

---

## comercio internacional

# **C**reando condiciones para el desarrollo productivo: políticas de competencia

Graciela Moguillansky

Verónica Silva



Division de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, octubre de 2004

Este documento fue preparado por Graciela Moguillansky, Oficial de Asuntos Económicos, División de Desarrollo Productivo y Empresarial y por Verónica Silva, Oficial de Asuntos Económicos, División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El trabajo fue desarrollado en el marco del programa regular de las respectivas divisiones. Los directores de ambas divisiones, Joao Carlos Ferraz y Mikio Kuwayama (a.i.), han considerado pertinente poner este documento a disposición del público interesado.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN impreso 1680-869X  
ISSN electrónico 1680-872X

ISBN: 92-1-322596-2  
LC/L.2198-P  
N° de venta: S.04.II.G.124

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2004. Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

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

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Políticas de competencia y políticas de desarrollo productivo</b> .....	7
1. La política de competencia en el ámbito local.....	8
2. La política de la competencia en el ámbito internacional....	10
<b>II. Diagnóstico y evaluación de la política de competencia en América Latina y el Caribe.</b> .....	19
1. Falta de complementariedad entre objetivos de la política de competencia y políticas de desarrollo productivo.....	22
2. Las fusiones y adquisiciones y la asimetría de poder .....	24
3. Capacidad institucional de los organismos de competencia. ....	29
4. La importancia de la cooperación internacional en la política de competencia regional.....	31
<b>III. Conclusiones y propuestas de política.</b> .....	39
<b>Bibliografía</b> .....	43
<b>Serie Comercio internacional: números publicados</b> .....	47
<b>Índice de cuadros</b>	
Cuadro 1 Países con legislaciones e instituciones de defensa de la libre competencia. ....	9
Cuadro 2 Participación en acuerdos internacionales con elementos de política de competencia.....	13
Cuadro 3 Leyes de competencia nacional y la coordinación internacional en los países de América Latina y el Caribe.....	14
Cuadro 4 Niveles de acuerdos internacionales con elementos de política de competencia.....	15

Cuadro 5	Características de la ley de defensa de la competencia en América Latina y el Caribe.....	21
Cuadro 6	Los países de la región y los niveles de cooperación internacional para la defensa de la competencia.....	32
<b>Índice de recuadros</b>		
Recuadro 1	Impacto de cárteles internacionales en el sector de cemento en Centroamérica.....	12
Recuadro 2	El caso líneas aéreas en Colombia.....	16
Recuadro 3	Brasil: Lineamientos para aprobación de fusiones.....	29
Recuadro 4	Casos de fusión internacional que afectaron a Brasil.....	27
Recuadro 5	Denuncia en contra de teléfonos de México.....	28
Recuadro 6	Limitaciones presupuestarias de la comisión de comercio leal en Jamaica.....	30
Recuadro 7	Mercosur: Condiciones y agenda para la política de defensa de la competencia y la cooperación entre sus países.....	34
Recuadro 8	Un caso de cooperación internacional y los acuerdos bilaterales entre agencias de competencia.....	35

---

## Resumen

---

Las políticas de competencia en América Latina se desarrollaron como un instrumento de la estrategia de desregulación y liberalización de los mercados, y su evolución estuvo en cierta forma atada a las reformas económicas, pero su práctica no ha tomado en cuenta una estrategia de crecimiento o de desarrollo productivo. En esa perspectiva, uno de los mayores desafíos que los países enfrentan se encuentra en la articulación de la política de competencia con instrumentos regulatorios sectoriales, aplicados particularmente en áreas de servicios públicos, financieros, de defensa del consumidor y otros. También, la coordinación entre los organismos a cargo de estas funciones pasa a ser primordial.

La globalización le ha dado una nueva dimensión a la política de competencia, ampliando el espacio económico en que las empresas se desenvuelven. Los países pueden abordar las conductas anticompetitivas de carácter internacional cooperando con organismos supranacionales y agencias de competencia de otros países. La cooperación a este nivel permite enfrentar las restricciones de escala y facilitar la construcción de capacidades al respecto, especialmente en el caso de economías más pequeñas. En particular, los acuerdos de integración subregional pueden complementar las políticas domésticas de competencia y apoyar sus procesos de fortalecimiento, contribuyendo además a afianzar las relaciones económicas en el bloque.

La experiencia en América Latina y el Caribe ha mostrado que para cumplir con los objetivos de la política de competencia, no se trata solo de disponer de leyes establecidas y normas adecuadas, sino que de instituciones suficientemente fuertes, profesionales capacitados y dotados de poder, así como de procedimientos y sanciones y ejemplarizadoras para hacer cumplir las normas.

## **I. Políticas de competencia y políticas de desarrollo productivo**

---

La primera década del nuevo milenio enfrenta a los países latinoamericanos a un esfuerzo de desarrollo productivo en un contexto que dista mucho de ser el que rigió anteriormente. Como lo señaló CEPAL (2002 a), la liberalización y apertura de los mercados sumergió a las economías en el proceso de globalización. Después de un período inicial de desregulación, la repetición de crisis surgidas por falta de regulación prudencial y supervisión (como las crisis financieras) o problemas agudos en sectores de servicios públicos (sobre todo en el sector eléctrico), o el acelerado desplazamiento de la mediana y pequeña empresa, llevó a reflexionar sobre la importancia de la regulación en los servicios y la necesidad de fortalecimiento de las políticas de competencia.

En el estadio actual del proceso de globalización, las leyes y políticas de competencia no pueden desarrollarse aisladas de los procesos de integración y cooperación a nivel internacional, por lo que el incentivo para su fortalecimiento proviene del propio proceso de globalización. Este expone e intensifica la competencia que enfrentan las empresas locales, a nivel subregional e internacional. A nivel local, el fortalecimiento de la política de competencia permite luchar contra prácticas monopólicas, oligopólicas o colusorias, evitando los perjuicios sobre empresas y consumidores; contribuye a eliminar las barreras a la entrada de competidores; las condiciones negativas en ventas de productos y la fijación de precios por sobre los que regirían bajo condiciones de competencia.

El poder enfrentar con un marco legislativo e institucional fuerte estas conductas, crea un contexto más favorable al desarrollo productivo, pero también, dependiendo de la forma en que la política de competencia se defina, puede ser consistente con las políticas directas de desarrollo productivo.

Un contexto favorable se crea cuando la política de competencia contribuye a que predominen precios justos en los insumos, en los servicios básicos o en el financiamiento que utilizan las empresas, resultando mejoras en su productividad. Por otra parte la consistencia entre políticas de competencia y de desarrollo productivo se logra cuando la primera contribuye a hacer efectiva la segunda. Por ejemplo, para que el fomento de exportaciones tenga un resultado positivo, la política de competencia requiere disponer de mecanismos que aseguren condiciones de competencia equitativa en los mercados de destino. Del mismo modo, para que los esfuerzos de capacitación de la mano de obra tengan resultados positivos sobre la productividad de empresas medianas y pequeñas, estas no deben estar expuestas a conductas abusivas o de exclusión por parte de la o las empresas que dominan el mercado. Surge de esta forma la importancia de la política de competencia y la necesidad de su fortalecimiento en el ámbito local e internacional.

## **1. La política de competencia en el ámbito local**

Las políticas de competencia así como el conjunto de leyes y normas que regulan un mercado, constituyen parte de las reglas del juego que en general, los agentes económicos público y privado de cualquier sociedad enfrentan. Esta institucionalidad ha ido cambiando a lo largo del tiempo. En América Latina y el Caribe, la existencia de mercados altamente regulados, expresada ya sea a través de la instauración de monopolios administrados por el sector público, barreras a la entrada de productos importados, barreras a la inversión extranjera directa, precios controlados, u otras, dieron poco espacio a las políticas de competencia durante el predominio del modelo de sustitución de importaciones. Sin embargo, alguna institucionalidad orientada a la defensa de la competencia existió tempranamente en cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México) expresándose en leyes anti-monopólicas. Es interesante notar que estos fueron los países más industrializados de la época, mostrando que aquella institucionalidad tuvo alguna relación con el esfuerzo de industrialización. Tales políticas sin embargo, se vieron interferidas por los controles de precios en productos y segmentos de mercados, impidiendo en muchos casos la aplicación de la lógica de la competencia.

Desde entonces, y sobre todo a partir de la implementación del proceso de apertura, liberalización y de desregulación de los mercados, el rol de las políticas de competencia ha ido avanzando, modificando el ámbito y la orientación de las políticas de regulación y ampliando al mismo tiempo el dominio de las políticas de competencia. Al grupo inicial de países con institucionalidad al respecto—leyes y organismos que las ejecutan—se sumaron otros seis en la década de 1990 (véase cuadro 1), mientras más de ocho se encuentran formulando y discutiendo sus proyectos de legislación: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, y Trinidad y Tobago, entre ellos. Estos últimos han avanzado más en los instrumentos de protección al consumidor que en las de competencia. En el caso de países centroamericanos —El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua la aprobación de leyes anti-monopolio ha enfrentado considerables obstáculos políticos, pero aún así existen proyectos en discusión al respecto (véase Hernández y Schatan 2002).

Como hemos señalado, las políticas de competencia en América Latina y el Caribe se fueron desarrollando como un instrumento de la estrategia de desregulación y liberalización de los mercados, y su evolución estuvo en cierta forma atada a la implementación de las reformas económicas, pero su práctica difiere de acuerdo al proceso de aprendizaje en cada país. Así encontramos casos en que se optó por una disminución radical del rol del Estado en la economía en forma temprana (Chile resultó el exponente más estable en el tiempo, con una reforma a las



políticas de competencia que data de finales de 1973), hasta países en que el proceso de reformas y especialmente de privatización fue más lento; consecuentemente en esos casos, las leyes de competencia datan de finales de los años noventa (como hemos visto, varios países centroamericanos aún están discutiendo la legislación).

**Cuadro 1**  
**PAÍSES CON LEGISLACIONES E INSTITUCIONES**  
**DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA**

PAIS	AÑO DE LA PRIMERA LEGISLACION	LEY ACTUAL	EXISTENCIA DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMIA DE LA AUTORIDAD
Argentina	1919	Ley N 25156 de 1999	Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia (TNDC) Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC)
Bolivia	a/	No dispone	
Brasil	1962	Última revisión Ley 10149 del 2000	Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE ) Superintendencia dependiente del Ministerio de Industria y Comercio
Colombia	1959	Decreto Ley 1992, última modific. 2001	Comisión para promover la competencia
Costa Rica	1994	Ley 7472 de 1994	Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, Fiscalía Nacional Económica
Chile	1959	Ultima modificación Ley 19911 de 2003	
Ecuador	a/	No dispone	
El Salvador	a/	No dispone	
Guatemala	a/	No dispone	
Honduras	a/	No dispone	
Jamaica	1993	Ley de Competencia Leal de 1993	Comisión de Comercio Leal (FTC por sus siglas en inglés, Fair Trade Commission)
México	1934	Ley Federal de Competencia Económica de 1993 y publicado en 1998	Comisión Federal de Competencia (CFC)
Nicaragua	a/	No dispone	
Panamá	1996	Ley 29 de 1996 y Decreto 31 de 1998	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC)
Perú	1991	Decreto Legislativo 701 de 1991 y Decreto Ley 25868 de 1993	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)
República Dominicana	a/	No dispone	
Trinidad y Tobago	a/	No dispone	
Uruguay	2000	Ley 17296 de 2001	
Venezuela	1991	Ley 4353 de 1991	Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia (PROCOMPETENCIA)

**Fuente:** Elaboración propia a base de información proveniente de ALCA(2002 a), Inventario de Leyes y Normas sobre Políticas de Competencia en el Hemisferio Occidental, Grupo de Negociación sobre políticas de competencia, <http://www.ftaa-alca.org> a/ Estos países no disponen de una ley específica de competencia pero existen referencias contra prácticas anti-monopólicas en artículos específicos de sus constituciones políticas y leyes parciales al interior de legislaciones relativas a otros temas. En algunos casos, las leyes de competencia están en elaboración.

La relación entre la política de competencia y la estrategia de desarrollo predominante también ocurrió en los países desarrollados. No es casual que en los Estados Unidos ella surgió a comienzos del siglo pasado, con el fin de anular las prácticas anti-competitivas de los carteles y de los monopolios, intentando despejar las trabas al crecimiento productivo y la innovación que ello determinaba, mientras que la política de competencia adoptada en la Unión Económica Europea (UE) en el Tratado de Roma de 1957, tuvo como fin prevenir las crecientes barreras al comercio creadas por las grandes empresas, después que éstas fueran abolidas por los gobiernos en la construcción del espacio integrado.

La lucha que muchos países han estado dando contra la cultura intervencionista del Estado y a favor de la desregulación de los mercados, ha puesto en contradicción las políticas de desarrollo productivo y en particular la política industrial, con la política de competencia. Los promotores del libre mercado concluyen que la política industrial del pasado interfiere en su funcionamiento eficiente. De hecho algunos autores van más atrás y vinculan la debilidad de las políticas de competencia en los países en desarrollo<sup>1</sup> a la historia del desenvolvimiento de las instituciones y en particular al hecho de que en América Latina y el Caribe, los valores culturales prevalecientes desde la conquista y colonización no fueron compatibles con la competencia, pero sí con el intervencionismo estatal, en el que se basó posteriormente la estrategia de desarrollo económico.

Desde este punto de vista, durante la primera etapa de implementación del modelo de liberalización y apertura económica, el desarrollo de la regulación y las políticas de competencia fueron dejadas en un segundo plano por parte de las autoridades de los países. Dominaba entonces la creencia que las fallas en los mercados no eran relevantes. Fue a partir de mediados de la década de 1990 que los gobiernos vuelven a centrarse en ellas y esta tendencia se profundiza con las recomendaciones de instituciones multilaterales que abogan por las reformas microeconómicas o de segunda generación. El fortalecimiento de las leyes de defensa de la competencia y de las instituciones que la ejecutan entran dentro de esta nueva estrategia.

Por otra parte, existen países que a la inversa, por defender las políticas de desarrollo industrial, no se esfuerzan por implementar las políticas de competencia. Creemos que los dos extremos están equivocados y que las políticas de desarrollo productivo y las de competencia en los países en desarrollo son consistentes, si se amplía el concepto de eficiencia económica y se adecua su práctica, partiendo de la concepción que el cierre de la brecha de productividades en la economía, el crecimiento global de la productividad y una mejora en la inserción internacional son condiciones indispensables para un crecimiento económico alto y sustentable.

## **2. La política de la competencia en el ámbito internacional**

Los procesos de apertura, globalización y articulación en bloques regionales cambian las condiciones de competencia que enfrentan los países, tanto en los mercados internacionales como en sus mercados internos. Ello incide sobre las ventajas comparativas de la economía y la posición relativa de sus empresas, agregando en general mayor vulnerabilidad a los agentes más débiles de diversos sectores. El efecto dependerá de la especialización y diversificación productivo—exportadora, la competitividad de sus empresas, el grado de apertura previo y la institucionalidad existente en materia regulatoria a nivel nacional.

