADRO IV.7. *Precios del cemento (2000)*

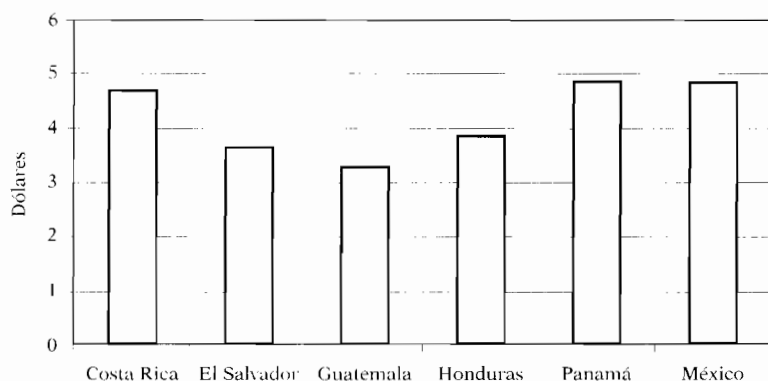
<i>País</i>	<i>Dólares/t</i>
México	110
Gran Bretaña	86
Guatemala <sup>a</sup>	77
Estados Unidos	75
Brasil	74
Francia	70
Alemania	67
Grecia	62
España	62
Filipinas	53
Egipto	51
Italia	51
Tailandia	50
Malasia	46
Indonesia	38
Polonia	33

<sup>a</sup> Información proveniente de Cementos Progreso de Guatemala.

FUENTE: Deutsche Bank, *Latin America. Building Materials*, septiembre de 2000.

cina de control de precios en 1996. En Guatemala la liberalización del precio ocurrió en 2000 cuando se derogó el Acuerdo Gubernativo núm. 517-90, que establecía un precio de venta del cemento Portland tipo I. En Honduras el precio quedó libre a partir de 1982. La liberalización de precios, sin embargo, no ha conducido a una mayor competencia en los mismos.

Aún más, a pesar de que se han introducido importantes innovaciones tecnológicas en la industria cementera, especialmente en los casos en que la industria privada nacional se asoció o fue comprada por Cemex, Holderbank o Lafarge, esto no se ha visto reflejado en los precios, que, por el contrario, han tendido a aumentar. La información sobre precios de cemento a partir de la privatización de empresas y desregulación de precios es escasa, pero para los países sobre los que se dispone información, se observa que a partir de la desregulación, los precios han tendido a elevarse.

GRÁFICA IV.1. *Precios del cemento gris (saco de 42.5 kg) (2001)<sup>a</sup>*

<sup>a</sup> La cifra de Guatemala es de enero de 2002 y las de los demás países de noviembre de 2001. Precios con IVA y otros impuestos incluidos.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Cementos Progreso, Guatemala.

### *Controversias e investigaciones realizadas por las autoridades gubernamentales en materia de competencia*

#### *1) Investigación de la CLICAC sobre cemento-concreto*

El aumento del precio del cemento y del concreto, con impacto en el costo de la construcción en 1998, motivó una investigación por parte de la Clicac sobre la posibilidad de que hubiera colusión entre las empresas que producen concreto.<sup>42</sup> Dicha investigación se centró en las tres empresas productoras de concreto más importantes: Concreto, S. A., de Incem; Concreto Bayano, y Concreto y Construcciones, S. A., del grupo Shahani.

Aparentemente llamaba la atención que, existiendo distintas tecnologías dentro de cada categoría del producto, los precios fueran tan homogéneos. También daba una impresión de colusión el hecho de que el aumento de precios del concreto ocurriera casi al mismo tiempo en las tres principales empresas productoras de concreto. Esto dio lugar a que la Clicac inicia-

<sup>42</sup> Concreto, S. A., de Incem; Concreto Bayano; Concreto y Construcciones, S. A., del grupo Shahani; Premezclados Panamá, y Concretos del Pacífico, S. A. (Chorrera, del grupo INEM).

ra una investigación sobre posibles prácticas concertadas para fijar precios en estos mercados (cemento y concreto), que de todos modos no derivó en demanda alguna ante los tribunales competentes.

La Clicac hizo un estudio en 1998<sup>43</sup> en varias zonas (Panamá, San Miguelito y el área oeste de la provincia de Panamá) con objeto de analizar lo ocurrido con los materiales de construcción tras la apertura. Se constató que hubo beneficios para los productos importados, o bien aquellos que tienen un componente significativo de insumos importados, como materiales eléctricos, productos de aluminio, productos de hierro y algunos tipos de cemento.

### *Medidas antidumping de Guatemala a las importaciones provenientes de México*

Cementos Progreso, S. A., solicitó la adopción de medidas *antidumping* contra las importaciones de cemento Portland gris, partida arancelaria SAC número 2523.29.00, provenientes de México,<sup>44</sup> por lo cual en 1997 se impuso 89% de arancel al cemento, pero en 2002 éste había sido eliminado. En 1998 México pidió al Grupo Especial que recomendara que Guatemala revocara la medida *antidumping* aplicada a las importaciones de cemento Portland gris de Cruz Azul (marca mexicana) y que reembolsara los derechos *antidumping* ya percibidos. Después del primer fallo favorable a Guatemala, México pidió reabrir el caso y un nuevo panel resolvió en contra de Guatemala. La medida *antidumping* señalada fue retirada por las autoridades. En octubre de 2000 se resolvió dejar sin efecto el derecho *antidumping* definitivo que se imponía a todas las importaciones de cemento Portland gris que ingresaran al territorio nacional provenientes de la empresa mexicana Cooperativa Cruz Azul, S. C. L.<sup>45</sup>

### *Conclusiones*

En el curso de los últimos 10 años, el sector del cemento en Centroamérica ha pasado de estar constituido por un conjunto de empresas nacionales, estatales o privadas enfocadas al mercado interno y con serios rezagos tec-

<sup>43</sup> Clicac (1999a).

<sup>44</sup> Medida *antidumping* definitiva aplicada al cemento Portland gris procedente de México, WT/DS156/R, adoptada el 17 de noviembre de 2000, párrafo 8.252.

<sup>45</sup> Reporte del *Diario de Centroamérica*, octubre de 2000, <http://www.cien.org.gt>.



nológicos, a pertenecer a grandes conglomerados internacionales. En este sentido su funcionamiento, normalmente condicionado por aspectos geográficos, pasó a ser materia de estrategias de carteles internacionales donde la competencia por vías alternas a los precios entre las grandes empresas, las distribuciones geográficas, la colusión en materia de precios, etc., adquieren una nueva dimensión.

Los efectos que se perciben de estos cambios son: una estandarización de escala internacional en la calidad del cemento producido en los países (con la certificación correspondiente en muchos casos), una mayor variedad de productos fabricados, una mayor integración vertical de las distintas empresas que producen insumos para la construcción basados en cemento, una mejor distribución del producto a los usuarios y un mejoramiento en el desempeño ambiental de las empresas. También, y simultáneamente, se detecta un aumento del precio del producto en relación con un periodo anterior a la apertura, la privatización y desregulación del sector. Todos los beneficios en materia de productividad y, por lo tanto, los menores costos derivados de la innovación tecnológica, mejor almacenamiento y transporte, ahorro de energía y agua, etc., no se han traducido en un abaratamiento del cemento o de los productos derivados. Así, estos avances en materia de costos muy probablemente han rendido mayores márgenes de ganancia a los carteles internacionales y sus socios locales. El impacto sobre los consumidores de cemento es diferente según las características de éstos. Para los constructores de edificios y casas de alta calidad, la apertura comercial y el ingreso de los conglomerados internacionales a los mercados de la región ha significado una disponibilidad de una mayor variedad de materiales de construcción, una mejor calidad de ellos y las posibilidades de realizar construcciones más refinadas. Para los sectores menos prósperos se ha encarecido la construcción y han desaparecido del mercado algunas calidades de cemento menos costoso, además de haber subido el precio del cemento Portland.

### *El mercado del azúcar*

#### *Estructura de mercado y mercado relevante*

El azúcar, por su homogeneidad y la estandarización de la tecnología requerida para su producción, es considerado un producto básico (*commodity*). La uniformidad de este producto es un elemento que puede facilitar

la colusión entre los productores y, por ende, hay que considerarla en un análisis sobre las condiciones de competencia en el sector.

En el caso del azúcar existen varios mercados estrechamente ligados entre sí, que es necesario abordar para lograr una visión de conjunto sobre las condiciones de competencia que inciden en el precio al cual finalmente se le ofrece a las empresas que lo usan como insumo y al consumidor nacional.<sup>46</sup> Por consiguiente, es necesario tomar en cuenta la producción y distribución de la caña de azúcar y del azúcar de caña (refinada y sin refinar), así como su distribución y comercialización. También el mercado de los sustitutos del azúcar es parte del mercado relevante y recibirá cierto tratamiento.<sup>47</sup> Buena parte de estos sustitutos se derivan del maíz.

Es conveniente comenzar examinando brevemente el mercado internacional del azúcar, dado su impacto sobre los mercados centroamericanos. Una de las características más importantes del mercado internacional del azúcar es la sobreproducción, lo cual presiona a la baja el precio en el mercado internacional libre (véase la gráfica IV.2).

La sobreproducción se debe a dos factores principales: la creciente fabricación de sustitutos y el aumento desproporcionado de la producción de azúcar por parte de países que por tradición habían sido relevantes importadores netos de este bien. En la gráfica IV.3 se observa el cambio significativo que ha tenido la composición de importaciones de azúcar de los Estados Unidos y sus sustitutos en los años noventa. De ahí se desprende claramente que hay un remplazo de azúcar por otros edulcorantes, pero que estos últimos no compensan totalmente la caída en el valor de las importaciones de los azúcares tradicionales. Entre los grandes importadores que han reducido drásticamente su demanda en el mercado internacional destacan los países de la Unión Europea,<sup>48</sup> los Estados Uni-

<sup>46</sup> Cabe puntualizar que los países estudiados no tienen mayor incidencia sobre el precio del azúcar en el mercado internacional libre.

<sup>47</sup> Entre estos últimos destaca la sacarina, que fue descubierta en 1879 pero cuyo ingreso al mercado fue muy difícil por considerársela inicialmente una adulteración del azúcar auténtica y, posteriormente, en los años setenta, debido a que se la creía una amenaza para la salud, aunque las bases científicas de ello han sido rebatidas. A pesar de que la controversia sobre la sacarina no se ha superado completamente, este producto se ha mantenido en el mercado desde hace décadas. Otro sustituto cercano es el aspartame, aprobado en 1981 por la Food and Drug Administration (FDA) en los Estados Unidos; el potasio acesulfame, aprobado en 1988; la sucralosa, aprobada en 1998, y la fructosa y la isoglucosa, ambas obtenidas a partir de la hidrólisis húmeda del maíz. [http://www.fda.gov/features/1999/699\\_sugar.html](http://www.fda.gov/features/1999/699_sugar.html).

<sup>48</sup> La Unión Europea, que originalmente era un gran importadora neta de azúcar, en los últimos años se ha vuelto una exportadora neta de este bien. En 2000-2001 se produjeron 17.56

dos<sup>49</sup> y China,<sup>50</sup> entre otros. También ha contribuido a la sobreoferta mundial de azúcar la incorporación de nuevos actores, como algunos países de Europa del Este (Ucrania, por ejemplo).

Aunque la aparición de otros edulcorantes en principio debería haber debilitado el concentrado poder que tenían los grandes carteles internacionales del azúcar, éstos lograron afianzarse con una serie de medidas de protección y apoyo gubernamentales en países desarrollados tanto a los productores de caña y de remolacha como a los refinadores de azúcar. Así lograron mantener mercados estratégicos e incluso expandir, como se mencionaba anteriormente, su producción en cantidades considerables. Aun cuando los Estados Unidos y la Unión Europea siguen importando azúcar de los países en desarrollo más cercanos a sus áreas de influencia —América Latina en el primer caso y África en el segundo— a precios más altos que los del mercado libre internacional, ello es en forma acotada por vía de la asignación de tarifas-cuotas de importación.<sup>51</sup>

Si bien ha habido algunas medidas para reducir la sobreproducción de azúcar en los Estados Unidos, como en 2000 con el programa de pago en especie a los agricultores que cultivan estos productos (*beet and cane sugar Payment-In-Kind* [PIK]), el impacto de tal programa no ha resuelto aún el problema de sobreproducción en ese país.<sup>52</sup> El resultado de este mecanismo fue una reducción de cerca de 91 000 hectáreas en la siembra, principalmente de remolacha, en el año siguiente. Sin embargo, a lo anterior hay que agregar que en los Estados Unidos se consumen alrededor de 12 millones de toneladas de edulcorantes derivados del maíz, alimento fuertemente subsidiado y con precios artificialmente bajos, que también provocan una competencia desleal en el mercado internacional.<sup>53</sup>

millones de toneladas de azúcar y se consumieron sólo 14.32 millones de toneladas. <http://www.dft.moc.go.th/eng/ASEAN/wsugarp.htm>.

<sup>49</sup> El valor de la producción de azúcar creció a una tasa de 4% promedio anualmente entre 1979 y 2000 (USDA-NASS, Agricultural Statistics Data Base).

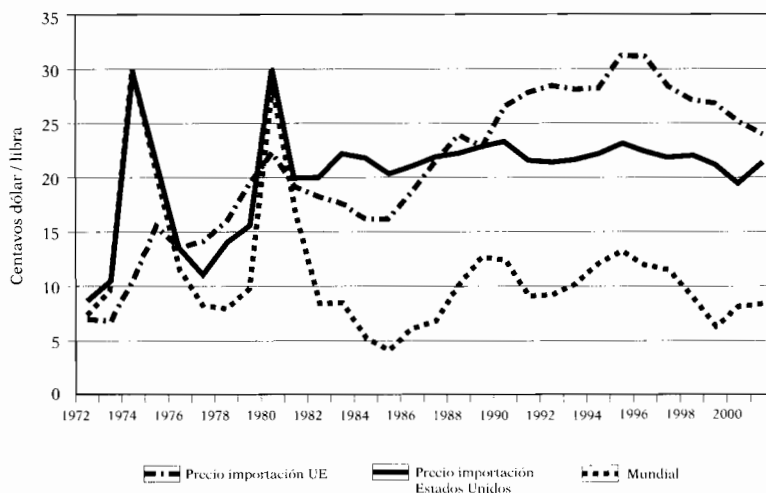
<sup>50</sup> China pasó de absorber 10.4% del total de importaciones mundiales de azúcar en 1995 a sólo 0.7% en 1998-1999 (CEPAL, 2000).

<sup>51</sup> Las tarifas-cuotas son pactadas anualmente en el marco de la Organización Internacional del Azúcar, donde están representados los principales países importadores y los más importantes exportadores de azúcar.

<sup>52</sup> El PIK ofreció a los productores de caña o remolacha la posibilidad de dejar de cultivar parte de ellas a cambio de que se les asignara una porción de los inventarios que mantiene la Commodity Credit Corporation (ccc) del gobierno (que ascendían a 174 000 toneladas de azúcar refinada); <http://www.sugar.ca/22Aug00Prt.htm>.

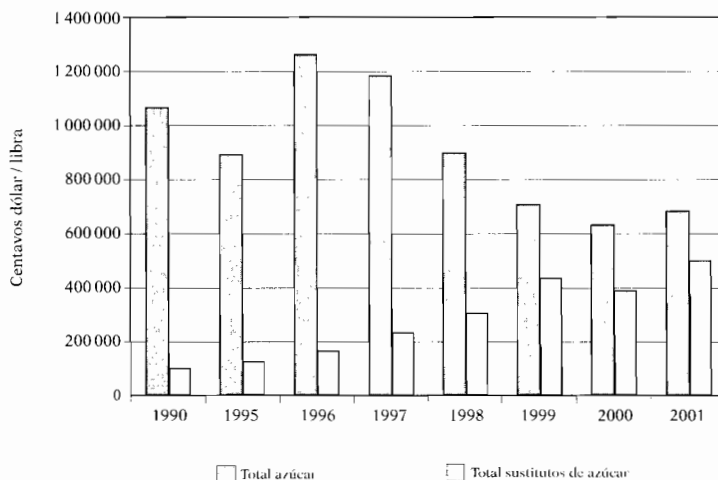
<sup>53</sup> <http://www.agrodigital.com>.

GRÁFICA IV.2. *Precio internacional del azúcar (1972-2000)*



FUENTE: Fondo Monetario Internacional (FMI), "International Financial Statistics" (base de datos).

GRÁFICA IV.3. *Importaciones de los Estados Unidos de azúcar y sustitutos*



FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (Badecel).

En Centroamérica, el mercado relevante del azúcar abarca sobre todo el azúcar de caña, mientras que el consumo de los sustitutos aún no ocupa una parte significativa. En lo geográfico, el producto nacional es el más importante para los consumidores pues casi no se importa, mientras que tanto el nacional como el internacional constituyen el mercado más importante para los productores. Para Guatemala, que exportaba 62% de su producción en 2001, el mercado externo es especialmente relevante (véase los cuadros IV.8, IV.9 y IV.10). La producción de azúcar se ha más que duplicado entre 1980 y 2000 en Centroamérica (un crecimiento mucho más rápido que el experimentado en México, el otro exportador importante al mercado de los Estados Unidos, en el mismo periodo). Finalmente, hay que agregar que Guatemala tiene el mayor rendimiento de producción de azúcar por hectárea de caña cultivada (82.7 toneladas), en contraste con 52.8 toneladas en Panamá y 65.9 en El Salvador, que son los países de menor rendimiento en la región (véase el cuadro IV.9).

Es esencial abordar el estudio del mercado de la caña de azúcar para comprender el funcionamiento del mercado del azúcar (cuadro IV.9). A pesar de las dificultades que ha enfrentado este producto en los mercados internacionales, la superficie de caña cosechada en los últimos 20 años se ha extendido 70% en la región. Este fenómeno se ha producido en gran parte porque se crearon las condiciones para que esta actividad aún sea rentable, pese a la adversidad en las condiciones de demanda internacional. Existe además un monopsonio para la industria cañera, ya que la compra de la caña se hace centralizadamente por parte de los ingenios azucareros.

Por otra parte, la producción cañera, pese a las dificultades por las que atraviesa la industria azucarera, continúa centrándose en la producción de azúcar y no ha logrado diversificarse significativamente. Así, aunque ha crecido la producción de alcohol y la generación de electricidad a partir del bagazo, su principal uso sigue siendo en gran medida la producción de azúcar. Esto se justifica en buena parte porque el alcohol, que podría ser una alternativa atractiva, no se ha consolidado pues sus costos de producción y precio son poco competitivos con respecto a igual producto fabricado con otros insumos.

El mercado de la caña de azúcar y del azúcar refinado en la región centroamericana está compuesto por un universo muy grande de productores de caña y una producción mucho más concentrada de azúcar sin refinar y refinado en los ingenios, respectivamente. En 2002 había 61 ingenios en los seis países estudiados, la mayoría concentrados en Guatemala (17) y Cos-

ta Rica (16), en tanto que Panamá tenía el menor número de ellos (cuatro). En la mayoría de los países existe alguna institución del sector privado, por lo general autónoma, que se encarga de hacer un nexo entre los productores de caña y los ingenios (véase el cuadro IV.11).

### *Poder de mercado*

Existe cierta paradoja con respecto al poder ejercido por los productores en los mercados de azúcar. Mientras que a escala internacional el grado de concentración de las exportaciones ha disminuido al incorporarse un mayor número de países como oferentes de ese bien, la concentración de su producción en el plano nacional se ha mantenido o ha aumentado tanto en países desarrollados como en desarrollo. De hecho, el respaldo a los productores azucareros en los Estados Unidos se redobló a principios de los años ochenta, lo cual les ayudó a mantener su poder sustancial de mercado.

Los gobiernos de los países industrializados han respaldado a sus productores de azúcar por tratarse de un sector estratégico. En los Estados Unidos, por ejemplo, en 1996 la caña de azúcar y la remolacha se producían en 17 estados. La producción de azúcar y de sustitutos, en conjunto, generaba 420 000 empleos en 42 estados y contribuía con 27 000 millones

CUADRO IV.8. *Coefficiente del volumen de exportaciones de azúcar/volumen de producción total de azúcar en el istmo centroamericano (1990-2001)*  
(porcentajes)

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001<sup>a</sup></i>
Total	36.61	49.85	40.58	48.12	61.69	48.72	55.23	55.55
Costa Rica	27.22	46.74	33.98	31.95	43.13	39.22	38.02	39.41
El Salvador	16.41	29.50	24.48	36.80	53.51	34.90	52.11	61.25
Guatemala	41.35	66.94	52.48	57.65	84.79	68.21	70.69	61.94
Honduras	14.89	7.22	8.52	10.32	8.52	4.73	7.69	38.56
Nicaragua	53.03	32.02	36.93	59.10	35.15	31.90	51.93	64.87
Panamá	67.36	36.48	34.13	38.95	37.88	19.04	44.25	21.46

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de cifras de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y cálculos propios.

**CUADRO IV.9. Superficie cosechada; producción y rendimiento  
de caña de azúcar y producción de azúcar en el istmo centroamericano  
y México (1980-2000)**

<i>País</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000<sup>a</sup></i>
<b>Superficie cosechada<sup>b</sup></b>									
istmo									
centroamericano	256	272	306	362	406	439	437	440	438
Costa Rica <sup>c</sup>	34	37	30	43	43	43	44	46	46
El Salvador <sup>d</sup>	27	39	43	49	63	83	76	77	77
Guatemala <sup>d</sup>	70	72	123	150	175	180	182	182	182
Honduras <sup>e</sup>	40	45	41	42	43	44	45	46	47
Nicaragua <sup>f</sup>	38	41	40	43	47	51	53	54	51
Panamá <sup>g</sup>	49	38	31	35	35	37	36	34	34
México <sup>h</sup>	546	488	571	571	622	615	631	643	634
<b>Producción<sup>i</sup></b>									
istmo									
centroamericano	16 823	18 148	22 197	26 906	30 359	34 803	33 864	31 811	32 667
Costa Rica	2 199	2 449	2 436	3 233	3 439	3 153	3 682	3 670	3 363
El Salvador	1 824	3 155	3 296	3 557	4 376	5 495	5 263	5 199	5 071
Guatemala	5 486	5 696	9 935	13 033	14 793	17 666	15 645	14 339	15 056
Honduras	2 865	2 989	2 892	3 059	3 580	3 637	4 056	3 055	3 688
Nicaragua	2 372	2 240	2 348	2 412	2 412	2 869	3 419	3 735	3 678
Panamá	2 077	1 619	1 290	1 612	1 760	1 982	1 799	1 814	1 812
México	36 480	34 400	39 908	44 324	44 295	44 465	47 130	42 101	44 302
<b>Rendimiento<sup>j</sup></b>									
istmo									
centroamericano	65.1	65.2	68.7	68.3	69.7	71.6	73.8	69.0	70.8
Costa Rica	65.6	67.1	82.6	75.7	80.3	73.5	83.3	79.8	73.1
El Salvador	68.6	81.6	77.4	72.6	69.5	66.0	69.0	67.5	65.9
Guatemala	78.8	78.7	81.1	86.9	84.5	98.2	86.0	78.8	82.7
Honduras	71.6	66.7	70.9	72.3	82.9	82.5	90.1	66.4	78.5
Nicaragua	63.2	54.7	58.0	56.1	51.5	56.4	64.9	68.6	71.5
Panamá	42.6	42.4	42.0	46.6	49.8	52.9	49.5	52.6	52.8
México	66.9	70.5	69.9	77.7	71.2	72.3	74.7	65.5	69.8
<b>Producción de azúcar<sup>k</sup></b>									
istmo									
centroamericano	1 372	1 687	1 980	2 499	2 929	3 352	3 149	3 231	3 444
Costa Rica	202	236	230	312	333	314	358	379	351
El Salvador	179	268	273	310	399	473	456	434	493
Guatemala	448	590	975	1 295	1 517	1 792	1 583	1 655	1 693
Honduras	185	213	182	184	227	241	247	222	330
Nicaragua	185	230	208	277	316	373	331	364	420
Panamá	174	151	111	121	137	160	175	177	156
México	2 603	3 228	3 174	4 278	4 378	4 544	5 174	4 696	4 918

<sup>a</sup>Cifras preliminares. <sup>b</sup>Miles de hectáreas. <sup>c</sup>Corresponde al ciclo agrícola; el año calendario indicado se refiere al segundo año del ciclo. <sup>d</sup>Corresponde al ciclo agrícola; el año calendario indicado se refiere al primer año del ciclo. <sup>e</sup>Corresponde al año calendario. Se refiere a la superficie cultivada. <sup>f</sup>Se refiere al año calendario calculado sobre la base de 60% del ciclo agrícola del año anterior y 40% del ciclo agrícola en estudio. <sup>g</sup>Se refiere a superficie sembrada. <sup>h</sup>Corresponde al año calendario. <sup>i</sup>Miles de toneladas. <sup>j</sup>Toneladas por hectárea. <sup>k</sup>Incluye azúcar cruda y refinada.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Información básica del sector agropecuario, Subregión Norte de América Latina y el Caribe* (LC/MEX/L.506), Sede Subregional de la CEPAL en México, México, diciembre, 2001.

CUADRO IV.10. *Exportaciones de azúcar del istmo centroamericano (2000)*  
(miles de dólares)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
	Valor %	Valor %	Valor %	Valor %	Valor %	Valor %
Total azúcar	29 785 0.54	43 934 3.28	196 031 7.26	14 398 1.09	36 136 5.74	19 936 2.58
06111						
Azúcar de caña, sin refinar	28 605 0.52	39 972 2.98	190 781 7.07	10 590 0.80	9 623 1.53	19 887 2.58
06112						
Azúcar de remolacha, sin refinar	— —	— —	— —	0 0.00	— —	— —
06121						
Con adición de sustancias saporíferas o colorantes	0 0.00	0 0.00	0 0.00	0 0.00	— —	49 0.01
06129						
Otros	1 0.00	10 0.00	8 0.00	0 0.00	26 438 4.20	— —
06151						
Melaza de caña	1 157 0.02	3 952 0.29	5 183 0.19	3 808 0.29	75 0.01	— —
06159						
Melaza de azúcar de remolacha y otras melazas	22 0.00	— —	59 0.00	— —	— —	— —

<sup>a</sup> Porcentaje del total de exportaciones de bienes realizadas por el país.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de información del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (Badece).



de dólares al PIB.<sup>54</sup> Estos motivos para regular y proteger el mercado del azúcar en los Estados Unidos son los mismos por los cuales los gobiernos de los países centroamericanos también lo han hecho, dado que la producción de azúcar es estratégica en la generación de empleos rurales, en el PIB agrícola y manufacturero, y en el comercio internacional. En 2000 la producción de caña de azúcar representaba entre 3 y 8% de la producción agropecuaria en Centroamérica.<sup>55</sup> Sin embargo, los instrumentos de protección en uno y otro grupos de países son muy diferentes: en los países industrializados son enormemente más sólidos que en los países en desarrollo debido a su mayor capacidad de financiamiento. En este último caso no sólo hay fuertes barreras a la entrada de las importaciones, sino que además existen enormes subsidios al sector azucarero (y también a los edulcorantes sustitutos basados en el maíz, dado el subsidio que recibe su cultivo). La protección a los productores de azúcar en los países centroamericanos únicamente descansa sobre medidas arancelarias (congruentes con las reglas de la OMC).

Los efectos de las distorsiones en el mercado internacional se han transferido completamente a los precios libres internacionales, que están por debajo de los costos de producción en la mayoría de los países del mundo, y las consecuencias las han pagado sobre todo aquellas empresas que no tienen mercado cautivo y no pueden competir en el mercado libre, las cuales se encuentran principalmente en los países en desarrollo. En Centroamérica algunos ingenios, como se verá más adelante, no han podido competir en estas circunstancias a raíz de su retraso tecnológico y los bajos precios del mercado libre.

Es común que exista una integración vertical entre las refinadoras de azúcar y su distribución, así como entre la producción de caña, la refinación de azúcar y su distribución. De hecho, a pesar del gran número de productores de caña que existe, hay un monopsonio en la mayoría de los países, de modo que la caña se adquiere de manera centralizada. Los mercados de la caña de azúcar y del azúcar están regulados en todos los países estudiados. Está definido el precio al que se puede vender el producto en el mercado interno; cuánta caña de azúcar y azúcar refinado pueden producirse cada año para el mercado interno y para el externo, y este último se define con base en las cuotas asignadas anualmente por los Estados Unidos.

<sup>54</sup> Testimonio del representante de la industria azucarera de los Estados Unidos, *House Agriculture Committee Hearing on State Trading Enterprises*, 12 de septiembre de 1996.

<sup>55</sup> CEPAL (2001).

CUADRO IV.11. *Producción de caña de azúcar y azúcar en el istmo centroamericano*

<i>País</i>	<i>Producción caña ingenios 2000 %</i>	<i>Núm. de ingenios</i>	<i>Asociaciones de azucareros</i>	<i>Distribuidores de azúcar</i>
Costa Rica	n.a. <sup>a</sup>	16	Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA)	LAICA
El Salvador	5	10	Asociación Azucarera de El Salvador	Distribuidor de Azúcar (Dizucar)
Guatemala	40	17	Asociación de Azucareros de Guatemala (Asazgua)	Cometro y subsidiaria (Alcázar)
Honduras	60	7	Asociación de Azucareros	La distribución la hacen los propios ingenios azucareros
Nicaragua	n.a.	7	Comité Nacional de Productores de Azúcar (CNPA)	Empresa Disco
Panamá	44	4	Consejo del Azúcar	

<sup>a</sup> La gran mayoría son productores independientes.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Istmo Centroamericano: fomento y modernización del sector agroexportador. Los casos del azúcar, el banano y el café* (LC/MEX/L.429), Sede Subregional de la CEPAL en México, México, y datos oficiales de los países.

Hasta fines de los años ochenta el Estado desempeñó un papel importante en todas las etapas de producción del azúcar en la mayoría de los países (excepto Guatemala, donde la actividad siempre ha estado en manos del sector privado), determinando precios y cantidades. Esta situación ha cambiado sólo en la medida en que los gobiernos han traspasado los ingenios que estaban bajo su dominio al sector privado, y en que la regulación misma ha pasado a manos de este sector en muchos casos. De hecho, en varios países incluso por ley se establecen disposiciones para que los productores de caña e ingenios operen como un cartel. Aunque la estructura descrita para la industria azucarera y las formas de regulación mencionadas predominan, la situación de los distintos países varía.

*Costa Rica*

El mercado de la caña, el azúcar y su distribución están completamente regulados. Existe una corporación no estatal —la Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA)— que maneja las relaciones entre los productores de caña y la industria refinadora, y entre ésta y la comercialización de azúcar. La Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar, núm. 7818 (de 1998), determina las funciones de la LAICA, cuya finalidad es “mantener un régimen equitativo de relaciones entre los productores de la caña y los ingenios de azúcar; que garantice a cada sector una participación racional y justa; asimismo, ordenar, para el desarrollo óptimo y la estabilidad de la agroindustria, los factores que intervienen tanto en la producción de la caña como en la elaboración y comercialización de sus productos”. Asimismo, se debe agregar que la ley núm. 7818 prevalece sobre cualquier otra de igual rango, de forma que con ello se elimina la posibilidad de que el sector azucarero se vea forzado a acatar la ley de competencia de ese país. El reglamento de la ley núm. 7818 establece las normas técnicas de la calidad de la caña de azúcar que deben cumplir los productores. Asimismo, la LAICA define la cuota nacional de producción de azúcar antes de iniciarse cada zafra y la forma en que esta cuota se distribuye entre los distintos productores. Por último, la ley considera que los excedentes de caña se puedan dedicar a la producción de alcohol, aunque esta actividad no ha sido muy rentable.

La LAICA establece la modalidad y el monto mínimo de caña que los ingenios deben comprar a los productores independientes (de los ingenios azucareros)<sup>56</sup> a un determinado precio (fijado por la misma corporación) y considera productores independientes a todos aquellos que obtengan hasta 5 000 toneladas de caña por zafra (producidas en uno o más ingenios de la misma zona). La caña que exceda esa cantidad no recibe el precio fijado por la LAICA. Los productores que generan hasta 1 500 toneladas de caña son productores independientes medianos y pequeños, y gozan de condiciones mejores que los productores grandes, pues tienen derecho a que prácticamente toda su producción sea incorporada a la cuota, mientras que los cañeros más grandes (entre 1 500 y 5 000 toneladas) sólo tienen derecho a colocar alrededor de 60% de su producción en la cuota de producción nacional.

<sup>56</sup> Se entiende que quienes producen asociados al ingenio, que son copropietarios de los ingenios, no pueden vender su producto a la LAICA para que luego ésta se lo venda al ingenio. En este caso hay un trato directo entre el productor de caña y el productor de azúcar, y en algunas ocasiones éste es el mismo.

*El Salvador*

Existen alrededor de 5 000 cañeros, de los cuales aproximadamente dos terceras partes están integrados en asociaciones, mientras que los restantes son productores independientes. La integración vertical entre los ingenios y la producción de caña es limitada. A partir de la reforma agraria de principios de los años ochenta cambió la forma de tenencia de la tierra, y actualmente sólo alrededor de 5% de la caña es cultivada por los propios ingenios, mientras que el resto quedó a cargo de productores independientes (30%) o de cooperativas de agricultores (65%).<sup>57</sup> Los cañeros están agrupados en tres organizaciones (Procaña, Agrocaña y ACES).

Hasta 1989 el Instituto Nacional del Azúcar (Inazúcar) poseía la mayoría de los ingenios, tenía el monopolio de la compra de la caña de azúcar, y se encargaba de la refinación y comercialización.<sup>58</sup> Desde entonces, el sector ha pasado por un proceso de desregulación de precios, de privatización de ingenios<sup>59</sup> y de desaparición del monopolio que representaba el Inazúcar.<sup>60</sup> En 2002 operaban 10 ingenios en el país, de los cuales nueve eran privados y uno solo estatal, aunque también estaba en proceso de privatización (Jiboa). De todas formas, el Estado ejerce amplio control sobre el mercado de azúcar y caña. Según la ley de 2001 que regula la agroindustria azucarera, los ingresos de la zafra deben distribuirse en 54.5% para los cañeros y en 45.5% para los ingenios productores.

Los márgenes de ganancias en El Salvador alcanzan entre 20 y 22% del precio final de la caña de azúcar, de 4.5% en el ingenio azucarero y de 13% en la distribución en 1997. Sin embargo, las fallas en infraestructura en puertos, carreteras y telecomunicaciones hacen menos rentable esta actividad de lo que sería en un entorno más favorable, debido a los costos de transacción que ello significa para el exportador y los distribuidores.<sup>61</sup>

*Guatemala*

La industria azucarera en Guatemala siempre ha sido de propiedad privada, a diferencia de lo sucedido en otros países de Centroamérica, y no ha

<sup>57</sup> Pratt y Pérez (1997).

<sup>58</sup> En la actualidad, el mercado del azúcar es regulado por la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador, Decreto núm. 490. *Diario Oficial*, 17 de agosto de 2001.

<sup>59</sup> Sólo un ingenio, Jiboa es aún del sector público.

<sup>60</sup> Figueroa y Brenes (1998).

<sup>61</sup> *Ibidem*.

recibido mayores subsidios del Estado. Todos los ingenios se agrupan bajo la Asociación de Azucareros de Guatemala (Asazgua), que es un ente autónomo. La distribución interna del azúcar se realiza a través de empresas constituidas por los propios ingenios azucareros, de las cuales la más importante es Cometro y su subsidiaria Alcázar, que posee las únicas cuatro marcas del mercado nacional de azúcar. Es prácticamente imposible que se integren nuevas distribuidoras con nuevas marcas, dado que los ingenios tienen un compromiso implícito de sólo comercializar el producto a través de sus propias distribuidoras.<sup>62</sup>

### *Panamá*

La producción de azúcar se encuentra también muy concentrada. Hacia fines de los noventa, los dos ingenios privados producían 87% y los originalmente estatales 13 del total del azúcar ofrecido en el mercado nacional. Estas proporciones son el resultado de una distribución del mercado con base en un memorando de entendimiento firmado en 1983 entre los ingenios privados y públicos. Este memorando estaba motivado por la reducción de la cuota de exportaciones de azúcar a los Estados Unidos, para cuyo abastecimiento se habían creado los ingenios estatales originalmente, y por la baja de precios del azúcar a escala internacional, situaciones ambas que inducían a estos ingenios a competir con los privados por el mercado nacional. Por otra parte, aunque no se ha podido demostrar, hay sospechas de que los ingenios privados se habrían coludido para la fijación de los precios del azúcar. Adicionalmente, debido a su elevada protección, además de algunos problemas de ineficiencia tanto en la producción de caña como en la refinación, los precios en el mercado local son muy superiores a aquellos de los mercados internos de los demás países centroamericanos. Cabe agregar a lo anterior que en Panamá, al menos hasta 1997, no existía una competencia significativa por parte de los sustitutos del azúcar, es decir, el jaraabe de maíz de alta fructosa para uso industrial y la sacarina en diversas presentaciones aún no ocupaban un porcentaje relevante en el mercado nacional, aunque no hay que descartar en el futuro una mayor presencia de estos productos en el mercado. El cálculo de las ganancias extraordinarias obtenidas por los productores panameños de azúcar era de 16.25 millones de dólares, o 6.5 dólares por habitante.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Pratt y Pérez (1997).

<sup>63</sup> Clicac (1997).

### *Honduras*

Operan siete empresas productoras de azúcar y un gran número de pequeños productores de caña independientes.<sup>64</sup> La industria azucarera es la segunda en importancia en este país. La mayoría de las ventas de azúcar se realiza en el mercado nacional, aun cuando existe una comercialización marginal al exterior. En el periodo 1986-1990 la exportación del producto relevante en términos de valor representó 8 000 dólares, cantidad poco significativa en las exportaciones totales de Centroamérica.

Cada una de esas empresas lleva a cabo tareas de comercialización y distribución, por lo que no hay ningún tipo de intermediario en el mercado relevante. Sucede lo mismo en el mercado de insumos, donde no existe institución alguna de gobierno que regule o funja como intermediario comercial entre los productores de caña y los ingenios.

Prácticamente no ha habido una experiencia en competencia de precios; aunque éstos no están “regulados” oficialmente por el gobierno, en la práctica éste mantiene una vigilancia continua sobre ellos mediante la recomendación de un valor máximo.<sup>65</sup> De hecho, quien toma la decisión del precio de mercado del azúcar es la Asociación de Azucareros, organismo empresarial formado por los siete ingenios privados que existen en Honduras.

### *Nicaragua*

Los ingenios han cambiado repetidas veces de forma de propiedad. Por ejemplo, el ingenio azucarero Montelimar, que fuera parte de los bienes confiscados por el gobierno sandinista, fue privatizado durante el gobierno de Violeta Chamorro. Igualmente ocurrió con el ingenio San Antonio, que fue expropiado en 1988 y devuelto a sus dueños en 1992. El ingenio pertenece actualmente a Nicaragua Sugar States Limited, que ha emprendido un programa de inversiones con el objetivo de incrementar los niveles de producción, eficiencia y rentabilidad. A partir de 1999 se instaló en el ingenio una red de fibra óptica para lograr un mayor control de la productividad y transmitir rápidamente la información sobre todos los procesos a las oficinas centrales. En 2002 la empresa recibió préstamos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para innovación tecnológica y capacitación de personal. En contraste, los ingenios Agroinsa y Javier Guerra tuvieron que cerrar porque los bajos precios los dejaron fuera del mercado en 2002. En cuanto a los mecanismos de comercialización, en Nicara-

<sup>64</sup> Todas las empresas son privadas.

<sup>65</sup> Dicho precio máximo es mayor al precio promedio internacional.

gua éstos son muy limitados, ya que prácticamente existe un solo distribuidor, la empresa Disco.

### *Barreras de entrada a la industria y al mercado*

El panorama internacional del azúcar descrito y la relevancia del sector en lo económico y lo social han conducido a los países centroamericanos a adoptar prácticas proteccionistas: han aplicado elevados aranceles a sus importaciones y llegado a arreglos, principalmente con los Estados Unidos, para poder exportarles azúcar a precios por encima del internacional con el fin de asegurar la rentabilidad de esa actividad económica. De todas formas, frecuentemente la protección a la importación de azúcar aplicada por los países de la región es menor que la impuesta por los países desarrollados.

Un aspecto que agrava la situación de Centroamérica es que México compite con ésta para ingresar al mercado de los Estados Unidos, y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) le permitió aumentar considerablemente su cuota a ese país. El azúcar mereció un trato especial en el acuerdo y los Estados Unidos se comprometieron a comprar anualmente una cantidad determinada de excedentes de la producción de azúcar mexicano (130 000 toneladas). De esta forma, México pasó de exportar 7 258 toneladas de azúcar antes del TLC (1994) a 116 000 en 2001.

Las barreras para el ingreso de nuevos productores en la industria de la refinación son considerables. Esta actividad productiva requiere una inversión cuantiosa, ya que el tamaño mínimo rentable de planta es muy grande. Otra barrera importante al ingreso de nuevos productores es que el mercado del azúcar está fuertemente controlado por las asociaciones de empresarios, que tienen una elevada incidencia en la determinación del precio a escala nacional, así como sobre las cuotas de producción que se abren cada año para la colocación del producto en el mercado interno y en el internacional, de forma que también deben tener cierto poder para admitir u obstaculizar el ingreso de nuevos competidores. En materia de distribución del azúcar, igualmente hay barreras a la entrada, porque esta labor la realizan en general pocas empresas, a veces asociadas con los ingenios.<sup>66</sup> Ello debe

<sup>66</sup> El transporte de la caña desde los campos de cultivo a los ingenios es probablemente la etapa más costosa de la producción de azúcar, dado el gran peso de la caña y su transporte en camiones grandes que usan gasolina. En El Salvador, por ejemplo, se calcula que en 1996-1997 se hicieron alrededor de 400 000 viajes con ese propósito, con un costo de 300 millones

sumarse al limitado número de marcas de azúcar que existe en la mayoría de los países, lo cual dificulta la aparición de una nueva.

Una de las barreras más importantes al ingreso de nuevos competidores en la esfera de la producción de azúcar es la imposibilidad de acceder al mercado internacional con precios rentables fuera de las cuotas asignadas por los Estados Unidos a cada país. Los países exportadores de azúcar dependen de dos cuotas tarifarias (*tariff-rate quotas*) asignadas anualmente por los Estados Unidos para todas las formas de azúcar (azúcar sin refinar, azúcar refinado, mieles y azúcares especiales), las cuales están descritas en el apartado 17 del Harmonized Tariff Schedule (HTS). La cuota se distribuye entre 40 países de acuerdo con el peso relativo de sus exportaciones a los Estados Unidos en 1975 y 1981. El azúcar que entra a ese país bajo uno de los acuerdos comerciales preferenciales, como el TLC, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) o el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de los Estados Unidos, no tiene que pagar aranceles. El HTS permite la importación de azúcar fuera de la cuota tarifaria, pero con aranceles significativamente más altos.<sup>67</sup>

Dentro de los países centroamericanos existe una forma de distribución de las cuotas mencionadas entre los ingenios establecidos y es difícil de subdividir entre un mayor número de beneficiarios, pues la adjudicación de una cuota al nuevo productor forzosamente debe reducir la proporción asignada a los ingenios ya existentes. Más aún, como se observa en el cuadro IV.12, la cuota asignada a cada país de la región se contrajo significativamente entre 1997 y 1999, lo que dificulta la situación de las empresas establecidas pero más la de aquellas que aspiren a establecerse por primera vez en dicho mercado.

Además de las limitaciones señaladas para que nuevas empresas puedan participar en el mercado internacional a precios razonables, existe una fuerte limitación para el comercio de este producto a escala regional. Aunque el arancel es muy bajo o nulo dentro de Centroamérica, para el comercio intrarregional existe un acuerdo tácito entre los países que los compromete a no comerciar azúcar entre sí. Respecto del acceso al mercado interno por parte de productores de azúcar extrarregionales, este producto

de colonos. A esto hay que agregar los cerca de 50 000 viajes al puerto de Acajutla y bodegas de distribución (Pratt y Pérez, 1997). Asimismo, el transporte se realiza en condiciones precarias, es peligroso y el número de accidentes es elevado, de forma que su costo es aún mayor de lo que podría pensarse sólo basados en el número de viajes.

<sup>67</sup> <http://www.ffas.usda.gov/info/factsheets/sugar.html>.



CUADRO IV.12. *Cuota de importaciones de los Estados Unidos de azúcar crudo proveniente de Centroamérica*  
(toneladas)

<i>País</i>	<i>1997-1998</i>	<i>1998-1999</i>	<i>1999-2000</i>	<i>2000-2001</i>	<i>2001-2002</i>	<i>2002-2003</i>
Costa Rica	21 947	16 249	15 797	15 796	15 796	15 796
El Salvador	39 634	28 165	27 381	27 379	27 379	27 379
Guatemala	73 186	51 997	50 549	50 548	50 548	50 546
Honduras	15 247	10 883	10 531	10 530	10 530	10 530
Nicaragua	32 019	22 749	22 115	22 114	22 114	22 114
Panamá	44 217	31 415	30 540	30 538	30 538	30 538

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir del representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR), sitio oficial [en línea] <http://www.ustr.gov>.

está altamente protegido en los países de la región, como puede observarse en los elevados aranceles que se presentan en el cuadro IV.13. Estos aranceles, sin embargo, son un contrapeso a los precios de *dumping* que predominan en el mercado libre del azúcar en el plano internacional, y todos están dentro de los límites admitidos por la OMC.

Finalmente, el azúcar cuenta con control de importaciones a los seis países centroamericanos, de acuerdo con el Anexo Resolución núm. 44-99 del Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco XII), Artículo IV del Régimen Común, y debe cumplir con las normas técnicas que requieren su enriquecimiento con vitamina A. Esta iniciativa tiene como propósito fortalecer la salud de la población infantil de la región; sin embargo, estrictamente como medida comercial, restringe el ingreso al mercado regional de este producto.

### *Precios*

A pesar de la sobreproducción mundial de azúcar, se aprecia en la gráfica IV.2 que después de la caída muy significativa de sus precios en 1972, éstos han mostrado una tendencia a la recuperación si su destino es el mercado de los Estados Unidos o la Unión Europea. Aun así, las exportaciones que no entran en la cuota de importaciones de estos países tienen un precio significativamente menor y más inestable. En la práctica, los precios mundiales libres del azúcar han fluctuado entre 4 y 11.5 centavos de dólar la libra

CUADRO IV.13. *Aranceles al azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura (2000)*  
(porcentajes)

		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1701.1	Azúcar en bruto sin adición de aromatizante ni colorante:						
1701.11.00	De caña	47	40	20	40	55	151
1701.12.00	De remolacha			20	15	55	30
1701.9	Los demás	47	40				
1701.91.00	Con adición de aromatizante o colorante						
1701.99.00	Los demás	47	40	20	15	55	15
1702	Los demás azúcares, incluidos la lactosa, maltosa, glucosa y fructosa (levulosa) químicamente puras, en estado sólido; jarabe de azúcar sin adición de aromatizante ni colorante; sucedáneos de la miel, incluso mezclados con miel natural; azúcar y melaza caramelizados	47	40	20	15	55	151
1702.1	Lactosa y jarabe de lactosa:						
1702.11.00	Con un contenido de lactosa superior o igual a 99% en peso, expresado en lactosa anhidra, calculado sobre producto seco.	0	0	0	0	0	...
1702.19.00	Los demás	0	0	0	0	0	...
1702.20.00	Azúcar y jarabe de arce ("maple")	10	40	10	10	5	...
1702.3	Glucosa y jarabe de glucosa, sin fructosa o con un contenido de fructosa, calculado sobre producto seco, inferior a 20% en peso.						

1702.30.1	Sin fructosa	0	0	0	0	0	...
1702.30.11	Glucosa químicamente pura	0	0	0	0	5	...
1702.30.12	Jarabe de glucosa	0	0	0	0	5	...
1702.30.20	Con un contenido de fructosa, calculado sobre producto seco, inferior a 20% en peso.	10	40	10	10	10	...
1702.40.00	Glucosa y jarabe de glucosa, con un contenido de fructosa, calculado sobre producto seco, superior o igual a 20% pero inferior a 50%, en peso, excepto el azúcar invertido.	10	40	10	10	10	...
1702.50.00	Fructosa químicamente pura.	0	40	0	0	0	...
1702.60.00	Las demás fructosas y jarabe de fructosa, con un contenido de fructosa calculado sobre producto seco, superior a 50% en peso, excepto el azúcar invertido.	10	40	10	10	5	...
1702.9	Los demás, incluido el azúcar invertido y demás azúcares y jarabes de azúcar, con un contenido de fructosa, calculado sobre producto seco, de 50% en peso.	0	40	0	0	0	...
1702.90.10	Maltosa químicamente pura.	0	40	0	0	0	...
1702.90.20	Otros azúcares y jarabes, excepto los jarabes de sacarosa y los caramelizados.	0	40	0	0	0	...
1702.90.90	Otros	15	40	15	15	15	...

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de información de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), sitio oficial [en línea] <http://www.sieca.org.gt>.

desde 1970, con pocas excepciones (llegó hasta 30 centavos en 1974-1975 y 1981-1982). Según la UNCTAD, los precios mundiales del azúcar aumentarían 46% si se suprimieran totalmente las políticas proteccionistas y de subsidios.<sup>68</sup> Esta dualidad de precios en el mercado internacional se debe a que existe un número relativamente pequeño de compradores de azúcar, y la oferta de ese producto también está muy concentrada, es decir, es un mercado “delgado” y, por lo tanto, los agentes económicos que actúan dentro de él pueden tener una fuerte incidencia sobre el precio.

Hasta principios de los años noventa en muchos países de la región, generalmente a través de los ministerios de economía, se fijaban los precios del azúcar en el mercado nacional. Así, en Costa Rica hasta 1994 el Ministerio de Economía establecía los precios del azúcar al consumidor, pero a partir de entonces se eliminó dicho control. La LAICA está encargada de regular los precios del azúcar y para ello se debe basar en los costos de producción. De todas formas, el Ministerio de Economía lleva un registro de los precios del azúcar con el fin de evitar que se salgan de límites razonables, a causa de que éstos forman parte de los precios de la canasta básica.<sup>69</sup>

En El Salvador el gobierno no interviene directamente, sino que la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera,<sup>70</sup> que regula lo relativo al sector, creó el Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera (Consaa), organismo estatal con autonomía administrativa y personalidad jurídica propia, como la máxima autoridad para aplicar la ley. Este Consejo está formado por los ministros de Economía y Agricultura, y por representantes de los productores de caña y de los ingenios;<sup>71</sup> entre sus funciones se cuenta la de recomendar a los ministros de Economía y Agricultura los precios máximos del azúcar y la miel para el mercado interno.<sup>72</sup>

También en Honduras, a pesar de que el precio no está “regulado” oficialmente, en la práctica el gobierno mantiene una vigilancia continua sobre los precios de este producto, mediante la recomendación de un nivel máximo (acordado de manera informal con la Asociación de Azucareros).<sup>73</sup> En Nicaragua, si bien no existe control de precios de este producto, sí lo

<sup>68</sup> <http://www.eurosur.org/EFTA/c8.htm>.

<sup>69</sup> <http://www.cintel.org.co>.

<sup>70</sup> Decreto núm. 490. *Diario Oficial*, 17 de agosto de 2001.

<sup>71</sup> Según el artículo 7 de dicha Ley, el Consejo estará constituido por tres representantes de los productores y tres de los ingenios.

<sup>72</sup> Artículo 11 de dicha ley.

<sup>73</sup> Dicho precio máximo es mayor al precio promedio internacional.

CUADRO IV.14. *Precios azúcar blanco al consumidor en el istmo centroamericano (noviembre de 2002)*  
(dólares/kg)

	<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Panamá</i>
Precio	0.63	0.63	0.50	—	0.59	0.68

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de información del Consejo Regional de Cooperación Agrícola para Centroamérica, México y la República Dominicana (Coreca) [en línea] [http://www.coreca.org/sistema\\_informacion/precios](http://www.coreca.org/sistema_informacion/precios), y de la Comisión de Libre Competencia y de Asuntos del Consumidor (Clicac) para el caso de Panamá.

hay sobre los márgenes de venta (al igual que para las bebidas producidas nacionalmente y los cigarrillos nacionales).<sup>74</sup> En el cuadro IV.14 se observa que el precio del azúcar en Guatemala es el más bajo de los seis países de la región sobre los cuales se dispone de información.

### *Disputas comerciales*

Actualmente existen algunos casos en litigio en la región concernientes a las pocas condiciones de competencia en el mercado. Así, en Costa Rica está en proceso una acción de inconstitucionalidad en la Sala Cuarta Constitucional presentada por un grupo de grandes cañeros. De acuerdo con su denuncia, se está violando la Constitución al dar un trato desigual a los cañeros grandes en comparación con cañeros medianos y pequeños (artículo 54 de la ley núm. 7818). Los primeros consideran que reciben un trato desigual por parte de la LAICA al incorporar sólo 60% de su producción a la cuota nacional, y estiman que todos los agricultores independientes que produzcan menos de 5 000 toneladas de caña deberían ser considerados como iguales. Como parte de su argumentación en contra de la distinción señalada, manifiestan que la diferenciación en tamaño de cañeros se hizo con el propósito de promover la incorporación de un mayor número de cañeros de menor tamaño a este tipo de producción, pero en realidad, desde que se hizo efectiva la ley núm. 7818, la producción se ha reducido. Un

<sup>74</sup> <http://www.cintel.org.co>.

agravante de estas disposiciones es que muchos grandes cañeros parecen haber subdividido sus tierras y las han puesto a nombre de otras personas para poder gozar de los privilegios de incorporar el total de su producción a la cuota nacional.

Un segundo caso, también en Costa Rica, surgió a raíz de las dificultades que se le presentaron a un importador para desembalar 250 toneladas de azúcar de remolacha importada. La denuncia fue hecha ante la CPC contra la LAICA por prácticas monopolistas, después de que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) autorizó el desembalaje de azúcar, respondiendo a un procedimiento administrativo iniciado en esa dependencia y la LAICA interpuso un recurso de reconsideración contra la decisión del MAG. Finalmente, la Comisión de Promoción de la Competencia (Coprocom) —sin poseer facultades para decidir sobre las posibilidades de la LAICA de hacer gestiones ante el MAG— rechazó la denuncia por encontrarse fuera de su ámbito de autoridad. De todas formas, la Coprocom manifestó que veía con “preocupación el tiempo que la Administración Pública le pueda tomar resolver la procedencia o improcedencia del desembalaje de azúcar de remolacha, puesto que se está retrasando la entrada de un posible agente económico en el mercado”.<sup>75</sup>

En el mercado internacional, como se ha visto, existen grandes distorsiones y las prácticas comerciales dominantes son de *dumping*. Por otra parte, el azúcar es un producto que ha quedado fuera de casi todos los TLC y conserva altos aranceles. La excepción es el TLC Canadá-Costa Rica, por medio del cual se ha abierto un nicho para exportar.

En Panamá la empresa Azucarera Nacional, S. A., interpuso en 1998 una demanda contra la empresa Productos Alimenticios Pascual, S. A., por importar azúcar blanco de caña con la partida arancelaria de azúcar crudo de caña. La Clicac opinó sobre este caso que la demanda —que hubiera podido dar lugar a medidas *antidumping*— no se sostenía pues no parecía haber provocado daños a la industria azucarera nacional. Aún más, las medidas *antidumping* no son aplicables a la empresa importadora de un producto (en este caso, la Empresa Pascual, S. A.), sino a la empresa extranjera que exporta al país afectado (Panamá), de forma que esta demanda también era improcedente desde este punto de vista.

La empresa Productos Pascual, S. A., por su parte, solicitó en julio de 1998 la aplicación de medidas de salvaguardia a fin de proteger la industria

<sup>75</sup> Coprocom (2002), p. 1.

de galletas y caramelos. Sin embargo, ante la negativa de la Clicac a recomendar al Consejo de Gabinete una medida de salvaguardia, en 1999 se desistió de continuar con su pretensión original.

### *Conclusiones*

Todos los países consideran este sector como estratégico debido a su peso en el empleo y en la producción agrícola y manufacturera, así como por la relevancia que representa el producto en la dieta de sus habitantes. Las naciones productoras de azúcar se encuentran en un círculo vicioso del cual no se ve claramente la salida: la protección de los fabricantes de azúcar en países industrializados y en desarrollo ha generado una gran sobreproducción y una fuerte presión a la baja en el precio internacional libre. Frente a esta situación los gobiernos de los países respaldan a los productores nacionales con barreras arancelarias y no arancelarias, y en los Estados Unidos y la Unión Europea, además, con recursos financieros frescos y subsidios de diverso tipo.

En Centroamérica muchos ingenios azucareros pertenecían al sector público y posteriormente fueron privatizados. De esta forma, las empresas grandes fueron en algunos casos creadas por el propio Estado y reguladas desde el inicio. Aun así, esta regulación no ha apuntado a hacer más eficiente el proceso productivo y más competitiva a la industria azucarera, sino que más bien ha tenido como propósito la supervivencia de los productos. Luego, en lugar de ayudar a simular condiciones de un mercado sano, la regulación ha limitado la competencia y ha permitido el funcionamiento de carteles en forma permanente, protegiéndolos de toda presión competitiva, lo cual, por lo demás, es una práctica generalizada a escala mundial. Por su parte, el mercado de la caña de azúcar, en el cual podría propiciarse mayor competencia al poderse producir a cualquier escala y donde la amenaza de importación no existe prácticamente,<sup>76</sup> tampoco está exento de la regulación defensiva y de un monopsonio u oligopsonio establecido por ley en la mayoría de los países. Se han hecho algunos esfuerzos en los países para impulsar la competencia entre productores de caña con el fin de dar ciertas facilidades a los pequeños y medianos productores de caña y protegerlos de ser absorbidos por los grandes y de alguna forma ga-

<sup>76</sup> El peso y la perecibilidad del producto lo hace poco comerciable internacionalmente.

rantizar que los ingenios no discriminen a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) cañeras, pero el precio que se les paga está totalmente regulado.

La protección al sector, y su total regulación, ha causado en algunos ingenios retraso tecnológico y una falta de esfuerzo por mantener una competitividad en el mercado. Este elemento, junto con la caída de los precios internacionales y la reducción de la cuota de exportación a los Estados Unidos, entre otros aspectos, ha llevado en casos extremos a la quiebra de ingenios.

En los países desarrollados, donde existe un marco legal e institucional antimonopólico muy desarrollado, el sector azucarero actualmente escapa de la aplicación de estas políticas. Así, mientras la concentración de la producción y comercialización del azúcar en un país como los Estados Unidos había sido un blanco de la aplicación de la ley antimonopolio a principios del siglo pasado, actualmente no sólo no se aplica tal medida a los grandes productores, sino que además se les respalda y se les da crédito y subsidios.

Dadas las condiciones anticompetitivas mundiales para este sector, surge la pregunta de si las políticas de competencia, en este caso de Centroamérica, deberían deslindarse completamente de sus responsabilidades para este mercado. El hecho de que haya un consumo generalizado de azúcar en la población y que constituya un insumo esencial para una parte importante de la industria alimentaria, requiere una reflexión seria sobre el tema. Así, una opción sería una apertura gradual acompañada de una desregulación, que pudiera ayudar a racionalizar la industria, le diera un impulso para modernizarse y volverse más competitiva, a la vez que favorecería a los consumidores y las empresas que usan el azúcar como insumo.

