

Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: el caso de El Salvador

Francisco Molina



Unidad de Comercio
Internacional e Industria



México, D. F., enero de 2007



Este documento fue preparado por Francisco Molina, consultor del Proyecto IDRC/CEPAL “Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales”.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8800

ISSN electrónico 1684-0364

ISBN: 978-92-1-323021-3

LC/L.2664-P

LC/MEX/L.720/Rev.1

Nº de venta: S.07.II.G.15

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

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

Resumen	5
Introducción	7
I. Antecedentes históricos, legales e institucionales	11
1. El debate en torno a la aprobación de la ley de competencia en El Salvador: contexto político, económico y social	11
2. Factores que influyeron en la presentación de los diversos anteproyectos de ley de competencia.....	14
3. Análisis del contenido de la ley de competencia aprobada por la Asamblea Legislativa.....	14
II. Actual marco jurídico institucional para la defensa de la competencia	25
1. Política gubernamental: el Plan de Gobierno 2004-2009.....	25
2. Funcionamiento de la competencia en mercados que ofrecen servicios de utilidad pública	26
3. Los tribunales de justicia y la defensa de la competencia	28
III. Principales problemas de competencia en la economía salvadoreña: una evaluación desde los principales sectores económicos	31
1. Transporte aéreo	31
2. Harina de trigo.....	35
3. Azúcar	36
4. Arroz.....	37
5. Cemento.....	38
IV. La dimensión internacional de la competencia y su impacto sobre las condiciones internas de competencia: fusiones y adquisiciones	41

V. Conclusiones y recomendaciones de política	45
Bibliografía	49
Anexos	51
I. Modelos de legislación de competencia contenidos en los diversos anteproyectos de ley de competencia 53	
II. Resumen del programa de competitividad.....	55
III. Artículos seleccionados de la ley de competencia	56
IV. Principales funciones y responsabilidades de las entidades reguladoras	57
V. Cuadros de los sectores de transporte aéreo, harina de trigo, azúcar, arroz y cemento	62
VI. Personas entrevistadas	66
Serie Estudios y perspectivas: números publicados	67

Índice de recuadros

Recuadro 1 Avances en la protección al consumidor.....	21
--------------------------------------------------------	----

Resumen

En este documento se plasman los resultados del trabajo de investigación sobre las condiciones actuales de la competencia en El Salvador, así como los efectos que sobre la economía de ese país ha generado la ausencia de una ley de competencia y una política definida en este rubro, situación prevaleciente hasta 2006, cuando entró en vigor la nueva ley de competencia, la cual también ha sido analizada. Se espera que la Superintendencia de Competencia desempeñe un papel importante tendiente a mejorar el funcionamiento del mercado salvadoreño.

En este trabajo se estudian, en particular, cinco sectores productivos, cuyos mercados presentan marcadas distorsiones, con diferentes grados de incidencia en los consumidores de El Salvador y de los países del Istmo Centroamericano, que por sus características presentan un gran desafío para la política de competencia. Dichas actividades están estrechamente vinculadas con el mercado internacional y, por tanto, reciben su influencia de diversas maneras. Se hace referencia a los sectores del azúcar, el cemento, el arroz, la harina de trigo y las líneas aéreas.

Introducción

El tema de las condiciones de competencia en el mercado ha adquirido especial importancia en El Salvador a partir de la década de los noventa, cuando se realizaron importantes reformas económicas. La apertura de la economía, la privatización de la banca y de las empresas de servicios públicos, así como la desregulación de precios de bienes y servicios se llevaron a cabo sin haber fortalecido adecuadamente la institucionalidad del Estado para ejercer con eficiencia y eficacia sus funciones regulatorias. Las instituciones reguladoras constituidas en los años noventa (la Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones) fueron creadas con fines específicos y éstas han desempeñado sus actividades, en gran medida aisladas de los otros entes reguladores y sin ninguna estrategia sistémica para prevenir las conductas anticompetitivas.

Por otra parte, en 1989 surgió la discusión en torno al establecimiento de una entidad encargada de la promoción de la competencia, tendiente a evitar que las privatizaciones y desregulaciones generaran distorsiones, externalidades negativas y se incrementaran las prácticas anticompetitivas en el mercado local. A fines de los años ochenta el concepto de ley de competencia era novedoso en el país y durante el gobierno del presidente Cristiani (1989-1994) se desarrollaron consultorías diversas, seminarios, debates en el seno de la Asamblea y se presentaron anteproyectos de ley. El proceso de discusión e investigación sobre los beneficios y costos asociados al establecimiento de una institución que velara por la competencia continuó con avances y retrocesos durante los dos siguientes períodos presidenciales.

Quizá por cuestiones de economía política, por el florecimiento de una mayor cultura de competencia, por las negociaciones comerciales u otras razones, la discusión finalizó con la aprobación de la ley de competencia, el 26 de noviembre de 2004, que entró en vigor en enero de 2006. A partir de esta última fecha también ha entrado en operaciones la Superintendencia de Competencia, dedicada al tema de las conductas anticompetitivas y la promoción de la competencia.

Se espera que la Superintendencia de Competencia desempeñe un papel importante para mejorar el marco institucional estatal, a fin de que éste promueva el funcionamiento del mercado y disminuya las situaciones de abuso de poder de mercado por parte de grandes empresas en el mercado local. En ese contexto, la política de competencia podría tener un alto impacto en las condiciones bajo las cuales operan los sectores productores de bienes y de servicios, y contribuir así a mejorar la eficiencia de la economía en su conjunto.

Las lecciones más importantes aprendidas de las experiencias de otros países y del análisis de los sectores presentados en el informe también señalan que la implementación de una política de competencia por sí sola no es la panacea y difícilmente logrará resolver todos los problemas de competencia del mercado salvadoreño.

En el caso del azúcar, la persistencia de barreras de entrada, en particular de aquellas vinculadas con la capacidad de influencia política de la industria azucarera, genera diversas distorsiones que afectan el desarrollo competitivo de este sector en El Salvador. Debido a una ley que lo protege, constituye un área en donde casi no podrá actuar la nueva Superintendencia de Competencia. El cemento también es un sector difícil para introducir políticas de competencia, ya que existen problemas asociados al reducido tamaño del mercado salvadoreño y a los altos costos del transporte y almacenamiento.

El presente documento se elaboró en el marco de un proyecto coordinado por la Unidad de Desarrollo Industrial y Competitividad de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sede Subregional en México.

Los temas centrales investigados son: características de la competencia en El Salvador, y los efectos económicos derivados de la ausencia de una política definida en esta materia, situación que tendrá que abordarse en el nuevo marco legal e institucional de la nueva política de competencia con que cuenta el país.

En el capítulo I se reseñan el debate y las iniciativas emprendidas con respecto a una ley de libre competencia durante más de una década. Asimismo, se analiza la nueva ley de competencia.

En el capítulo II se estudia el marco institucional y jurídico en el que se circunscriben actualmente las acciones del Estado orientadas a la regulación de las actividades económicas en El Salvador. Este análisis abarca tres ámbitos: la política gubernamental, la actuación de las instituciones responsables de la regulación de los sectores económicos que poseen marcos regulatorios específicos, y el desempeño del sistema judicial en materia de la defensa de la competencia.

En el capítulo III, el estudio centra su atención en el análisis de algunos problemas de competencia en cinco sectores económicos seleccionados, cuyos agentes económicos, por las particularidades del entorno, son más proclives al abuso del poder de mercado, generando distorsiones en la economía salvadoreña. Los casos considerados son los del azúcar, el cemento, el arroz, la harina de trigo y las líneas aéreas. Los cinco sectores presentan características singulares, ya sea por existir convenios o leyes que regulan su actividad económica, por ser un oligopolio o monopolio, y/o por estar estrechamente vinculados al mercado internacional, lo que incide de

diversas maneras. A continuación, en el capítulo IV se considera el impacto que la dimensión internacional ha tenido y puede tener sobre las condiciones de competencia en la economía salvadoreña.

Finalmente, en el capítulo V se exponen las principales conclusiones y lecciones del estudio.

I. Antecedentes históricos, legales e institucionales

1. El debate en torno a la aprobación de la ley de competencia en El Salvador: contexto político, económico y social

El debate en torno a la aprobación de una ley de competencia en El Salvador data del año 1989 y ha finalizado recientemente con su aprobación el 26 de noviembre de 2004.

Una revisión de los principales hitos que han caracterizado el proceso de formación de esta ley permite dividirlo en cuatro períodos:

a) Período 1989-1994

Este período se inicia con la llegada al gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en junio de 1989, que comenzó un proceso de reformas económicas a favor del libre mercado en El Salvador.¹

¹ Durante este período se inició el proceso de privatización y desregulación de la economía, principalmente del sector financiero y de las actividades de exportación de café y de caña de azúcar.