Con todo, la articulación a través del mercado internacional impone a los gobiernos la necesidad de fortalecer los mecanismos competitivos con políticas en un espectro amplio, que les permita enfrentar conductas gubernamentales o prácticas empresariales restrictivas (monopólicas). Por una parte, las conductas gubernamentales en el comercio internacional se relacionan con el uso

---

<sup>1</sup> Véase al respecto Lachmann (1999) y De León (2000) para el caso de los países latinoamericanos.

de medidas como el *antidumping*, las cuotas a la importación — las que están prohibidas pero que los países desarrollados las implementan en ciertos sectores— o los subsidios a la exportación. Por otra parte, las conductas empresariales sujetas a la política de competencia en el ámbito internacional, se refieren a: i) formas restrictivas de importaciones, por vías como los carteles de importación o empresas con derechos exclusivos en un mercado; ii) la búsqueda de poder en mercados de exportación, a través de cárteles, fusiones o prácticas de fijación de precios; iii) prácticas de empresas extranjeras que operan en un país y que a través de inversiones o propiedad intelectual ocupan posiciones dominantes; y iv) la concentración del mercado derivada del proceso de fusiones y adquisiciones (véase Organización Mundial de Comercio, OMC, 1997). En el recuadro 1 se presenta un caso, el de la industria del cemento en Centroamérica, en que a los gobiernos les ha faltado las herramientas necesarias para que individualmente o en forma concertada pudieran haber trabajado para evitar abuso de poder en dicho mercado.

Los instrumentos de competencia adoptados por los gobiernos pueden ampliar su ámbito de acción, lo que se ha venido haciendo crecientemente durante los años noventa, por medio de arreglos institucionales de carácter internacional (véase cuadro 2). La experiencia en este campo se relaciona cada vez más con la estrategia de inserción, mediante acuerdos comerciales o de integración, que ha sido muy importante en la última década. De esta estrategia de apertura participan la gran mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe, en bloques de integración subregional, tales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Además estos países son parte de los compromisos negociados en el sistema multilateral (Organización Mundial del Comercio, OMC) y en la negociación a nivel hemisférico (Área de Libre Comercio de las Américas ALCA).

Al considerar las agrupaciones subregionales, algunos países sin leyes de competencia estarían parcialmente acogidos por sus normativas supranacionales. Este es el caso de Bolivia y Ecuador—como participantes de la CAN—, Trinidad y Tobago en la CARICOM y Paraguay en el Mercosur. Asimismo, República Dominicana ha avanzado sus propósitos en este ámbito dentro del Tratado de Libre Comercio (TLC) con el MCCA (véase cuadro 3).<sup>2</sup> De este modo, las políticas comercial y de inserción internacional han contribuido a fortalecer la política de competencia tanto en sus aspectos sustantivos—de contenido de la política, prácticas definidas y potenciales de ser juzgadas—como en sus instituciones y procedimientos, induciendo un aprendizaje transfronterizo entre países socios. Al mismo tiempo, puede preverse que una sólida política de competencia también contribuya a generar condiciones más estables y que facilitan la inserción internacional por la vía de mejorar la calidad del funcionamiento de los mercados.

---

<sup>2</sup> Si bien no existe un sistema ni instituciones de competencia regional en el MCCA, existen disposiciones en el Protocolo de Guatemala 1993 (especialmente su artículo 25) y algunas resoluciones posteriores referidas específicamente a la necesidad de mecanismos de promoción de la libre competencia a nivel nacional y regional (SIECA, 2000 y web SIECA: [www.sieca.org.gt](http://www.sieca.org.gt)).

**Recuadro 1**

**IMPACTO DE CARTELES INTERNACIONALES EN EL SECTOR DE CEMENTO EN CENTROAMERICA**

Los mercados centroamericanos presentan dificultades para operar adecuadamente como vehículo de mejora de las condiciones de vida de su población. Estas dificultades provienen de tres orígenes distintos: i). el reducido tamaño de sus mercados que a veces no permite la operación rentable de más de una empresa; ii). los mercados muy concentrados tuvieron tradicionalmente una regulación fuerte aunque poco eficiente; y iii.) el proceso de privatizaciones más el de fusiones y adquisiciones, simultáneos con la desregulación de los flujos internacionales de capitales, condujo a una mayor concentración frente a la cual no existían instrumentos legales de acción. Producto de las condiciones indicadas, 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 tecnológicos, a pertenecer a grandes conglomerados internacionales. En este sentido, su funcionamiento normalmente condicionado por aspectos geográficos pasó a ser materia de estrategias de cárteles internacionales donde la competencia por vías alternas a los precios entre las grandes empresas, las distribuciones geográficas, la colusión en materia de precios, y otra, 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 una elevación del precio del producto con relación a antes de 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 ahorro de agua, entre otros, 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 cárteles 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 sofisticadas. 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. La evaluación efectuada tanto en este como en otros sectores estudiados —azúcar y fertilizantes— llevan a valorar la importancia de una regulación proactiva orientada a la innovación, el desarrollo de mecanismos de cooperación internacional y una coordinación mucho mayor entre la política económica, el marco regulatorio y la política de competencia.

**Fuente:** Schatan y Avalos (2003).

**Cuadro 2**  
**PARTICIPACIÓN EN ACUERDOS INTERNACIONALES**  
**CON ELEMENTOS DE POLÍTICA DE COMPETENCIA**

PAISES	BILATERALES O SUBREGIONALES	FECHAS b/	OTROS PLURILATERALES (NO ALCA) <sup>c/</sup>
ARGENTINA	Mercosur	1996	
BOLIVIA a/	CAN	1991	
BRASIL	-Mercosur, -Acuerdo entre agencias con Estados Unidos (EEUU) y con Rusia	-1996 -1999-2001	
COLOMBIA	-CAN -Grupo de los-3 (G-3)	-1991 -1995	
COSTA RICA	Con Canadá y con CARICOM	2001, 2004	
CHILE	-ALC en orden cronológico: con Mercosur, Canadá, MCCA, México, UE, EEUU, Corea y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) -Acuerdo entre agencias con Canadá	-entre 1993 y 2003	Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC)
ECUADOR a/		-2001	
EL SALVADOR a/	CAN	1991	
GUATEMALA a/			
HONDURAS a/			
JAMAICA	CARICOM	1997	
MÉXICO	-TLCs en orden cronológico: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y G-3, con: Chile, UE, Israel, Estados Unidos, AELC, Canadá y Uruguay -Acuerdo entre agencias con Estados Unidos y con Canadá	-entre 1994 y 2003 -2000, 2001	APEC OECD
NICARAGUA a/			
PARAGUAY a/	Mercosur	1996	
PANAMÁ	Con MCCA y con Taiwán (China)	2001, 2003	
PERÚ	CAN	1991	
REPÚBLICA DOMINICANA a/	Con MCCA	1998	
TRINIDAD Y TOBAGO a/	CARICOM	1997	
URUGUAY	-Mercosur -México	-1996 -2003	
VENEZUELA	-CAN -G-3,	-1991 -1995	
PAISES DEL CARIBE a/	CARICOM	1997	

**Fuente:** Elaboración propia a base de información proveniente de: ALCA (2002 a), Inventario de Leyes y Normas sobre Políticas de Competencia en el Hemisferio Occidental. FTAA.ngpc/inf/03/Rev.2; ALCA (2002 c), Inventario de los acuerdos, tratados y otros arreglos sobre políticas de competencia existentes en el hemisferio occidental. FTAA.ngpc/inf/03/Rev.2; ALCA (2003), Informe sobre desarrollos y aplicación de las políticas y leyes de competencia. FTAA.ngpc/inf/04/Rev.2. Grupo de negociación sobre políticas de competencia, <http://www.ftaa-alca.org>; CEPAL (2002 b) Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes. Serie Comercio Internacional No. 25, septiembre 2002. (web DCII-CEPAL). Considera y Teixeira (2002).

a/ Países sin leyes de competencia; b/ Fecha de creación de instrumentos de competencia en los acuerdos que se indican; c/ Los países del Hemisferio —con excepción de Cuba—, es decir 34 países, forman parte del proceso de negociaciones del ALCA.

En esa perspectiva, la cooperación internacional contiene al menos dos áreas básicas de desarrollo: la colaboración para enfrentar casos específicos y el intercambio de información en una perspectiva más global—cooperación institucional en los términos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (2003 b). Además, uno de los objetivos iniciales y permanentes en este tipo de cooperación es el desarrollo de la cultura de la competencia, la que también contribuirá a otras fases del desarrollo de estos sistemas a nivel nacional y con ello a un desempeño más eficiente de la economía.

**Cuadro 3**  
**LEYES DE COMPETENCIA NACIONAL Y LA COORDINACIÓN**  
**INTERNACIONAL EN LOS PAÍSES DE**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE<sup>a/</sup>**

Nacional	Países con leyes				Países sin leyes <sup>b/</sup>
	Antigüedad		Regulaciones		
	Más de 5 años	Menos de 5 años	Concentración y fusión	Sólo concentración	
Participa de bloques y de otros acuerdos	Brasil Colombia México Venezuela	Uruguay	Brasil	Colombia México Venezuela	Rep. Dominicana*
Acuerdos Comerciales (y/o de cooperación)	Chile Costa Rica Panamá		Argentina (solo fusión)	Costa Rica Panamá	
Solo participación en bloque de integración	Argentina Perú Jamaica		Perú	Jamaica	
Sin acuerdos ni participación a bloques				Paraguay Otros países Del Caribe El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua	

**Fuente:** Elaboración propia a base de cuadros 1, 2 y 5

a/ La referencia a bloques es sólo para aquellos que tienen política de competencia definida.

b/ Con \* países que no disponen de una ley específica pero existen disposiciones contra prácticas anti-monopólicas (cuadro 1)

La experiencia es basta en este campo pero no está exenta de dificultades en los distintos niveles en que puede operar la cooperación: –bilateral para la aplicación de leyes,–subregional de apoyo a los marcos de integración, o–pluri y multilateral en la definición de principios e instrumentos generales (véase cuadro 4).

El nivel multilateral desempeña un papel importante –aunque los tres niveles se retroalimentan– al desarrollar discusiones generalizadas y entregar pautas para el tratamiento del tema, especialmente en su relación con el comercio. Existe en este nivel una discusión relevante entre dos visiones que interpretan la incorporación de normativa sobre competencia en el sistema multilateral de comercio. Una que argumenta que esta normativa contribuiría a frenar el poder de empresas transnacionales y otra que evalúa que puede facilitar el despliegue territorial de estas empresas en su búsqueda de acceso al mercado, inhibiendo al mismo tiempo los espacios de política de los gobiernos.

**Cuadro 4**  
**NIVELES DE ACUERDOS INTERNACIONALES CON**  
**ELEMENTOS DE POLITICA DE COMPETENCIA**

Nivel	Descripción general	Observaciones	Países de América Latina y el Caribe
Cooperación bilateral	<p>Acuerdo entre agencias de competencia para la aplicación de sus legislaciones, que permiten abordar conjuntamente casos específicos, y contienen por lo general disposiciones sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-la notificación mutua sobre cambios de políticas y de la puesta en práctica de medidas que pueden afectar los intereses de otro país, o acerca de los sectores económicos de interés común,</li> <li>-la visita de funcionarios de los países involucrados durante el proceso de investigación,</li> <li>-la solicitud de investigación por parte de un país sobre prácticas anticompetitivas en otro país que pueden afectar los intereses del primero ("cortesía positiva"),</li> <li>-la asistencia mutua para la ubicación y seguridad de evidencia y testigos en el territorio del otro país.</li> </ul>	<p>A veces estos acuerdos están inscritos, asociados o derivan de acuerdos comerciales.</p> <p>Dificultades para la aplicación coordinada de instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-la necesidad de intercambio de información confidencial,</li> <li>-divergencias de opiniones o en las soluciones a causa de las diferencias existentes en las leyes,</li> <li>-distintas prioridades y asignación de recursos entre agencias frente a requisitos de reciprocidad,,</li> <li>-eventuales conflictos de interés entre grupos nacionales que producen sensibilidades políticas elevadas, entre otras.</li> </ul> <p>En general estos acuerdos existen entre países desarrollados; los primeros acuerdos bilaterales en esta modalidad fueron establecidos por los EEUU con países de la UE, Australia y Nueva Zelandia, y EEUU con Canadá</p>	4 países participan de este tipo de acuerdos
Acuerdos comerciales y de integración	<p>-Incluyen disciplinas de política de competencia, a fin de enfrentar las nuevas condiciones de competencia derivadas de los espacios integrados, fortalecer el proceso de integración y, eventualmente, enfrentar mancomunadamente situaciones o casos de prácticas anticompetitivas de interés común.</p> <p>-Algunas veces se complementan con la cooperación bilateral (ya descrita), pero a diferencia de éstas, incluyen normas sustantivas de competencia en la perspectiva de la armonización de políticas.</p>	<p>Pueden jugar un papel complementario a las políticas nacionales de competencia y contribuir a superar insuficiencias derivadas del tamaño, especialización y capacidades institucionales de algunos países participantes.</p> <p>El modelo más desarrollado al respecto, de carácter supranacional, lo constituye la UE, área que junto a la AELC fueron los primeros en establecer esta normativa a nivel regional.</p>	<p>-Bilaterales (en TLCs, véase cuadro 2)</p> <p>-Acuerdos: CAN CARICOM Mercosur</p>

Nivel	Descripción general	Observaciones	Países de América Latina y el Caribe
Plurilateral y multilateral	<p>-Iniciativas en el ámbito de competencia vinculadas a</p> <p>Procesos de liberalización comercial, que pueden inscribirse o no en acuerdos vinculantes que apunten a ello.</p> <p>-Sus objetivos pueden ir desde la definición de principios, que los países participantes deberían adoptar, hasta la convergencia y armonización de sus políticas nacionales de competencia.</p> <p>-Diversos grados de desarrollo incluyen desde prescripciones de instrumentos para abordar prácticas anticompetitivas generalizadas (fusiones, cárteles nocivos), hasta la revisión entre pares.</p> <p>-Contienen elementos de cooperación al menos para el intercambio de información en una perspectiva más global (institucional) y eventualmente para enfrentar casos específicos</p>	<p>-Algunos tienen un alto componente de cooperación no vinculante de las políticas (ej: en las recomendaciones de la APEC y la OECD, algunas acordadas como directrices)</p> <p>-El Conjunto de principios y normas sobre competencia de las Naciones Unidas, elaborado por la UNCTAD en 1980 ("Conjunto"), propende a fomentar la cooperación y la adopción de enfoques armonizados en la aplicación de leyes de competencia; es el único instrumento multilateral y no tiene carácter vinculante.</p> <p>-En el ALCA y la OMC se propende a una cooperación, en el marco de un acuerdo de liberalización comercial, acompañada de compromisos de aplicación de carácter vinculante por parte de los países que lo integran</p>	<p><u>Plurilaterales:</u></p> <p>-ALCA: 32 de sus 34 países</p> <p>-APEC: 3 de sus 21 países</p> <p>-OECD: 1 de sus 30 países (más observadores)</p> <p><u>Multilateral-OMC</u> 32 de los 147 países</p>

Fuente: Elaboración propia a base de: OMC (2002b), UNCTAD (2003b)

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la OECD han aportado elementos para el desarrollo y difusión conceptual y de principios, así como a la dimensión del desarrollo y a la asistencia técnica.<sup>3</sup> La OMC por su parte, en su trabajo iniciado en 1996—para desarrollar una normativa multilateral de competencia—ha tenido en el último tiempo una dinámica especial.<sup>4</sup> La discusión entre países de distinto nivel de desarrollo en este ámbito es significativa y las soluciones que allí se definan tendrán implicancias importantes para los espacios de política en los países de la región. Esta discusión gira en torno a:

- a) Si debe haber o no un acuerdo multilateral en torno a políticas de competencia que otorgue condiciones equitativas al comercio. Para los países en desarrollo el acuerdo aparece poco factible debido a su pérdida de autonomía y a sus capacidades institucionales limitadas—tanto para negociar como para aplicar los compromisos a partir de su legislación interna.

<sup>3</sup> Destaca la existencia de una Ley "tipo" de defensa de la competencia de la UNCTAD. Otro órgano relevante en este sentido en la Red Internacional de Competencia (ICN, por su sigla en inglés) en la que participan una gran cantidad de agencias de competencia a nivel global.