### *El mercado de fertilizantes*

#### *Estructura de mercado y mercado relevante*

El mercado relevante de los fertilizantes abarca básicamente aquellos intensivos en nitrógeno, en potasio o en fosfatos.<sup>77</sup> La sustitución entre ellos es limitada, y en la medida en que su aplicación se hace más eficiente su

<sup>77</sup> Las materias primas básicas de los fertilizantes nitrogenados son la urea y el amoníaco (la urea se convierte en amoníaco). El amoníaco se usa como solución de gas o líquida, o se transforma en sales: sulfato de amonio, nitrato de amonio o fosfato de amonio. Se requiere gas natural para la fabricación del amoníaco. Los fertilizantes fosfatados, por su parte, son intensivos en  $P_2O_5$ , y los de potasio en  $K_2O$ .



uso necesita ser más específico y preciso, y, en igual sentido, también su mutua sustitución es menos factible. Los tres fertilizantes básicos se mezclan en distintas proporciones para obtener fórmulas adecuadas a cada tipo de cultivo y suelo.

El mercado geográfico relevante en Centroamérica incluye el nacional y el internacional para los usuarios de estos productos (los agricultores que usan agroquímicos como insumos de su producción). De hecho, la mayoría de los fertilizantes que se utilizan en la región son importados. Para los productores de fertilizantes locales, el mercado relevante es sobre todo el nacional, pues en general exportan cantidades muy marginales (excepto Costa Rica). La distribución y la comercialización de fertilizantes constituyen mercados importantes de analizar pues inciden fuertemente sobre las condiciones en que los usuarios finales reciben el producto (precio, calidad, etcétera).

Los precios de los fertilizantes nitrogenados, que son los de mayor uso, dependen en gran medida de cuatro componentes de costos: el costo del amoníaco; el costo de convertir el amoníaco en productos terminados; el costo de transportar el producto a su destino final, y los costos ambientales, de salud y de seguridad de las empresas. El precio de los demás fertilizantes responde a elementos similares.

El mercado nacional de fertilizantes y de agroquímicos en la región centroamericana, en general, se nutre en gran medida de los productos importados, de forma que las características del mercado internacional influyen en forma determinante sobre el nacional. Por este motivo conviene hacer un análisis inicial sobre los mercados mundiales de los fertilizantes.

### *Mercado internacional*

Los cambios en la composición de la demanda mundial de alimentos también han generado una transformación en la composición de los fertilizantes utilizados (véase el cuadro IV.15). Esta tendencia ha aumentado la necesidad de fertilizantes nitrogenados, en contraste con los otros dos tipos de fertilizantes.

Históricamente han existido carteles de agroquímicos (frecuentemente vinculados a la industria química o como parte de ésta) en los países industrializados. La concentración de la producción y la comercialización de los productos en manos de pocas empresas se debe en gran parte a la necesidad de producir estos insumos en gran escala y con una fuerte inversión en maquinaria y equipo para poder operar competitivamente. La industria de

CUADRO IV.15. *Composición del consumo mundial de fertilizantes (1960-2001)*  
(porcentajes)

	<i>Fosfato</i>	<i>Nitrógeno</i>	<i>Potasio</i>	<i>Total</i>
1960-1961	35.7	36.1	28.2	100
1970-1971	30.5	45.9	23.6	100
1980-1981	27.3	51.9	20.8	100
1990-1991	26.1	56.1	17.8	100
2000-2001	24.0	59.7	16.4	100

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de información de la Internacional Fertilizer Industry Association [en línea] <http://www.fertilizer.org/ifa/statistics/indicators/tablen.asp>.

agroquímicos, especialmente la de fertilizantes nitrogenados de Europa occidental, se vio fuertemente amenazada cuando se incorporaron los países de Europa del Este al mercado mundial tras la apertura política y económica acaecida en 1989. Un componente muy importante para la fabricación del amoníaco es el gas natural, cuyo precio varía considerablemente de un país a otro. En este sentido, la Federación de Rusia tiene una situación privilegiada en el plano mundial, ya que cuenta con grandes cantidades de dicho elemento y ello la coloca con ventajas respecto de Europa. Tradicionalmente, el gas natural ruso había sido surtido a precios ínfimos a los productores de amoníaco, y aunque desde 1993 también en esa región comenzó a subir su precio, siguió habiendo un importante diferencial con los costos en los países europeos de Occidente y los Estados Unidos.

A lo anterior cabe añadir que la Federación de Rusia, uno de los mayores productores de fertilizantes del mundo, particularmente de los nitrogenados, sufrió una caída de 90% en el uso de fertilizantes a fines de los años ochenta, de forma que su capacidad de oferta en el mercado mundial se elevó fuertemente. En el caso del nitrato de amonio, por ejemplo, las importaciones de Europa occidental se quintuplicaron entre 1992 y 2000.<sup>78</sup> La fuerte crisis de la industria de agroquímicos descrita llevó al cierre de alrededor de 60 plantas productoras de fertilizantes en esa región, lo que redujo a la mitad el empleo en tal actividad e indujo a la industria a emprender una fuerte reestructuración que logró un significativo aumento de la pro-

<sup>78</sup> Faostat.

ductividad.<sup>79</sup> El resultado de este proceso fue una mayor concentración de las empresas en grandes carteles internacionales, pero sus posibilidades de obstaculizar la caída de precios fue muy débil pues la participación de nuevos países en el mercado mundial mantuvo la competencia en el mercado.<sup>80</sup> Se presentaron varios casos de demandas de *dumping* por parte de los países europeos occidentales contra los países de Europa del Este, y durante la década de los noventa hubo seis casos exitosos de este tipo de demanda que involucraban exportaciones de urea y nitrato de amonio ruso hacia Europa occidental.<sup>81</sup>

Estados Unidos, por otra parte, productor de fertilizantes muy fuerte y con menores costos de insumos que Europa, logró sortear mejor el embate de las exportaciones de fertilizantes de la Federación de Rusia y Europa del Este, tanto por la distancia como por sus costos relativamente menores. Un indicio de ello es que en ese lapso, mientras Europa occidental pasaba de ser un exportador neto a importador neto a partir de 1989, los Estados Unidos mantuvieron su posición de exportador neto. A mediados de los años noventa, la rentabilidad de dicha industria era mayor en los Estados Unidos que en Europa, principalmente debido al costo de la energía.<sup>82</sup> Además, los Estados Unidos llegaron a un acuerdo con la Federación de Rusia para limitar las exportaciones de nitrato de amonio, y a los fertilizantes de varios países de Europa del Este les impuso un elevado arancel *antidumping*. A pesar de todas estas medidas, la industria de fertilizantes de los Estados Unidos se encuentra actualmente en una grave crisis debido a la caída de los precios internacionales del amoniaco y de la urea. En 2001 los precios de estos dos productos cayeron 50% en los Estados Unidos, mientras que el gas natural aumentaba de precio.<sup>83</sup>

Al observar el comportamiento en el consumo de los fertilizantes entre países desarrollados y en desarrollo, se aprecia una clara diferencia. Mientras que los primeros incrementaron su consumo hasta fines de los años ochenta, a partir de la siguiente década éste cayó drásticamente. En contraste, en los países en desarrollo hay una escalada incesante en el uso de esos productos a lo largo de las últimas cuatro décadas. La primera situación responde a las exigencias de los consumidores y al avance científico en

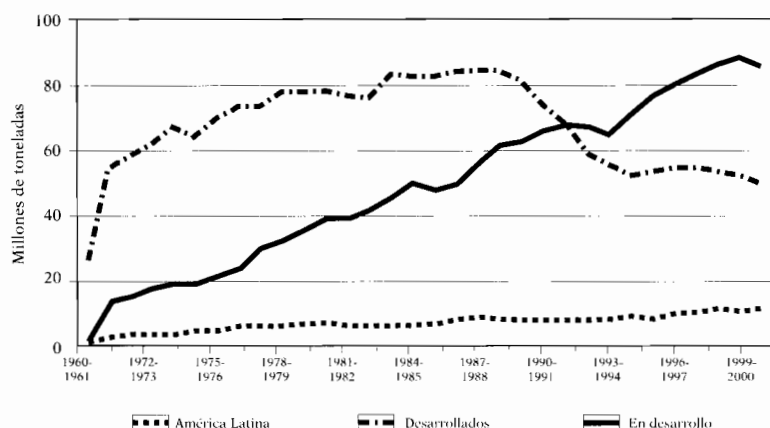
<sup>79</sup> <http://www.efma.org/trade/section04.asp>.

<sup>80</sup> <http://www.efma.org/trade/section02.asp>.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> Chemical Market Reporter, Nueva York, 15 de abril de 2002.

GRÁFICA IV.4. *Consumo total de fertilizantes de los países desarrollados, en desarrollo y América Latina (1960-2000)*

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), bases de datos estadísticos de la FAO (Faostat) [en línea] <http://faostat.fao.org/default.jsp?language=ES>.

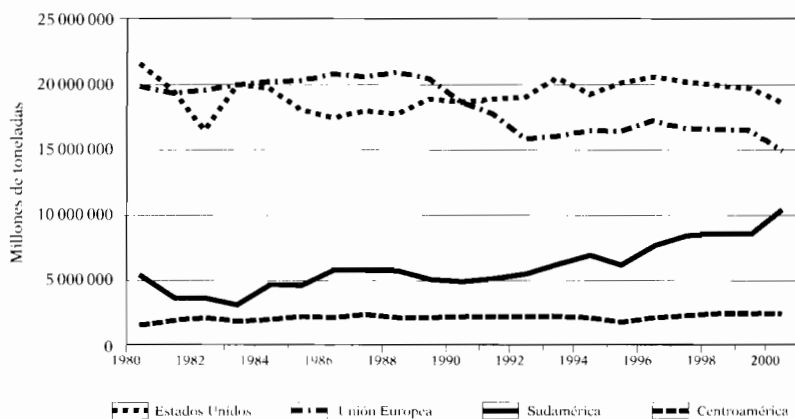
materia de agroquímicos, lo que ha conducido a un uso más racional y tecnológicamente más sofisticado, limitándose a las necesidades estrictas de cada cultivo, para lo cual los agricultores cuentan con servicios de apoyo de los propios productores de insumos para el agro.

En los países en desarrollo, en cambio, la presión de los consumidores es relativamente menor, excepto en los mercados de exportación, debido al poco conocimiento de los habitantes sobre el impacto en la salud y el medio ambiente de estos insumos, y su poca influencia sobre las autoridades para que éstas apliquen las normas. Aún más, para los grandes productores de agroquímicos de los países industrializados, el mercado de los países en desarrollo se ha vuelto cada vez más importante para mantener la dinámica de su producción.

En la gráfica IV.5 se muestra que Centroamérica, a diferencia de Sudamérica, mantiene más o menos constante el consumo total de fertilizantes, pero hay que considerar que el consumo por habitante es mucho mayor en la primera región que en la segunda.<sup>84</sup> La menor dinámica de

<sup>84</sup> Faostat.

GRÁFICA IV.5. *Estados Unidos, la Unión Europea, Sudamérica y Centroamérica: consumo total de fertilizantes (1980-2000)*



FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), bases de datos estadísticos de la FAO (Faostat) [en línea] <http://faostat.fao.org/default.jsp?lenguaje=ES>.

expansión en estos insumos se debe, en gran parte, a la caída de los precios de algunos productos agrícolas, lo cual ha significado un menor cuidado de sus cultivos (café) o incluso su desaparición (algodón).

### *Mercados nacionales*

En la región centroamericana el mercado relevante de los fertilizantes incluye la producción, comercialización y distribución de estos productos. Sólo Costa Rica, El Salvador y Guatemala han tenido capacidad, aunque limitada, de sintetizar productos agroquímicos, pero esta actividad ha tendido a disminuir en los últimos años (véase los cuadros IV.16A y IV.16B). En todos los países hay capacidad de mezclar sustancias básicas para lograr fertilizantes multinutrientes. Esta actividad se puede llevar a cabo en pequeña o gran magnitud y no observa los requerimientos de economías de escala que tienen las empresas de fertilizantes en las que se producen todos los elementos. Con todo, los agroquímicos que se mezclan son importados, al igual que buena parte de los fertilizantes en su forma terminada para su uso directo.

Las formas más comunes de comercialización en el mercado relevante

CUADRO IV.16A. *Producción total de fertilizantes en Centroamérica (1980-1994)<sup>a</sup>*  
(toneladas)

<i>País</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
Centroamérica	997 587	1 623 000	1 797 679	2 005 395	1 795 415	1 633 100	1 681 700
Costa Rica	40 000	30 500	30 200	39 400	39 900	49 000	40 600
El Salvador	...	...	11 279	9 295	16 515	...	...
Guatemala	17 100	20 000	14 000	15 000	10 400	...	...

<sup>a</sup> Incluye a México.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de información de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Bases de datos estadísticos de la FAO (Faostat) [en línea] <http://faostat.fao.org/default.jsp?language=ES>.

CUADRO IV.16B. *Producción total de fertilizantes en Centroamérica (1995-2000)<sup>a</sup>*  
(toneladas)

<i>País</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Centroamérica	1 781 000	1 977 400	1 794 700	1 701 600	1 201 700	1 154 800
Costa Rica	44 000	56 000	41 000	32 000	35 000	19 900
El Salvador	...	...	...	...	...	...
Guatemala	...	...	...	...	...	...

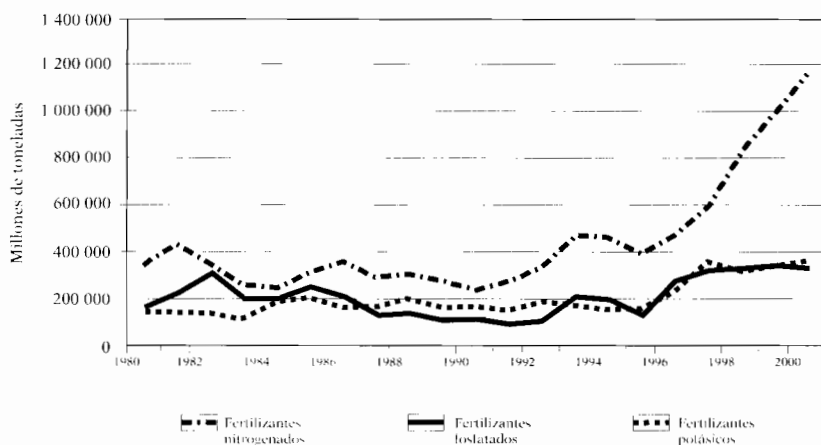
<sup>a</sup> Incluye a México.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de información de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Bases de datos estadísticos de la FAO (Faostat) [en línea] <http://faostat.fao.org/default.jsp?language=ES>.

son la venta directa a los clientes; la venta a través de intermediarios ubicados en los Estados Unidos u otro país industrializado, y la venta con distribuidores representantes locales.<sup>85</sup> Pese a que Centroamérica tradicionalmente ha importado una parte significativa de los fertilizantes que utiliza (gráfica IV.6), el mercado interno tiene sus propios filtros y características

<sup>85</sup> Véase *Estudios de mercados*, documento elaborado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, Observatorio Agrocalendas, Colombia.

GRÁFICA IV.6. *Centroamérica: importaciones de fertilizantes (1980-2000)*



FUENTE: Faostat.

que le dan un sello especial al mercado dominante, las cuales están influenciadas por el perfil de los distribuidores y comercializadoras, así como por la calidad de los productos importados.

Fertilizantes de Centroamérica (Fertica) es la principal compañía productora y distribuidora de agroquímicos en la región. Su presencia es comparativamente mayor en Costa Rica, país que cuenta con el mercado más importante de agroquímicos (alrededor de 200 millones de dólares al año).<sup>86</sup> Este último se distribuye en proporciones similares entre plaguicidas y fertilizantes. Fertica de Costa Rica produce fertilizantes químicos y mezclas físicas con insumos, entre ellos amoníaco, fósforo, potasio y magnesio, y cuenta con laboratorios modernos. De su producción total de agroquímicos ese país exporta 10% al resto de la región. Inicialmente, Fertica era una empresa con capital mayoritario de México, pero a fines de los años setenta entró en crisis debido a su rezago tecnológico, baja competitividad, etc. En 1979 fue comprada por el Estado para evitar su quiebra y su cierre. Sin embargo, en manos del sector público esta compañía debió ser subsidiada porque no lograba producir competitivamente y a precios equi-

<sup>86</sup> Además de Fertica existen otras 13 empresas más pequeñas en el ramo en Costa Rica.

parables con los internacionales. Así, se tuvieron que cerrar las plantas productoras de sulfato de amonio e importar este insumo de los Estados Unidos. En 1995 la empresa se privatizó; Energía y Servicios a la Minería (Enaex) de Chile adquirió una parte importante de Fertica de Costa Rica, pero en 1999 vendió sus acciones.

En El Salvador, Fertica tiene el monopolio de agroquímicos. Esta empresa existe desde 1963, cuando entró en funciones la planta de Fertilizantes Complejos con capacidad aproximada de 250 t/día de nitrógeno, fósforo y potasio. También se instaló en 1970 una planta productora de ácido sulfúrico con capitales del mismo origen que la primera planta. En 1993 se impulsó un programa de mejoramiento ambiental en el área industrial de Acajutla que incluía la adquisición de tecnología de nuevos equipos. En años recientes se está fortaleciendo su actividad de importación y distribución de estos insumos, pero también de equipo para fertilización y fumigación.<sup>87</sup>

En Honduras existen tres empresas que dominan la producción, comercialización y distribución en el mercado relevante: Fenorsa, Fertica y Transagro.<sup>88</sup> Las dos primeras son formuladoras (hacen mezclas) y distribuidoras, y la última sólo comercializadora. Adicionalmente, se pueden encontrar pequeños establecimientos regionales que importan para satisfacer una parte de la demanda a escala regional. El 90% del abastecimiento de agroquímicos en el mercado interno proviene del mercado internacional. Hay alrededor de 360 agroservicios registrados que se encargan de la comercialización de los fertilizantes; aun así, los canales de distribución en Honduras son limitados y existen pocas cadenas especializadas. Tegucigalpa y San Pedro Sula son prácticamente los únicos centros de distribución para productos importados.

La producción de agroquímicos en Guatemala asciende a alrededor de 250 millones de dólares anuales, de los cuales se exportan entre 30 y 40 millones. Existen aproximadamente unas 80 empresas formuladoras, 600 empresas importadoras y alrededor de 1 000 empresas distribuidoras o agroservicios (véase el cuadro IV.17).

El único esfuerzo de producir agroquímicos en Nicaragua se ha dado en el campo de los químicos naturales. Con base en información de la

<sup>87</sup> En 1999 inició la distribución de productos fitosanitarios de alta calidad (Sygenta) a través de una nueva marca —Proagro— que distribuye equipos de pulverización para la agricultura, salud pública, jardinería, forestal, etcétera.

<sup>88</sup> Fenorsa y Fertica son empresas privadas nacionales mientras que Transagro es hondureño-panameña.



CUADRO IV.17. *Producción y distribución de fertilizantes en el istmo centroamericano*

<i>País</i>	<i>Empresas productoras</i>	<i>Empresas distribuidoras</i>
Costa Rica	Fertica, Abonos del Pacífico, S. A.; Acceso Marino, S. A.; Indagro, S. A.; Com. Intern. Imperio S. A; Mezclas Orgánicas H. y R. Ltda.; Serv. Tec. Enterprice, S. A.; Agroquímica Ind. Rimac, S. A.; Inquisa; Ensafer S. A.; Marev Puntarenas, S. A.; Vigor Orgánico Ateniense, S. A.	Gran número de distribuidoras
El Salvador	Fertica	Distribución a través de agroservicios. Además está Unifersa (formada por varias empresas, entre otras Alianza y Sertesa).
Guatemala	80 empresas formuladoras aproximadamente (pequeñas en general)	1 000 empresas distribuidoras, aproximadamente
Honduras	Fenorsa; Fertica	362 distribuidoras (Transagro, la mayor)
Nicaragua	Producción en baja escala de agroquímicos orgánicos	n.a.
Panamá	Fertica y Agropuro	400 empresas distribuidoras, aproximadamente

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de información de entrevistas personales, y datos de ministerios y secretarías de agricultura de cada país y de la Caja Costarricense de Seguro Social para Costa Rica.

Unión Nicaragüense de Agricultores (unag),<sup>89</sup> pequeños y medianos productores privados están incursionando en productos orgánicos, los cuales son menos costosos de obtener debido a que utilizan menos insumos.

En Panamá sólo existen dos empresas productoras de fertilizantes —Fertica y Agropuro—, las cuales son formuladoras. De esta forma, la importa-

<sup>89</sup> <http://www.unag.org.ni>.

ción de agroquímicos es decisiva para surtir el mercado interno. En el país funcionan aproximadamente 400 empresas distribuidoras de agroquímicos, pero aunque cuentan con un gran número de proveedores, existen distorsiones en el mercado de estos insumos.

Las importaciones de abonos y fertilizantes que realizan los países de la región se observan en el cuadro IV.18 (sólo se muestran los tres países de origen de mayor relevancia en 2001). Los seis países centroamericanos tienen siempre a los Estados Unidos como una de las tres fuentes más importantes de importaciones, aunque este país tendió a disminuir significativamente como proveedor de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Al mismo tiempo, la Federación de Rusia penetró muy fuertemente en el mercado guatemalteco y algo similar ocurrió con las exportaciones de Ucrania al mercado nicaragüense.<sup>90</sup> Ello refleja el mismo fenómeno detectado a escala global y descrito anteriormente respecto de los países de Europa del Este. Por otra parte, los países cercanos eran proveedores relevantes de abonos y fertilizantes para cinco de las seis naciones estudiadas: Costa Rica surtía en forma importante a Nicaragua y Panamá; Colombia proveía de estos insumos a Costa Rica y Panamá; Venezuela a El Salvador, y El Salvador a Honduras. De todas formas, el comercio de abonos y fertilizantes puede ser muy errático; así, a veces aparecen proveedores importantes en un año aislado, después de lo cual ya no se mantiene la relación comercial.

### *Poder de mercado*

No se ha percibido en este mercado, como en el caso del cemento, un flujo de capitales extranjeros destinado a la compra o instalación de empresas productoras. Tampoco se han experimentado fusiones entre empresas nacionales y extranjeras. La actividad productiva de alguna forma se ha mantenido en algunos países, pero siempre en forma marginal, excepto en el caso de Costa Rica, donde la fabricación de estos insumos se ha reducido, como ya se mencionó. El funcionamiento del mercado interno de fertilizantes, por lo tanto, depende mucho de su distribución y comercialización. En principio, existen condiciones en el mercado de fertilizantes en los países estudiados que deberían facilitar la competencia. En general, hay un

<sup>90</sup> En este último caso no puede saberse aún si se trata de un fenómeno pasajero.

CUADRO IV.18. Principales importaciones<sup>a</sup> de abonos y fertilizantes<sup>b</sup> del istmo centroamericano (1994-2001)  
(miles de dólares)

		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Costa Rica	EUA	9077	72.0	7481	47.4	5441	55.4	4048	26.2	8640	53.9	7528	47.0	10089	66.2	1740	24.3
	Canadá	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	126	0.8	1250	7.8	0	0.0	1378	19.3
El Salvador	Colombia	0	0.0	22	0.1	801	8.2	1585	10.2	434	2.7	606	3.8	360	2.4	822	11.5
	EUA	1666	24.6	2954	55.3	8900	64.8	5446	38.3	974	11.8	1847	21.7	358	4.4	557	9.4
Guatemala	Canadá	647	9.5	330	6.2	0	0.0	712	5.0	1901	23.0	878	10.3	872	10.8	876	14.8
	Venezuela	0	0.0	0	0.0	2211	16.1	2427	17.1	1596	19.3	1984	23.3	3768	46.8	3074	51.8
Honduras	EUA	7828	34.9	11099	35.2	14021	54.6	6877	25.1	5057	22.7	5566	22.8	2417	12.7	2248	8.1
	Noruega	6552	29.2	3982	12.6	4567	17.8	5183	18.9	3115	14.0	4931	20.2	2099	11.0	2920	10.5
Nicaragua	Rusia	1773	7.9	4494	14.2	0	0.0	0	0.0	29	0.1	4442	18.2	6176	32.3	10646	38.3
	Canadá	2519	20.8	0	0.0	2101	16.4	2009	9.0	0	0.0	35	0.2	1317	8.2	604	3.6
Panamá	El Salvador	0	0.0	50	0.5	10	0.1	26	0.1	42	0.2	74	0.5	923	5.7	1064	6.4
	EUA	5266	43.5	5106	48.8	5285	41.2	13036	58.3	13704	76.2	7496	45.9	9554	59.3	11226	67.4
Costa Rica	Costa Rica	14	1.5	25	0.7	61	1.9	243	6.1	146	3.4	158	2.9	819	18.0	1002	41.4
	EUA	566	59.4	153	4.5	507	16.1	639	16.0	544	12.7	74	1.3	43	0.9	102	4.2
Ucrania	Ucrania	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	677	28.0
	Colombia	...	...	1325	14.6	4233	47.3	2562	32.5	944	12.1	239	5.2	1017	19.2	805	18.9
Costa Rica	Costa Rica	...	...	3063	33.9	162	1.8	2285	29.0	3830	49.0	2899	63.0	2661	50.2	1486	35.0
	EUA	...	...	4161	46.0	4153	46.4	1130	14.3	888	11.4	651	14.1	1181	22.3	1183	27.8

<sup>a</sup> Se presentan las importaciones de abonos y fertilizantes de los tres países de origen más importantes en 2001. Los porcentajes muestran el peso de las importaciones provenientes de cada uno de los países de origen en el total de importaciones de abonos y fertilizantes.

<sup>b</sup> Se tomaron las partidas: 2721, abonos animales o vegetales, estén o no estén mezclados o químicamente tratados, abonos producidos por mezcla o tratamiento químico de producción de origen animal o vegetal; 56219, otros abonos nitrogenados (incluso mezclas, n.e.p.); 56229, abonos minerales o químicos fosfatados, n.e.p.; 56239, abonos minerales o químicos potásicos, n.e.p.; 56291, abonos, n.e.p., que contengan los tres elementos fertilizantes (nitrógeno, fósforo y potasio); 56292, abonos minerales o químicos con los dos elementos fertilizantes (nitrógeno y fósforo), y 56295, fertilizantes, n.e.p. que contengan dos elementos fertilizantes (nitrógeno y fósforo de la CUCI rev.3).

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de información del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (Badecel).

número considerable de distribuidores de fertilizantes en cada país; en el caso de Costa Rica, incluso hay productores. No debe descartarse, sin embargo, que una empresa como Fertica —integrada verticalmente en cuanto a producción, importaciones, acceso a infraestructura portuaria y distribución, y con presencia en cuatro de los países de la región— pueda ejercer algún poder de mercado.

A pesar de los numerosos actores en el mercado de importaciones, distribución y comercialización de fertilizantes, estos mercados tienen fuertes distorsiones, no tanto por un control monopolista u oligopolista de las empresas operantes, sino más bien debido a la calidad y la especificación de los productos que llegan al usuario final. Estas distorsiones se derivan de la falta de infraestructura y personal capacitado para determinar la calidad del producto importado. De esta forma, hay productos que se introducen en el mercado y que no cumplen con las normas de calidad establecidas por cada país y especificadas en los registros de importación. Así, existe una competencia desleal entre productos de alta calidad y otros de calidad inferior que participan con los primeros en igualdad de condiciones. Es posible que en el mismo mercado estén compitiendo con precios algo diferentes, y los productos “genéricos” sean más baratos, pero el agricultor no está consciente de las diferencias de calidad entre unos y otros. Con la apertura comercial y la desregulación, esta tendencia se ha acentuado. En Panamá, por ejemplo, como resultado de la apertura del registro cualquier persona puede importar productos agroquímicos mediante un trámite que tarda 60 días. Por otra parte, Costa Rica es el país que tiene más recursos y preparación para garantizar la calidad de los fertilizantes que se comercian. Los productos agroquímicos que ingresan al país deben cumplir con las normas de la EPA (Environment Protection Agency) y la FDA (Food and Drug Administration), así como las de la CEE.

En la mayoría de los países, el cuerpo legislativo para regular la calidad de estos insumos agrícolas se ha creado apenas a fines de los años noventa o principios de 2000; Honduras y Panamá son los que más recientemente han establecido estas disposiciones legales (véase el cuadro IV.19). Con excepción de Costa Rica y El Salvador, los demás países no contaban hasta hace poco tiempo con laboratorios propios para analizar la composición y efectividad de los agroquímicos importados o producidos en el país. Guatemala tiene un laboratorio nacional, pero su capacidad es limitada y deben enviarse muestras a un laboratorio en El Salvador para analizarlas; Panamá aún está montando su primer laboratorio; Honduras sólo desde 2002

CUADRO IV.19. *Regulación de comercio y uso de productos agroquímicos*

	<i>Registro de agroquímicos importados</i>	<i>Regulación de uso de fertilizantes y plaguicidas</i>	<i>Laboratorios</i>
Costa Rica	Dirección de Protección Agropecuaria, MAG Ministerio de Salud		Sí
El Salvador	División de Registro y Fiscalización, Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal, Ministerio de Agricultura	Ley sobre el Control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos de Uso Agropecuario, 1973; <sup>a</sup> Reglamento (1980); Ley de Sanidad Vegetal y Animal de diciembre de 1995; Normas Salvadoreñas NSO 65.080.05.03:96 al NSO 65.080.05.10:96	Laboratorio del sector público
Guatemala	Oficina Nacional de Registros, Ministerio de Agricultura	Decreto núm. 36-98; Ley de Sanidad Vegetal y Animal, Decreto núm. 43-74; Ley Reguladora de Pesticidas; Acuerdo Gubernativo núm. 746-93; Acuerdo Ministerial núm. 631	Laboratorio del Ministerio de Salud, además se envían muestras a laboratorio de El Salvador
Honduras	Secretaría de Agricultura	Ley Fitozoosanitaria, 1997; se aplica desde 2002	Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (FHIA) (independiente)
Nicaragua	Ministerio de Agricultura y Ganadería <sup>b</sup>	Ley Básica para la Regulación y Control de Plaguicidas, Sustancias Tóxicas Peligrosas y Otras Similares y su Reglamento (núm. 274), 1998	No tiene
Panamá	Dirección General de Sanidad Vegetal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Mida)	Manual de Procedimientos, para el Registro de Aditivos, Fertilizantes, Materias Técnicas y Plaguicidas para uso en la Agricultura, Mida, febrero de 2001	No tiene (en proceso de crear uno)

<sup>a</sup> Ha sido reformada cinco veces desde 1973.

<sup>b</sup> Para obtener el registro se requiere un dictamen técnico emitido por los ministerios de Salud y de Ambiente y Recursos Naturales.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de leyes de los países y entrevistas personales con funcionarios de las dependencias gubernamentales vinculadas con el mercado de fertilizantes.

tiene un convenio con un laboratorio privado nacional para realizar dichas pruebas, pero su capacidad es limitada. En Nicaragua, por último, existe la legislación sobre normas de registro y uso de fertilizantes, pero no se cuenta con los laboratorios requeridos para los análisis. Como se advierte, a pesar de los avances, la mayoría de los países no tienen capacidad suficiente de laboratorio ni de personal calificado para recoger y analizar las muestras de fertilizantes y de productos agrícolas cultivados con esos insumos.

En el mercado de fertilizantes existe una cierta integración vertical entre las empresas productoras y distribuidoras, ya sea porque las primeras tienen su propia red de distribución o porque proveen de crédito a las distribuidoras y aseguran así ciertos canales de distribución. Sin embargo, el hecho de que la mayor parte del producto provenga del exterior genera competencia para las empresas locales aun cuando estén integradas verticalmente. Una integración vertical muy común hasta hace poco y que generaba poder de mercado era aquella entre proveedores extranjeros y distribuidores nacionales, mediante contratos de exclusividad. En la mayoría de los países, excepto Honduras, estos arreglos ya no son legales, y se ha abierto el mercado a todo importador y distribuidor que cumpla con los requisitos para importar. Actualmente existe un buen número de importadores, de forma que en la mayor parte del istmo centroamericano no parece ejercerse un poder de mercado.

De todas formas, hay indicios de cierto abuso de poder de mercado por parte de algunos intermediarios de fertilizantes ya que, por ejemplo, no han trasladado a los agricultores las ventajas de los menores precios a los cuales los primeros han podido comprar estos insumos en los últimos años en el mercado internacional. Este poder de mercado probablemente lo han podido ejercer debido a cierta segmentación y dispersión del mercado agrícola. Sin embargo, no hay pruebas de que este fenómeno sea frecuente en la región. En un estudio técnico realizado por la Clicac,<sup>91</sup> en el cual se compara el comportamiento de precios de estos insumos entre 1997 y 1998 —periodo en el cual se eliminaron aranceles y se vieron resultados inmediatos—, se constata que los precios a distribuidores cayeron considerablemente en ese breve lapso, pero no así el precio al cual compraron estos insumos los productores agrícolas.

<sup>91</sup> Clicac (1999b).

*Barreras de entrada a la industria y al mercado*

Una de las barreras importantes a la entrada de nuevas plantas a la producción es el alto costo hundido que requiere la instalación de una empresa sintetizadora de fertilizantes de calidad internacional. A ello súmese que una planta de este tipo debe contar con mercados que vayan más allá de las fronteras de un país centroamericano, pues una producción eficiente en este rubro supone elevadas economías de escala. Así, existe una barrera geográfica, en el sentido de que los países de la región tienen un mercado demasiado pequeño para albergar varias empresas productoras de fertilizantes (considerando un proceso de producción completo y no sólo la mezcla de elementos).

Otro obstáculo al ingreso de nuevos productores es que el transporte de fertilizantes es costoso y requiere puertos y carreteras con capacidad suficiente, que no existen en la región. Los países más equipados son Panamá, con un sistema de puertos modernos y de gran capacidad, y Costa Rica, con una terminal marítima específica para Fertica (pero que, de todas maneras, carece aún de cierta infraestructura). En El Salvador, Fertica tiene acceso al puerto de Acajutla, que no es moderno pero posee instalaciones para el transporte del producto. Los demás países tienen serias limitaciones en materia de infraestructura portuaria.

El proceso de registro ha sido un requisito en todos los países para garantizar la eficacia del insumo, así como su seguridad, pero en realidad no siempre ha cumplido este papel. En principio, todos los insumos agroquímicos ajustados a las normas deberían tener acceso ilimitado al mercado nacional, pero el proceso ha sido, en general, poco transparente y durante muchos años hubo una barrera importante a la entrada de productos genuinamente competitivos. Este procedimiento ha cambiado recientemente en algunos países, aunque se presentan nuevos problemas. En efecto, han aparecido elementos distorsionadores en los mercados de fertilizantes que, junto con la falta de normas y controles de calidad de los productos importados (o su débil aplicación), han desvirtuado el impacto benéfico que las medidas de apertura podrían haber tenido en este sector.

En cuanto a las barreras a la entrada de fertilizantes importados, los aranceles son prácticamente nulos en la región, con excepción de El Salvador, donde tienen sólo 5% de arancel, de forma que desde este punto de vista no hay mayor obstáculo al ingreso de estos bienes a los países de la región.

*Precios*

La tendencia de los precios internacionales presentó una drástica caída a partir de 1989, lo cual se advierte con claridad en las gráficas IV.7 y IV.8 sobre el mercado de la urea en Alemania y Japón, respectivamente. En los Estados Unidos, por el contrario, donde se establecieron cuotas de importación, los precios no bajaron en forma tan pronunciada (véase la gráfica IV.9).

Aunque no se dispone de información sobre todos los países centroamericanos, los precios de la urea y el sulfato de amonio en los países sobre los cuales hay datos tomaron un curso diferente al prevaleciente en los Estados Unidos, y algunos presentaron significativas reducciones a partir de entonces. Los Estados Unidos, como se verá más adelante, han sido tradicionalmente un surtidor importante de esos productos para la región de Centroamérica, pero su peso ha disminuido casi en todos esos mercados en años recientes, de donde fue desplazado por otros países.

Hay algunos factores adicionales en la región que explican la caída de los precios nacionales de los fertilizantes. Así ocurre con las donaciones de fertilizantes recibidas por algunos de estos países, como en el caso de Guatemala y Nicaragua. En estos países suele hacerse la distribución y venta de abono a pequeños y medianos agricultores a precios menores que los del mercado. Por ejemplo, en 2000 en Guatemala se distribuyó un total de un millón y medio de quintales de fertilizantes, 40% de éste donado por el gobierno japonés y 60% comprado por el gobierno.<sup>92</sup> También en Nicaragua una pequeña parte de las importaciones son "donaciones" realizadas por Japón a través del precio. Así, el precio de la urea, que era de alrededor de 11 dólares en el mercado internacional, se vendió a un precio de sólo nueve dólares en ese país.<sup>93</sup>

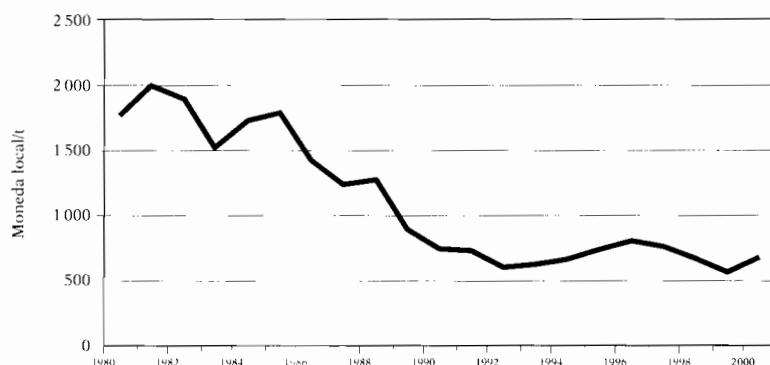
Finalmente, otro elemento que influye en los precios nacionales es el contrabando de agroquímicos, por ejemplo, desde Nicaragua y Honduras a El Salvador, aunque este factor no aparece recientemente, sino que es errático y ha estado presente a lo largo de muchos años, de forma que su posible influencia en los menores precios en años recientes no es clara.

<sup>92</sup> *El Diario de Hoy*, Guatemala, 7 de marzo de 2002.

<sup>93</sup> Información proporcionada por funcionarios de la Unión Nicaragüense de Agricultores (Unag).

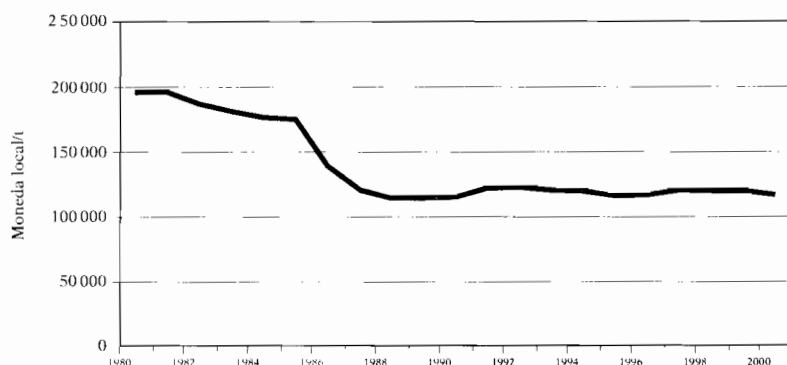


GRÁFICA IV.7. *Precios de la urea en Alemania*



FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), bases de datos estadísticos de la FAO (Faostat) [en línea] <http://faostat.fao.org/default.jsp?lenguaje=ES>.

GRÁFICA IV.8. *Precios de la urea en Japón*



FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), bases de datos estadísticos de la FAO (Faostat) [en línea] <http://faostat.fao.org/default.jsp?lenguaje=ES>.

*Casos de controversia en el mercado internacional*

Han existido algunos casos de denuncias de daño a la industria local atribuible a las importaciones. Ésta fue la situación de Fertica en El Salvador, donde dicha empresa hizo una petición al Ministerio de Economía para que se impusiera una medida de salvaguardia a la importación de fertilizantes con el fin de proteger a la producción nacional, lo que habría significado incrementar el arancel a esos insumos de 5 a 15%. Un año después de haber iniciado la investigación del caso, el Ministerio de Economía concluyó que no había bases para la denuncia. Su investigación se fundamentó en el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia y el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.<sup>94</sup>

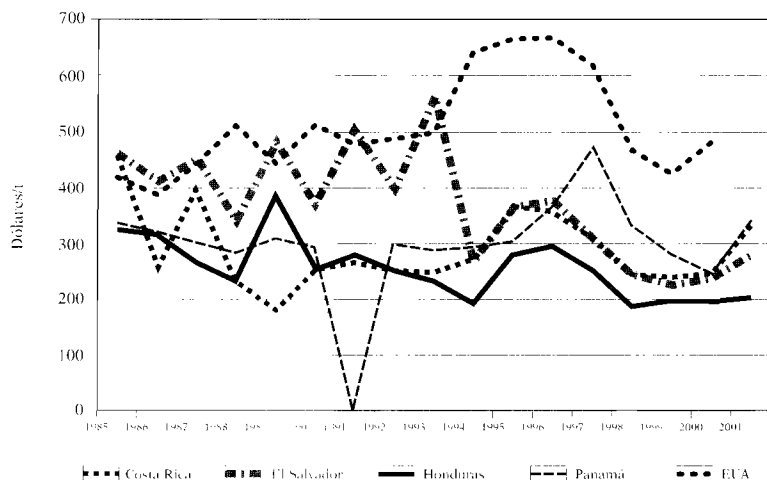
*Conclusiones*

El mercado internacional de fertilizantes, del cual depende estrechamente la agricultura de Centroamérica, se encuentra en pleno periodo de cambios, iniciado a partir de la apertura de las economías de Europa del Este y la desregulación de mercados. La gran competencia que significó a escala mundial la mayor disponibilidad de este producto ha provocado una gran reestructuración de la industria y, a la vez, una serie de conflictos comerciales. De alguna manera, es comparable con algunos aspectos del sector del azúcar, pues existe también una sobreproducción, y los gobiernos de Europa, pero sobre todo el de los Estados Unidos, han tratado de mantener el nicho de producción de las empresas mediante medidas comerciales *antidumping*. Los Estados Unidos han introducido un sistema de cuotas para la importación de ciertos fertilizantes, al igual que para el azúcar. Sin embargo, estas medidas no han sido tan exitosas como en el caso del azúcar para segmentar el mercado y los precios, de forma que las empresas siguen expuestas a la competencia internacional.

En los países de la región estudiada el mercado de fertilizantes es muy complejo. Existen condiciones propicias para que haya competencia en este mercado debido a los múltiples agentes en la importación, distribución y comercialización. Los precios nacionales de los fertilizantes sobre los que se disponía de información (urea y sulfato de amonio) cayeron en la región,

<sup>94</sup> *El Diario de Hoy*, El Salvador, 1º de noviembre de 2001.

GRÁFICA IV.9. *Precios de la urea en Centroamérica y los Estados Unidos*



FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), bases de datos estadísticos de la FAO (Faostat) [en línea] <http://faostat.fao.org/default.jsp?lenguaje=ES>.

siguiendo de alguna manera el patrón internacional, aunque no del todo, dado que su principal proveedor extranjero, los Estados Unidos, mantuvo niveles de precios superiores a los de otros exportadores. Por fin, alrededor de 1993 los precios se desligaron de la tendencia de los Estados Unidos y bajaron proporcionalmente más que allá, en la medida en que ese país perdía terreno frente a otros competidores en el mercado centroamericano a fines de los años noventa.

Por otra parte, si la mayor competencia en los mercados internos debiera beneficiar en primera instancia al consumidor final, en este caso el agricultor, pero en segunda instancia al consumidor final de alimentos dentro y fuera de la región, los efectos de la apertura y la desregulación se deben ver con una óptica más fina.

Así, aun cuando los productores agrícolas efectivamente cuentan con insumos más baratos, éstos no son necesariamente de la misma calidad que los fertilizantes que adquirirían a través de contratos exclusivos con proveedores internacionales y cuando no existían los productos “genéricos”. Actualmente, la diversificación de proveedores, los productos “genéricos” y las

limitaciones para comprobar la calidad de los insumos importados por la falta de laboratorios, personal capacitado, normas precisas, etc., han generado una competencia desleal entre agroquímicos de menor y mayor calidad que, al final de cuentas, perjudica a los consumidores de productos agrícolas, es decir, a toda la población de los países estudiados, más aquellos que consumen productos importados de Centroamérica.

En los últimos años, sin embargo, ha mejorado el marco legal e institucional que regula el uso y las características que deben tener los agroquímicos, lo cual ayudará a lograr un comercio y un manejo más seguro de estos insumos. Sin embargo, la apertura y ciertos aspectos de la desregulación se llevaron a cabo mucho antes de que se hubieran afianzado estas medidas para garantizar la seguridad en el manejo de estos productos, su efectividad y seguridad en el consumo de bienes agrícolas. Por consiguiente, hubo un desfase entre las medidas implantadas para que aumentaran las condiciones de competencia en el mercado antes de que existiera la regulación para garantizar el tipo de productos que debían competir. De hecho, este desfase tardará un tiempo considerable en superarse dado que los países carecen de recursos financieros y humanos capacitados para llevar a cabo todas las acciones que se necesitan para un uso racional de los agroquímicos comparable con el que se le da en los países desarrollados.

La situación descrita es especialmente delicada si se considera que existe la costumbre en varios de los países analizados de utilizar una excesiva cantidad de fertilizantes, con efectos negativos sobre la salud de la población. Aunque probablemente se empleen menos los agroquímicos más tóxicos, actualmente las prácticas de uso intensivo de plaguicidas y fertilizantes no ha variado mayormente. Aún más, al volverse más económico este tipo de insumos agrícolas, es muy probable que haya una intensificación en su uso, con el agravante de que una parte del insumo utilizado es de menor calidad, y probablemente más tóxico, que los que tradicionalmente se importaban en el periodo anterior a la apertura y la desregulación.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Los países centroamericanos presentan condiciones que en forma natural pueden inhibir la competencia en sus mercados, en virtud de su tamaño pequeño. El predominio de empresas monopolistas u oligopolistas en algunos rubros pone en primer plano la necesidad de políticas de competencia y de

regulación modernas que puedan simular condiciones de mercado e inducir una mayor eficiencia de las empresas.

Asimismo, en economías pequeñas las condiciones de competencia internacionales pueden influir mucho en los mercados nacionales, una vez que éstos han sido abiertos y desregulados, lo cual requiere un esfuerzo especial de cooperación entre los países y las contrapartes comerciales, y/o de inversiones en los sectores productivos para evitar prácticas anticompetitivas. La ausencia de mecanismos de este tipo pone de manifiesto la fuerte asimetría entre los países en desarrollo y los industrializados cuando se trata de situaciones de abuso de poder de mercado por parte de las empresas dominantes. A título ilustrativo, el ingreso de las mismas dos empresas multinacionales —Cemex y Holcim— en la mayoría de los países de Centroamérica pudo haberse frenado y así quizá se habría dado oportunidad a un mayor número de empresas en la región, si el mercado de cemento relevante en lo geográfico hubiera sido el centroamericano como un todo.

En sectores como el del azúcar, una regulación proactiva que estimule a las empresas a innovar tecnológicamente sus plantas, en lugar de velar sólo por su supervivencia, puede ayudarles a prepararse para una posible mayor apertura, al menos a escala regional. De hecho, una paulatina liberalización comercial y desregulación en el istmo podría mejorar considerablemente las condiciones de competencia de este mercado.

En los foros internacionales, en los que se ha discutido el tema de competencia en el plano multilateral (Declaración de Doha, Foro Global de la Competencia de la OCDE y la Red Internacional de la Competencia), la asistencia técnica ofrecida a los países en desarrollo debe considerar las especificidades de estos países, especialmente los pequeños, de manera que se formulen los instrumentos más idóneos para mejorar el papel de los mercados en su proceso de desarrollo (UNCTAD, 2002a). Los mecanismos de cooperación internacional bilateral con los países con los que se hayan suscrito acuerdos de libre comercio también son un punto importante para desarrollar estos mecanismos. Éste es el caso del TLC del Triángulo del Norte y México, entre otros. En el plano multilateral, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) también es un espacio relevante para discutir el tema de competencia en los países de la región.

Por último, una clara lección aprendida del periodo de reformas económicas fue la necesidad de una mucho mayor coordinación entre la política económica, el marco regulatorio y la política de competencia. El caso del

mercado de fertilizantes es muy ilustrativo en este sentido, ya que la apertura y la desregulación de los controles de importación realizadas antes de contar con las leyes, normas de calidad del producto y los mecanismos de su implantación, han tenido consecuencias muy adversas para el bienestar de usuarios de insumos y consumidores de productos agrícolas.

## ANEXO

### *Aspectos conceptuales*

El proceso de desregulación a escala internacional, la revolución tecnológica en telecomunicaciones, así como la mayor integración de las economías nacionales y regionales, han ayudado a la mayor concentración internacional de los mercados (a través de la mayor libertad para los flujos de capitales, los menores requisitos para la inversión extranjera directa, etc.). Tal fenómeno se ha traducido en una mayor concentración económica y de poder de mercado, y no necesariamente en una mayor eficiencia económica en los mercados mundiales.

Como prueba se pueden mencionar los casos de las industrias de cemento y de farmacéuticos, las cuales han experimentado una serie de fusiones internacionales que dieron lugar a un número reducido de empresas y por ende a una mayor concentración de éstas.

A raíz de este fenómeno, los gobiernos nacionales y los organismos internacionales han comenzado a poner atención a la dimensión internacional de la política de competencia. Dicho aspecto ha propiciado un fuerte debate sobre sus posibles implicaciones económicas y sociales en los países.<sup>95</sup> Algunas autoridades nacionales de competencia se han dado a la tarea de examinar la conducta de los productores extranjeros. La OMC ha puesto atención a los efectos de la dimensión internacional de la política de competencia. En la reunión ministerial de la OMC organizada en

<sup>95</sup> El interés no es nuevo. La dimensión internacional de la política de competencia ha sido tema de discusión por varios años; leyes y políticas de competencia estuvieron en la agenda de negociaciones para el establecimiento de una Organización Internacional de Comercio (ITO, por sus siglas en inglés) después de la segunda Guerra Mundial. Véase Davidow (1980) para un amplio análisis de los desarrollos en los años sesenta y setenta. Adicionalmente, véase Hoekman (1997) para un análisis acerca de varias opciones para crear un acuerdo multilateral sobre política de competencia. Bliss (1996) y Levinsohn (1996) proveen una introducción a los aspectos de política pública de competencia.

Singapur en diciembre de 1996, los países miembros decidieron establecer un grupo de trabajo con objeto de estudiar la interacción en la política comercial y la política de competencia.<sup>96</sup>

En particular, dos aspectos esenciales han llamado la atención en cuanto a la dimensión internacional de la política de competencia: fusiones y alianzas internacionales, y políticas de carteles. En lo que sigue se expondrá una visión general de la importancia de las fusiones y los carteles. Se hará una breve exposición de algunos de sus efectos que la bibliografía económica reconoce.<sup>97</sup> Más adelante también se argumentará que la dimensión internacional de tales fenómenos ha sido poco estudiada, a pesar de su importancia. Específicamente, se subrayará la importancia que tiene para la región de Centroamérica considerar dicho aspecto.

### *Apuntes generales sobre fusiones*

Las fusiones y alianzas internacionales son operaciones conocidas como fusiones y adquisiciones; consisten en la compra de acciones, activos, partes sociales o cualquier otro mecanismo que permite a una empresa adquirir el control de otra, con la peculiaridad de que al menos una de las partes opera en dos o más países. Dichas fusiones pueden clasificarse de acuerdo con la afinidad de las actividades que desarrollan las partes. De esta forma, existen concentraciones horizontales, verticales y de conglomerado.

Las fusiones horizontales son aquellas en que las empresas participan en el mismo mercado y son competidoras. El daño potencial a la competencia que se deriva de ellas proviene del hecho de que este tipo de operaciones reduce el número de competidores en un mercado. No obstante, a diferencia de los acuerdos colusivos, las concentraciones horizontales, bajo ciertas condiciones, pueden dar lugar a mejoras en el bienestar, derivadas de un incremento en la eficiencia económica.

Las fusiones verticales ocurren entre agentes económicos que efectúan distintas etapas del proceso productivo en una misma industria. Estas operaciones no

<sup>96</sup> Previo a este grupo de trabajo, en 1992 fue establecido el Grupo de Trabajo Internacional sobre el Código Antimonopolio, compuesto principalmente por un grupo de alemanes expertos en política de competencia. Dicho grupo produjo un borrador titulado *International Antitrust Code*, el cual fue planteado al pleno del GATT en el verano de 1993. Aunque dicho documento fue ampliamente criticado, tuvo éxito en llamar la atención sobre la dimensión internacional de la política de competencia (Trebilcock, 1996).

<sup>97</sup> La exposición se basa en Avalos y Melgoza (2002), Avalos (2002), Avalos y Ramírez (2002), y Evenett, Levenstein y Suslow (2001).

afectan la concentración de mercado, aunque pueden favorecer las prácticas monopolísticas relativas.<sup>98</sup>

Las fusiones de conglomerado son de tres tipos. En las denominadas de extensión de producto se involucran empresas que elaboran distintos bienes, pero utilizan canales de distribución y comercialización o aplican procesos productivos similares. El segundo tipo está constituido por operaciones de extensión de mercado, en las que las empresas elaboran el mismo producto pero participan en mercados geográficos distintos. Finalmente, las concentraciones de conglomerado de tipo “puro” ocurren entre empresas que no tienen ninguna relación entre sí.

Las fusiones horizontales generan un efecto negativo para la competencia, al reducir el número de competidores en el mercado. No obstante, en ocasiones pueden tener un efecto favorable sobre la eficiencia económica, en particular cuando conducen a una reducción en el costo marginal.<sup>99</sup>

El modelo básico para medir el efecto de una fusión horizontal sobre la eficiencia supone que una empresa tiene un costo promedio  $CMe_0$  constante. La empresa opera en un mercado competitivo, en el que el precio es igual al costo medio,  $P_0 = CMe_0$  (en este caso, igual al costo marginal).<sup>100</sup>

Posteriormente se produce una fusión que reduce el costo medio a  $CMe_1$ . Si se mantiene la competencia en el mercado, es claro que el bienestar social aumentará, porque la empresa podrá incrementar su oferta y reducir el precio, lo que mejora el excedente de los consumidores. Sin embargo, si la fusión produce una situación de monopolio, entonces ya no se cumple que el precio sea igual al costo medio. En este caso, la empresa maximizará sus beneficios elevando el precio, de  $P_0$  a  $P_1$ , y reduciendo la oferta, de  $Q_0$  a  $Q_1$ .

El monopolio produce una pérdida para la sociedad, denominada de peso muerto, que en nuestro ejemplo (gráfica IV.A1) está representada por el triángulo A. Esta pérdida significa la reducción en el bienestar de la sociedad que resulta del hecho de que el monopolio produce menos. Sin embargo, en el ejemplo ocurrió una mejora en la eficiencia. Para la empresa esto significa que le cuesta menos producir

<sup>98</sup> En este anexo no se abordará el tema de fusiones verticales, pero para mayor información, véase Avalos y Melgoza (2002).

<sup>99</sup> La eficiencia económica se identifica con la eficiencia de Pareto. Es decir, una situación eficiente es aquella en la que ningún agente puede mejorar su situación sin afectar negativamente la de otro. Por lo tanto, para que una fusión genere un incremento en la eficiencia económica, la reducción de costos de la empresa no es condición suficiente. Por lo menos, es necesario que aumente el excedente social, entendido como la suma de los excedentes de los diversos grupos. Una amplia exposición sobre el tema se encuentra en Röllér, Stennek y Verböven (1999).

<sup>100</sup> Una exposición más detallada se encuentra en Viscusi, Vernon y Harrington (2000).



cada unidad de producto. El beneficio que la empresa obtiene por este concepto está representado por el rectángulo B.

En la situación descrita hay varios efectos: *i)* la empresa obtiene una renta como resultado de la situación de monopolio. Dicha renta está representada por la diferencia entre sus ingresos y sus costos, esto es, la suma de los rectángulos B y C; *ii)* los consumidores ven disminuido su excedente por dos efectos. Primero, por la pérdida de peso muerto; segundo, porque una parte de su excedente ahora pertenece al monopolista (área C); *iii)* no obstante que los consumidores empeoran, el bienestar social, considerado como la suma de los excedentes de la empresa y los consumidores, es mayor, debido a que la pérdida de peso muerto (triángulo A) es menor que la reducción en costos (rectángulo B).

Esto último significa que en situaciones en que se produce una monopolización del mercado, dependiendo del valor que tome la elasticidad de la demanda, una pequeña mejora en la eficiencia puede compensar un incremento relativamente alto de precios.

El argumento anterior ha sido esgrimido con frecuencia como defensa de las empresas que pueden adquirir poder de mercado. En particular, es un argumento al que apelan empresas que enfrentan la competencia internacional. Estas empresas sostienen que se les debe permitir crecer, a pesar de que ello represente un problema para el mercado nacional, porque de esa manera pueden mejorar su eficiencia y contar con una mayor fortaleza para competir con la producción del extranjero. Estas razones son cuestionables, pues significan que los consumidores nacionales deben subsidiar la competitividad internacional de la empresa.<sup>101</sup>

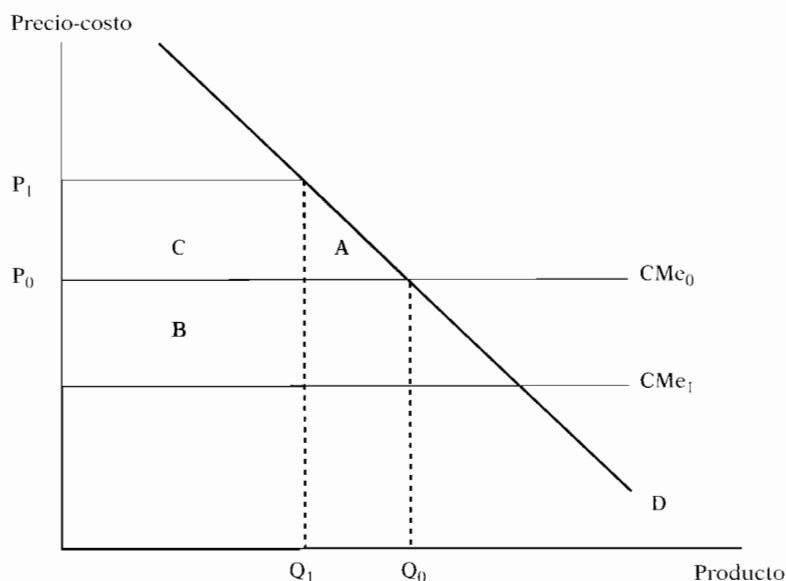
Cabe aclarar que para las autoridades de competencia resulta difícil evaluar de manera precisa los efectos señalados, ya que cuando las empresas alegan que una concentración producirá beneficios sobre la eficiencia, tienen incentivos para exagerar el ahorro en los costos de producción. Además, también anuncian la obtención de diversos ahorros, muchos de los cuales se lograrían simplemente con una mejor organización de sus actividades.