El Plan de Desarrollo Económico y Social² 1989-1994 reconocía la importancia de la libre competencia para el logro de la eficiencia en el mercado y la maximización del bienestar de los consumidores, para lo cual se proponía como tarea avanzar hacia la consolidación de un marco legal tendiente a fortalecer el funcionamiento del mercado, con el propósito de “que exista la sana competencia del mercado, se eviten la colusión y la formación de monopolios, y se controlen las situaciones que crean ventaja discrecional en perjuicio de las grandes mayorías”.³

Finalizado este período, el gobierno salvadoreño no había formulado iniciativa de ley a ninguna de las reformas para fortalecer el funcionamiento del mercado mencionadas en el Plan 1989-1994. No obstante, la discusión del tema se retomó en 1992 con la presentación de una propuesta de anteproyecto de ley de competencia por parte de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Este anteproyecto obtuvo poco apoyo del sector empresarial y de los partidos políticos representados en la asamblea legislativa, por lo que terminó archivado en los registros de la comisión de economía.

b) Período 1995-1999⁴

Los rezagos en la implementación de reformas estructurales de “segunda generación”, entre ellas una política de competencia, comienzan a señalarse como factores explicativos del lento crecimiento de la economía.⁵

El Centro para la Defensa del Consumidor (CDC) y la Fundación para el Desarrollo Nacional (FUNDE) presentaron en el año 1996 una segunda propuesta de anteproyecto de ley de competencia ante la asamblea legislativa, la cual reactivó el debate de las fallas de mercado y de la necesidad de una ley de competencia.⁶

En este mismo período el gobierno salvadoreño suscribió en 1997 un préstamo con el Banco Mundial para la ejecución del Programa Nacional de Competitividad (PNC), que consideraba entre sus componentes el fortalecimiento del marco institucional para la promoción y defensa de la competencia y de la protección al consumidor.⁷

Otros organismos que apoyaron el fortalecimiento de las capacidades locales, por ejemplo, en investigación y divulgación de políticas de competencia, fueron la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) y la Unión Europea.⁸

Este período se caracteriza también por un nuevo auge en el proceso de privatizaciones, que alcanzó al sector de distribución de energía eléctrica (1996) y al de telecomunicaciones (1997), así como a los fondos de pensiones de empleados públicos y privados (1998). A pesar de que estos procesos estuvieron acompañados del establecimiento de marcos legales e institucionales para la regulación específica de estas actividades, durante los debates correspondientes a estas reformas los

² Ministerio de Planificación, *Plan de Desarrollo Económico Social 1989-1994*, p. 9.

³ La agenda para la elaboración de este marco legal a favor de la competencia incluía la creación de una ley antimonopolio, la aprobación de una ley de pesos y medidas y la creación de una fiscalía económica que hiciera cumplir las leyes económicas y evitara los abusos, la corrupción y los actos económicos ilícitos.

⁴ Durante este período aparecieron los primeros signos de agotamiento del modelo de crecimiento adoptado: la tasa de crecimiento del PIB cayó de un promedio anual de 5,5% en los primeros años de la década a un promedio de 2,6% en el segundo quinquenio.

⁵ Entre las tareas pendientes de la segunda generación de reformas, también cabe mencionar: incrementar la carga tributaria, combatir la corrupción y mejorar la seguridad ciudadana.

⁶ Los modelos de legislación de competencia contenidos en los diversos Anteproyectos de Ley de Competencia (véase el anexo I).

⁷ Una de las actividades diseñadas para este programa era el apoyo al Ministerio de Economía (MINEC) para el diseño de una Ley de Competencia.

⁸ En 1998 la AID financió un proyecto ejecutado por el Programa Académico de la Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), denominado “Fortalecimiento de las condiciones de competencia y del sistema de protección al consumidor en El Salvador,” que incluía la identificación de “buenas prácticas internacionales” en materia de diseño y aplicación de políticas de competencia, así como la generación de consensos de los actores clave en torno a la necesidad de aprobar una ley de competencia. Por su parte, la Unión Europea financió en el año 2000 a la Fundación Friedrich Ebert para la ejecución de un programa de fortalecimiento de la democracia salvadoreña, que incluía como uno de sus componentes la capacitación y asistencia técnica a la Comisión de Libre Competencia de la Asamblea Legislativa en apoyo al proceso de diseño y discusión de una ley de competencia.

sectores empresariales, sociales, académicos y políticos coincidieron en: la necesidad de contar con un marco legal general para promover la competencia a fin de evitar que las privatizaciones reforzaran las tendencias hacia la concentración del poder económico en el mercado, y con ello se perjudicara a los usuarios de los servicios privatizados.

Durante este período se presentaron dos anteproyectos de ley de competencia. El primero del partido FMLN y el segundo por iniciativa del partido de Conciliación Nacional (PCN).

c) Período 2000 - marzo 2003

Este período se inició con la creación de la Comisión de Fomento de Libre Competencia en la Asamblea Legislativa, cuya misión especial era analizar los anteproyectos de ley de competencia y generar un anteproyecto de consenso para someterlo a un proceso de consulta.

La Comisión funcionó de manera irregular por espacio de 18 meses, período durante el cual no se pudo lograr el objetivo para el cual fue creada, debido a una serie de circunstancias. Entre éstas, cabe mencionar los inconvenientes generados por el mecanismo acordado entre el Ministerio de Economía y la Comisión para la revisión y aprobación de esta ley.⁹

En este lapso, algunos parlamentarios integrantes de la Comisión presentaron un nuevo anteproyecto de ley, en el que se retomaba uno de los borradores no oficiales elaborados por el Ministerio de Economía.

d) Abril 2003 – actualidad

En el mes de julio de 2003 se presentó la versión oficial del anteproyecto de ley de libre competencia elaborado por el MINEC, así como la convocatoria a las principales instituciones representativas del sector empresarial, académico y de consumidores a participar en un foro consultivo sobre este instrumento. Este foro de consulta se realizó en el mes de septiembre y su principal resultado fue el logro de consensos básicos en torno al contenido de esta legislación.¹⁰

Un foro similar, pero de carácter privado, fue convocado por el Ministerio de Economía y la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) en el mes de octubre de 2003, con la participación de los representantes de las empresas y/o grupos empresariales considerados poseedores de una posición dominante en el mercado.¹¹

Luego de este impulso inicial, la discusión del anteproyecto de ley de competencia entró en una nueva etapa de estancamiento que finalizó en el mes de septiembre de 2004, cuando la Comisión de Economía del nuevo gobierno del presidente Saca decidió incorporar la aprobación de esta ley como uno de los tres puntos prioritarios de la agenda de ese año y elaboró un plan de trabajo para lograr su presentación y aprobación en el pleno legislativo.

Finalmente, este proceso concluyó el 26 de noviembre de 2004, fecha en que fue aprobada la ley de competencia, publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 2004 y que entró en vigor el 1 de enero de 2006.

⁹ Según este acuerdo, la discusión y aprobación de la Ley de Competencia realizada por la Comisión debía basarse en la propuesta de ley elaborada por el Ministerio de Economía y enviada oficialmente a la Asamblea Legislativa. Durante este período el MINEC elaboró un total de ocho borradores de Anteproyecto de Ley de Competencia, ninguno de los cuales fue presentado de manera oficial a la Comisión de Fomento de la Competencia; esto no sólo demoró el trabajo de la Comisión sino que la hizo entrar en un *impasse* a partir del mes de abril de 2001.

¹⁰ Entre los principales consensos logrados en este foro pueden mencionarse: necesidad de independencia de la agencia de competencia; y sanciones que inhiban conductas anticompetitivas pero que no sean confiscatorias para las empresas.

¹¹ Las empresas participantes en este foro privado fueron: Cemento CESSA, Grupo TACA, ABANSA, La Constancia, Telefónica y TELECOM, entre otras.

2. Factores que influyeron en la presentación de los diversos anteproyectos de ley de competencia

Los principales factores que influyeron en la presentación de los diversos anteproyectos de ley de competencia y que, en mayor o menor medida reflejaron un renovado interés en torno a la necesidad de contar con una política de competencia en el país, fueron los siguientes:

- a) El proceso de reformas económicas iniciado en 1989, que consideraba como ejes centrales de la estrategia la liberalización de los mercados y la apertura de la economía.
- b) El proceso de privatización de servicios públicos y la amenaza de posibles efectos anticompetitivos provenientes de este proceso.
- c) Los avances en los procesos de negociaciones de acuerdos comerciales, particularmente con países que cuentan con una normativa de competencia.
- d) El Programa Nacional de Competitividad.

En particular, se desarrollarán con más detalle los literales c) y d).

Con relación al impacto de las negociaciones comerciales y la aprobación de la Ley de Competencia, desde la primera ronda de negociaciones en torno al Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA por sus siglas en inglés), en San José, Costa Rica, en enero de 2003, Estados Unidos fue enfático en resaltar la importancia de una ley de libre competencia. En particular, los estadounidenses se refirieron a que una ley de libre competencia le otorga más transparencia a la interacción de los agentes económicos y nivela el campo de juego. En ese marco, Estados Unidos manifestó su preferencia por negociar y suscribir tratados de libre comercio con los países que tuvieran ese tipo de ley.¹² De ahí, se podría considerar que la aprobación posterior de la ley de libre competencia podría haber tenido como una de sus fuerzas impulsoras las condiciones implícitas del DR-CAFTA, aunque no se sabe hasta qué punto este factor haya influido en ello.

Con respecto al Programa de Competitividad del MINEC-Banco Mundial, en el anexo II se resumen las principales actividades desarrolladas en el programa para fomentar la creación de una masa crítica de apoyo al fortalecimiento del marco competitivo en general, y en particular a la ley de competencia. Entre otras actividades, cabe mencionar varios seminarios y foros realizados en el período 1997-2003 para promover la ley de competencia. Especial énfasis mereció la importancia de mejorar el clima de inversión, para lo cual hicieron estudios sectoriales y giras de investigación (2003-2004).

3. Análisis del contenido de la ley de competencia¹³ aprobada por la Asamblea Legislativa

“La protección de la libre competencia ha sido una obligación constitucional del Estado desde 1950, pero no ha tenido un desarrollo legislativo que la haga efectiva, por lo que la nueva ley debe ser considerada un avance en la consolidación del régimen constitucional”.¹⁴ La ley está dividida en cinco títulos que se analizarán a continuación.

¹² Dado ese interés particular, en las primeras rondas de negociación los países que contaban con legislación o con anteproyectos de ley, como El Salvador, proporcionaron copias a la delegación de Estados Unidos y la mantuvieron informada sobre dicho tema.

¹³ Diario Oficial N° 240, tomo 365, 23 de diciembre de 2004.

¹⁴ FUSADES (2004).

a) Disposiciones generales (arts. 1 y 2)

El inciso primero del artículo 1 señala el objeto de la ley: “promover, proteger y garantizar la competencia mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas, que manifestadas bajo cualquier forma, limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores”.