<sup>4</sup> Desde la IV Conferencia Ministerial de esta organización en Doha, noviembre de 2001, la intensificación de debates sobre el tema derivaba del eventual inicio de negociaciones a partir de la Conferencia siguiente en Cancún, septiembre de 2003. Sin embargo, esto no se concretó básicamente por la oposición de la mayoría de los países en desarrollo a los temas de Singapur, de los cuales forma parte la relación entre comercio y política de competencia.



De esta situación deriva la demanda de estos países por recibir un trato especial y diferenciado, lo que es limitadamente acogido por los países desarrollados.

- b) El trato especial y diferenciado considerando la flexibilidad en los compromisos, habida cuenta de las diferencias jurídicas e institucionales entre los países. Ello podría implementarse por medio de exclusiones o excepciones. Países de distinto nivel de desarrollo utilizan estos mecanismos en ámbitos que van en directa relación con sus estrategias de desarrollo productivo. Se utilizan así en sectores como la agricultura o sectores regulados; en sectores intensivos en investigación y desarrollo; donde existen posibilidades de alianzas estratégicas con capital extranjero (*Joint Venture*); o sobre agentes económicos específicos, como las empresas públicas y la pequeña y mediana empresa (PYME) (véase OECD 2003c).
- c) Otro elemento de discusión tiene relación con los principios básicos que podrían imponerse en un eventual acuerdo multilateral, entre ellos la no-discriminación, que incluye el denominado trato nacional. Este trato representa en el ámbito de la competencia igualdad de condiciones a entidades nacionales e internacionales. Hay países que están contra este principio, por que verían restringidas sus posibilidades de hacer política industrial orientada a sectores de interés o agentes económicos que requieran condiciones especiales en períodos determinados.
- d) El carácter voluntario que quieren otorgar los países desarrollados a la cooperación en un acuerdo multilateral es también motivo de debate. Los países en desarrollo están interesados en hacer más comprometida la cooperación, porque contribuiría a ampliar su capacidad de investigación, precisamente en las situaciones que afectan a sectores claves de sus economías (por la conducta de cárteles o fusiones entre transnacionales).<sup>5</sup>
- e) Un último elemento de discusión es la falta de compromiso por parte de los países desarrollados para actuar más enérgicamente sobre cárteles o fusiones que se originan en sus territorios y afectan sectores sensibles o de interés en países en desarrollo, como pueden ser algunos *commodities* básicos e industriales (véase UNCTAD 2003 c).

La participación de los países de la región en estos procesos abre la posibilidad de asegurar que sus socios comerciales resguarden las condiciones de competencia en sus economías y ello mejoraría a su vez el marco en que se desarrolla su comercio. Esto resulta de gran importancia considerando el papel que juega la inserción internacional en las actuales estrategias de crecimiento. Complementariamente, la institucionalidad internacional puede contribuir al fortalecimiento de las políticas nacionales.

---

<sup>5</sup> Los países en desarrollo hacen notar además la asimetría asociada al carácter voluntario de la cooperación, comparado con el carácter vinculante de otros temas del acuerdo-a través del sistema de solución de controversias de la OMC.



## II. Diagnóstico y evaluación de la política de competencia en América Latina y el Caribe

---

Los problemas surgidos en algunos mercados—de *commodities*, recursos naturales, productos químicos y farmacéuticos, de comercialización y otros, pero especialmente en áreas de infraestructura privatizada, llevó a las autoridades a tomar conciencia sobre la relevancia de la búsqueda de precios competitivos y de mercados más transparentes a lo largo de los años noventa. Los viejos principios constitucionales fueron complementados con legislaciones (véase columna 2 del cuadro 1 y cuadro 5) que han tendido a recoger importantes aspectos de las leyes de competencia de los países desarrollados (véanse Celani y Stanley 2003 y ALCA 2002 a), aunque en ningún país la legislación respondió enteramente a un modelo en particular.

Lo más relevante del hecho de adoptar importantes aspectos de las legislaciones de los países desarrollados fue que no tomaron en cuenta que éstas respondieron a una situación histórica concreta en dichos países, y que la realidad en la región podía no responder a ese proceso. En efecto, la historia de las políticas de competencia en los países desarrollados muestra una importante evolución. En un comienzo, la legislación fue eminentemente anti-monopolio —políticas anti-trust— en que la condena de una conducta era establecida a partir de una regla específica—*per se rule*—<sup>6</sup>aceptando la relación de causalidad entre grado de concentración y conducta abusiva (colusión o ganancias

---

<sup>6</sup> Corresponde a un estándar legal definido para juzgar las conductas en contraposición a la “regla de la razón” que evalúa caso a caso.

extraordinarias). En este caso, se suponía que la competencia se veía afectada por el grado de concentración que presentaba una firma (poder de mercado) y no por la forma en que la empresa utilizaba ese poder (véase Baker 1999).

Posteriormente, la legislación se orientó hacia la aceptación de criterios más amplios y flexibles, que llevaron a la defensa de la disputabilidad<sup>7</sup> del mercado. Bajo este enfoque se aceptó que una estructura de mercado oligopólica o monopólica pudiera ser consistente con una mayor eficiencia en determinadas industrias. Ello se derivaba de tomar en cuenta la relación existente entre las características técnicas de la producción, la dimensión del mercado y la competencia potencial (Véase Tavares de Araujo 1986).

Parte de los argumentos que justifican esta postura están relacionados con que muchas empresas requieren de economías de escala o economías de ámbito (combinación de dos o más líneas de producción en una empresa) para ser eficientes. En los países desarrollados, una razón que aparece justificable para la legitimidad de las fusiones entre grandes empresas suele ser la obtención de suficientes economías de escala para emprender importantes proyectos de innovación tecnológica. Asimismo, el acelerado ritmo de los avances tecnológicos y en particular, la revolución en la informática y la comunicación, ha dado origen a nuevas y cambiantes formas de organización de la producción y de la estructura industrial, que pueden ser compatibles en un mercado dinámico, con nuevos entrantes.

El problema radica entonces en los resultados de la concentración y la conducta de las empresas involucradas: si llevan o no a precios excesivos, bajas en la calidad y diversidad de los productos y/o pérdida social de eficiencia. En el contexto de globalización en que operan las empresas de los países desarrollados, es posible que estén expuestas también a la competencia de transnacionales en el mercado global<sup>8</sup> y por tanto el dominio del mercado que éstas tengan a nivel local deja de ser determinante. Estos criterios están detrás por ejemplo, de las fusiones y adquisiciones transfronterizas en el mercado de telecomunicaciones de la Unión Europea, y entre bancos de diferentes estados en los Estados Unidos, así como en la expansión global de la banca universal (véase CEPAL 2003b, para estos dos últimos ejemplos).

En general, las conductas prohibidas por los países de la región suelen ser las mismas que la de los países desarrollados. Se consideran así las prácticas encaminadas a restringir, limitar o perjudicar la competencia, aumentar arbitrariamente ganancias o ejercer en forma abusiva una posición dominante. Estas conductas están relacionadas con prácticas monopólicas, oligopólicas o colusorias, fijación de barreras a la entrada de competidores, fijación de precios y condiciones de venta, y otras.<sup>9</sup> Pero no basta con conocer lo que la ley define como prohibido, sino que lo importante es analizar como en América Latina y el Caribe se interpreta y se ejecuta la ley, así como los criterios considerados para ello.

---

<sup>7</sup> Se entiende por mercado enteramente disputable cuando los competidores potenciales están en posibilidad de impugnar efectivamente las prácticas de las empresas ya establecidas en el ramo. La teoría de los mercados disputables tiene uno de sus primeros desarrollos en Baumol, Panzar y Willing (1982), véase también una aplicación para América Latina en Tavares de Araujo (1986).

<sup>8</sup> Véase Viscusi, Vernon y Harrington (2002).

<sup>9</sup> Véase ALCA (2002 a) donde figura un extenso inventario de Leyes y normas sobre Políticas de Competencia.

**Cuadro 5**  
**CARACTERÍSTICAS DE LA LEY DE DEFENSA DE LA**  
**COMPETENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

	<b>Regla de aplicación</b>	<b>Excepciones a la aplicación de la legislación</b>	<b>Regulaciones para control de las concentraciones</b>	<b>Control de fusiones y adquisiciones</b>
ARGENTINA	Regla de la razón	No existen		Ley de 1999 y complementada 2001
BOLIVIA BRASIL	Regla de la razón excepto para restricciones verticales	Existen Existen	Establece regulación específica	Ley 8884 de 1994 y orden conjunta N50 de 2001 emitida por Ministerio de Hacienda y Justicia
COLOMBIA	Prácticas condenadas per se y otras por regla de la razón	Existen	Establece regulación específica	
COSTA RICA	Prácticas condenadas per se y otras por regla de la razón	Existen: No incluye servicios públicos	Establece regulación específica	
CHILE	Regla de la razón en su interpretación posterior	Existen	Establece regulación específica	
ECUADOR EL SALVADOR GUATEMALA HONDURAS JAMAICA		Existe regulación específica	Establece regulación específica	
MEXICO	Prácticas condenadas per se y otras por regla de la razón	No existen	Establece regulación específica	
NICARAGUA PANAMA			Establece regulación específica	
PERU REPUBLICA DOMINICANA TRINIDAD Y TOBAGO URUGUAY	Regla de la razón	No existen	Ley 26 876	
VENEZUELA	Regla de la razón	Existen en defensa de monopolios estatales Existen	Establece regulación específica	

**Fuente:** Elaboración propia a base de ALCA (2003)

Al respecto, queremos centrarnos en tres problemas que aparecen como importantes obstáculos en la búsqueda de consistencia entre aplicación de políticas de competencia y políticas de desarrollo productivo: i) la falta de complementariedad entre los objetivos de la política de competencia y políticas de desarrollo productivo; ii) las fusiones y adquisiciones y la asimetría de poder; iii) la falta de capacidad institucional de los organismos para la aplicación de las políticas.

La cooperación internacional, que es el cuarto punto tratado en esta sección, es consistente con el fortalecimiento de la política de competencia y complementa los efectos de la apertura sobre el desarrollo productivo.

El objetivo general (aunque no excluyente) de una política de defensa de la competencia se asoció entonces con el control de las prácticas consideradas como abusivas—si las mismas permitían obtener ganancias extraordinarias o tenían como objetivo excluir competidores del mercado. Dado que no fue posible determinar a priori qué política era efectivamente abusiva, se adoptó la orientación metodológica de la regla de la razón, a partir de la cual se requiere un análisis particular del problema, es decir caso a caso, para determinar si una conducta es o no lícita.

## **1. Falta de complementariedad entre objetivos de la política de competencia y políticas de desarrollo productivo**

Entre los diversos objetivos que persiguen las leyes de promoción y defensa de la competencia en América Latina y el Caribe, las legislaciones señalan como central el promover la eficiencia económica,<sup>10</sup> agregándose en algunos países la búsqueda de libertad de iniciativa, la apertura de los mercados, la desconcentración de poder económico, la prevención de monopolios así como prácticas monopólicas o usos indebidos de posiciones de dominio.<sup>11</sup> Junto con estos objetivos de carácter económico, algunos países definen también otros de carácter más general o político, tales como la defensa del “interés económico general” en Argentina, “intereses de los consumidores, productores y comerciantes” en Colombia, “mayor beneficio de los usuarios y consumidores” en Perú, o “el interés superior de los consumidores” en Panamá.

Dado que los objetivos de carácter político son difíciles de normar y evaluar al aplicar la legislación, en la práctica tienden a no considerarse y cuando esto se hace, pudiera conducir a conflictos e inconsistencia en la aplicación de la política de competencia. Entre los países de la OECD existe una tendencia a eliminar el uso de objetivos de “interés público” en la política de competencia, pero no ha sido así respecto de aquellos que entran en una “zona gris” entre objetivos de interés público y aquellos objetivos centrales—económicos—de las mismas políticas. Casos de “áreas gris” se encuentran por ejemplo, en los objetivos de defensa de la competencia de la Unión Europea, al tomar en cuenta la política industrial bajo lineamientos específicos, la reducción de disparidades regionales, objetivos de equidad en las oportunidades para la mediana y pequeña empresa, así como su protección frente a una ilegítima concentración de poder económico.<sup>12</sup>

Esta definición de una zona gris significa que de alguna forma la política de competencia en los países desarrollados históricamente ha sido consistente con una estrategia de carácter más global, si bien esto no se generaliza para cualquier sector o para toda la economía, pudiendo haber tenido ciertas restricciones en el tiempo. Desde este punto de vista, la promoción de políticas de desarrollo productivo, dependiendo de su definición y de los instrumentos que la componen, debiera ser consistente con la política de defensa de la competencia.

En primer lugar no es a la política de competencia que le compete implementar dicha estrategia, pero sí evitar que los resultados se vean frustrados por prácticas anti-competitivas. Por ejemplo, la implementación de una política que tienda a cerrar la brecha de productividad entre empresas de un sector, puede consistir en instrumentos de capacitación, crediticios u otros implementados por otros organismos del Estado. La política de competencia por su parte, al evaluar si existe abuso de posición dominante de las grandes empresas del sector, ya sea por

---

<sup>10</sup> En la teoría económica existen dos definiciones sobre eficiencia económica. La primera es la eficiencia estática, esto es la utilización óptima de los recursos, en cuanto a su asignación y tuilización – al costo más bajo posible - . La segunda es la eficiencia dinámica, esto es la introducción de nuevos productos y nuevos procesos, lo que involucra la innovación.

<sup>11</sup> En ALCA (2002 a) se presentan los objetivos mencionados en la legislación para cada uno de los países de la región.

<sup>12</sup> Véase al respecto OECD (2003 e).

estrategias de fusión o expansión en el mercado, debería considerar si se limita o no la expansión potencial de la pequeña y mediana empresa sobre la cual se aplica la política de desarrollo productivo. En este caso, ambas políticas desempeñan un papel complementario. Obviamente esto puede involucrar un esfuerzo en la adopción de tecnologías adaptadas a la producción en menor escala, la flexibilización de procesos productivos, educación e información al respecto, etc., a ser implementado por los gobiernos o por estos y asociaciones del sector privado. Lo importante es que estas políticas al madurar no se vean frustradas por una acción futura de abuso de posición dominante de las grandes empresas.

Por lo demás, la ejecución de las leyes de competencia en América Latina y el Caribe en más de un caso pudieron implícitamente responder a objetivos no—eficiencia. Un primer ejemplo se encuentra en el recuadro 2. Un segundo ejemplo se encuentra en la aplicación de las políticas de competencia en Chile, de acuerdo a la evaluación de la OECD.<sup>13</sup> El organismo reconoce que al menos durante los primeros quince años del cumplimiento de la ley, aparentemente las instituciones de competencia consideraron la libertad de competencia más importante que la eficiencia económica. Se señala también que la política de competencia no se ha preocupado mayormente del control de fusiones y adquisiciones ni de las prácticas anti-competitivas de los monopolios privados en áreas de infraestructura, asumiéndose que en estos casos los costos de la aplicación de las políticas son mayores que los costos de las prácticas monopólicas.

En el mismo informe de la OECD, se reconoce que después de la crisis de la deuda externa las instituciones de competencia consideraron el obstáculo del desempleo, las privaciones locales, las bancarrotas y el interés público como factores que podrían justificar una fusión anticompetitiva. Algunas veces, aparentemente esto era realizado informalmente por la Fiscalía Nacional o por las Comisiones. En otras ocasiones, se utilizó el proceso de exención especial de la ley, con un grado ejecutivo y el informe de la Comisión Antimonopolios determinó que una fusión, de otra forma ilegal, era necesaria para la estabilidad o el desarrollo de las inversiones domésticas" (véase nota anterior).