Al evaluar una fusión, las autoridades de competencia de diversos países no consideran válidos ciertos ahorros si se obtienen por medios distintos de la fusión. Esta situación puede ejemplificarse con la gráfica IV.A2.

Supóngase una empresa que actúa en un mercado en el que hay competencia.

<sup>101</sup> Al respecto, las autoridades de competencia de algunos países, entre ellos los Estados Unidos, consideran que la obtención de mejoras en la eficiencia de la empresa no es un argumento para la defensa de concentraciones en las que se dañe al consumidor del mercado relevante, aun cuando la empresa pudiera mejorar su posición competitiva en otros mercados, incluyendo el internacional.

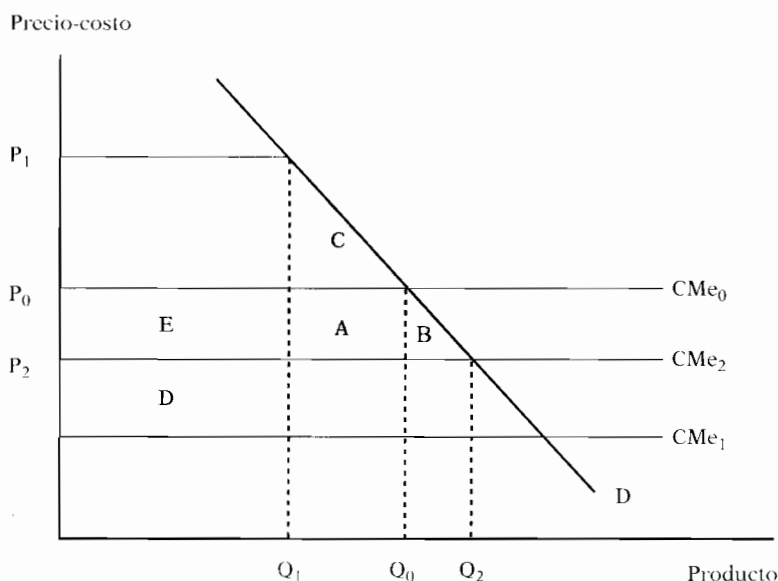
GRÁFICA IV.A1



La empresa tiene un costo medio constante  $CMe_0$  y vende a un precio  $P_0$  que iguala a dicho costo. La empresa quiere fusionarse, pero la operación la conducirá a tener poder monopolista. Si las autoridades prohíben la fusión, la empresa puede optar por mejorar su eficiencia por la vía de una expansión interna, y así reducir su costo medio a  $CMe_2$ , y toda vez que la fusión no se autorizó, se mantiene la competencia en el mercado. En este caso, la oferta de la empresa aumenta, de  $Q_0$  a  $Q_2$ , y el precio disminuye de  $P_0$  a  $P_2$ . Por consiguiente, el bienestar de los consumidores se eleva. En la gráfica dicha mejora está representada por la suma de las áreas A, B y E.

Véase ahora qué ocurre si se autoriza la fusión y se produce una situación monopolista. En este caso, la empresa puede alcanzar una reducción en costos mayor que la que se obtiene en el ejemplo en el que la autoridad prohíbe la concentración. De esta manera, el costo medio disminuye hasta  $CMe_1$ . Sin embargo, el precio aumenta, debido al poder monopolista, de  $P_0$  a  $P_1$ . En esta situación, la ganancia en eficiencia para la empresa es la suma de las áreas E y D. Con todo, hay una pérdida de peso muerto respecto de la situación inicial, representada por C. Pero además hay una nueva pérdida, representada por las áreas A y B, que simboliza la pérdida de la eficiencia que se habría generado en competencia si la empresa hubiera optado por una expansión interna. Luego, para evaluar el efecto de la fusión sobre la eficiencia, se debe restar del área D la pérdida de peso muerto que se ten-

GRÁFICA IV.A2



dría si no se permitiera la fusión y la empresa se expandiera internamente, esto es, las áreas A, B y C.

Lo anterior significa que no es obvio que una fusión horizontal que genera una mejora en la eficiencia operativa de las empresas pueda producir un mayor bienestar. El resultado dependerá de la elasticidad de la demanda y de la magnitud de las eficiencias que se obtendrían con la fusión y sin ella. La conclusión que se deriva es que cuando una empresa puede mejorar su eficiencia sin recurrir a una fusión, resulta más difícil para las autoridades de competencia aprobar la transacción, sobre todo tomando en cuenta que la concentración puede producir otros efectos en el mercado, en particular sobre el comportamiento de los competidores.<sup>102</sup>

### Carteles

Existen muchas formas de colusión entre empresas competidoras y hay una preocupación permanente de que se produzcan concentraciones de mercado mediante la colusión. En efecto, la tendencia general en mercados nacionales e internaciona-

<sup>102</sup> Una de las conclusiones más importantes de diversos autores es que cuando la fusión no produce eficiencias significativas, los rivales no muestran gran oposición a la transacción,

les es de concentración. Por varias razones la oligopolización no es anticompetitiva *per se*, aun cuando es obvio que el número de participantes en un mercado determina la probabilidad de colusión. Por eso, la distinción entre la cooperación anticompetitiva y no anticompetitiva es difícil de determinar.

En términos generales, la bibliografía distingue entre *colusión explícita* y *tácita*.<sup>103</sup> La colusión explícita es sinónimo de lo que se conoce más generalmente como la cartelización. Un cartel es un acuerdo formal entre empresas en una industria oligopolista. Miembros del cartel pueden fijar los precios, la cantidad de la producción, las cuotas de mercado, la asignación de clientes y territorios o la división de ganancia. El comportamiento de un cartel clásico imita la búsqueda de rentas monopolistas mediante la restricción de la producción y el aumento o la fijación de los precios para obtener ganancias mayores.

En los casos de *carteles públicos*, como los carteles exportadores (que normalmente están exentos de las leyes de competencia nacionales), los carteles de depresión (que permiten la racionalización de una industria) o los acuerdos internacionales sobre productos básicos (que fijan los precios en los mercados mundiales, como en el caso del petróleo y del azúcar), son los gobiernos los que abiertamente establecen y controlan el cumplimiento de las reglas que conciernen a los precios, la producción y otros asuntos relacionados. Sin embargo, los carteles privados se basan en acuerdos secretos y mutuamente beneficiosos que gobiernan las condiciones del cartel.

Para tener éxito, un cartel requiere "conurrencia", "coordinación" y "cumplimiento" por parte de sus miembros. Esto significa que los miembros deben ser capaces de detectar violaciones del acuerdo y controlar su cumplimiento por medio de sanciones contra los violadores. Estas condiciones no se alcanzan fácilmente, y eso a menudo explica por qué algunos carteles tienen una tendencia a disolverse en el curso del tiempo.<sup>104</sup>

En la bibliografía económica de política de regulación y competencia, generalmente se considera que la creación de un cartel es el comportamiento estratégico quizá con mayores efectos anticompetitivos sobre el bienestar del consumidor.<sup>105</sup> El daño económico es doble: los carteles reducen la producción y aumentan los precios, y de esa manera merman la capacidad de compra de los consumidores. En consecuencia, se produce una cantidad menor de su bien o servicio, lo que fuerza al pues el poder de mercado que resultaría es una oportunidad para que todos los participantes en el mercado eleven sus precios.

<sup>103</sup> Véase Willig (1991), p. 292, y Evenett, Levenstein y Suslow (2001).

<sup>104</sup> OCDE (1990).

<sup>105</sup> Para un análisis al respecto se puede consultar a Hay y Werden (1993). De acuerdo con estos autores, los carteles no ofrecen "ningún beneficio legítimo económico o social" que justifique las pérdidas que generan.

consumidor a sustituirlo por un producto menos deseable. Obviamente, el precio derivado por el cartel en sí mismo y la transferencia de bienestar desde los consumidores hacia los productores es otro daño económico para los consumidores.

La colusión tácita, por el contrario, no necesita un acuerdo explícito ni una comunicación entre las empresas. La interdependencia estratégica en cuanto a precio y producción en una industria oligopolista genera incentivos entre los participantes para coordinar sus decisiones en una perspectiva de cartel, pero sin un acuerdo explícito.<sup>106</sup> De ahí que la colusión tácita sea muy difícil de comprobar.

Varios factores pueden facilitar la fijación de precios,<sup>107</sup> entre los cuales destacan los siguientes.

*a) La capacidad de subir y mantener los precios de la industria.* Si las barreras de entrada al mercado son bajas o si existen productos sustitutos, la colusión no será estable y las empresas no tendrán incentivos para empezar a participar o seguir participando en la fijación de precios.

*b) Las empresas no esperan que la colusión sea fácilmente descubierta o severamente sancionada.* En este caso, la ganancia de la colusión podría ser significativamente más alta que los costos de multas y la pérdida de reputación empresarial.

*c) Los costos de organización son bajos.* Si las negociaciones entre las empresas son difíciles y los costos de la supervisión y el monitoreo demasiado altos, no será sencillo forjar una conspiración.

*d) Los productos involucrados son homogéneos o muy parecidos.* Los acuerdos sobre precios uniformes no se logran fácilmente si los productos son muy distintos en sus atributos de calidad y durabilidad. En estas circunstancias se hace difícil para las empresas saber si las variaciones en ventas se deben a un cambio de preferencias del consumidor o a que uno de los miembros está haciendo rebajas secretas.

*e) La industria está altamente concentrada o pocas empresas grandes entregan gran parte del producto.* Si hay pocas empresas, el costo de organización colusiva es bajo. La probabilidad de descubrir empresas que no respetan los precios fijos será correspondientemente más alta.

*f) La existencia de una asociación de industria o de comercio.* Las asociaciones pueden ser una base de coordinación de actividades económicas y de intercambio de información que facilitaría la colusión. También sirven para reducir los costos de organización y monitoreo.

Cabe mencionar que la presencia de estos factores no determina necesariamente la existencia de colusión. Asimismo, hay algunos factores que limitan la posibilidad de

<sup>106</sup> Sin embargo, una cierta uniformidad de precios puede ser un resultado normal de un comportamiento económico racional en un mercado de pocos vendedores y productos homogéneos.

<sup>107</sup> OCDE (1990).

colusión: heterogeneidad de productos, diferencia en la estructura de costos de las empresas, condiciones cíclicas de negocio, clientela muy especializada, cambio tecnológico, compras infrecuentes de los productos y expectativas empresariales distintas.<sup>108</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

- American Bar Association Antitrust Section (1991), *Report of the Special Committee on International Antitrust*, Washington.
- ANIA (Asociación Nicaragüense de Ingenieros y Arquitectos) (2001), *Revista oficial de la ANIA*, núm. 55, julio.
- Auquier, A. A., y R. E. Caves (1979), "Monopolistic Export Industries, Trade Taxes and Optimal Competition Policy", *Economic Journal*, núm. 89.
- Avalos, B. M. S. (2002), *Essays on Merger Policy*, tesis de doctorado, University of Essex, Colchester.
- , y N. J. Melgoza (2002), "Concentraciones internacionales y aplicación de leyes de competencia", *Gaceta de Competencia Económica*, año 5, Comisión Federal de Competencia (CFC), México.
- , J. C. Ramírez (2002), "Merger Policy in an International Setting", *Working Papers Series*, Departamento de Economía, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Monterrey.
- Baker, D., y W. Rowley (1995), *International Mergers: The Antitrust Process*, Sweet and Maxwell, Londres.
- Baker, J. B. (1997), "Unilateral Competitive Effects: Theories in Merger Analysis", *Antitrust Bulletin*, núm. 11.
- Barros, P. P., y L. M. B. Cabral (1994), "Merger Policy in Open Economies", *European Economic Review*, núm. 38.
- Bhagwati, J., y R. E. Hudec (1996), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade? Economic Analysis*, vol. 1, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Bian, L., y D. G. McFetridge (2000), "The Efficiency Defence in Merger Cases: Implications of Alternative Standards", *Canadian Journal of Economics*.
- Bishop, M. (1993), "European or National? The Community's New Merger Regulation", en M. Bishop y J. Kay, *European Mergers and Merger Policy*, Oxford University Press, Nueva York.

<sup>108</sup> Esta estructura inherente de incentivos en modelos colusivos es una razón importante para su inestabilidad a lo largo del tiempo. Véase Hay y Werden (1993).

- Bishop, M., y J. Kay (1993), *European Mergers and Merger Policy*, Oxford University Press, Nueva York.
- Bliss, C. (1996), "Trade and Competition Control", en J. Bhagwati y R. Hudec (eds.), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*, vol. 1, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Boeing Company (1997), *Current Market Outlook 97*, Chicago.
- Bourgeois, J. H. J. (1998), "Scope of Competition Rules", en C. D. Ehlermann y L. L. Laudati (comps.), *European Competition Law Annual 1997: Objectives of Competition Policy*, Hart Publishing, Oxford.
- Brander, J. A., y B. J. Spencer (1984), "Trade Warfare: Tariffs and Cartels", *Journal of International Economics*, vol. 16.
- Brittan, L. (1991), *Competition Policy and Merger Control in the Single European*, Grotius, Cambridge.
- (1992), *Competition Policy and International Relations*, Centre for European Policy Research (CEPR), Londres.
- (2000), *A Diet of Brussels: The Changing Face of Europe*, Little Brown, Londres.
- Cabral, L. M. B. (2000a), *Readings in Industrial Organization*, Blackwell, Malden, Massachusetts.
- (2000b) *Introduction to Industrial Organization*, MIT, Cambridge, Massachusetts.
- Campbell, A. N., y M. J. Trebilcock (1993), "International Merger Review, Problems of Multi-Jurisdictional Conflict", en E. Kantzenbach, H. E. Scharrer y L. Waverman, *Competition Policy in an Interdependent World Economy*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- , y ——— (1997), "Interjurisdictional Conflict in Merger Review", en L. Waverman, W. S. Comanor y A. Goto, *Competition Policy in Global Economy. Modalities for Cooperation*, Routledge, Londres.
- Caves, R. E. (1982), *Multinational Enterprise and Economic Analysis*, Cambridge University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Istmo centroamericano: fomento y modernización del sector agroexportador. Los casos del azúcar, el banano y el café* (LC/MEX/L.429), sede subregional de la CEPAL en México, México.
- (2001), *Información básica del sector agropecuario, subregión norte de América Latina y el Caribe* (LC/MEX/L.506), sede subregional de la CEPAL en México, México.
- (2002a), *Proceso de consolidación de los mercados mayoristas de electricidad*

- en los países centroamericanos (LC/MEX/L.547), sede subregional de la CEPAL en México, México.
- CEPAL (2002b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001*, (LC/G.2178-P/E), Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.02.II.G.47.
- CFC (Comisión Federal de Competencia) (1997), *Informe anual de competencia económica 1995-1996*, México.
- Church, J. R., y R. Ware (2000), *Industrial Organization: A Strategic Approach*, Irwin McGraw-Hill, Nueva York.
- Clicac (Comisión de Libre Competencia y de Asuntos del Consumidor) (1997), "Los posibles efectos de la privatización de los ingenios de azúcar sobre el bienestar del consumidor", Panamá, octubre, inédito.
- (1998), "Respuesta a la consulta de la industria azucarera nacional sobre la posibilidad de un incremento arancelario al azúcar", Panamá, marzo, inédito.
- (1999a), *Estudio sectorial: producción, precios y mercado del cemento y del concreto*, Panamá, octubre.
- (1999b), "Análisis de los precios de los insumos agrícolas", inédito.
- (2001), *Informe anual 2000*, Panamá.
- Comanor, W. S. (1990), *Competition Policy in Europe and North America. Economic Issues and Institutions*, Harwood Academic.
- Conyon, M. J. (1997), "Corporate Governance and Executive Compensation", *International Journal of Industrial Organization*.
- Coprocom (Comisión para promover la competencia) (2002), *Boletín de Competencia*, núm. 46.
- Davidow, J. (1980), "Multinationals, Host Governments and Regulation of Restrictive Business Practices", *Columbia Journal of World Business*, núm. 15.
- De León, I. (2000), "The Role of Competition Policy in the Promotion of Competitiveness and Development in Latin America", *Boletín Latinoamericano de Competencia*.
- , e I. Valcarcel (1998), "¿Es conveniente aplicar los principios de la política de antimonopolios a la regulación de los flujos de inversión?", *Boletín Latinoamericano de Competencia*.
- Dixit, A. K. (1984), "International Trade Policy for Oligopolistic Industries", *Economic Journal*, núm. 94.
- Evenett, S. J., M. C. Levenstein y V. Y. Suslow (2001), "International Cartel Enforcement: Lessons from the 1990s", *Working Papers Series*, Faculty Research University of Michigan Business School.



- Falvey, R. E. (1998), "Mergers in Open Economics", *The World Economy*, vol. 21, núm. 8.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (s.f.), "Bases de datos estadísticos de la FAO" (Faostat) [en línea] <http://faostat.fao.org/default.jsp?language=ES>.
- Farell, J., y C. Shapiro (1990), "Horizontal Mergers: an Equilibrium Analysis", *American Economic Review*, núm. 80.
- Figueroa, L., y E. Brenes (1998), *Análisis de la competitividad del sistema agroindustrial del azúcar en El Salvador*, núm. CEN-520, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Incae).
- Fox, E. M. (1997), "Harmonization of Law and Procedures in a Globalized World", *Antitrust Law Journal*, núm. 60.
- , y J. A. Ordover (1997), "The Harmonization of Competition and Trade Law", en L. Waverman, W. Comanor y A. Goto, *Competition Policy in the Global Economy: Modalities for Cooperation. Studies in the Modern World Economy*, Routledge, Londres y Nueva York.
- Froeb, L. M., y G. J. Werden (1996), "Simulating the Effects of Mergers among Non Cooperative Oligopolists", en H. R. Varian (ed.), *Computational Economics and Finance Modeling and Analysis with Mathematical*, Springer-Verlag Inc./TELOS, Nueva York.
- Fuente, C. (2001), *Competition Policy in Latin America: Implications for Infrastructure Services*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington.
- Haw, B. (1994), *Antitrust in a Global Economy. Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*, Klumer, Dordrecht.
- Hay, G. A., y G. J. Werden (1993), "Horizontal Mergers: Law, Policy, and Economics", *American Economic Review*.
- Head, K., y J. Ries (1997), "International Mergers and Welfare under Decentralized Competition Policy", *Canadian Journal of Economics*, núm. 30.
- Hernández, R., y C. Schatan (2002), "Políticas de competencia y regulación en el istmo centroamericano", serie Estudios y Perspectivas núm. 11 (LC/MEX/L.544/E), sede subregional de la CEPAL en México, México.
- Hoekman, B. (1997), "Competition Policy and the Global Trading System", *The World Economy*, núm. 20.
- Horn, H., y J. Levinsohn (2001), "Merger Policies and Trade Liberalization", *Economic Journal*, núm. 111.
- , y L. Persson (2001), "The Equilibrium Ownership of an International Oligopoly", *Journal of International Economics*, núm. 53.
- International Antitrust Code Working Group (1993), "Draft International Antitrust

- Code as a GATT-MTO-Plurilateral Trade Agreement", *BNA Antitrust and Trade Regulation Report*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Washington.
- Jacquemin, A. (1993), "The International Dimension of European Competition Policy", *Journal of Common Market Studies*, núm. 31.
- , *et al.* (1998), "Competition Policy in an International Setting: The Way Ahead", *World Economy*.
- Kabiraj, T., y M. Chaudhuri (1999), "On the Welfare Analysis of a Cross-Border Merger", *The Journal of International Trade & Economic Development*, núm. 8.
- Levinsohn, J. (1996), "Competition Policy and International Trade", en J. Bhagwati y R. E. Hudec, *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade? Economic Analysis*, vol. 1, The MIT Press Cambridge, Massachusetts.
- Lloyd, P. J., y G. Sampson (1995), "Competition and Trade Policy: Identifying the Issues after the Uruguay Round", *World Economy*, núm. 18.
- , y K. Vautier (2001), "Regional Approaches to Cross-Border Competition Policies", en S. Lahiri, *Regionalism and Globalization. Theory and Practice*, Routledge, Londres.
- McAfee, R. P., y M. Williams (1992), "Horizontal Mergers and Antitrust Policy", *Journal of Industrial Economics*.
- McFetridge, D. G. (1998), "Merger Enforcement under the Competition Act after Ten Years", *Review of Industrial Organization*.
- Meiklejohn, R. (1999), "An International Competition Policy: Do We Need It? Is It Feasible?", *World Economy*, núm. 22.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2000), "Registro de actividades de privatización. Unidad coordinadora para el proceso de privatización" Panamá [en línea] <http://www.mef.gob.pa/proprivat>.
- Mueller, D. (1980), *The Determinants and Effects of Mergers: An International Comparison*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Murphy, K. L. (1985), "Corporate Performance and Managerial Remuneration: an Empirical Analysis", *Journal of Accounting and Economics*.
- Naim, M., y J. S. Tulchin (1999), *Competition Policy, Deregulation and Modernization in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Londres.
- Neven, D. (1992), "Regulatory Reform in the European Community", *American Economic Review*, núm. 82.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (1990), *Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law*, París [en línea] <http://www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007651.pdf>.
- (2002), *Fighting Hard-Core Cartels —Harm, Effective Sanctions and Leniency*

- Programmes*, París [en línea] <http://www.oecd.org/pdf/M00036000/M00036562.pdf>.
- Ordoover, J. A., y R. Willig (1986). "Perspectives on Mergers and World Competition", en R. Grieson, *Antitrust and Regulation*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts.
- , G. Saloner y S. C. Salop (1990), "Equilibrium Vertical Foreclosure", *American Economic Review*, núm. 80.
- Pérez, J. M., y L. Pratt (1997), *Industria azucarera en Guatemala: análisis de sostenibilidad*, núm. CEN 720, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Incae), inédito.
- Pitofsky, Robert (1992), "Proposals for Revised United States Merger Enforcement in a Global Economy", *Georgetown Law Review*, núm. 75.
- (1997), *In the Matter of Boeing Co. McDonnell Douglas Corp.*, Federal Trade Commission (FTC), Washington.
- (1999), "Competition Policy in a Global Economy —Today and Tomorrow", *Journal of International Economic Law*.
- Pratt, L., y J. M. Pérez (1997), *Industria azucarera en El Salvador: análisis de sostenibilidad*, núm. CEN 731, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Incae), San Salvador; septiembre, inédito.
- Programa Nacional de Competitividad (2001), "Mejoramiento del clima de negocios: recomendaciones para el desarrollo de una política. Ley de Competencia", Guatemala, inédito.
- Röller, L. H., J. Stennek y F. Verboven (1999), *Efficiency Gains from Mergers. Report for European Comisión*, Londres, Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Rysman, M. (2000), "Competition Policy as Strategic Trade", *Working Paper*, Boston University, Boston.
- Safarian, A. E. (1997), "Trends in the Forms of International Business Organization", en L. Waverman, W. S. Comanor y A. Goto, *Competition Policy in Global Economy. Modalities for Cooperation*, Routledge, Londres.
- Scherer, F. M. (1994), *Competition Policy for an Integrated World Economy*, The Brookings Institutes, Washington.
- Schmalensee (1979), "On the Use of Economic Models in Antitrust: The Relemon Case", *Law Review*, University of Pennsylvania, Filadelfia.
- Shelton, J. R. (1999), "Deregulation, Demonopolization and Privatization: How to Ensure Consistency with Competition", en *The Role of Competition Policy for Development in Globalizing World Markets*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Ginebra.
- Singh, A. (2002), "Competition and Competition Policy in Emerging Markets: Inter-

- national and Developmental Dimensions, G-24", *Discussion Paper*, núm. 18, OCDE, París.
- Singh, A., y R. Dhumale (1999), "Competition Policy, Development and Developing Countries", *Development and Equity (TRADE), Working Papers*, núm. 7, noviembre.
- Sinn, H. W. (1999), *The Competition Between Competition Rules*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres.
- Sleuwaegen, L. (1998), "Cross-Border Mergers and EC Competition Policy", *World Economy*, núm. 21.
- Stiglitz, J. (1999), *Two Principles for the Next Round or How to Bring Developing Countries in from the Cold*, Banco Mundial, Washington.
- Tharakan, P., y P. J. Lloyd (1998), "An Overview of Competition Policy in a Changing Economic Environment", *World Economy*, núm. 21.
- The Economist* (1997), "Boeing vs. Airbus", núms. 79-81, Londres.
- Tineo, L., y C. Curiel (2001), "¿Mejora un país su marco institucional con políticas de competencia? El caso de Guatemala", *Boletín Latinoamericano de Competencia*, julio.
- Tirole, J. (1997), *The Theory of Industrial Organization*, 9ª ed., The MIT Press, Londres y Cambridge, Massachusetts.
- Trebilcock, M. J. (1996), "Reconciling Competition Laws and Trade Policies: a New Challenge to International Cooperation", en G. B. Doern y S. Wilks, *Comparative Competition Policy: National Institution in a Global Market*, Clarendon Press, Oxford.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2002a), *Experiencia adquirida hasta la fecha en materia de cooperación internacional sobre cuestiones de política de competencia y los mecanismos utilizados* (TD/B/COM.2/CLP/21/Rev.1), Estocolmo.
- (2002b), "Una cooperación multilateral más estrecha en materia de política de competencia: la dimensión del desarrollo. Informe consolidado de los seminarios regionales post Doha", Estocolmo, 15 de mayo, inédito.
- Viscusi, W. K., J. M. Vernon y J. E. Harrington (2000), *Economics of Regulation and Antitrust*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Werden, G., y L. Froeb (1994), "The Effects of Mergers in Differentiated Products Industries. Logit Demand and Merger Policy", *Journal of Law, Economics and Organization*, núm. 10.
- Whish, R., y D. Wood (1994), *Mergers Cases in the Real World: A Study of Control Procedures*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París.

- Williamson, O. E. (1968), "Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Trade-offs", *American Economic Review*.
- Willig, R. D. (1991), "Merger Analysis, Industrial Organization Theory, and Merge Guidelines", *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*.

## V. REGULACIÓN Y COMPETENCIA DE LAS TELECOMUNICACIONES EN CENTROAMÉRICA. UN ANÁLISIS COMPARATIVO

EUGENIO RIVERA

DIVERSOS procesos están transformando radicalmente el escenario tradicional de las comunicaciones, dando paso a la estructuración en los diversos países de nuevas telecomunicaciones que modifican profundamente las formas de producir, de gestionar el Estado y de organizar la sociedad civil. Dinámicos procesos de innovación tecnológica en el campo de la informática y las telecomunicaciones han generado la convergencia entre las diferentes redes de comunicación, conformando una infraestructura digitalizada electrónica que permite la transmisión indiferenciada de voz, imágenes y datos mediante la utilización de redes originalmente diversas (las redes telefónicas tradicionales, las redes de fibra óptica, de televisión por cable y las redes inalámbricas, entre las que destacan las de telefonía móvil). Del mismo modo, las nuevas comunicaciones electrónicas se sirven de gran diversidad de terminales que, sin embargo, convergen en la capacidad de prestar al usuario múltiples servicios. El antiguo aparato de computación personal mantiene ciertas características originales y de manera simultánea cumple una serie de funciones de los tradicionales aparatos telefónicos y de la propia televisión, a la vez que se constituye en una modalidad preponderante de conexión con internet y, mediante la incorporación de diversas aplicaciones, interviene centralmente en los procesos de producción y administración, tanto en la empresa como en las instituciones públicas. A la terminal de la telefonía móvil aún es utilizada primordialmente para la transmisión de voz, pero es también una relevante modalidad de acceso a internet y de manera creciente está permitiendo la transmisión de imágenes. Los diversos tipos de agenda electrónica presentan cada vez más características hasta hace poco asociadas exclusivamente a las computadoras y están incorporando capacidades propias de la telefonía móvil que posibilitan la conexión con internet.

Al mismo tiempo, ha ocurrido un impresionante proceso de transfor-

mación de la organización industrial del sector, que hasta hace poco era un ámbito propio de la prestación monopolista de los servicios, y hoy se ha convertido en un campo de intensa competencia. Operadores antes especializados en segmentos específicos de las comunicaciones se fortalecen en su segmento original e incursionan en los restantes. A segmentos de más corta historia, como la telefonía móvil, acuden operadores de diferentes orígenes. La propia telefonía local, aun cuando se mantiene en la mayoría de los países bajo el control monopolista, se ve atacada por la telefonía móvil, por los operadores de televisión (TV) por cable e incluso, más recientemente, por las empresas de distribución eléctrica que están empezando a explorar la posibilidad de utilizar sus redes para las comunicaciones. Se vive así un proceso acelerado de transición desde el monopolio tradicional a la competencia.

Estos procesos han tenido un correlato en la regulación. La mayoría de los países en el mundo han introducido reformas esenciales de sus marcos regulatorios. En muchas partes se ha procedido a separar las actividades productivas de las regulatorias, y estas últimas se han confiado a entidades dedicadas exclusivamente a regular el sector. Asimismo, se ha liberalizado el sector, privatizado los operadores públicos y promovido la entrada de nuevos operadores.

Con excepción de Costa Rica, los demás países centroamericanos han impulsado desde 1995 profundas reformas de los marcos regulatorios, han separado las funciones productivas de las reguladoras, han privatizado las empresas estatales y se encuentran en estos momentos en diversas fases de un esfuerzo común por introducir la competencia. El nuevo vigor que ha adquirido el proceso de integración centroamericano, así como la participación conjunta en diversas negociaciones de libre comercio, hace necesario revisar la marcha de las telecomunicaciones en la región. De hecho, el Plan Puebla-Panamá se ha propuesto desarrollar un esfuerzo de armonización de los marcos regulatorios en la región.

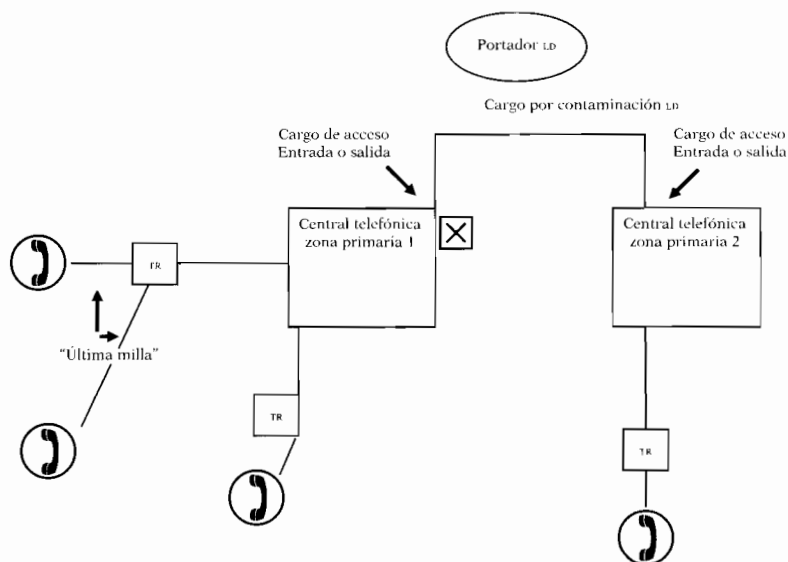
En este contexto, el objetivo del presente trabajo es exponer un panorama global de la situación de las telecomunicaciones en Centroamérica, comparando los marcos regulatorios de los distintos países del istmo centroamericano. Así, en el primer apartado se caracterizan brevemente las transformaciones de las telecomunicaciones. En el segundo se revisan los procesos de privatización y liberalización de las telecomunicaciones en Centroamérica, se describe el mapa de operadores en la región y se presenta una visión sinóptica del estado actual de las telecomunicaciones. En el tercer apartado se comparan las principales normas vigentes en el istmo

centroamericano, buscando identificar sus aspectos comunes y sus diferencias más significativas con objeto de señalar los principales campos sobre los cuales sería necesario trabajar para avanzar en el proceso de armonización. Finalmente, el documento identifica las líneas futuras de investigación y algunas conclusiones preliminares.

#### DE LA TELEFONÍA TRADICIONAL A LAS COMUNICACIONES MODERNAS

La red pública telefónica tradicional está constituida básicamente por los conmutadores y la transmisión. Los primeros son esenciales para determinar la ruta que debe seguir la voz a través de la red para llegar a su destino. La transmisión se realiza mediante el par de cobre que liga al usuario con una terminal remota donde se ubica el conmutador. En tal sentido, como se observa en el diagrama V.1, un suscriptor inicia una comunicación, se la envía por la terminal remota al aparato de destino, o si corresponde, a la cen-

DIAGRAMA V.1. *La industria de telecomunicaciones tradicional*



LD: larga distancia

TR: terminal remota

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); elaboración propia.



tral local, que la reenvía a otra central que a su vez hace llegar el mensaje al aparato destinatario ubicado dentro de su sector. Sin embargo, esta comunicación puede estar dirigida fuera del área local, por lo que debe ser derivada a una red de larga distancia que la transporte a su destino. Con este fin, en algunas centrales las redes locales se interconectan con las de larga distancia. Estas últimas toman la comunicación en la central indicada y la transportan a la central correspondiente a la ciudad o localidad de que se trate, y finalmente la remiten a través de la terminal remota al teléfono de destino.

La red pública telefónica ha presentado históricamente características de monopolio natural. A raíz de la existencia de fuertes economías de escala (costos medios decrecientes), resultaba más económico que una sola empresa prestara los servicios. El nudo básico del monopolio natural radica en la "última milla", es decir, el par de cobre dedicado exclusivamente a un suscriptor que lo conecta con la central remota y el resto de la red. Como efecto del carácter monopolista del servicio, el Estado se atribuye la facultad de fijar las tarifas al público a fin de asegurar que la empresa no abuse de esa situación. La tarifa está constituida normalmente por un cargo fijo destinado a financiar las inversiones y gastos incurridos independientes del tráfico, y un cargo variable, cuyo monto depende del grado de utilización del servicio. Por su parte, el transporte de las comunicaciones de larga distancia incluye dos cargos principales, a saber, el cargo por el transporte de la comunicación entre las dos centrales locales y los cargos de acceso (de entrada y salida) que debe pagar la empresa de larga distancia por la utilización de la red local.

Procediendo a un enfoque más analítico, cabe advertir que en las telecomunicaciones la provisión de los distintos servicios requiere una red de acceso al usuario final, y al hallarse ésta concentrada en manos de una empresa el resto de los operadores tiene que hacer uso de dicha red para realizar sus operaciones. Además, al estar presente la empresa local en los otros segmentos de telecomunicaciones se generan incentivos para asumir comportamientos anticompetitivos, entre los cuales destacan las acciones encaminadas a mantener su poder de mercado en la red de acceso al usuario final, maximizar utilidades usando su condición dominante y generar barreras a la entrada de nuevos operadores (San Martín y Fuentes, 2000).

En los últimos años, el sector ha experimentado importantes cambios tecnológicos. El desarrollo de la fibra óptica trajo consigo, primero, una caída muy significativa de los costos de las comunicaciones de larga distancia (LD), que luego se extendió a las comunicaciones locales al construirse

redes del mismo material en las ciudades. El desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación permitió también pronunciados descensos de precios en los sistemas de conmutación y en general de control de las redes, a las que crecientemente se les incorporó *inteligencia*. Estos avances tecnológicos prácticamente han terminado con las economías de escala prevalecientes tradicionalmente y han dado paso a la competencia, primero en LD y luego en telefonía local. La aparición de nuevos servicios ha fortalecido estas tendencias. Al mismo tiempo, ello ha repercutido en un intenso desarrollo de las redes inalámbricas, que ha hecho posible la telefonía móvil y nuevas modalidades de prestación del servicio de internet.

En este contexto, en el mundo de las telecomunicaciones la convergencia digital adquiere una importancia cada vez mayor. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha venido dedicando buena parte de su atención a esta materia. Al respecto, cabe preguntar qué ha de entenderse por convergencia. La UIT subraya que existen muchas definiciones, lo cual refleja, probablemente, que vivimos una fase de transición hacia la era de la información, o bien la dificultad objetiva de precisar el significado de un proceso tan dinámico, o la presencia de diversas fuerzas que buscan ganar el control de la convergencia.

En ese sentido, la convergencia puede ser definida como la provisión de servicios de comunicaciones digitales —incluyendo texto, datos, imágenes y video— sobre la infraestructura existente; o como el desarrollo de nuevos tipos de infraestructura de comunicación capaces de manejar la transmisión de multimedia; o la ampliación de los servicios y tecnologías de telecomunicación para suministrar nuevas capacidades, o, finalmente, como la integración de estructuras industriales previamente separadas por razones tecnológicas de mercados o de políticas regulatorias. Para complicar las cosas, muchos de estos servicios, que eran tradicionalmente controlados localmente, son provistos ahora sobre bases globales, lo que otorga a la convergencia un componente internacional. Para la UIT el momento clave de la convergencia ha sido el del advenimiento del predominio de un estándar de comunicación de datos digital, el TCP/IP, que reúne las capacidades de multimedia en un solo protocolo.

EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN, EL DESARROLLO  
Y EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES  
EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

*El proceso de privatización*

Durante la década de los noventa se generalizó el proceso de liberalización y privatización de las empresas de telecomunicaciones. Este proceso formó parte de estrategias orientadas a que el Estado abandonara su papel como productor, asumiera tareas de tipo regulatorio y en general traspasara al mecanismo de mercado un papel más decisivo en la regulación y la asignación de los recursos. Centroamérica no constituyó una excepción respecto de estas tendencias. Como se observa en el cuadro v.1, con excepción de Costa Rica todos los países de la región aprobaron entre 1995 y 1997 reformas legales orientadas a abrir el sector a la competencia y a privatizar las empresas públicas que operaban las telecomunicaciones. No obstante, las razones, el recorrido y la suerte de los procesos privatizadores han sido variados.

En el caso de Nicaragua, la decisión inicial de privatizar el Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (Telcor) fue tomada en 1992. Originalmente los recursos que se obtendrían de la venta estaban destinados a integrarse en un fondo para pagar compensaciones a los propietarios de bienes y empresas expropiadas por el gobierno sandinista que, por razones de diverso orden, no pudiesen devolverse. En este contexto, se separaron las funciones reguladoras del Telcor de sus funciones productivas, y en 1994 se transfirieron sus activos a una nueva empresa denominada Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (Enitel). Al mismo tiempo, la Asamblea Nacional discutió y aprobó una ley que establecía como requisito la aprobación de otra ley especial para proceder a la privatización de alguna empresa, y en el caso de telecomunicaciones la aprobación de una agencia reguladora. Dicha ley fue sancionada en 1995. Según ésta, la empresa privatizada tendría un periodo de exclusividad de cuatro años para telefonía local y de larga distancia nacional e internacional sujeto al cumplimiento de una serie de obligaciones en materia de expansión de la red, calidad de servicio y compromisos laborales, además de que se le concedía la posibilidad de optar por una licencia para telefonía móvil. Asimismo, se determinó que se vendería 40% de las acciones con un poder de voto equivalente

CUADRO V.1. *Trayectoria de la liberalización y la privatización de las telecomunicaciones en el istmo centroamericano*

	Costa Rica <sup>a</sup>	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Reforma del marco regulatorio	1997	1996	1995, reformada en 1997	1995-2001	1996	
Fecha de privatización de la empresa de telefonía fija y modalidades	1998. Licitación monopolio, Antel, que pasó a llamarse CTE-Antel	Venta de 95% de las acciones	Intento de venta de Hondutel en el año 2000; llegó sólo una oferta (Telmex), pero con un precio inferior al esperado por el gobierno.	2001-2002. Licitación pública de 40% de las acciones de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (Enitel).	En 1995 el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (Intel) se transforma en sociedad anónima y se dispone la venta de 49% de las acciones. En 1997 se entregan en concesión por 20 años la telefonía local, la LDN y LDI, y las terminales públicas. <sup>b</sup> El 1° de enero de 2003 terminó el derecho exclusivo.	
Empresa que adquiere operador existente	France Telecom	Empresa Luca, S. A. y Telmex (45% acciones)		Consorcio Telia Swedtel Megateo-EMCE (Honduras)	Empresa británica Cable and Wireless	

Fecha de privatización de la empresa de telefonía móvil y modalidades	Operador inicial	A principios de los noventa se entregó concesión por 20 años a la empresa Comcel.	Telcel, S. A. fue vendida al Consorcio Telia Swedtel Megateo-EMCE en abril de 2003.	La telefonía móvil se introdujo a principios de los noventa. Existen dos operadores: Cable and Wireless y BellSouth.
	Operador inicial Telemóvil; se vendió 51% de Internacional de Comunicaciones (Intel) a Telefónica.			
	Posteriormente, se autorizó el ingreso de CTE-Telecom.	Posteriormente se creó Telgua, S. A., que ingresó con sistema pcs.		
		Posteriormente, se incorporó		
		Telefónica de España.		

<sup>a</sup> Un proyecto que impulsaba una profunda reforma del sector fue presentado a la Asamblea Nacional en 2000. Fuertes manifestaciones populares obligaron a su retiro.

<sup>b</sup> El contrato de concesión núm. 134 del 29 de mayo de 1997 le otorgó a Intel, S. A., ahora Cable and Wireless Panamá, S. A., el derecho de operar, administrar, instalar, prestar y explotar, por su cuenta y riesgo dentro de todo el territorio nacional, los servicios de telecomunicación básica local, nacional, internacional, de terminales públicas y semipúblicas, y el servicio de alquiler de circuitos dedicados de voz. Este derecho se le otorgó en régimen de exclusividad temporal, y finalizó el 1° de enero de 2003. Treinta y nueve empresas han cumplido con los requisitos exigidos por el Ente Regulador de los Servicios Públicos para prestar servicios de telecomunicaciones cuando se produzca la apertura del mercado de las telecomunicaciones.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaboración propia sobre la base de información oficial.

a 57% (Raventós, 1998). Diferentes dificultades<sup>1</sup> fueron postergando su realización, hasta el 12 de diciembre de 2001, cuando luego de un proceso de licitación pública se entregó la empresa al Consorcio Telia Swedtel Ab-EMCE por un periodo de 20 años.

En el caso de Honduras, en 1995 se aprobó la ley que liberalizaba parcialmente el sector y autorizaba la privatización de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel). La idea básica era licitar un paquete accionario equivalente a 47% de las acciones, entregar 2% a los trabajadores y que el gobierno mantuviera el 51% restante. Se preveía que la empresa disfrutaría de un periodo de exclusividad de ocho años en telefonía local y LD nacional e internacional. Al igual que en Nicaragua, la concesión estaba vinculada con objetivos en materia de penetración (12 por cada 100 habitantes hacia 2004). No obstante, dificultades de variada naturaleza fueron retrasando el proceso de privatización (Raventós, 1998). En 2000 se realizó un proceso de licitación, y pese a existir seis interesados a su convocatoria, llegó solamente una oferta de la empresa de origen mexicano Telmex, que se rechazó por ser inferior al mínimo exigido por el gobierno.

El 6 de enero de 1994 se otorgó la concesión de explotación de Servicios de Telefonía Móvil Celular en la República de Honduras a las compañías Motorola Inc., Millicom International Cellular, S. A. (MIC), y Proempres, S. A., representadas por la sociedad Telefónica Celular, S. A. (Celtel). Dicho convenio fue suscrito por ambas partes con fecha 7 de agosto de 1995. La

<sup>1</sup> Se había programado privatizar Enitel en 1999, y ello constituía el segundo esfuerzo de privatización (el primero había sido detenido en medio de turbulencias políticas en 1996). La Asamblea Legislativa nicaragüense aprobó la venta de Enitel en junio de 1998. El plan preveía una venta inicial de 40% de la empresa al sector privado, mientras que el gobierno mantendría 49% y los trabajadores el otro 11%. El ganador tendría un periodo de exclusividad de tres años. El gobierno debería vender el porcentaje indicado de 49% en los tres años siguientes en el mercado nicaragüense e internacional de valores. Lamentablemente, Telmex y Telefónica, las únicas compañías que habían expresado interés, se retiraron de la subasta en mayo de 1999, forzando así al gobierno a declarar desierta la licitación. En diciembre del mismo año, el gobierno intentó nuevamente la venta de los activos de la empresa, esta vez atrayendo el interés de un consorcio integrado por MCI WorldCom, Telmex, y France Telecom. Por segunda vez, la subasta falló. La telefonía móvil fue introducida primero en abril de 1993. BellSouth ha dominado el mercado inalámbrico desde que empezó sus operaciones. Sin embargo, el gobierno subastó recientemente una tercera licencia de PCS al *holding* mexicano Compañía Azteca, que será la primera empresa en poseer una licencia nacional. BellSouth se restringe a la costa oeste mientras que Teleglobo, empresa de propiedad local, opera en la costa este. La densidad móvil se mantiene muy baja (a 2.3% a junio de 2001). El Yankee Group proyecta que la base de suscriptores del país llegará a 400 000 en 2004 (traducción del autor). Consúltase <http://nfo-serv2.ita.doc.gov/ot/mktctry.nsf/504ca249c786e20f85256284006da7ab/b98c5fe8a2ac65c18525659c0076b8d8!OpenDocument>.

concesión otorgó a la empresa Celtel el derecho para explotar los servicios de telefonía móvil dentro del territorio hondureño, utilizando la banda de frecuencia "A", a partir del mes de junio de 1996. La empresa inició sus operaciones oficialmente el 15 de septiembre de 1996. Actualmente Celtel ofrece sus servicios en 13 departamentos y en las 10 principales poblaciones del país. En 2002 la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) comenzó el proceso de licitación internacional de la empresa Telcel, que tiene la banda de frecuencia "B", al cual respondieron 18 empresas. En abril de 2003 fueron precalificadas tres compañías: Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) de Chile, BellSouth Honduras y el consorcio local Megatel-Emce, que se había adjudicado conjuntamente con Telia Swedtel la empresa nicaragüense Enitel. No obstante, las dos primeras se retiraron del proceso, por lo que la empresa se adjudicó al consorcio Telia Swedtel-Megatel EMCE por un precio de 7.1 millones de dólares.<sup>2</sup>

Panamá, por su parte, enajenó 49% de las acciones de Intel a la empresa del Reino Unido Cable and Wireless, y le adjudicó además una concesión para telefonía local y larga distancia nacional e internacional por 20 años, de los cuales cinco correspondían a una concesión exclusiva. En telefonía móvil se otorgaron licencias para dos operadores, una para el mismo operador de telefonía fija y la otra a la empresa estadounidense BellSouth.

El Salvador aprobó la Ley General de Telecomunicaciones en 1996, que se caracterizó por un espíritu muy favorable a la competencia. A su vez, el proceso de privatización impulsado por el presidente Calderón Sol formó parte de un amplio programa de modernización que incluía iniciativas en materia de descentralización, reducción del número de ministerios, y desregulación y privatización de varios sectores, entre éstos un sistema privado de pensiones. El proceso privatizador se hizo en condiciones fiscales favorables, por lo que fue posible priorizar los aspectos de eficiencia de la iniciativa (Raventós, 1998). Se evaluaron diversas alternativas de privatización. Una modalidad explorada al principio fue la de separar la empresa en dos operadores integrados verticalmente que pudieran prestar el servicio en todo el país. Esta posibilidad se valoró como muy positiva, pues evitaría pasar por una fase de monopolio privado. No obstante, la alternativa fue desechada y se optó por la licitación de la empresa como un todo. De esa forma, la empresa pública Antel fue privatizada en 1998 por medio de una licitación, adjudicada a France Telecom. En efecto, en septiembre de 1999

<sup>2</sup> Inmediatamente surgieron personeros que señalaron que el proceso debe anularse, pues participó un solo oferente; véase *Honduras Revista Internacional*.

Estel, un consorcio encabezado por France Telecom, adquirió 51% de las acciones de la empresa por un monto total de 275 millones de dólares, lo que incluía los activos de la red local, así como una concesión por 20 años para la operación de telefonía móvil. La adquisición de la empresa, denominada a partir de entonces Telecom El Salvador, y Personal, su división móvil, implicaba planes para invertir 400 millones de dólares en los siguientes cinco años con el objetivo de duplicar el número de líneas fijas. Al 31 de diciembre de 2002, la empresa tenía 618 000 suscriptores fijos, 151 000 suscriptores móviles y 38 000 suscriptores de internet.<sup>3</sup> Del mismo modo, la empresa Internacional de Telecomunicaciones (Intel), operadora de la telefonía móvil, fue vendida a Telefónica.

En Guatemala, la Ley General de Telecomunicaciones se aprobó en 1996. El 1° de octubre de 1998 culminó el proceso de venta de 95% de las acciones de la empresa de telefonía fija Telgua a la empresa Luca, S. A., por un valor total de 700 millones de dólares. El proceso de venta se consideró como muy poco transparente y lesivo para el país.<sup>4</sup> Esto sumado a las protestas de los usuarios por los aumentos de tarifas y mala calidad de servicio, llevó a que se transformara en un importante tema electoral. De hecho, analistas consideraron que la derrota electoral del partido gobernante se debió en buena medida a este proceso de privatización. En un principio Telmex participó sólo como socio operador, pero luego se iniciaron negociaciones para ingresar en la propiedad de la compañía. En marzo de 2000 culminaron las negociaciones entre la empresa Luca, S. A., y Telmex, mediante las cuales esta última empresa aseguró el control de Telgua.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> De acuerdo con informaciones de la empresa <http://www.francetelecom.com/en/worldwide/americas/salvador>.

<sup>4</sup> Según el informe de una comisión encargada de la investigación, el Estado habría perdido hasta el año 2000 alrededor de 81 millones de dólares. Esto constituyó la lesividad del proceso. Al 31 de marzo de 1997 el patrimonio de Telgua alcanzó 3 381.3 millones de quetzales, que ajustado por el pasivo se tradujo en 2 880 millones de quetzales (480 millones de dólares). El derecho de llave "muy conservadoramente" se podría estimar en 1997 en 276 millones de dólares. La venta de las acciones al contado, según el informe, debió de haber sido de 756 millones de dólares. Telgua se vendió en 700.2 millones de dólares. Según la comisión, el Estado perdió 81 millones de dólares entre el precio base mínimo y el precio de venta al valor estimado en el documento hasta mayo de 2000. El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), por su parte, consideró que la investigación efectuada sobre la privatización de Telgua no demostró que el proceso fuera inconstitucional, ni mucho menos lesivo para los intereses del país.

<sup>5</sup> El camino de Telmex para lograr el control de Telgua no fue fácil. En 1997 había sido rechazada una oferta de compra. Por otra parte, el contrato de venta de la empresa prohibía a Luca, S. A., traspasar las acciones a terceros. Este problema se resolvió al comprar Telmex un



En junio de 2000 el recién electo presidente Alfonso Portillo, que había acentuado marcadamente el tema en su campaña, declaró que la venta de la empresa había sido lesiva para los intereses del país y abrió un proceso judicial. En octubre de 2001 el presidente declaró que renunciaría al proceso por lesividad si se concedían ciertos beneficios y se realizaba el pago pendiente. Este cambio de posición provocó también algunos cuestionamientos. El 31 de octubre el consorcio realizó el pago final por 451.8 millones de dólares. En abril de 2002 el gobierno se desistió de la demanda de nulidad del proceso.

A principios de los años noventa se había entregado una concesión a la empresa Comcel con una vigencia de 20 años para desarrollar la telefonía móvil. Posteriormente, se asignó una nueva concesión a Telgua y luego se incorporó Telefónica de España como tercer operador en telefonía móvil.

Costa Rica es el único país que no ha aprobado una ley que liberalice las telecomunicaciones. Distintas iniciativas han chocado con una recia oposición política. Particularmente intensa fue la oposición con motivo de la presentación de un proyecto de ley en el año 2000, ya que se movilizaron amplias capas de la población, lo que llevó al gobierno a retirar la iniciativa. ¿Cómo se explica esta situación que parece contradecir las tendencias en esta materia en países con gobiernos de los más variados signos ideológicos? Un elemento decisivo es que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la empresa pública a cargo de la energía eléctrica y las telecomunicaciones, se había caracterizado por una gran eficiencia relativa frente al resto de los países de la región.<sup>6</sup> En telecomunicaciones, a principios de los

paquete controlador de Luca, S. A. Finalmente, la compra de esta empresa por parte de Telmex debió ser autorizada por la FCC, luego de que cinco empresas estadounidenses argumentaron que con la compra Telmex se aseguraba una posición dominante en las comunicaciones entre Guatemala y los Estados Unidos.

<sup>6</sup> El caso del ICE contrasta con el análisis de las causas de la reforma neoliberal que sintetiza Noll (2000): "La era de la reforma neoliberal tuvo dos causas fundamentales. La primera se relacionaba poco con las telecomunicaciones y mucho con las crisis económicas que afectaron a países en desarrollo en los decenios de 1970 y 1980. La segunda es el pobre desempeño del sector de telecomunicaciones, independiente de las condiciones económicas generales de los países en desarrollo. Naturalmente, estos dos factores no son todo lo que importa. Algunas de las compañías telefónicas con peor desempeño están en naciones que no muestran señales de reforma. Así, parte del ímpetu para la reforma neoliberal de las telecomunicaciones y otras industrias de infraestructura no tienen nada que ver con su desempeño, sino con la posibilidad de usar su reforma como medio para aliviar el dolo de la reforma neoliberal mayor. Sin embargo, el comienzo de la reforma neoliberal también refleja el hecho de que la experiencia con entidades nacionalizadas no ha sido feliz. En cualquier país en el que la estructura política

años noventa presentaba una tasa de penetración superior a 10%, cifra que incluso superaba a la gran mayoría de los países más avanzados de América del Sur.<sup>7</sup> A ello se debe agregar la existencia en la población de sospechas, fundadas o infundadas, de que la liberalización del sector y la posible privatización de la empresa representaban una “operación” orientada a entregar su propiedad a sectores que la adquirirían a un precio vil. Un elemento adicional está relacionado con la relativa celeridad con que se preparó el proyecto de modificación de la legislación, sin consulta con los actores políticos ni sociales interesados, todo lo cual acentuó las sospechas existentes.

Desde el punto de vista de la eficiencia del servicio, la telefonía local mantiene su posición preponderante en la región. Un caso distinto es el de la telefonía celular, rubro en el que Costa Rica se ha ido quedando rezagado y sobrepasado por algunos países del istmo. En 1998 el gobierno inició la discusión sobre una iniciativa tendiente a modernizar el ICE. La iniciativa consideraba además una propuesta de reforma de la Constitución para permitir la participación del sector privado en electricidad y telecomunicaciones, un proyecto de nueva ley eléctrica y de telecomunicaciones. En el ámbito de las telecomunicaciones establecía un proceso de cinco etapas para la apertura de las telecomunicaciones que culminaría el 1° de enero de

obliga al gobierno a estar atento a los intereses de los ciudadanos, parte de la motivación para la política de reforma es simplemente el mal desempeño. La fuerte diferencia entre las expectativas idealistas antes de la nacionalización y la dura realidad una o dos décadas después, plausiblemente ha podido llevar al más dedicado proponente del socialismo y del desarrollo guiado por el Estado a aprender algo durante este infeliz interregno” (traducción del autor).

<sup>7</sup> “Tras 53 años de arduo trabajo, se observa con satisfacción cómo la electrificación del país abarca el 97% de nuestro territorio. En el ámbito latinoamericano, sólo Costa Rica y Uruguay han alcanzado tan alto nivel. Nuestra tasa de cobertura duplica el promedio de la región centroamericana, que ronda el 50%, gracias a una acertada y solidaria estrategia de expansión, la cual ha permitido llevar la electricidad a todos los rincones del país. En ese empeño, nada ha sido más importante que el legítimo derecho de cualquier ciudadano de contar con acceso a los servicios públicos, para mejorar su calidad de vida. En lo que al sector de telecomunicaciones se refiere, la expansión de la telefonía también ha sido una historia de éxitos. Hoy día se cuenta con teléfonos en todo el territorio nacional, desde Peñas Blancas hasta Paso Canoas, y desde Limón hasta Puntarenas. Los principios de universalidad y solidaridad también han estado presentes a la hora de planificar los servicios de telefonía en el país. A la fecha, después de la histórica decisión de encargar al ICE el desarrollo de las telecomunicaciones, nuestra nación cuenta con más de un millón de teléfonos fijos, casi 20 000 teléfonos públicos y más de 300 000 teléfonos celulares; además, comunicación internacional, cables submarinos de fibra óptica para interconectarse con el mundo, y la posibilidad real de ir más allá de la era de los satélites, para incursionar en la de la fibra óptica y la de anchos de banda veloces, de mayor eficiencia, y costos reducidos” (ICE, 2002).

2002; la creación del Instituto Regulador de las Telecomunicaciones (Iretel) como entidad descentralizada del Estado que determinaría qué servicios estarían en régimen de competencia, y la posibilidad de dar concesiones de uso de frecuencia en el espectro radioeléctrico de uso regulado por un periodo de 15 años, el cual se podría prorrogar una sola vez por un plazo igual. En relación con el ICE, la institución se transformaría en una empresa pública de capital social perteneciente en su totalidad al Estado y en adelante se llamaría "Empresa ICE", con plena independencia administrativa, técnica y financiera. El Consejo de Gobierno velaría por el cumplimiento del plan de desempeño, y a la Contraloría de la República correspondería verificar sus presupuestos. Se crearían además dos empresas subsidiarias del ICE con personalidad jurídica y patrimonios propios. La primera sería Icelec, que operaría en el sector de electricidad, y la segunda Ictel, en el de telecomunicaciones.

Durante 1999 la iniciativa fue ampliamente discutida en la Asamblea Legislativa. Luego de un arduo trabajo y difíciles negociaciones, los grupos parlamentarios de las dos principales fuerzas políticas concordaron en un proyecto de ley en la segunda quincena de diciembre del año indicado. El proyecto consensuado creaba Aretel, organismo encargado de regular y normar la operación, comercialización y prestación de los servicios de telecomunicaciones, así como de regular y concesionar las bandas y frecuencias. Además, se le encomendaba la aprobación de las tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones. El plazo para su constitución se establecía en 12 meses a partir de la publicación de la ley. El ICE mantendría su condición de institución estatal autónoma. Las áreas de electricidad y telecomunicaciones se convertirían en dos empresas, Icelec e Ictel, respectivamente. Éstas no se podrían traspasar, vender ni gravar. La ley las facultaba a suscribir contratos y alianzas estratégicas con empresas privadas para desarrollar obras en las que el ICE mantendría 51% de las acciones. Una vez constituida la Aretel quedarían en libre competencia los servicios de radiolocalizadores, internet, televisión por cable y radiodifusión. Evaluada esa etapa, se procedería al otorgamiento de las concesiones de la telefonía móvil (celulares y bandas celulares de segunda generación o PCS). En el caso de las bandas de segunda generación se someterían a concurso cuatro de esas bandas, en el que podrían participar empresas privadas. Cumplida la etapa del otorgamiento de las concesiones de telefonía móvil (celulares y PCS), 30 meses después podrían operar empresas de telefonía privada en el país. Éstas deberían obtener una concesión de la

Aretel, las tarifas serían reguladas y estarían conectadas a la red telefónica nacional.