“La ley se enmarca así dentro de las tendencias modernas que contemplan este tipo de legislaciones, no como un simple mecanismo para la ruptura de monopolios existentes, a diferencia de las legislaciones clásicas, sino como un medio de protección de un valor constitucional en el que se basa un sistema económico”.¹⁵

Por otra parte, el inciso segundo del mismo artículo incluye una prohibición general de actos que limiten o restrinjan la libre competencia: “Se prohíben los acuerdos, pactos, convenios, contratos entre competidores y no competidores, así como los actos entre competidores, cuyo objeto sea limitar o restringir la competencia o impedir el acceso al mercado a cualquier agente económico, en los términos y condiciones establecidos en la presente ley”. De acuerdo con el artículo 2, están sujetos al cumplimiento de esta ley todos los agentes económicos.¹⁶ La ley establece su no aplicación a las actividades económicas que la constitución y las leyes reserven exclusivamente al Estado y a los municipios.

b) Institucionalidad (arts. 3 a 24)

La aplicación de la ley está a cargo de la Superintendencia de Competencia, creada como institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y con autonomía administrativa y presupuestaria, vinculada al órgano ejecutivo a través del Ministerio de Economía.

La máxima autoridad de este organismo es el Consejo Directivo, integrado por tres miembros: el superintendente y dos directores, con sus respectivos suplentes. Las resoluciones de la Superintendencia deben aprobarse por la mayoría de sus miembros. El superintendente preside el consejo directivo y ejerce las funciones generales de representación de la institución y coordinación y supervisión de todas sus actividades.

Los miembros del Consejo Directivo y sus respectivos suplentes son designados por el Presidente de la República por un período de cinco años y pueden ser reelectos en sus cargos.¹⁷ Solamente el superintendente debe ser un funcionario de tiempo completo y está inhabilitado para ejercer otra actividad profesional, a excepción de la docencia universitaria. Los restantes miembros del consejo directivo desempeñan sus funciones por tiempo parcial y pueden ejercer otras actividades profesionales; sin embargo, al igual que el superintendente, quedan sujetos a un régimen de incapacidades y a estrictas causales de remoción.

El personal de la Superintendencia es sometido a una serie de disposiciones legales para garantizar la transparencia, autonomía e independencia en la prestación de sus servicios. Por ejemplo, el artículo 17 establece que: “Todo funcionario, empleado, delegado, agente, que a cualquier título preste servicios a la Superintendencia, deberá declarar bajo juramento, por escrito al

¹⁵ *Ibidem*, p. 2.

¹⁶ Son considerados agentes económicos todas las personas naturales, jurídicas, entidades estatales, municipales, empresas de participación estatal, asociaciones cooperativas o cualquier otro organismo con participación en las actividades económicas.

¹⁷ Para ser designados como miembros del Consejo Directivo, los candidatos deben ser salvadoreños, mayores de 30 años de edad, con grado universitario en economía, derecho, administración de empresas u otras profesiones afines, de reconocida honorabilidad, probidad notoria, con conocimientos y experiencia en las materias relacionadas con sus atribuciones, y estar en posesión de sus derechos ciudadanos y no haberlos perdido durante los cinco años anteriores a su nombramiento. Los miembros del Consejo no podrán tener entre sí vínculos de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad ni segundo de afinidad.

Superintendente, los cargos que ocupe o haya ocupado y de cualquier actividad económica o comercial en que se encuentre involucrado o se haya encontrado durante los últimos tres años”.

En el contexto de una nueva Superintendencia de Competencia, con las facultades para aplicar disposiciones de un marco regulatorio complejo, en un campo bastante nuevo y desconocido para la mayoría de los salvadoreños, podría en algunos casos ser difícil que los agentes económicos determinaran, sin asistencia especializada, si están cumpliendo con las disposiciones de la ley o si su práctica en los negocios es anticompetitiva. Sobre este tema se sostiene que el texto de la ley de competencia, de manera similar a la legislación en materia de competencia existente en varios países sudamericanos, debería tener expresamente contempladas facultades preventivas y consultivas para la Superintendencia.

Otra interpretación es que el artículo 1 de la ley de competencia faculta a la Superintendencia a emitir opiniones para promover, proteger y garantizar la competencia. Además, no obstante que la ley de competencia no contempla expresamente una disposición que considere las facultades preventivas y consultivas, los agentes económicos interesados, empleando sus derechos individuales consagrados en la Constitución, pueden solicitar una opinión a la Superintendencia sobre sus prácticas de negocios.¹⁸

Dicha disposición permitiría a los agentes económicos indagar en la Superintendencia, sin el riesgo de ser sancionados, si sus prácticas de negocios se ajustan o no a las disposiciones de la ley de competencia. En caso de incumplimiento, ellos quedarían advertidos de la necesidad de suspender las infracciones en que incurran o correr el riesgo de ser sancionados.

c) Tipificación de conductas violatorias a la libre competencia (arts. 25 a 36)

En general, el texto de la ley ha recogido la mayoría de las conductas que también en la experiencia de otros países se consideran como las prácticas anticompetitivas más comunes.

Además, el inciso segundo del artículo 46 manifiesta: “Asimismo, cuando la Superintendencia estime la ocurrencia de una nueva modalidad de prácticas prohibidas que atenten contra la competencia, distintas de las enunciadas en el Título III de las Prácticas Anticompetitivas de esta Ley, deberá motivar suficientemente la respectiva resolución y de manera especial deberá consignar en la misma, según sea el caso, el grado de incidencia o gravedad de la infracción, el daño causado, el efecto sobre terceros, la duración de la práctica anticompetitiva, las dimensiones del mercado o la reincidencia.” Esto último implica que la Superintendencia puede determinar, de acuerdo con criterios técnicos, si una conducta no contemplada en la ley es anticompetitiva (para mayor detalle, véase el anexo III).

- i) Acuerdos entre competidores (art. 25).¹⁹ El primer tipo de prácticas anticompetitivas proscritas en la ley está tipificado como “acuerdos entre competidores”.

¹⁸ Artículo 9 de la Constitución. “Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto”.

¹⁹ La figura conocida como “pacto de caballeros” es una práctica anticompetitiva permitida por la legislación mercantil.

ii) Prácticas anticompetitivas entre no competidores (arts. 26 a 29). En este grupo de conductas se incluyen aquellas prácticas anticompetitivas realizadas de manera individual o colectiva por empresas que no son competidoras entre sí.²⁰

iii) Abuso de posición dominante en el mercado (art. 30).

iv) Concentraciones que pueden tener un efecto restrictivo sobre la competencia (arts. 31 a 36).

La concentración de las empresas, generalmente mediante fusiones y adquisiciones, es una práctica común en un mundo globalizado, especialmente en el caso de aquellos países como El Salvador, en donde casi no existen barreras a la inversión transnacional. Una fusión entre empresas no significa necesariamente que exista una mayor concentración en el mercado, ya que por ejemplo la fusión podría darse entre una empresa nacional con una extranjera o la existencia de una posible práctica anticompetitiva.²¹

Para prevenir potenciales efectos negativos sobre la competencia provenientes de concentraciones económicas, la ley establece la obligación a los agentes económicos de solicitar autorización para proceder a este tipo de operaciones, cuando éstas impliquen la combinación de activos totales que excedan a 50.000 salarios mínimos anuales urbanos en la industria o cuando los ingresos totales de las empresas involucradas en la concentración excedan los 60.000 salarios mínimos anuales urbanos en la industria (art. 33).²²

Se establece además (art. 34) que para determinar con los mismos criterios aplicados a los acuerdos entre no competidores, la posición dominante que adquirirá la empresa en el mercado se tomará en cuenta la eficiencia económica que resulte de la fusión y cualquier otro aspecto relevante.

d) Sanciones (arts. 37 a 39)

Según el artículo 38, las violaciones a la ley serán sancionadas con multas cuyo monto se determinará a partir de la gravedad de la infracción, el daño ocasionado, la duración de la práctica anticompetitiva, el efecto sobre terceros, las dimensiones del mercado y la reincidencia. En todo caso, las multas no podrán exceder un máximo de 774.000 dólares. También existen multas, por cada día de atraso, a las personas que deliberadamente o por negligencia no suministren la colaboración requerida, así como por denuncias maliciosas.

Sobre el tema de las sanciones, existen dos posiciones disímiles: en primer lugar, se considera que uno de los aspectos más controvertidos de la ley de competencia y posiblemente uno de los vacíos más notorios es que la única sanción imponible a los agentes económicos infractores es una multa. Según la Constitución (art. 14), únicamente el órgano judicial tiene la facultad de imponer otro tipo de penas; las autoridades administrativas, incluyendo la Superintendencia, únicamente pueden imponer multas y arresto hasta por cinco días. Si la única sanción a que puede hacerse

²⁰ El artículo 27 recoge las condiciones para que se den las prácticas anticompetitivas: a) que los infractores tengan una posición dominante en el mercado relevante; b) que se realicen respecto de bienes o servicios que correspondan al mercado relevante de que se trate, y c) que dichas prácticas puedan producir el efecto de limitar la competencia, impedir o limitar el acceso o desplazar competidores del mercado y, en todo caso, que se ha producido un perjuicio a los intereses de los consumidores. En este artículo se contemplan los elementos que la Superintendencia debe analizar para determinar si las prácticas de los agentes económicos producen distorsiones lesivas al régimen de competencia; se recoge lo que se denomina la aplicación de la “regla de la razón”. En ese marco el énfasis de la investigación de la Superintendencia deberá ser analizar en cada caso la conducta de la empresa, considerando el poder que tiene en el mercado, y así determinar si la práctica es lesiva o no.

²¹ Para efectos de esta ley, el Art. 31 considera que existe concentración: a) cuando agentes económicos que han sido independientes entre sí realicen, entre otros: actos, contratos, acuerdos, convenios, que tengan como finalidad la fusión, adquisición, consolidación, integración o combinación de sus negocios en todo o en partes, y b) cuando uno o más agentes económicos que ya controlan por lo menos otro agente económico adquieran por cualquier medio el control directo o indirecto de todo o de parte de más agentes económicos.