#### Recuadro 2

#### EL CASO LÍNEAS AEREAS EN COLOMBIA

Las principales líneas aéreas colombianas—Aces y Avianca—se fusionaron después que la autoridad de aeronáutica desconociera la prohibición impuesta por la autoridad de defensa de la competencia. La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) efectuó un profundo análisis de la potencial conducta monopólica a partir de la posición dominante de la nueva empresa en el mercado de aerolíneas. Las autoridades de aviación tomaron la postura opuesta, a partir del perfil tecnológico y comercial del sector de aviación colombiano, respecto del mercado internacional.

Este caso recuerda que al analizar las fusiones en los países en desarrollo se suele tomar consideraciones que no tienen que ver directamente con evitar una conducta monopólica, ya que de otra forma la fusión no se aprobaría. El caso también ilustra la necesidad de cooperación entre las autoridades de competencia y las encargadas de la regulación sectorial, así como la armonización de los objetivos nacionales de las políticas.

Teniendo en cuenta que las dos empresas por separado no podían operar y una se iría necesariamente a la quiebra, con lo que la otra empresa quedaría de todas formas en una posición dominante, se argumentó que objetivos de bienestar general, mayor uso de capacidad instalada, preservación de empleos, y otros impactos sociales se sumaban a la mayor eficiencia derivada de la fusión. El balance entre la mayor eficiencia y el costo de una potencial política anticompetitiva era así difícil de medir.

Fuente: UNCTAD (2003 a)

<sup>13</sup> Chile es miembro observador de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OECD. Por ello, la Fiscalía Nacional Económica se sometió voluntariamente a un proceso de revisión entre pares (*peer review*), que consiste en una evaluación de estado de las políticas de competencia en Chile. En la primera reunión del Foro Latinoamericano de Competencia, organizado conjuntamente por la OECD y el BID se realizó una exhaustiva evaluación de la institucionalidad chilena de competencia. Véase OECD, 2003 d.

## 2. Las fusiones y adquisiciones y la asimetría de poder

La segunda mitad de la década de los 90 muestra en América Latina y el Caribe un extraordinario incremento de las fusiones y adquisiciones (véanse los informes anuales de Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe publicados por CEPAL).<sup>14</sup> Este incremento responde al estímulo que la apertura económica, la estabilización de las economías y la eliminación de la discriminación al capital extranjero indujo sobre los inversionistas, pero además por los nuevos negocios que se abrían con la privatización de empresas públicas, sobre todo en áreas de infraestructura.

No obstante ello, en algunos países el avance en la legislación permitió incrementar rápidamente el número de casos de concentración juzgados. En Brasil por ejemplo, éstos pasaron de casi cero en 1994 a más de 500 en el 2001. Sin embargo, debido a que en general los casos fueron analizados después de que las operaciones de fusiones o concentración fueran realizadas, las autoridades no pudieron bloquear ninguna operación. Ello llevó al Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) a perfeccionar la legislación para que los estudios de concentración sean efectuados antes que las transacciones se realicen (véase recuadro 3). Este aprendizaje también ha podido apreciarse en la legislación Argentina, la que incorporó mediante su ley de 1999 el control previo de fusiones y adquisiciones. Complementariamente, por medio de una modificación en 2001 (Decreto N°. 396), este país se propuso equilibrar “la necesidad de controlar las operaciones de concentración económica y la necesidad de evitar que este mecanismo se transforme en un obstáculo a la competitividad del mercado”. Esto lo realizó elevando los requisitos legales necesarios para la notificación de las operaciones de concentración (véase Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, CNDC, sin fecha).<sup>15</sup>

El agresivo proceso de fusiones y adquisiciones en América Latina y el Caribe tomó desprevenida a las autoridades de defensa de la competencia de los países, quienes no contaban con una legislación ni normas apropiadas para enfrentarlo. En el cuadro 5 citado previamente, se puede observar que solamente Argentina, Brasil y Perú disponen hoy de una legislación específica al respecto, pero aun así su aplicación no fue fácil, sobre todo por que la atracción de la inversión extranjera era considerada en este período como una muestra de confianza, beneficiando la evaluación del riesgo país y la imagen de los gobiernos. Después de la crisis asiática, cuando los capitales financieros se retiraron, el flujo de inversión extranjera directa palió en parte el déficit de la cuenta corriente de las balanzas de pago latinoamericanas, existiendo una presión implícita a la entrada de capitales incluyendo los recursos relacionados con fusiones o adquisiciones de empresas.

La falta de control sobre fusiones y adquisiciones y la aceptación de las transacciones sin un mayor análisis, (ya sea por falta de normas, incapacidad del regulador o asimetría en la información) puede traer serios problemas para la competencia, sobre todo en un contexto de una estrategia de desarrollo productivo.

Al respecto es necesario considerar al menos dos situaciones. La primera tiene relación con el impacto que las fusiones de empresas a nivel internacional tiene sobre el mercado interno, cuando la empresa adquiriente entra o se expande en la economía local. En segundo lugar debe considerarse la tensión entre competencia y regulación derivada de los nuevos monopolios en servicios de infraestructura privatizados.

---

<sup>14</sup> Estos informes se pueden bajar de la página web de CEPAL, [www.eclac.cl/publicaciones/](http://www.eclac.cl/publicaciones/)

<sup>15</sup> Entre septiembre de 1999 y diciembre de 2001, sin incluir operaciones de conglomerados, la CNDC analizó 223 operaciones de concentración, de los cuales 213 fueron autorizadas, nueve condicionadas y una no autorizada. En su mayoría se trataba de operaciones de naturaleza horizontal.



### **i) Impacto que las fusiones de empresas a nivel internacional tiene sobre el mercado interno**

Las fusiones entre empresas transnacionales en el ámbito global es un fenómeno creciente y puede tener serias consecuencias en el mercado local. Si esa nueva sociedad adquiere o se fusiona con una empresa local y no se estudia su capacidad de abuso de posición dominante, el organismo regulador puede encontrarse frente a prácticas anti-competitivas sin poder controlarlas. Dada la asimetría de poder entre el organismo regulador y la transnacional, la posibilidad de poner límite a esta última se dificultará, pudiendo tener como consecuencias debilitar la capacidad de sobrevivencia de otras empresas, lo que podría conducir a eliminar eslabones importantes de la cadena productiva local (véase recuadro 4 para la ilustración de esta situación).

La adquisición de importantes empresas locales por parte de transnacionales y su expansión a nivel local e internacional, en algunos casos ha conducido a desmontar los equipos de desarrollo tecnológico que durante mucho tiempo alimentaron el sistema nacional de innovación de un país. Ello fue así por ejemplo con YPF en Argentina, al ser adquirida por Repsol y con las empresas de telecomunicaciones adquiridas por Telefónica de España. De haber existido un organismo de defensa de la competencia, que junto con evaluar la posibilidad de abuso de posición dominante de la compañía hubiese tenido en cuenta el significado de eliminar un importante centro de desarrollo tecnológico, podía haber negociado una compensación que permitiera dar continuidad a dicha tarea. Se trataría de evaluar en este caso la eficiencia estática de la adquisición frente a la eficiencia dinámica –es decir el costo que ello significa en términos de falta de capacidad innovativa futura– (ver al respecto Singh 2002).

### BRASIL: LINEAMIENTOS PARA APROBACIÓN DE FUSIONES

Los Lineamientos de Fusión de la Secretaría de Monitoreo Económico (SEAE) y de la Secretaría de derecho económico (SDE) constan de tres propiedades principales. **Primero**, siguen estrechamente el marco adoptado por los organismos con mayor experiencia en el campo del control de fusiones, particularmente la Comisión Comercial Federal de los Estados Unidos y la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor. **Segundo**, se adaptan a las características específicas del país, considerando notablemente los umbrales para el poder del mercado. **Tercero**, están diseñados para los casos más uniformes, dejando espacio para un mayor desarrollo.

El **marco de cinco pasos** para el análisis secuencial de fusión horizontal presentado en los lineamientos comunes de SEAE y SDE es el siguiente:

**Paso I:** consiste en definir los mercados correspondientes mediante la “prueba monopolista hipotética”.

**Paso II:** consiste en calcular las cuotas de mercado de las empresas que se fusionan. Los Lineamientos asumen, en general, que no existe poder unilateral de mercado si la cuota de mercado posterior a la fusión de la compañía fusionada es menor a 20%. Los lineamientos asumen, igualmente, que no se genera ningún poder de mercado coordinado si la cuota de mercado posterior a la fusión de la compañía fusionada es menor al 10%, o si la cuota de mercado combinada de las cuatro empresas más grandes es inferior al 75%. Las fusiones que no involucran cuotas de mercado considerables se aprueban sin mayor análisis. Si las cuotas de mercado son significativamente elevadas, el análisis prosigue al paso siguiente.

**Paso III:** corresponde al examen de la probabilidad del ejercicio del poder de mercado. Los lineamientos consideran que una empresa hallará rentable elevar sus precios por encima de los niveles competitivos si la demanda es suficientemente inelástica. En esta etapa, los organismos analizarán, entre otros aspectos, el volumen de importaciones en el mercado; la probabilidad, momento oportuno y suficiencia del ingreso, y la rivalidad cierta entre los competidores. El supuesto es que si la demanda es lo suficientemente inelástica, probablemente se ejercerá el poder de mercado si las importaciones no están ubicadas; si el ingreso no es oportuno, probable o suficiente, y si la competencia entre los interesados es baja. Si los organismos concluyen que existe la posibilidad de que la compañía ejerza su poder de mercado, entonces el análisis proseguirá.

**Paso IV:** se refiere a la valoración de posibles eficiencias económicas de la fusión. Las economías de escala y campo de aplicación, las reducciones en los costos de transacción, la introducción de una nueva tecnología, la internalización de externalidades y la creación de un poder de mercado compensatorio constituyen eficiencias argumentables. Sin embargo, cualquier argumento de eficiencia tiene que ser específico a la fusión, y excluye específicamente las ganancias pecuniarias y cualquier otra transferencia de ingresos entre los agentes económicos. En particular, los organismos no considerarán específicos a la fusión a aquellos a los que puede llegarse, en un lapso inferior a dos años, por medios alternativos que involucren menos riesgos para la competencia.

**Paso V:** introduce una “prueba de contrapartida”, donde los organismos sopesarán el argumento de eficiencia contra los posibles efectos anticompetitivos. Los organismos aprobarán la fusión cada vez que exista la probabilidad de que los beneficios sean mayores o iguales a los costos; y recomiendan bloquear la fusión, o bien condicionarla a recursos específicos, cuando el argumento de eficiencia no baste para contrarrestar los posibles efectos anticompetitivos de la transacción.

**Fuente:** ALCA (2003) Informe sobre desarrollos y aplicación de las políticas y leyes de competencia.

**Recuadro 4**  
**CASOS DE FUSIÓN INTERNACIONAL**  
**QUE AFECTARON A BRASIL**

Un primer ejemplo al respecto fue la adquisición en los Estados Unidos de CBI Industries Inc. por parte de Proxair Inc., que produjo cambios en la estructura industrial del gas carbónico y otros gases (oxígeno, nitrógeno y argón). White Martins, una subsidiaria de Proxair Inc. tomó control de todas las operaciones desarrolladas en Sudamérica por Liquid Carbonic, una subsidiaria de CBI Industries, a través de la compañía brasileña Unicases Comercial Ltda's. La operación eliminó la competencia en la región del sudeste de Brasil, entre White Martins y Liquid Carbonic, transformándose la primera en la única productora en la región. Se generaron con ello serias barreras de entrada a las importaciones del producto relevante en dicha región así como acceso a la materia prima, la que fue enteramente adquirida por White Martins.

En 1999 la participación de mercado de la empresa incumbente era del 73,7%

Habiendo determinado que el mercado relevante era la región del sudeste del país, la autoridad brasileña concluyó que aún cuando la operación ofrecía beneficios de eficiencia, le otorgaba a la compañía White Martins un poder substancial en el mercado por lo que condicionó la aprobación de la operación en una serie de requerimientos que limitaban los efectos anticompetitivos derivados de la creación de posición dominante.

Otro caso de estas características fue la adquisición del negocio de higiene bucal de Kolynos por parte de Colgate. Esta transacción afectaba especialmente a Brasil donde la marca Kolynos ocupaba un porcentaje importante del mercado. La resolución del organismo de competencia CADE fue entregar a la empresa tres opciones: vender la marca Kolynos, licenciar la marca a 20 años o suspender el uso de la marca por 4 años para crear el espacio a la entrada de nuevos competidores. Esta última fue la solución escogida. Los resultados fueron entre 1997 y 2001 una disminución del precio real de 21,7%, un crecimiento per cápita del consumo de cremas dentales de 59% y la entrada de nuevos productores al mercado que diversificaron la oferta de productos de higiene bucal.

**Fuente:** Elaboración de las autoras sobre la base de UNCTAD (2002), Salgado (2003)

En el mismo sentido, la política de competencia puede tener en cuenta al evaluar un proceso de fusión o adquisición, el efecto derivado de la sustitución de proveedores locales por extranjeros, lo que si bien puede asegurar un incremento en la rentabilidad individual, pudiera tener como contrapartida la eliminación de fases de cadenas productivas locales. En ese proceso, es probable que las PYME sean las empresas más afectadas.

## **ii) La tensión entre regulación y competencia en áreas de infraestructura**

Los sectores de infraestructura son la base sobre las cuales se despliega la productividad y eficiencia de los sectores productivos. Para los sectores exportadores su capacidad de competir a nivel internacional depende en gran medida de la expansión en magnitud y calidad de los servicios de infraestructura.

La forma en que se desarrolló el proceso de privatización de los servicios básicos, en muchos casos transfiriendo el monopolio estatal al sector privado, o creando competencia solo en algunos segmentos del mercado, indujo un rol de regulación mucho más importante que lo que las autoridades tenían previsto al inicio de las reformas. Problemas posteriores surgidos entre las empresas y el ente regulador, o entre la empresa dominante y sus competidoras, generaron la necesidad de fortalecer la legislación de defensa de la competencia, haciéndola en muchos casos complementaria y en otros sustituta a la regulación (véase recuadro 5).

**Recuadro 5**

**DENUNCIA EN CONTRA DE TELÉFONOS DE MÉXICO**

Este asunto corresponde a una denuncia presentada en contra de Teléfonos de México, S.A. de C.V. (Telmex) en los mercados de transporte interurbano o tráfico de reventa, y en el de interconexión o acceso para prestar servicios de larga distancia, ambos de dimensión nacional. Se trata de servicios intermedios que los operadores de larga distancia obtienen de Telmex para prestar el servicio final de larga distancia.

El servicio de transporte interurbano consiste en cursar el tráfico entre dos o más redes de larga distancia, donde el servicio de acceso provee la conexión física y lógica para cursar el tráfico entre una red pública de telecomunicaciones y una red local. Esta última proporciona el servicio conocido como “última milla”, que es la conexión de la red telefónica local al domicilio del usuario.

Los servicios pueden prestarse en forma conmutada—cuando se hace uso de la capacidad de conmutación y transmisión de la red de otro operador— o no conmutada, que consiste en la renta de líneas o circuitos dedicados con una cierta capacidad. Estos circuitos proporcionan un punto de acceso directo a una red para usar la infraestructura de otro operador para el tráfico de llamadas. Los operadores arriendan los enlaces dedicados cuando su uso es más rentable que el servicio conmutado, lo que ocurre cuando el tráfico de llamadas alcanza cierto volumen.

Telmex ofrece ambos servicios, pues es el operador único de redes con cobertura nacional de servicios intermedios, necesarios para que otros operadores presten el servicio de larga distancia, mercado en el que Telmex también compite.

La investigación determinó que Telmex era responsable de:

- discriminar en los precios por el servicio de transporte interurbano;
- restringir el suministro de puertos de reventa para la prestación del mismo servicio;
- restringir el uso de los enlaces de transporte arrendados;
- tener fallas injustificadas en dicho servicio, e
- imponer a los otros operadores de larga distancia el uso de enlaces de 2Mbps, a pesar de dejar capacidad ociosa.