Si bien surgieron algunas diferencias entre los grupos parlamentarios en torno a temas puntuales,<sup>8</sup> las principales dificultades para lograr la aprobación del proyecto se generaron por la férrea movilización popular en contra de la iniciativa. En efecto, mientras que la Asamblea Legislativa iniciaba la discusión en detalle del proyecto de ley, los empleados del ICE iniciaron el 17 de marzo una huelga, y en colaboración con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales y los organismos estudiantiles convocaron a manifestaciones callejeras. El 20 de marzo la Asamblea Legislativa aprobó en un primer debate el proyecto por 45 votos contra 10. El 21 de marzo tuvieron lugar multitudinarias manifestaciones que dejaron un elevado número de heridos, huelgas de hambre masivas y en general un clima de alta agitación social. Las entidades que dirigían las protestas convocaron a un paro nacional de 48 horas para apremiar a que se anulara la decisión. La movilización social fue creciendo en participación y fuerza hasta que el gobierno accedió primero a postergar la discusión de la iniciativa por 60 días y luego a abandonarla definitivamente.

Recientemente se ha dado a conocer un nuevo proyecto de ley elaborado por la propia administración de la empresa. La exposición de motivos reseña los éxitos que históricamente alcanzó ésta y argumenta, básicamente, que la autonomía con que fue inicialmente concebida se fue perdiendo con el tiempo al ser sometida a una serie de normas legales y administrativas que coartaron su libertad de operación y la obligaron a contribuir al financiamiento fiscal, por lo que no pudo realizar las inversiones necesarias para mantener el ritmo requerido de la expansión de la infraestructura eléctrica y de telecomunicaciones. Para terminar con esta situación, la iniciativa legal buscaba recrear la institucionalidad de la empresa con el objetivo de asegurar su plena autonomía e independencia administrativa, técnica y financiera, y contar con plena capacidad y personalidad jurídica para actuar en el territorio nacional y fuera de él. Con tal fin, todos los programas que la institución emprendiera serían exclusivamente producto de los estudios técnicos, financieros y ambientales realizados en concordancia con las políticas del Plan de Desarrollo Nacional, y correspondería al Consejo Directivo tomar las decisiones pertinentes, conforme a su criterio y con apego a las leyes y reglamentos aplicables, según fuera el caso. Los res-

<sup>8</sup> De hecho, a principios de febrero de 2000 la prensa informó que se había logrado un consenso en torno a un nuevo texto y que se esperaba tenerlo aprobado antes del 30 de abril.

pectivos consejos serían responsables de su gestión en forma total e ineludible. El Instituto se encargaría de suministrar servicios de electricidad y telecomunicaciones en el territorio nacional.

La conducción estratégica del ICE correspondería a un Consejo Directivo integrado por siete miembros propietarios, nombrados de la siguiente forma: cuatro directores por el Poder Ejecutivo; uno de ellos sería designado presidente ejecutivo, y dos, como mínimo, serían mujeres; dos directores serían elegidos por los trabajadores del ICE en votación directa y universal, y de ellos al menos uno sería mujer, una en representación del sector de telecomunicaciones y otra del sector de electricidad; un director sería elegido por la sociedad civil, escogido mediante un proceso administrativo organizado por la Defensoría de los Habitantes. Ciento por ciento de las utilidades netas o excedentes se reinvertiría en la prestación y expansión de los servicios de electricidad y telecomunicaciones. Dichos recursos no podrían ser desviados hacia otros fines. El Estado no tendría posibilidades de establecer limitaciones a la inversión, endeudamiento u obligar a mantener depósitos en cuenta corriente ni en títulos del gobierno. Asimismo, carecería de facultades para imponer restricción de carácter macroeconómico al ICE o a las empresas bajo su dirección: CNFL, RACSA y CRICSA. El Instituto administraría su patrimonio en forma independiente del gobierno de la República, pero estaría obligado a informar anualmente de sus actividades al Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General y la Defensoría de los Habitantes. El ICE estaría exento del pago de impuestos nacionales y municipales y gozaría de franquicia postal y telegráfica. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep) fijaría las tarifas de energía eléctrica y telecomunicaciones de los servicios que prestara el ICE. Dichas tarifas deberían reconocer los costos de inversión y operación del ICE necesarios para el cumplimiento de sus fines. La Aresep no podría aprobar tarifas ni precios distintos a las finalidades del ICE, el cual realizaría un pago anual dividido como reconocimiento al Estado de los respectivos cánones por el uso del espectro radioeléctrico y las concesiones de agua bajo la explotación de la institución. Dicho pago correspondería a 2.5% de los ingresos corrientes del ICE. Todas estas disposiciones están contenidas en dicho proyecto, uno de cuyos aspectos originales es su interés de operar fuera de Costa Rica. Eso implica el reconocimiento del carácter global de estas industrias, en particular la de telecomunicaciones.

No queda claro cuál será la recepción de la iniciativa en la Asamblea Legislativa de Costa Rica ni la suerte final del proyecto, pero sí que el proyec-

to de ley representa un intento de continuar en el futuro la positiva trayectoria histórica de la institución. En ese contexto, se busca resolver los problemas de financiamiento que caracterizaron a la empresa pública en América Latina, proponiendo que, con excepción de un canon de 2.5%, la empresa pueda destinar todas sus utilidades a la reinversión. Por lo que se refiere al sector eléctrico, la iniciativa se puede ver apoyada por un pequeño giro en la atmósfera intelectual generada por los problemas que los modelos de privatización del sector han experimentado en algunos países (en particular, el caso del sector eléctrico de California en los Estados Unidos). Desde el punto de vista más general, la iniciativa representa una apuesta a favor del sector público en una época en que el modelo de privatización empieza a presentar problemas en algunas partes del mundo (con casos como los de Enron y World Communications, Worldcom) y donde la reducción de precios, que supuestamente traería consigo dicho modelo, no siempre se ha convertido en realidad. Por otra parte, la propuesta incluye aspectos como el de su autonomía respecto de los poderes Ejecutivo y Legislativo y la liberalización de impuestos, que sugieren la posibilidad de que la empresa pública opere en función de sus miembros y no necesariamente del bienestar general. Con todo, la iniciativa forma parte de tímidos intentos por revitalizar una apuesta a favor de la empresa pública que se observa en el caso de Codelco, la empresa de cobre en Chile, y en menor medida en lo que al esfuerzo modernizador se refiere, en la Comisión Federal de Electricidad de México y Pemex, el gigante petrolero del mismo país.

### *El estado de las telecomunicaciones en Centroamérica*

Una apreciación general respecto de la situación económico-social del istmo centroamericano indica la existencia de condiciones extremadamente disímiles. Luego de Guatemala, con un PIB de 23 000 millones de dólares y la mayor población de la región, figura Costa Rica como la segunda mayor economía, a pesar de ser el país con menor población si se exceptúa a Panamá (véase el cuadro v.2). Las diferencias son especialmente significativas en materia de PIB por habitante. Mientras que en Costa Rica es de 4 223.8 dólares, en Nicaragua todavía no supera los 500 dólares. Entre ambos extremos se cuentan Panamá con 3 436, El Salvador con 2 196.1 y Guatemala con 1 936 dólares. Por último, sobresale el caso de Honduras, que aun cuando casi duplica el PIB por habitante de Nicaragua, no alcanza todavía los 1 000 dólares.

CUADRO V.2. Indicadores de desempeño de los servicios de telecomunicaciones en el istmo centroamericano (2001)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Población (2002) (miles) <sup>a</sup>	3 999	6 509	11 986	7 042	5 344	2 943
PIB (2002) (millones de dólares) <sup>a</sup>	16 886	14 296	23 205	6 577	2 571	10 114
PIB por habitante (2002) (dólares) <sup>a</sup>	4 223.8	2 196.1	1 936.0	934	481	3 436
Total de suscriptores telefónicos (miles)	1 256.3	1 398.0	1 890.0	547.3	248.8	1 030
Total de suscriptores telefónicos/ 100 habitantes	30.54	21.84	16.17	8.33	4.9	35.53
Líneas telefónica principales (miles)	945	598	756	309.7	158.6	430
Tasa de penetración telefonía fija (%)	22.97	9.34	6.47	4.71	3.12	14.83
Valor conexión (2000) (dólares) <sup>b</sup>	54	331	354	24	192	40
	54	331	354	57	292	40
Abono mensual (2000) (dólares) <sup>b</sup>	3.6	7.1		2.0	7.3	3.0
	6.2	12.1	5.1	5.4	19.5	12.0
Llamada local (2000) (dólares)	0.02	0.06	0.09	0.06	0.09	0.06
Número de usuarios telefonía móvil (miles)	311.3	800.0	1 134.0	237.6	156.0	600.0
Tasa de penetración telefonía móvil	7.57	12.5	9.7	3.61	2.99	20.7
Host/10 000 habitantes	20.79	0.80	5.67	0.49	4.2	26.99
Usuarios de internet	384 000	50 000 <sup>c</sup>	200 000	40 000 <sup>c</sup>	50 000 <sup>c</sup>	90 000 <sup>c</sup>
Usuarios de internet/100 habitantes	9.33	0.80 <sup>c</sup>	1.71	0.62 <sup>c</sup>	0.99 <sup>c</sup>	3.17 <sup>c</sup>
Número de computadoras	700 000	140 000	150 000	80 000	50 000	110 000
Computadoras/100 habitantes	17.02	2.19	1.28	1.22	0.96	3.79

<sup>a</sup> UIT (2002a), UIT (2002b).

<sup>b</sup> Los valores de la primera fila corresponden a los costos residenciales y los de la segunda a los costos de conexiones comerciales.

<sup>c</sup> La información corresponde al año 2000.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) "Istmo Centroamericano: evolución económica durante 2002" [en línea] <http://www.eclac.cl/>, 2003.

Si se concentra la atención en el sector de telecomunicaciones, cabe remarcar que Panamá ostenta la tasa de penetración más alta de la región (35.53 suscriptores telefónicos por cada 100 habitantes), seguido por Costa Rica (30.54). Al final de este indicador se cuentan Honduras (8.33) y Nicaragua (4.9). Desagregando estas cifras y poniendo atención en el grado de penetración de la telefonía fija, por una parte, y de la telefonía móvil, por otra, queda en evidencia un ordenamiento esencialmente distinto. En efecto, pese a su menor población, Costa Rica presenta una cifra de 945 000 líneas fijas para superar con creces a los otros países de la región; y a continuación figuran Guatemala y El Salvador. Al observar la fila siguiente, líneas fijas por cada 100 habitantes, sobresale aún más la situación de Costa Rica, cuya tasa de penetraciones es de 22.97, muy por encima de Panamá (14.83) y El Salvador (9.34). Mucho más atrás se ubican los otros tres países, con Nicaragua en el último lugar con una tasa de penetración de 3.12. El análisis de las cifras de cobertura de la telefonía móvil también es diferente. Tres países superan en cifras absolutas el número de usuarios móviles en Costa Rica. Mientras que Guatemala reporta más de un millón de usuarios, El Salvador se acerca a esa cifra al tener 800 000 suscriptores en 2001. Observando las cifras de suscriptores por cada 100 habitantes, destacan los 20.7 de Panamá, seguido por El Salvador con 12.5. *A contrario sensu*, destaca la baja penetración en telefonía móvil de Costa Rica (7.57), por debajo de Guatemala y superando sólo a Honduras y Nicaragua.

Estas cifras reflejan en primer lugar el excelente desempeño histórico del ICE en Costa Rica. Como se señaló *supra*, a principios de la década de los noventa Costa Rica aparecía con una tasa de penetración superior a la de los países más adelantados de América del Sur. En 2001 mantenía niveles similares a los países del Cono Sur. Sin embargo, mientras que Chile y Argentina alcanzaban tasas de penetración en telefonía móvil de 34.02 y 18.61 en dicho año, Costa Rica apenas cubría 7.57. ¿Cómo explicar esta situación? El ICE sostiene que en la última década la empresa se vio obligada a transferir recursos al fisco para solventar los problemas financieros del Estado, afectando así el programa de inversiones. Alternativamente se podría plantear la hipótesis de que el rezago de la telefonía móvil en Costa Rica es resultado de la inexistencia de competencia en dicho segmento y de las dificultades para una empresa nacional de mantener el ritmo innovador de empresas internacionales en marcos competitivos.

En el conjunto de las comunicaciones electrónicas, Costa Rica muestra una amplia ventaja. De hecho, si bien es superada por Panamá en número



de *host* por cada 10 000 habitantes, rebasa a todos los países de la región en número absoluto y relativo de usuarios de internet, así como en la disponibilidad absoluta y relativa de computadoras.<sup>9</sup> No obstante, la apreciación anterior se puede debilitar una vez que se tenga la información correspondiente al año 2001 para el conjunto de los países. Así, Guatemala (único país además de Costa Rica para el cual están disponibles las cifras de 2001) presenta un notorio incremento de los usuarios de internet, superando con creces la tasa de crecimiento de Costa Rica (véase los cuadros v.3 y v.4). Si se analiza de nuevo al cuadro v.2, llama la atención el hecho de que Nicaragua se ubique por encima de El Salvador y Honduras en usuarios de internet por cada 100 habitantes. No es ése el caso, sin embargo, en el número de computadoras por cada 100 habitantes, donde Nicaragua ocupa el último lugar.

Al revisar la situación de las tarifas, particularmente los costos de conexión, es significativo el contraste de los valores de las empresas públicas de Costa Rica y Honduras con el caso de Panamá, en que la operadora de la telefonía fija es de propiedad pública en 51% y estaba sujeta a un contrato de concesión exclusiva hasta el 31 de diciembre de 2002. Dichas tarifas fluctúan entre 24 dólares para las líneas residenciales en Nicaragua y 54 dólares en Costa Rica, en tanto que los costos de conexión en las empresas privatizadas en El Salvador y Guatemala son de 331 y 354 dólares, respectivamente. Mientras que en el caso de los tres primeros los valores indicados son similares a los de un buen número de países como Alemania (41 dólares), Barbados (49), Canadá (66), Chipre (35), los Estados Unidos (72) y Chile (43), en el caso de El Salvador y Guatemala sus cargos se encuentran entre los más altos en el mundo y son equiparables a los de países como Líbano (283) y Paraguay (502 dólares).

En el cuadro v.5 se muestran las tarifas básicas en los seis países de la región en 1995 y 2000. Como punto de referencia, siguiendo a Raventós (1998), se ha tomado el promedio de 13 países de diverso tamaño. Al comparar 1995 con 2000 el promedio internacional evidencia un pronunciado descenso en los costos de instalación y en los de la llamada local, y una ligera alza en el costo mensual. En el caso de Costa Rica, los precios entre los dos años presentan una evolución similar al promedio internacional. No obstante, Costa Rica registra tarifas menores a dicho promedio en los dos años considerados. En el caso de El Salvador, los costos de instalación se

<sup>9</sup> Queda abierta la pregunta sobre si esta ventaja refleja simplemente el mayor nivel de ingreso por habitante del país o un buen desempeño sectorial.

CUADRO V.3. *Evolución del número de usuarios de internet (1995-2001)*  
(miles)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	20	48	115	243	340	538	584
Costa Rica	15	30	60	100	150	228	384
El Salvador		3	10	30	40	50	
Guatemala		2	10	50	65	80	200
Honduras	2	3	10	18	20	40	
Nicaragua	1	4	10	15	20	50	
Panamá	2	6	15	30	45	90	

FUENTE: UIT (2002b).

CUADRO V.4. *Variación anual del número de usuarios de internet (1996-2001)*  
(porcentajes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	140.00	139.60	111.30	39.92	58.24	8.55
Costa Rica	100.00	100.00	66.67	50.00	52.00	68.42
El Salvador	—	233.30	200.00	33.33	25.00	
Guatemala	—	400.00	400.00	30.00	23.08	150.00
Honduras	50.00	233.30	80.00	11.11	100.00	
Nicaragua	300.00	150.00	50.00	33.33	150.00	
Panamá	200.00	150.00	100.00	50.00	100.00	

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); elaboración propia a partir de información oficial.

ubican en ambos periodos muy por encima del promedio internacional, sobre todo en el año 2000, cuando dichos costos cuadruplican el promedio internacional. Esta situación se modifica relativamente por los costos mucho menores de la mensualidad (7.1 dólares) y de la llamada local por minuto. El caso de Guatemala se asemeja al de El Salvador, con la diferencia de que en el periodo los costos de instalación han aumentado en claro contraste con la evolución del promedio internacional. Honduras aparece con las tarifas menores en la región, lo que refleja probablemente que el ajuste de las tarifas a los costos está por hacerse.

CUADRO V.5. *Precios de telefonía básica residencial (1995-2000)*  
(dólares)

	<i>Promedio internacional<sup>a</sup></i>		<i>Costa Rica</i>		<i>El Salvador</i>		<i>Guatemala</i>		<i>Honduras</i>		<i>Nicaragua</i>		<i>Panamá</i>
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	2000
Instalación	242.7	81.61	191	54	343	331	258	334	30	24	33	192	40
Mensualidad	9.2	11.39	4.8	3.6	3.4	7.1	0.7	5.1	2.1	2.0	6.6	7.3	3.0
Llamada local	2.7	0.08	2.33	0.02	0.67	0.06	1.0	0.09	2.0	0.06	1.33	0.09	0.06

<sup>a</sup> El promedio internacional incluye a los siguientes países: Argentina, Australia, Bolivia, Canadá, Chile, México, Nueva Zelandia, Singapur, República Sudafricana, España, Reino Unido, los Estados Unidos y Venezuela. Cabe señalar que en 1995 un gran número de países distinguía entre tarifas residenciales y comerciales, lo que ha disminuido significativamente en la actualidad. En el caso de Costa Rica, en 1995 se cobraban tarifas distintas para el comercio (instalación, 287 dólares; mensualidad, ocho dólares); en el año 2000 sólo se establecen diferencias para mensualidad (6.2). En Honduras, por su parte, se cobraban 61 dólares por la instalación y 4.1 dólares por la mensualidad. Tales diferencias se mantienen en 2000 (véase el cuadro V.3). En el caso de El Salvador se establecía una diferencia sólo para la mensualidad, lo cual se mantiene todavía el año 2000. Nicaragua, que no presentaba diferencias en 1995, las introdujo posteriormente, como se observa en el cuadro V.2.

FUENTE: la información correspondiente al año 1995 proviene de Raventós (1998). Éste no incluye información sobre Panamá. La información respecto del año 2000 proviene de la UIT (2002b).

### *El mercado de las telecomunicaciones en Centroamérica y la inversión extranjera en el sector*

En el apartado anterior se ha expuesto un cuadro sinóptico de la situación de las telecomunicaciones en el istmo centroamericano. Es perceptible que de manera gradual pero sostenida la región se está incorporando al moderno mundo de las telecomunicaciones. Sin embargo, los indicadores presentados no permiten dar cuenta de las transformaciones que está experimentando el sector y que auguran su crecimiento acelerado. En el cuadro V.1 se constata que todos los países habían transformado en esencia sus marcos regulatorios, abriendo el sector a la competencia (aun cuando por modalidades diversas) y habían procedido a la privatización de los operadores públicos.<sup>10</sup> Al mismo tiempo, el análisis del cuadro V.1 permite afirmar que la

<sup>10</sup> Esta evolución refleja con gran fidelidad lo que está ocurriendo a escala mundial. En efecto, como informa la UIT, a principios de 2002 más de la mitad de los países habían privatizado parcial o totalmente sus operadores de telecomunicaciones. No obstante, el papel del sector

privatización ha tenido, como clara consecuencia, el control del sector por parte de los grandes operadores internacionales. Precisamente, en El Salvador CTE-Antel fue adquirida por France Telecom; en Guatemala, Telgua es controlada por Telmex; la Enitel nicaragüense por el Consorcio Telia Swedtel-AB-EMCE, e Intel de Panamá por la empresa británica Cable and Wireles.

El comentario del cuadro v.6 aporta una radiografía más precisa de la organización industrial actual del sector en cada uno de los países. El caso de Costa Rica representa cabalmente el modelo tradicional. Existe un operador público, con características de operador universal —esto es, con presencia en la telefonía fija, en la telefonía de larga distancia nacional e internacional y en la telefonía móvil—, y por ende con un control total de todos los segmentos. Existen, finalmente, restricciones para el ingreso de capitales privados tanto nacionales como extranjeros.

El carácter plenamente nacional de la empresa sólo resulta menguado en el rubro de los equipos, donde la empresa francesa Alcatel aparece con un claro predominio.<sup>11</sup> La experiencia positiva de la empresa pública de las telecomunicaciones y de electricidad en Costa Rica parece estar llevando a este país a realizar una nueva apuesta en esta dirección a pesar de las tendencias internacionales. El caso de Honduras es similar al de Costa Rica, aun cuando las últimas administraciones han intentado reiteradamente impulsar la privatización de Hondutel.

En contraste con el caso de Costa Rica, se cuentan los de El Salvador y Guatemala. En estos países no existen restricciones para la participación de empresas privadas en el sector ni para los inversionistas extranjeros. Como se expone más adelante con mayor detalle, en estos países se acepta y se promueve la operación de operadores universales. Precisamente, en El Salvador tanto el operador dominante en telefonía fija (CTE Telecom)

privado es aún mayor por efecto de la concesión de licencias para la telefonía móvil. De este modo, los países que cuentan con un operador privado establecido constituyen 85% del mercado mundial desde el punto de vista de los ingresos, mientras que aquellos en que los operadores móviles y de línea fija siguen siendo estatales representan sólo 2%. El caso de China, en que aparecen varios operadores móviles privados, confirma la apreciación de que esta tendencia va más allá de las posiciones ideológicas (UIT, 2002a).

<sup>11</sup> Recientemente se anunció la firma de un importante contrato entre el ICE y Alcatel por un monto de 109 millones de dólares, por medio del cual la empresa francesa proveerá al ICE sistemas de conmutación destinados a modernizar la red fija para entregar servicios avanzados de voz y datos. Esta red que operará a partir de diciembre de 2003, permitirá dar cuenta de la demanda creciente de nuevas líneas telefónicas y servicios de internet, así como también mejorar el manejo del creciente tráfico móvil. La operación consolida la posición de Alcatel, que presenta una participación de 70% en la provisión de sistema de conmutación.

como las empresas entrantes participan en telefonía fija, en larga distancia y en telefonía móvil. Se trata, en consecuencia, de un modelo competitivo en que las empresas operan en todos los segmentos ofreciendo al usuario paquetes integrados de servicios. Sin embargo, no es posible evaluar con la información disponible las características competitivas efectivas de la industria, en particular, la existencia de comportamientos anticompetitivos de empresa dominante en la telefonía local. El caso de Guatemala es similar. Las principales empresas están presentes en todos los mercados que aparecen en el cuadro v.6. No obstante, Telgua ostenta una clara posición dominante en telefonía fija (95%) y tiene una participación en el mercado de larga distancia superior a 50 por ciento.

Un tercer modelo de liberalización es el protagonizado tanto por Panamá como por Nicaragua. En el caso del primer país, paralelo a la venta de 49% de las acciones se entregó a Intel, ahora Cable and Wireless Panamá, una concesión por 20 años con un derecho a exclusividad que terminó el 1º de enero de 2003. Desde 2001 se inició un proceso destinado a suministrar licencias a todos los interesados en operar en los segmentos de telefonía fija y larga distancia, de manera que estuviesen en condiciones de hacerlo a partir de la fecha de término del contrato de exclusividad. Diversas empresas han obtenido las concesiones para esos servicios, por lo que a partir de 2005 el sector debería de evolucionar en una dirección similar a la de El Salvador y Guatemala. En el caso de telefonía móvil, en cambio, pareciera que existe la intención de no autorizar operadores adicionales a los actuales (el operador dominante en telefonía fija es la empresa BellSouth). Nicaragua, por su parte, asignó una concesión a Enitel con una duración de 21 años y con un régimen de exclusividad para telefonía fija y de larga distancia de tres años que venció en 2004.

En función de lo expuesto, es evidente que el proceso de privatización en la región ha implicado que los operadores fueran adquiridos por empresas transnacionales. De esa forma, las operaciones nacionales se integran dentro de estrategias cuya lógica está determinada por la competencia que se desarrolla entre los grandes operadores en el plano internacional. En consecuencia, es importante caracterizar brevemente a las empresas internacionales que están operando en Centroamérica y que determinarán el desarrollo futuro del sector. Se debe tener en cuenta que el mercado mundial de las telecomunicaciones presenta características muy dinámicas. Constantemente los operadores internacionales están creando o adquiriendo empresas en algunos países y retirando inversiones de otros. Del mismo

CUADRO V.6. *El mercado de las telecomunicaciones en el istmo centroamericano*

	Costa Rica	El Salvador <sup>a</sup>	Guatemala <sup>b</sup>	Honduras	Nicaragua	Panamá
Segmentación del mercado	ICE empresa pública, operador universal	Operadores universales	Operadores universales	Empresa pública	Se otorgan concesiones separadas para telefonía local, LD y telefonía celular.	Se otorgan concesiones separadas para telefonía básica, LD nacional e internacional y telefonía móvil.
Restricciones para operadores universales	Monopolio público en la prestación de servicios	Ninguna	Ninguna	Existe contrato de exclusividad con Enitel en telefonía fija y LD <sup>c</sup>		A partir del 1° de enero de 2003 existe facilidad para prestar todos los servicios, con excepción de la telefonía móvil, que mantiene dos concesiones.
Operadores en telefonía fija y participación en este mercado	ICE (100%)	CTE Telecom; Telefónica <sup>d</sup> El Salvador; Telefix (servicio de telefonía fija inalámbrica de Telemóvil); Salnet; Saltel (con base en redes de fibra óptica)	Telgua (95% en el año 2000). El resto del mercado se distribuye entre 10 operadores.	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel)	Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (Enitel) (concesión otorgada el 12 de diciembre de 2001 y vence el 4 de diciembre de 2022. <sup>e</sup> )	Un operador dominante Cable and Wireless y 12 en empresas entrantes
Operadores de larga distancia y participación en este mercado	ICE (100%)	Telefónica El Salvador; Telemóvil Internacional;	Telgua (52.73%); Telefónica (21.14%);	Hondutel (Estatul)	Enitel (Concesión otorgada el 12 de diciem-	17 operadores LD nacional y 37 operadores LD internacional

Operadores en telefonía móvil y participación en este mercado	ICE a través de RACSA (100%)	<p>Salnet; Telecam; Saltel</p> <p>Concert (11.16%); Comcel (7.5%); Americatel (4%)</p>	<p>Telefónica celular (Celtel) (Estatel)</p> <p>Comcel (41.2%); Telefónica CA (Celtel) Gua (13.2%); servicios de comunicaciones personales inalámbricas (38.7%); BellSouth Gua (6.9%)</p>	<p>Entel<sup>l</sup> (concesión: 12 de diciembre de 2001 a 4 de diciembre de 2012)</p> <p>Telefonía Celular de Nicaragua, S. A. (TCN BellSouth)</p> <p>Concesión: 12 de abril de 1992 a 12 de marzo de 2012</p> <p>Empresa Servicios de Comunicaciones de Nicaragua.<sup>g</sup></p>	Existen dos operadores: Cable and Wireless y BellSouth.
---	------------------------------	--	---	--	---

<sup>a</sup> En El Salvador, el 1° de enero de 2003 se habilitó el sistema CPP para las llamadas de telefonía fija a móvil.

<sup>b</sup> Fuente: <http://www.sit.gob.gt>. Las cifras de participación corresponden al año 2000.

<sup>c</sup> El régimen de exclusividad tendrá una vigencia de tres años.

<sup>d</sup> Utiliza el sistema Expressa, línea fija prepago, no necesita de cableado, sólo una conexión eléctrica.

<sup>e</sup> Contratos otorgados en régimen de exclusividad.

<sup>f</sup> El concesionario está autorizado para prestar el servicio de telefonía celular en todo el territorio nacional en la banda B de frecuencias adjudicadas a este servicio, mediante separación contable del servicio a través de un sistema de contabilidad de costos donde se verifique que no existen subsidios cruzados, o bien, mediante una empresa filial o subsidiaria de acuerdo con el contrato de licencia. El operador debía iniciar la operación en un plazo de 12 meses luego de que entrara en vigencia la concesión.

<sup>g</sup> La licencia otorgada a esta empresa había sido ganada por Azteca Holding, S. A. de C. V. Por incumplimiento de contrato, Telcel decidió cancelar la licencia en marzo de 2002. La empresa presentó un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, pero fue rechazado. Sobre esta base, se otorgó la licencia a la Empresa de Servicios de Comunicaciones de Nicaragua, por haber ocupado el segundo lugar en la licitación. La empresa invertirá 42 millones de dólares entre 2003 y 2005.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); elaboración propia a partir de información oficial.

modo, las empresas están en procesos continuos de reorganización para maximizar el valor accionario. Un caso interesante es el de Telefónica de España, que ha separado sus empresas de acuerdo con sus líneas de negocio. Así, junto con Telefónica de España, que controla las operaciones fijas, ha creado Terra como el principal prestador de servicios de internet; Telefónica Móviles, que agrupa todas las operaciones móviles tanto en América Latina como en Europa, y las empresas Atento, que manejan los modernos *call centers*. Centroamérica tampoco constituye en este ámbito una excepción, y en consecuencia grandes operadores internacionales se encuentran en la región. En Centroamérica confluyen operadores que prestan servicios en todos los segmentos de las nuevas telecomunicaciones; operadores especializados en segmentos particulares, y operadores de origen estadounidense, europeo y mexicano.

La corporación BellSouth es una compañía de servicios de comunicación con operaciones de voz, tanto en telefonía local como en larga distancia, y de datos. Tiene más de 44 millones de clientes en los Estados Unidos y otros 14 países. La compañía provee paquetes de servicios de voz, datos en banda ancha y soluciones de comercio electrónico para usuarios corporativos; en el mercado residencial ofrece DSL (Digital Subscriber Line) y servicios de voz avanzados. Posee 40% de las acciones de Cingular Wireless, una compañía de telefonía móvil que provee servicios de voz y datos. Desde fines de la década de los ochenta la empresa inició operaciones en telefonía celular en varios países de América Latina, con destacada influencia en Argentina, Brasil y Venezuela. En Panamá comenzó sus actividades en junio de 1996, luego de haber ganado a través de licitación pública la concesión de la banda A de telefonía celular y de firmar un contrato de concesión con la nación a principios de ese año. En 2001 contaba con 230 000 usuarios. En octubre de 1999 un consorcio encabezado por BellSouth obtuvo una licencia en Guatemala junto con su socio local Multi Holding Corporation, que cuenta con miembros guatemaltecos para brindar servicios de telefonía celular en todo el país, y en octubre de 2000 empezó a prestar servicio comercial.<sup>12</sup> Hasta fines de 2002 BellSouth era la única compañía de telefonía inalámbrica que operaba en Nicaragua. Su licencia cubre la región del Pacífico de Nicaragua, la cual cuenta con 2.9 millones de habitantes, inclu-

<sup>12</sup> BellSouth ofrecía telefonía celular móvil y fija. Esta última es altamente novedosa, ya que funciona de una manera similar a una línea convencional, una ventaja relevante, principalmente en las áreas que no cuentan con la telefonía tradicional. La contratación de ambos servicios puede realizarse mediante el sistema de prepago o de facturación mensual.



yendo la capital Managua y la costa occidental. BellSouth llegó a atender casi 60 000 clientes.<sup>13</sup>

Telefónica de España tiene más de 89 millones de clientes, está presente en 16 países de forma intensiva y realiza algún tipo de operaciones en alrededor de otros 50 países. Las dimensiones de la compañía se reflejan en el número de empleados, que en diciembre de 2002 ascendía a 157 000, de los cuales la mitad se encuentra en América. Telefónica ofrece servicios de telefonía móvil en El Salvador y Guatemala con la marca Telefónica MoviStar. Las operaciones en El Salvador se desarrollan a través de Telefónica de El Salvador (Tesimal) (90.30%) y las de Guatemala mediante Telefónica Centroamérica Guatemala (100% de acciones). Las dos operadoras fueron transferidas por Telefónica Internacional a Telefónica Móviles en 2000 y en ambos casos se traspasaron íntegramente, es decir, con todos sus negocios tanto de telefonía fija como móvil. Telefónica presta además servicios de larga distancia en El Salvador y Guatemala. Las dos operadoras en conjunto terminaron en 2001 con 395 397 clientes.

Telmex es la principal compañía de telecomunicaciones en México, con más de 14 158 000 líneas en operación. América Móvil, S. A. de C. V., con los mismos propietarios controladores que Telmex, tenía un total de 28.9 millones de suscriptores en América Latina al 30 de junio de 2002. Cuenta con empresas subsidiarias y afiliadas en México, Colombia, los Estados Unidos, Guatemala, Ecuador, Brasil y Argentina. América Móvil es una sociedad anónima de capital variable organizada bajo las leyes de México. Se constituyó en septiembre de 2000 mediante la escisión de Telmex. Las acciones de América Móvil fueron distribuidas a los accionistas de Telmex el 7 de febrero de 2001. Telecomunicaciones de Guatemala, S. A., es un operador de línea fija en Guatemala. A través de ciertas asociadas, Telgua provee también servicios de telefonía celular, internet, televisión por cable, radiolocalización, transmisión de datos y otros. El negocio de telefonía celular de Telgua corre a cargo de su asociada Servicios de Comunicaciones Personales Inalámbricas, S. A. (Sercom), con una red digital celular CDMA.<sup>14</sup>

Cable and Wireless, empresa de origen británico, opera a través de dos

<sup>13</sup> En marzo de 2004 se anunció la venta por parte de Bellsouth a Telefónica Móvil de todas las operaciones que tenía la empresa estadounidense en América Latina, incluidas las compañías de Guatemala, Nicaragua y Panamá.

<sup>14</sup> En septiembre de 2003 América Móvil adquirió la empresa Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador, que tiene operaciones fijas y móviles. Asimismo, en junio de 2004 América Móvil adquirió la empresa Entel, que brinda operaciones fijas y móviles en Nicaragua y Honduras.

divisiones: Cable and Wireless Global y Cable and Wireless Regional. La primera aporta soluciones integradas de comunicaciones y comercio electrónico para clientes corporativos, en especial empresas multinacionales. Ofrece servicios avanzados de voz y datos, principalmente en mercados como los Estados Unidos, Europa y Japón. Se trata, en consecuencia, de una empresa de telecomunicaciones no tradicional. En cambio, Cable and Wireless Regional provee un amplio espectro de servicio de telecomunicaciones tanto para clientes residenciales como comerciales en 33 países, entre ellos los del Caribe, Panamá, Macao y algunos del este y sudeste asiático, pero las dos primeras son sus principales operaciones. Cable and Wireless Jamaica es en este país operador nacional e internacional totalmente digitalizado desde 1991. Esta empresa es también un importante operador de telefonía móvil; ofrece una amplia gama de servicios IP y de datos y es, según sus informaciones, el principal prestador de servicios de internet en el país. Telecommunications Services of Trinidad and Tobago Limited (TSTT), de propiedad conjunta entre Cable and Wireless y el gobierno de Trinidad y Tabago, es el proveedor monopolista del servicio local y de las comunicaciones de larga distancia. Actualmente tiene una capacidad de 349 000 líneas fijas, de las cuales 297 658 estaban en funcionamiento a fines de enero de 2001. La empresa presta además servicios móviles y de acceso a internet. Cable and Wireless Panamá es una empresa panameña de capital mixto, asociada con el Estado y los empleados de la compañía; 49% de las acciones pertenece a Cable and Wireless, otro 49% al Estado panameño y el restante 2% a los empleados de esta corporación asociada.

France Telecom, la tradicional empresa pública, a finales de 2002 reunía cerca de 49 880 000 suscriptores móviles, 49 467 000 suscriptores fijos y más de 10 millones de usuarios de internet. Mientras que los suscriptores fijos en Francia (34 millones) superan con creces a los suscriptores fuera de Francia (14 millones), los suscriptores móviles en Francia (19 millones) son ampliamente sobrepasados por los externos (31 millones). Si bien la empresa obtuvo ingresos por cerca de 50 000 millones de dólares en 2002, carga con una pesada deuda producto en buena medida de las inversiones realizadas para acceder a las licencias de telefonía móvil de tercera generación, en Argentina controla conjuntamente con Telecom Italia tanto la empresa Telecom Argentina —que al 31 de diciembre de 2003 tenía 3 295 000 usuarios de telefonía fija y 176 000 de internet— como la empresa Personal de telefonía móvil, con 2 177 000 suscriptores. En la República Dominicana posee 86% de las acciones de Orange Dominicana, empresa de telefonía móvil,

con 433 000 suscriptores a diciembre de 2002. Tomando esto en consideración, es evidente que la operación en El Salvador es la de mayor importancia en América Latina después de Argentina.

Telia Swedtel, empresa de origen sueco desarrollada en el interior de la empresa Telia, uno de los principales operadores globales del norte de Europa, tiene su mayor experiencia en la puesta en operación de compañías telefónicas fijas y móviles. Es así como desde 1997 Swedtel ha estado asociada con Colombia Telecom en la creación, desarrollo y puesta en marcha de Capitel Telecom (Capitel), operador local en Bogotá. Del mismo modo, en enero de 1995 se firmó un acuerdo operacional con los propietarios de Otecel, segunda licencia de telefonía móvil de Ecuador, para iniciar las operaciones. En 1999 Otecel fue vendida a BellSouth. Una experiencia similar tuvo lugar en Brasil, donde en marzo de 1998 Telia obtuvo una licencia de telefonía móvil para operar en São Paulo. En diciembre de ese año, la empresa denominada TESS comenzó a operar, y a finales de 2000 ya totalizaba 940 000 suscriptores. En 2001 TESS fue vendida a Telecom Americas. Esta empresa en asociación con Megatel EMCE, de socios estadounidenses y hondureños (el mayor de estos últimos el empresario Fredy Nasser), se adjudicaron la licitación de Enitel, y recientemente, como se dijo más arriba, la empresa de telefonía móvil Telcel de Honduras.

Millicom International Cellular es una sociedad anónima con sede en Luxemburgo formada en 1990 por Industriförvaltnings AB Kinnevik (Kinnevik) y Millicom Incorporated (Millicom). Hasta el 31 de diciembre de 1993 la compañía estaba afiliada a Millicom, que tenía una participación de 49% de las acciones. En esa fecha Millicom se fusionó con MIC-USA Inc., una empresa de propiedad total de MIC, y la compañía comenzó a ser transada en el Nasdaq National Market de los Estados Unidos y en la Bolsa de Luxemburgo. Millicom International Cellular, S. A. (MIC) es un operador internacional de telefonía móvil, especialmente en mercados emergentes. Los activos de la empresa incluyen 17 operaciones de telefonía móvil en 16 países de América Latina, Asia y África. Además, MIC tiene cuatro operaciones de servicios de datos inalámbricos en América Latina y dos más en África y Asia. Provee servicios de banda ancha en ocho países y posee una participación de 12.7% en Tele2 AB, una compañía paneuropea de telecomunicaciones alternativa que ofrece telefonía fija y móvil, red de datos y servicios de internet a 15 millones de personas en 21 países. En Centroamérica, a fines de diciembre de 2001, operaba en El Salvador a través de Telemóvil, con 70% de la propiedad y 374 585 suscriptores; en Guatemala a través de Cor-

cel (55% de las acciones), con 358 281 suscriptores, y en Honduras con 50% de Celtel y 237 629 suscriptores.

### *El CAFTA y las telecomunicaciones en Centroamérica*

A fines de enero de 2004 concluyeron las negociaciones tendientes a aprobar el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés). El acuerdo incluye 22 capítulos y sus respectivos anexos, en los que se estipulan condiciones en cuanto a trato nacional y acceso de mercancías al mercado; reglas de origen y procedimientos de origen; administración aduanera; medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; defensa comercial; contratación pública; inversión; comercio transfronterizo de servicios; servicios financieros; telecomunicaciones; comercio electrónico; derechos de propiedad intelectual; situación laboral; ambiente; transparencia; administración del tratado; solución de controversias; excepciones, y disposiciones finales (Ministerio de Comercio Exterior, 2004).

En el capítulo de telecomunicaciones se sintetiza el esfuerzo de liberalización total del sector en la región. En tal sentido, se garantiza a las empresas de las otras partes: *i*) la posibilidad de comprar o arrendar y conectar una terminal u otro equipo que haga interfaz con una red pública de telecomunicaciones; *ii*) suministrar servicios a usuarios finales, individuales o múltiples por medio de cualquier circuito propio o arrendado; *iii*) conectar circuitos propios o arrendados con redes y servicios públicos de telecomunicaciones en el territorio o mediante las fronteras de esa parte, o con circuitos arrendados o propios de otra persona; *iv*) realizar funciones de conmutación, señalización, procesamiento y conversión de funciones, y *v*) usar protocolos de operación a su elección. En materia de interconexiones, los países se comprometen a que los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones en su territorio suministren, directa o indirectamente, interconexión a proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones de la otra parte, y a que los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones no impongan condiciones o limitaciones discriminatorias o injustificadas a la reventa de servicios públicos de telecomunicaciones. Incluso, el acuerdo garantiza que los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones en su territorio proporcionen portabilidad del número, en la medida técnicamente factible, de manera oportuna, y en términos y

condiciones razonables. En materia de competencia se asegura que los proveedores dominantes en su territorio otorguen a los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones de la otra parte un trato no menos favorable que el que conceden a sus subsidiarios, a sus afiliados o a cualquier proveedor de servicios no afiliado. Específicamente, se comprometen a prevenir la aplicación de subsidios cruzados anticompetitivos y el uso de información obtenida de los competidores con resultados anticompetitivos, así como a poner a disposición de los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones, en forma oportuna, la información técnica sobre las instalaciones esenciales y la información comercialmente relevante que necesitan para suministrar los servicios. Más aún, el acuerdo faculta al organismo regulatorio de telecomunicaciones a exigir que los proveedores dominantes en su territorio ofrezcan acceso a los elementos de red de manera desagregada bajo términos, condiciones y tarifas basadas en el costo, que sean razonables, no discriminatorias y transparentes, y determinar cuáles elementos de red deberán estar disponibles en su territorio y qué proveedores pueden obtener tales elementos, de conformidad con la ley y regulaciones nacionales. Finalmente, las partes se comprometen a que su organismo regulatorio de telecomunicaciones esté separado de cualquier proveedor de servicios públicos de telecomunicaciones, y no sea responsable ante él. Con este fin, cada parte avalará que su organismo regulatorio de telecomunicaciones no tenga interés financiero o mantenga un papel de operador en dicho proveedor.

Aun cuando algunos de los países firmantes, salvo Costa Rica, deberán introducir modificaciones a sus ordenamientos jurídicos, para ninguno de ellos el acuerdo en materia de telecomunicaciones representa un quiebre con la normativa interna existente. Para Costa Rica, por el contrario, dichos cambios significaban quizá el principal obstáculo para la aceptación del tratado. Por este motivo, el acuerdo incluye un anexo que precisa el alcance de las obligaciones que asume el mencionado país. En efecto, el compromiso de Costa Rica sobre el tema de telecomunicaciones se divide en cuatro partes: *i)* en el preámbulo se establece que la apertura será gradual, selectiva y regulada conforme a la Constitución y en estricto apego a los principios de solidaridad y universalidad en el suministro de las telecomunicaciones; *ii)* se dispone la modernización del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), con el compromiso de Costa Rica de promulgar, a más tardar el 31 de diciembre de 2004, un nuevo marco jurídico para fortalecerlo; *iii)* se fijan compromisos selectivos y graduales de apertura del mercado,

de modo que Costa Rica consolida el nivel de apertura del sector al 27 de enero de 2003; se permitirá la competencia en servicios de redes privadas e internet a más tardar el 1º de enero del 2006, y en servicios inalámbricos móviles a más tardar el 1º de enero de 2007, y iv) en cuanto al marco regulatorio, se garantiza que en los servicios de telecomunicaciones, en vigor a partir del 1º de enero de 2006, se cumpla con principios como servicio universal, independencia de la autoridad reguladora, transparencia, interconexión regulada, acceso a redes, uso de las mismas y competencia, entre otros.

Como se observa, no se incluye medida alguna en materia de privatización del ICE ni de liberalización de la telefonía fija, dado que se limita la liberalización de la competencia a los servicios de redes privadas, internet y telefonía móvil, esta última a partir de 2007. No obstante, los compromisos adquiridos han generado una fuerte oposición que puede derivar en que la asamblea legislativa costarricense no apruebe el tratado.

#### LOS MARCOS REGULATORIOS Y DE COMPETENCIA DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL ISTMO CENTROAMERICANO. UN ANÁLISIS COMPARATIVO

##### *Marco institucional de la regulación de las telecomunicaciones*

En el análisis institucional de las entidades reguladoras se debe abordar en primer término el problema de su independencia respecto del gobierno central y los operadores. La justificación inicial de la preocupación en relación con el primero radica en que la fijación de tarifas pudiese quedar expuesta a las necesidades políticas del gobierno en turno. En muchos países de América Latina ese comportamiento causó graves problemas a la provisión de servicios, y en definitiva fueron los usuarios los principales perjudicados al estar sujetos a largas esperas para acceder a los servicios de telefonía local. Esta preocupación ha perdido relevancia debido a la internacionalización de la economía, las obligaciones que plantea la adhesión a la OMC y las condiciones que establecen los marcos regulatorios de la industria o los contratos de concesión, todo lo cual hace muy difícil la fijación política de tarifas. Pese a la consolidación de un marco razonable para la fijación tarifaria, la independencia de las entidades reguladoras mantiene su importancia.

Una excesiva dependencia respecto de la autoridad política puede lle-

var en algunos casos a una “fijación populista” de tarifas o a altas tarifas por efecto de la “captura” de la autoridad política por parte de las empresas. Como contrapartida, una independencia “excesiva” de la autoridad reguladora podría generar una suerte de “irresponsabilidad política”, por lo que sería adecuado que estén sujetos a alguna supervisión del poder ejecutivo pero, al mismo tiempo, es necesario que existan normas claras respecto de la duración en el cargo y las causales de remoción, para también evitar que la entidad regulatoria pueda ser objeto de presiones políticas por parte del poder ejecutivo. Una alternativa es que la autoridad reguladora rinda cuentas al Congreso. No obstante, esta alternativa puede estar reñida con el sistema presidencialista que predomina en los países latinoamericanos.

En Centroamérica acontece un amplio espectro de situaciones (véase el cuadro v.7). Así, en Panamá la autoridad reguladora es totalmente independiente, su nombramiento requiere la ratificación de la Asamblea Nacional y dura un periodo definido en el cargo. Algo similar ocurre en el caso de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aresep) de Costa Rica. Un caso particular de amplia independencia lo constituye la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (Siget) de El Salvador, cuya Junta de Directores está integrada por tres miembros designados por siete años. Sólo uno de ellos es seleccionado por el presidente de la República, uno por el Poder Judicial y el tercero por las asociaciones gremiales del sector privado. En los otros tres casos, las autoridades reguladoras son nombradas ya sea por el presidente de la República o el ministro competente en la materia. En Guatemala y Nicaragua la ley no precisa un periodo determinado de permanencia en el cargo, lo que sugiere que pueden ser removidos con relativa facilidad.

En dos países no existen causales explícitas de remoción y en un tercero no están detalladas, por lo que es probable que las autoridades reguladoras puedan ser removidas sin expresión de causa (cuadro v.7). Por el contrario, en los otros tres casos la ley detalla las causales y en Panamá se le asigna, además, a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia la atribución de cesar en el cargo a quien haya incurrido en las causales que prevé la ley.

Otro aspecto que ha sido discutido ampliamente en el plano internacional se relaciona con el carácter sectorial o multisectorial de las entidades reguladoras. Algunos analistas han defendido las organizaciones sectoriales con el argumento de que sus funciones técnicas son altamente especializadas. En sentido contrario, se aduce que la regulación de las industrias de

CUADRO V.7. Marco institucional de la regulación de las telecomunicaciones en el istmo centroamericano

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Existe autoridad reguladora (AR) separada de los operadores	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep)	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)	Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT)	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel)	Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (Telcor)	Ente Regulador de los Servicios Públicos
Relación de la entidad reguladora con el Poder Ejecutivo	Personería jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y administrativa. No sujeta a los lineamientos del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de las atribuciones que se le otorgan en la ley.	Personalidad jurídica y patrimonio propios; se relaciona con otros órganos del Estado por medio del Ministerio de Economía.	Organismo eminentemente técnico del Ministerio de Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas; independencia funcional para el ejercicio de las atribuciones y funciones que le asigne la ley. Sus disposiciones internas deben ser refrendadas por el ministerio.	Desconcentrada de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas. Opera con independencia técnica, administrativa y presupuestaria.	Organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente del gobierno central en el ejercicio de sus funciones; sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República.	



Autoridad individual o colectiva	Junta Directiva integrada por cinco miembros, quienes durarán en sus cargos todo el período de la administración que los nombró y podrán ser reelegidos. Uno de ellos será el regulador general y presidirá la junta. Nombrados por el Consejo de Gobierno, siempre y cuando no exista objeción de la Asamblea Legislativa.	Junta de tres directores; uno designado por el presidente, el cual la preside y ejerce las funciones de superintendente; un director electo por las asociaciones gremiales del sector privado y un director nombrado por la Corte Suprema de Justicia. Designados de forma escalonada. Los directores durarán siete años en sus funciones, y podrán ser reconfirmados o reelectos en sus cargos.	Unipersonal: superintendente nombrado por el Ministro de Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas	Consejo de tres miembros nombrados por el presidente de la República; permanecen cuatro años en funciones pueden ser designados por periodos adicionales.	Director general	Junta directiva de tres miembros, nombrados por el órgano ejecutivo y ratificado por la Asamblea Legislativa por cinco años. Los miembros eligen al presidente por un período de dos años; hay reelección.
Causales para cese de funciones	Pueden ser removidos por el Poder Ejecutivo sólo por las causales que	Causales precisadas por la ley	Pueden ser removidos de sus cargos por el presidente ("cuando ello	Pueden ser removidos previa decisión de la Sala Tercera de lo Contencioso		Podrán ser removidos previa decisión de la Sala Tercera de lo Contencioso

CUADRO V.7. Marco institucional de la regulación de las telecomunicaciones (continuación)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
	detalla la ley y con un debido proceso.			sea procedente de conformidad con esta Ley", bajo condiciones que no son detalladas).		Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, basada en las causales de remoción que señala la ley.
Autoridad sectorial o multisectorial	Multisectorial	Multisectorial (electricidad y telecomunicaciones)	Unisectorial	Unisectorial	Unisectorial	Multisectorial
Modalidad de financiamiento	Cánones aplicados a los diversos servicios públicos regulados, los cuales deberán ser aprobados por la Contraloría. Presupuesto público.	Presupuesto público e ingreso por cargos, cánones y derechos obtenidos por el ejercicio de sus actividades	Ingresos por multas, donaciones y presupuesto público	Presupuesto público	Ingresos que perciba por concepto de derechos y tasas, multas y uso del espectro eléctrico, y presupuesto público.	Tasa por los servicios de control, vigilancia y fiscalización a cargo de las empresas prestadoras y presupuesto público.
Autoridad competente	Ley específica (3226) confiere concesión	SIGET	SIT	Conatel	Telcor	Consejo de Gabinete,

indefinida al ICE.

para la  
concesión de  
licencias y ad-  
ministración  
de espectro  
eléctrico

concesiones tipo A  
(régimen de  
exclusividad  
temporal, o a un  
número limitado  
de concesionarios),  
previo informe  
favorable del Ente  
Regulador; y al  
Ente Regulador,  
otorgar las  
concesiones  
tipo B.

Papel de la AR en  
la regulación de  
interconexiones

Resolver los  
conflictos en  
materia de  
interconexión  
que se susciten  
entre los  
operadores.

Dirimir las  
controversias  
entre los  
operadores  
surgidas por  
el acceso  
a recursos  
esenciales.

Resolver los  
conflictos en  
materia de  
interconexión  
que se  
susciten  
entre los  
operadores.

En caso de  
que no exista  
acuerdo,  
Telcor  
decidirá los  
términos del  
contrato de  
interconexión  
con tarifas  
competitivas  
y ordenará la  
interconexión  
so pena de  
imponer las  
sanciones  
del caso.

Arbitrar conflictos  
entre las empresas  
prestadoras  
de los servicios.

CUADRO V.7. Marco institucional de la regulación de las telecomunicaciones (conclusión)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Papel de la AR respecto de la competencia		Informar a la autoridad respectiva de la existencia de prácticas que atenten contra la libre competencia		Promover la competencia en la prestación de los servicios de telecomu- nicaciones; asegurar igual- dad de acceso	En los casos en que se descubran prácticas restrictivas del régimen de libre competencia, Telcel podrá exigir la información necesaria y adoptar las medidas co- rrectivas per- tinentes, de cumplimiento obligatorio para los titu- lares de las concesiones o licencias	Promover la competencia y la eficiencia en las actividades de los servicios públicos e investigar posibles conductas monopolísticas, anticompetitivas o discriminatorias, cuando considere que pueden ir en contra del interés público
Principales funciones	Fija precios y tarifas; vela por el	Aprobar tarifas; dictar normas y estándares	Administrar el registro de telecomuni-	Emitir regulaciones con respecto	Emitir normas técnicas, fijar y autorizar	Verificar el cum- plimiento de los niveles de calidad

cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima	técnicos; dirimir conflictos entre operadores	caciones	a las tarifas que podrán cobrar los operadores de servicios de telecomunicaciones, cuando no sean brindados en condiciones competitivas; emitir las regulaciones y normas de índole técnica; promover la inversión privada. Clasificar los servicios de telecomunicaciones; determinar si los servicios de telecomunicaciones se prestan en condiciones de competencia	tarifas, así como las normas, la regulación, la planificación técnica, la supervisión, la aplicación y el control del cumplimiento de las leyes que rigen la instalación, interconexión, operación y prestación de los servicios de telecomunicaciones y servicios postales	de los servicios; reglamentar la aplicación de principios generales, metodologías y fórmulas de cálculo de tarifas
--	---	----------	--	---	--

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); elaboración propia a partir de la normativa de cada país.

infraestructura pública requiere, principalmente, conocimientos en el campo de la regulación económica, comunes en consecuencia a todos los sectores. Luego, al existir una debilidad congénita en el Estado para estructurar equipos capacitados y mantenerlos, resulta más razonable reunir los pocos recursos humanos en una entidad multisectorial. De esta forma, sería posible constituir equipos capaces de enfrentar los desafíos de la regulación. Esta proposición facilita además la necesaria homogeneidad intersectorial en la aplicación de las políticas reguladoras.

En el istmo centroamericano existen organismos sectoriales en tres países (Guatemala, Honduras y Nicaragua). En El Salvador, la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) es competente en los campos de la electricidad y las telecomunicaciones. En el caso de las entidades multisectoriales, se observan dos modalidades distintas. El Aresep<sup>15</sup> de Costa Rica tiene facultades en materia tarifaria respecto de prácticamente todos los servicios, cuyos precios son fijados por la autoridad. En cuanto al Ente Regulador de Servicios Públicos de Panamá, está concentrado en cuatro servicios y tiene competencia en todas las materias.

Otro aspecto relevante del análisis de la institucionalidad regulatoria en la región revela dos modalidades de financiamiento de su operación: el presupuesto público y el financiamiento por parte de las propias empresas reguladas sobre la base de cánones, derechos, tasas y multas. Desde el punto de vista de los principios fiscales se critica esta última modalidad, pues se aparta del precepto de que no resulta conveniente que los ingresos públicos tengan fines específicos. Algunos temen, además, que ese mecanismo extreme el celo fiscalizador de las autoridades reguladoras.

Cabe analizar también el papel de la autoridad reguladora en las concesiones. Sin duda es singular el caso de Costa Rica, que carece de un mecanismo de otorgamiento de concesiones para la operación de servicios de telecomunicaciones y para el acceso al uso del espectro radioeléctrico. Ello está asociado a la existencia de la ley 3226, que confiere una concesión indefinida al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). En el resto de los países, las entidades reguladoras tienen bajo su responsabilidad esta materia, con la única excepción de Panamá, donde corresponde al Consejo de Gabinete otorgar concesiones de tipo A, esto es, concesiones otorgadas bajo el régimen de exclusividad.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Este caso plantea la duda respecto de la existencia de una suerte de dispersión del foco de atención de la organización al deber regular un número tan alto de servicios.

<sup>16</sup> Sobre este aspecto se abunda más adelante.

El análisis de la organización y las competencias de las instituciones reguladoras permite observar no sólo sus propias características, sino que además aporta indicaciones importantes respecto de las características de la operación de los mercados. Así, con la sola excepción de Costa Rica, que por las razones señaladas carece de legislación al respecto, los entes reguladores asumen un papel relevante en la resolución de los conflictos generados por la interconexión de las redes de telecomunicaciones. El mecanismo predominante en la región se caracteriza por confiar primero en la capacidad de los propios operadores para resolver estos conflictos. En términos generales, éste puede ser un sistema eficiente cuando las empresas en cuestión son de un tamaño relativamente similar. No obstante, cuando los operadores presentan diferencias sustanciales de tamaño y poder relativo, el mecanismo de autorregulación puede favorecer comportamientos anticompetitivos. En tal sentido, una acción con mayor iniciativa de la entidad reguladora sería benéfica para el desarrollo competitivo del sector:

El sector de telecomunicaciones, otrora una industria con características de monopolio natural, está transitando aceleradamente hacia un escenario competitivo. Es por ello que los requerimientos regulatorios que todavía plantea el sector, por la presencia generalizada de empresas con gran poder de mercado, convergen con la necesidad de supervisar el desenvolvimiento de la competencia en la medida en que nuevas empresas ofrecen sus servicios. Por esta razón cuatro de las entidades reguladoras de las telecomunicaciones, como se observa en el cuadro v.1, tienen facultades en materia de competencia. En el caso de El Salvador, las exigencias se limitan a informar a la autoridad respectiva sobre la existencia de prácticas anticompetitivas. Lamentablemente, todavía no ha sido posible aprobar una ley de competencia que cree un organismo especializado, por lo que el requerimiento no resulta fácil de llevarse a cabo. En Guatemala, la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) debe promover la competencia y asegurar la igualdad de acceso. En Nicaragua, y particularmente en Panamá, la ley asigna con mayor fuerza a la entidad reguladora la tarea de promover la competencia, y vigilar y sancionar las conductas anticompetitivas de los operadores.

La globalización en que se desenvuelven las economías de la región —como resultado de los procesos de apertura a los flujos comerciales y financieros internacionales, de los procesos de integración económica, del establecimiento de tratados de libre comercio y de la mayor relevancia de la OMC— ha traído consigo en Costa Rica y Panamá la promulgación de leyes

de competencia y la creación de entidades especializadas. En los otros países de la región existen varias iniciativas legales que buscan alcanzar un objetivo similar. En Costa Rica, la norma ha excluido a la Comisión de Promoción de la Competencia de responsabilidades en el campo de las telecomunicaciones debido a la existencia de normas que asignan al ICE amplias facultades en este campo. En Panamá las responsabilidades en materia de competencia radican exclusivamente en el Ente Regulador, sin perjuicio de las facultades globales en la materia que competen a la Comisión de Libre Competencia y Asuntos de Consumidor (Clicac). La pregunta que plantean algunos analistas es si no resultaría adecuado traspasar estas facultades a la Clicac por su especialización en política de competencia.