²² Un salario mínimo anual urbano del sector industrial es equivalente a 1.857,6 dólares. 50.000 salarios mínimos equivalen a 92,9 millones de dólares. Un umbral de esa dimensión implica que el legislador ha considerado que únicamente las fusiones de las grandes empresas necesitan autorización de la Superintendencia.

acreedor el infractor es una multa, esto podría dar lugar a varios problemas. La experiencia de otros países señala que la mayoría de las conductas anticompetitivas de los agentes económicos que violan el régimen de libre competencia no se resuelve con la imposición de una multa, sino con una resolución vinculante de la autoridad competente que ordena tomar medidas correctivas, incluyendo la cesación de tales actos y la modificación de la práctica violatoria.

La segunda interpretación es que la Superintendencia posee otras facultades, además de la de multar a una empresa que no cumple con la ley. Dicha posición se fundamenta principalmente en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Por ejemplo, existen sentencias de la Corte en las cuales se ha declarado que no ha lugar a recursos presentados por empresas contra actuaciones del director general de protección al consumidor, relacionadas con resoluciones de la DPC que imponen a las empresas la reparación del daño o el resarcimiento del bien. En ese contexto, es posible interpretar que la jurisprudencia de la Corte relacionada con resoluciones de la DPC (autoridad administrativa), ha abierto la posibilidad de expandir las facultades de la Superintendencia para dictar medidas que rectifiquen las violaciones a la libre competencia. En el contexto de la ley de competencia, estas atribuciones se podrían fundamentar en el artículo 14, inciso d), que establece que el Consejo Directivo está facultado para ordenar el cese de las prácticas anticompetitivas.

e) Procedimientos y recursos (arts. 40 a 49)

El procedimiento puede iniciarse de oficio o por denuncia. El artículo 41 establece que el Superintendente podrá efectuar, con anterioridad a la iniciación del procedimiento sancionatorio, acciones previas tendientes a determinar con carácter preliminar la concurrencia de posibles violaciones a la ley. Dichas acciones podrían motivar la iniciación del proceso de oficio. Por otra parte, en ese mismo artículo se establece que en ningún caso el resultado de las actuaciones previas podrá constituir prueba dentro del procedimiento. Es difícil comprender una disposición, especialmente desde el punto de vista del costo de oportunidad y el uso eficiente de los recursos, que permita la iniciación de la investigación con anterioridad al proceso de sanción, al mismo tiempo que prohíbe que los resultados puedan utilizarse como prueba.

f) Principales obstáculos en el proceso de aprobación de la ley de competencia

Entre los principales obstáculos que impidieron la aprobación de una ley de competencia, se destacan los enumerados a continuación.

i) La resistencia de los sectores empresariales que hasta la fecha se han beneficiado de las “reformas pro empresa”, y la ausencia de una orientación clara y definida a favor de la competencia dentro del modelo económico salvadoreño.

ii) La no incorporación de este tema dentro de la agenda económica prioritaria del Estado salvadoreño.

iii) La falta de consenso entre las principales fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa acerca del tipo de institucionalidad más apropiada para garantizar la autonomía de la agencia de competencia y la efectiva aplicación de la legislación de competencia.²³ La falta de consenso sobre este tema detuvo el proceso de formación de la ley durante el período

²³ Esta situación se reflejó en la existencia de dos posturas distintas: mientras los partidos Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y CDU apoyaban un diseño institucional con una gran independencia del Órgano Ejecutivo, al estilo de la institucionalidad de Panamá y de Argentina, el partido oficial se inclinaba hacia una institucionalidad más cercana al Ejecutivo, al estilo de una Dirección de Competencia.

marzo 2001-septiembre 2004, y constituyó uno de los puntos más álgidos del debate que precedió a la aprobación definitiva de la ley.²⁴

iv) La falta de capacidad técnica y de comprensión de la importancia de la competencia, lo cual dificulta abordar con seriedad y con detenimiento este tema.

Persiste la creencia de que la ley de competencia tiene como objetivo controlar la actividad del mercado, lo cual se asocia a un impedimento para la liberalización de la economía, o bien se tiende a confundir con la dimensión de la protección de los derechos del consumidor.

Destaca también la ausencia de las facultades de Derecho y de Economía de universidades salvadoreñas en el proceso de creación y/o divulgación de conocimientos sobre estos temas, o bien a la formación de recursos humanos especializados.

v) La falta de una cultura de competencia en el país, en especial entre los sectores empresariales, incluyendo la pequeña y mediana empresas.

En la actualidad los acuerdos que limitan la competencia entre competidores no son vistos por muchos empresarios como contrarios a la competencia, sino como una forma aceptada de hacer negocios.

vi) La falta de confianza en el órgano judicial, especialmente de su independencia y de su capacidad para conocer y resolver en forma oportuna y apegada a derecho las demandas de inconstitucionalidad y los recursos judiciales que se presenten, una vez que entre en vigor la ley de competencia.

vii) La desconfianza y poca transparencia que caracterizó al proceso de formación de la ley, y que se manifestó en la existencia de “agendas paralelas” entre las principales fuerzas políticas involucradas.²⁵

g) El estado actual de la política de protección al consumidor y su relación con la promoción de la competencia

Los principios básicos que regulan la protección del consumidor en El Salvador están contenidos en el artículo 101 de la Constitución Política, en los Acuerdos de Paz de 1992 y en la ley de protección al consumidor de 1996.²⁶

La ley de protección al consumidor establece como objeto salvaguardar el interés de los consumidores mediante la fijación de normas que los protejan del fraude o abuso dentro del mercado y que promuevan al mismo tiempo la sana competencia entre las empresas.

Los derechos del consumidor reconocidos en la legislación salvadoreña son:

- i) Derecho a ser protegido frente a riesgos contra la vida y la salud.
- ii) Derecho a ser debidamente informado de las condiciones de los productos o servicios que adquiera o reciba.
- iii) Derecho a denunciar ante las autoridades competentes las violaciones a sus derechos.

²⁴ La figura institucional de Superintendencia que finalmente se adoptó en el texto de la ley puede considerarse como una solución intermedia entre las dos principales posturas que prevalecieron a lo largo de los casi 12 años que demoró el proceso de formación de la Ley de Competencia en El Salvador.

²⁵ Un ejemplo de las agendas paralelas que acompañaron el proceso de formación de esta ley lo constituye la negociación y posterior acuerdo logrado entre los partidos PCN y ARENA, en el sentido de avalar la introducción de un nuevo texto del proyecto de ley de competencia en la sesión plenaria de la Asamblea Legislativa del 25 de noviembre de 2004, que contenía modificaciones al texto original del proyecto aprobado sólo dos días antes por los parlamentarios de la Comisión de Economía, con base en el cual esta Comisión emitió el dictamen favorable correspondiente. Estas modificaciones al texto suscitaban una acalorada discusión durante el desarrollo de la sesión plenaria, razón por la cual tres partidos se abstuvieron de votar a favor de la ley.

²⁶ Decreto Legislativo N° 666, Diario Oficial N° 58, Tomo 330, 22 de marzo de 1996.

- iv) Derecho a elegir entre varias opciones en aquellos casos en que los productos o servicios entregados al consumidor sean de una calidad, cantidad o forma diferente a la ofrecida.
- v) Derecho a reclamar por la vía judicial el resarcimiento de daños y perjuicios.

La institución responsable de la política de protección al consumidor es la Dirección de Protección al Consumidor (DPC).

La evaluación del estado actual de la política de protección al consumidor²⁷ muestra una situación insatisfactoria, caracterizada por la debilidad institucional de la DPC, la alta dispersión de las regulaciones relacionadas con la protección de los consumidores, la falta de coordinación formal entre la DPC con las entidades reguladoras de los servicios públicos y/u otros sectores que poseen un marco regulatorio específico (como el sistema financiero y las asociaciones de fondos de pensiones), la visión limitada que se posee sobre los derechos de los consumidores, y la tendencia a confundir la protección al consumidor con la protección de la competencia.²⁸

Asimismo, cabe advertir que en el sector empresarial salvadoreño no se ha desarrollado suficientemente una cultura de protección al consumidor, que permitiera relacionar el respeto a los derechos de los consumidores con un mayor nivel de competitividad de las empresas y de la economía.

No obstante la persistencia de las debilidades de la política de protección al consumidor, en el último año se han dado avances importantes orientados hacia la construcción de un sistema más integrado de protección al consumidor y de transformación de algunas prácticas empresariales contrarias a los intereses de los consumidores (véase el recuadro 1). Se espera que estos cambios desemboquen en la aprobación de una nueva ley de protección al consumidor y en la creación de un Instituto de Protección al Consumidor con mayor autonomía y capacidad institucional que la actual DPC.

Finalmente, es importante destacar que, como parte de los avances en materia de política de protección al consumidor, se cuenta también el creciente consenso que se está generando entre los sectores del país en torno a la complementariedad que existe entre esta política y la política de competencia, como factores de desarrollo de la competitividad de las empresas y de la economía en su conjunto.

²⁷ Para una evaluación del sistema de protección al consumidor en El Salvador, véase Martínez (1998), pp. 95-131.

²⁸ El reglamento de la ley de protección al consumidor asigna a la DPC la función de “dictar medidas, instructivos y demás disposiciones que tiendan a lograr una efectiva protección de los consumidores, propiciando a su vez la sana competencia en el mercado”. Por otra parte, el Reglamento Interno del Ministerio de Economía asigna a la DPC la responsabilidad de “realizar análisis técnicos e investigaciones orientadas a facilitar la apertura y operación de los establecimientos productivos o comerciales, cuando existan presiones de monopolios, oligopolios o grupos tendientes a evitar su apertura y operación, o que estén siendo obligados a operar en desventaja”.

Recuadro 1

AVANCES EN LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

A manera de ilustración de los avances logrados en el último año en materia de protección al consumidor, que han sido llevados a la práctica sin necesidad de modificar el marco legal e institucional vigente, sobresale la labor de la Oficina de la Comisionada Presidencial para la Defensa del Consumidor, que mediante acuerdos bilaterales con las empresas ha provocado la revisión de los contratos de adhesión de telefonía, electricidad y emisión de tarjetas de crédito.