La Comisión ordenó a Telmex suprimir de inmediato las prácticas mencionadas y le impuso una multa. Telmex interpuso un recurso de reconsideración que esta Comisión encontró infundado. De esta forma, la aplicación de la política de competencia restableció las condiciones para que los operadores de larga distancia presten sus servicios.

**Fuente:** ALCA (2003) Informe sobre Desarrollos y Aplicación de las Políticas y Leyes de Competencia.

La pugna entre la regulación y la política de competencia es antigua y en ninguna forma está zanjada, reproduciéndose la discusión en América Latina y el Caribe.<sup>16</sup> A los múltiples argumentos por parte de la teoría económica en contra de la regulación, se contraponen la fuerza que ésta ha adoptado a partir de los procesos de privatizaciones en Europa, Asia, África y América Latina y el Caribe. Como señala Rivera (2003) se requiere de un mayor esfuerzo en materia de diseño institucional, la solidez de las instituciones democráticas, la transparencia de los procesos reguladores y la rendición de cuentas a la que están sujetas las autoridades regulatorias.

Uno de los problemas que claramente no se ha podido zanjar es el de información asimétrica, el que puede tomar la forma de selección adversa (véase Stiglitz 1989), es decir, el que se deriva del hecho de que la empresa estaría mejor informada que el regulador de los costos de operación y que además pudiera tener información privilegiada sobre la demanda. En ambos casos el regulador o las autoridades de defensa de la competencia intentan limitar las transferencias desde los consumidores o los contribuyentes a la empresa, pero en general su tarea se ve limitada por su debilidad institucional y/o capacidad personal.

<sup>16</sup> Para una síntesis actual de la discusión véase al respecto Rivera (2003) y Possas et al (2003). Las publicaciones centrales que reproducen la discusión se encuentran en Demsetz (1968) Chang (1995), Lafont y Tirole (1993), entre otros.

Una de las características de los sectores de infraestructura y donde opera la selección adversa es la coexistencia de segmentos donde la competencia es posible con otros que aún son monopolios naturales. Las firmas que operan en mercados con competencia, normalmente para llegar a sus clientes, deben tener acceso a los segmentos monopólicos, los que se denominan “facilidades esenciales o cuellos de botella”. Si el monopolio está verticalmente integrado (como ha sucedido en casi todos los países latinoamericanos ya sea en los sectores de telecomunicaciones, energía eléctrica o transporte de gas), puede tener incentivos para dar mala calidad de servicios a sus competidores (al respecto véase recuadro 5).

Los estudios efectuados por las Comisiones de competencia en Chile por ejemplo (véase Serra 2001) muestran que los monopolios integrados verticalmente representan riesgo real para la competencia, requiriendo regular las tarifas de las facilidades esenciales. Las Comisiones anti-monopolio también han arbitrado distintas medidas para reducir la posibilidad de sabotaje: a) investigando y penalizando conductas contrarias a la competencia; b) promoviendo el ingreso de nuevos proveedores del insumo esencial; c) imponiendo normas de transparencia a los monopolios integrados; d) exigiendo autonomía para la unidad de negocio que presta el servicio no regulado; y e) restringiendo la integración vertical.

En general en América Latina y el Caribe (véase la siguiente sección), la falta de capacidad técnica para medir discriminaciones y competencia legal para probarlas ha limitado la capacidad para penalizar conductas contrarias a la competencia.

### **3. Capacidad institucional de los organismos de competencia**

En la segunda columna del cuadro 5 se observa que, en la mayor parte de los países latinoamericanos con leyes de competencia, la normativa de la legislación ha adoptado la regla de la razón. La aplicación de la regla de la razón conlleva un análisis económico profundo, pero también puede ser más subjetivo. El problema para que se haga una aplicación adecuada de esta política radica en un indispensable aprendizaje a lo largo del tiempo. El derecho de formación jurisprudencial de los Estados Unidos permite tener conocimiento histórico de las resoluciones de cada caso, por lo que la regla de la razón en la aplicación de la política de competencia, no es más que un caso especial del derecho en general. En la Unión Europea, la evaluación se facilita porque se basa en un derecho codificado e integrado por una serie de normas que limitan el campo de interpretación del que aplica la legislación (véase Whish 1993, Bishop 1993, Paasman 1999 y Celani y Stanley 2003).

A la falta de experiencia en la aplicación del derecho jurisprudencial en la evaluación de conductas anti-competitivas, en muchos países de la región se suma la falta de profesionales que puedan hacer el análisis de la conducta, así como la falta de recursos para investigarlas. En este sentido, más que la evaluación de la propia legislación, es decir, lo que señala la ley, lo importante es la forma en que ésta se aplica y la capacidad que existe para ello. No solo un país pequeño como Jamaica presenta problemas al respecto (véase recuadro 6) sino también países de tamaño medio como Chile y tamaño grande como Brasil.

### LIMITACIONES PRESUPUESTARIAS DE LA COMISIÓN DE COMERCIO LEAL EN JAMAICA

De acuerdo a un informe de la Comisión de Comercio Leal, FTC por sus siglas en inglés presentado en ALCA (2003), la capacidad de cumplir con su mandato depende en gran medida de su asignación presupuestaria. La misma resulta insuficiente, lo que obstaculiza severamente la posibilidad de que la Comisión ejecute los programas destinados a informar al público y supervisar las actividades comerciales.

Con el tiempo, a medida que la labor de la Comisión adquiere mayor reconocimiento, ésta ha estado experimentando un gran aumento en su carga de trabajo. El número de casos recibidos se elevó paulatinamente de 332 en 1999 a 416 en 2001. Esto ha afectado la eficiencia de la Comisión, tal como se refleja en la reducción de la tasa de resolución de 67% a 34% durante el mismo período. Se requiere de un Oficial Legal para reforzar la eficiencia y efectividad del Departamento Legal, lo que mejoraría la tasa de resolución y reduciría el tiempo que tarda investigar las denuncias. Se requieren los servicios de un Administrador de Sistemas de Información a fin de acometer las mejoras tecnológicas planteadas ante la Comisión, lo que incluiría el mantenimiento diario del sitio electrónico, la computarización de la biblioteca y el diseño de mejoras en el actual sistema de administración de casos.

La participación en las reuniones del ALCA, CARICOM y en los seminarios internacionales ha estado limitada por el financiamiento insuficiente y la poca experiencia técnica. Los seminarios internacionales constituyen una vía para la capacitación de personal, toda vez que se comparten las experiencias de otros organismos en el ámbito de la competencia y se tratan nuevas ideas. Para el año fiscal 2001/2002, la Comisión no pudo enviar a ningún representante a las reuniones del ALCA ni a los seminarios internacionales, lo que priva al Ministerio de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de la orientación tan necesaria en materia de competencia.

Hubo limitaciones en la capacitación de personal y el desarrollo de destrezas en asuntos de competencia en el transcurso del año. Es importante que el personal adquiera un conocimiento cabal del mercado, fuertes nociones laborales de las industrias claves y experiencia acerca del funcionamiento de estas industrias en otras jurisdicciones. Esto es necesario para que las prácticas anti competitivas puedan identificarse e investigarse fácilmente.

Debido a la "novedad" de la economía de competencia en Jamaica, así como en la región del Caribe, las vías para el "desarrollo interno" han estado limitadas. Por consiguiente, la capacidad de la Comisión de abordar las investigaciones a cabalidad y de manera eficiente se ha visto obstaculizada.

Para el año fiscal 2001/2002, el Ministerio de Industria, Comercio y Tecnología asignó a la Comisión 31,5 millones de dólares. Esto representó un déficit de 6,1 millones de dólares a partir de la solicitud de presupuesto de la Comisión por un monto de 37,6 millones de dólares, lo cual llevó a reformular los programas planeados.

**Fuente:** ALCA (2003) Informe sobre desarrollos y aplicación de las políticas y leyes de competencia, Grupo de negociación sobre política de competencia, enero.

En el primer caso, entre 1974 y hasta 1999, la Fiscalía en Chile era considerada una agencia secundaria y de poca importancia, de forma que nunca fue autorizada para tener más de 35 cargos. En 1999, la legislación que intentaba mejorar el cumplimiento de la ley de competencia aumentó el número de cargos a 60 y autorizó mayores salarios, a la vez que flexibilizó las contrataciones de personal de manera que pudiera contratar empleados calificados. Por otra parte, hasta recientemente no existía un presupuesto para la Comisión Antimonopolios o las Comisiones Preventivas, órganos que han dejado de existir con la nueva legislación de fines de 2003 e implementada recientemente.

En el caso de Brasil, entre 1990 y 1997 se avanzó en la calidad de la investigación y en las instrucciones de los procesos. La definición de procedimientos técnicos para la instrucción de procesos de conducta anticompetitiva permitió elevar la calidad de la investigación, proceso que fue reforzado por la acumulación de experiencia y aprendizaje del cuerpo técnico de las

autoridades de competencia para la aplicación de la ley. Pero el avance en el estudio de los casos también depende de la restricción de recursos que se dispone para la investigación. Un análisis efectuado sobre la capacidad del organismo de defensa de la competencia (véase Salgado 2000) sostenía que el insignificante presupuesto del Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE), era la forma más patente de medir la poca importancia que el gobierno y el parlamento atribuía a ese organismo. Como señala la autora, un ejemplo de ello estaba en el hecho que la ley 8884 de 1994 determinaba que a 60 días de su promulgación, se enviaría al Congreso una propuesta para financiar un número mínimo de funcionarios, sin embargo después de 5 años el artículo aún no era enviado.

En el caso de los países pequeños (Guatemala, El Salvador Honduras, Nicaragua y países del Caribe) donde no hay ley ni comisiones de competencia, generalmente existe un núcleo reducido de profesionales que se ocupan del tema de competencia a nivel internacional y que en alguna medida tiene efectos a nivel local, pero frecuentemente deben atender situaciones coyunturales, necesitando por ello formar más profesionales. En las economías en desarrollo debería también ponerse más énfasis en la función de abogacía de la competencia,<sup>17</sup> incluyendo el uso de estrategias comunicacionales que ayuden a educar a los agentes económicos y los apoyen también para desenvolverse dentro del nuevo régimen. Estas estrategias también ayudarían a identificar y formular formas de tratar con los ganadores y perdedores del régimen, lo que puede contribuir a construir apoyo a la política (OECD, 2003 c).

La falta de presupuesto, de un cuadro orgánico especializado<sup>18</sup> y de recursos suficientes para emprender las investigaciones en América Latina y el Caribe, hace que el grado de eficiencia en la aplicación de la legislación bajo la regla de la razón sea limitado. Es por eso que como se visualiza en la segunda columna del cuadro 5, algunos países complementan dicha metodología con algunas normas claras, definiendo las conductas a ser ilegales *per se*. De no ser así debiera definirse los test para probar las conductas, con estándares legales aplicables, que sean conocidos por todos los ciudadanos, al igual que las decisiones que articulan los elementos de una violación, y el valor probatorio de formas particulares de evidencias. La transparencia en la toma de decisiones y su difusión entre los agentes económicos es de gran relevancia para encontrar el consenso en torno a la legislación.

#### **4. La importancia de la cooperación internacional en la política de competencia regional**

Algunas de las asimetrías y restricciones enfrentadas por los países de la región podrían aminorarse con adecuados instrumentos de cooperación internacional, los que contribuirían al fortalecimiento de sus institucionalidades y además a posicionarse frente a prácticas abusivas transfronterizas. Sin embargo, estos países participan con intensidades diferentes de todas las instancias mencionadas, acuerdos bilaterales, integración subregional y marcos pluri y multilateral (véase cuadro 6). Al igual que en el ámbito local, esta información confirma la existencia de grados de maduración diferentes en los sistemas de competencia en la región. También existen distintos grados de vinculación con la estrategia comercial implementada, siendo más significativa en los casos de México y Chile.

---

<sup>17</sup> La abogacía de la competencia es una actividad conducida por autoridades de competencia, relacionadas con la promoción de un ambiente competitivo para las actividades económicas por medio de mecanismos menos formales – especialmente su relación con otras agencias gubernamentales – e incrementando el interés público por esta materia. Entre sus tareas puede incluir: actividades de educación pública, estudios e investigaciones realizadas para probar la necesidad de medidas de apertura de mercados, o presentaciones en comités legislativos u otros órganos gubernamentales (Evenett, 2003: p. 13).

<sup>18</sup> La formación de un cuadro orgánico con una carrera de servidores especializados en la materia y capaces de profundizar y consolidar los análisis económicos necesarios requiere de un tiempo de aprendizaje y de la interacción con el avance de la legislación. La cooperación internacional representa un apoyo en este sentido.

**LOS PAÍSES DE LA REGIÓN Y LOS NIVELES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA**

ACUERDOS	PARTICIPANTES	CARACTERÍSTICAS
Acuerdos bilaterales sobre aplicación de las leyes	Países: Brasil, Chile, Costa Rica y México	Acuerdos que en general promueven la cooperación tanto en la aplicación de leyes como en materia de asistencia técnica. Consideran los principios de cortesía positiva, se proponen garantizar que los flujos comerciales y de inversiones entre las partes, y que la competencia y el bienestar de los consumidores en sus territorios no se vean obstaculizados por actividades anticompetitivas.
Acuerdos comerciales y de integración	<p>1. Bilaterales o con participación de más de dos países</p> <p>2. Acuerdos y países:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela;</li> <li>-CARICOM: países del Caribe;</li> <li>-MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay</li> </ul>	<p>Son acuerdos comerciales que contienen disciplinas respecto de la competencia.</p> <p><b>1. Los acuerdos comerciales bilaterales o (plurilaterales)</b>, en gran parte TLC, indican los principios generales de libre competencia para la sujeción de las empresas de los países participantes en tales acuerdos, particularmente las empresas del Estado. En esta categoría se incluyen varios bilaterales (ver cuadro 2). Como también el G-3, el TLCAN y los tratados firmados por el MCCA con terceros países, aunque este bloque no cuenta con disposiciones sobre competencia. México y Chile han sido los más activos en este tipo de acuerdos, incluso con países fuera de la región, (particularmente con la UE e incluso con países del Asia). En este mismo ámbito todavía, existen Acuerdos de Complementación Económica (ACE) –modelo ALADI—entre los cuales muy pocos han considerado desarrollar una normativa de competencia; es el caso del ACE entre Chile y MERCOSUR (Título VI).</p> <p><b>2. Los acuerdos de integración</b> formulan normas de competencia con el fin de fortalecer el proceso de integración. En este proceso han seguido de algún modo la experiencia de la UE, también para la distribución de roles entre la institucionalidad regional y la nacional. Si bien comparten objetivos similares, han definido alcances e institucionalidad de modos diferentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-CAN (1991) y CARICOM (1997) han creado autoridades supranacionales, CARICOM propende a la coordinación entre sistemas nacionales</li> <li>-MERCOSUR (1996) tiene una supervisión supranacional limitada, pero propende más explícitamente a la cooperación, a la armonización de leyes, contiene normas sobre un conjunto amplio de prácticas anticompetitivas y dispone de un sistema de solución de controversias.</li> <li>-CARICOM y MERCOSUR consideran o prevén desarrollar el control de políticas públicas (ayudas estatales, medidas <i>antidumping</i>). La extensión extrarregional de estos acuerdos también considera la política de competencia: son los casos de la negociación del MERCOSUR con la UE y el acuerdo preferencial de esta última con países del Caribe dentro del Acuerdo de Cotonou.</li> </ul> <p>(*) entre paréntesis se indican los años de definición de normas subregionales de competencia.</p>
Acuerdos plurilaterales	<ul style="list-style-type: none"> <li>-APEC: Chile, México y Perú</li> <li>-OECD: México: miembro pleno (y algunos países: observadores)</li> </ul>	Se trata de acuerdos de cooperación no vinculante, aunque en el caso del APEC se han establecido fases de cumplimiento. Son pocos los países que participan de ellos, pero son más los países que se benefician de su cooperación general (varios de sus foros son abiertos a países no miembro). Algunos países de la región son signatarios de Directrices que emanan de la OECD, por ejemplo la relativa a las empresas multinacionales, donde participan Argentina, Brasil y Chile, y muy recientemente Chile y México se han beneficiado de la revisión entre pares que efectúa este organismo.
Acuerdo Plurilateral-Hemisférico: ALCA	32 países de la región	Se propone acompañar el proceso de liberalización comercial y de inversiones con disciplinas en política de competencia, actualmente en un proceso amplio de negociación iniciado en 1998. El alcance de ello es difícilmente evaluable todavía porque el texto aún contiene diversas alternativas para muchas materias. Sin embargo, se han dado pasos significativos en la conformación de una normativa y en términos de transparencia, como lo ilustran los inventarios sobre instituciones nacionales y subregionales, su legislación y aplicación.
Acuerdo multilateral: OMC	32 países de la región	<p>Los países de la región demuestran un interés en la cooperación multilateral en materia de competencia, aunque varios no apoyan un acuerdo que podría poner exigencias institucionales muy costosas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-en las discusiones realizadas durante el último año en el Grupo sobre la interacción entre Comercio y Política de competencia de la OMC, con miras a una eventual negociación que se debía iniciar en Cancún (pero no contó con acuerdo para ello), alrededor de 15 países de características muy heterogéneas en la región han planteado sus visiones (*).</li> <li>-la mayoría ha puesto su atención sobre la asistencia técnica y la construcción de capacidades, y precisamente algunos que están formulando sus leyes,</li> <li>- también han mostrado interés por aspectos más específicos como el tratamiento de cárteles nocivos (<i>hard core cartels</i>), la consideración de excepciones, la relación con acceso a mercados y la cultura de la competencia.</li> </ul> <p>(*) Documentos con la sigla WT/WGTCP/W, en <a href="http://www.wto.org">www.wto.org</a>.</p>

Fuente: Elaboración propia a base de ALCA, 2002 a y b, y 2003; Tavares y Tineo, 1999.