Este último no es un asunto de fácil resolución. En los países en que coexisten ambas instituciones se generan conflictos cuando surgen problemas entre los operadores.<sup>17</sup> Analistas sostienen que la responsabilidad respecto de la política de competencia debe radicar en la entidad reguladora, pues los comportamientos anticompetitivos se generan en torno a cuestiones de gran complejidad técnica, como las interconexiones, los subsidios cruzados entre servicios y las políticas tarifarias. En contra, se argumenta que los problemas del sector de telecomunicaciones son progresivamente los propios de los mercados competitivos y que, en consecuencia, las responsabilidades deben ser transferidas a los organismos de defensa de la competencia. Quizá la experiencia más radical en este tema sea la de Nueva Zelandia, donde la ley designó a la Comisión de Competencia como la única responsable de los temas de competencia en un contexto de plena desregulación de los mercados. No obstante, las dificultades para resolver oportunamente los problemas entre los operadores de telecomunicaciones, en particular los referidos a los temas de interconexión, llevó a que en la reforma de la ley de telecomunicaciones de 2001 se creara la figura del comisariado de telecomunicaciones en el seno de la Comisión de Competencia, con las siguientes funciones: *i)* resolver las controversias sobre accesos, y

<sup>17</sup> Algo interesante sucedió en Chile. En el caso de los *beauty contest* desarrollados por la Subsecretaría de Telecomunicaciones para asignar el espectro radioeléctrico, los organismos antimonopólicos han considerado anticompetitivas las bases del concurso y ordenado su modificación. Esta intervención fue juzgada por la Subsecretaría como una intromisión indebida, ya que consideraba que el número de licencias y el tamaño del espectro de banda que sería asignado a cada adjudicatario constituía un problema técnico sobre el cual la ley le adjudicaba competencias exclusivas. Por el contrario, los organismos antimonopólicos sostuvieron que las bases afectaban el futuro de la competencia en el sector y en tal medida, sobre la base de sus atribuciones generales, podían y debían intervenir en la materia.



ii) hacer recomendaciones al ministro de Comunicaciones para nuevas designaciones o especificaciones, entre otras.<sup>18</sup> El comisionado de telecomunicaciones es un especialista que dispone de un equipo altamente capacitado. Al tomar decisiones respecto de los servicios designados o de la asignación de los costos del servicio universal, así como al preparar proposiciones al ministro sobre modificación de la lista de servicios designados y/o especificados, el comisionado de telecomunicaciones debe estar auxiliado por otros dos comisionados que aporten sus puntos de vista. En relación con este último aspecto, el ministro sólo puede aceptar o rechazar la lista propuesta. Contra las decisiones de la comisión se puede apelar ante la Alta Corte de Justicia, pero sólo en materias legales y no en aspectos fácticos (Geradin y Kerf, 2003).

En el Reino Unido se estudió la posibilidad de que la Oftel, organismo regulador de las telecomunicaciones, se fusionara con la entidad de competencia. En general, la experiencia internacional permite observar que al menos en el mediano plazo, el camino neozelandés presenta riesgos elevados, como muestra la propia marcha atrás que en este campo experimenta dicho país. En efecto, el periodo de tránsito desde el monopolio regulado al escenario competitivo es más complejo y prolongado de lo que pareció inicialmente. Por consiguiente, la regulación del sector aún será necesaria por mucho tiempo. Sin embargo, esto no significa que sea conveniente que las entidades de promoción de la competencia sean excluidas de responsabilidades. Por el contrario, existen aspectos en que su intervención es indispensable. De lo que se trata es de definir con precisión las respectivas áreas de responsabilidad; compartir y coordinarse en aquellas áreas grises, y buscar colaborar evitando que las operadoras utilicen las legítimas diferencias entre estas instituciones para obtener éxitos en sus conflictos con otros operadores.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Por servicios especificados (*specified services*) se debe entender que sus proveedores deberán mantener una serie de condiciones técnicas para asegurar acceso oportuno y sin discriminación. Por su parte, el concepto de servicios designados obliga a sus proveedores a mantener reglas de tarificación clara al prestar servicios de acceso. Entre estos servicios se cuentan: i) interconexión con la red fija de Telecom (empresa dominante); ii) interconexión con las redes fijas de otros operadores; iii) reventa de servicios al detalle; iv) portabilidad del número, y v) preselección de los operadores móviles en la red fija de Telecom (Geradin y Kerf, 2003).

<sup>19</sup> En un informe reciente de la OCDE se sostiene: "En todos los países de la OCDE, la ley genérica de competencia se aplica totalmente al sector de telecomunicaciones. Como resultado, la mayoría de las autoridades reguladoras nacionales comparten su jurisdicción con las autoridades de competencia, planteando la necesidad de coordinación y a menudo cooperación explícita. Los casos de competencia en las telecomunicaciones son muy comunes, especialmente diferentes formas de abuso de posición dominante, tales como denegación de acce-

*El sistema de concesiones y la clasificación de los servicios  
en las telecomunicaciones del istmo centroamericano  
a la luz de la experiencia internacional*

En el terreno de las concesiones es donde plantea mayores complejidades y desafíos la transición desde la prestación monopolista de los servicios de telecomunicaciones al escenario competitivo. El propio concepto de concesión resulta extremadamente complejo. Precisamente, en su origen el término de concesión deriva de considerar esta industria, además de otros sectores (el eléctrico y el de agua potable), como servicios esenciales de titularidad estatal y en tal sentido asimilables al concepto de servicio público.<sup>20</sup> Este enfoque está estrechamente vinculado con la provisión monopolista de estos servicios. Por consiguiente, la pregunta central que se debe dilucidar es en qué sentido el concepto de concesión mantiene su relevancia cuando el Estado opta por un modelo de provisión competitiva de los servicios y asigna al mercado la potestad de definir las condiciones de su prestación.

En el cuadro v.8 se muestra en detalle cómo los distintos países de la región conciben y tratan las concesiones. En términos generales, el concepto de concesión se utiliza para designar la autorización a fin de operar servicios de telecomunicaciones. No obstante, su significado varía entre los países. En El Salvador, la concesión permite la explotación de los servicios de

so a instalaciones esenciales, predación, ventas atadas y empaquetamiento. Ningún país ha reportado exención o excepción alguna en la aplicación de la ley de competencia en el sector. Australia tiene una norma especial en la ley de competencia que refuerza su aplicación en el sector; aun cuando estas normas no han sido muy usadas y existen proposiciones que recomiendan su remoción. En casi todos los países de la OCDE, tanto la agencia reguladora como la autoridad de competencia tienen alguna responsabilidad en el control de los comportamientos anticompetitivos en la industria de telecomunicaciones. La jurisdicción compartida plantea la necesidad de coordinación. La República de Corea, los Países Bajos, la República Checa y Noruega mencionan explícitamente acuerdos de cooperación y coordinación. México también ha considerado la importancia de ampliar la cooperación y coordinación entre ambas autoridades. En los Países Bajos y otros países ambas autoridades han producido publicaciones conjuntas y han establecido equipos conjuntos para el monitoreo de la industria" (traducción del autor) (OCDE, 2002).

<sup>20</sup> En el caso de España, se ha transitado desde un esquema en que la ley consideraba las telecomunicaciones como "servicios esenciales de titularidad estatal", y que por tanto requerían de una concesión entendida como técnica específica de habilitación de actividades privadas de corte más contractual, a uno donde se califica a las telecomunicaciones de "servicios de interés general", que requieren simplemente de autorizaciones generales y licencias individuales (Sanz, 1999).

telefonía en términos genéricos. Al mismo tiempo, se utiliza el concepto de autorización para designar el uso del espectro radioeléctrico.

En Panamá, el concepto de concesión designa el “documento” que asigna el derecho a operar o explotar los servicios de telecomunicaciones y utilizar frecuencias asignadas a los operadores. En este caso, se distingue entre concesiones de tipo A, esto es, las otorgadas bajo el régimen de exclusividad y sujetas a compromisos específicos de la empresa en materia de inversión y cobertura. Es esta acepción la que se asemeja al concepto tradicional de concesión. Las concesiones tipo B son las que se otorgan a todos los solicitantes que reúnan los requisitos en régimen de competencia.

En Guatemala se utiliza el término concesiones para designar la potestad de prestar servicios públicos. Se diferencia entre las concesiones para servicios básicos finales y para servicios de portadores (LD). Sobre esta última distinción se amplían consideraciones más abajo. El concepto de autorización, por su parte, se refiere a la provisión de títulos que representan el derecho de usufructo de las frecuencias radioeléctricas.

En Honduras la concesión permite la operación de los servicios de telecomunicaciones y la licencia el uso del espectro radioeléctrico. Nicaragua utiliza el concepto de concesión para la explotación de los servicios de telecomunicaciones y el de “permiso” para instalaciones que requieren la asignación de frecuencias. En el caso de Costa Rica, no se cuenta con una normativa en esta materia.

Más allá del término utilizado, el análisis comparado del tratamiento de las “autorizaciones”<sup>21</sup> arroja diferencias respecto de su contenido. El Salvador representa el enfoque más liberal en la materia. La norma considera la concesión como un bien privado. En consecuencia, tanto las propias frecuencias como su asignación geográfica son transferibles y fragmentables en el tiempo. Se trata, por tanto, de un enfoque que si bien mantiene el término tradicional está designando un tipo de instrumento jurídico muy distinto. Esta perspectiva es congruente con la existencia de una concesión genérica cuyo objetivo es que las empresas presten todos los servicios de telecomunicaciones que estimen conveniente. En cambio, en Honduras se prohíbe la transferencia de concesiones, permisos o licencias sin la autorización previa de la Conatel. Más aún, la legislación determina que el derecho a utilizar una frecuencia quedará afectado al servicio de telecomunicaciones para el cual se conceda, y se prohíbe utilizarlo para

<sup>21</sup> Se utiliza el término de manera genérica en el sentido de autorización para explotar servicios de telecomunicaciones y el usufructo del espectro radioeléctrico.

CUADRO V.8. Sistema de concesiones en las telecomunicaciones en el istmo centroamericano

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Concepto de concesión y plazos de otorgamiento	<p>Concesión para la explotación del servicio de telefonía otorgado por un plazo de 30 años renovable.</p> <p>Concesiones y autorizaciones para la explotación del espectro; serán otorgadas por un plazo de 20 años.</p>	<p>Acto jurídico-administrativo mediante el cual el Estado, a través de Conatel, cede a una persona natural o jurídica la potestad de prestar los servicios públicos de telecomunicaciones que han sido clasificados como servicios portadores y como servicios finales básicos.</p> <p>Licencia acto jurídico-administrativo mediante el cual Conatel autoriza el uso de frecuencias radioeléctricas para la explotación de diferentes servicios de telecomunicaciones.</p>	<p>La prestación de servicios de telecomunicaciones requiere concesión, licencia, permiso o registro otorgado por Conatel.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, los servicios que necesiten para su prestación del uso del espectro radioeléctrico requerirán, además, licencia otorgada por Conatel.</p> <p>Las concesiones no podrán exceder de 25 años; los permisos de 15 años y los registros de cinco años. Estos plazos, sin embargo,</p>	<p>La concesión es un contrato mediante el cual Telcor otorga a una persona natural o jurídica el derecho a un servicio de telecomunicaciones, previamente calificado como servicio público.</p> <p>Se requerirá un permiso de Telcor para el establecimiento de instalaciones que necesiten la asignación de frecuencias radioeléctricas y que no hayan sido específicamente autorizadas en las concesiones y licencias, así como las de los</p>	<p>Documento mediante el cual el Estado otorga a una persona natural o jurídica el derecho a utilizar o explotar servicios de telecomunicaciones: i) para el uso de las frecuencias asignadas a las telecomunicaciones otorgadas por 20 años renovables por periodos similares; ii) para la operación y explotación de servicios de telecomunicaciones.</p>

El aprovechamiento de las bandas de frecuencias reguladas será asignado mediante títulos que representan el derecho de usufructo; podrá ser arrendado y/o enajenado total o parcialmente. Su transferencia se efectuará mediante endoso e inscripción correspondiente en el Registro de Telecomunicaciones (RT). Serán otorgados por un plazo de 15 años, prorrogables por periodos iguales.	podrán renovarse antes de su vencimiento. <sup>a</sup>	operadores de redes privadas. La operación de los servicios de interés general y de interés especial requiere una licencia otorgada por Telcor. <sup>b</sup> El otorgamiento de una concesión o licencia incluirá la asignación de frecuencias radioeléctricas que sean necesarias para la prestación del servicio. El operador podrá solicitar de manera justificada otras frecuencias que requiera para la instalación de equipo para el desarrollo de su red y para la expansión de los servicios.
Regulaciones del espectro radioeléctrico	La atribución de frecuencias está contenida en el Plan	El espectro radioeléctrico es un bien del dominio
La SIGET deberá elaborar y actualizar el	Se establece el RT, administrado por la SIT. Los operadores	El Ente Regulador establecerá el

CUADRO V.8. Sistema de concesiones en las telecomunicaciones (continuación)

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<p>Cuadro Nacional de Atribución<sup>c</sup> de Frecuencias (CNAF), que contendrá la atribución y adjudicación de las diferentes bandas del espectro radioeléctrico para los diferentes servicios, así como las normas y condiciones para su utilización, sin determinar el tipo de tecnología que se utilizará. El CNAF deberá respetar las</p>	<p>de redes comerciales de telecomunicaciones, titulares de derechos de usufructo del espectro radioeléctrico, usuarios de bandas de reserva estatal y radioaficionados deberán inscribirse en éste antes de iniciar operaciones o ejercer sus respectivos derechos.</p>	<p>Nacional de Atribución de Frecuencias. Este documento es de carácter normativo técnico y contiene los cuadros de atribución de frecuencias a los diferentes servicios de telecomunicaciones, así como las normas técnicas generales para su uso. Incluirá la indicación de la clase y categoría de los servicios de telecomunicaciones para cada una de las bandas de frecuencia.<sup>d</sup></p>	<p>público sujeto al control del Estado. La administración y regulación del espectro radioeléctrico corresponde a Telcor. En consecuencia, tendrá a su cargo la asignación de frecuencias radioeléctricas y el otorgamiento de licencias para la instalación y operación de estaciones transmisoras y transceptoras que lo utilicen.</p>	<p>Plan Nacional de Atribución de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico, separando las frecuencias destinadas a los servicios de telecomunicaciones, de las destinadas a otros servicios no reglamentados en la ley.</p>	

normas y recomendaciones pertinentes emitidas por la UIT, sin impedir el uso alternativo del espectro por diferentes tecnologías.

Restricciones en el otorgamiento de concesiones

El derecho de explotación derivado de las concesiones otorgadas por la SIGET para el uso del espectro es un bien privado; puede ser transferible y además fragmentable en el tiempo, tanto en las frecuencias como en el espacio geográfico. Los derechos de terceros	Ninguna: las condiciones contractuales, así como los precios para la prestación de toda clase de servicios comerciales de telecomunicaciones, serán libremente estipulados entre las partes y no estarán sujetos a regulación ni aprobación por autoridad estatal, excepto por lo que se relaciona con el acceso a recursos esenciales, lo cual queda sujeto a lo prescrito en esta ley.	El derecho a utilizar una frecuencia quedará afectado al servicio de telecomunicación para el cual se conceda y no se podrá utilizar para fines distintos de los expresamente autorizados. <sup>4</sup> Las concesiones, permisos o licencias no podrán ser transferidos a terceras personas sin la previa autorización escrita de la Conatel. Los gobiernos extranjeros no	Las licencias sólo se otorgarán a personas naturales o jurídicas nicaragüenses. En el caso de sociedades anónimas de capital social, éstas deberán estar constituidas por lo menos con 51% de nacionales nicaragüenses. Este capital social y sus reformas deberán ser reportados a Telcor. En ningún caso se podrá vender, ceder, hipotecar o, en manera alguna, gravar o transferir la	El derecho a utilizar una frecuencia o bandas de frecuencias quedará afecto al servicio de telecomunicaciones para el cual se conceda. Los concesionarios de servicios de telecomunicaciones no podrán utilizar las frecuencias asignadas para fines distintos de aquellos autorizados en las correspondientes concesiones. Se autoriza la participación mayoritaria privada
---	--	---	--	--

CUADRO V.8. Sistema de concesiones en las telecomunicaciones (continuación)

	Costa Rica				Panamá			
	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua				
Mecanismos de asignación de concesiones	derivados de actos celebrados con los concesionarios se extinguen a consecuencia de la terminación de la concesión.		podrán participar en forma directa en la prestación de servicios de telecomunicaciones.	concesión, licencia, permisos y autorizaciones y los derechos en ellos conferidos.	extranjera en el capital de las empresas, pero no si tiene dominio, control o participación mayoritaria un gobierno extranjero.			
	El de servicio de telefonía se otorga automáticamente con el solo cumplimiento de los requisitos de inscripción establecidos en el reglamento. Las concesiones se otorgarán sin limitación alguna en	Frente a una solicitud, si no existen problemas técnicos ni otros interesados, la SIT otorgará directamente el derecho de usufructo de la banda solicitada, ordenando su inscripción en el RT. En caso de existir otros interesados, se realizará una	El otorgamiento de una concesión se hará mediante el procedimiento de licitación pública.	La telefonía celular es un servicio de interés general; su licencia se otorgará a través de un proceso de licitación pública.	Las concesiones tipo A se otorgarán mediante licitación pública a la empresa que presente la oferta más alta por el derecho a la concesión, siempre que haya aceptado el contrato de concesión y el pliego de cargos. Las concesiones tipo B se otorgarán sin la formalidad de			



cuan-  
to a can-  
ti-  
dad y ubi-  
ca-  
ción,  
y podrá exis-  
tir  
más de una con-  
ce-  
sión en la  
misma área geo-  
grá-  
fica. Cual-  
quier per-  
so-  
na que desee explo-  
tar una parte  
del espectro de  
uso re-  
gu-  
la-  
do, de-  
berá so-  
li-  
ci-  
tar a la SIGET la  
re-  
spec-  
ti-  
va  
con-  
ce-  
sión. Las  
con-  
ce-  
siones  
para el uso del  
es-  
pec-  
tro se-  
rán  
ven-  
di-  
das al in-  
te-  
re-  
sa-  
do al pre-  
cio que se  
de-  
ter-  
mi-  
ne con-  
for-  
me al re-  
gla-  
men-  
to en la  
me-  
di-  
da que  
exis-  
ta in-  
for-  
me  
téc-  
ni-  
co fa-  
vo-  
ra-  
ble y que no  
ha-  
ya otros in-  
te-  
re-  
sa-  
dos. En caso  
de exis-  
tir otros

subasta pú-  
blica y se  
podrá frac-  
cio-  
nar la  
ban-  
da so-  
li-  
ci-  
ta-  
da,  
siem-  
pre que se  
con-  
side-  
re que esto  
es ne-  
ce-  
sa-  
rio para  
pro-  
mo-  
ver la  
com-  
pe-  
ten-  
cia en el  
mer-  
ca-  
do de te-  
leco-  
mu-  
ni-  
ca-  
cio-  
nes. Se  
ad-  
ju-  
di-  
ca-  
rá siem-  
pre  
a la per-  
so-  
na que  
ha-  
ya ofe-  
re-  
ci-  
do el  
me-  
jor pre-  
cio.

li-  
ci-  
ta-  
ción pú-  
blica a  
to-  
do el que re-  
ta-  
ma  
los re-  
qui-  
si-  
tos  
es-  
ta-  
ble-  
ci-  
dos en las  
nor-  
mas vi-  
gen-  
tes en  
ma-  
te-  
ria de  
te-  
leco-  
mu-  
ni-  
ca-  
cio-  
nes.

CUADRO V.8. Sistema de concesiones en las telecomunicaciones (conclusión)

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
------------	-------------	-----------	----------	-----------	--------

interesados, se realizará una subasta pública y se adjudicará a la mejor oferta económica.

<sup>a</sup> Las concesiones y licencias se otorgarán, como regla general, sin derecho de exclusividad. Se excluyen los casos en que, por razones económicas o técnicas, se justifique que sean otorgadas en exclusividad temporal a un número limitado de operadores.

<sup>b</sup> Se entiende por servicios públicos aquellos que son esenciales, de utilidad e importancia para la generalidad de los habitantes del país. Los servicios públicos deben ofrecerse bajo condiciones específicas de operación y esquema tarifario aprobado por Telcor, sobre una base regular, continua, en condiciones de igualdad y a un precio justo. Servicios de interés general son aquellos que, sin ser servicios públicos esenciales, se ofrecen al público bajo un esquema tarifario aprobado por Telcor o se les puede permitir libertad en la contratación con usuarios. En cualquier caso, deben ser ofrecidos en condiciones de igualdad, regularidad y continuidad. En esta categoría se incluyen los servicios de telefonía celular; la radio, la televisión abierta y la televisión por suscripción. También se considera dentro de esta categoría la transmisión de datos y la comunicación de paquetes con independencia del servicio de valor agregado a que se destinen. Servicios de interés especial son aquellos que pueden ser ofrecidos por un operador a un número determinado de usuarios de conformidad con las normas jurídicas aplicables. Podrán conectarse con la red telefónica pública previo acuerdo con su operador. En esta categoría se encuentran la radiolocalización móvil de personas, los servicios de enlaces troncalizados, la radiodeterminación y las estaciones terrenas o telepuertos para comunicaciones por satélite.

<sup>c</sup> Se entenderá por atribución de una banda de frecuencia, la inscripción de dicha banda en el CNAF para que sea utilizada por uno o varios servicios de radiocomunicación o por el servicio de radioastronomía en condiciones específicas. Para los mismos efectos, se entenderá como adjudicación de una banda de frecuencias o de un canal radioeléctrico, la inscripción de un canal determinado en un plan de utilización de frecuencias adoptado por la SIGET, para ser utilizado para un servicio de radiocomunicación, según condiciones específicas.

<sup>d</sup> Presidente de la República de Honduras (2002).

<sup>e</sup> La ley clasifica los servicios de telecomunicaciones.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); elaboración propia sobre la base de la normativa de cada país.

finés distintos de los expresamente autorizados. En este contexto, Honduras clasifica los servicios de telecomunicaciones en: *i)* servicios portadores; *ii)* servicios finales, que comprenden los servicios básicos y los servicios complementarios; *iii)* servicios de valor agregado, y *iv)* servicios de radio-comunicaciones y difusión.<sup>22</sup> En consecuencia, para la prestación de cada servicio se requieren concesiones específicas.

El contraste entre estos dos países plantea la pregunta de cómo tratar los servicios de telecomunicaciones. El análisis de los casos de los Estados Unidos y la Unión Europea sirve para aclarar las opciones que enfrentan los países de la región en esta materia. El contraste entre estas dos áreas también plantea la pregunta de cómo tratar los servicios de telecomunicaciones. La existencia en los Estados Unidos, hasta 1984, de una empresa, la AT&T, cuya operación resultaba prácticamente un sinónimo del sistema de telecomunicaciones de ese país, determinaba que las distinciones entre telefonía local y larga distancia remitieran básicamente a diferencias tarifarias<sup>23</sup> y a las distintas condiciones tecnológicas de las redes.<sup>24</sup> No obstante, la separación entre los servicios de telefonía local y de larga distancia se hizo más precisa y relevante cuando el juez Harold Greene aprobó el arreglo alcanzado por el Departamento de Justicia y dicha empresa que condujo a la desestructuración del monopolio nacional de las telecomunicaciones.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Servicios portadores son aquellos que tienen capacidad únicamente para el transporte de señales entre dos o más puntos definidos de la red de telecomunicaciones y que permiten la prestación de servicios finales, de difusión y de valor agregado. Tienen tal carácter los servicios de larga distancia nacional e internacional y los locales. Servicios finales son los que hacen posible una completa comunicación entre los usuarios. Forman parte de los mismos los servicios básicos de telefonía, télex, telégrafos, teléfonos públicos y telefonía móvil celular, y los servicios complementarios de transmisión y conmutación de datos, troncalizado y "busca personas". Servicios de valor agregado son los que, utilizando como soporte servicios portadores, finales o de difusión, o cualquier combinación de éstos, sin emplear infraestructura propia de transmisión añaden alguna característica o facilidad al servicio que les sirve de base para satisfacer nuevas necesidades específicas. Forman parte de este grupo los facsímiles, el teletexto, el videotexto, las videoconferencias, el acceso a base de datos, los telemandos, la teleacción y los demás que determine la Conatel.

<sup>23</sup> La visión de que eran los sectores más acomodados los que hacían uso con mayor frecuencia de los servicios de telefonía de larga distancia nacional e internacional llevó a fijar altas tarifas para dichos servicios, para subsidiar el servicio telefónico local y en particular el servicio universal, objetivo central de las telecomunicaciones en los Estados Unidos.

<sup>24</sup> Estas diferencias se profundizan con la aparición de los sistemas de microondas, redes satelitales y, más recientemente, redes de fibra óptica utilizadas para las comunicaciones de larga distancia.

<sup>25</sup> La decisión se conoció como la *Modification of Final Judgement*.

Por efecto de dichos acuerdos, la empresa se dividió en una operadora prestadora de servicios de larga distancia y de valor agregado, que mantiene la denominación de AT&T y que desde entonces no puede operar en la telefonía local, y en monopolios regionales (las llamadas *baby bells*) que se hacen cargo de la telefonía local, a las cuales se les prohíbe expresamente incursionar en la telefonía de larga distancia y en la prestación de servicios de valor agregado. Al institucionalizarse la distinción entre estos dos servicios, se optó por mantener la concesión exclusiva en telefonía local, pero la larga distancia se abrió a la competencia. La separación entre los segmentos refleja la presencia, desde la década de los sesenta, de empresas de larga distancia que operan con costos competitivos respecto de la AT&T.<sup>26</sup> Si bien los cambios tecnológicos abren posibilidades, las distinciones remiten a decisiones regulatorias y de competencia.

Si los cambios tecnológicos de los años setenta y ochenta permitieron la introducción de la distinción reguladora entre servicios locales y de larga distancia, los cambios de la década de los noventa han obligado a replantearse el problema. En los Estados Unidos empezó a resultar a todas luces inconveniente restringir el acceso a empresas tan importantes como las *baby bells* a los servicios de LD y a los nuevos servicios de valor agregado. Del mismo modo, las empresas que veían bloqueada su operación en la LD encontraban dificultades para la prestación de sus servicios de valor agregado al no tener un acceso directo a los usuarios. Pero más importante aún, el proceso de convergencia entre las distintas redes y servicios, producto de la digitalización y el desarrollo de la informática, hizo más eficiente y beneficioso para los usuarios la configuración de operadores universales. En ese sentido, la reforma de la Telecommunications Act de 1996 representa un giro en relación con el escenario competitivo reflejado en la Modification of Final Judgement de 1982, que se consumó en enero de 1984. La reforma legal abrió la posibilidad de que los monopolios regionales pudiesen operar en otros segmentos de las telecomunicaciones, con la condición de que demostraran que existía competencia en sus zonas de concesión.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> En el mismo sentido, en el caso de Chile, país pionero en América Latina en la introducción de competencia en larga distancia, la ley distingue las empresas de servicio público telefónico de aquellas de servicios intermedios de telecomunicaciones que pueden operar como portadores o empresas de LD. La distinción refleja la evolución histórica, ya que tradicionalmente habían existido dos empresas monopolistas, una en telefonía local y otra en LD, y, más importante todavía, la decisión reflejada en la reforma legal de 1994 de operar la larga distancia de forma competitiva manteniendo la regulación de la telefonía local fija.

<sup>27</sup> Sobre este aspecto, se ampliará en el siguiente apartado.

En el caso de Europa, la decisión de introducir de manera generalizada la competencia en el sector de las telecomunicaciones obligó a emprender una profunda reforma en la legislación. En ese sentido, la directiva 2002/ 21/CE significó la creación de un nuevo escenario generado por la convergencia tecnológica, que hacía necesaria la aprobación de una normativa horizontal para el conjunto de las infraestructuras, esto es, que no se limitara a las redes y los servicios de telecomunicaciones, sino que se refiriera al conjunto de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas. De esa forma, se incluyeron, entre otras, las redes de telecomunicaciones fijas y móviles, las redes de televisión por cable o por satélite y las redes eléctricas en la medida en que se utilizan para prestar servicios de comunicaciones electrónicas. Se excluyeron de esta normativa general los contenidos de los servicios prestados a través de las redes de comunicaciones electrónicas; lo mismo se aplicó en los equipos terminales de telecomunicaciones. La directiva definió de una manera genérica una serie de términos relativos a las comunicaciones electrónicas. Entre dichos conceptos genéricos figuran: la red de comunicaciones electrónicas, es decir, los sistemas de transmisión que permiten el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos incluyendo las redes de satélites, redes terrestres fijas y móviles, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva, y redes de televisión por cable, lo que en consecuencia elimina la distinción tradicional entre diferentes redes. Del mismo modo, se definió el servicio de comunicaciones electrónicas como aquel que se presta por lo general a cambio de una remuneración y que consiste en el transporte de señales por medio de redes de comunicaciones electrónicas.<sup>28</sup> Un tercer concepto genérico es el de los recursos asociados, aquellos vinculados con una red o un servicio de comunicaciones electrónicas que permiten el suministro de servicios a través de dicha red o servicio; incluyen los sistemas de acceso condicional —medida técnica que supedita el acceso a un servicio protegido de radio o televisión al abono u otra forma de autorización previa— y las guías electrónicas de programas.

Por su parte, las disposiciones de la directiva 2002/20/CE consideran la autorización de todos los servicios y redes de comunicaciones electrónicas, se suministren o no al público. Por el contrario, sólo se aplican al otorgamiento de derechos de uso de radiofrecuencias cuando esto implica el

<sup>28</sup> Se excluyen igualmente los servicios que suministren contenidos transmitidos mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas o ejerzan control editorial sobre ellos.

suministro, a cambio de una remuneración, de una red o de un servicio de comunicaciones electrónicas.

El objetivo de estas dos directivas es instaurar un mercado armonizado de redes y servicios de comunicaciones electrónicas limitando la reglamentación al mínimo estrictamente necesario. La principal innovación de esta normativa es la sustitución de las licencias individuales por autorizaciones generales, al lado de las cuales subsiste un régimen específico para la atribución de las frecuencias y los números. Según este principio, el suministro de redes o servicios de comunicaciones electrónicas sólo podrá someterse a una autorización general. En otras palabras, se podrá exigir a la empresa afectada que presente una notificación, pero no exigir la obtención de una decisión explícita u otro acto administrativo de la autoridad nacional de reglamentación (ANR) antes de ejercer los derechos derivados de la autorización. Se establece una distinción tajante entre las condiciones aplicables en virtud de la autorización general y las vinculadas con los derechos de uso de radiofrecuencias y números. En virtud de la autorización general, las empresas están facultadas para suministrar redes y servicios de comunicaciones electrónicas y para negociar la interconexión con otros proveedores en cualquier lugar de la Unión Europea. Cuando estas empresas ofrezcan redes o servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, en virtud de la autorización general podrá asignárseles determinadas misiones de servicio universal (Parlamento Europeo, 2002). En el contexto de la construcción de un mercado único de las telecomunicaciones, esta normativa da un paso definitivo para promover la competencia en la región, estructurando el mercado de telecomunicaciones sobre la base de operadores universales que compiten en la provisión de todos los productos de este dinámico mercado. Al mismo tiempo, la Comisión Europea de Competencia vela para eliminar los comportamientos anticompetitivos en la industria.

Las experiencias de los Estados Unidos y la Unión Europea evidencian que el proceso de convergencia entre redes y servicios está generando un nuevo escenario que obliga a crear las condiciones normativas para un tratamiento homogéneo de las distintas redes en la medida en que la digitalización y la informatización hacen posible su uso para la prestación de los distintos servicios. En efecto, se observa que redes especializadas como la red telefónica, las redes de TV por cable, las redes de fibra óptica, están en condiciones de prestar servicios de telefonía, de comunicación de datos y de imágenes; pierde en consecuencia sentido, y puede generar a la larga

significativas distorsiones, el mantenimiento artificial de diferencias entre las redes. Al mismo tiempo, ambas experiencias permiten concluir que este esfuerzo de generación de un marco normativo homogéneo hace doblemente necesario tomar las medidas para preservar y promover la competencia. Este punto se retoma en el próximo apartado.

En este contexto, el istmo centroamericano tiene la posibilidad de resolver simultáneamente la armonización de las normas de cada país con la creación de un marco normativo de última generación. En un mercado tan reducido como el centroamericano es posible ganar importantes economías de escala con la operación conjunta de los mercados nacionales y, al mismo tiempo, disponer de un número de operadores que garanticen una operación competitiva. Con ese propósito, simplificar los sistemas de concesión y licencias en la dirección de una autorización única para que los operadores presten todos los servicios que consideren pertinentes puede dinamizar el mercado. Cabrá, sin embargo, mantener los requerimientos para la asignación de las frecuencias del espectro radioeléctrico.

Con excepción de Costa Rica, los marcos regulatorios de los diferentes países definen un esquema de administración del espectro donde los entes reguladores asumen un papel central. Aun así, en relación con el margen de libertad en el manejo de las frecuencias asignadas, las normas difieren sustancialmente. Si se observa el caso de Honduras, el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias contiene la atribución de frecuencias a los distintos servicios y las normas técnicas de su uso. Incluye además indicaciones respecto de la clase y categoría de los servicios de telecomunicaciones para cada una de las bandas de frecuencia. Por otra parte, se dispone también que el derecho de utilización quedará afectado al servicio de telecomunicaciones para el cual se conceda. De forma similar se aborda el tema en la normativa panameña. En el contexto de la convergencia, este enfoque tradicional presenta algunos problemas, entre los que destacan los siguientes: *i)* el desarrollo de nuevas tecnologías y nuevos servicios para una mejor explotación del espectro radioeléctrico sólo será posible en la medida en que al operador le sean entregadas nuevas frecuencias, y *ii)* un uso más eficiente de la frecuencia asignada que libere partes de la banda utilizada no implica que las partes liberadas puedan ser reorientadas hacia la prestación de nuevos servicios. En cambio, en el caso de El Salvador, si bien se sostiene que el Cuadro Nacional de Asignación de Frecuencias contendrá la distribución y adjudicación de las diferentes bandas del espectro para los distintos servicios, así como las normas y condiciones para su utilización,

se subraya el hecho de que no se determinará el tipo de tecnología que se deberá utilizar.

*Regulación de prácticas restrictivas a la competencia  
y de las interconexiones*

Las telecomunicaciones en el mundo se encuentran transitando desde una estructura monopolista y pública de la prestación de servicios hacia una organización competitiva de la industria. El desarrollo competitivo no es un proceso irreversible, sino que está lleno de dificultades. Esto ha obligado a las autoridades de telecomunicaciones y de competencia a prestar gran atención a combatir los comportamientos anticompetitivos, en particular de las antiguas empresas estatales, ahora privatizadas, que presentan un gran poder de mercado en el momento en que la industria se abre a la competencia.<sup>29</sup>

Los esfuerzos por crear escenarios competitivos caracterizan parte importante de la actividad de los reguladores en los países donde las telecomunicaciones están más avanzadas.<sup>30</sup> Como se expuso más arriba, la separación de AT&T en una empresa de telefonía de larga distancia que mantuvo ese nombre y seis empresas regionales de telefonía local conocidas como *baby bells*, abrió el campo para la introducción de la competencia en la telefonía de larga distancia en los Estados Unidos. La nueva ley de telecomunicaciones, la Telecommunications Act aprobada en 1996, se plantearía un objetivo aún más ambicioso al impulsar la competencia en todos los seg-

<sup>29</sup> "En efecto, el documento muestra que la competencia no es aún grande en el sector de telecomunicaciones de América Latina. Más aún, mostramos que mucha de la regulación requerida, en particular en el área de normas interconexiones, todavía tiene que ser introducida en los segmentos no competitivos del negocio si el sector de telecomunicaciones quiere ser suficientemente competitivo. La competencia efectiva y la regulación son particularmente importantes si las reformas de las telecomunicaciones van a permitir a la nueva economía producir ganancias para todos" (Estache, Manacorda y Valletti, 2002). (Traducción del autor.)

<sup>30</sup> La OCDE, en un informe sobre el desarrollo de la competencia en el sector de telecomunicaciones en los países asociados, señala: "Reclamos de comportamientos anticompetitivos en el sector de las telecomunicaciones han sido comunes. Todas las formas de abuso anticompetitivo de posición dominante (denegación de acceso a facilidades esenciales, predación, ventas atadas y empaquetamiento, entre otras) pueden ser halladas en el sector de telecomunicaciones. La mayoría de los casos de abusos están relacionados con el acceso a las instalaciones esenciales, esto es: i) si un servicio particular debe o no debe ser ofrecido a un rival; ii) el plazo y la calidad con que el servicio debe ser ofrecido, particularmente en comparación con el precio, oportunidad y calidad con que el operador dominante se lo ofrece a sí mismo o a sus empresas afiliadas" (OCDE, 2002). (Traducción del autor.)



mentos de la industria. Elementos decisivos de la nueva normativa eran la autorización que se daba a los Incumbent Local Exchange Carriers (ILEC) o *baby bells*, de incursionar en campos distintos de la telefonía fija, en particular la LD, en la medida en que demostraran que habían emprendido los pasos requeridos para permitir la entrada de competidores en sus áreas de concesión de telefonía fija y que facilitarían la interconexión de las nuevas empresas de telecomunicaciones denominadas Competitive Local Exchange Carriers, así como su ingreso al área de concesión mediante el arriendo desagregado de las facilidades de red para prestar sus servicios a los usuarios (Alden, 2002, p. 5).<sup>31</sup>

La nueva norma introdujo en la ley la política de la regulación asimétrica, que constituía la base de las resoluciones sobre la desestructuración de la AT&T. De esa forma, se le daba carácter de ley a la decisión de imponer sobre las empresas locales dominantes un mayor escrutinio y fuertes restricciones que evitaran *ex ante* posibles abusos de posición dominante. Esta actitud derivaba de la importancia asignada al control por parte de las ILEC de la “última milla”, que posibilitaba el acceso al usuario final. La introducción de la competencia en telefonía local era decisiva para avanzar en la construcción de telecomunicaciones competitivas globalmente, y para ello el instrumento fundamental pasó a ser la desagregación de redes definido por la sección 251 de la ley. De acuerdo con esta norma, las empresas involucradas debían facilitar el acceso a sus redes a las empresas entrantes, las cuales podrían ofrecer servicios sobre la base del arrendamiento al costo y desagregado de las diferentes facilidades. Las regulaciones que determinaban un tratamiento diferenciado de los distintos segmentos de la industria profundizaron esas diferencias como efecto de la regulación asimétrica que resultaba de la combinación de dos factores: *i*) el interés de liberar de la regulación el crecimiento de tecnologías como internet, y *ii*) el criterio de que el desarrollo competitivo de las telecomunicaciones dependía del control del poder de mercado de los participantes (Alden, 2002, p. 17).<sup>32</sup>

<sup>31</sup> En relativo contraste con el caso de los Estados Unidos, en Chile las autoridades y buena parte de la industria se han mostrado renuentes a abordar la modernización del marco regulatorio, pues se teme que una reforma termine con la regulación asimétrica que se ha aplicado a la empresa dominante en telefonía local, y que algunos analistas consideran esencial para explicar el dinámico desarrollo alcanzado por las telecomunicaciones en ese país en los últimos ocho años.

<sup>32</sup> Los efectos de este modelo competitivo son objeto de dura polémica en los Estados Unidos. Algunos sostienen que la Telecommunications Act de 1996, al poner el acento en la remo-

La reforma legal representó un paso adelante en la profundización de la competencia, con un modelo organizado sobre la base de operadores universales y en consecuencia capaces de operar en ambos segmentos de la industria. El desafío planteado a las autoridades en materia de competencia era mayor, ya que no se establecía una restricción estructural —la existencia de una “muralla china” entre segmentos de las telecomunicaciones—, sino que debía apoyarse en un estricto control de las conductas de los diferentes operadores. La nueva situación exigía un desarrollo más fino de las normas de defensa de la competencia y una colaboración más estrecha entre la Federal Communications Commission, la Federal Trade Commission y el Departamento de Justicia.

La Unión Europea impulsó también un amplio proceso de liberalización y de introducción de la competencia en las telecomunicaciones. El objetivo ya había sido planteado en un “Green Paper” de la Comisión Europea en 1987. El 28 de junio de 1990 se emitió la directiva 90/388/EEC sobre la apertura a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones. En 1993 la Unión Europea y sus Estados miembros se comprometieron a liberalizar los servicios de telecomunicaciones a partir del 1º de enero de 1998. Esta liberalización anticipó los acuerdos del General Agreement on Trade in Services para abrir estos mercados a escala mundial.<sup>33</sup>

En el cuadro v.9 se analiza y compara cómo los marcos regulatorios de los países del istmo centroamericano abordan las prácticas anticompetitivas y las interconexiones. Con excepción de Costa Rica, todos los países ción de las barreras locales y estatales a la entrada, generó un amplio ingreso de nuevos operadores en el mercado de telecomunicaciones y un paradigma regulatorio disfuncional, al buscar simular los resultados del mercado competitivo mediante la fijación gubernamental de un amplio espectro de tarifas. El resultado habría sido la distorsión de los incentivos financieros, que minó no sólo la fortaleza financiera de los participantes sino paradójicamente también de los entrantes. El problema habría radicado en que, en esencia, la reforma de las telecomunicaciones de 1996 buscó hacer posible la prestación de servicios de telecomunicaciones sin que fuera necesario asumir obligaciones de inversión de largo plazo en la construcción de la correspondiente infraestructura física. Es lo que se habría dado en llamar el paradigma de la desagregación o de compartición de infraestructura de redes (*“unbundling” or “network sharing” paradigm*), que fuerza a los participantes a poner sus redes a disposición de las empresas entrantes para que puedan ofrecer servicios utilizando los sistema existentes (Hazlett, 2002).

<sup>33</sup> Esta directiva fue modificada por las siguientes decisiones de la Comisión: Commission Directive 94/46/EC del 13 de octubre de 1994; Commission Directive 95/51/EC del 18 de octubre de 1995; Commission Directive 96/2/EC del 16 de enero de 1996; Commission Directive 96/19/EC del 13 de marzo de 1996, y Commission Directive 1999/64/EC del 23 de junio de 1999. Para un análisis de estas directivas, véase <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24119b.htm>. Para un análisis detallado del proceso previo a la liberalización plena iniciada en 1998, véase también Jerónimo (s. f.).

han optado, en su ordenamiento legal, por un mecanismo competitivo en la prestación de servicios; no obstante, presentan diferencias sustanciales en su concreción. En los casos de Honduras, Nicaragua y Panamá, las leyes respectivas abren la posibilidad de una concesión exclusiva por un periodo de tiempo limitado. En Panamá, como ya se dijo, se distinguen concesiones de tipo A y tipo B, según sean otorgadas bajo exclusividad o sin ella. En cambio, los marcos regulatorios de El Salvador y Guatemala no incluyen la posibilidad de concesiones exclusivas.

En relación con la política de competencia, en Guatemala, si bien se opta por un régimen de competencia, no se definen prohibiciones claras de comportamientos anticompetitivos para los operadores. Es importante subrayar esta carencia pues, como se sabe, Guatemala no cuenta con una legislación específica en materia de competencia. En el caso de El Salvador, la legislación prohíbe cualquier tipo de acuerdo entre los operadores tendiente a afectar los precios de los servicios y a distribuirse el mercado; prohíbe, igualmente, los subsidios cruzados entre los servicios. Mientras no exista un organismo especializado de defensa de la competencia, la ley faculta a la SIGET a aplicar sanciones y, en el caso de que se constate la existencia de subsidios cruzados, a exigir a los operadores llevar contabilidad separada entre los servicios.<sup>34</sup> La ley determina también que las empresas con más de 50 000 usuarios no podrán fusionarse sin la autorización previa de la SIGET. En Honduras se prohíben los acuerdos entre los operadores en materia de precios y distribución del mercado y se subraya la interdicción de prácticas que limiten el acceso. Un aspecto interesante de la legislación hondureña es que considera práctica restrictiva de la competencia los acuerdos que sean “susceptibles” de producir los efectos señalados. En este contexto, la ley le asigna a la Conatel la obligación de promover la competencia, de identificar y prohibir prácticas anticompetitivas, pero no explicita los mecanismos de sanción en estos casos. En Nicaragua las disposiciones son genéricas (“ningún operador de servicios [...] puede aprovechar su situación ventajosa para introducir prácticas que impidan la libre compe-

<sup>34</sup> La aplicación de esta restricción a todos los operadores resulta discutible y no coherente con una regulación asimétrica que pone el acento en la existencia de operadores con gran poder de mercado. Por otra parte, en un modelo competitivo basado en operadores universales este mecanismo puede no resultar coherente con un escenario en que se espera que los operadores puedan desarrollar sus productos para maximizar ventajas competitivas basadas en el empaquetamiento de los diferentes servicios. El propio concepto de subsidios cruzados en un contexto en que muchos de los servicios son prestados sobre la base de las mismas instalaciones y redes resulta sólo difícilmente operacionalizable.

CUADRO V.9. *Regulación de prácticas restrictivas a la competencia y de las interconexiones*

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
La estructura de la industria que define el ordenamiento legal	<p>Empresa pública única, operador universal.</p> <p>El ICE debe procurar el establecimiento, mejoramiento, extensión y operación de los servicios de comunicaciones telefónicas, telegráficas, radiotelegráficas y radiofónicas, para lo cual tendrá pleno derecho a la concesión correspondiente por tiempo indefinido.</p>	<p>Competencia, régimen de operador universal</p>	<p>Competencia, régimen de operador universal</p>	<p>Los servicios de difusión se prestarán en régimen de libre competencia, y queda prohibida cualquier forma de exclusividad, monopolio o acaparamiento. Sin perjuicio de lo anterior, los servicios que necesiten para su prestación del uso del espectro radioeléctrico requerirán, además, licencia otorgada por la Conatel. Las concesiones y licencias se otorgarán, como regla general, sin derecho de exclusividad. Se excluyen los casos que por razones económicas o técnicas se justifique sean otorgadas en exclusividad temporal a un número limitado de operadores.</p>	<p>Los servicios de telecomunicaciones serán prestados en régimen de libre competencia. También podrán ser prestados en régimen de exclusividad o para un número limitado de operadores y por un plazo previamente establecido, cuando por razones tecnológicas o vistas las condiciones de mercado, la ley así lo decida.</p>	<p>Tipo A y tipo B.<sup>a</sup> Las concesiones se otorgarán, como regla general, en régimen de competencia, con excepción de aquellas que se confieren con un periodo de exclusividad temporal para la prestación de servicios de telecomunicaciones, cuando, por razones económicas o técnicas, se justifique que sean adjudicadas en exclusividad, o a un número limitado de concesionarios.<sup>b</sup></p> <p>Las concesiones para la prestación del servicio de telefonía móvil celular se declaran concesiones tipo A. Las empresas que presten servicios de telecomunicaciones requerirán licencia tipo A.</p>

Política de competencia	Se prohíbe que los operadores de telecomunicaciones celebren cualquier tipo de acuerdos para fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o alquiler de sus servicios a terceros o a usuarios finales, así como acuerdos de distribución de mercados. Asimismo, se prohíben los subsidios cruzados en aquellos servicios de telecomunicaciones que se presten en	Se prohíben prácticas que limiten o distorsionen la competencia, esto es, acuerdos entre empresas dedicadas a la prestación de servicios de telecomunicaciones que tengan como finalidad distribuirse el mercado, fijar precios o tarifas iguales o semejantes en condiciones disímiles de costo, o limitar el acceso a la actividad a posibles competidores. Para que la práctica restrictiva de la competencia tenga tal carácter bastará con que los acuerdos sean susceptibles de producir los señalados efectos o que confieran a la contraparte una preferencia discriminatoria frente a sus competidores, o que implique abuso	Ningún operador de servicios de telecomunicaciones puede aprovechar su situación ventajosa frente a otros para introducir prácticas que impidan la libre competencia o den lugar a actos de competencia desleal.	Se considerarán ilegales las conductas de los concesionarios dirigidas a restringir, disminuir, dañar, impedir o de cualquier otro modo vulnerar la libre competencia.
-------------------------	---	---	--	--

CUADRO V.9. *Regulación de prácticas restrictivas a la competencia (continuación)*

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
		competencia con otros operadores, excepto en las situaciones transitorias expresamente contempladas en esta ley.		de su posición dominante para lograr una ventaja en el mercado.		
Papel del Ente Regulador respecto de la política de competencia	Mientras no exista un organismo gubernamental que regule el ejercicio de las prácticas restrictivas a la competencia, la SIGET estará encargada de velar por el cumplimiento del inciso anterior; facultada	Promover la competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones. Identificar y prohibir prácticas anticompetitivas. Asegurarse de que los operadores de redes de telecomunicaciones den acceso, en igualdad de condiciones, a otros operadores y usuarios que se encuentren en las mismas o análogas circunstancias.	En los casos en que se descubran prácticas restrictivas del régimen de libre competencia, Telcel podrá exigir la información necesaria y adoptar las medidas correctivas pertinentes, de cumplimiento obligatorio para los titulares de las concesiones o licencias.	El Ente Regulador podrá dictar normas y reglas generales y especiales para proteger y promover la competencia en el sector de telecomunicaciones, para evitar o poner fin a actos contrarios a la competencia y para prevenir los subsidios cruzados entre los servicios prestados en régimen de exclusividad temporal o limitación numérica, y aquellos prestados en		

para aplicar  
las sanciones  
correspon-  
dientes a las  
infracciones  
graves la  
primera y  
segunda  
veces que  
demuestre la  
existencia de  
dichas  
prácticas; y  
las sanciones  
correspon-  
dientes a  
infracciones  
muy graves  
para la  
tercera vez o  
más. Con el  
fin de evitar  
los subsidios  
cruzados  
entre los  
servicios de  
telecomunica-  
ciones presta-  
dos por los  
operadores y  
que atenten  
contra la libre

régimen de competen-  
cia, así como establecer  
reglas  
especiales para  
concesionarios que  
tengan o ejerzan  
posición dominante.

CUADRO V.9. Regulación de prácticas restrictivas a la competencia (continuación)

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Obligaciones de los concesionarios respecto de la competencia	Las empresas de servicio de acceso resultantes de la restructuración de Antel no podrán fusionarse durante el periodo de transición; y mientras no exista	competencia, la SIGET podrá exigir a los operadores del sector la obligación de llevar contabilidades separadas para sus diferentes servicios.		El contrato de concesión con Enitel le plantea a la empresa exigencias específicas; no aprovechar cualquier tipo de situación ventajosa frente a otros operadores para introducir prácticas que impidan la libre	Abstenerse de realizar directa o indirectamente actos que constituyan abuso de posición dominante o prácticas contrarias a la leal competencia. Prestar el servicio a toda persona natural o jurídica que lo solicite y cumpla con las condiciones establecidas para cada servicio, y de acuerdo con el respec-



organismo gubernamental que regule el ejercicio de prácticas restrictivas a la competencia, los operadores de servicios de acceso con más de 50 000 usuarios sólo podrán fusionarse con la previa aprobación de la SIGET, para lo cual los interesados deberán comprobar que la fusión no limita la competencia.

competencia o den lugar a actos de competencia desleal. El concesionario se compromete a no realizar subsidios cruzados entre los diferentes servicios de telecomunicaciones que preste, particularmente en favor de los servicios sujetos a un régimen de competencia.

tivo contrato de concesión; de manera igualitaria, sin discriminar entre usuarios que se encuentren en posiciones similares.<sup>c</sup>

## Interconexiones

Todo operador de redes comerciales de telecomunicaciones deberá

Los operadores de una red pública que tengan poder dominante en el mercado

La interconexión entre las redes públicas será obligatoria siempre que sean técnica y funcionalmente

Los operadores de telefonía básica están obligados a dar acceso satisfactorio y con tarifas competitivas

La interconexión de las redes de los servicios de telecomunicaciones de uso público es obligatoria, y por lo tanto una condición

CUADRO V.9. Regulación de prácticas restrictivas a la competencia (continuación)

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<p>proporcionar acceso a recursos esenciales a cualquier operador que lo solicite mediante el pago correspondiente y sin discriminación alguna. El acceso deberá ser otorgado con la calidad y en los nodos de conmutación solicitados, siempre y cuando sea técnicamente factible. Cada operador, al momento que solicite el acceso a un</p>	<p>estarán obligados a ofrecer condiciones técnicas y financieras de interconexión que no discriminen entre los operadores interconectados. Los acuerdos de interconexión, además, deberán asegurar la igualdad de acceso de otros operadores y la neutralidad respecto de las operaciones del operador que</p>	<p>compatibles. Los operadores de redes públicas negociarán entre sí las condiciones técnicas y económicas en que interconectarán sus redes, para lo cual actuarán de acuerdo con lo que prescriban los reglamentos que para el efecto emita la Conatel. Si las partes no se ponen de acuerdo, sus diferencias serán resueltas por la Conatel.</p>	<p>a la red telefónica a los prestadores de servicio cuyas licencias hayan sido autorizadas por Telcor. Esta exigencia se reproduce en el contrato de concesión con Enitel.</p>	<p>esencial de la concesión. El Ente Regulador propiciará que las interconexiones de las redes de telecomunicaciones se lleven a cabo en forma equitativa; a solicitud de parte, dictará mandatos de interconexión, los que podrán incluir las tarifas, cargos y otros términos y condiciones de interconexión, en concordancia con los principios de igualdad de acceso y trato no discriminatorio, para lo cual todo concesionario deberá ofrecer las mismas condiciones técnicas y económicas.</p>	

recurso esencial, tendrá derecho a gozar de términos contractuales similares a los que el operador que otorgue dicho recurso haya contratado con otros operadores. El acceso no deberá ser otorgado cuando los equipos que se pretende interconectar puedan producir mal funcionamiento o daño a los equipos que se encuentren en uso. Los precios y condiciones técnicas para se encuentre en una situación dominante y las de sus competidores. Todo operador deberá proporcionar acceso a recursos esenciales a cualquier operador mediante el pago correspondiente. El acceso deberá otorgarse con la calidad y en los nodos solicitados, siempre y cuando sea técnicamente factible. Los operadores tendrán derecho a las mismas condiciones

CUADRO V.9. Regulación de prácticas restrictivas a la competencia (conclusión)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Sanciones por comportamientos anticompetitivos		el acceso a los recursos esenciales, serán negociados entre las partes.	contractuales vigentes con otros operadores en similares circunstancias.			
		La SIGET podrá limitar la participación de determinadas personas naturales o jurídicas en los procesos para el otorgamiento de concesiones de explotación del espectro radioeléctrico, o limitar la transferencia del derecho de explotación de dichas concesiones, si				Todos los concesionarios que incurran en prácticas restrictivas a la competencia serán sancionados por el Ente Regulador, el cual adicionalmente podrá establecer regímenes de tarifas o imponer medidas correctivas que eliminen estas prácticas restrictivas. La aplicación de esta cláusula estará sujeta a las normas especiales del régimen de exclusividad temporal y al esquema de eliminación de

demuestra que dicha participación o transferencia puede limitar significativamente el nivel de competencia deseable en el mercado, o que dicha participación o transferencia tiene el propósito de crear obstáculos a la entrada de competidores.

subsidios cruzados adoptado en la concesión de Intel.

<sup>a</sup> Las tipo A son las que por razones técnicas o económicas deben otorgarse en régimen de exclusividad temporal, o a un número limitado de concesionarios. Estas concesiones incluirán metas de servicio, calidad, medidas de protección a los usuarios y disposiciones que garanticen que se competirá lealmente con los restantes concesionarios, entre otros elementos. Por su parte, las tipo B son las que se requieren para prestar los demás servicios de telecomunicaciones.

<sup>b</sup> Durante el periodo de exclusividad temporal otorgado a Intel todo tráfico de telefonía básica local, nacional o internacional que provenga o se dirija a una red de telecomunicaciones localizada dentro del territorio de la República de Panamá deberá ser enviado a través de la red de Intel. No obstante, los concesionarios de telefonía móvil celular de las bandas A y B podrán utilizar sus propias redes para brindar servicio de larga distancia nacional entre teléfonos móviles de sus clientes respectivos, y entre los teléfonos móviles de sus clientes y los teléfonos de la red pública fija, con arreglo a un acuerdo de interconexión que se ajuste a lo establecido en el reglamento.

<sup>c</sup> Del mismo modo, la ley obliga a establecer los precios de los servicios de telecomunicaciones sin incluir el precio de los equipos terminales necesarios o útiles para recibirlos; no imponer como condición de la prestación de los servicios de telecomunicaciones la compra, alquiler o uso de equipos terminales suministrados por ellos mismos o por un proveedor determinado; proporcionar a cualquier concesionario que lo solicite acceso eficaz y puntual a la información técnica necesaria para permitir o facilitar el acceso, la conexión o la interconexión con su red; no acordar entre sí los precios máximos o mínimos de los servicios que ofrecen, y no ofrecer servicios por un precio inferior a su costo razonable con motivos o efectos anticompetitivos, salvo por los servicios tipo A.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); elaboración propia sobre la base de información oficial.

tencia”) y se limitan las facultades de Telcor a exigir información y adoptar medidas correctivas, que no se especifican.

En Panamá se consideran ilegales las conductas de los concesionarios dirigidas a restringir, disminuir, dañar, impedir o de cualquier otro modo vulnerar la libre competencia. Se trata de un enfoque general que dota de una amplia flexibilidad al Ente Regulador para identificar prácticas anti-competitivas en una industria como la de las telecomunicaciones, que por su alta complejidad técnica es muy “innovadora” en prácticas anticompetitivas. En este mismo sentido, la legislación panameña autoriza al Ente Regulador de los Servicios Públicos a dictar normas generales para proteger y promover la competencia y reglas especiales dirigidas a concesionarios que tengan o ejerzan una posición dominante. Éste es un aspecto especialmente importante en el contexto de la regulación asimétrica, pues de lo contrario la empresa dominante podría alegar tratamiento discriminatorio cuando se le aplican restricciones por disponer de un poder de mercado especial. En relación con las obligaciones de los concesionarios, la norma detalla las prohibiciones de actos contrarios a la competencia y de conductas discriminatorias. Se señala que los precios de los servicios no deben incluir los precios de los terminales ni imponer como condición para la prestación de los servicios la compra de equipos determinados; se explicita también la obligación de intercambio de información técnica entre los operadores, aspecto muy relevante para la operación competitiva del mercado.

Como efecto de las externalidades de redes, la infraestructura de telecomunicaciones debe interconectarse. Al mismo tiempo, a raíz de que esta industria se caracteriza por la presencia de altos costos fijos, en algunos segmentos persisten características propias del monopolio natural. Frecuentemente, estos segmentos están en manos de un operador. Por su importancia se han denominado facilidades esenciales, pues deben poder acceder a ellas las otras empresas para poder competir. La política pública es esencial para asegurar que las empresas entrantes puedan acceder a estas instalaciones a precios razonables.

Así, con excepción de Costa Rica, todos los ordenamientos legales obligan a los operadores a proporcionar acceso a los recursos esenciales y a precios no discriminatorios. En los casos de El Salvador y Guatemala se subraya que la interconexión se debe otorgar en la calidad y en los nodos que sean solicitados. En los cinco casos, los propios operadores se encargan de acordar los precios y las condiciones técnicas de las interconexiones. No obstante, como se puede observar en el cuadro v.7, corresponde a

los reguladores intervenir en caso de que los operadores no puedan concluir un acuerdo. En Panamá la legislación obliga además al Ente Regulador a “propiciar” que las interconexiones entre redes se lleven a cabo en forma equitativa e incluso, a solicitud de parte, éste deberá dictar mandatos de interconexión que pueden incluir tarifas y otros términos y condiciones específicas de interconexión.