A partir de esta revisión se ha logrado promover la protección de los derechos de los consumidores por medio de una serie de compromisos de las empresas, entre los que se encuentran los siguientes:

- No se podrá obligar a los consumidores a firmar pagarés en blanco ni a renunciar de forma anticipada a sus derechos.
- Derechos del consumidor y del proveedor deberán ser claramente establecidos dentro de un mismo apartado del contrato, lo mismo que las condiciones de prestación de los servicios.
- Los contratos deberán estar ordenados y redactados en forma comprensible con un determinado tipo de letra para facilitar al usuario la identificación de costos, derechos y obligaciones.
- Los anexos de los contratos deben estar suscritos por el usuario y cumplir con las mismas exigencias que el contrato principal.
- No podrán cobrarse servicios no prestados ni podrán realizarse cobros duplicados.
- Los contratos no podrán ser modificados unilateralmente.

Fuente: Oficina de la Comisionada Presidencial para la Defensoría del Consumidor.

h) Principales efectos anticompetitivos de la legislación económica salvadoreña y posibles efectos de los acuerdos comerciales sobre las condiciones de competencia

El artículo 110 de la Constitución de la República de El Salvador establece que no podrán autorizarse monopolios, sino a favor del Estado o de los municipios, cuando el interés social lo haga imprescindible. Salvo estas excepciones, la constitución prohíbe las prácticas monopolísticas con el fin de garantizar la libertad empresarial y proteger el interés de los consumidores.

Esta prohibición general se contradice en la práctica con algunas disposiciones de la legislación mercantil que han permitido la existencia de prácticas anticompetitivas y algunas de las cuales han sido derogadas de forma simultánea a la aprobación de la ley de competencia, por ejemplo, los artículos 489, 490 y 491 del Código de Comercio.²⁹

²⁹ El artículo 489 de este Código reconocía la validez de los pactos entre empresas que restringieran la actividad mercantil de un comerciante respecto de una plaza o de una región, o bien con relación a una determinada especie de comercio, siempre que su duración no hubiese sido superior a 10 años y que no hubiese contrariado alguna garantía constitucional. Por su parte, el artículo 490 establecía como válidos los pactos que reglamentaban las modalidades referentes a la cantidad y calidad de la producción o a las características de los servicios prestados al público. Finalmente, el artículo 491 consideraba la competencia desleal de una manera bastante sui generis: la definía como la realización de actos encaminados a atraer la clientela de manera indebida, principalmente perjudicando de forma directa a otro comerciante, faltando a los compromisos contraídos en un pacto de limitación de competencia.

Otra disposición jurídica que permitía la existencia de elementos anticompetitivos, y que ha sido derogada de manera simultánea a la aprobación la ley de competencia, es el artículo 8 de la ley de transporte y distribución de productos de petróleo.³⁰

Con relación a los convenios comerciales y su impacto en la competencia, según el Instituto CATO (2004), el DR-CAFTA³¹ contribuirá a profundizar y a consolidar la liberalización de las economías centroamericanas y dominicana, a fortalecer y hacer más transparentes y eficientes los marcos regulatorios que rigen la provisión de servicios, en muchas áreas de gran importancia para la economía, como el sector de telecomunicaciones, servicios financieros, comercio electrónico y energía. El DR-CAFTA “También remueve ciertas restricciones onerosas en la distribución de productos importados en Centro América. Bajo los supuestos regímenes de protección al negociante, la distribución de exportaciones norteamericanas a la región está entorpecida por relaciones ineficientes, exclusivas y prácticamente permanentes con distribuidores locales, sin importar el desempeño de las compañías locales. Las reglas nuevas proporcionarán a las compañías norteamericanas mayor amplitud en escoger distribuidores y para negociar los términos de la relación” (Instituto CATD, 2004:11). Todo ello podría incentivar la inversión e impactar positivamente el crecimiento y el empleo en la región.

Sin embargo, los beneficios no serán automáticos, en particular, la existencia de sustanciales subvenciones al sector agropecuario de Estados Unidos plantea ingentes desafíos para los países de la región, tanto desde el punto de vista del menoscabo en la competitividad de la producción agrícola centroamericana en productos que la región podría tener ventajas comparativas para exportar al mercado de los Estados Unidos (azúcar y algodón), como del impacto negativo que un aumento en las importaciones agrícolas subsidiadas podría tener en la producción y el empleo del sector agropecuario centroamericano.

Enfrentar el problema del impacto de los subsidios exigirá para los países centroamericanos el planteamiento de una estrategia de dos vías: por una parte, que incluya la implementación de un plan de apoyo efectivo a los productores de bienes “sensibles” (arroz, productos lácteos) de los países centroamericanos, para que durante el proceso gradual de desgravación contemplado en el acuerdo se puedan ajustar al nuevo entorno y, por la otra, apoyar en los foros internacionales, especialmente en la OMC, las iniciativas conducentes al desmantelamiento de las medidas y políticas de subsidios.³²

Un informe reciente del Banco Mundial (2005) señala que “los compromisos del CAFTA-RD prometen asegurar muchos de los cambios en políticas y normas implementados en años recientes relacionados con la apertura de la competencia en sectores anteriormente protegidos (por ejemplo: telecomunicaciones, servicios financieros, energía) y la modernización de regulaciones y procedimientos clave en áreas como las compras gubernamentales, los derechos de propiedad intelectual y el trato de inversionistas extranjeros, al garantizar los niveles existentes de acceso de inversionistas (y licitadores) de otros países”. La experiencia en El Salvador en el sentido de la apertura a la inversión privada nacional y extranjera en el área de distribución de energía eléctrica y telefonía fija, señalan que la apertura es una condición necesaria pero no suficiente para incrementar la competitividad y la eficiencia en el sector. En ese contexto, para que se den los resultados esperados, los países de la región tendrán que acompañar la implementación de los compromisos

³⁰ Que establecía la no autorización de la construcción de una estación de servicio, si no mediare de la más próxima una distancia prudencial que evitara la concentración excesiva y que no podía ser inferior a 600 metros de radio en la zona urbana y de 10 km en la zona rural.

³¹ Según la Prensa Gráfica, para que el DR-CAFTA entre en vigencia, Centroamérica y la República Dominicana deben aprobar cerca de 70 reformas contempladas dentro del acuerdo, la mayoría concentradas en la protección de la propiedad intelectual, defensa de los derechos de los trabajadores, así como medidas para agilizar los servicios aduaneros y la certificación de la seguridad en aduanas. La Prensa Gráfica, viernes 21 de octubre de 2005.

³² Para un análisis del impacto del DR-CAFTA en el sector agrícola, véase FUNDE (2004).

del DR-CAFTA con una agenda complementaria de políticas para responder a las restricciones a la competencia y lograr así mejores resultados sociales y económicos con esta iniciativa.³³

i) El debate nacional sobre competencia y desarrollo

Pese a los obstáculos que la aprobación de la ley de competencia enfrentó en El Salvador, el proceso de discusión hizo avanzar la comprensión de la importancia que la competencia tiene para promover el desarrollo del país, principalmente por sus efectos sobre la competitividad, la eficiencia y el bienestar de los consumidores.

Durante ese proceso de discusión, cada vez un número mayor de sectores empresariales, incluyendo algunos que en el pasado mostraron la mayor resistencia u oposición a la ley de competencia, alcanzaron un consenso en torno a la necesidad que tenía el país de contar con una reforma que devolviera a las personas la confianza en el mercado, y en las instituciones económicas en general.³⁴

La influyente Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), que agrupa a 34 gremios y cámaras empresariales, manifestó su apoyo a la aprobación de una ley de competencia durante el IV Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE 2003), celebrado en el mes de septiembre de 2003.

Los partidos políticos, durante la campaña electoral presidencial de 2004, también expresaron en sus plataformas económicas su apoyo a una mayor protección de las condiciones de competencia. El principal partido de oposición en El Salvador, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en la definición de los rasgos principales del modelo propuesto para el cambio económico, expresaba lo siguiente:

“El Estado regulará y combatirá las formaciones y las prácticas monopólicas y oligopólicas privadas a fin de proteger los intereses de los consumidores y propiciar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa de la ciudad y el campo, incluyendo la defensa de la propiedad. Los monopolios públicos de servicios, establecidos en la Constitución se modernizarán para que cumplan sus objetivos”.³⁵

Desde la perspectiva de los consumidores, el CDC manifestó también su apoyo a la aprobación de una ley de competencia, siempre y cuando se cumplieran, entre otras, las siguientes condiciones: que no se determinara la competencia como una meta suprema, sino que se priorizara el bienestar de la población y el desarrollo del país, y que no se diera el mismo tratamiento a las empresas privadas y a las empresas públicas.³⁶

Las grandes ausentes del debate fueron las facultades de derecho y de ciencias económicas de las universidades (pública y privadas del país), así como las asociaciones de abogados y de economistas.

³³ Una línea de acción podría ser una inyección de competencia. La tecnología permite, en una gran parte de los servicios públicos tradicionales (electricidad y teléfonos) que el consumidor final tenga opciones, no obstante que subsistan los monopolios naturales en las redes físicas (líneas de transmisión). Para ello es indispensable iniciar un proceso de apertura, a fin de que los agentes económicos puedan brindar servicios múltiples por una misma red.

³⁴ Mientras que en 1998 52,8% de los salvadoreños decía apoyar los procesos de privatización, en 2001 tal apoyo había descendido a 25,1% (FUSADES, 2003). Estos resultados son congruentes con la tendencia de la opinión pública de América Latina. Frente a las reformas de mercado que reporta el Latinobarómetro en el período 1998-2003: en 1998, 77% de los latinoamericanos pensaba que la economía de mercado era provechosa para sus países, en 2003 el apoyo a la economía de mercado cayó a sólo 18% (BID, 2003).

³⁵ FMLN, “Programa social y democrático para El Salvador”, septiembre de 2003, p. 58.

³⁶ Exposición del Centro de Defensa del Consumidor en el Foro Consultivo de Ley de Libre Competencia convocado por la Asamblea Legislativa, San Salvador, El Salvador, 2 de septiembre de 2003.