El cuadro 6 muestra que la participación en acuerdos comerciales y de integración, así como en las instancias hemisférica y multilateral, involucran a la mayor parte de los países de la región. La participación en acuerdos bilaterales es mucho más limitada. En todos esos niveles de coordinación los países han manifestado su interés por la cooperación internacional y han tenido procesos de aprendizaje importantes en los últimos años, aunque también han significado esfuerzos financieros y de profesionales calificados para su participación en ellos. Deben destacarse los resultados en términos de: i) avance y acercamiento conceptual, en especial con relación al comercio; ii) mayor transparencia de las normas; y iii) transferencia de experiencias en la aplicación; al tiempo que una cooperación de carácter informal entre las agencias nacionales ha llegado a ser muy difundida. También es significativa la retroalimentación y acumulación del aprendizaje que se produce entre los distintos niveles de cooperación.

Aún cuando la institucionalidad de cooperación internacional en la región tiene un desarrollo incipiente, sus efectos pueden apreciarse en dos ámbitos: contribuciones al fortalecimiento de los sistemas nacionales y colaboración en la resolución de casos. Por otra parte, se prevé que esta normativa pueda reemplazar –en alguna medida– los mecanismos de defensa comercial dentro de los acuerdos comerciales o de integración.

La contribución de la coordinación internacional al fortalecimiento de la institucionalidad nacional, no solo es relevante para países pequeños, sino que también para los de tamaño medio y grande (véase recuadro 7). Por ejemplo el caso de Argentina, cuya reforma al sistema de competencia es atribuible en gran medida a la existencia del Protocolo de competencia en el MERCOSUR. El marco creado en MERCOSUR también se orienta a apoyar la creación de institucionalidad en Paraguay y acompañar el incipiente desarrollo de Uruguay en su recién creada autoridad. En términos generales, la política de competencia se inscribe en un marco amplio de coordinación de políticas en el bloque para construir condiciones más competitivas.

Por su parte, el TLCAN habría empujado la modernización del sistema de competencia en México, el que se ha complementado con acuerdos bilaterales entre las agencias de competencia de los mismos socios. Asimismo, la CAN a través de su Decisión 285 de 1991, inauguró el período de puesta en práctica de política de competencia entre los países andinos. Tres de ellos –Colombia, Perú y Venezuela– instauraron o fortalecieron sus leyes e instituciones en una fecha próxima a la citada decisión (véase Tavares y Tineo, 1999 y ALCA, 2003). Por otra parte, el desarrollo de institucionalidad de competencia en el MCCA, donde ya existen algunas disposiciones al respecto, podría contribuir a enfrentar la presión de cárteles y fusiones en sectores estratégicos de países de esa región (al respecto véase recuadro 1).

## Recuadro 7

### MERCOSUR: CONDICIONES Y AGENDA PARA LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y LA COOPERACIÓN ENTRE SUS PAÍSES

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), suscrito en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en el Tratado de Asunción, plantea desde su constitución el propósito de asegurar condiciones de competencia adecuadas entre los Estados que lo conforman, configurando un espacio integrado de competencia económica. La Defensa de la Competencia en el MERCOSUR se institucionalizó por medio del “Protocolo de Fortaleza”, firmado en 1996, que incluye el control de políticas públicas —subsidios y *antidumping*— e instrumentos para reprimir prácticas anticompetitivas de cobertura regional, así como controlar fusiones y adquisiciones que afectan las condiciones de competencia en más de un país. El desarrollo de esta política se ha hecho en el Comité Técnico No. 5 (CT-5), en el que se logró acordar la reglamentación del Protocolo el segundo semestre de 2002. Este reglamento establece que el Comité de Defensa de la Competencia sea el órgano intergubernamental de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), encargado de aplicar el Protocolo. Respecto de su aplicación, subsisten diversas limitaciones que inhiben un mejor aprovechamiento de este instrumento, como la falta de internalización en las legislaciones nacionales y las dificultades derivadas del proceso decisorio de este bloque. Asimismo, existen diversos desafíos en materia de cooperación y defensa comercial asociados al Protocolo.

Hasta fines de 2002 sólo Brasil (2000) y Paraguay (1997) habían internalizado el Protocolo en sus legislaciones domésticas, lo que es requerido para que este instrumento entre en vigencia. Por otra parte, Argentina desde 1999 y Brasil desde 1994 tienen detalladas leyes de competencia, lo que no ocurre en Uruguay —donde hay dos leyes y un decreto— ni en Paraguay en proceso de estructurar su ley. Debido a similitudes de las legislaciones de los países más grandes del área, son viables la armonización de éstas, la cooperación entre agencias y una política de defensa común. Con esos antecedentes, se prevé que el Protocolo sea especialmente útil para los dos países de menor tamaño y en estados más incipientes de una legislación en competencia.

También persisten problemas en el proceso decisorio para los casos de dimensión regional. En primer lugar, la inscripción institucional del Protocolo en la CCM, entrega a las disputas un carácter mercantilista que limita sus posibilidades en el área de servicios e impide que las autoridades antitrust cooperen con sus contrapartes en la promoción de eficiencia productiva e interés del consumidor. Por otra parte, el Tratado de Asunción contempla la necesidad del consenso para la toma de decisiones, sin considerar la conformación de instancias supranacionales (previstas en otros esquemas como la Comunidad Europea). Con ello, afecta la defensa comercial y de la competencia que requieren apoyarse en agentes externos para resolver las disputas. Como solución ad-hoc se ha previsto la posibilidad de apelar a un mecanismo de solución de controversias, cuyas decisiones solo pueden ser rechazadas por consenso.

Por otra parte, el Protocolo tampoco ha sido utilizado como mecanismo de cooperación para enfrentar diversas conductas potencialmente anticompetitivas de carácter regional o que involucran a más de un país, como son los casos de fusiones en la producción de cervezas, precios discriminatorios de una empresa de combustible y una posible colusión entre gremios comerciales del calzado. Sin embargo, las leyes de competencia de Argentina y Brasil disponen de poderes extraterritoriales, con las que se provee de fundamentos jurídicos para la acción conjunta de las autoridades en el tratamiento de casos con dimensión internacional. Esto significa que podría desarrollarse la cooperación, al menos entre estos países, sin acudir al Protocolo. La otra expectativa del Protocolo era permitir la abolición de medidas *antidumping* entre los miembros del MERCOSUR, puesto que ambos instrumentos persiguen algunos objetivos similares. Pero esto requiere una coordinación más amplia de políticas en el bloque.

**Fuente:** Elaboración de las autoras a base de Peña, 2001; Tavares y otros, 2001; Schmidt y otros, 2002; CNDC, 2003 y web: [www.Mercosur.org.uy](http://www.Mercosur.org.uy).

Un desafío más amplio a las políticas de defensa de competencia en los bloques regionales son su compatibilización con otras políticas, en un enfoque de transformación productiva y creación de condiciones de competitividad sistémica. Mediante ello, estas condiciones deberían orientarse al fortalecimiento del sector productivo que participa de la exportación a terceros mercados y hacia sectores con densidad de PYMES, como son calzado, muebles, juguetes, vestimenta, o como proveedoras de grandes empresas.

En cuanto a la colaboración para la resolución de casos, no existe una experiencia sistemática, pero son muchas las instancias de consulta informal que no quedan registradas dentro de los procesos de investigación. Con todo, un importante caso manejado por las autoridades de competencia de Brasil, da cuenta indirectamente de los efectos de esta cooperación (véase recuadro 8). El trabajo de cooperación entre agencias queda ilustrado a su vez en la relación de México con EEUU, cuyo acuerdo firmado en 2000, reporta hacia mediados del año 2002, 68 actos de notificación y un acto formal de asistencia técnica (véase ALCA 2003). Por otra parte, la falta de mecanismos de cooperación puede haber dificultado algunos procesos, al no poder contar con evidencia manejada por autoridades de otros países (véase UNCTAD, 2003 a).

Los análisis de diversos cárteles descritos en los documentos sobre Brasil citados en el recuadro siguiente (lisinas, aerolíneas, papel higiénico) confirman la tendencia creciente en el carácter internacional de estos casos y concluyen sobre la importancia que tienen las investigaciones abordadas por agencias más desarrolladas para aquellas de menor desarrollo. Los efectos de esta transmisión de antecedentes elevan el costo internacional de los acuerdos empresariales. Sin embargo, la existencia de acuerdos con la firmas, que incentiva la política de amnistía,<sup>19</sup> limita la posibilidad de transmitir a otros países información de carácter confidencial provista por las empresas cooperantes con la autoridad. Con todo, las experiencias de cooperación entre agencias de competencia han incluido no solo cárteles sino también casos de fusiones, en los que este instrumento ha sido de gran utilidad para la definición de mercado de productos y de mercado relevante.

#### Recuadro 8

#### UN CASO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LOS ACUERDOS BILATERALES ENTRE AGENCIAS DE COMPETENCIA

Las autoridades de competencia de Brasil –SEAE y SDE— iniciaron durante 1999 un proceso administrativo contra las filiales brasileñas de empresas que participaban de un cártel internacional de vitaminas, Roche, Basf y Aventis Animal Nutrition (la última producto de la fusión entre Rhone—Poulenc y Hoescht). Las autoridades acusaban a estas empresas de coordinarse para fijar precios y asignar cuotas de mercado de vitaminas A, E y Betacaroteno. Los productos señalados son insumos importantes en la producción de alimentos, medicamentos, cosméticos y raciones animales. En el proceso se encontraron fuertes evidencias respecto de la coordinación señalada, para afectar el mercado no solo brasileño sino de otros países de Sud América.

Para iniciar la acusación las autoridades contaban con fuertes indicios de que, a solicitud de sus empresas matrices, las filiales emprendieron esfuerzos conjuntos y coordinados para evitar la reducción de precios y controlar la oferta de tales productos. La conspiración sería una extensión de la participación de las empresas en un cártel internacional de vitaminas que había sido procesado en Estados Unidos y en la Unión Europea. En la investigación dentro de Estados Unidos no hubo cargos para Rhone-Poulenc debido a su cooperación con la investigación realizada por el Departamento de Justicia de ese país, de acuerdo con su política de amnistía (*leniency programe*). De modo que la investigación efectuada en Brasil contó con información general –no sensible comercialmente– proporcionada por el Departamento de Justicia de Estados Unidos, con quien existe un acuerdo de cooperación firmado en 1999. Pero también se contó con el apoyo de la agencia canadiense, la que ofreció orientaciones sobre qué investigar exactamente.

En el caso del acuerdo de cooperación con Estados Unidos, y antes de entrar en vigencia (en junio de 2002, Decreto 154), su simple existencia y expectativa de valor futuro ya había probado ser rentable puesto que los intercambios informales fueron facilitados porque las autoridades habían acordado estándares comunes de cooperación.

**Fuente:** Elaboración de los autores sobre la base de UNCTAD, 2002; SBDC, 1999; Considera y Teixeira, 2002; y Tavares 2002.

<sup>19</sup> Los programas de amnistía (*leniency*) protegen a los miembros de un cartel que deciden cooperar con las autoridades de competencia en una investigación de estas prácticas.

Estos análisis también destacan la relevancia y relativa complementariedad entre procedimientos formales –desarrollados en el marco de acuerdos de cooperación– y no formales que resultan de los contactos entre agencias. De hecho, uno de los principales resultados de los acuerdos formales ha sido estimular la cooperación informal, que resulta más sistemática y difundida, considerando discusión de enfoques y aprovechando información de casos con elementos comunes. Esta cooperación informal requiere de todos modos una base de confianza y un conocimiento mínimo de la otra parte, pero enfrenta la dificultad de una extrema dependencia de contactos personales. Ello la hace vulnerable y aconseja avanzar hacia su formalización para hacerse más previsible y sostenida, al mismo tiempo que diversificada con otros socios, para lo cual la propia agencia nacional debe reforzar su credibilidad en el cumplimiento y explorar complementariamente el desarrollo de programas de amnistía.

La sustitución de los mecanismos de defensa comercial y, en términos más globales, la acción sobre regulaciones de los Estados ha sido una de las aspiraciones puestas sobre la política de competencia. Los mecanismos de defensa comercial incluyen las medidas *antidumping*, salvaguardias y medidas compensatorias, estas últimas para hacer frente a importaciones subsidiadas en sus países de origen. La consideración de las regulaciones del Estado en estas materias, especialmente en lo que se refiere al comercio en el ámbito regional, se encuentra establecido explícitamente en el Protocolo de la CARICOM y está previsto en la agenda contenida en el Protocolo del Mercosur.<sup>20</sup> Pero son requeridos algunos desarrollos institucionales para que tales instrumentos subregionales puedan operar en toda su extensión.

Específicamente, las medidas *antidumping* frente a la existencia de precios discriminatorios tienen un alcance mayor que las situaciones de precios predatorios, que son materia de interés para las políticas de competencia (Schmidt y otros, 2002). De hecho, el *dumping*, entendido como precios predatorios (precios inferiores a los costos), es poco frecuente en la práctica. Asimismo, las medidas *antidumping* son reconocidamente una protección temporal a industrias no preparadas para enfrentar la competencia de importaciones, cuya existencia se presenta como una válvula de escape para lograr apoyo político a los procesos de apertura.