### *La regulación tarifaria y la competencia en Centroamérica*

La privatización de las empresas públicas de telecomunicaciones en Centroamérica replanteó el tema de la fijación tarifaria. Aun cuando teóricamente el asunto abarca problemas complicados, en el contexto de la empresa pública el desafío tarifario era menor. La provisión de recursos para el desarrollo de la empresa podía originarse en los ingresos tarifarios o en otras fuentes públicas, lo cual repercutía, más que en dificultades técnicas, en dilemas políticos respecto de la asignación de los recursos del Estado.<sup>35</sup> La enajenación de las empresas modifica esta situación. Resulta indispensable desarrollar metodologías de fijación tarifaria que aseguren, como lo hace la competencia en los sectores que no presentan características de monopolio natural, que la empresa reciba los ingresos requeridos para financiar el desarrollo de las inversiones y simultáneamente niveles adecuados de rentabilidad, y que los usuarios se beneficien con productos de alta calidad y del aumento de la productividad.

Uno de los modelos de regulación tarifaria tradicionales ha sido el denominado “regulación por tasa de rendimiento”. Esta modalidad regulatoria consiste básicamente en fijar precios que garanticen a la empresa ingresos suficientes para cubrir los costos de operación observados y la depreciación, y además obtener un rendimiento sobre sus inversiones. La tasa de rendimiento se fija a un nivel “razonable”, tomando en cuenta el costo del capital. Para establecer los precios se calculan primero los ingresos necesarios para cubrir los costos, a su vez sobre la base de información histórica en un periodo determinado. En la práctica este proceso se realiza mediante discusiones entre el regulador y la empresa respecto de los costos efectivos, así como de la forma de medir el acervo de capital que será la base sobre la

<sup>35</sup> Naturalmente, estos dilemas eran resueltos a menudo en favor de las necesidades de más corto plazo y en función de los intereses políticos de los diferentes gobiernos, lo que afectaba seriamente los procesos de inversión.

cual se calculará el rendimiento. Así se estipula el nivel de los precios que asegura los ingresos necesarios para obtener la tasa de rendimiento definida y los precios de los distintos servicios regulados (Bustos y Galetovic, 2002).

Al iniciarse el proceso de privatización en el Reino Unido se descartó esta modalidad con apoyo en dos argumentos básicos planteados por el principal regulador: Littlechild. Éste formuló críticas fundamentales al esquema regulatorio. En principio, su operación resultaba engorrosa y costosa, pues requería una detallada revisión de procesos y costos. Luego, más importante aún, el modelo de regulación por tasa de rendimiento reducía los incentivos para una operación eficiente e innovadora, además de distorsionar el patrón de inversión. En efecto, no era congruente desde el punto de vista de la empresa racionalizar sus costos y optimizar sus procesos, ya que esto se revertiría en un menor reconocimiento de costos y, en consecuencia, un menor nivel de ingresos para alcanzar la tasa “razonable de rendimiento”. Por último, desde el punto de vista operativo, el modelo consideraba todo el negocio sin enfocarse explícitamente en los servicios donde se concentra el poder monopolista y la preocupación pública (Armstrong, Cowan y Vickers, 1994).

En este sentido, el modelo de fijación tarifaria por tasa de rendimiento no resolvía el desafío básico de la autoridad reguladora. El desafío en el contexto monopolista tradicional es similar al que enfrenta un gobierno cuando desea encargar un proyecto a una empresa. El costo del proyecto es incierto y susceptible de ser afectado por el esfuerzo que realice aquélla. Por ello se plantea una doble opción: *i*) puede ofrecer un precio fijo, lo cual puede ser aceptado o rechazado por la empresa, o bien *ii*) ofrecer pagar un precio que depende del costo final del proyecto. En el primer caso el gobierno no corre riesgo alguno en relación con el precio que va a pagar, pero es posible que el precio pagado sea muy superior al costo efectivo del proyecto. En el segundo caso, el gobierno queda bajo la incertidumbre respecto de cuál va a ser el precio final; además, el precio se alinea con los costos pero no existen incentivos para que la empresa tome ninguna medida de reducción de costos (Armstrong, Cowan y Vickers, 1994).

Sobre esta base se desarrolló en el Reino Unido el modelo conocido como *price-cap*.<sup>36</sup> Este esquema regulatorio se estructura a partir de la idea básica de que las tarifas enfrentan un techo máximo que se ajusta en el tiempo en función de la evolución de un índice de precios. Littlechild defi-

<sup>36</sup> En lo que sigue la exposición se basa en Armstrong, Cowan y Vickers, 1994.



nió el sistema como el que limita la tasa promedio de crecimiento de los precios regulados a la tasa de crecimiento del índice de precios minoristas  $-X\%$ . La diferencia fundamental con la regulación por tasa de rendimiento radica en que la autoridad regulatoria se despreocupa de la rentabilidad que alcanzan las empresas concesionarias. Al finalizar el periodo fijado para cada *price-cap*, el regulador analiza los beneficios de las empresas para determinar el descuento con respecto a la inflación que se estima para el periodo siguiente. En tal sentido, el mecanismo estriba, en esencia, en considerar la tasa de rendimiento actual y estimada para el futuro de la empresa regulada con el fin de determinar las reglas que se aplicarán de ahí en adelante.

Las ventajas que Littlechild aducía en este mecanismo se enumeran a continuación:

i) Protegería frente al monopolio al focalizar su atención en los servicios prestados en condiciones monopolistas.

ii) Al basarse en los techos de precios y no en las utilidades, significaría un claro incentivo a la empresa para elevar la eficiencia y promovería la innovación, ya que todas las reducciones de costos se mantendrían en la empresa.

iii) El costo de la regulación sería bajo al requerir sólo el cálculo de simples índices de precios, ya que no será necesario medir la base de activos o la tasa de rendimiento ni tampoco la asignación de costos entre las partes competitivas y monopolistas de la empresa. Tampoco será necesario pronosticar los movimientos futuros de los costos y de la demanda.

iv) Por la simplicidad del mecanismo regulatorio, existiría menos peligro de captura regulatoria.

v) Desde el punto de vista de la competencia, el mecanismo presentaba la ventaja de que disminuiría los incentivos para la entrada a la telefonía local pero no afectaría la entrada a la LD, donde era más probable la participación de competidores.

Una alternativa utilizada por la Oftel es fijar la variación de manera global con pocas restricciones sobre las tarifas individuales.

Sus principales características se comentan en lo que sigue:

i) Lo esencial es que la empresa sujeta a esta modalidad de regulación debe asegurar que el promedio ponderado de incrementos de precios en un año no exceda el aumento del índice de precios minoristas  $-X$  ( $IPC-X$ ). Corresponde al regulador decidir el grado de libertad adjudicable al regulado sobre sus precios relativos. Conceder cierta libertad permite a la empresa elevar sus utilidades, y si el *price-cap* está bien diseñado de manera que el

agregado de consumidores no quede peor se incrementa el bienestar social. Littlechild sostenía que la regulación de una canasta de servicios permitía la introducción de nuevas tarifas sin hacer necesaria la revisión de la licencia.

ii) El factor  $X$  puede variar cada año pero es exógeno para la empresa entre los periodos de revisión de precio.

iii) Se prefiere el índice de precios y cotizaciones (IPC) a un índice de costos específicos para la industria, pues éste no puede ser manipulado por la empresa regulada y envía al consumidor señales claras y previsibles respecto de los precios.

iv) En caso de que la empresa venda varios servicios, el *price-cap* se aplica a un promedio de precios, y aquélla puede alterar con alguna libertad los precios en el marco de la restricción general.

v) Algunos costos pueden ser traspasados a los consumidores. El grado en que esto se autoriza debe depender del grado de aversión al riesgo de la empresa y de la magnitud de los costos de la incertidumbre.<sup>37</sup>

vi) La empresa puede sujetarse a una vigilancia de sus inversiones y de sus compras de insumos así como a la regulación de sus estándares de calidad.

Pese a las ventajas que plantea este modelo, a partir de la experiencia se han configurado algunos problemas. Una primera dificultad tiene que ver con que el *price-cap* crea incentivos para que las empresas reduzcan costos mediante la degradación de la calidad del servicio. Esta dificultad se ha enfrentado parcialmente incluyendo en los contratos sanciones para la caída de la calidad de los servicios. Una segunda dificultad es que los niveles de precios pueden resultar no apropiados a causa de cambios en la demanda y en los costos reales. A su vez, esta dificultad se ha intentado contrarrestar acortando los periodos de revisión y aplicación del *price-cap* (Rohlf's, 1996). Además, cabe acotar que el modelo no ha resultado tan engorroso como esperaban sus autores. En efecto, la determinación del punto de partida hace ineludible, si no se quiere aceptar niveles de costos ineficientes, un estudio acabado de la empresa, de sus estructuras productivas y organizativas, y de sus costos. El desarrollo tecnológico acelerado que vive el sector hace permanente esta dificultad.

Un tercer modelo tarifario es el de la empresa eficiente. Se implantó en Chile y se ha ido extendiendo a otros países, incluidos algunos centroamericanos. Se define una empresa eficiente como aquella que opera con los cos-

<sup>37</sup> La regulación por *price-cap* pura se caracteriza por no permitir traspaso alguno de los costos; en contraposición, la regulación por tasa de retorno permite un traspaso total de dichos costos.

tos indispensables para proveer los servicios sujetos a regulación tarifaria en forma eficiente, de acuerdo con la tecnología disponible y manteniendo la calidad establecida para dichos servicios. En este sentido, las tarifas se estiman basándose en una empresa eficiente con rentabilidad normal sobre activos y que recoge el riesgo del negocio a través de la tasa de costo de capital utilizada. Para calcular las tarifas eficientes se debe establecer la condición inicial de la empresa regulada en materia de activos, costos, ventas y otras variables fundamentales. Esto permitirá determinar el proyecto de expansión, es decir, los costos e inversiones incrementales necesarios para satisfacer la demanda en el periodo siguiente. Determinada la demanda, se especifica el proyecto de expansión considerando los requerimientos de inversión anuales y los incrementos en materia de gastos operacionales que permiten satisfacer la demanda estimada. Sobre esta base se calcula el costo incremental de desarrollo que representa la recaudación anual compatible con un valor actualizado neto igual a cero del proyecto de expansión correspondiente. Definidos los costos incrementales de desarrollo, es posible calcular las tarifas eficientes que permiten cubrir el costo incremental de desarrollo para el periodo de fijación tarifaria, dado el volumen de prestación de servicio estimado. Debido a la existencia de economías de escala, las tarifas eficientes no están en condición de asegurar el autofinanciamiento de la empresa; en consecuencia, el modelo define el concepto de tarifas definitivas que permiten dicho autofinanciamiento. Para calcular las tarifas definitivas, es necesario determinar el costo total de largo plazo<sup>38</sup> que permite cubrir los costos de explotación y capital asociados a la reposición de los activos de la empresa eficiente. Sobre esta base se determinan las tarifas definitivas que permiten generar una recaudación equivalente al costo total de largo plazo (San Martín y Fuentes, 2000).

El problema tarifario de por sí resulta complicado técnicamente y las dificultades aumentan al ganar en importancia la competencia. En el nuevo escenario, a la regulación tarifaria se agrega la regulación de la competencia para asegurar que la empresa dominante en telefonía local no utilice su poder de mercado para afectar la competencia en los segmentos correspondientes. Con ello se fortalece la presencia en la regulación del sector de las entidades de protección de la competencia.

En el cuadro v.10 se especifica cómo los marcos regulatorios de las telecomunicaciones de los distintos países centroamericanos abordan los pro-

<sup>38</sup> El costo total de largo plazo corresponde al ingreso equivalente anual compatible con un valor actualizado neto igual a cero del proyecto de reposición.

CUADRO V.10. *Regulación tarifaria*

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Régimen general de fijación tarifaria	Los servicios de telecomunicaciones se prestarán como servicio público al costo.	Los precios de las tarifas al público serán determinados por la SIGET. Los precios y condiciones de los servicios de telecomunicaciones entre operadores serán negociados libremente, excepto en lo que respecta al acceso a los recursos esenciales.	Las condiciones contractuales así como los precios para la prestación de toda clase de servicios comerciales de telecomunicaciones, serán libremente estipulados entre las partes y no estarán sujetos a regulación ni aprobación por la autoridad estatal.	El régimen de libertad tarifaria es el régimen general aplicable a las telecomunicaciones. Se definió un periodo de reequilibrio tarifario <sup>a</sup> que termina el 31 de diciembre de 2005, cuyo objetivo es llevar los precios hacia los costos marginales de largo plazo.	Los servicios públicos de telecomunicaciones y telefonía celular estarán sujetos a un control tarifario autorizado por Telcor. Los operadores de servicios de interés general establecerán precios justos, razonables y no discriminatorios por la prestación de los servicios, atendiendo las condiciones del mercado y tomando en cuenta las recomendaciones de las organizaciones internacionales.	Los precios de los servicios de telecomunicaciones ofrecidos en régimen de competencia serán fijados por los concesionarios.
Casos en que el Ente	Fijación de cargos de acceso a	Recursos esenciales	Cuando los servicios no se presten en condiciones	En algunos casos Telcor puede fijar criterios para la prestación de un	Cuando exista un solo concesionario para la prestación de un	

Regulador fija tarifas	recursos esenciales	competitivas; cuando los operadores no logren un acuerdo para la fijación de los cargos de acceso; cuando los cargos de acceso entre operadores se aparten sustancialmente de los costos marginales a largo plazo; cuando existan condiciones discriminatorias en la aplicación tarifaria por la prestación de los servicios, o cuando se determine que un servicio se presta por debajo de su costo.	determinación de las tarifas. En el caso de Enitel, sus servicios estarán sujetos a fijación tarifaria mientras que Telcor considere que no existe competencia suficiente (contrato de concesión).	determinado servicio a escala nacional o en un área geográfica determinada; cuando uno o más servicios se encuentren subsidiados con las ganancias de uno u otro servicio; cuando el Ente Regulador determine que existen prácticas restrictivas a la competencia, en cuyo caso podrá, además de fijar las tarifas, o en lugar de éstas, tomar las medidas necesarias para corregir las prácticas restrictivas a la competencia.
---------------------------	------------------------	---	--	--

Norma que regula la fijación de tarifas y principios generales	Ley 3226. El precio se establecerá de forma que el ingreso anual per- mita cubrir: a) los gas- tos de ope-	El reglamento de tarifas y costos de servicios de telecomunicaciones señala los precios que se cobren por la prestación de servicios públicos y de telefonía celular.	En los contratos de concesión se establecerán los métodos para la determinación de los precios que se cobren por la prestación de servicios públicos y de telefonía celular.	Las tarifas serán fijadas en el contrato de concesión; no obstante, serán iguales en cuanto al método, condiciones y requerimientos, aplicables a los concesionarios autorizados a proveer la misma clase de
---	--	---	--	--

CUADRO V.10. Regulación tarifaria (continuación)

<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Panamá</i>
<p>ración y mantenimiento; <i>b)</i> una remuneración adicional que fijará el Servicio Nacional de Electricidad sobre el activo fijo neto; <i>c)</i> una cuota prudencial de depreciación de equipos, instalaciones, edificios y otros bienes; <i>d)</i> impuestos y tasas legalmente</p>	<p>vigencia de la ley de telecomunicaciones.</p>				<p>servicio. Serán equitativas, homogéneas y no discriminatorias entre clientes, para la misma clase de servicio; procurarán la eliminación de los subsidios cruzados.</p>

establecidos, y  
e) costo de  
la función  
reguladora.

Metodología de  
cálculo  
tarifario y  
de los  
cargos de  
acceso

Hasta 2002, inclusive,  
los cargos de  
acceso y los  
servicios  
adicionales de  
telefonía local y  
LDN y LDI  
deberán ser  
reajustados  
anualmente por  
la SIGET, en el  
mismo porcentaje  
que el IPC.  
A partir de  
2003 la SIGET  
deberá  
reajustar las  
tarifas  
máximas de  
telefonía con  
base en un  
índice  
compuesto en  
50% por el IPC y  
en 50% por la

Tope tarifario  
definido para una  
canasta de servicios o  
canasta.<sup>b</sup> La fijación  
de las tarifas  
procurará que los  
servicios se presten a  
sus costos marginales  
a largo plazo.<sup>c</sup>  
Los costos marginales  
deberán ser comparables  
a los de una  
empresa eficiente,  
de tal forma que las  
tarifas reguladas sean  
competitivas  
internacionalmente.  
Las tarifas de un  
mismo servicio  
deberán ser las mismas  
en todo el  
territorio nacional.  
No obstante, se podrá  
ofrecer descuentos  
especiales en zonas  
teniendo en cuenta las

La estructura  
tarifaria buscará  
propiciar una  
expansión eficiente  
de las redes de  
servicios públicos,  
al permitir la  
recuperación de las  
inversiones y  
costos, y proveer  
las bases para una  
sana competencia  
en la prestación de  
servicios.<sup>d</sup> Las tarifas  
de los servicios  
de telefonía básica  
de Enitel se  
terminarán con el  
método de precios  
tope a tres canastas  
de servicios. Las  
tarifas se modificarán  
periódicamente  
aplicando un factor  
"X" de ajuste por  
productividad que

En régimen de  
competencia, los  
precios se podrán fijar  
libremente siempre que  
no excedan el tope de  
precios establecido  
para un determinado  
servicio o grupo de  
servicios.  
Los concesionarios  
cuyas redes se  
interconecten, se  
pagarán entre sí los  
cargos de acceso que  
acuerden en sus  
respectivos contratos.  
Los cargos de acceso  
deberán reflejar  
descuentos por  
volumen en los precios  
minoristas.

CUADRO V.10. Regulación tarifaria (continuación)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
		tasa de devaluación de la moneda nacional respecto al dólar de los Estados Unidos.		condiciones de su desarrollo.	reducirá en términos reales el precio.	
Principios para la fijación de los cargos de interconexión	La interconexión de redes será libremente negociada, excepto en lo referente al acceso a recursos esenciales. Cada operador, en el momento que solicite el acceso a un recurso esencial, tendrá derecho a gozar de términos contractuales similares a los que el operador	La interconexión será libremente negociada entre las partes. Si no existe acuerdo se nombrará un perito que calculará los cargos con base en los siguientes criterios: <i>a)</i> los costos de inversión que una empresa eficiente requiere en un mercado de características comparables al guatemalteco; <i>b)</i> la tecnología de los interesados	La interconexión de redes será libremente negociada entre las partes. Si no existe acuerdo se nombrará un perito que calculará los cargos con base en los siguientes criterios: <i>a)</i> los costos de inversión que una empresa eficiente requiere en un mercado de características comparables al guatemalteco; <i>b)</i> la tecnología de los interesados	Los cargos, costos, términos y condiciones bajo los cuales se interconectan las redes públicas de telecomunicaciones serán determinados por negociaciones con los operadores de las redes interconectadas. Si los operadores no llegan a un acuerdo, la Conatel podrá exigir que se sometan a un arbitraje obligatorio o podrá, de conformidad con lo dispuesto en los	Los cargos de interconexión entre operadores deberán ser recíprocos, siempre que se trate de provisión de servicios similares entre sus respectivas redes.	Los cargos de interconexión <sup>c</sup> que el concesionario podrá cobrar a los interesados se fijarán tomando en cuenta los efectos económicos y técnicos sobre los servicios interconectados y su expansión, así como sobre los servicios concedidos al concesionario. Todos los costos directos asociados con la interconexión deben estar reflejados en los cargos por estos



servicios. Por ejemplo, el precio de la conmutación, o de circuitos o canales utilizados para enlazar dos redes dedicadas o conmutadas, no debe ser superior al cargo minorista vigente por funciones equivalentes incluidas en las cláusulas de cargos de los acuerdos de servicio. Los cargos de interconexión y acceso deben reflejar como mínimo los costos incrementales a largo plazo.

artículos 53 y 54, establecer mediante resolución fundada los cargos de acceso, los plazos de vigencia y las fórmulas de reajuste para las partes.

que demanden acceso; c) la estructura de costos, márgenes, utilidad razonable y precios prevalecientes en el mercado; d) los impuestos, tasas, arbitrios, contribuciones a la seguridad social y demás aspectos análogos que puedan incidir en el objeto de la negociación, y e) la oferta y demanda potenciales para los servicios o actividades en cuestión.

que otorgue dicho recurso haya contratado con otros operadores. El acceso no deberá ser otorgado cuando los equipos que se pretenden interconectar producen mal funcionamiento o daño a los equipos que se encuentran en uso.

Metodología de cálculo de cargos de interconexión

A partir de la entrada en vigencia de la ley, los cargos de acceso fueron fijados con una vigencia hasta octubre de 1998. Los

Los cargos de acceso estarán basados en costos marginales a largo plazo para cada servicio en particular. En el caso de las redes fijas, el cargo de acceso local no podrá ser superior a la

El cálculo de los costos incrementales promedio de largo plazo incluye los costos de un concesionario eficiente que opere en las condiciones sociales, económicas y de mercado existentes

CUADRO V.10. *Regulación tarifaria (conclusión)*

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
cargos de interconexión a los que se refiere este artículo serán ajustados por un índice compuesto en 50% por el IPC publicado por el Ministerio de Economía, y 50% por la devaluación de la moneda en curso legal en El Salvador en relación con la moneda en curso legal en los Estados Unidos. La indexación se realizará trimestralmente, a partir del primer día hábil de los meses de	mitad de la tarifa al público de una llamada local de extremo a extremo, cuando ésta se encuentre sin subsidio. El cargo de acceso interurbano no podrá ser superior a la mitad de la tarifa al público para una llamada interurbana de extremo a extremo. El cargo de acceso nacional no podrá ser mayor a la suma ponderada en función del tráfico de los cargos de acceso local e interurbano. Para las redes móviles, el cargo de acceso nacional no deberá ser superior a la tarifa del tiempo de aire. El cargo por acceso internacional no	en el país; se calcularán con base en: la arquitectura de red del concesionario; la tecnología más económica y eficiente disponible; un número de trabajadores acorde con un concesionario eficiente, tomando en cuenta los costos de reconstrucción del concesionario en el país, cuando ello sea aplicable; el costo de equipo y gastos de personal a nivel de mercado, considerando los costos de reconstrucción; el costo del dinero, reflejando el costo real del financiamiento de un negocio de telecomunicaciones, incluyendo el costo del capital social y del endeudamiento tipo, ajustado para tener en			

enero, abril,  
julio y octubre.

podrá ser superior a  
la diferencia entre la  
tarifa internacional al  
público  
correspondiente y el  
cargo de acceso  
interurbano.

cuenta la inflación; el  
costo de los impuestos,  
tasas, derechos y  
cánones en que incurre  
el concesionario; la de-  
preciación económica  
de los activos fijos; la  
capitalización de los  
costos cuyos beneficios  
se recibirán por un  
período a un año, tales  
como costos de capta-  
ción de clientela; los  
gastos generales y de  
administración debida-  
mente prorrateados, y  
una tasa de rendimien-  
to razonable para los  
activos fijos netos  
dedicados a la  
interconexión.

<sup>a</sup> **Requibrio tarifario:** mecanismo de adecuación al costo de la tarifa al público por concepto de servicios de instalación, de derecho mensual por conexión de una línea telefónica a la red fija, de tráfico local, de tráfico de larga distancia nacional y de tráfico de larga distancia internacional, según lo dispuesto en el reglamento.

<sup>b</sup> Conjunto de servicios regidos por un mismo tope tarifario para el cual los operadores ofrecen una tarifa distinta según una segmentación establecida por ésta, y en el cual las unidades de cada servicio están medidas en forma homogénea.

<sup>c</sup> Costo marginal a largo plazo: la suma de todos los costos en que un operador de un servicio de telecomunicaciones tiene que incurrir para proveer una unidad de capacidad adicional del servicio correspondiente.

<sup>d</sup> Siendo función del Estado apoyar el fortalecimiento e integración de un sistema nacional de información científico-tecnológica y facilitar su interrelación y de las redes nacionales con sistemas y redes internacionales, Telcel deberá fijar tarifas preferenciales en beneficio de las instituciones de educación y de investigación.

<sup>e</sup> Cada uno de los concesionarios de cada servicio cuyas redes se interconectan realizará a su propio costo las modificaciones y ampliaciones de su propia red que sean necesarias en sus instalaciones para llevar a cabo la interconexión, para mantener y/o mejorar la calidad de servicio, así como para atender los aumentos de tráfico generados por la interconexión.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); elaboración propia sobre la base de información oficial.

blemas tarifarios. El caso de Costa Rica muestra cómo se acometió tradicionalmente la fijación de tarifas. La definición fundamental en que los servicios se prestarán al costo y su precio debe asegurar que los ingresos generados permitan el financiamiento de: *i)* los gastos de operación y mantenimientos; *ii)* una remuneración adicional que fijará el Servicio Nacional de Electricidad sobre el activo fijo neto; *iii)* una cuota prudencial de depreciación de equipos, instalaciones, edificios y otros bienes; *iv)* impuestos y tasas legalmente establecidos, y *v)* costo de la función reguladora. Se trata, en consecuencia, de una fórmula simple que carece de metodologías tendientes a generar incentivos para que el operador reduzca costos que se puedan reflejar en los precios lo que a su vez permitirá transmitir a los usuarios las ganancias de productividad.

En contraste, Guatemala ha asumido un enfoque muy liberal. De hecho, la normativa es taxativa en cuanto a determinar que las condiciones contractuales así como los precios para la prestación de toda clase de servicios comerciales de telecomunicaciones serán libremente estipulados entre las partes y no estarán sujetos a regulación ni aprobación por autoridad estatal. El enfoque supone que en la medida en que los servicios se presten en forma competitiva, no existen fundamentos para que el Estado deba intervenir en la materia. En el caso de las interconexiones, la ley señala que las condiciones y los costos también serán establecidos libremente por las partes. Sólo en caso de que no sea posible alcanzar un acuerdo, el organismo regulador designará un perito que calculará los cargos. Incluso en este caso no corresponde al organismo regulador ninguna decisión, sino que es la ley la que define los criterios que deberá aplicar el perito (véase el cuadro v.10).

En el resto de los casos la normativa asigna a los organismos reguladores funciones en materia de regulación tarifaria. En Nicaragua la norma es clara en afirmar que los servicios públicos de telecomunicaciones estarán sujetos a un control tarifario por parte de Telcor. Se prevé, sin embargo, que pueda llegar a existir suficiente competencia en la prestación del servicio y en consecuencia se faculta a Telcor a terminar con la fijación tarifaria. Desde el punto de vista metodológico, determina la aplicación de una modalidad de *price-cap*,<sup>39</sup> aun cuando no se detalla al respecto.

<sup>39</sup> En una evaluación sobre los sistemas tarifarios en América Latina (Estache, Manacorda y Valletti, 2002) se sostiene con agudeza: "Mientras que básicamente todos los países han introducido una legislación apropiada y mientras la mayoría de los reguladores han definido los principios reguladores básicos que ellos procuran seguir, el análisis de base sigue faltando. Tómese, por ejemplo, el caso del régimen regulador. La mayoría de los países latinoamerica-

En El Salvador el enfoque adoptado es simple. Hasta el año 2002 las tarifas al público en telefonía local y larga distancia como los cargos de acceso se reajustaban de acuerdo con el IPC. A partir de 2003 se modificó el criterio en el sentido de que el reajuste considere en 50% la evolución del IPC y en el otro 50% la devaluación de la moneda nacional. Si bien el sistema resulta práctico por lo simple, se le pueden aplicar las críticas que se hacían al mecanismo de tarificación por tasa de rendimiento.

En Honduras se ha adoptado una modalidad de *price-cap* buscando asegurar que los servicios se presten a los costos marginales de largo plazo. La normativa agrega una condición interesante: que las tarifas resultantes deben ser competitivas internacionalmente. Aunque el concepto no resulta del todo claro, en particular en los servicios locales, puede ser interpretado como la decisión de realizar investigaciones de mercado internacionales como un mecanismo práctico para alcanzar precios eficientes. En el caso de los cargos de acceso, se adopta también un criterio ecléctico, al señalar por una parte que éstos deben corresponder a los costos marginales de largo plazo y al mismo tiempo que el cargo de acceso local no deberá superar la mitad de la tarifa de la llamada local.

Finalmente, en el caso de Panamá el régimen general de fijación de tarifas determina que éstas serán estipuladas por los concesionarios en la medida en que existan condiciones de competencia. De no existir, el régimen tarifario se determina en el contrato de concesión. En lo que se refiere a los cargos de conexión, se define una metodología precisa que aparece en el cuadro v.10.

#### CONCLUSIONES FINALES Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURAS

El análisis realizado evidencia que los países centroamericanos han avanzado de manera importante en la reforma del sector de telecomunicaciones. Desde hace algunos años ya disponen de un nuevo marco jurídico, que ha hecho posible la privatización del sector y la introducción de algunas normas en materia de competencia, y ello ha generado la esperanza de que

nos han decidido basarse en el *price-cap*, que implica que el regulador tiene que tener alguna idea de las ganancias de productividad realizadas por los operadores, ya que dichas ganancias deberían ser finalmente compartidas por los usuarios. Ningún país ha definido la metodología que debe ser seguida para determinar esas ganancias, dejando la decisión regulatoria abierta a la negociación" (traducción del autor).

la industria de las telecomunicaciones salga de la situación de postración en la que se encontraba. Con todo, aún es prematuro realizar una evaluación de la suerte de este proceso, aunque existen indicios de que la cobertura en telefonía fija está empezando a crecer, que la telefonía móvil ya es accesible para grupos más amplios de la población y que con creciente velocidad se está introduciendo internet.

Dos modalidades de privatización y de introducción de la competencia se distinguen en la región. Mientras que Nicaragua y Panamá han optado por la privatización basada en la entrega de concesiones exclusivas en telefonía fija, en El Salvador y Guatemala se ha propiciado la plena apertura del sector a la competencia. No obstante, en estos últimos casos hay que corroborar todavía si el sistema operará con la amplitud que anuncia el marco legal, o si por el contrario los involucrados tendrán comportamientos anticompetitivos que dificulten la operación a los nuevos entrantes. La inexistencia de organismos de protección de la competencia aumenta los temores al respecto.

Los casos de Costa Rica y Honduras representan situaciones distintas. En el primero no ha sido posible generar un consenso en torno a la reforma del sector. Más aún, pareciera que existen más posibilidades de que se imponga un modelo que mantenga la propiedad estatal del sector, que no acepte la participación del sector privado con excepción de la venta de equipos y que busque proyectar al futuro los éxitos históricos de las telecomunicaciones en el país. En Honduras, por su parte, aun cuando se cuenta con una legislación orientada hacia la operación privada del sector, y pese a diversos esfuerzos, no se ha podido llevar adelante el proceso de privatización.

Los avances en materia de integración económica plantean la necesidad de abordar las posibilidades y los mecanismos para avanzar también en la integración del sector. La evaluación de los marcos reguladores de los distintos países deja en evidencia que si bien existen diferencias, ellas son en general manejables. Probablemente, los principales problemas surgen cuando se han otorgado concesiones exclusivas. No obstante, Panamá está entrando en una fase plenamente competitiva. El caso de Nicaragua es más complejo. En Costa Rica, la integración de este sector no resulta posible en la actualidad. Sin embargo, la apertura del mercado a la competencia, en un contexto de integración centroamericano, podría quizá hacer compatible la existencia de una fuerte empresa pública con el desarrollo competitivo sobre la base de la incursión de las empresas concesionarias de los distintos países en el resto de la región.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alden, J. (2002), "Competition Policy in Telecommunications: The Case of the United States of America", Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) [en línea], <http://www.itu.int>.
- Armstrong, M., S. Cowan y J. Vickers (1994), *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Banco Mundial (1999), "Nicaragua-Telecommunications Sector Reform Project" [en línea] <http://www-wds.worldbank.org>.
- Berners-Lee, T. (s.f.), "The World Wide Web: A Very Short Personal History" [en línea] <http://www.w3.org/People/Berners-Lee/ShortHistory>.
- Burkert, H. (s.f.), "Recent Telecommunications Developments in the European Union" [en línea] <http://www.herbert-burkert.net/ARCHIV/ACTIVITIES/ NYC.pdf>.
- Bustos, Á., y A. Galetovic (2002), "Regulación por empresa eficiente: ¿quién es realmente usted?", *Estudios Públicos*, núm. 86 [en línea] <http://www.cepchile.cl>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003), "Istmo Centroamericano: evolución económica durante 2002" [en línea] <http://www.eclac.cl>.
- Conatel (Comisión Nacional de Telecomunicaciones) (1999), "Reglamento de tarifas y costos de servicios de telecomunicaciones" [en línea] [http://www.conatel.hn/reglamento%20tarifas/indice\\_RT.htm](http://www.conatel.hn/reglamento%20tarifas/indice_RT.htm).
- Costa Rica (1963), *Ley 3226. Ley que faculta al Instituto Costarricense de Electricidad para establecer y operar servicios de telecomunicaciones. Se adiciona el inciso h) del artículo 2 y el artículo 21 al decreto ley núm. 449 del 8 de abril de 1949*, Asamblea Legislativa de Costa Rica [en línea] [http://www.ice.go.cr/esp/redc/leyes/infocom/ley\\_3226.htm](http://www.ice.go.cr/esp/redc/leyes/infocom/ley_3226.htm).
- (2002), *Proyecto de ley para el fortalecimiento y modernización del ICE (Reforma parcial a Ley 449 de 1949)* [en línea] <http://www.nacion.co.cr>.
- (s.f.), *Ley de la autoridad reguladora de los servicios públicos*, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San Juan.
- El Salvador (1996), *Ley general de telecomunicaciones*, Decreto núm. 142, Asamblea Legislativa de El Salvador [en línea] <http://www.siget.gob.sv>.
- (1998), "Reglamento de la Ley General de Telecomunicaciones, Decreto Ejecutivo núm. 64", *Diario Oficial*, núm. 88 [en línea] 15 de mayo <http://www.siget.gob.sv>.
- (s.f.), *Ley general de creación de la SIGET* [en línea] Asamblea Legislativa de El Salvador <http://www.siget.gob.sv>.
- Estache, A., M. Manacorda y T. Valletti (2002), "Telecommunication Reforms, Access

- Regulation, and Internet Adoption in Latin America" [en línea] [http://econ.worldbank.org/files/13162\\_wps2802.pdf](http://econ.worldbank.org/files/13162_wps2802.pdf).
- Galetovic, A., y R. Sanhueza (2002), "Regulación de servicios públicos. ¿Hacia dónde debemos ir?", *Estudios Públicos*, núm. 85 [en línea] <http://www.cepchile.cl>.
- Gates, B. (1995), *Camino al futuro*, McGraw-Hill-Interamericana de España, Madrid.
- Geradin, D., y M. Kerf (2003), *Controlling Market Power in Telecommunications. Antitrust vs. Sector-specific Regulation*, Oxford University Press, Oxford.
- Green, R., y M. Rodríguez (1999), "Resetting Price Controls for Privatized Utilities: A Manual for Regulators" [en línea] <http://www-wds.worldbank.org>.
- Guatemala (s.f.), *Ley General de Telecomunicaciones*, Congreso de la República de Guatemala [en línea] <http://www.sit.gob.gt/lgt.pdf>.
- Hazlett, T. (2002), "The Irony of Regulated Competition in Telecommunications" [en línea] diciembre [http://www.manhattan-institute.org/MI\\_TWH\\_paper.pdf](http://www.manhattan-institute.org/MI_TWH_paper.pdf).
- Honduras (s.f.), *Ley marco del sector de telecomunicaciones*, Congreso Nacional de Honduras [en línea] [http://www.conatel.hn/Ley%20Marco/ley\\_marco.htm](http://www.conatel.hn/Ley%20Marco/ley_marco.htm).
- Honduras Revista Internacional* (s.f.) [en línea] <http://www.hondurasri.com>.
- ICE (Instituto Costarricense de Electricidad) (2002), "Proyecto de ley: fortalecimiento y modernización del ICE (Reforma parcial de Ley número 449 de 1949)" [en línea] [http://www.grupoice.com/esp/temas/fortalecimiento\\_ice/doc/Pyto.pdf](http://www.grupoice.com/esp/temas/fortalecimiento_ice/doc/Pyto.pdf).
- Jerónimo, V. (s.f.), "Telecommunications and Competition in the European Union" [en línea] <http://www.ecsanet.org/conferences/ecsaworld3/jer%C3%B3nimo.htm>.
- Jordana, J., y D. Sancho (eds.) (1999), *Políticas de telecomunicaciones en España*, Tecnos, Madrid.
- Ministerio de Comercio Exterior (2004), "Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica Estados Unidos", San José [en línea] <http://www.comex.go.cr/disfusión/otros/USAexplicativo.pdf>.
- Ministerio de Economía (2000), *Experiencias regulatorias de una década. Balance y propuestas para el futuro*, LOM, Santiago de Chile.
- Nicaragua (1992), *Ley orgánica del Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (Telcor)*, Asamblea Nacional de la República de Nicaragua [en línea] <http://www.telcor.gob.ni/Documentos/Word/Documento18.doc>.
- (1995a), *Ley de incorporación de particulares en la operación y ampliación de los servicios públicos de telecomunicaciones* [en línea] <http://www.telcor.gob.ni/Documentos/PDF/Documento63.pdf>.
- (1995b), *Ley general de telecomunicaciones y servicios postales* [en línea] <http://www.telcor.gob.ni/Documentos/PDF/Documento62.pdf>.
- Noll, R. (2000), "Telecommunications Reform in Developing Countries", *SIEPR Policy Paper*, núm. 99-31 [en línea] junio <http://siepr.stanford.edu/papers/pdf/99-31.html>.



- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2002), "Competition and Regulation Issues in Telecommunications Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs", Competition Committee [en línea] <http://www.oecd.org/pdf/M00025000/M00025840.pdf>.
- Panamá (1996a), *Ley núm. 26, por la cual se crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos*, Asamblea Legislativa de la República de Panamá, 29 de enero [en línea] <http://www.enteregulador.gob.pa/marcolegal.asp>.
- (1996b), *Ley núm. 31, por la cual se dictan normas para la regulación de las telecomunicaciones en la República Panamá*, 8 de febrero [en línea] [http://www.ersp.gob.pa/leyes\\_decretos/ley31.asp](http://www.ersp.gob.pa/leyes_decretos/ley31.asp).
- Parlamento Europeo (2002), "Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas", 7 de marzo de 2002, *Diario oficial*, L 108, 24 de abril [en línea] <http://europa.eu.int/scadplus/leg/cs/lvb/l24164.htm>.
- Presidente de la República de Honduras (2002), *Reglamento general de la Ley marco del sector de telecomunicaciones* [en línea] [http://www.conatel.hn/Reglamento%20General%20Ley%20Marco/indice\\_RGLM.htm](http://www.conatel.hn/Reglamento%20General%20Ley%20Marco/indice_RGLM.htm).
- Presidente de la República de Nicaragua (1995), *Reglamento general de la Ley orgánica de Telcor* [en línea] <http://www.telcor.gob.ni/Documentos/PDF/Documento16.pdf>.
- Raventós, P. (1998), "Telecommunications in Central America", *Development Discussion Paper* núm. 648, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, agosto.
- Rohlf, J. H. (1996), "Regulating Telecommunications Lessons from U. S. Price-Cap Experience" [en línea] <http://www-wds.worldbank.org>.
- San Martín, G., y F. Fuentes (2000), *Problemas económicos de la regulación del sector de las telecomunicaciones*, Ministerio de Economía y Energía, Santiago de Chile.
- Sanz, A. (1999), "Debate político y marco regulador de las telecomunicaciones en España", en J. Jordana y D. Sancho (eds.), *Políticas de telecomunicaciones en España*, Tecnos, Madrid.
- Smith, P., y B. Wellenius (1999), "Mitigating Regulatory Risk in Telecommunications" [en línea] <http://www-wds.worldbank.org>.
- Telcor (Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos) (2002), "Contrato de concesión con la empresa nicaragüense de telecomunicaciones" [en línea] <http://www.telcor.gob.ni/Documentos/PDF/Documento100.pdf>.
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2002a), *Informe sobre el desarrollo mundial de las telecomunicaciones. Reinversión de las telecomunicaciones*, Ginebra, marzo.

UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2002b), *ITU Internet reports. Internet for a Mobile Generation*, Ginebra, septiembre.

Yáñez, C. (2002), "Las estrategias de las empresas trasnacionales españolas en América Latina. Los casos de Endesa y Telefónica" [en línea] [http://www.iigov.org/revista/?p=12\\_05](http://www.iigov.org/revista/?p=12_05).

## VI. EVALUACIÓN DE LA RELEVANCIA DE LAS LEYES DE COMPETENCIA EN PAÍSES PEQUEÑOS. EL CASO DEL CARICOM<sup>1</sup>

TAIMOON STEWART

EN EL debate internacional sobre políticas de competencia se ha expresado preocupación acerca de la relevancia de las leyes respectivas en las pequeñas economías abiertas. Algunos países asiáticos como Singapur y la provincia china de Hong Kong han argumentado que, en la medida en que se tenga una política de libre competencia abierta, los países no necesitan leyes de competencia (*antitrust*).<sup>2</sup> El presente estudio examina la relevancia de las leyes en la materia en las economías pequeñas por medio de una exploración empírica de los renglones de competencia en algunos países de la Comunidad del Caribe (Caricom).<sup>3</sup>

La noción de pequeñas economías es imprecisa, ya que países como Australia, Canadá e Israel reclaman ese estatus. Esto es preocupante para las economías indiscutiblemente pequeñas, porque en las negociaciones comerciales el término es invocado por países que tienen una desventaja debido a su tamaño para obtener un trato especial y diferenciado. La elasticidad del término resulta, por tanto, dañina para las economías pequeñas. En el presente capítulo se intenta definir con precisión las condiciones y características de las economías del Caricom para distinguirlas de otras más grandes y desarrolladas que incorrectamente reclaman el mismo estatus.

Las cuestiones principales son las siguientes:

<sup>1</sup> Este capítulo se basa en un estudio más extenso realizado por la autora: *Competition Issues in Selected Caricom Countries: An Empirical Examination*, Salises, UWI, St. Augustine, marzo de 2004.

<sup>2</sup> Propuestas al Grupo de Trabajo sobre Comercio y Política de Competencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

<sup>3</sup> El Caricom está integrado por Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat (colonia del Reino Unido), San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago. Dentro del Caricom hay una subdivisión regional, la Organización de Estados Caribeños del Este (OECS), formada por siete estados: Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas.

i) ¿Son relevantes las leyes de competencia para el desarrollo de las economías pequeñas?

ii) ¿Su tamaño da a las economías pequeñas características peculiares que pueden influir en la dinámica de la competencia?

iii) ¿En qué medida son aplicables a las economías pequeñas las bases teóricas de las leyes y políticas de competencia?

iv) ¿Cómo debería conformarse el régimen de competencia para satisfacer las necesidades de las economías pequeñas?

En este estudio se eligieron seis países representativos de las economías de la región: Belice (país continental básicamente agrícola), las Bahamas (turismo y servicios financieros *off shore*), Jamaica (que cuenta con ley de competencia e institución respectiva), Santa Lucía junto con San Vicente y las Granadinas (microeconomías altamente dependientes de la producción de banano), y Trinidad y Tabago (la economía más compleja y desarrollada de la región). El método de investigación requirió desarrollar perfiles de las economías, establecer cuán abiertos y disputables son sus mercados, e identificar los sectores no comercializables y otras áreas donde podía haber problemas de competencia. Luego se escogieron sectores específicos para ser analizados con mayor profundidad y se realizaron entrevistas en cada país a funcionarios públicos, líderes empresariales, consumidores y organizaciones no gubernamentales.

Los hallazgos obtenidos constatan la relevancia de las leyes de competencia para estas economías, incluyendo las más pequeñas, debido a los efectos nocivos de las conductas anticompetitivas sobre el desarrollo, particularmente en el sector de bienes y servicios no comercializables. Sin embargo, su tamaño pequeño, las estructuras de mercado heredadas del pasado colonial y las fuertes tradiciones culturales influyen en las condiciones de competencia, lo que restringe la validez de algunas bases teóricas de las leyes respectivas. Los resultados de la investigación sugieren la necesidad de flexibilizar las leyes y su aplicación, y permiten presentar algunas propuestas sobre cómo hacerlo.

En el debate internacional, particularmente en las discusiones del Grupo de Trabajo sobre Política de Competencia de la OMC, se asumió que la provisión más importante para las economías pequeñas era la prohibición de carteles, y que la prohibición del abuso de la posición dominante en el mercado y la regulación de las fusiones podían ser introducidas posteriormente. Sin embargo, los hallazgos de este estudio destacan el predominio de las concentraciones y la urgente necesidad de establecer cláusulas que

prohíban el abuso de poder de mercado. En efecto, se comprobó que la actividad de los carteles es limitada debido al pequeño tamaño de las economías. También se concluyó que el control de las fusiones debe aplicarse en estos países, pero en forma restringida.

En el segundo apartado de este trabajo se revisa la bibliografía sobre el tema y se examinan sus postulados teóricos. El tercero resume las características de estas economías y los rasgos distintivos que resultan de su inserción en la economía global. El cuarto presenta los datos empíricos de los estudios por sectores e identifica los problemas que podrían ser enfrentados mediante leyes de competencia, según las peculiaridades de la competencia real. En el quinto apartado analiza la utilidad de las leyes y la pertinencia de sus bases teóricas, y se critica el pensamiento generalmente aceptado. El último apartado presenta las propuestas de adecuación de las leyes a las necesidades de las economías pequeñas.

#### EL PENSAMIENTO USUALMENTE ACEPTADO

Es común que los términos “política de competencia” y “ley de competencia” se usen como sinónimos, incluso por expertos en la materia. Esto conduce a una gran confusión y a debates desorientadores. Es importante, por tanto, que estos conceptos sean definidos con claridad. Según Vantier y Lloyd (1997, p. 3), la política de competencia comprende las políticas de gobierno que tienen el “propósito directo de promover la competencia entre los productores por lo menos en un grado significativo”. Esta definición se apoya en un documento básico del Grupo de Trabajo sobre Comercio y Política de Competencia de la OMC, el cual sostiene que los instrumentos de la política de competencia “pueden aplicarse tanto a las prácticas anticompetitivas privadas como a las medidas o instrumentos gubernamentales que afecten el estado de la competencia en los mercados” (OMC, 2003, p. 13). Así, la política de competencia incluye leyes de competencia, pero también políticas de inversión extranjera directa, privatización y desregulación, política comercial, política cambiaria y otras de liberación de mercados y promoción de la competencia.

La ley de competencia, en cambio, sólo atañe a la conducta de las empresas competidoras, limitando el alcance de sus estrategias de competencia (Audretsch *et al.*, 2001, citado en *ibidem*, p. 14). Las leyes de competencia normalmente prohíben los acuerdos anticompetitivos y el abuso de las po-

siciones dominantes de mercado, a la vez que contienen disposiciones para controlar las fusiones y evitar así la concentración económica excesiva. La ley de competencia es, por tanto, una parte de la política de competencia, un instrumento que el gobierno utiliza para proteger y promover el funcionamiento del mercado. Este estudio se concentra en la ley de competencia, aunque también aborda aspectos más amplios de política de competencia debido a que surgieron insistentemente en las entrevistas.

La adopción de leyes de competencia se basa en la premisa de que la economía impulsada por el mercado es la más eficiente y ofrece el máximo bienestar. Por tanto, una economía de mercado exitosa requiere sólidas leyes de competencia que preserven el proceso competitivo. Se argumenta que "la toma descentralizada de decisiones por las empresas promueve la distribución eficiente de los recursos escasos, aumenta el bienestar del consumidor y da lugar a la eficiencia dinámica en la forma de innovación, cambio tecnológico y progreso en la economía como un todo" (Banco Mundial y OCDE, 1999, p. 1). De aquí que si las empresas enfrentan la presión de la competencia se verán forzadas a producir a los menores costos y vender a los menores precios posibles. En el proceso harán el uso más eficiente posible de sus recursos e innovarán a fin de tener ventaja sobre sus competidores. Las empresas incapaces de mejorar su eficiencia resultarán eliminadas. Se reconoce que en los ambientes competitivos hay ganadores y perdedores, pero la sabiduría convencional asume que el impacto social no es materia de las leyes de competencia, sino de políticas públicas de bienestar, capacitación de la fuerza de trabajo e incentivos para la reasignación de los recursos.

Al tiempo que se reconoce que las empresas pueden volverse más eficientes y ofrecer mayor variedad de productos y servicios a menores precios, también se admite que pueden responder al incentivo de aumentar sus ganancias mediante la colusión y el abuso de su poder de mercado, provocando una falla del mercado. Por ejemplo, las empresas pueden cabildear para obtener protección legal, como es el caso de los productores agrícolas de la Unión Europea. Los carteles pueden manipular los precios o reducir la producción para aumentarlos; una empresa dominante puede incurrir en conductas depredadoras, impedir la participación de nuevos actores o cancelar su acceso al mercado mediante alianzas con los distribuidores. El resultado es que el consumidor paga precios más altos, queda expuesto a recibir productos de menor calidad y tiene menos opciones de compra. Las leyes de competencia protegen el proceso competitivo y aseguran que las empresas no causen fallas de mercado por medio de prácticas anticompetitivas; son,

por ende, instrumentos complementarios de la liberalización comercial que establecen normas básicas que los actores deben observar. La política industrial podría, de todas formas, ser utilizada para apoyar industrias nuevas, y no debería eliminarse la posibilidad de aplicar algunas exclusiones y exenciones a la ley de competencia para incentivar determinadas actividades.

El hecho de que las pequeñas economías abiertas puedan obtener todos los beneficios teóricamente esperados de las leyes de competencia es discutible. Por ejemplo: ¿pueden éstas generar eficiencia dinámica en economías pequeñas? ¿Tienen tales economías la misma capacidad que los países desarrollados para enfrentar el problema de los perdedores? ¿Hasta qué punto están dominadas por intereses extranjeros y, en tal caso, cómo podrían sus regímenes de competencia enfrentar adecuadamente las prácticas anticompetitivas de tales intereses?

Muy poco se ha escrito sobre políticas de competencia en los países en desarrollo, y menos en las economías pequeñas. Existen dos estudios importantes que vale la pena considerar. El primero, encargado por el Comité de Comercio e Inversión de la Comisión de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) a PriceWaterhouseCoopers (PWHC, 1999), examina la relevancia de las leyes y las políticas de competencia de la República de Corea, México, Malasia y Filipinas; el otro es el trabajo seminal de Michal Gal (2001)<sup>4</sup> sobre política de competencia en economías pequeñas, en el que se hicieron estudios de caso sobre Canadá, Australia e Israel.

El estudio de PWHC sostiene que una política de apertura comercial no puede sustituir adecuadamente una ley de competencia nacional porque una parte importante de los bienes y servicios no son comercializables, y las empresas que los producen pueden imponer barreras al ingreso y al crecimiento de las importaciones. Michal Gal comparte la opinión de que los países pequeños requieren una ley de competencia, pero considera que ésta debe diseñarse de acuerdo con las características de cada economía. El PWHC, en cambio, recomienda no limitar el alcance de la ley, pues lo contrario provocaría incertidumbre. Gal define las economías pequeñas como “economías independientes soberanas que sólo pueden alojar un número pequeño de competidores en la mayoría de las industrias cuando éstas son sólo proveedoras de demanda interna”, y se caracterizan generalmente por tener estructuras monopolistas u oligopolistas en la mayoría de sus industrias (Gal, 2001, p. 6).

<sup>4</sup> Tal trabajo es parte de un estudio más amplio; véase Gal, 2003.

Ambos estudios abordan la cuestión de si las leyes de competencia ponen en peligro la capacidad de las empresas para crecer y alcanzar economías de escala, ya que hipotéticamente obstruirían los beneficios en materia de competitividad que podrían derivarse de la coordinación de las estrategias y políticas de negocios de las empresas con respecto a sus competidores internacionales. Después de examinar la bibliografía empírica, PWHC concluye que la preocupación de que las leyes de competencia perjudiquen la competitividad es exagerada. En su visión, en economías pequeñas las economías de escala pueden alcanzarse por medio de las exportaciones.

Gal acepta que las exportaciones pueden aumentar las economías de escala, pero con mayor cautela propone regular las fusiones porque a las economías pequeñas se les dificulta alcanzar la eficiencia mínima de escala (EME) (*cf.* Robinson [1960]). Gal sostiene que la necesidad de alcanzar la EME conduce a la concentración, lo cual crea barreras de entrada. El tamaño de las empresas limita su capacidad de avance tecnológico, pues ellas requieren una producción mínima para recuperar los costos de adquirir tecnología. Por ser pequeñas y adversas al riesgo, las empresas tienen que importar tecnología, de modo que invierten poco o nada en investigación y desarrollo. El costo de producir insumos para la producción es alto por el reducido tamaño del mercado y las dificultades de alcanzar la EME, lo cual induce a las empresas a depender de la importación de insumos intermedios. Estas economías, por tanto, difícilmente pueden generar una 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 parte 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 no avanzado, con altos costos de instalación y diversas ineficiencias. El aprendizaje que se puede obtener en el proceso de producción es, por tanto, también limitado.

Otro obstáculo para que la competencia ingrese a estas economías es su magra oferta de factores de producción. Debido al pequeño tamaño de su población, tienen personal capacitado escaso y recursos naturales limitados. Más aún, para entrar a mercados verticalmente integrados (cuando los



hay), se requiere que el nuevo competidor entre simultáneamente en varios segmentos, lo que representa una barrera de mercado adicional. Por ende, las economías pequeñas tienen elevados niveles de concentración industrial, altas barreras de entrada erigidas principalmente por la necesidad de producir a la escala mínima de eficiencia a fin de reducir costos, y niveles de producción no óptimos debido al tamaño pequeño del mercado.

Después de estudiar las características de las economías pequeñas, Gal evalúa los efectos del tamaño del mercado sobre la política de competencia y recomienda a las pequeñas economías *"esforzarse en servir sólo a un amo, la eficiencia económica*, porque no tienen la misma capacidad que los mercados más grandes de sostener una política de competencia que sacrifique la eficiencia económica para lograr objetivos más amplios" (Gal, 2001, p. 1451, cursivas nuestras). La dispersión de riqueza y la creación de empresas pequeñas son inconvenientes porque su ineficiencia se transmitirá al mercado; protegerlas dañaría al consumidor.

En las economías grandes, afirma Gal, aun cuando la política de competencia haga concesiones a las metas sociales, "las pocas islas de mercado imperfecto en un inmenso mar competitivo no tienen probabilidad de ejercer un impacto negativo apreciable en la distribución del ingreso y la supervivencia de las empresas pequeñas dispersas". En las economías pequeñas, en cambio, el imperativo de eficiencia demanda crear empresas grandes que pueden desplazar a las pequeñas. Además, la tendencia de las empresas a actuar de manera concertada aumenta la probabilidad de las conductas rentistas y cabilderas. "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). Gal concibe que los objetivos inmediatos de la eficiencia económica incluyen la eficiencia distributiva, productiva y dinámica.

PWHC acepta que en ambientes competitivos hay ganadores y perdedores, y prevé que surgirán considerables problemas sociales en la transición debido a la pérdida de empleos, por lo cual es importante que los gobiernos introduzcan medidas sociales como capacitación y otras para apoyar la movilidad de la fuerza de trabajo. Será necesaria la coordinación entre los competidores y las políticas industriales para evitar barreras a la creación de nuevas empresas.

Gal argumenta que los acuerdos cooperativos pueden ser la única manera en que los participantes en el mercado alcancen la EME y reduzcan costos a niveles que ninguna empresa por sí sola podría lograr en la estruc-

tura de mercado existente. Aconseja a las economías pequeñas rechazar la actitud que ve como ilegales *per se* las políticas con potencial de incrementar la eficiencia productiva o dinámica. Aduce el ejemplo de Australia y Nueva Zelanda, que no consideran ilegal la fijación de precios por actividades de compraventa conjunta si el precio se correlaciona con el de los bienes y servicios adquiridos o con el precio anunciado de los bienes y servicios así adquiridos.

También advierte contra el transplante de reglas simples de umbrales de mercado y premisas legales de mercados maduros porque están basadas en condiciones de mercado diferentes. Por ejemplo, en las economías pequeñas deben aceptarse umbrales más bajos de participación de mercado para ubicar una posición dominante en éste debido a la existencia de menores economías de escala, interdependencia oligopolista y altas barreras de entrada. Así, en una economía pequeña una porción de mercado determinada significará relativamente más poder de mercado que en las economías grandes. En estas circunstancias, las empresas se inclinan a seguir el liderazgo de precios de la empresa dominante o a actuar de manera interdependiente con ella. "En el caso de la regulación de fusiones, en cambio, es aconsejable buscar un umbral más alto que el permitido en las economías grandes porque en las economías pequeñas las empresas frecuentemente no alcanzan el tamaño que asegura un mínimo de eficiencia de escala." Prohibir tales umbrales de fusión impediría a las empresas alcanzar economías de escala.

Gal propone fomentar los reembolsos y descuentos por lealtad del consumidor porque, en los mercados oligopolistas de las economías pequeñas, el discriminar precios suele ser favorable para el consumidor al permitir sacudir estructuras rígidas de precios oligopolistas en beneficio del público. Prohibir estas prácticas podría reducir la eficiencia e inhibir respuestas adecuadas al comportamiento cambiante del mercado. Sin embargo, se recomienda cautela para asegurar que la discriminación de precios no sea usada para disciplinar a los competidores, o bien, para mantener o elevar un determinado nivel de precios. En consecuencia, el efecto real de los precios discriminatorios en el mercado de las pequeñas economías merece un análisis profundo. Los signos que alertan a actuar con cautela son la naturaleza oligopolista del mercado, la tendencia de los rivales a adoptar políticas de precios paralelas y la naturaleza secreta de las discriminaciones.

Gal advierte contra el uso demasiado liberal de remedios estructurales porque pueden reducir la escala mínima de eficiencia de producción y cau-

sar la salida del mercado de algún participante dominante, de modo que la competencia podría reducirse sustantivamente, sobre todo si el nuevo participante no reemplaza a la empresa desplazada. Advierte también que prohibir todas las fusiones que incrementan la concentración por encima de umbrales más o menos bajos sería económicamente dañino y que, por tanto, las economías pequeñas deberían adoptar una política de fusiones más propicia a la eficiencia y que dependa menos de variables o premisas estructurales rígidas y limitantes. Más aún, debería aplicarse un análisis caso por caso sobre la ineficiencia potencial en cada mercado. No obstante, aconseja vigilar la formación de *holdings* cruzados y *joint ventures* que pueden disminuir la competencia entre conglomerados dominantes y proscribir tales procesos en los mercados afectados por ellos.

Al tiempo que propone una política tolerante de las fusiones y del crecimiento interno de las empresas, Gal aconseja, por otra parte, adoptar una estricta política contra la conducta de colusión y de exclusión de aquéllas. Su argumento consiste en que la pequeñez de las empresas influye en su conducta. Debido a que la elite de los negocios es pequeña, sus miembros son muy cuidadosos de no interferir en el terreno del otro. De ahí que haya un alto nivel de interdependencia entre las empresas en mercados concentrados. Gal define la “conducta interdependiente” como la aceptación explícita o implícita de las empresas para ejercer su poder de mercado y limitar la competencia (Gal, 2001).