II. Actual marco jurídico institucional para la defensa de la competencia

1. Política gubernamental: el Plan de Gobierno 2004-2009

De acuerdo con el texto de este Plan de Gobierno,³⁷ la libre y sana competencia es un factor determinante para alcanzar el progreso social y es el fundamento del orden económico establecido en la Constitución.³⁸

Cabe destacar que, como parte del plan de trabajo gubernamental para el área de normativa y supervisión del mercado, se consideran también acciones de fortalecimiento de la protección al consumidor, lo que a su vez refleja la fuerte relación que en la visión gubernamental existe entre estos dos ámbitos.

³⁷ Plan de Gobierno 2004 -2009, Ministerio de Economía [en línea] (www.minec.gob.sv).

³⁸ El plan de trabajo gubernamental en materia de normativa para la competencia en el quinquenio mencionado se encuentra incluido en el área denominada “Normativa y Supervisión del Mercado: oportunidades para todos” y considera las siguientes acciones: Apoyo a la aprobación de la Ley de Competencia y creación del ente encargado de su aplicación. Supervisión constante del funcionamiento de los mercados mediante elaboración de estudios permanentes y el monitoreo oportuno, con miras a evitar perjuicios al consumidor. Fortalecimiento de las superintendencias de Pensiones, del Sistema Financiero, de Telecomunicaciones y Electricidad, y de Valores, a fin de dotarlas de la capacidad técnica y de instrumentos que les permitan mantener una supervisión acorde al desarrollo de sus respectivos mercados y velar porque el precio de los servicios básicos no obedezca a manipulaciones o ineficiencias. Eliminación de barreras al comercio, con objeto de incrementar la competencia y, por ende, estimular una disminución de los precios de los bienes y servicios al consumidor.

En materia de política de protección al consumidor, se destacan:

- a) La reconversión de la Dirección de Protección al Consumidor en una Defensoría del Consumidor, dotándola a su vez de equipo, recursos humanos y financieros adecuados.
- b) Revisión y actualización de la Ley de Protección al Consumidor, para que su accionar esté acorde al desarrollo y combate de nuevas prácticas de defraudación y que los instrumentos legales y sanciones a su alcance sean efectivos.
- c) Acercamiento de los servicios de la Oficina de Defensoría del Consumidor a la población, ampliando los puntos de atención en el interior del país y fortaleciendo y/o estableciendo nuevos mecanismos para facilitar las denuncias.

2. Funcionamiento de la competencia en mercados que ofrecen servicios de utilidad pública

Para muchos países de América Latina la experiencia con las empresas del Estado —precios políticos que no reflejaban costos económicos, baja calidad y cobertura en los servicios y regulaciones excesivas en el mercado— fue un aspecto importante que contribuyó a impulsar reformas orientadas a disminuir la intervención del Estado y a aumentar el papel del mercado.

Entre los ejes centrales del proceso de liberalización económica impulsado en El Salvador en la última década del siglo XX, estuvieron los procesos de privatización, desregulación y apertura. Como resultado el Estado dejó de prestar algunos servicios y, en sustitución, las empresas privadas pasaron a ofrecerlos. Como parte del proceso de transformación, también se constituyeron nuevos entes reguladores para la administración, por ejemplo, el de la prestación de servicios de electricidad y telecomunicaciones.³⁹

Promover la mayor competencia posible en los mercados es una de las herramientas principales con que cuenta el Estado para asegurar la provisión de bienes y servicios de mejor calidad a precios “razonables”. Un mecanismo para lograrlo es que los entes reguladores estén facultados, por ejemplo, para tomar medidas conducentes a restringir la posibilidad de que las empresas utilicen posiciones dominantes para obtener ventajas injustificadas que perjudiquen a los consumidores.

Los resultados obtenidos en el funcionamiento de la competencia han sido diversos. No obstante las mejoras logradas en la prestación de servicios de telecomunicaciones y energía, incluido un acceso más expedito a los servicios de telefonía fija, los consumidores se quejan de las altas tarifas⁴⁰ y de la falta de regulación efectiva por parte del gobierno. En la telefonía celular ha habido un incremento significativo en la competencia y los precios de los servicios han sido decrecientes e inferiores a los ofrecidos en la mayoría de los países del área. En otros sectores, como el de las distribuidoras de energía eléctrica, el número de empresas que participan en dicha actividad se ha reducido significativamente.

Según algunos expertos, los principales problemas que surgen de las privatizaciones y de la desregulación del mercado provienen de la debilidad institucional de los entes reguladores,⁴¹ manifestándose principalmente en que las funciones y facultades de los entes reguladores distan

³⁹ Las principales funciones y responsabilidades de las entidades reguladoras sectoriales se presentan en el anexo IV.

⁴⁰ Sería interesante analizar las causas del incremento en las tarifas, para saber, por ejemplo, si el alza en las de electricidad se debe a un aumento en los costos de generación, a mayores impuestos o a un incremento en la tasa de rentabilidad.

⁴¹ Para otros, la debilidad de los entes reguladores se debe principalmente a la concepción con que se hizo las privatizaciones durante la década pasada: dejar lo más libre posible las manos de los operadores privados para que introdujeran por su propia iniciativa y responsabilidad los beneficios del mercado. En segunda instancia se consideró la vía de la regulación para resolver problemas como prácticas restrictivas de la competencia y conflictos de interés entre consumidores cautivos (no hay opciones) y empresas privadas monopólicas.

mucho de las requeridas para que éstos puedan cumplir adecuadamente con su papel de crear las condiciones para fomentar el desarrollo de mercados competitivos.

Por ejemplo, la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Pensiones, no tienen poder de decisión en la aprobación de fusiones y adquisiciones. Las fusiones son un instrumento muy útil para que las empresas puedan posicionarse mejor en el mercado, ahorrar costos y aumentar la eficiencia. Desde la perspectiva de la globalización, desempeño competitivo y estrategia empresarial de crecimiento, son operaciones legítimas; incluso podrían ser imperativas y convenientes. Sin embargo, los entes reguladores deberían tener la facultad de tomar las medidas necesarias para evitar o disminuir el impacto anticompetitivo de las fusiones y adquisiciones.

Como se verá con más detalle posteriormente (capítulo IV), el sector de las empresas distribuidoras de energía eléctrica ha experimentado en los últimos años, mediante fusiones y adquisiciones, una disminución significativa de la competencia.⁴² Por otra parte, no ha habido inversión de nuevas empresas en dicho sector, por lo que la mayoría de los consumidores salvadoreños tiene acceso únicamente a un distribuidor de energía eléctrica.

Las dificultades de los entes reguladores para asumir activamente su papel de regulador también podrían estar relacionadas con la falta de independencia y coordinación institucional de estos entes. Un ejemplo palpable de ello es que durante los nueve años de vigencia de la Ley de creación de la SIGET, ningún Superintendente de Electricidad ha podido concluir el período para el cual ha sido electo.⁴³

Con respecto a la coordinación institucional en El Salvador, al igual que en la mayoría de países de América Latina, a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Competencia, uno de los mayores desafíos será la articulación de la política de competencia con los instrumentos regulatorios sectoriales aplicados particularmente en las áreas de servicios públicos, servicios financieros y servicios de defensa del consumidor (Moguillansky y Silva, 2004).

La ley de competencia únicamente se refiere a la necesidad de un vínculo entre la autoridad de competencia y los entes reguladores, en dos circunstancias específicas.

El artículo 14, en su literal h), concede a la Superintendencia de Competencia la atribución de informar a los entes reguladores sectoriales sobre conductas anticompetitivas derivadas del marco regulatorio de dichos entes, a efecto de que éstos tomen las medidas correspondientes.

El artículo 36 de la ley de competencia establece que cuando las concentraciones económicas sean promovidas por agentes económicos sujetos a la fiscalización de la Superintendencia del Sistema Financiero, Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones, Autoridad de Aviación Civil o la Autoridad Marítima Portuaria, la Superintendencia de Competencia deberá emitir opinión sobre la procedencia de dicha operación, la cual tendrá carácter vinculante para el ente fiscalizador.

⁴² La ley general de electricidad no contempla la figura de una fusión entre empresas distribuidoras de energía. Como la Constitución señala claramente en su artículo 8 que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe, no existe prohibición o restricción legal para evitar que siga aumentando la concentración en el sector de la distribución de energía eléctrica.

⁴³ Hasta noviembre de 2005 ha habido cinco Superintendentes de la SIGET. El artículo 10 de la ley establece que los directores durarán siete años en sus funciones, y podrán ser reconfirmados o reelectos en sus cargos. Decreto 808, *Diario Oficial* N° 189, tomo 333, 9 de octubre de 1996.

3. Los tribunales de justicia y la defensa de la competencia

Los tribunales de lo mercantil son los que conocen los casos de “limitaciones de la actividad mercantil” llevados al sistema judicial, y de éstos, la totalidad de los casos se tipifican como prácticas de competencia desleal y son juzgados sobre la base de lo estipulado en los artículos 487 al 497 del Código de Comercio. De estos casos, los más frecuentes corresponden al uso indebido de marcas, falsificación de productos, falsificación de envases, y desviación fraudulenta de clientela.

A solicitud de la parte demandante, el juez puede dictar una orden provisional de cese de los actos de competencia desleal, siempre que el demandante rinda una fianza establecida por el juez para resarcir daños y perjuicios en caso de que no se llegara a comprobar la existencia de una práctica de competencia desleal.⁴⁴

Los juzgados de lo mercantil emiten sus resoluciones con base en las pruebas aportadas por la parte demandante, las cuales son verificadas mediante inspecciones o peritajes, pero sin que el juez ordene la realización de investigaciones especializadas.⁴⁵

Una evaluación general de la capacidad institucional que presenta actualmente el sistema judicial salvadoreño para atender las demandas en materia de competencia desleal indica rezagos importantes en los procesos.⁴⁶

La situación de los tribunales mercantiles coincide con el estado general del sistema judicial salvadoreño en materia no penal: los casos civiles suelen demorar entre tres y cuatro años; desde la presentación de la demanda hasta la sentencia, los jueces dedican la mayor parte de su tiempo al desempeño de labores administrativas; los casos se manejan de forma inadecuada, faltan estadísticas judiciales, y los procedimientos de ejecución son lentos (Banco Mundial, 2003:23).