Dado lo anterior, abolir este instrumento de defensa comercial requiere corregir los desniveles de eficiencia productiva en la región. En ese sentido, una política de competencia supranacional tiene un papel indirecto al estimular la coherencia de políticas domésticas que afectan las condiciones de competitividad y al tratar los intereses nacionales de una forma amplia. Existe por tanto una discusión importante sobre la posibilidad de sustituir las medidas *antidumping* por política de competencia supranacional en el marco de acuerdos comerciales, especialmente acuerdos de integración, debido a la proximidad de objetivos entre los dos instrumentos.<sup>21</sup> Pero en estricto rigor no se trata de sustituir ambas políticas sino de generar condiciones similares de políticas en los países participantes, mediante un proceso de convergencia, que permita eliminar el uso de las medidas de defensa comercial (Tavares y otros, 2001).

Todavía en el ámbito de los acuerdos de integración, son muchos los cuellos de botella de carácter institucional que existen para la implementación de normas subregionales. Ello revela las dificultades de coordinación persistentes entre los países miembros y la prioridad otorgada a otras tareas que han debido enfrentar en ese marco, muchas veces urgencias de índole macroeconómica. Un ejemplo de ello es el prolongado tiempo que tomó la reglamentación del Protocolo de

---

<sup>20</sup> No es el caso de la CAN, en la que existen instrumentos separados para enfrentar las distorsiones provenientes de subvenciones en importaciones, prácticas *antidumping* o incentivos a las exportaciones. Pero sí ocurre en algunas de las agencias nacionales de los países participantes, claramente en el INDECOPI de Perú.

<sup>21</sup> Las referencias más importantes en este campo son el Acuerdo Comercial de Relaciones Económicas más estrechas entre Australia y Nueva Zelandia (ANZCERTA) y la política comunitaria en la Comunidad Europea. Aunque también se han diseñado medidas de salvaguardias para reemplazar las de *antidumping* en algunos acuerdos comerciales de los países de la región (Tavares y otros, 2001).

competencia en el MERCOSUR, de 1996 –fecha de la firma– cuya aprobación se efectuó recién en el 2002. Por su parte, respecto del Protocolo sobre competencia, *dumping* y subsidios, aprobado en 1997 en la CARICOM, los países del área iniciaban en el 2000 el proceso de ratificación y aplicación provisional de éstos (CEPAL, 2002). Las dificultades de coordinación en estos procesos también se presentan en sistemas maduros al respecto, como es el caso de la Unión Europea (véase UNCTAD 2003 b).

Instancias plurilaterales, como OECD, APEC y ALCA, seguirán siendo un referente importante y de impulso al desarrollo de la política de competencia en los países participantes. Esto ocurre por la falta de decisiones en Cancún en el marco multilateral de la OMC, cuyo resultado refleja tanto la dificultad de llegar a acuerdos en otras materias de interés de los países en desarrollo (continuar la reforma agrícola por ejemplo), como la falta de apoyo de estos mismos países en temas como la política de competencia. Precisamente la reticencia de ellos para iniciar negociaciones en materias como ésta deriva de la evaluación sobre la exigencia institucional y de reducción de autonomía y espacios de política para la implementación de sus estrategias de desarrollo.



### **III. Conclusiones y propuestas de política**

---

#### **Coordinación de la política de competencia con la estrategia de desarrollo productivo**

Las políticas de competencia en América Latina y el Caribe se fueron desarrollando como un instrumento de la estrategia de desregulación y liberalización de los mercados, y su evolución estuvo en cierta forma atada a la implementación de las reformas económicas, pero su práctica no ha tomado en cuenta una estrategia de crecimiento o de desarrollo productivo. Esta primera consideración llama la atención hacia el hecho que una política de competencia debe estar inserta en dicha estrategia y coordinada con las políticas e instrumentos que la componen.

La compatibilización de la política de competencia con una estrategia de desarrollo productivo será posible en la medida que se defina su objetivo en términos más amplios y dinámicos. Esto pasa por entender que la eficiencia económica también es un tema de largo plazo, el que tiene relación con la introducción de nuevos actores, productos, procesos y conocimientos. Ello no limita el análisis de una conducta anticompetitiva a la evaluación de la eficiencia estática de una empresa en particular, sino que la extiende a la necesidad de dar espacio a la entrada de competidores potenciales, o a la defensa de

antiguas empresas que estén pasando por un proceso de modernización –asistido o no por el Estado. En esta medida la función de prevención y disuasión de la política de competencia es muy relevante. Pensando en el caso de la pequeña y mediana empresa, se trata de que esta política contribuya a levantar la discriminación (barreras de entrada) que normalmente éstas desaffan. Las barreras de entrada se encuentran en los ámbitos de mercados financieros, productivos, de comercialización y tecnológicos.

Desde esta perspectiva, el regulador debe también tomar en consideración a los agentes entrantes, que a menudo son actores desconocidos, y cuyo nivel de actividad puede ser marginal desde el punto de vista de la expansión del sector. Esto lleva a la necesidad de generar la conciencia de la importancia de la protección de estas empresas frente a las conductas anticompetitivas de las empresas preexistentes en el mercado.

## **Coordinación entre organismos de regulación y de competencia**

Entre los mayores desafíos que los países enfrentan se encuentran la articulación de esta política con instrumentos regulatorios sectoriales, aplicados particularmente en áreas de servicios públicos, servicios financieros, servicios de defensa del consumidor y otros. En la actualidad los organismos de competencia en América Latina enfrentan una serie de casos relacionados con los sectores eléctrico y de telecomunicaciones, derivados de la debilidad de la regulación y/o del hecho de la omisión de normas en segmentos del mercado donde actúa un monopolio integrado y otros operadores de menor tamaño. La coordinación entre el organismo de competencia y el ente regulador sectorial pasa a ser primordial. En el caso de los servicios financieros las superintendencias financieras y los bancos centrales en más de un país han resuelto casos sobre fusiones y adquisiciones de bancos tomando decisiones contradictorias con respecto a las recomendaciones de los organismos de competencia. En estos casos no queda claro de antemano qué autoridad debiera prevalecer, aunque en los hechos siempre un organismo tiene más poder que otro dentro de la jerarquía estatal.

## **Instrumentos para el control de fusiones y adquisiciones**

Las fusiones y adquisiciones pueden afectar y cambiar el poder de mercado de las filiales en el país huésped. Obviamente la política de competencia debe preocuparse del impacto en el mercado local y resolver respecto de ello. Sin embargo, en la mayor parte de la región la política de competencia no ha desarrollado instrumentos para el control y la evaluación de los efectos de las fusiones y adquisiciones en los mercados relevantes.

En los países desarrollados y en aquellos de la región que cuentan con los instrumentos pertinentes, se ha enfrentado el impacto negativo de estas transacciones sobre el mercado interno. Esto ha ocurrido mediante el condicionamiento de la nueva empresa a mejoras en las características de oferta a clientes finales o intermedios y en la calidad del bien o servicio existente antes de la fusión. La autoridad también podría exigir una compensación, sobre todo cuando una fusión o adquisición de una empresa local por una transnacional elimina fases importantes de cadenas productivas domésticas para concentrar esas funciones en la casa matriz.

Respecto de la evaluación previa a la fusión o adquisición, es importante la valoración de la eficiencia económica de ésta, en términos de economías de escala, reducciones de los costos de transacción, introducción de una nueva tecnología e internalización de externalidades. Obviamente, la suma de estos beneficios debe contrastarse con los posibles efectos anticompetitivos de la transacción.



## Necesidad de cooperación internacional en materia de política de competencia

La globalización le ha dado una nueva dimensión a la política de competencia, ampliando el espacio en que las empresas se desenvuelven. A nivel internacional, el comportamiento de empresas y gobiernos tiene incidencia sobre las condiciones de competencia interna y externa que enfrentan los agentes económicos. Los países pueden abordar las conductas anticompetitivas de carácter internacional cooperando con organismos supranacionales y agencias de competencia de otros países. La cooperación internacional permite enfrentar las restricciones de escala y facilitar la construcción de capacidades al respecto, especialmente en el caso de economías más pequeñas. En particular, los acuerdos de integración subregional pueden complementar las políticas domésticas de competencia y apoyar sus procesos de fortalecimiento, contribuyendo además a afianzar las relaciones económicas en el bloque. En esta perspectiva la política regional puede contribuir además a relajar algunos mecanismos de defensa comercial. Cabe entonces promover el fortalecimiento de los organismos regionales ejecutores de esta política así como intensificar los esfuerzos de cooperación bilateral en la aplicación de las legislaciones.

En los foros más amplios –ya sean plurilaterales o multilaterales– los países se ponen en contacto con enfoques, experiencias de resolución de casos y otros conocimientos de economías más desarrolladas y con regímenes más sólidos de competencia, los que resultan de utilidad para crear o fortalecer sus propios organismos y legislaciones. Asimismo, el debate en esos foros, y particularmente el multilateral, contiene al menos dos aspectos que tienen relación con la posibilidad de articular las políticas de competencia con el desarrollo productivo. Estos elementos son las posibilidades de exclusiones de sectores o actividades de la legislación de competencia y algunos principios –como el trato especial y diferenciado– que podrían acordarse para asegurar una política de competencia más adecuada a las características de cada país. En el debate sobre estos temas se ha contado con una participación constante de los países de la región dentro de la OMC. Esta participación puede perfeccionarse intensificando los debates e intercambio de información entre grupos de países para fortalecer su capacidad negociadora.

### Fortalecimiento institucional

Para cumplir con los objetivos de la política de competencia no se trata solo de disponer de leyes establecidas y normas adecuadas, sino que de instituciones suficientemente fuertes, profesionales capacitados y dotados de poder, así como de procedimientos y sanciones suficientes y ejemplarizadoras para hacer cumplir las normas. Además deben existir los recursos no solo para enfrentar las investigaciones, sino que para el seguimiento de los compromisos adquiridos por las empresas. De no existir recursos, la política de competencia también podría ser asumida por otras agencias que cumplen tareas relacionadas, como los servicios de protección al consumidor o de regulación sectorial.

En las economías en desarrollo se requiere más énfasis en la función de abogacía de la competencia, a fin de educar a los agentes económicos y apoyarlos también para desenvolverse dentro del nuevo régimen. Estas estrategias también ayudarían a identificar y formular formas de tratar con los ganadores y perdedores, lo que puede contribuir a construir apoyo a la política. Por otra parte, el órgano de defensa de la competencia debe tener un status tal que le permita incidir en las políticas públicas y coordinarse con otras autoridades en el ámbito nacional o internacional.

La falta de recursos suficientes para emprender las investigaciones para evaluar los abusos de empresas con posición dominante en América Latina, ha llevado a algunos países a complementar el enfoque de la “regla de la razón” con una metodología menos flexible que define las conductas a ser ilegales *per se*. De todas formas, la transparencia en la toma de decisiones y su difusión entre los agentes económicos es de gran relevancia para encontrar el consenso en torno a la legislación.



## Bibliografía

---

- ALCA (2003), Informe sobre desarrollos y aplicación de las políticas y leyes de competencia. Grupo de Negociación sobre Política de Competencia. FTAA.ngcp/inf/04/Rev.2, 15 de enero de 2003. Confidencialidad Anulada.
- (2002 a), Inventario de leyes y normas sobre políticas de competencia en el Hemisferio Occidental. FTAA.ngpc/inf/03/Rev.2, 22 de marzo de 2002. Confidencialidad Anulada.
- (2002 b), Borrador de Acuerdo: Capítulo sobre Política de Competencia. Documento FTAA.TNC/w/133/Rev.2, 1 de noviembre de 2002. Confidencialidad Anulada.
- (2002 c), Inventario de los acuerdos, tratados y otros arreglos sobre políticas de competencia existentes en el hemisferio occidental. FTAA.ngpc/inf/03/Rev.2, 22 de marzo de 2002. Confidencialidad Anulada
- Baker, J (1999) “Development s in Antitrust Economics”, Journal of Economic perspectives, Vol. 13 N 1, Winter
- Bauman (2002), Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes. Serie Comercio Internacional No. 25, septiembre 2002. (web DCII-CEPAL: [www.eclac.cl/comercio](http://www.eclac.cl/comercio)).
- Baumol ,W.J.,J.C. Panzar y R.D. Willig (1982) Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, Harcourt Brace, New York
- Bishop, John Kay (1993), European Mergers an Merger Policy , Oxford University press, New York
- Celani, Marcelo y Leonardo Stanley (2003) “Política de competencia en América Latina” CEPAL, Serie Desarrollo Productivo N 142, Santiago de Chile, LC/L.1943-P
- CEPAL (2003), Panorama de la Inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002. LC/G.2189-P/E, Santiago enero 2003. (web DCII).
- (2002 a), Globalización y desarrollo. Vigésimo período de sesiones, Brasilia Brasil, 6 al 10 de mayo de 2002. LC/G.2157 (SES.29/3).

- (2002 b), La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2001. LC/G.2178-P, Santiago, mayo 2002.
- Chang, Ha-Joo (1995), “The Evolution of Perspectives of Regulation in the Postwar Era”, Economic Development Institute, World Bank
- Comisión Nacional de Defensa de la Competencia – Argentina (CNDC) (2003), Políticas de competencia en foros internacionales. (web CNDC: <http://www.mecon.gov.ar/cndc/home.htm>).
- Considera, Claudio y Cleveland Teixeira (2002) Brazil’s Recent Experience in International Cooperation. Artigos (web SBDC) Crew, Michael y Paul Kleindorfer (2002), “Regulatory economics, twenty years of progress?” *Journal of Regulatory Economics*, 21(1)
- CNDC (s/f), Memoria Trienal. Años 1999./2000/2001. (web CNDC).
- De León, Ignacio (2000) “The role of competition policy in the promotion of competitiveness and development in Latin America”, presentado en UNCTAD Regional meeting on Competition policy, San José, Costa Rica, agosto
- Demsetz, Harold (1968) “Why regulate utilities?” *Journal of Law and Economics* N° 11.
- Evenett, Simon (2003), Study on issues relating to a posible multilateral framework on competition policy. Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy—WTO, JOB(03)/31, 18 February 2003.
- Hernández, René y Claudia Schatan (2002) “Políticas de competencia y regulación en el Istmo Centroamericano” CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, octubre.
- ICTSD-IISD (2003), Doha Round Briefing Series. Developments since the Fourth WTO Ministerial Conference. 13 vols. February 2003. (web: <http://www.ictsd.org/pubs/dohabriefings/index.htm>)
- Jenny, Frederic (2000), La necesidad de flexibilizar y mejorar la cooperación como un elemento clave en un acuerdo multilateral sobre competencia. Presentación en el Seminario “América Latina – Unión Europea. Nuevos temas en la OMC”, Comisión Europea y Gobierno de Chile. Santiago diciembre 2000.
- Koopman, Georg (2000), Implicaciones de la liberalización del comercio y de las inversiones para la política de competencia. En M.Krakowski (Ed.): “Política de competencia y sus instituciones en Latinoamérica”. MIFIC/GTZ, Managua.
- Lachmann, W. (1999) “The development dimension of competition law and policy” UNCTAD Series on Issues in Competition Law and Policy, United Nations New York and Geneva
- Lafont, Jeane- Jaques y Jean Tirole (1993), Competition and telecommunications, The MIT Press, Cambridge, Massachussets
- OECD (2003 a), Hard Core Cartels. Recent progress and challenges ahead.
- (2003.b), Trade and competition. From Doha to Cancun. Background Documentation (CCNM/GF/COMP/TR(2003)).
- (2003 c), Small Economies and competition policy: a background paper. OECD-Global Forum on Competition. CCNM/GF/comp.(2003)4, 5 Feb. 2003.
- (2003 d) Políticas y Leyes de competencia en Chile, *Peer review*. París, Francia 7-8 de abril 2003 (web: [www.oecd.org](http://www.oecd.org))
- (2003 e) The objectives of competition law and policy. OECD Global Forum on Competition, 29 enero CCNM/GF/comp.(2003)3.
- (2001a), Trade and competition policies. Options for a greater coherence. Trade, OECD.
- (1999), Trade and competition policies. Exploring the ways forward. OECD Proceedings
- OMC (2003), Informe del Grupo sobre Comercio y Política de Competencia, 2003.Documento OMC: WT/WGTCP/7, 17 de julio 2003.
- (2002 a), Apoyo para el fortalecimiento progresivo de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo mediante la creación de capacidad. Nota documental de la Secretaría. Grupo de Trabajo sobre la interacción entre Comercio y Política de Competencia. WT/WGTCP/W/182, 17 de abril de 2002.
- (2002 b), Modalidades de cooperación voluntaria. Nota de antecedentes preparada por la Secretaría Grupo de Trabajo sobre la interacción entre Comercio y Política de Competencia. WT/WGTCP/W/192, 28 de junio de 2002.
- (2002 c), Disposiciones sobre los cárteles intrínsecamente nocivos. Nota de antecedentes preparada por la Secretaría. Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia. WT/WGTCP/W/191, 20 de junio de 2002.
- (1998), Documento de síntesis sobre la relación de la política comercial y la política de competencia con el desarrollo y el crecimiento económico. Nota de la Secretaría. Grupo de Trabajo sobre interacción entre