Tal conducta puede tener efectos adversos sobre la productividad, la distribución de recursos y los precios, los cuales tenderán a estar por encima de los costos. La cobertura de los precios fijos puede ser tan amplia como para permitir el ingreso de empresas ineficientes al mercado, causando que la capacidad de producción se expanda en dirección incorrecta o mediante incrementos muy pequeños. Más aún, la concentración excesiva tiene costos de distribución desigual del ingreso y de impacto político y social adverso.

Según Gal, debería aplicarse una estricta política contra la colusión tácita. Así se ayudaría a disolver la coordinación entre oligopolios y se les induciría a operar con mayores niveles de producción y menores precios. Es decir, los carteles, la creación y mantenimiento de barreras artificiales y los precios depredadores deberían ser estrictamente prohibidos.

Además de proponer leyes adecuadas para las economías pequeñas, Gal sostiene que la teoría económica y las doctrinas básicas que fundamentan la competencia en las economías grandes pueden aplicarse igualmente

a las pequeñas debido a que la colusión y el abuso de posiciones de mercado ocurren en ambas, independientemente de su tamaño. Más aún, afirma que la colusión y el abuso de las posiciones dominantes son generalmente mayores en las economías pequeñas debido a los altos niveles de concentración industrial y a las barreras de entrada, pero que los remedios deberían ser inductivos en vez de estructurales.

Varias dudas surgen sobre el enfoque de Gal al aplicarlo a las economías del Caricom. Ciertamente, la mayoría de las características que Gal identifica existen en estos países, pero algunas no, y hay otras que su estudio omite. Por ejemplo, no hay empresas con capacidad para competir en los mercados mundiales, y mucho menos controlarlos. La presunción de que el tamaño de los mercados internos no limita la escala y amplitud de la producción no se aplica a los países del Caricom, principalmente por su falta de capacidad para incursionar en los mercados de exportación y para trasponer las barreras no arancelarias de los mercados industrializados.

Si bien es cierto que los mercados pequeños en las economías grandes comparten algunas características con las economías pequeñas, no tienen resultados iguales debido a la protección que el Estado provee y a que las oportunidades que existen en las primeras están ausentes en las últimas. Por tanto, no es correcto agrupar a las economías del Caricom con Canadá, Australia e Israel.

Aplicar la recomendación de Gal de que la eficiencia económica debería ser el único objetivo de la política de competencia y de que la protección de empresas pequeñas podría dañar a los consumidores, es altamente cuestionable en el contexto de las economías del Caricom. Las empresas más grandes en estos países son pequeñas, minúsculas incluso, en comparación con las grandes multinacionales, y debido a la apertura comercial de estas economías en muchos casos tales empresas deben enfrentar la competencia internacional. El análisis de Gal omite la naturaleza de la inserción de las economías pequeñas en la economía global y el comercio internacional, ambos dominados por corporaciones multinacionales que operan en un sistema económico y de comercio global inequitativo. La protección de sectores estratégicos es decisiva para garantizar el empleo y la provisión de alimentos en las economías del Caricom. Este asunto es examinado en la parte empírica del presente estudio.

Gal tampoco reconoce que el desplazamiento de empresas pequeñas por otras más grandes, justificada por razones de eficiencia, significaría, en la mayoría de los casos, el desplazamiento de empresas nacionales por

otras extranjeras o importaciones con una consiguiente pérdida de bienestar en la economía. Gal guarda silencio sobre si el bienestar podría crecer cuando las empresas pequeñas son desplazadas. El análisis empírico realizado en este estudio cuestiona y critica la recomendación de Gal de que los objetivos sociales deberían tener poco o ningún peso en la formulación de la política.

#### PERFIL DE LAS ECONOMÍAS PEQUEÑAS VULNERABLES DEL CARICOM

Además de los tres Estados continentales de Suriname, Guyana y Belice, el Caricom está formado por pequeños Estados isleños situados a la sombra geopolítica de los Estados Unidos, con pequeñas poblaciones que van desde 100 000 habitantes en algunos Estados hasta los 2.6 millones de Jamaica. Con recursos naturales limitados a playas, arrecifes coralinos y pesquerías, las economías de esta región dependen del turismo para la generación de nuevas actividades económicas. La producción de banano, azúcar y cítricos para exportación domina en algunas de éstas, aunque las dos primeras actividades mencionadas están en franca declinación. Las excepciones son Trinidad y Tabago, que tiene un sector petrolero e industria petroquímica, además de reservas de petróleo crudo y muchas más de gas natural; Jamaica, con reservas de yeso y piedra caliza, y Guyana, con reservas de bauxita y oro. Jamaica cuenta también con apreciables recursos marinos que le permiten tener un importante sector turístico. El cuadro VI.1 muestra algunas estadísticas relevantes de los seis países seleccionados para este estudio.

La economía más grande, Trinidad y Tabago, obtiene un PIB de 8 900 millones de dólares (a precios de mercado de 2001), seguida por Jamaica con 6 900 millones y las Bahamas con 5 200 millones. El resto de los países en estudio registran un PIB menor a los 1 000 millones de dólares, y las islas más pequeñas no alcanzan los 500 millones. El alto PIB generado por las Bahamas no sólo se explica por el gran dinamismo de su sector turístico, sino también por su desarrollado y experimentado sector bancario *off-shore*, que por su política de exención de impuestos es muy atractivo para los bancos extranjeros. El bajo porcentaje de sus importaciones en relación con el PIB (37.8%) no refleja una alta producción de bienes en Bahamas, ya que la mayoría de los bienes de consumo son importados; más bien indica que el PIB está compuesto sobre todo de servicios (especialmente turísticos).

CUADRO VI.1. *Perfiles de los países (2001)*

	<i>Bahamas</i>	<i>Belice</i>	<i>Jamaica</i>	<i>Santa Lucía</i>	<i>San Vicente y las Granadinas</i>	<i>Trinidad y Tabago</i>
Extensión (km <sup>2</sup> )	13 864	22 965	10 991	616	389.3	5 128
Población	296 000	265 200	2 600 000	163 300	111 900	1 300 000
Recursos	Marinos	Terrestres y marinos	Minerales y marinos	Marinos	Marinos	Minerales y marinos
Sectores principales	Finanzas, turismo y pesca	Agricultura y turismo	Distribución mineral, turismo, textil, maquila	Turismo, agricultura	Turismo, distribución, agricultura	Petróleo, distribución, finanzas, bienes raíces, manufactura
PIB (millones de dólares)	5 170	835.1	6 890	661.6	348.26	8 900
Importaciones (porcentaje del PIB)	37.8	62.8	46.28	61.2	60.47	41.5
Balanza comercial (millones de dólares)	-152.2	-213.7	-1 810	-211.5	-123.4	+430.4
Deuda externa (millones de dólares o porcentaje del PIB)	345.4	568.6	7.510	33.2% del PIB	46.3% del PIB	1 637.6
Desempleo (%)	6.9	9.5	15	25-30	20.78	11
Inflación (%)	2.0	2.3	6.9	3.1	0.9	5.8

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de Taimoon Stewart, *Competition Issues in Selected Caricom Countries: An Empirical Examination*, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES) Publications, St. Augustine, marzo de 2004.

El territorio de la mayoría de los Estados que conforman la región del Caricom es muy pequeño. Entre los países que son islas, va de 389.3 km<sup>2</sup> en San Vicente y las Granadinas a los 10 991 km<sup>2</sup> de Jamaica, la isla más grande. Los Estados continentales son mucho más extensos; Belice tiene 22 965 km<sup>2</sup>, pero tal ventaja se ve contrarrestada por su poca población, que apenas suma 256 200 habitantes, y por un PIB de tan sólo 835.1 millones de dólares (en 2001). Además, esta escasa población se encuentra dispersa en pueblos y villas de reducido tamaño dentro de un territorio extenso, por lo que los mercados pequeños constituyen una característica distintiva de estas economías.

Las bases económicas de estos países son afines a la apertura comercial y fueron cimentadas desde la época de la Colonia con objeto de producir para exportar y hacer frente a las necesidades de consumo interno por medio de la importación. La producción de caña de azúcar y banano da forma al paisaje, la cultura y los aspectos socioeconómicos de los territorios. En el caso de Belice, la explotación maderera fue la única actividad económica hasta mediados del siglo XIX, cuando grupos de indígenas inmigrantes iniciaron la producción agrícola. En Trinidad y Tabago se extrae el petróleo desde principios del siglo XX, mientras que en Jamaica y Guyana la actividad principal fue la extracción de bauxita. La especialización para la exportación en los eslabones iniciales de la cadena productiva sigue siendo la característica distintiva de estas economías.

Las plantaciones de banano fueron introducidas en la década de 1940 en las Islas Windward por el gobierno británico con la idea de obtener el producto sin necesidad de pagarlo en moneda extranjera, escasa entonces a causa de la segunda Guerra Mundial. Así, para obtener ingresos, divisas y empleo, las islas Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Dominica, y en menor grado Granada, dependieron casi exclusivamente de la actividad bananera. El éxito reciente de los Estados Unidos en desafiar el mercado preferencial de banano de la Unión Europea ha provocado la caída de esta actividad, con serias consecuencias socioeconómicas. Alrededor de 40% del empleo y 14% del PIB de Santa Lucía es atribuible a la producción y exportación del banano. La cifra no oficial de desempleo en Santa Lucía se ubica entre 25 y 30%, y se estima que podría ser mayor, mientras que la tasa de desempleo en San Vicente es de alrededor de 20.78%. Los ingresos de Santa Lucía por concepto de exportación cayeron de 254.8 millones de dólares caribeños en 1994 a 120.9 millones en 2001 como resultado de la reducción en las exportaciones de manufacturas y banano.

Rasgo importante de la producción bananera de estos países es el minifundio de propiedad y explotación familiar (con promedio de dos hectáreas), donde se emplea la mayoría de la población en cultivo, cosecha, transporte y empaque del fruto. Esto es diametralmente diferente de las grandes plantaciones de Centroamérica y Sudamérica, propiedad de las grandes multinacionales de los Estados Unidos, que utilizan sistemas de producción y transporte altamente mecanizados y mano de obra barata. En las Islas Windward, en contraste, el sistema de transporte consiste en pequeños vehículos tirados por animales en las laderas montañosas. La industria ha sido castigada por huracanes, sequías y plagas, y empieza a recuperarse después de caer a sus niveles más bajos en 2001.<sup>5</sup> Como el banano, el azúcar es un producto de exportación muy importante para muchos países del Caricom (Trinidad y Tabago, Jamaica, Belice, San Cristóbal y Nieves, Barbados, Guyana y Suriname) por su generación de empleo y su alto contenido de insumos locales, lo cual incrementa la red de ganancias en moneda extranjera. La industria azucarera tiene también sus raíces en el sistema de plantación colonial, que modificó totalmente las características socioculturales del Caribe a raíz del comercio de esclavos de África, el sistema de enganche de personas de la India y la importación de trabajadores chinos y blancos. La población aborígen fue diezmada durante la primera ola de expansión europea. Igual que el banano, la exportación azucarera está ahora amenazada por litigios presentados ante la OMC y por la liberalización de importaciones, que ha erosionado las tarifas preferentes.

La mayoría de las exportaciones de estos países está atada a los precios fijados internacionalmente. Éste es el caso de casi todos los productos agrícolas, la bauxita, el petróleo y sus derivados. Los productos agrícolas son exportados a mercados preferentes de Europa en el marco de los acuerdos de LOME/Cotonou y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (icc). También el Acuerdo Caribe-Canadá (Caribbean) garantiza arreglos especiales con los Estados Unidos y Canadá. Los países del Caricom nunca han competido abiertamente en el mercado internacional, pues pasaron del sistema colonial a los acuerdos preferenciales. La ola de liberalización comercial mundial ha erosionado los mercados preferentes y mermado las economías del Caricom. Una característica distintiva de las economías pequeñas es que un cambio negativo de un acuerdo comercial puede provocar la caída de un sector líder y derrumbar inmediatamente toda la economía. En 2001 los países

<sup>5</sup> The Economist Intelligence Unit (2002), p. 47.



miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) tuvieron un crecimiento negativo de 2% a nivel agregado, reflejando la contracción de los sectores más importantes, es decir, el banano y el turismo (CEPAL, 2002a).

La especialización en la producción de *commodities* ha provocado rigidez estructural en estas economías, dado que se registran pocos eslabones hacia atrás y hacia delante en sus sistemas de producción, así como poco valor agregado al final de la cadena. El sector manufacturero de estas economías, con excepción de Trinidad y Tabago, además de ser muy básico y pequeño, depende altamente del ensamblaje final. En la misma Trinidad y Tabago, a pesar de la larga historia de su industria petrolera, no ha podido ascender en la escala productiva hasta llegar a producir bienes como plásticos, que generan un alto valor agregado. Los negocios de la región tienen gran aversión al riesgo, y su inversión en investigación y desarrollo es mínima o inexistente en la mayoría de los casos. La actividad económica, más bien, se concentra en el comercio, ya que la mayoría de los artículos de consumo se importan, al igual que los bienes de capital y los insumos de producción.

La inversión extranjera que no ha ido al sector minero, aprovechando el acceso preferente creado por la ICC, se ha dirigido al sector de confección y al ensamble de productos electrónicos para exportación. Sin embargo, a raíz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), estas inversiones han emigrado a México, provocando caídas importantes de divisas en Jamaica y Santa Lucía. Así, las exportaciones de ropa de Jamaica se desplomaron durante la segunda mitad de los noventa: después de haber crecido de 388 millones de dólares en 1993 a 537 millones en 1995, declinaron a 268 millones en 2000.<sup>6</sup> De hecho, la industria de la confección de Jamaica en las zonas de procesamiento de exportaciones sucumbió ante el TLCAN. En Santa Lucía, por ejemplo, sólo queda un número reducido de empresas que producen componentes eléctricos para exportación a los Estados Unidos y el Reino Unido.

Hay una dependencia cada vez mayor de estas economías respecto de la industria del turismo para compensar el declive de la producción del banano y el azúcar. El turismo, sin embargo, también es vulnerable ya que su desempeño depende del crecimiento de Europa y Norteamérica, de donde proceden los turistas. La desaceleración de estas economías en 2001 de-

<sup>6</sup> CEPAL (2003), p. 339.

terioró las condiciones macroeconómicas de las Bahamas y otros destinos del Caribe, situación que se agravó por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra los Estados Unidos. En las Bahamas, por ejemplo, más de 40% de los empleados del sector se quedaron sin empleo la semana posterior al 11 de septiembre.<sup>7</sup> Las visitas turísticas cayeron 0.4% en el último trimestre de ese año, después de haberse expandido 15.5% el año precedente.

Los servicios financieros *off-shore* de las Bahamas han tenido mucho éxito desde principios de la década de 1960, de modo que otros países del Caricom han tratado de imitar el modelo. Sin embargo, la campaña “Competencia fiscal dañina” por parte de la OCDE contra los paraísos fiscales y su lista negra de la mayoría de los países del Caricom han debilitado esta alternativa. Los requisitos de la OCDE, y más recientemente los de la Ley Patriótica de los Estados Unidos, han hecho más costosa esta vía debido a la cantidad de medidas de seguridad que hay que introducir.

La alta dependencia del comercio exterior significa dependencia de divisas generadas por las exportaciones para garantizar el abasto de artículos de consumo importados, lo cual crea una vulnerabilidad extrema en materia de seguridad alimentaria. Las divisas provienen básicamente de *commodities*, cuyo precio es fijado externamente en un mercado declinante e inestable, o del turismo, igualmente inestable, como lo muestra el cuadro VI.1. El deterioro de los términos del intercambio y el déficit en la balanza de pagos son una constante en la mayoría de las economías pequeñas de la región (véase el cuadro VI.1). La excepción es Trinidad y Tabago, que se ha beneficiado del aumento del precio del petróleo crudo resultante de la inestabilidad política en Medio Oriente. La alta dependencia de recursos externos para financiar necesidades de desarrollo se traduce en una elevada deuda externa que en Belice, por ejemplo, equivale a 65.5% del PIB.

La estrecha base tributaria producto de la limitada actividad económica ha obligado a casi todos los gobiernos del Caricom a depender cada vez más de los ingresos por concepto de aranceles. Pero estos ingresos se han visto fuertemente mermados por la liberalización del comercio, el efecto desestimulante de las importaciones y la entrada en vigor del arancel externo común dentro del Mercado Común. Así, en Belice 37% del ingreso gubernamental provino de aranceles en 2002,<sup>8</sup> y en las Bahamas 43.4%, mostrando de todas formas una contracción significativa respecto del año anterior.

<sup>7</sup> Central Bank of the Bahamas (2001, pp. 6-7).

<sup>8</sup> Banco Central de Belice (s. f.).

Otra característica esencial de las economías del Caricom es el pequeño tamaño de las empresas, por lo que su impacto en el comercio internacional es prácticamente nulo. El límite de los mercados impone límites al crecimiento de las firmas. Para comprender este aspecto, considérese por ejemplo el caso de la avicultura, que es la segunda agroindustria más importante del Caricom. Si toda la producción de la región se concentrara en una sola empresa, su producción equivaldría a la de sólo una de las grandes empresas avícolas de los Estados Unidos; Tyson's Food, la mayor empresa estadounidense en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en el mundo, que al menos opera en cinco estados del ALCA, es 50 veces mayor que la empresa más grande del Caricom.<sup>9</sup>

La falta de refinamiento de los consumidores y su limitado poder de compra desalientan la innovación y la mejoría tanto de la calidad como de la variedad de bienes y servicios. Los estratos sociales más altos, con mayor información y poder de compra, prefieren adquirir productos más exclusivos en el extranjero. El tamaño del mercado restringe el número de empresas que pueden acomodarse y competir. Precisamente, los bancos en el Caricom encuentran un límite por el reducido número de clientes y la falta de tecnología de vanguardia en los servicios. Los usuarios bancarios de Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas rehúsan usar cajeros automáticos y prefieren ir a la ventanilla. No existe costumbre de usar tarjetas de crédito. Estos obstáculos inhiben la introducción de nuevos servicios bancarios.

La economía interna sigue operando bajo un esquema de capitales arraigado desde la época colonial. Los sectores de importación y distribución continúan en manos de unas cuantas familias que históricamente han predominado en la economía local. Con excepción de San Vicente y las Granadinas, en todos los países de la región la riqueza se concentra en los descendientes de la clase terrateniente; en las Bahamas en los *Bay Street Boys*. En Santa Lucía, por ejemplo, un solo miembro de la "vieja aristocracia" controla los supermercados, el comercio marítimo (con socios en Puerto Rico) y la navegación turística, tiene acciones en agencias de viajes y ahora posee un club de venta al mayoreo.<sup>10</sup> Este tipo de estructura empresarial es común en la región.

En las Bahamas las familias blancas han controlado históricamente la economía con una política de discriminación racial parecida a la del sur de los Estados Unidos en la década de 1960. La raza negra, privada de sus dere-

<sup>9</sup> Robert Best, director ejecutivo de la Asociación Agrícola Caribeña (entrevista).

<sup>10</sup> Información obtenida por entrevistas en Santa Lucía.

chos y del acceso a la educación, ha sido marginada en todos los sentidos. Esta estructura empresarial es aún evidente, con un pequeño número de familias que poseen los negocios claves de la economía. Es importante resaltar que estas sociedades se encuentran divididas por la situación racial, siendo la raza negra la población de mayor pobreza, mientras que la raza blanca o casi blanca constituye la población de mayores privilegios. Mientras que en Trinidad y Tabago ha habido cierta redistribución de riqueza, los grandes beneficiados son algunas familias sirio-libanesas e indias. La masa pobre sigue estando formada por africanos e indocaribeños.

Las empresas del Caricom son en su mayoría de propiedad familiar, tecnológicamente atrasadas, ineficientes e inflexibles, y enfrentan flujos asimétricos de información. Pese a los inminentes cambios anunciados por el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y nuevas medidas de liberalización comercial de la OCDE, la mayoría de las empresas han adoptado la visión paternalista, confiadas en que sus gobiernos las protegerán. Tal visión miope emana de la estructura familiar y de la renuencia a cambiar, intercambiar información y contratar personal extranjero para modernizar los negocios y mejorar la calidad de sus productos y servicios. Los recursos humanos calificados son escasos, principalmente por la fuga de cerebros hacia los Estados Unidos. La capacidad en tecnología de la información es baja y los sistemas burocráticos arcaicos.

El bajo nivel de ahorro se explica en parte por el bajo ingreso y la fuga de capitales ante la inestabilidad de los tipos de cambio, depreciación de la moneda y convertibilidad limitada. Trinidad y Tabago, Jamaica, Guyana y Suriname tienen tipo de cambio flotante, pero otros lo tienen fijo. La inversión extranjera es fomentada con incentivos generosos en materia de impuestos, exenciones aduaneras y provisión de infraestructura, entre otros. El turismo está dominado por capital extranjero, excepto en Jamaica y San Vicente y las Granadinas. En el primero de estos países han surgido empresarios locales exitosos, mientras que en el segundo la actividad es aún incipiente.

Salvo estos dos países, en los demás el capital extranjero domina los principales sectores de la economía. En Belice capitales extranjeros controlan la piscicultura, la agricultura de exportación y el turismo; en Santa Lucía poseen alrededor de dos terceras partes de los cuartos de hotel y dominan este sector, a pesar de que sólo 12 de los 100 hoteles de la isla están en sus manos. En Trinidad y Tabago controlan los sectores petrolero y petroquímico, aunque la refinería es propiedad del Estado desde 1986, cuando a

raíz de la caída del precio del petróleo y el desaliento de la propietaria Texaco el gobierno absorbió esta empresa.

La rigidez estructural de las economías hace costoso el ajuste. Simplemente no hay flexibilidad para cambiar de un modo de producción a otro por la escasez de recursos humanos calificados, la información asimétrica y la falta de conocimiento tecnológico y de capital. Debido a su estrecha base fiscal, los gobiernos no pueden asumir el costo social del ajuste. La pobreza, la delincuencia y la drogadicción son notorias en estos países. Las economías desarrolladas financian los programas de ajuste a través de programas de apoyo social, capacitación y préstamos con tasas de interés subsidiadas para inversión en nuevas áreas. La región del Caricom ha sido utilizada por el narcotráfico como punto de transbordo, lo cual ha servido de amortiguamiento de los problemas económicos pero ha provocado destrucción humana, crimen, violencia e inestabilidad social. Asimismo, la desintegración social conduce a la inestabilidad política de los gobiernos.

La fragilidad económica de los países aumenta debido a que la región del Caricom está expuesta continuamente a desastres naturales como ciclones y actividad volcánica. Aunque no forma parte de este estudio, vale la pena mencionar el caso de Montserrat, donde la infraestructura y la economía han sido destruidas varias veces por erupciones volcánicas y casi todas las islas han sido devastadas por ciclones. Belice fue azotado por el huracán *Iris* en octubre de 2001, que dañó los prósperos cultivos de cítricos e hizo disminuir la producción de 7 millones de cajas en 2000-2001 a 5.3 millones en 2001-2002. Según la Asociación de Citricultores, la recuperación tomaría dos años. La industria del banano se paralizó de octubre de 2001 a abril de 2002.<sup>11</sup> Los ingresos por exportaciones cayeron de 295 millones de dólares en 2000 a 275 millones en 2001.<sup>12</sup>

En septiembre de 2002, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas fueron azotadas por la tormenta *Lili* que causó una drástica caída de la exportación de banano. Entre 30 y 40% de las plantas en San Vicente fueron destruidas, mientras que entre 40 y 80% desaparecieron en Santa Lucía. La resultante disminución de las exportaciones disparó los costos, incluyendo fletes contratados y no usados, y afectó negativamente la competitividad y las ganancias.<sup>13</sup> La infraestructura turística de las islas resulta dañada cada año, provocando la contracción del flujo turístico y de la eco-

<sup>11</sup> The Economist Intelligence Unit (2002), p. 36.

<sup>12</sup> Banco Central de Belice (s. f.).

<sup>13</sup> The Economist Intelligence Unit (2002), pp. 46-48.

nomía en general. Reparar los daños causados por el huracán *Floyd* a la infraestructura de las Bahamas en 1999 costó al gobierno 85.5 millones de dólares.<sup>14</sup> La vulnerabilidad a los desastres naturales perjudica también el financiamiento de los negocios agrícolas, pues los bancos imponen tasas de interés y de reaseguro muy elevadas por el alto riesgo que representan, lo cual también perjudica la competitividad de este sector.

La peculiaridad de las economías del Caricom proviene de una combinación de factores y de la falta de un ambiente de apoyo que amortigüe su fragilidad. En los Estados Unidos, cuando algún estado es devastado por un fenómeno natural, el gobierno federal interviene en la reconstrucción y apoya a los afectados hasta que la normalidad regresa. Si alguna fuente de trabajo importante resulta afectada, el gobierno provee un seguro de desempleo a los afectados y posteriormente los reubica en otros sectores. Los países del Caricom carecen de estos mecanismos y dependen de la ayuda internacional. Cuando un sector económico se derrumba, la gente se queda a la deriva y se hunde en una pobreza mayor; de ahí la necesidad de generar protección especial a los sectores que dan empleo y contribuyen a la seguridad alimentaria.

Un buen ejemplo es Belice, país relativamente autosuficiente en alimentos; produce fruta, verduras, maíz, arroz, frijol, carne de res y de puerco, pollo, huevo, leche, pescado y mariscos suficientes para su población. Si las fronteras se abrieran a la importación de productos subsidiados de la Unión Europea y los Estados Unidos, la producción agropecuaria del país se derrumbaría. Alrededor de 50% de la población vive en el campo y depende de la agricultura. La apertura provocaría desempleo masivo, migración a las ciudades —donde no hay puestos de trabajo—, más pobreza y delincuencia, formación de cinturones de miseria y finalmente hambruna, pues no habría suficientes divisas para pagar alimentos importados. Ante este panorama, la exigencia de Gal de que los objetivos sociales no deben influir en la formulación de las políticas de competencia resulta totalmente inaceptable para las economías del Caricom. El ejemplo de Belice muestra claramente que las imperfecciones del mercado internacional deben ser consideradas en la formulación de la política de competencia en las economías pequeñas abiertas.

El rasgo fundamental de las economías pequeñas y vulnerables es que la caída del precio de un solo producto, un desastre natural, la competencia

<sup>14</sup> Cifra obtenida de la Insurance Supervisor Office of the Bahamas. No incluye los costos de reparación de propiedades privadas.

excesiva de las importaciones y la incapacidad para resarcir daños tienen efecto inmediato y duradero en el conjunto de la economía y la sociedad.

Gal aduce que Canadá y Australia cuentan con pequeños núcleos de población dispersos en grandes áreas geográficas, pero reunidos en varios centros urbanos con una industria caracterizada por estructuras de mercado concentradas. Tales argumentos diluyen el significado de “economías pequeñas” y tornan inútil el concepto para las negociaciones comerciales internacionales de los países del Caricom y algunas islas del Pacífico. El cuadro VI.2 presenta algunas estadísticas de las economías de Canadá, Israel y Singapur para compararlas con las del cuadro VI.1. Las diferencias de tamaño, producción y flexibilidad son patentes. La industria de Israel es de alta tecnología; también las de Canadá y Australia, aunque en menor grado. Sus respectivos PIB, tamaño de población, recursos naturales y elasticidad de exportaciones son tan superiores a los de las economías del Caricom que la futilidad de la comparación resulta evidente. Desde cualquier parámetro, las economías del Caricom son pequeñas y vulnerables, por lo que merecen tratamiento especial para propósitos de desarrollo, incluyendo la garantía de supervivencia de sus poblaciones.

Queda claro que los países del Caricom son frágiles y vulnerables económica, social y políticamente, y que esto es resultado directo del tamaño y la naturaleza de la integración de sus economías al mercado mundial. Son economías productoras de materias primas que operan en un mercado cada vez más deprimido, sujetas a precios fijados en el mercado internacional y proveedoras de servicios (turísticos y banca *off-shore*) que son igualmente frágiles y sensibles a choques externos. El ingreso limitado de sus pequeñas poblaciones crea una escasez limitada, lo cual determina mercados y empresas pequeños y altos costos. Dependientes casi totalmente del comercio exterior para cubrir sus necesidades de consumo interno, estas economías son maltratadas por las más leves oscilaciones de la economía mundial. Sus escasos recursos naturales y humanos ofrecen pocas opciones de diversificación, lo cual se vuelve más problemático por la rigidez estructural. Su exposición a desastres naturales aumenta su vulnerabilidad por la recurrente destrucción de cultivos e infraestructura que provocan, causando severas contracciones económicas. La autosuficiencia alimentaria en la región está en riesgo principalmente por los desastres naturales y la restricción del tipo de cambio para adquirir bienes en el mercado internacional. Sus frágiles ecosistemas están ahora amenazados por el aumento del nivel del mar. Es indudable que estas economías son, de hecho, un microcosmos

CUADRO VI.2. *Perfiles de Canadá, Israel y Singapur*

	<i>Canadá</i>	<i>Israel</i>	<i>Singapur</i>
Superficie (km <sup>2</sup> )	9 220 270	20 330	682.7
Población	31 902 268	6 029 529	4 452 732
Recursos principales	Mineral natural	Mineral natural	Marinos, puertos profundos
Sectores principales	Equipo de transporte, industria química, minero-metalúrgica, alimentaria, maderera y papel	Industria de alta tecnología, maderera y papel, potasa y fosfatos	Industria electrónica, química, equipo de perforación y refinación petrolera, servicios financieros
PIB (millones de dólares)	923 000	122 000	106 300
Importaciones (% PIB)	2.5	24.3	109.1
Balanza comercial	+31 500 millones	-2 800 millones	+6 000 millones
Deuda externa (millones de dólares)	1 900	42 800	8 300
Desempleo (%)	7.6	10.4	4.7

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Agencia Central de Inteligencia, *The World Fact Book*, 2002.



de todos los problemas de los países en desarrollo y regiones aisladas de los países desarrollados. A diferencia de otras economías que enfrentan algunos de estos problemas, las del Caricom los padecen de manera concentrada con pocas posibilidades de superarlos por el tamaño limitado de sus mercados y la falta de recursos.

Las economías pequeñas abiertas en desarrollo pueden ser definidas como aquellas con recursos humanos, financieros y naturales escasos, con mercados pequeños que restringen la cantidad de negocios, la escala de producción y las opciones de desarrollo, y en las que la retención de capital está obstaculizada por su inserción en la economía mundial en un bajo nivel en la cadena de valor global, lo que las coloca en situación de vulnerabilidad extrema.

### *Apertura y competitividad de los mercados*

#### *Barreras a las importaciones*

Las Bahamas, Jamaica y Trinidad y Tabago son economías muy abiertas, con pocas barreras a la importación los últimos dos países, y ningún tipo de barreras el primero, salvo aranceles aduaneros. Todos los países del Caricom han adoptado el esquema de arancel común externo con una tasa de 20% de derechos aduaneros con exenciones cuando se consideran necesarias.

Trinidad y Tabago y Jamaica eliminaron sus barreras al comercio bajo el Programa de Ajuste Estructural del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Así, se derogaron la lista de importaciones negativas, el timbre aduanero y los regímenes de control de cambios, para establecer en su lugar leyes *antidumping* y medidas compensatorias. Sin embargo, Trinidad y Tabago retuvo restricciones a las importaciones de productos avícolas y azúcar mediante la aplicación de aranceles altos. Las Bahamas no tienen restricciones a las importaciones, salvo en el caso de bienes públicos (por ejemplo, armamento militar para la seguridad nacional).

La situación en Belice, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas es diferente. A pesar de que estos países aplican los postulados del arancel común externo, paralelamente cargan otro tipo de restricciones a las importaciones. Belice establece cuotas de importación (incluyendo licencias a 27 artículos) y aranceles con objeto de proteger los bienes y servicios nacionales y fomentar el proceso de sustitución de importaciones. Seis artículos provenientes de la propia región del Caricom requieren licencia de impor-

tación previa. Se otorgan permisos de importación para productos agrícolas como arroz, fruta, verduras y frijol en caso de que no exista producción local o haya insuficiente oferta. La producción de muchos de estos productos, particularmente frutas y verduras, es estacional. Otros productos sujetos a licencia compiten directamente con los productos locales o bien son sustitutos. En general, las licencias a la importación se aplican con mayor rigurosidad cuando está en juego la subsistencia de los productores nacionales, y en menor grado cuando la producción local genera un valor agregado marginal, como el papel sanitario. Los bienes de capital pagan una tasa máxima de 5% o bien están exentos. Alimentos procesados y leche para infantes, productos farmacéuticos, estufas y refrigerados pagan tasas muy bajas. En cambio, artículos de lujo y licores pagan hasta 50% de arancel. Por otra parte, respecto de harina, pastas, galletas, cigarrillos, agua embotellada, llantas y artículos para el hogar como el cloro, si bien existe un esquema impositivo, éste no se aplica.

De acuerdo con el artículo 56 del Tratado del Caricom (tratamiento especial a los países miembros menos desarrollados), Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Belice imponen cuotas a la importación de determinados productos de otros países socios. Además del arancel común externo, los dos primeros cobran 4% por servicios aduaneros. Santa Lucía aplica un impuesto ambiental de 1.5% sobre el valor declarado en el puerto de destino (precio CIF) de todas las importaciones, además de cuotas a la carne de cerdo y productos avícolas, y requisitos sanitarios y fitosanitarios a productos animales, vegetales y pesticidas. San Vicente y las Granadinas cobra un impuesto al consumo y exige licencia a productos agrícolas y manufacturados provenientes de países no miembros; requiere permiso para importar animales vivos, plantas, semillas comerciales, pesticidas, fármacos, armas, municiones y explosivos; prohíbe las motos y los esquís acuáticos por razones ambientales. La legislación *antidumping* de ambos países (1964) es anticuada y requiere actualización.

Belice y San Vicente y las Granadinas ejercen control de precios sobre 19 productos básicos para protección del consumidor; permiten siempre la recuperación de costos, de modo que el control se aplica sobre el margen de ganancia. Belice elevó en 2001 el precio del azúcar para apoyar a los productores del endulzante.

Fuera de estas restricciones, las economías son muy abiertas. La proporción de comercio exterior respecto del PIB es de 75% en Santa Lucía, 58% en San Vicente y más de 90% en Belice. Sin embargo, todas las economías

tienen un sector no comercializable muy grande. Dada su dependencia de los artículos de consumo foráneos, la mayor parte del comercio local gira en torno a importaciones, distribución y menudeo. Los negocios locales sufren por las compras directas de los consumidores en el extranjero. Los consumidores de las Bahamas acuden a Florida a comprar y hacer uso de servicios médicos; los de Belice a México y Guatemala por motivos similares, aunque no tanto como los de las Bahamas. El resto de los países del Caricom enfrenta el mismo problema, aunque en grado menor, debido al consumo foráneo de las personas afluentes. Gran variedad de artículos ingresa vía importaciones paralelas (contrabando) por envíos de parientes inmigrantes desde los Estados Unidos y Canadá, y una parte va al comercio informal.

#### *Barreras a la inversión extranjera directa*

La inversión extranjera directa (IED) es bienvenida, en general, en todos los países del Caricom, excepto en algunos sectores estratégicos. Las restricciones en las décadas de los años setenta y ochenta han sido eliminadas casi por completo. Hoy día el crecimiento y el empleo de la región dependen fuertemente de la IED debido a la insuficiencia de ahorro interno. Las estrategias de desarrollo están basadas en el turismo, la minería y los energéticos, cuya infraestructura y operación son muy costosas para los inversionistas locales. Para atraer al capital extranjero se ofrecen generosos incentivos de infraestructura y fiscales, entre otros.

Así, los inversionistas extranjeros controlan los hoteles más grandes y la mayoría de las explotaciones mineras, petroleras y petroquímicas. En las Bahamas el crecimiento de la actividad económica depende sobre todo de la IED, y al no haber barreras significativas a ésta los principales sectores de la economía, turismo y servicios financieros se encuentran dominados por inversionistas extranjeros. Jamaica es una excepción, pues la población nacional ha logrado mantener su predominio en gran parte del sector turístico y también ha podido invertir intrarregionalmente.

Las cuatro economías más pequeñas reservan para los productores nacionales los siguientes sectores: comercio al mayoreo y menudeo, administración de bienes raíces, diarios y revistas, publicidad y relaciones públicas, clubes nocturnos y restaurantes (excepto restaurantes *gourmet* y étnicos así como los de hoteles y complejos turísticos), empresas de construcción

(excepto cuando se requiere experiencia internacional), transporte público y turístico, pequeñas casas de hospedaje, operación de servicios turísticos y prestación de servicios personales (talleres mecánicos, peluquerías, servicios de jardinería y lavandería, y otros).

Existen ciertas diferencias. Así, los servicios de seguridad de las Bahamas están asignados exclusivamente a los nacionales, no así en Trinidad y Tabago. Belice se reserva el cultivo de la caña de azúcar, manufactura de *souvenirs*, apicultura y contabilidad; Santa Lucía lo hace con la producción agrícola, artesanías, fabricación de muebles, bebidas refrescantes, pan y pastas. No obstante, la inversión extranjera domina estos mercados porque controla los sectores principales de la economía. Como se mencionó con anterioridad, alrededor de 70% del PIB de las Bahamas es generado por inversión extranjera. En Santa Lucía, la IED equivalió a un tercio de los flujos financieros y a alrededor de 4.9% del PIB en 2001.

En Belice el flujo anual de la IED osciló entre 12 y 20 millones de dólares en el lapso de 1990 a 1998. Entre 1999 y 2001 la IED se elevó atraída por la privatización de las empresas de electricidad y agua. Pero los sectores en los que ha confluído mayor cantidad de IED desde 1990 han sido el agrícola (cítricos, banano y papaya, principalmente), camaronicultura y turismo. La penetración de la IED en Trinidad y Tabago ha sido significativa. Hay 152 empresas extranjeras, 42 en el sector energético y el resto en servicios, manufacturas, distribución y comercio al menudeo. La mayoría de estas empresas tienen una posición dominante en el mercado donde operan. Tal es el caso de la mantequilla, margarina, leche, chocolate, té, café, pasta de dientes, productos farmacéuticos, detergentes y similares. También hay penetración profunda de unas 60 empresas extranjeras en servicios públicos, transporte, servicios financieros, mensajería, servicios profesionales, control de plagas, seguridad y comida rápida.

Los arreglos inequitativos a favor de los inversionistas extranjeros es un aspecto constante en la región. El caso más extremo ha sido el Acuerdo Hawksbill Creek mediante el que se estableció Freeport, en las Bahamas, prácticamente como feudo. Ahora hay en Freeport monopolios legales cuyo estatuto no podrá ser cambiado sino hasta 2054, salvo que dos terceras partes de los concesionarios acuerden otra cosa.

Los gobiernos de los países del Caricom han abandonado la mayoría de sus actividades productivas desde la década de los ochenta debido a los programas de ajuste estructural convenidos con las instituciones financieras internacionales para obtener dinero y atender la deuda externa. La pri-

vatización ha significado en la mayoría de los casos transferencia de propiedades a inversionistas extranjeros, a raíz de que las necesidades de capital exceden las posibilidades de los inversionistas locales (que es la razón por la que los gobiernos invirtieron originalmente). La privatización ha sido controvertida porque algunas empresas fueron vendidas pese a ser re-dituables y generadoras de divisas, o debido a las consecuencias socioeconómicas de venderlas. Un caso notorio es el de las plantas de urea y metano en Trinidad y Tabago, que eran altamente eficientes y rentables.

Las economías del Caricom son, en efecto, pequeñas economías abiertas altamente dependientes del comercio internacional, el turismo y los servicios financieros *off-shore*, cuyos ingresos se destinan a adquirir artículos de consumo en el mercado internacional, incluyendo alimentos, bienes de capital y bienes intermedios. Las excepciones son Trinidad y Tabago y Belice, que reservan para los nacionales la producción de algunos bienes agrícolas (azúcar y avicultura el primero, y casi todo el sector el segundo) y manufacturas ligeras. Existe también un sector no comercializable, principalmente el de los servicios locales: distribución y menudeo, transporte público y otros servicios (agencias marítimas y de viajes), productos avícolas y harina. Estos sectores están al margen de la competencia extranjera, bien por medidas proteccionistas o porque no interesan a los inversionistas.

#### TEMAS DE COMPETENCIA EN LOS PAÍSES DEL CARICOM

Los resultados de la presente investigación sugieren que en estas economías, a pesar de su apertura y pequeñez, prevalecen conductas anticompetitivas. Existe, por tanto, la necesidad de leyes de competencia. En la medida en que las empresas buscan la eficiencia mínima de escala, se producen fuertes concentraciones debido al pequeño tamaño de los mercados, aunque en esta concentración también pesa el control que aún ejerce sobre la mayoría de los recursos la riqueza históricamente concentrada. Como las economías son altamente dependientes de las importaciones, y la producción está orientada a la exportación, las áreas de concentración principales son las de importación, distribución y comercio al menudeo. Los consumidores desean más competencia en estos sectores, no así en otros en que los productos locales son de mayor calidad que los importados (como los avícolas), generan un alto número de empleos o son importantes para la seguridad alimentaria (Belice). Las empresas extranjeras dominan las exportaciones.

*Evidencia de cartelización*

Se encontraron indicios de actividades de cartelización en las asociaciones comerciales, principalmente en Trinidad y Tabago, donde la economía es más grande y compleja. Se detectó manipulación de precios de productos con larga historia de cartelización. La manipulación del precio de ciertas clases de pan por la Asociación de Panaderos fue dada a conocer por los diarios. Una gran empresa panadera ha mantenido artificialmente bajos los precios (depredación) para evitar que los distribuidores al menudeo los aumenten. La Asociación de Navieros elevó las tarifas de maniobras pese a las protestas de sus clientes. Las empresas no tienen la conciencia de estar haciendo algo incorrecto porque no hay una ley que prohíba la colusión y porque han actuado así desde siempre.

Los cinco principales productores avícolas de Trinidad y Tabago aumentaron 85% sus precios de enero a agosto de 2003. El gobierno tuvo que amenazarlos con abrir el sector para que regresaran los precios al nivel justo. Un examen más detenido reveló que, más que manipulación de precios, hubo conducta depredadora de un actor dominante responsable de la salida de dos empresas del mercado y de la inestabilidad de los precios. En enero de 2004 los tres principales importadores de arroz, incluyendo la empresa estatal National Flour Mills, acordaron elevar el precio del producto, que se había estancado durante ocho años, mientras que los costos habían escalado. En este caso hubo transparencia total y la medida fue justificada por la falta de tradición de competencia en estas economías.

De manera interesante, en Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y las Bahamas se constató la firme convicción de los entrevistados de que las empresas locales no se coluden para aumentar precios. La costumbre es seguir al líder. Parece haber en las empresas familiares un espíritu de defensa feroz de su independencia. Existe la idea de que “asociarse es como abordar un barco agujereado”.

Los negociantes locales aborrecen también la competencia cerrada. La competencia de “perro que come perro” (*Dog eat dog*) no es su estilo, dicen. En su lugar, afirman, los competidores cultivan la amistad. La población en general y los empresarios son grupos tan pequeños que los comerciantes son amigos que han crecido juntos, están emparentados y desarrollan relaciones sociales entre ellos. La tradición de la competencia es diferente a la de las economías grandes. Incluso en Trinidad y Tabago y Jamaica, donde las relaciones sociales son más impersonales, los hombres de negocios

#### RECUADRO VI.1. *Estructura legal e institucional de la competencia en el Caricom*

La protección legal de la competencia en los países del Caricom es reciente. Jamaica sancionó una ley de competencia en 1993 y Barbados la promulgó en enero de 2003, San Vicente y las Granadinas tienen una pero no han creado la institución encargada de su implantación.

El capítulo VIII del Tratado de Chaguaramas Revisado, que crea el mercado común del Caricom (Caricom Single Market and Economy o CSME), determina la obligación de promulgar leyes que prohíban las alianzas anticompetitivas y el abuso de las posiciones dominantes de mercado, además de establecer las instituciones para ponerlas en marcha. El tratado no prevé la regulación de las fusiones.

En febrero de 2004 los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) empezaron a deliberar sobre un proyecto de ley en la materia. En Trinidad y Tabago hay un proyecto que en breve será sometido al Parlamento. Belice, Guyana y Suriname están en el proceso de elaboración de los suyos. Para las Bahamas este paso es optativo porque no es miembro del CSME.

El Tratado de Chaguaramas Revisado fija también la obligación de promulgar leyes de defensa del consumidor y crear las instituciones necesarias para aplicar la ley. La Comisión de Comercio Justo (*Fair Trading Commission*) de Barbados ha centralizado en una sola institución la regulación de las empresas de servicios públicos, la defensa del consumidor y la protección de la competencia. La Ley de Comercio Justo de Jamaica incluye varios aspectos de defensa del consumidor. La mayoría de los casos recibidos por la comisión han sido quejas de consumidores. Otros siete Estados miembros tienen leyes de defensa del consumidor con sus respectivos ministerios. Las organizaciones de consumidores, sin embargo, no existen o son muy débiles.

En reconocimiento de que se requiere una supervisión más estricta de las empresas de servicios de utilidad pública, todos los países analizados en este estudio han creado las comisiones respectivas. Su cometido es asegurar que los servicios prestados por estas empresas (electricidad, agua, drenaje y telecomunicaciones) sean satisfactorios y las tarifas justas. La Comisión de Telecomunicaciones del Caribe Oriental regula las telecomunicaciones de Dominica, Granada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y San Cristóbal y Nieves, con subcomisiones en cada país. Éstas son recientes y tienen que recorrer la *curva de aprendizaje* porque los cambios tecnológicos las superan. La vinculación de varios países bajo una sola comisión las ayuda a resolver sus restricciones de capacidad.

mantienen relaciones de cooperación por medio de juntas de administración para conservar el control de la economía.

Ante esta realidad surge la cuestión de cómo puede una autoridad de competencia probar la colusión cuando los actos que la tipifican son práctica común en estas sociedades. Salvo que hubiera evidencia escrita, sería casi imposible probarla. Es dudoso que un programa de lenidad como el de los Estados Unidos funcione en estas economías, por dos razones. En primer lugar, las empresas denunciarían un cartel en el que ellas mismas estuvieran involucradas sólo si temieran realmente a la autoridad y al castigo de multas importantes. Es muy remoto que las recientemente creadas autoridades de competencia del Caricom inspiren tales temores. Segundo, la cultura basada en estrechas relaciones personales no se presta fácilmente a la denuncia de socios y amigos. Un empresario que violara este código informal sería condenado al ostracismo social por sus colegas. Peor aún, en sociedades crecientemente penetradas por el narcotráfico y el lavado de dinero por medio de los negocios, una denuncia podría costar la vida al denunciante.

La investigación detectó también la existencia de carteles entre los nuevos inmigrantes: chinos, taiwaneses e indios. Es práctica común de los comerciantes agruparse para ordenar importaciones y así reducir costos. Es probable también que se coludan para arreglar los precios, pero como éstos son menores que los de sus competidores, el consumidor resulta beneficiado. Así ocurre en San Vicente y las Granadinas, que recibe compradores de Barbados en busca de mejores precios.

El fenómeno no es nuevo. Ocurrió a fines del siglo XIX y principios del XX cuando los comerciantes chinos y sirios desplegaron estrategias semejantes. Los chinos se asociaban para importar y se dividían geográficamente el mercado para distribuir sus productos, que llevaban hasta los consumidores más remotos. La Asociación China fue el instrumento principal de este comercio, que superó al de los comerciantes blancos también cartelizados de Trinidad y Tabago, Guyana y Jamaica (Ryan y Stewart, 1994).

Los inmigrantes sirios operaban de manera similar y así lograron desplazar a las empresas establecidas para controlar el mercado de telas al menudeo, casi tanto como lo hacen ahora en toda la región desde su base histórica en Trinidad y Tabago. Ordenan sus importaciones en conjunto y luego las van descargando isla por isla. Como controlan el mercado, no está claro si sus precios benefician al consumidor. No obstante, la percepción es que sus precios son mejores que los de productos similares en los Esta-



dos Unidos. Los sirios han escalado la pirámide social hasta los estratos mestizos y blancos, y dominan el comercio de textiles en Puerto España, capital de Trinidad y Tabago.

Puede concluirse entonces que en las pequeñas economías la colaboración entre pequeños negocios facilita el ingreso al mercado hasta desafiar el dominio de las empresas establecidas. Como estos intereses derivan de la riqueza heredada del sistema de plantación, su desplazamiento por nuevos actores contribuye a crear sociedades más igualitarias. Esto es mucho más importante cuando las divisiones sociales están coloreadas por la división racial.

Los carteles de exportación también son comunes en las pequeñas islas, donde la producción de *commodities* para exportación por parte de pequeños agricultores sólo puede ser rentable si éstos se agrupan para exportar y organizar la cosecha, selección, empaque y embarque del producto. Es el caso del banano de las Islas Windward y de las especias de Granada.

### *¿Cartelización del sector bancario?*

#### *Estructura del sector y alcance de la competencia*

No hay barreras al ingreso de bancos extranjeros en el Caricom, salvo el registro legal (Registro Legal de Empresas) y los requisitos normales exigidos a todas las empresas financieras. En la región operan también los banqueros de portafolio, que no necesitan establecerse físicamente. Los más activos son los de Bear Stern and Morgan (Stanley and Co.), quienes simplemente ingresan a la región, hacen sus negocios y se regresan, administrando sus operaciones al margen de la ley de instituciones financieras y las reglas del Banco Central, lo cual es muy preocupante. Realizan grandes operaciones de financiamiento y seguros en el sector petrolero y petroquímico y otras industrias grandes como la explotación de bauxita. La base de capital de los bancos nacionales es muy pequeña para financiar negocios tan grandes. Todos los bancos han tenido que tomar medidas de transparencia para cumplir los requisitos de la OCDE contra el lavado de dinero y la ley antiterrorista de los Estados Unidos.

Casi todos los países tienen entre seis y ocho bancos, la mayoría extranjeros. El cuadro VI.3 presenta una lista de los que operan en los seis países en estudio.

El cambio reciente más importante en el sector bancario ha sido la fu-

CUADRO VI.3. *Bancos comerciales residentes*

<i>Bahamas</i>	<i>Belice</i>	<i>Jamaica</i>	<i>Santa Lucía</i>	<i>San Vicente y las Granadinas</i>	<i>Trinidad y Tabago</i>
Royal Bank of Canada <sup>a</sup>	Belice Bank Ltd. <sup>a</sup>	National Commercial Bank <sup>a,b</sup>	Bank of Santa Lucia <sup>b</sup>	Nacional Commer- cial Bank <sup>b</sup>	Republic Bank of T&T <sup>b</sup>
Scotia Bank Bahamas Ltd. <sup>a</sup>	Bank of Nova Scotia <sup>a</sup>	First Global Bank <sup>b</sup>	Royal Bank of Canada <sup>a</sup>	First St. Vincent Bank <sup>b</sup>	FCB <sup>b</sup>
Bank of the Bahamas <sup>b</sup>	Atlantic Bank <sup>a,b</sup>			St. Vincent Cooperative Bank <sup>b</sup>	Bank of Nova Scotia <sup>a</sup>
FCIB <sup>a</sup>	FCIB <sup>a</sup>	Bank of Nova Scotia <sup>a</sup>	Bank of Nova Scotia <sup>a</sup>	FCIB <sup>a</sup>	CIBC <sup>a</sup>
Common- wealth Bank <sup>b</sup>	Alliance Bank of Belice <sup>b</sup>	RBTT <sup>c</sup>	RBTT Ltd. <sup>c</sup>	Bank of Nova Scotia <sup>a</sup>	Intercom- mercial <sup>a</sup>
City Bank <sup>a</sup>		FCIB <sup>a</sup>	FCIB	Republic Bank of Trinidad & Tobago <sup>c</sup>	RBTT Ltd. <sup>b</sup>
British American Bank <sup>a,b</sup>		Citibank <sup>a</sup>	Santa Lucia Cooperative Bank <sup>b</sup>		City Bank <sup>a</sup>
Finance Corporation of the Bahamas <sup>a,b</sup>					

<sup>a</sup> Extranjero.

<sup>b</sup> Local.

<sup>c</sup> Caricom.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); elaboración propia.

sión internacional entre Barclays Bank y el Canadian Imperial Bank of Commerce (CIBC), para formar el First Caribbean International Bank (FCIB) en 2002. Esta fusión es parte de la tendencia bancaria global y un paso anticipado a la firma del ALCA. El cuadro VI.3 muestra que el FCIB está presente en todos los países estudiados, salvo en Trinidad y Tabago, donde Barclays Bank fue nacionalizado en la década de 1970 bajo el nombre de Republic Bank, y ahora forma alianza con el CIBC. El Bank of Nova Scotia está presente en los seis países, mientras el Republic Bank of Trinidad and Tabago (RBTT) incursiona en el mercado regional.

Ante la perspectiva del ALCA, desde 2003 más o menos se han registrado acciones hacia una mayor competencia en el sector bancario en la región, lo que ha propiciado la consolidación, la actualización tecnológica y cierta disputa por el control del mercado, aunque marginal debido a su pequeño tamaño.<sup>15</sup> La formación del FCIB y la expansión del RBTT reflejan estos cambios. El NCB y el Santa Lucía Development Bank se consolidaron después de estudiar la nueva realidad a fin de volverse más eficientes y competitivos.

Aunque los banqueros locales están preocupados por estos cambios, aceptan que las fusiones pueden generar más competencia, ya que los bancos podrán atender a clientes corporativos más grandes y ofrecer instrumentos y productos para crecer en los ámbitos local y regional. En efecto, la mayoría de los banqueros piensa que en el sector hay un exceso de bancos y que los de origen nacional necesitan socios extranjeros, aunque les preocupa que éstos escojan los mejores negocios locales y dejen a la deriva los demás bancos nacionales.

El nivel de avance de los bancos de la región es heterogéneo. Los más desarrollados son los de las Bahamas y Trinidad y Tabago en virtud de las complejas medidas que han debido desarrollar al tratar con el lavado de dinero. En Santa Lucía, en cambio, no hay secreto bancario, asociación de banqueros ni transacciones internacionales. Tampoco hay en la región comercio electrónico a causa de la falta de especialización de la clientela.

Los avances tecnológicos en el sector bancario están generando cambios en la manera de ofrecer los servicios, pero los bancos batallan para atraer a los consumidores principalmente por su renuencia a usar instrumentos más avanzados. En Santa Lucía la mayoría de los consumidores son cultivadores de banano reacios a usar tarjeta de crédito; acuden a los bancos sólo para depositar y retirar, y acostumbran el trato personal. Entre

<sup>15</sup> En Santa Lucía, por ejemplo, incluso los negocios corporativos son pequeños. Los más grandes tienen valor de 500 y 125 millones de dólares.

60% y 70% del ahorro es de depósitos de negocios. Los supermercados de San Vicente y las Granadinas ofrecen descuentos a quienes compran con tarjeta de crédito, pero la gente prefiere pagar en efectivo. De hecho, para inducirlos a emplear su tarjeta de crédito, los bancos de San Vicente y las Granadinas cargan una comisión de 65 dólares caribeños a quien no la utiliza.

Los bancos locales están rezagados en tecnología. Por ejemplo, los clientes del Banco de Santa Lucía no pueden usar los cajeros automáticos del Scotia Bank porque el primero no ofrece tarjeta de crédito internacional, pero el segundo sí, de modo que sus clientes pueden usar los cajeros automáticos del primero. En Santa Lucía se formó la Asociación de Tarjetas de Crédito del Caribe, que principalmente incluye a bancos nacionales y al RBTT de Trinidad y Tabago. El FCIB ofrece tarjeta de crédito internacional.

Si bien en el sector bancario no existe una competencia intensa, los bancos han empezado a competir con cierto ímpetu en determinados mercados en los últimos dos años. En Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Belice ha habido fuerte competencia en el mercado de crédito hipotecario. El NCB, banco gubernamental de San Vicente y las Granadinas, abrió préstamos hipotecarios a tasa de 7.75% a los empleados públicos, lo que forzó a la competencia a ofrecer tasas de 7.5 a 8% a todo tipo de clientes. El Banco de Santa Lucía cobra una tasa de 8.75% a clientes nuevos sobre créditos de hasta 150 000 dólares para propósitos de desarrollo y creación de empleos. Los clientes responsables antiguos acreditan en el tiempo una rebaja de la tasa hipotecaria. Los otros bancos tuvieron que ofrecer tasas de 8.75% sin tope de refinanciamiento. Aunque esto provocó una restructuración en el financiamiento, no se generaron negocios nuevos. Los bancos de Belice están reduciendo la tasa de interés a niveles comparables a los de la Corporación Financiera para el Desarrollo, institución del gobierno que había ofrecido un refinanciamiento para crédito hipotecario que consistía en disminuir la tasa de interés a 12% anual, contra 16% de los bancos comerciales.

Otro signo de incremento en la competencia es la tendencia a borrar la línea divisoria entre servicios bancarios y servicios financieros en general. El RBTT ofrece servicios de banca comercial, seguros y *leasing*. Las compañías de seguros Guardian Life y Clico invierten en construcción de casas e industria, y la Unit Trust Corporation de Trinidad y Tabago planea abrir un banco. Los comerciantes al menudeo, como las Courts y American Stores, ofrecen ventas a plazos y cómodos planes de financiamiento para gente de bajos ingresos. Las uniones de crédito están creciendo hasta alcanzar acti-

vos superiores a los 1 000 millones de dólares en Trinidad y Tabago. Una unión de crédito de Belice ofrece servicios bancarios a sus miembros. Los bancos manifiestan preocupación por la falta de regulación bancaria de estas actividades. Las uniones de crédito, por su parte, sostienen que no están invadiendo la esfera de los bancos porque sólo otorga crédito a sus miembros.

En general, la competencia está surgiendo en el área de tasas hipotecarias, y los clientes corporativos pueden negociar tasas a la baja en préstamos para negocios. Sin embargo, los grandes bancos, generalmente los extranjeros, absorben a los clientes corporativos más grandes, y el gobierno es el gran deudor en la mayoría de los países. Con todo, la consolidación del sector bancario avanza.

### *¿Colusión o precio monopolista?*

Los consumidores y empresas perciben que los bancos se coluden. Pero los expertos financieros sostienen que el precio dominante se explica por la falta de competencia entre los bancos. Según un consultor financiero, el mercado es muy pequeño, de modo que los bancos existentes lo dominan. Los bancos grandes conocen el nivel de tolerancia al riesgo en cada mercado y no están dispuestos a expandirse en forma imprudente. El banco dominante actor fija el precio del dinero de acuerdo con este límite, mientras que los otros no tienen incentivos para librar una guerra de precios con un banco que no muestra intenciones de seguir expandiéndose. Por ejemplo, el FCIB no se arriesgaría a controlar una porción de mercado mayor de 40%. El funcionario entrevistado para esta investigación afirmó que los bancos gubernamentales no pueden generar una competencia sostenida porque no dirigen el mercado y no atraen ahorro. Los bancos gubernamentales hacen los préstamos más grandes pero son los más expuestos al riesgo. Las economías grandes son más diversificadas y ofrecen más oportunidades de competencia que las pequeñas.