Según algunos conocedores del tema, las prácticas anticompetitivas más comunes en El Salvador se pueden tipificar como de competencia desleal.⁴⁷ Generalmente se entiende por competencia desleal uno o varios actos individualizados dirigidos a una empresa en particular. Para satisfacer las pretensiones de los afectados por dichas prácticas, es indispensable seguir procesos contenciosos en un gran número de casos, y cada caso afecta a un agente económico en particular. Por ello es muy probable que la mayoría de las conductas que el Código de Comercio califica como “competencia desleal” seguirán siendo atendidas por los tribunales de lo Mercantil.⁴⁸

Por otra parte, las prácticas anticompetitivas que serán el centro principal de atención de la Superintendencia, como los problemas monopolistas de competencia (prácticas horizontales y verticales), son de naturaleza diferente a la de los problemas tradicionales de competencia desleal; y para resolver esto, la Superintendencia deberá seguir un proceso administrativo enfocado en el interés general y no en el interés particular. En ese marco de referencia, la tipicidad de la conducta

⁴⁴ En los casos en que se determina la existencia de este tipo de prácticas, el juez ordena el cese de los actos, las medidas necesarias para impedir la consecuencia y/o para evitar su repetición y determina el resarcimiento de daños y perjuicios. En los casos en que se comprueba reincidencia del infractor, el juez puede proceder a la cancelación de la matrícula de comercio.

⁴⁵ Si en el transcurso de un juicio el juez de lo mercantil advierte hechos que puedan constituir un delito, como prácticas desleales “dolosas”, el juez que conoce del caso debe informar a la Fiscalía para que tome las medidas pertinentes y se inicie un proceso con base en lo estipulado en el Código Penal.

⁴⁶ Así, por ejemplo, los tribunales de lo mercantil se encuentran actualmente saturados de juicios de ejecución de empresas comerciales y bancarias que ha dado origen a una mora judicial y que no aseguran agilidad en los juicios en materia de competencia. Por otra parte, se reconoce que la mayoría de los jueces mercantiles no están preparados para desenvolverse en el área de competencia desleal, ya que han sido formados en otras áreas y/o tienen una experiencia profesional distinta.

⁴⁷ Se considera competencia desleal la realización de actos encaminados, por ejemplo, a atraer consumidores con engaños y a perjudicar directamente a otros comerciantes, entre otros, por el uso indebido de nombres comerciales y propagación de noticias capaces de desacreditar los servicios de una empresa.

⁴⁸ Es muy probable que la situación de los tribunales mercantiles no se mejorará o resolverá con la entrada en vigencia de la ley de competencia, ya que los afectados por dichas prácticas usualmente tendrán que recurrir a los tribunales de lo mercantil para obtener la cesación de la competencia desleal y obtener resarcimiento del daño causado.

anticompetitiva será determinante para establecer las competencias de las entidades fiscalizadoras del Estado.

La resolución de la Superintendencia que impone sanción admite recurso de revisión ante el mismo Consejo de la Superintendencia, además de que estas resoluciones pueden ser apeladas ante la Sala de lo Contencioso y Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Por excepción, también puede apelar ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Se espera que parte de los casos sean resueltos por la Superintendencia, sin necesidad de que los agentes económicos afectados por la resolución interpongan un recurso judicial. Por ejemplo, es probable que en parte de los casos en que la multa por la práctica anticompetitiva no sea considerable, los agentes económicos perjudicados por la sanción desistan de presentar un recurso judicial, ya que los costos adicionales que ello implica podrían ser significativos (costos de abogados, entre otros). Por otra parte, es de esperarse que en aquellos casos en que la resolución de la Superintendencia indique que el daño causado por la práctica anticompetitiva es grave y la multa sea cuantiosa, los agentes económicos afectados por la decisión podrían utilizar todos los recursos a su alcance.⁴⁹

⁴⁹ Presentar un recurso ante la Corte Suprema de Justicia conlleva costos difíciles de establecer a priori, ya que la Corte no tiene un plazo perentorio para dictaminar. Existen ejemplos en la jurisprudencia salvadoreña de casos en que la Corte resuelve en forma oportuna y en un período razonable, mientras que en otros puede dilatar varios años. En ese sentido, al presentar un recurso no se puede saber a priori en cuanto tiempo se tendrá el dictamen de la Corte.

III. Principales problemas de competencia en la economía salvadoreña: una evaluación desde los principales sectores económicos

1. Transporte aéreo

a) Taca International Airlines, S. A.

“En 1963, el Señor Ricardo Kriete, destacado hombre de negocios salvadoreño, adquirió la participación a Waterman Steamship en Taca International Airlines, S. A. A principios de 1980 se inició una nueva era en la historia de Taca, al consolidar la gran mayoría de sus acciones en manos de accionistas privados salvadoreños. Posteriormente, en 1983 trasladó la base de operaciones y mantenimiento a El Salvador y se implementó una nueva estructura administrativa y comercial” (Taca, 2004: 39).

Taca International Airlines, S. A. vuela a 19 ciudades en Centroamérica y los Estados Unidos a través de su *hub* de operaciones

en San Salvador. La principal ruta de esta línea aérea es Norteamérica-Centroamérica (para mayor detalle de las rutas, véase el cuadro 1 del anexo V).⁵⁰

b) Alianzas con otras aerolíneas

Taca mantiene acuerdos de código compartido e interlíneos con las principales aerolíneas del mundo a fin de brindar a los pasajeros mayores alternativas de conexiones a diferentes destinos del mundo. Tiene acuerdos de código compartido con American Airlines, Air France y Copa. Las aerolíneas con las que mantiene acuerdos interlíneos son: KLM, British Airways, Alitalia, Varig, Delta y Mexicana, entre otras.

c) Tipos de clientes

Según la empresa: “Los tres principales mercados de clientes que usan los servicios de Taca son: viajeros que visitan a familiares y amigos, mercado que incluye mayormente a los inmigrantes de América Latina que residen en Estados Unidos. Viajeros de negocio: recientemente Taca ha experimentado un crecimiento en este mercado como resultado, por ejemplo, de la estabilidad política y la integración regional. Viajeros de placer: durante los últimos años Centroamérica se ha convertido en un destino de turistas de Estados Unidos, Europa, y Sudamérica. Taca se ha enfocado en servir a este mercado, brindando vuelos a las distintas ciudades de interés turístico en los países centroamericanos.

Del total de pasajeros transportados por Taca, aproximadamente 40% son viajeros que visitan a familiares y amigos, 35% son viajeros de negocio y 25% son viajeros de placer. En la ruta Norteamérica-Centroamérica la distribución cambia: 60% son viajeros que visitan a familiares y amigos, 15% son viajeros de negocio y 25% son viajeros de placer” (Taca, 2004: 49).

d) Compañías de transporte aéreo de Centroamérica

Existen en Centroamérica 188 aeropuertos, la mayoría para vuelos internos. De éstos, según expertos en el tráfico aéreo, aproximadamente 50 están en capacidad de recibir aviones ligeros, con movimientos de pasajeros y de cargas de alguna importancia. El resto puede recibir avionetas que realizan vuelos internos, incluidos los que tienen como destino o son originarios de regiones rurales sin acceso por carretera. Lo más probable es que no existan más de 10 con movimientos de carga y de pasajeros de interés comercial con naves ligeras.⁵¹

Por otra parte, en Centroamérica, incluyendo Belice y Panamá, se ha asignado un total de 53 códigos a empresas dedicadas al transporte aéreo de pasajeros y mercancías. De las 53 empresas que operan en Centroamérica, 10 corresponden a integrantes del Grupo Taca, aerolíneas para vuelos internacionales e intracentroamericanos, y cinco para vuelos internos. Con la excepción de Copa Airlines, S. A., el otro consorcio importante en el Istmo Centroamericano, las demás aerolíneas de transporte de pasajeros son pequeñas. Por otra parte, COPA, a diferencia del Grupo Taca, no cuenta con líneas para el transporte interno exclusivamente. Las otras compañías independientes se concentran en el mercado interno y las regiones fronterizas, como Maya Island Air de Belice, que además del mercado interno tiene vuelos a Guatemala, y Travelair de Costa Rica, que lleva a distintos puntos de ese país (véase el cuadro 2 del anexo V).

⁵⁰ Las ciudades a las que vuela Taca en Latinoamérica son: Ciudad de Belice, La Ceiba (codeshare), Ciudad de Guatemala, Managua, México, D. F., Ciudad de Panamá, San José, San Pedro Sula, Roatán, y Tegucigalpa. En Estados Unidos, Taca vuela a las siguientes ciudades: Boston, Dallas, Houston, Los Ángeles, Miami, New Orleans, New York, San Francisco y Washington D.C.

⁵¹ Códigos de Aerolíneas [en línea] (<http://www.airlinecodes.co.uk/>).

e) Estructura organizativa del Grupo Taca⁵²

El Grupo Taca es una alianza comercial en la cual participan varias líneas centroamericanas, incluyendo Líneas Aéreas Costarricenses, S. A. (LACSA), Taca International Airlines, S. A., Taca de Honduras, S. A. de C. V., Aviatega, S. A. y Nicaragüense de Aviación, S. A. (NICA).

f) Posición de mercado

Según las entrevistas realizadas (véase el anexo VI), no existe en El Salvador ninguna barrera de entrada a nuevas compañías, ni tampoco existen limitaciones a la inversión extranjera para establecer líneas aéreas en ese país: los inversionistas reciben trato nacional en lo relativo a la inversión en líneas aéreas salvadoreñas y no hay límite para el acceso al mercado bajo la modalidad de presencia comercial. El Salvador, además, ha suscrito un acuerdo intrarregional de "Cielos abiertos", que designa el uso de los aeropuertos de la región como de cabotaje para las líneas aéreas centroamericanas.⁵³

No obstante la ausencia de barreras legales a la libre entrada de líneas aéreas a El Salvador y Centroamérica, en general, la capacidad de las líneas aéreas extrarregionales para competir en la prestación de servicios aéreos entre los países centroamericanos y de otros países a Centroamérica está supeditada a las ventajas que obtiene el grupo Taca en el transporte intracentroamericano, especialmente a partir del acuerdo intrarregional de cielos abiertos.⁵⁴ Por ejemplo, las líneas aéreas de Estados Unidos no pueden realizar operaciones de cabotaje de pasajeros entre los países centroamericanos. Asimismo, el acceso directo de aerolíneas no centroamericanas a aeropuertos de centros turísticos, como Flores (Guatemala) y Liberia (Costa Rica), es limitado.