- Comercio y Política de Competencia. WT/WGTCP/W/80, 18 de septiembre de 1998. (web OMC: [www.wto.org](http://www.wto.org)).
- (1997), Informe Anual 1997. Comercio y política de competencia. Ginebra
- Paasman, Berend (1999), Multilateral rules on competition policy: an overview of the debate. Serie Comercio Internacional No. 2. CEPAL. Santiago diciembre 1999. Documento LC/L.1143-P. . (web DCII-CEPAL).
- PECC (1999), Principles for guiding the development of a competition—driven policy framework for APEC economies. JUNE 1999.
- Peña, Félix (2001), Una política de competencia en el MERCOSUR. Boletín Latinoamericano de Competencia.
- Possas, Mario Luiz, Joao Pondé y Jorge Fafundes (2002) “Regulacao da Concorrenca nos setores de Infraestrutura no brasil: um enfoque alternativo”, borrador
- Rivera, Eugenio (2003) “De la regulación tradicional a la promoción de la competencia y a la regulación por incentivos. Un análisis desde las perspectivas de las políticas públicas”, borrador
- (2003 a) “A defesa da concorrência no Brasil: retrospecto e perspectivas”, borrador
- Salgado, Lucía Helena (2000) “Competition and development in the nineties, dreams, frustrations and challenges ahead”. Boletín Latinoamericano de competencia, N° 10 parte 2, (<http://europa.eu.int/comm/dg04/interna/other.htm>)
- Schatan, Claudia y Marcos Avalos (2003), Condiciones de competencia en el contexto internacional: cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica. Serie Estudios y Perspectivas No. 13. Unidad de Desarrollo Industrial – Sede Subregional de la CEPAL en México, septiembre 2003.
- Schmidt, Cristiane y otros (2002): Comercio e Competicao. (Web SBDC - Documentos: <http://www.fazenda.gov.br/portaldaconcorrenca/>)
- Serra, Pablo (2002) “Las facilidades esenciales en la doctrina de los organismos de competencia chilenos” Sustainable Development Department, Best Practices Series, IMF-129, BID
- SIECA (2000), Diagnóstico y propuestas sobre la política de competencia en Centroamérica. Proyecto de apoyo a la participación de Centroamérica en el Área de Libre Comercio de las Américas (PROALCA), con el patrocinio de la agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional. Componente: Política de Competencia./ Guatemala, junio (web SIECA).
- Silva, Verónica (2003), La dimensión del desarrollo en la política de competencia. Serie Comercio Internacional No. 40. CEPAL. Santiago diciembre 2003. Documento LC/L.2047-P. . (web DCII-CEPAL).
- Singh, Ajit (2002), Competition an competition policy in emerging markets: international and developmental dimensions. UNCTAD – G-24 Discussion Paper Series, No. 18, September.
- Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência—SBDC (1999), Promocao e Defesa da Concorrência. Relatório de Atividades de 1999. (Portal da Concorrência: <http://www.fazenda.gov.br/portaldaconcorrenca/>)
- Stiglitz, Joseph (1989) Principal and Agent , Eatwell, Milgate y Newman...
- Tavares, José —(1999), Schumpeterian Competition and its Policy Implications: The Latin American Case. OAS, Trade Unit, April.
- (1996a), Contestabilidade e integração econômica. En Revista de Economía Política. Volume 16, No 64, outubro-dezembro 1996. Brasil.
- (1996b), Políticas de competencia y política industrial: ¿contradictorias o coincidentes?. En AEI-SELA: Políticas de Competencia. II Reunión sobre Políticas de competencia en América Latina y el Caribe, Caracas 27-29 de noviembre de 1996.
- (1986), Los mercados disputables y la competencia schumpeteriana en las economías de industrialización reciente. El Trimestre Económico, vol.LIII (30, No 211 México, julio-septiembre de 1986.
- Tavares, José y Luis Tineo (1999), Competition Policy and Regional Trade Agreements. En Rodríguez et al (1999): “Trade rules in the making. Challenges in regional and multilateral negotiations”. OAS-Brookings Institution Press, Washington DC, 1999.
- Tavares, José y otros (2001): *Antidumping* in the Americas. Serie Comercio Internacional No. 12. CEPAL. LC/L.1516-P. (web DCII-CEPAL).
- Tavares, Mariana (2002), The Brazilian Experience on International Cooperation in Cartel Investigation. Documentos de Trabajo, noviembre 2003 (web SBDC).
- UNCTAD (2003 a), Recent Competition Cases. UNCTAD secretariat. Advance, unedited versión of future. TD/B/COM.2/CLP/38, July 2003.
- (2003 b), Experiencia adquirida hasta la fecha en materia de cooperación internacional sobre cuestiones de política de competencia y los mecanismos utilizados. Informe revisado de la Secretaría de la UNCTAD. TD/B/COM.2/CLP/21/Rev.2, abril 2003.

- (2003 c), Una cooperación multilateral más estrecha en políticas de competencia. Evaluación del mandato de Doha en los temas de competencia. Informe Final consolidado sobre el trabajo realizado por la UNCTAD de acuerdo con la Conferencia Ministerial de la OMC llevada a cabo en Doha. Serie de la UNCTAD sobre la dimensión del desarrollo en el tema de competencia. UNCTAD/DITC/CLP/CLP/2003/1.
  - (2002), Recent important competition cases in developing countries. Report by the UNCTAD secretariat. TD/B/COM.2/CLP/26, 18 April 2002.
  - (2000), Conjunto de principios y normas sobre competencia de las Naciones Unidas. Conjunto de principios y normas equitativas convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas. TD/RBP/CONF/10/Rev.2, Ginebra
  - (1999), Competition cases involving more than one country. Preliminary note prepared by the UNCTAD secretariat from inputs received from member States. TD/B/COM.2/CLP/9, 7 June 1999.
- Viscusi W.Kip, J.M. Vernon y J.E. Harrington (2002) Economics of Regulation and Antitrust Tirad Edition, Massachussets Institute of Technology.
- Whish, R (1993) Competition Law, Butterworths, London.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL


comercio internacional

## Números publicados


- 1 Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones, María Angélica Larach, (LC/L.1270-P), N° de venta S.99.II.G.45 (US\$ 10.00), octubre de 1999. [www](#)
- 2 Multilateral Rules on Competition Policy: An Overview of the Debate, Berend R. Paasman (LC/L1143-P), Sales N° E.99.II.63 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 3 Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes, Verónica Silva y Johannes Heirman, (LC/L.1297-P), N° de venta S.99.II.G.62 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 4 Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: a Survey of the Literature, Mikio Kuwayama, (LCL1306-P), Sales N° E.99.II.20 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 5 Trade Reforms and Trade Patterns in Latin America, Vivianne Ventura-Dias, Mabel Cabezas y Jaime Contador, (LC/L.1306-P), Sales N° E.00.II.G.23 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 6 Comparative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia Pacific, Ramiro Pizarro, (LC/L.1307-P), Sales N° E.99.II.G.21 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 7 Exportaciones no tradicionales latinoamericanas. Un enfoque no tradicional, Valentine Kouzmine, (LC/L.1392-P), N° de venta S.00.II.G.65. (US\$ 10.00), junio de 2000. [www](#)
- 8 El sector agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea, Miguel Izam, Valéry Onffroy de Vérez, (LC/L.1419-P), N° de venta S.00.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
- 9 Trade and investment promotion between Asia-Pacific and Latin America: Present position and future prospects, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos and Jaime Contador (LC/L.1426-P), Sales N° E.00.II.G.100 (US\$ 10.00), September 2000. [www](#)
- 10 El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional, María Angélica Larach, (LC/L.1517-P), N° de venta S.01.II.G.60 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 11 Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa, Verónica Silva (LC/L.1550-P), N° de venta S.01.II.G.94 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
- 12 Antidumping in the Americas, José Tavares de Araujo Jr., Carla Macario, Karsten Steinfatt, (LC/L.1392-P), Sales N° E.01.II.G.59 (US\$ 10.00), March 2001. [www](#)
- 13 E-Commerce and Export Promotion Policies for Small-and Medium-Sized Enterprises: East Asian and Latin American Experiences 90, Mikio Kuwayama (LC/L.1619-P), Sales N° E.01.II.G.159 (US\$ 10.00), October 2001. [www](#)
- 14 América Latina: las exportaciones de productos básicos durante los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1634-P), N° de venta S.01.II.G.171 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 15 Análisis del comercio entre América Latina y los países de Europa Central y Oriental durante la segunda mitad de los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1653-P), N° de venta S.01.II.G.191 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 16 Los desafíos de la clasificación de los servicios y su importancia para las negociaciones comerciales, José Carlos Mattos, (LC/L.1678.-P), Sales N° S.00.II.G.217 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 17 The Gender Dimension of Globalization: A review of the literature with a focus on Latin America and the Caribbean, Maria Thorin, (LC/L.1679-P), Sales N° E.01.II.G.223 (US\$ 10.00), December 2001. [www](#)
- 18 Tendencias municipales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), Johannes Heirman, (LC/L.1661-P), N° de venta S.01.II.G.216 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. [www](#)
- 19 Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente, Miguel Izam, (LC/L.1680-P), N° de venta S.01.II.G.218 (US\$ 10.00), abril de 2001. [www](#)
- 20 Notas sobre acceso aos mercados e a formação de uma área de livre comercio com os Estados Unidos, Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1681-P), N° de venta S.00.II.G.219. (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 21 La liberación del sector de servicios: el caso del tratado Unión Europea/México, Philippe Ferreira Portela, (LC/L.1682-P), N° de venta S.01.II.G.220. (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)

- 22 Production sharing in Latin American trade: The contrasting experience of Mexico and Brazil, Vivianne Ventura-Dias and José Durán Lima, ( LC/L.1683.-P), Sales N° E.00.II.G.221 (US\$ 10.00), December 2001. [www](#)
- 23 El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales en la OMC (post-Doha), Verónica Silva, (LC/L.1684-P), N° de venta S.01.II.G.224 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 24 Legal and Economic Interfaces between Antidumping and Competition Policy, José Tavares de Araujo Jr., (LC/L.1685-P), Sales N° E.01.II.G.222 (US\$ 10.00), December 2001. [www](#)
- 25 Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes, Renato Baumann, Inés Bustillo, Johannes Heirman, Carla Macario, Jorge Máttar y Estéban Pérez, (LC/L.1780-P) N° de venta:S.02.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
- 26 La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial, Mikio Kuwayama, José Durán (LC/L.1897-P), N° de venta: S.03.II.G.56 (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 27 What can we say about trade and growth when trade becomes as a complex system? Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1898-P), Sales N° E.03.II.G.57 (US\$ 10.00), June 2003. [www](#)
- 28 Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina, Miguel Izam, (LC/L.1907-P), N° de venta:S.03.II.G.65 (US\$ 10.00) mayo de 2003. [www](#)
- 29 E-commerce Environment and Trade Promotion for Latin America: Policy Implications from East Asian and Advanced Economies' Experiences, Yasushi Ueki, (LC/L1918-P), Sales N° S.03.II.G.80 (US\$ 10.00), June 2003. [www](#)
- 30 América Latina: comercio internacional de productos lácteos, Valentine Kouzmine, (LC/L.1950-P), N° de venta:S.03.II.G.108 (US\$ 10.00), agosto de 2003
- 31 Rules of Origin and Trade Facilitation in Preferential Trade Agreements in Latin America, Miguel Izam, (LC/L1945.-P), Sales N° E.03.II.G.103 (US\$ 10.00), August 2003. [www](#)
- 32 Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe, Raúl Maldonado (LC/L.1947-P), N° de venta:S.03.II.G.105 (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
- 33 Mercados nuevos y tradicionales para las exportaciones de productos básicos latinoamericanos al final del siglo XX, Valentine Kouzmine (LC/L.1975-P), N° de venta: S.03.II.G.132 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)
- 34 E-business Innovation and Customs Renovation for Secure Supply Chain Management, Yasushi Ueki (LC/L2035-P) Sales N° E.03.II.G.195 (US\$ 10.00), December 2003. [www](#)
- 35 El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa. Alicia Puyana, (LC/L.2036-P), N° de venta: S.03.II.G.213 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 36 La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político, Ignacio Porras, (LC/L.2039-P), N° de venta: S.03.II.G.199 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 37 La cooperación financiera en América Latina y el Caribe: las instituciones financieras subregionales en el fomento de las inversiones y del comercio exterior, Raúl Maldonado (LC/L.LC/L.2040.P), N° de venta: S.03.II.G.200 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 38 Fomento y diversificación de exportaciones de servicios, Francisco Prieto, (LC/L.2041-P), N° de venta: S.03.II.G.201 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 39 El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias: contenido y alcance para América Latina y el Caribe, M. Angélica Larach, (LC/L.2045-P) N° de venta: S.03.II.G.206 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 40 La dimensión del desarrollo en la política de competencia, Verónica Silva, (LC/L.2047-P) N° de venta: S.03.II.G.210 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 41 La nueva ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural de los Estados Unidos (Farm Bill). Un análisis de sus implicancias comerciales, Carlos Basco, Iván Buccellato, Valentina Delich, Diane Tussie, (LC/L.2049-P), N° de venta: S.03.II.G.211 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 42 Oportunidades y desafíos de los vínculos económicos de China y América Latina y el Caribe, Hernán Gutiérrez, (LC/L.2050-P), N° de venta: S.03.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 43 Maritime Transport Liberalization and the Challenges to further its Implementation in Chile, José Carlos S. Mattos & María José Acosta, (LC/L.2051-P), Sales N° : S.03.II.G.214 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 44 Comercio intra-firma: concepto, alcance y magnitud, José Durán y Vivianne Ventura-Dias (LC/L.2052-P), N° de venta: S.03.II.G.215 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 45 Ampliación de la Unión Europea hacia los países de Europa Central y Oriental: una evaluación preliminar del impacto para América Latina y el Caribe, J.E. Durán y Raúl Maldonado, (LC/L.2053) N° de venta: S.03.II.G.216 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 46 Globalización y servicios: cambios estructurales en el comercio internacional, Vivianne Ventura-Dias, María José Acosta, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos, José Durán, (LC/L.2054-P), N° de venta: S.03.II.G.217 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 47 La verificación de las normas de origen en los principales acuerdos de comercio preferencial de Bolivia, Miguel Izam, (LC/L.2161-P), N° de venta: S.04.II.G.217 (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)



- 48 Creando condiciones para el desarrollo productivo: políticas de competencia, Graciela Moguillansky y Verónica Silva (LC/L.2198-P), N° de venta: S.04.II.G.124 (US\$ 10.00), octubre de 2004. 

- 
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. Correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

 Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país: .....

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