Los voceros de los bancos sostienen que los únicos acuerdos entre ellos se efectúan para despejar los mercados (*clearing*) y fijar la tasa de interés preferencial mediante consultas entre la Asociación de Bancos de Compensación y el gobernador del Banco Central. Los bancos aceptan que a menudo se dan intentos de competencia sobre tasas de interés y comisiones, pero en general los bancos verifican los niveles permisibles para el mercado y tratan de mantener tasas congruentes.

Es interesante que bancos grandes y pequeños apliquen comisiones

iguales aun cuando sus costos diverjan por las economías de escala. Los bancos pequeños necesitan un margen de ganancia mayor que los grandes. Al parecer, el *spread* fijado por el banco dominante garantiza la operatividad de los pequeños en cuanto a las comisiones. Esta práctica fue la explicación principal de todos los entrevistados. En las pequeñas economías es inevitable que los banqueros estén en contacto formal e informal diariamente. En condiciones que facilitan el precio dominante (*price leadership*) es muy difícil establecer con certeza la existencia de colusión.

Los entrevistados en todos los países se quejaron de las altas tasas de interés y los amplios márgenes de *spread* (descritos como extorsión) entre depósitos y tasa de préstamos. Esto fue sobresaliente en Jamaica, donde el sector privado se queja del elevado costo del dinero, lo que afecta a las manufacturas y a los negocios en general, ya que no tienen la capacidad de pedir préstamos para invertir en mejoras para su empresa.<sup>16</sup> Fue necesario hacer una comparación superficial de los *spreads* del Caricom con los de otros países para corroborar si los primeros son demasiado grandes. Aunque las tasas de préstamos y depósito fuera del Caricom son variables, sus *spreads* delinean un contexto en el que los *spreads* del Caricom podrían ser calibrados.

En efecto, los *spreads* son más bajos en los países de la OCDE, de 1.6% en Canadá a 4.9% en Australia; el más alto es el de Alemania, 7.1%. El de los países en desarrollo es mucho mayor: 15.9% en Nicaragua, 15% en Costa Rica, 13% en Kenya y 11% en Mauricio. Los de los países de Asia son similares a los de la OCDE.<sup>17</sup> Los de los países del Caricom son los siguientes: Belice, 7.8%; Jamaica, 11.4%; Trinidad y Tabago, 8.73%; las Bahamas, 7.2%; Santa Lucía, 8.7%, y San Vicente y las Granadinas, 7.2%. Cabe observar que los bancos extranjeros tienen un *spread* mayor que los locales: FCIB, 11.28%; BNS, 9%, y BB, 8.49%. El nuevo banco local ALB tiene un desconcertante *spread* de 3.89%, lo que baja considerablemente el promedio.

De esta comparación no se puede deducir que los bancos del Caricom aplican *spreads* oligopolistas o si éstos simplemente reflejan riesgos mayores, ausencia de economías de escala o administración ineficiente, pero

<sup>16</sup> Se quejan también de que el gobierno se lleva la mayor parte del dinero disponible, alrededor de 60%, y deja sin préstamos al sector privado y los consumidores. Se requiere más liquidez para bajar las tasas. También los banqueros tienen que protegerse de la inflación, debido a que la depreciación de las monedas impone una carga sobre los costos. Además, hay una política gubernamental para reducir las fugas de capital, ofreciendo como base 10% de interés sobre los depósitos.

<sup>17</sup> FMI (2003).

pueden hacerse algunas observaciones. Los *spreads* de los países en estudio son al menos dos veces mayores que los de los Estados Unidos y Canadá. Los países de la OECD, que tienen un Banco Central para todos ellos, tienen los *spreads* más bajos del Caricom, mientras que los países con tipo de cambio flexible, como Jamaica, tienen los más altos, lo que sugiere que el régimen de tipo de cambio podría influir en los costos y los riesgos.

Por consiguiente, en las economías que requieren una reserva de liquidez mayor y tienen tipo de cambio flexible (Trinidad y Tabago y Jamaica) o sería escasez de reservas (Belice), el *spread* es mucho más amplio que en las economías con tipo de cambio fijo y regulación del control de cambios (Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y las Bahamas). Podría establecerse un vínculo entre estabilidad del tipo de cambio y acceso a monedas fuertes, por una parte, con el margen de *spread* que los bancos consideran adecuado para cubrir costos (dado que los requerimientos de reservas líquidas están vinculados con la cobertura del riesgo y con la defensa de las reservas extranjeras).

Aparte de tener que defender sus reservas, los bancos de las pequeñas economías padecen diseconomías de escala, oportunidades de inversión limitadas (obstaculizadas aún más por el control de cambios que obstruye el acceso a los mercados foráneos), necesidad de fondear deudas malas debido a la vulnerabilidad de las economías, inestabilidad de los ingresos y riesgo moral de los clientes. La naturaleza personalizada de las prácticas bancarias aumenta la discriminación en las relaciones bancarias que privilegian a amigos y parientes.

Los banqueros dieron varias explicaciones de las altas tasas de interés, comisiones y *spreads*. Un factor importante es el alto nivel de riesgo del mercado. En las Bahamas, 19 000 cuentas debían 91 millones de dólares en mayo de 2001. En Santa Lucía, además de la alta tasa de incumplimiento, los bancos enfrentan obstáculos para la rápida recuperación de sus préstamos, de cinco a seis años por procedimientos del código civil, lo que incrementa los requisitos para prestar.<sup>18</sup>

Los altos requisitos de reservas exigidos por ley también se traducen en costos para los bancos debido a que los depósitos no generan intereses o los

<sup>18</sup> El juicio para recuperar un préstamo tarda dos años; la solicitud de subasta de los bienes tarda un año más. Para rematar hay que depositar 20% del valor de los bienes. Si el demandado rehúsa cooperar, el banco tiene mayores problemas y se pone en riesgo toda la inversión. Otros países establecen derecho hipotecario de venta, lo que faculta a los bancos a vender los bienes embargados a precio de mercado.

generan más bajos que los que podrían devengar como préstamos. En Trinidad y Tabago el requisito de reservas era de 24% y fue bajado a 18% a mediados de 2003, mientras que en Jamaica es de 9%. Los bancos justifican sus altas tasas de interés por estos costos.<sup>19</sup>

En los países con *spreads* más altos —Trinidad y Tabago, Jamaica y Belice— existe la preocupación de manejar muy cuidadosamente las reservas internacionales. En los dos primeros no hay control de cambios y el tipo de cambio es flexible, pero en Jamaica éste ha sido particularmente inestable. En Belice la escasez de divisas es tan seria que los bancos compiten por atraer clientes que tienen ingresos en moneda extranjera. Las Bahamas, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas tienen tipos de cambio fijos, control de cambios y menos requisitos de depósitos bancarios.

Las medidas de seguridad que los bancos han tenido que introducir por las leyes contra el lavado de dinero y terrorismo de la OCDE y los Estados Unidos también han incrementado los costos. Estas medidas son obligatorias y por ellas se rechaza a muchos clientes potenciales. El país que no siga las directrices puede ser puesto en la lista negra y castigado por los Estados Unidos o la OCDE.

Otra causa de los grandes *spreads* puede ser la mala administración, especialmente en lo que concierne al control de costos. Naturalmente, ninguno de los bancos comentó sobre este aspecto. Al indagar por qué el *spread* es tan grande en Jamaica, el Banco de Jamaica lo atribuyó a los elevados costos operativos, indicando claramente que el control de éstos podría reducir el *spread*. Los banqueros de las Bahamas creen necesario reducir la fuerza de trabajo, pero ven difícil hacerlo debido a las consecuencias socioeconómicas que traería.

Un banquero de Trinidad y Tabago fue franco: el alto *spread* es una política financiera diseñada para aumentar el margen de ganancias, y los bancos pueden hacerlo porque dominan el mercado financiero. No existen instituciones e instrumentos (como los bonos) capaces de competir con ellos. Por el lado de la demanda, los clientes prefieren financiar sus deudas y ma-

<sup>19</sup> El Republic Bank of Trinidad & Tabago argumenta que, si se calculara el interés neto del *spread* de Barbados, Granada y otros países de la OECD, se vería que los bancos de esos países obtienen más ganancias debido a que las reservas que se les exigen son más bajas (6%). Las altas reservas requeridas por los bancos centrales en el resto de los países tienen el propósito de influir sobre la liquidez, la tasa de interés y, en consecuencia, el crédito doméstico a fin de evitar que una liquidez excesiva eleve la demanda de los consumidores y presione la tasa de cambio. En las economías grandes, el incremento de la demanda generalmente estimula la producción; en las economías pequeñas aumenta las importaciones.



nejar grandes sobregiros. La cultura de los inversionistas es poco refinada, carecen de información suficiente sobre instrumentos alternativos y no tienen confianza en la bolsa de valores. Esto fortalece a los bancos en el mercado financiero. Por el lado de la oferta, el financiamiento de las acciones requiere información más estricta, y debido a que la mayoría de los negocios son familiares, hay resistencia a entrar en él por la exigencia de información que supone. En suma, los clientes entienden el financiamiento de deudas, no así el mercado de acciones y bonos. En el Caricom no hay más de 10 compañías que usen bonos. En opinión de este banquero, para que haya más competencia financiera debe desarrollarse el mercado de capitales, introducir nuevos instrumentos de inversión y educar a los inversionistas.

Para corroborar si los excesivos *spreads* podrían asociarse con administración ineficiente o con ganancias monopolistas, se comparó el desempeño financiero de los bancos de la región con los de algunos países desarrollados y en desarrollo. Los costos de operación resultaron mayores en los dos bancos más pequeños de Belice, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, ratificando que niveles bajos de economías de escala tienen costos más altos. La calidad de los activos también resultó más baja y la exposición a los préstamos malos más alta que en los países desarrollados. Las tasas de Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas fueron las más críticas, y se subrayó en el primer caso el alto costo de recuperación de préstamos. Ambos países tienen también la rentabilidad más baja, medida por el rendimiento de los activos, aunque se compara razonablemente bien con la de los países desarrollados.

Es evidente, sin embargo, que los altos costos de operación y las Carteras de deudas incobrables han contribuido a reducir los beneficios de los amplios *spreads* a márgenes cercanos a los de mercados más grandes o más competitivos. Los tres bancos más grandes de Belice muestran características diferentes pues tienen costos eficientes, con una calidad de activos cercana a la de los Estados Unidos. Sus grandes *spreads* han facilitado la rentabilidad, al menos dos veces mayor que la de los países desarrollados. El nuevo competidor, Alliance Bank, con un *spread* de 3.89%, es redituable, y ello indica que hay margen para reducir el *spread* sin dañar la viabilidad de los bancos. Los bancos de las Bahamas, con beneficios de 2.55% sobre activos, siguen siendo redituables. La mayoría de los países fuera del Caricom tienen ganancias sobre activos menores a 2%. Surge entonces la cuestión de si los bancos del Caricom necesitan mayores márgenes de beneficio para compensar el riesgo y hacer que sus ganancias declinen significativamente

con la inestabilidad de la economía. ¿Es esto una condición económica racional o los bancos simplemente están esquilmando a sus clientes? Beneficios tan altos podrían justificarse como amortiguadores en tiempos malos, dada la vulnerabilidad de las economías y el alto riesgo de inestabilidad financiera. Sin embargo, hay espacio para reducir costos y dar a los clientes (incluyendo a los productores) un trato más justo, dada la importancia de acceder al capital a tasas económicamente viables.

Los hallazgos de este estudio son similares a los de otro que examinó los altos *spreads* en América Latina y encontró las siguientes causas: altos costos de operación, altos niveles de préstamos no recuperables, falta de prudencia al prestar en algunos casos, altos requisitos de reservas, incertidumbre bancaria del ambiente macroeconómico y compensación de la inflación (Brock y Rojas-Juárez, 2000, p. 34).

#### *¿Colusión con bufetes de abogados?*

Los clientes de la mayoría de los países estudiados se quejaron de que en los pleitos legales con los bancos éstos les designan abogados sin consultarlos. Los banqueros respondieron que al tratar con bufetes de abogados exigen requisitos de seguro de indemnización y buena reputación profesional para cumplir con su trabajo en tiempo y forma. Justifican esto con la necesidad de que la documentación sea investigada correctamente, lo cual disminuye el riesgo de los bancos.

Incluso en los casos de bancos que no imponen su propio bufete y el cliente elige libremente al suyo, el banco exige que su bufete certifique la documentación, con un alto costo para el cliente. Según ciertos banqueros, esto no es colusión, sino asunto de confianza en una actividad profesional basada en el conocimiento.

Nuestros hallazgos apuntan hacia el tipo de conducta interdependiente identificada por Gal, quien argumenta que, debido a que la elite de negocios es pequeña, las empresas se cuidan de no competir entre ellas, y operan bajo un entendimiento explícito o implícito de ejercer conjuntamente su poder de mercado o limitar la competencia. Otro factor es el tamaño limitado del mercado, en el que, por ejemplo, un universo de 100 000 clientes se divide entre ocho bancos (las Bahamas). El espacio de competencia es muy limitado y la transparencia del mercado facilita la conducta colusiva.

El hallazgo de Gal de que el precio tope es tan alto que permite el ingreso de empresas muy pequeñas e ineficientes al mercado, se corrobora en el sector bancario. Aunque la mayoría de los bancos son extranjeros, también

hay bancos locales pequeños, y el hecho de que sobrevivan teniendo costos indirectos mucho más altos apunta hacia los excesivos *spreads* y altas ganancias cosechadas por los bancos grandes.

### *Concentraciones*

En todas las economías se encontraron niveles importantes de concentración, particularmente en la cadena importaciones-distribución-menudeo. La escala mínima de eficiencia (EME) es parte de la explicación, pero también es cierto que los dueños de las empresas dominantes descienden de la clase terrateniente, y la distribución de la riqueza refleja en gran medida la historia inequitativa y de explotación de estos países. La EME puede explicar parcialmente que en las Bahamas y Santa Lucía dos supermercados controlen la importación y las ventas al menudeo de alimentos. Pero el hecho de que estos supermercados sean propiedad de la elite blanca, cuyas familias dominan la economía desde el periodo colonial, no puede explicarse por el concepto de la EME. El predominio de determinados grupos opone barreras a nuevos competidores. Esta riqueza atrincherada se ha ramificado hacia nuevas áreas ligadas al turismo, por ejemplo, operadoras de viajes y agencias de administración de destinos. Por esta razón, la colaboración de pequeños empresarios para importar y distribuir está generando competencia al desafiar los intereses locales arraigados. Esto no sería posible sin la cooperación.

En las economías pequeñas el control de la cadena comercial es la norma para alcanzar economías de escala. Más aún, los exportadores de productos de marca se niegan a tratar con más de un importador para no dividir sus embarques, lo cual no sería económicamente racional para ambos. En los años recientes los comerciantes al menudeo han logrado liberarse del importador único, adquiriendo sus productos directamente de grandes almacenes de Miami. Sin embargo, los consumidores no han visto reflejado dicho fenómeno en su bienestar, ya sea porque los importadores están teniendo mayores ganancias o porque el costo del embarque es mayor, dada la falta de escala equivalente a la del importador único. Más aún, hay la preocupación de que la calidad de los artículos sea menor debido a que los exportadores de Miami pueden enviar artículos desechados por los fabricantes por defectos no fácilmente distinguibles. En Trinidad y Tabago ha habido muchas quejas al respecto.

## RECUADRO VI.2. *Electricidad*

Según un estudio del Programa Caribeño para la Competitividad Económica, el costo de la electricidad es prohibitivo para las pequeñas comunidades de Granada, Dominica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas debido a la topografía de las islas. Para las Bahamas lo es todavía mayor por los espacios oceánicos que median entre las islas y por el reducido tamaño de sus poblaciones. El tamaño pequeño y su alta intensidad de capital hacen de la industria eléctrica un monopolio natural.

Los funcionarios de la empresa gubernamental Bahamas Electrical Corporation (BEC) defendieron resueltamente la idea de que la privatización no debería hacerse con el mismo criterio de los países en desarrollo, donde funcionan las economías de escala. El costo del abastecimiento a las *Family Islands* debía subsidiarse porque resultaba antieconómico. La privatización debía evitarse o aplicarse tarifas enormemente altas e insostenibles. La BEC está en proceso de reestructuración para volverse más eficiente.

En la compañía eléctrica de Belice el accionista mayor es una empresa canadiense. La venta de las acciones estatales ocurrió en 1992 y 1999. Las tarifas son ahí más altas que en la mayoría de los países de Centroamérica, donde por lo general están subsidiadas (véase el capítulo III de este libro). Pero en Belice, durante los años noventa, la compañía de electricidad también aplicó una tarifa subsidiada para los hogares de bajos ingresos y otra para las industrias en horarios de baja demanda. La ausencia de economías de escala es, por tanto, un factor determinante. Por ejemplo, mientras Puerto Rico usa una turbina de gas de 250 MWh, Belice usa una de 25 MWh por el pequeño tamaño de su población.

La Jamaica Public Service Company Ltd. es privada desde que el gobierno vendió la mayoría de sus acciones a la estadounidense Mirant Corporation. La Oficina Reguladora de Empresas de Servicios Públicos no regula las tarifas de electricidad, aunque se propone hacerlo. Hasta ahora se ha concentrado en separar la generación de la distribución, proceso que termina en 2004.

La compañía de electricidad de Santa Lucía (Lucelec) es propiedad pública. Su principal accionista es la Commonwealth Development Corporation (CDC) del Reino Unido, con 49% de las acciones. El gobierno posee 45% a través del City Council y la National Insurance Corporation. El 6% restante son acciones en poder del público desde principios de los años noventa. La CDC también tiene intereses en San Vicente y las Granadinas. La Lucelec tiene garantizada una tasa de utilidades mediante un acuerdo de 1994 que expirará en 2049. La nueva planta es confiable y no ha tenido problemas de suministro. La Lucelec firmó

un acuerdo con el gobierno para abastecer las zonas rurales y el alumbrado público, pero hay gran inconformidad por las elevadas tarifas.

En Trinidad y Tabago la generación y la distribución están separadas. La generación corresponde a Powergen e Incogen, y la distribución a la Trinidad y Tobago Electricity Corporation, las cuales no compiten entre ellas por acuerdo y, según la Regulated Industries Commission, las cosas seguirán así 10 años más.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaboración propia.

Debido al tamaño pequeño del mercado y las deseconomías de escala, hay monopolios nacionales naturales en electricidad, abasto de agua, producción de harina y cemento. Inicialmente, la industria del cemento no era un monopolio, pero se concentró por la necesidad de lograr la eficiencia mínima de escala frente a la competencia del cemento importado. Las plantas de Barbados y Jamaica enfrentaban graves problemas financieros cuando fueron adquiridas por la Trinidad Cement Limited. La venta de las empresas de servicios públicos significó la transferencia del monopolio público al sector privado. En algunos casos hay razones fuertes contra su venta, como el de la Bahamas Electricity Corporation, debido al interés público de abastecer a las *Family Islands* a precios subsidiados dada su escasa población y dispersión, lo que le impide ser rentable a un monopolio privado.

Como la IED domina estas economías, y la dependencia de las importaciones va acompañada de escaso poder de compra debido a las deseconomías de escala, los actores económicos son proclives a los tratos exclusivos, las conexiones personales y la negativa a negociar abiertamente. La mayoría de los contratos de licencias entre nacionales y extranjeros incluyen compromisos entre las empresas, lo cual se acepta como normal. Ejemplos de contratos de esta índole son el porcentaje de utilidades garantizado a la compañía extranjera de electricidad de Santa Lucía y las condiciones leoninas impuestas por c&w durante los años ochenta en la región. La falta de conocimiento local sobre las tendencias del sector de telecomunicaciones y la limitada experiencia para negociar ayudan a explicar la firma de contratos tan desfavorables.

La importancia de prohibir el abuso de la posición dominante de agentes económicos en los mercados de estas economías es evidente, y quizá más importante que prohibir los carteles, sobre todo porque la desigualdad en la distribución de la riqueza tiene raíces históricas y todavía refleja división racial. Las oportunidades para participantes potenciales son limitadas.

### RECUADRO VI.3. *Cemento*

Una sola empresa, la Trinidad Cement Ltd. (TCL), controla la producción y distribución del cemento en el Caricom. La casa matriz está asentada en Trinidad y Tabago y es un *joint venture* nacional y extranjera. Una empresa multinacional mexicana, Sierra Trading (Cemex, S. A. de C. V.), posee 20% de sus acciones; ciudadanos de Trinidad y Tabago, 18.75%, mientras que el 61.25% restante pertenece a otras instituciones del país. La TCL adquirió la Caribbean Cement Company Ltd. de Jamaica y la Arawak Cement Company Ltd. de Barbados en la década pasada, y en 1996 compró la mayoría de las acciones de Ready Mix Ltd. (RML de Indias Occidentales), que fabrica y distribuye concreto premezclado. En 2002 RML obtuvo a su vez 60% de las acciones de Pre-mix y Pre-cast Concrete Inc. de Barbados. Desde 1997 el grupo incluye a la comercializadora de cemento y productos relacionados TLC Trading Ltd. de Anguila.

La TLC produce 1.5 millones de toneladas al año; vende 90% de su producción en los países caribeños de habla inglesa y exporta a Haití, República Dominicana y Cuba. Aunque controla el mercado regional del Caricom, la CL es un actor secundario, considerando que Venezuela produce ocho millones de toneladas y Colombia de nueve a 10 millones de toneladas de cemento por año.

La RML tiene seis plantas en Trinidad y Tabago que despachan concreto premezclado, en vez de las plantas hormigoneras sencillas de las otras empresas. A pesar de que la RML es subsidiaria de la TLC, ésta se cuida de darle subsidios cruzados y asegura que ofrece los mismos precios y plazos de crédito a todos los actores del mercado. Se justifica el dominio de la RML por la alta calidad de sus productos y sus procesos de control de calidad. Es la primera compañía de Trinidad y Tabago en obtener el certificado ISO-2000.

En 2002 Cemex trató de comprar la empresa, sin éxito, con dos intentos por modificar el estatuto de la empresa para obtener más de 20% de las acciones. Cemex fue muy agresiva en su intento de fusión hostil e insistió desde enero hasta agosto, pero los accionistas votaron en contra de eliminar las cláusulas de sus estatutos que restringían la adquisición de acciones.

El mercado del cemento en la región es abierto pero ha habido dos casos *antidumping* exitosos en Trinidad y Tabago y Jamaica contra exportadores de Tailandia e Indonesia. Trinidad y Tabago logró imponer una multa de 152.8% al exportador tailandés, y Jamaica una de 89% al indonesio. Las multas fueron altas porque se trataba del cargamento de un bien de rápida obsolescencia que fue vendido a un importador local a 19.36 dólares la tonelada CIF cuando el precio debía oscilar entre 48 y 54 dólares.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); elaboración propia.

#### RECUADRO VI.4. *Telecomunicaciones*

Cable and Wireless Ltd (c&w) del Reino Unido ha dominado los servicios de telecomunicaciones en los países del Caricom desde los años ochenta, excepto en Antigua y Barbuda, Belice, las Bahamas y Suriname. Las compañías de Antigua y Barbuda y de las Bahamas son de propiedad estatal. La de Belice fue vendida en 1987 a Carlisle Holdings. En Suriname el único proveedor es la empresa holandesa Talasur.

El monopolio de c&w ha sido muy controvertido debido a los contratos leoninos que negoció, asegurándose el mercado por décadas no sólo en los productos existentes sino también en los futuros. Tarifas muy elevadas, lenta introducción de nuevas tecnologías y medidas muy duras para extraer dinero a los usuarios han estado a la orden del día. Por ejemplo, debido a la falta de divisas en Jamaica, c&w no podía surtir los sistemas PBX a los usuarios. Éstos pudieron adquirirlos por 5 000 dólares en Miami, pero al ingresarlos a Jamaica debían venderlos a c&w por un dólar, y luego alquilarlos de la misma empresa.

Los gobiernos de la OECO y el de Jamaica han impugnado exitosamente el monopolio de c&w en los últimos años, ayudados en buena medida por la negociación para la liberalización del sector en la OMC. La Comisión de Comercio Justo de Jamaica desempeñó un importante papel en debilitar el monopolio de c&w al hacer posible que los usuarios pudieran elegir la adquisición de sus aparatos y prohibir a la empresa cobrar un cargo extra a los productores de internet. También la obligó a efectuar cambios en sus servicios de correo de voz y de información para que no estuvieran disponibles automáticamente, dejando la opción de contratar el servicio al usuario.

Los países de la OECO, con excepción de Montserrat y Antigua y Barbuda, crearon una estructura reguladora común, la Comisión de Telecomunicaciones del Caribe Oriental (CTCO), y subcomisiones en cada país, para asegurar la competencia y dar fin al monopolio antes existente. Esta medida ayudó a solventar la escasez de recursos humanos calificados. La CTCO se encarga de regular los aspectos técnicos y recomienda las licencias, las cuales deben ser aprobadas por los ministerios respectivos del país de que se trate. Las agencias nacionales regulan las *Class Licences*.

En la mayoría de los países del Caricom hay buen nivel de competencia en servicios inalámbricos. Digicel ofrece servicios en todos los países regulados por la CTCO, en Jamaica y muy pronto en Trinidad y Tabago, mientras que AT&T sigue a Digicel muy cerca. Hay buena competencia en servicios de internet. Sin embargo, c&w aún controla la red de fibra óptica y provee un servicio de banda ancha ocho veces más caro que en Asia.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); elaboración propia.

Tal problema no debe ser analizado al margen de la historia y el contexto social, ya que las consideraciones puramente económicas no comprenden las cuestiones de desarrollo involucradas.

Es precisamente este problema el que explica la sensibilidad política en Santa Lucía y las Bahamas sobre el servicio de taxis para turistas, los cuales son operados por pequeños empresarios negros. El servicio es claramente ineficiente pero el gobierno de Santa Lucía no desea reformarlo porque eso significaría pérdida de empleos, control del servicio por empresas grandes (de las elites blancas) y pérdida de votos. En las Bahamas, en cambio, se abrió el servicio y los capitales blancos han entrado a él (Play Tours y Majestic Tours), mientras que en Santa Lucía una ley prohíbe abrirlo. Desde luego, la ineficiencia no es buena y alguna solución deberá encontrarse para remediarla, pero utilizar la ley de competencia para desintegrar el dominio de la Asociación de Taxis no es política pública socioeconómicamente viable.

La recomendación de Gal de que el único objetivo de la política y la ley de competencia debe ser la eficiencia, si se aplicara indiscriminadamente, provocaría explosiones sociales. Desamparar a los taxistas negros abriría la puerta del negocio a los ricos empresarios blancos y dejaría en la calle a un grupo social con pocas opciones de empleo. Debe encontrarse una solución políticamente viable. Más aún, debe haber una política de apertura selectiva en la que los sectores sensibles al desempleo y la inseguridad alimentaria sean protegidos de las importaciones subsidiadas.

Las concentraciones y los cerrados grupos de negocios se reflejan en la omnipresencia de las juntas directivas comunes en la región. Este fenómeno podría justificarse acaso en economías tan pequeñas como la de San Vicente y las Granadinas, que tienen muy poca gente calificada, no así en Trinidad y Tabago o Jamaica, donde el fenómeno también es evidente. Es necesario prohibir que las juntas directivas de distintas empresas incluyan a los mismos miembros en los países del Caricom porque ésta es una de las maneras en que los poseedores de capital dominante mantienen control sobre la economía.

Los vínculos entre las elites económicas y políticas, facilitados por la pequeñez de las sociedades y la familiaridad de las relaciones personales, crean oportunidades para determinados empresarios en perjuicio de sus rivales. En todos los países donde se efectuaron entrevistas tratar este último problema fue considerado más decisivo que las medidas *antitrust* para lograr una competencia justa, y a la vez los temas de gobernabilidad fueron considerados inseparables de los de competencia.



#### RECUADRO VI.5. *Agua*

En Belice la Comisión de Agua y Alcantarillado fue privatizada en marzo de 2001. Ahora se llama Belize Water Supply Ltd (BWSL) y 82% de sus acciones son propiedad de la empresa europea Cascal B. V. Los directivos de BWSL entrevistados informaron sobre la restructuración que han hecho desde que compraron la empresa. Afirman haber encontrado mucho derroche de recursos: nómina excesiva, materiales de mala calidad, procedimientos de control laxos, indisciplina y problemas contables. Fuera de la ciudad de Belice la contabilidad se hacía manualmente y había muchos errores de facturación. La contabilidad se hace ahora en computadora y pronto se introducirá un sistema automatizado de facturación centralizado. Muchos empleados han sido remplazados y el personal se ha reducido de 300 a 200 trabajadores. Los nuevos dueños heredaron una deuda de 52 millones de dólares y una infraestructura obsoleta que la empresa anterior había empezado a remplazar; tarea que la actual continúa. Otro problema que los nuevos dueños enfrentan es la falta de economías de escala, pues Belice es un país del tamaño de Gales con una población comparable a la de un pequeño poblado de Gales. Esto incrementa el costo de la infraestructura y el servicio. La dificultad de acceso a divisas extranjeras pone trabas al progreso en la restructuración y actualización del equipo.

La Compañía de Agua y Alcantarillado (CAA) de Santa Lucía es propiedad del gobierno y opera con pérdidas. Los subsidios gubernamentales se usan para pagar salarios y ofrecer préstamos, con fuerte merma del tesoro. Se construyó una presa con 131 millones de dólares prestados por Kuwait, pero se descuidó la distribución del líquido. Ahora se requiere aumentar las tarifas para pagar el costo del agua, pero políticamente es una medida difícil de tomar. Existen opiniones en el sentido de que la compañía carece de credibilidad en el mercado de dinero y que no hay compradores interesados. El Banco Mundial y el Banco de Desarrollo del Caribe financiaron un proyecto para desarrollar la regulación y reformar la ley de abasto de agua para mejorar la eficiencia y la infraestructura. El primer ministro firmó un memorando de entendimiento con una empresa del Reino Unido, pero la CAA lo rechazó. El abasto de agua en Santa Lucía es un asunto altamente politizado.

La situación en San Vicente es notoriamente distinta. La compañía de agua es propiedad del gobierno, pero opera sobre bases comerciales y sin interferencia política. Durante los últimos 15 años ha funcionado con números negros sin necesidad de subsidio. De hecho, es la compañía la que subsidia al gobierno porque aplica una tarifa especial a las oficinas gubernamentales. Las tarifas se mantuvieron en el mismo nivel durante 17 años. En 2003 fueron incrementadas

en 10%. Apparently, the policy of collection of tariffs is effective and who does not pay remains without the service, even the offices of the government. This has to pay also the social aspect of the service, such as the deposits of water.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); elaboración propia.

Se considera preocupante también el impacto del comercio informal sobre la competencia. Los altos niveles de actividad delictiva vinculada con la corrupción de funcionarios aduaneros y de otros departamentos se traducen en enormes cargas de contrabando en Belice, Jamaica, Trinidad y Tabago, y San Vicente y las Granadinas. El comercio formal es incapaz de competir con los precios de estos contrabandistas y muchos establecimientos han tenido que cerrar. En Jamaica la viabilidad de muchos negocios formales está amenazada. Los negocios padecen altos costos de seguridad por los elevados índices delictivos en Jamaica y Trinidad y Tabago. El narcotráfico y el lavado de dinero a través de negocios de menudeo son actividades muy difundidas en muchos países.

### *Regulación y control de fusiones (RCF)*

La regulación y control de fusiones no se consideran relevantes para las economías del Caricom. Los niveles de concentración, resultado parcial de los esfuerzos por alcanzar la eficiencia mínima de escala, parecen validar este argumento. Incluso en los casos de productos sin competencia de importaciones hay un argumento a favor de la eficiencia mínima de escala. Por extensión, el fenómeno crea barreras de entrada porque los mercados sólo pueden alojar a un número limitado de actores. Para quienes desafían a los comerciantes establecidos, el costo de ingresar es alto (de aquí la viabilidad de los carteles de importadores que abastecen a los pequeños actores).

A pesar del argumento de la eficiencia mínima de escala, hay sectores en los que se justifica la competencia de varias empresas para beneficiar a los consumidores. Un ejemplo de un mercado donde esto sería necesario es el de la Compañía de Autobuses Novelo. Ésta compró todas las líneas de autobuses foráneos de Belice e incurrió no sólo en prácticas depredadoras para expulsar a sus competidores del mercado y comprar sus líneas, sino que

les prohibió, como parte del contrato de compraventa, solicitar nuevas licencias de operación durante 15 años. ¿Podría un régimen de regulación y control de fusiones impedir esta concentración? En este caso hubo problemas de gobernabilidad involucrados. Otro caso digno de nota es la fusión de algunas empresas lecheras en Barbados justo antes de la promulgación de la ley de competencia para no ser investigadas. Las protestas de los agricultores productores de leche reflejaron el impacto negativo de la fusión en el mercado. Por último, la compra de Stag Beer por Caribe Beer Ltd. en Trinidad y Tabago a fines de los años ochenta implicó que se monopolizara la producción de cerveza con muy poca competencia foránea por las barreras impuestas entonces por el gobierno.

Parece que la regulación y el control de fusiones puede ser importante para las pequeñas economías. Sin embargo, cada caso debe analizarse con mucho cuidado. Los criterios de las grandes economías no pueden aplicarse irreflexivamente en las pequeñas. Sería necesario formular criterios adecuados para su escala en lugar de simplemente prohibir las fusiones cuando reducen de manera importante la competencia.

La recomendación de Gal sobre el umbral de las fusiones es razonable pero insuficiente. Así, en el sector bancario se requiere más concentración para eliminar a los pequeños bancos y permitir que unos cuantos grandes compitan sobre bases de precios. Esto podría reducir las tasas de interés y el *spread* de los préstamos. Debe notarse, sin embargo, que las víctimas serían los bancos locales. Más aún, en los países pequeños dominan las grandes empresas, y si el umbral de fusiones fuera calculado sobre el porcentaje que éstas representan en el conjunto de la economía, la mayoría de las empresas pequeñas resultarían excluidas. El análisis de Gal no considera la alta presencia de la IED en las economías porque no es un aspecto significativo en los casos que examinó.

Quizá la solución sea fijar el umbral en un nivel bajo para permitir la participación de los mayores actores locales, y aplicar un criterio para equilibrar la disminución de los competidores y la necesidad de la concentración para aumentar la eficiencia. En la Unión Europea, por ejemplo, la cuestión que se plantea es si las fusiones están creando excesiva concentración. Esto puede ser más relevante para las economías pequeñas. También deben encontrarse medios para limitar el número de fusiones que pueden ser investigadas debido a los recursos limitados de los gobiernos y la complejidad del análisis.

#### RECUADRO VI.6. *La Comisión de Comercio Justo de Jamaica (CCJ)*

La CCJ se creó en 1993 para implantar la Ley de Competencia Justa. Está formada por un director ejecutivo y cuatro comisionados designados por el Ministerio de Comercio, Ciencia y Tecnología. Su presupuesto depende completamente del gobierno. El director ejecutivo es responsable de la operación diaria de la comisión.

La función principal de la CCJ es investigar, por su propia iniciativa o a petición de parte, la conducta de los negocios y determinar si contraviene la ley. La CCJ no incluye provisiones para regular las fusiones, pero comprende competencia y defensa del consumidor.

Las conductas anticompetitivas tipificadas en la ley son: abuso de poder dominante, alianzas que disminuyen la competencia, manipulación de licitaciones y colusión para ofertar, condiciones de precios mínimos de reventa, restricción de mercados, tratos exclusivos, arreglo de precios y ventas condicionadas. La defensa del consumidor incluye la prohibición de publicidad engañosa, precios superiores a los anunciados, falta de disponibilidad de artículos anunciados como gangas, doble etiquetado y ventas condicionadas.

El presupuesto anual de la CCJ es de aproximadamente 60 000 dólares y no cobra comisiones. Las multas son fijadas e impuestas por los tribunales, y el dinero recaudado se destina a los fondos consolidados. Hay cinco comisionados que realizan una función cuasijudicial; actualmente son el director ejecutivo, dos abogados y dos contadores. El resto del equipo incluye técnicos y personal de apoyo. La parte técnica del equipo comprende abogados, economistas, investigadores y oficiales encargados de recibir quejas así como personal administrativo y de apoyo. El equipo completo de la CCJ consta de 21 personas. Los puestos de economista superior y consejero legal superior han estado vacantes durante algún tiempo.

Hay un serio problema de rotación de personal, pues dos funcionarios en promedio al año se van a otro ministerio o regresan a estudiar. Los salarios se ubican en el mismo nivel de los del sector privado. Como todas las instituciones gubernamentales, la CCJ tiene poco presupuesto y pocos fondos para financiar capacitación fuera del país y prácticas de internos en otras instituciones.

Un asunto importante planteado por el regulador financiero es el alcance de la jurisdicción de la CCJ y su demarcación frente a otras instituciones gubernamentales, en particular frente al regulador financiero, donde no está claro quién tiene primacía.

Entre 1993 y 2002 la CCJ atendió aproximadamente 420 casos en sectores donde hay insuficientes participantes, como servicio de televisión por cable,

agua embotellada, gaseosas, telecomunicaciones, cemento, lotería, harina, supermercados, petróleo, cerveza y seguros de salud. Las acusaciones más frecuentes denunciaron precios depredadores, tratos exclusivos, manipulación de precios, negativas a negociar y condiciones de precios de reventa.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); elaboración propia.

## EVALUACIÓN DE LOS MÉRITOS DE LAS LEYES DE COMPETENCIA EN LAS PEQUEÑAS ECONOMÍAS

### *¿Las leyes de competencia son relevantes para el desarrollo?*

El desarrollo es definido aquí no sólo como crecimiento económico, sino también como crecimiento con equidad, de modo que la calidad de vida de los grupos de menor ingreso resulte mejorada. Una conclusión de esta investigación es que las leyes de competencia sí son importantes para el desarrollo, pero deben adecuarse en función de las necesidades de las pequeñas economías, a fin de que consideren su tamaño limitado y temas de interés público. La cartelización puede ser dañina para los consumidores y debe ser regulada, como en los casos del pan, esencial para los grupos de menor ingreso; los carteles de embarque en Trinidad y Tabago, y la conducta depredadora en el sector avícola, que provocó grandes oscilaciones de precios en perjuicio de los consumidores.

La cadena productiva siderúrgica, integrada hacia atrás, de Trinidad y Tabago fue inicialmente concebida como parte de una estrategia de desarrollo para dar a la producción mayor valor agregado usando materias primas locales. La refinería tuvo un papel decisivo como abastecedora del insumo. Esta industria nació a principios de la década de 1980 y ha abastecido a la industria de la construcción competitivamente, generando empleo y ahorrando divisas. Al privatizarse la fundición y venderla a las empresas integradas hacia abajo de la cadena productiva quedaron a merced de la Corporación Multinacional India, cuya conducta depredadora ahora amenaza la viabilidad del sector. En efecto, los precios cobrados por el acero son mucho más altos que el promedio mundial. Ya en enero de 2002 estos precios eran 27% más altos que el promedio mundial, pero aumentaron 40% en octubre del mismo año. En diciembre bajaron y se ubicaron 35% arriba, hasta que en enero de 2003 descendieron abruptamente hasta quedar 5.5% so-

bre el nivel mundial.<sup>20</sup> La situación empeora por el hecho de que los distribuidores no son informados de los cambios de precio, lo cual causa estragos en su relación con sus clientes al no entregarles el producto al precio acordado. Otra queja es que las entregas no son despachadas inmediatamente porque la documentación no se completa hasta que se cumplen todas las órdenes del día, de modo que los camiones pueden permanecer varados hasta 12 horas.

También hay indicios de que los productos rechazados por mala calidad son revendidos en el mercado de Trinidad y Tabago, y que a pesar de que hay normas oficiales de calidad, la Ispat<sup>21</sup> no las aplica. El problema es que la oficina de normas no tiene capacidad para verificar la calidad del producto, para lo cual debe contratar expertos externos, y tampoco tiene autoridad para confiscarlo. La visión de los distribuidores es que la Ispat está tratando de forzar el cierre de las fábricas de la cadena productiva hacia abajo para después importar productos semiterminados de Indonesia y México, o bien, comprar esas empresas locales y lograr así la integración vertical. De hecho, una compañía ya abandonó el mercado. Una ley de competencia y la capacidad para hacerla efectiva podrían resolver este problema en beneficio del desarrollo.

Sin embargo, en las economías pequeñas hay problemas que no pueden resolverse reforzando las leyes de competencia sin incurrir en serias confrontaciones, como la que ocurriría con el cartel de taxis o con el *spread* de los bancos, ya que tales problemas no son consecuencia de la colusión sino de limitaciones estructurales. Pero hay otros elementos, como las altas tasas de interés, que obstaculizan el desarrollo pues el costo del dinero para los negocios es prohibitivo en comparación con el de los países industrializados. Las comisiones de regulación financiera y de competencia deberían buscar una solución a este problema. La política de préstamos selectiva de los bancos excluye no sólo a los pequeños empresarios tradicionales, sino también a los interesados en las tecnologías de la información, sector en el que los pequeños empresarios tienen buenas posibilidades de competir en el plano global. Desafortunadamente, las "ideas" no inspiran suficiente confianza en los banqueros como para que respalden este tipo de proyectos.

Por tanto, los regímenes de competencia deben adaptarse a los niveles

<sup>20</sup> Información generada por la Downstream Steel and Wire Rods Association y entregada a la autora en entrevista.

<sup>21</sup> Caribbean Ispat Limited es la empresa acerera más grande del Caribe, así como el mayor complejo industrial no petrolero en Trinidad y Tabago.

de concentración necesarios en las economías pequeñas, de modo que las empresas puedan alcanzar la eficiencia mínima de escala. De ahí también que la regulación de fusiones tenga que ser aplicada de acuerdo con cada caso, utilizando criterios adecuados en vez de sólo medir la reducción de la competencia en el mercado.

Finalmente, las leyes de competencia pueden evitar el abuso del poder de mercado de las corporaciones multinacionales residentes en el país, salvo que la asimetría de poder lo impida. Como estas economías son altamente dependientes de la IED y los beneficios del desarrollo pueden ser medidos por los niveles de apropiación del valor agregado por la economía local, las leyes de competencia pueden ser instrumentos importantes para evitar el control excesivo por parte de las corporaciones multinacionales.

*¿Qué tan aplicables a las pequeñas economías son las premisas teóricas de las leyes y políticas de competencia?*

*i) Premisa 1.* La economía de mercado competitiva es la más eficiente y provee el máximo de bienestar. Para ser exitosa, necesita leyes estrictas que salvaguarden el proceso de competencia. *Crítica.* Dada la estructura de las pequeñas economías del Caricom, sería simplista y erróneo aplicarles la premisa 1 para imponerles políticas de competencia completamente abiertas y liberales. Estas economías no están integradas internamente ni se mueven por sí mismas, sino que responden a estímulos de demanda externa de la economía global. Sus mercados son demasiado pequeños como para que las empresas alcancen la eficiencia mínima de escala y sean globalmente competitivas. El dominio de la inversión extranjera y la dependencia de las importaciones determinan que los beneficios obtenidos fluyan al extranjero. Ciertamente, la eficiencia podría alcanzarse si las economías fueran completamente dirigidas por el mercado, pero ¿a qué costo? El bienestar se escaparía de la economía local, favoreciendo, por citar un caso, a los productores agrícolas extranjeros subsidiados, mientras que, por ejemplo en Belice, alrededor de 50% de la fuerza de trabajo quedaría desempleada y reducida a la miseria, y la seguridad alimentaria estaría comprometida por la escasez de divisas.

La ley de competencia es relevante para los sectores no comercializables, principalmente los servicios, pero debería ser flexible, no de hierro. En este sentido, los hallazgos de la presente investigación son contrarios a

los de PWHC, que recomienda leyes estrictas porque según su visión la flexibilidad perjudicaría la credibilidad. Lo cierto es que las leyes perderían credibilidad si van contra los objetivos de desarrollo.

*ii) Premisa 2.* Al enfrentar la presión de la competencia, las empresas hacen el uso más eficiente de los recursos e innovan a fin de alcanzar el umbral competitivo. *Crítica.* En las economías pequeñas la competencia de bienes importados producidos por grandes empresas extranjeras es demasiado fuerte como para permitir la supervivencia de las pequeñas empresas locales, incluso si operaran en el nivel más eficiente posible, debido a limitaciones estructurales. Está claro que éstas no invierten en investigación y desarrollo, ni son capaces de innovar debido a limitaciones de tamaño y ausencia de un ambiente favorable a la innovación. En estas circunstancias, la competencia no desataría la innovación y la eficiencia dinámica, salvo en casos excepcionales. Lo anterior no niega la importancia de las leyes de competencia para disciplinar a las empresas del sector no comercializable ni tampoco descarta la posibilidad de que en ellas puedan ocurrir acicatas para la innovación elemental.

*iii) Premisa 3.* Habrá perdedores en el proceso, pero no son las leyes de competencia sino las políticas gubernamentales las que deben enfrentar este problema. *Crítica.* Ésta es la idea convencional de los expertos en competencia como PWHC. Sin embargo, los gobiernos de las economías pequeñas no tienen capacidad financiera para apoyar empresas en bancarrota; tampoco expiden cheques para los desempleados, ni tienen capacidad para inducir a las empresas desplazadas hacia otras actividades. Nuestros hallazgos apoyan claramente la necesidad de una política de competencia diferenciada para proteger el empleo y los sectores productivos, y evitar la desintegración del tejido social. Al formularse las leyes de competencia debe considerarse el interés público cuando el empleo de los sectores vulnerables peligre y los capitales atrincherados encuentren espacio para lograr mayor concentración y provocar mayor división racial. En este sentido, el enfoque de Sudáfrica de mantener una cláusula de interés público es más relevante para las economías pequeñas que la recomendación de Gal acerca de que los objetivos sociales no deberían pesar en la formulación de políticas de competencia.

Ahora bien, pese a las anteriores diferencias, nuestros hallazgos apoyan parcialmente las siguientes conclusiones de Gal:

1) La prohibición de fusiones que aumenten la concentración por arriba de umbrales relativamente bajos sería dañina y deberían adoptarse um-



brales más altos que los de las economías grandes. No obstante, la fijación del umbral debería considerar la presencia de corporaciones multinacionales en estos mercados y no ser tan alta como para impedir la participación de empresas locales en el sector no comercializable.

2) Las economías pequeñas deberían dejar de ver como ilegales *per se* los acuerdos con potencial para incrementar la eficiencia productiva y dinámica. Esto es cierto para la eficiencia productiva, pero la eficiencia dinámica raras veces ocurre en estas economías como resultado de la competencia. Más aún, la mayoría de las empresas adoptan tecnologías existentes y son reacias a invertir para desarrollar nuevas.

3) Las economías pequeñas deberían adoptar umbrales de dominio de mercado más bajos que los de las economías grandes.

4) Para romper la coordinación oligopólica, las autoridades deben adoptar políticas estrictas contra la colusión de las empresas.

Según PWHC, coincidiendo con Gal, el criterio de economías de escala no es necesario en los países pequeños, ya que pueden ser alcanzadas a través de las exportaciones. Sin embargo, los países del Caricom no exportan mucho más que materias primas y los problemas de competencia se detectan más bien en los sectores nacionales, especialmente en la cadena importación-distribución-menudeo. Hay excepciones como Trinidad y Tabago, que tiene un sector exportador vibrante hacia otros países del Caricom, incluyendo algunos monopolios como el del cemento, que, por cierto, debería ser investigado. Sin embargo, en general penetrar en los mercados globales está mucho más allá de la capacidad de los sectores de manufacturas ligeras, agrícola (con algunas excepciones) y de servicios de estos países debido a la información asimétrica, barreras no arancelarias, agricultura subsidiada en los Estados Unidos y la Unión Europea, y rigidez estructural. En definitiva, la opción de aumentar la escala a través de las exportaciones es muy limitada para los países del Caricom.

Tampoco se puede apoyar la posición de Gal de que “la dispersión de la riqueza y la creación de empresas pequeñas no son aconsejables porque su ineficiencia se transmitirá al mercado”. La realidad de las economías pequeñas es que, a menos que se deje espacio para las empresas pequeñas y se limite el control de los inversionistas extranjeros, se producirían explosiones sociales. La eficiencia no puede ser el único criterio para evaluar los asuntos de competencia. El desplazamiento de empresas en las pequeñas economías ocurre principalmente por las importaciones y la IED, con la resultante pérdida de bienestar local.

CONFORMACIÓN DEL RÉGIMEN DE COMPETENCIA PARA ADECUARLO  
A LAS NECESIDADES DE LAS ECONOMÍAS PEQUEÑAS

Al formular sus leyes de competencia, los países del Caricom deberían prohibir severamente el abuso de las posiciones dominantes de mercado porque es la principal conducta anticompetitiva en la mayoría de estas economías. Aunque sea la provisión más difícil de implantar (y aunque la Comisión de Comercio Justo de Jamaica haya tratado pocos casos en 10 años), ello no debería desanimar a los gobiernos.

La principal limitación —y ésta es la experiencia de Jamaica— es la falta de personal experimentado. La gente del Caribe tiene capacidad para manejar problemas complejos, pero su obstáculo es la falta de oportunidades para adquirir experiencia debido a la escasez de recursos. Además, es muy difícil retener a las personas capaces porque los salarios son muy bajos. De hecho, la fuga de cerebros inhibe fuertemente el potencial de desarrollo.

Dadas estas limitaciones, al desarrollar sus regímenes de competencia los gobiernos de la región deberían considerar las siguientes propuestas:

a) Garantizar asistencia técnica permanente en metodología de aplicación de la ley para abogados, economistas y expertos en comercio. Colocar a internos y equipos de apoyo en instituciones más maduras para que adquieran experiencia.

b) Debido a que la rotación de personal es un problema endémico, las becas universitarias deberían condicionarse a la prestación de un mínimo de años de servicio público, so pena de tener que rembolsar el monto de la beca por todos los años de estudio. Aunque parezca draconiana, esta medida es la única manera de garantizar la disponibilidad del personal necesario.

c) Desarrollar un programa educativo especial para infundir el espíritu de la competencia en las asociaciones comerciales y las empresas nacionales dominantes, ya que es prácticamente inexistente y las empresas ignoran la ilegalidad de muchas de sus prácticas. Los carteles son más comunes en las economías más grandes del Caricom: Trinidad y Tabago, Jamaica y Barbados.

d) Los carteles de importadores y exportadores nacionales y regionales deben quedar a salvo de las leyes de competencia, mediante la exención de las pequeñas y medianas empresas que los integran. Esto ya está previsto en la cláusula *de minimum* del capítulo VIII del Tratado de Chaguaramas, pero se requieren cláusulas en las leyes nacionales que regulen el volumen

de compras por parte de las pequeñas empresas. Hay un precedente en la ley antimonopolio de las Islas Vírgenes, que en su artículo 1505, cláusula 11, permite “establecer acuerdos formales entre pequeños empresarios de ventas al menudeo de mercancías similares con el propósito de hacer compras conjuntas de tales mercancías a fin de lograr de buena fe la competencia de sus negocios con volúmenes sustancialmente más grandes. Para los propósitos de esta cláusula, ‘pequeño empresario’ es el comerciante cuya facturación anual no exceda los 250 000 dólares y no emplee más de 12 personas”.

*e)* Sería útil considerar las ventajas de prohibir la integración vertical en algunos sectores para asegurar espacio de mercado a los pequeños empresarios o evitar su desplazamiento por los grandes, por ejemplo, en la cadena del turismo. Esto también tiene precedentes en la ley antimonopolio de las Islas Vírgenes, que prohíbe la integración vertical de importación-mayoreo-menudeo.

*f)* El gobierno debe revisar su propia conducta que limita la competencia. Los políticos no pueden condenar y castigar la conducta anticompetitiva del sector privado mientras ellos hacen lo mismo al favorecer a unos actores sobre otros. El buen gobierno es esencial para que el régimen de competencia sea transparente y respetado por los participantes. Las prácticas políticas que favorecen a los amigos y apoyan a los elementos ilegales del comercio informal deben ser eliminadas con urgencia.

*g)* Debe prestarse especial atención a la necesidad de eliminar las juntas directivas comunes cuando afecten la competencia. Esto puede ser políticamente delicado debido al pequeño tamaño de las sociedades y las relaciones personales entre funcionarios públicos y la elite de negocios. Sin embargo, es evidente que hay pequeños grupos que establecen relaciones para mantener el control económico, lo que hace muy difícil la entrada de nuevos empresarios.

*h)* Es necesario vincular las leyes de competencia con la defensa del consumidor, pues éste se encuentra crecientemente expuesto a adquirir productos de inferior calidad provenientes de las casas distribuidoras de Miami. El monopolio de la distribución tiene problemas, pero las nuevas formas de competencia que enfrentan esos monopolios también los tienen.

*i)* Dados los problemas peculiares del sector bancario en las economías pequeñas, deben hacerse esfuerzos especiales para desarrollar la cooperación entre los cuerpos supervisores de los bancos y las autoridades de competencia. Si bien se acepta que la solvencia de los bancos y la estabilidad

financiera tienen prioridad sobre la competencia, los reguladores bancarios deben ser sensibles a las necesidades de los usuarios de la banca.

j) Es evidente que debido a la falta de recursos humanos y financieros, los países del Caricom necesitan la mayor asistencia posible para desarrollar y sostener efectivamente sus regímenes de competencia en los planos nacional y regional.

k) El sector privado de la región ha expresado preocupación sobre la posible prohibición de los acuerdos de integración vertical exclusiva entre proveedores y distribuidores. Sin embargo, la experiencia de Jamaica es alentadora, pues muestra que las empresas se sienten cómodas con las disposiciones por las cuales no pueden establecer acuerdos exclusivos con otras empresas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Central de Inteligencia (2002), *The World Fact Book*.
- Audretsch, D. B., W. Baumol y A. Burke (eds.) (2001), "Competition Policy in Dynamic Markets", *International Journal of Industrial Organization*, vol. 19, núm. 5, abril.
- Banco Central de Belice (s.f.) [en línea] <http://www.cso.gov.bz/statistics.html>.
- Banco Mundial y OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (1999), *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy*, Secretariado de la OCDE, Washington y París.
- Brock, P., y L. Rojas-Suárez (2000), *Why so High? Understanding Interest Rate Spreads in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington.
- Central Bank of the Bahamas (2001), "Annual Report and Statement of Accounts for the Year Ended December 31" [en línea] <http://www.centralbankbahamas.com/publications>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002a), *Economic Overview of Caribbean Countries 2001-2002* (LC/CAR/G697), Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, Puerto España, 19 de julio.
- (2002b), J. A. Ocampo (coord.), *Globalization and Development* (LC/G.2157 [SES.29/3]), Santiago de Chile, abril.
- (2003), J. A. Ocampo y J. Martin (eds.), *Globalization and Development: A Latin American and Caribbean Perspective*, Stanford University Press, Stanford.
- Evans, P. (1999), *Recent Developments in Trade and Competition Issues in the Services Sector: A Review of Practices in Travel and Tourism*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Nueva York y Ginebra.

- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2003), *International Financial Statistics*, Washington, mayo.
- Gal, M. S. (2001), "Site Does Matter: The Effects of Market Site on Optimal Competition Policy", *Southern California Law Review*, vol. 74.
- (2003), *Competition Policy in Small Market Economies*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2003), *Studies on Issues Related to a Possible Multilateral Framework of Competition Policy* (WT/WGTRCP/W/28), París, mayo.
- PWHC (PriceWaterHouseCoopers) (1999), *Competition Law for Developing Countries*, Singapur, agosto.
- Robinson, E. A. G. (1960), "Does Size Matter: The Effects of Market Size on Optimal Competition Policy", *Economic Consequences of Size of Nations*, University of South California, Los Ángeles.
- Selwyn, R., y T. Stewart (1994), *Entrepreneurship in the Caribbean: Culture, Structure and Conjecture*, Institute of Social and Economic Research, the University of the West Indies-Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES) Publications, St. Augustine.
- Stewart, T. (2004), *Competition Issues in Selected Caricom Countries: An Empirical Examination*, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES) Publications, St. Augustine, marzo.
- The Economist Intelligence Unit (2002), *Country Report*, octubre.
- Vantier, K., y P. J. Lloyd (1997), *International Trade and Competition Policy: CER, APEC and the WTO*, Institute of Policy Studies, Wellington, Nueva Zelanda.



## ACERCA DE LOS AUTORES

*Marcos Avalos*, mexicano, es doctor en economía por la Universidad de Essex, Inglaterra. Ha trabajado como profesor e investigador en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y como subdirector del Departamento de Industria y Finanzas en la Comisión Federal de Competencia. Es investigador del Sistema Nacional de Investigadores.

*Ignacio de León*, venezolano, es maestro en filosofía y doctor en economía política por la Universidad de Londres (UCL). Es Fellow del Whitney R. Harris Institute for Global Legal Studies (School of Law, Washington University in St. Louis) y ha recibido la Fulbright Scholarship y la British Chevening Scholarship, entre otras distinciones por su trabajo académico. Fue director de Econlex Consulting en Caracas, así como titular de la Superintendencia Pro-Competencia de Venezuela.

*René Antonio Hernández*, salvadoreño, es maestro en política económica y doctor en economía por la Universidad de Warwick, Inglaterra, además de maestro en desarrollo económico por la Universidad de Vanderbilt, en los Estados Unidos. Desde 1997 es oficial para asuntos económicos en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y también es experto en programas de integración comercial y facilitación de comercio en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sus principales áreas de investigación se centran en la teoría de crecimiento, la macroeconomía estructuralista, las finanzas internacionales, la macroeconomía aplicada y la nueva teoría del comercio internacional. Ha escrito para revistas científicas y académicas especializadas, publicado tres libros y hecho numerosas contribuciones a libros de la CEPAL y otros textos especializados.

*Eugenio Rivera*, chileno, es doctor en ciencias económicas y sociales por la Universidad Libre de Berlín. Fue presidente de la Comisión Preventiva Central Antimonopolio de Chile, jefe de la División de Regulación del Ministe-

rio de Economía de ese mismo país y consultor del BID, la FAO, el Banco Mundial y el PNUD. Es autor de cinco libros y numerosos artículos en revistas especializadas. Actualmente se desempeña como profesor e investigador del CIDE y es consultor de la CEPAL, subsele México. Entre sus recientes publicaciones destacan *Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas* y *Competencia en las telecomunicaciones en Chile*.

*Claudia Schatan*, mexicana, es maestra en economía por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Ha sido catedrática e investigadora del CIDE, e investigadora visitante en varias instituciones en los Estados Unidos (Harvard Institute for International Development [HIID], Universidad de Harvard, y Center for United States-Mexican Studies, Universidad de California en San Diego, entre otras). Actualmente es jefa de la Unidad de Desarrollo Industrial de la CEPAL.

*Taimoon Stewart*, de Trinidad y Tabago, es doctora en relaciones internacionales por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Indias Occidentales, San Agustín, Trinidad y Tabago, de cuyo Sir Arthur Lewis Institute for Social and Economic Studies es investigadora. Es vicepresidente y coordinadora del Grupo de Negociadores sobre Competencia (GNC) en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y principal negociadora para el Caricom en el GNC.

*Condiciones y políticas de competencia* se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de abril de 2006 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), Calz. de San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F. En su tipografía, elaborada en el Departamento de Integración Digital de FCE por *Guillermo Carmona Vargas*, se utilizaron tipos New Aster de 12, 10:13, 9:13 y 8:10 puntos. La edición, que estuvo al cuidado de *Manlio Fabio Fonseca Sánchez*, consta de 2 000 ejemplares.