De acuerdo con entrevistas a personas conocedoras del tema, pese a la liberalización mundial en los servicios de transporte, incluyendo los acuerdos de "Cielos abiertos", la posición de proteger a las líneas nacionales sigue siendo una práctica común.

Por ejemplo, "la posición estadounidense, en la firma de casi medio centenar de acuerdos bilaterales y de un compromiso multilateral con los socios en el APEC, apunta a la supresión de toda limitación de la capacidad conjuntamente con otros componentes adicionales, como ser competencia comercial, desregulación tarifaria, libertad en la elección de los puntos de acceso, pero siempre manteniendo reserva en cuanto a la concesión del cabotaje".⁵⁵

Con respecto a la explotación de cabotaje, muchos países mantienen una política restrictiva, que hasta 2006 no había sido modificada. Así como un vuelo de American Airlines que viene de Miami y hace escala en Guatemala no puede recoger pasajeros en Guatemala y llevarlos a El Salvador, un vuelo del Grupo Taca de Guatemala a Washington D. C., con escala en Miami, no puede recoger pasajeros en Miami y llevarlos a Washington D. C.

Uno de los efectos negativos importantes para los pasajeros, relacionado con la poca competencia en el mercado de pasajeros en el transporte intracentroamericano, es el alto costo de las tarifas aéreas. Hasta principios de 2004, era más caro un pasaje aéreo de El Salvador a Costa Rica, con una distancia de 659,9 kilómetros del Aeropuerto Internacional de El Salvador (Comalapa) al aeropuerto Internacional de Costa Rica (Tobías Bolaños), que un pasaje de Comalapa a Miami Internacional (1.650,9 kilómetros). En un esfuerzo por estimular la demanda de los viajes de vacaciones y negocios entre los países de Centroamérica, el Grupo Taca anunció, en marzo de 2004,

⁵² Véase la figura 1 del anexo V.

⁵³ Por otra parte, El Salvador ha suscrito acuerdos bilaterales de libertad del espacio aéreo con Estados Unidos, Chile, España y Reino Unido. Las licencias para los espacios de aterrizaje se conceden bajo el principio de reciprocidad, siguiendo el Convenio de Chicago.

⁵⁴ A diferencia de la fórmula tradicional que implica la regulación negociada de capacidades, de rutas y de acceso a los mercados entre los países, sobre la base de una reciprocidad real y efectiva, cuidando el "quid pro quo", los cielos abiertos consisten en la liberación total de la administración de los derechos de tráfico y asuntos complementarios, tales como precios, por ejemplo.

⁵⁵ Fuente: [Associação Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial](http://www.sbda.org.br/revista/Anterior/1762.htm) [en línea] (www.sbda.org.br/revista/Anterior/1762.htm).

un programa de reducción de tarifas “Centro América fácil”. Antes del programa, según Enrique Beltranena, Vicepresidente ejecutivo de Taca, los costos de los pasajes intracentroamericanos eran, en promedio, de 400 dólares y para algunos destinos de 600 dólares. A partir de marzo de 2004, los pasajes se redujeron hasta en 40%.⁵⁶

Por otra parte, el mercado Norteamérica-Centroamérica, contrario a lo que sucede en el mercado intracentroamericano, es altamente competitivo,⁵⁷ en especial a partir de 1998. Según Taca, “en 1998, las operaciones de Taca fueron afectadas negativamente debido a factores externos. Ciertos países de Centroamérica firmaron un acuerdo de cielos abiertos con Estados Unidos, que consecuentemente causó la entrada de más competidores y por ende el incremento de oferta de sillas en la región. Como reacción a la fuerte competencia, Taca tomó la estrategia de defender sus mercados con la consecuente baja en tarifas y disminución de márgenes. Durante 1998, la tarifa promedio de Taca se redujo en 8%, pero el efecto fue contrarrestado por un incremento de 7,3% de pasajeros transportados” (Taca, 2004: 46).

Según los expertos en el mercado de pasajeros en Estados Unidos, el incremento en el precio del combustible, así como la mayor competencia, las dificultades en trasladar en su totalidad los aumentos en los costos a los consumidores y el miedo al terrorismo, se conjugaron para que el sector de aerolíneas atravesara su período más crítico en muchas décadas.

En particular, el mercado del tráfico aéreo de pasajeros en Estados Unidos es altamente competitivo. Las últimas víctimas de la competencia, según el *New York Times* del 14 de septiembre de 2005, han sido Northwest y Delta, que están en proceso de acogerse a la ley de quiebra (concurso de acreedores), la cual permite a las empresas diseñar planes de reorganización y operar bajo protección judicial. Eso implica que cuatro⁵⁸ de las siete aerolíneas más grandes de Estados Unidos estarán operando bajo protección judicial.⁵⁹ La situación crítica de las aerolíneas estadounidenses, incluyendo la potencial quiebra de algunas de las mayores aerolíneas, podría llevar a la industria a más fusiones y a una mayor concentración en Estados Unidos.

Ése es el contexto global en el cual opera el Grupo Taca. Por otra parte, ante la mayor competencia en el mercado de pasajeros Norteamérica-Centroamérica, podría esperarse que las ganancias por pasajero del Grupo Taca sean mucho más altas en el mercado intracentroamericano que en la ruta Norteamérica-Centroamérica y, en particular, que las ventajas competitivas que tiene en dicho mercado, otorguen al Grupo Taca mayor campo de maniobra para proteger su participación en el mercado Norteamérica-Centroamérica, compitiendo vía precio y servicio con las grandes líneas aéreas estadounidenses, mucho más grandes que la empresa centroamericana.⁶⁰

⁵⁶ Por ejemplo, mientras que a principios de 2004 el precio del pasaje de San Salvador a San José era cercano a los 600 dólares, en septiembre de 2005 el costo era de 375 dólares si se compra siete días antes del viaje, y de 282,85 dólares si se compra 15 días antes del viaje.

⁵⁷ Los viajeros que vienen de Norteamérica a Centroamérica tienen más opciones sobre qué aerolínea usar y están mejor informados sobre los precios; por eso las tarifas de las aerolíneas son bastante similares. En particular, con el uso más generalizado de Internet en Norteamérica, es más fácil que los pasajeros puedan estar informados de las tarifas que ofrecen las diferentes aerolíneas. Asimismo, según comentarios de viajeros frecuentes, si una aerolínea disminuye significativamente las tarifas, las otras también lo hacen.

⁵⁸ Según Standard and Poor's Rating Services, las cuatro aerolíneas representan 50% de los asientos disponibles en las aerolíneas estadounidenses.

⁵⁹ Los problemas financieros de las líneas aéreas norteamericanas también limitan la competencia. Por ejemplo, según Daniel Thompson Consejero Comercial para la Oficina Regional Centroamericana de la Embajada de Estados Unidos, la línea aérea US Airways se fue del mercado Centroamericano, debido a problemas financieros y no porque se le bloqueó su acceso al mercado.

⁶⁰ En la actualidad la más pequeña, entre ellas, tiene un número de empleados y pasajeros que multiplica en más de 10 veces el del Grupo Taca.

2. Harina de trigo

El mercado de harinas de trigo presenta una característica duopólica: existen dos empresas (Molinos de El Salvador-MOLSA y Harinas de El Salvador-HARISA) que controlan las actividades de importación de trigo de producción de harina, además de una distribución nacional con una clara segmentación geográfica (véase el cuadro 3 del anexo V).

Esta estructura de mercado ha sido favorecida por la existencia de barreras de entrada al mercado de las harinas, provenientes de la aplicación del Reglamento de Importación de Trigo y Harinas de Trigo, el cual data de 1951, y contiene disposiciones que refuerzan la concentración en este mercado.

Como parte del proceso de desgravación arancelaria y apertura regional que se llevó a cabo en Centroamérica de forma paralela a la negociación del DR-CAFTA, el Consejo de Ministros de la Integración Económica (COMIECO) acordó eliminar a partir de enero de 2003 el pago de aranceles al comercio de harina de trigo en la región. Esta desgravación arancelaria tuvo como uno de sus principales efectos el aumento del comercio de harina con Guatemala (exportaciones e importaciones),⁶¹ pero sin efectos positivos para los consumidores, en la medida en que los precios se mantuvieron constantes e inclusive se elevaron después de la desgravación arancelaria, tal como suele ocurrir en mercados en donde la estructura del mercado no permite el funcionamiento de la competencia.

Para contrarrestar este comportamiento de los precios en el mercado de la harina, se aprobó en el mes de diciembre una medida para proteger a la industria panificadora del país, permitiendo la adquisición de harina a menores costos, para lo cual se liberalizaron, entre el 1 de enero y el 12 de diciembre de 2004, las importaciones de harina de trigo provenientes de México, a efecto de asegurar en el mercado interno el adecuado suministro de dicho insumo a precios competitivos.⁶² Contrario a lo esperado, pese a la liberalización de la importación de harina de trigo, las importaciones disminuyeron en 2004 (véase el cuadro 4 del anexo V).

En virtud de que las empresas más importantes en la producción, comercialización y distribución siguen siendo HARISA y MOLSA, es difícil establecer en el mediano plazo el posible impacto de la profundización de la liberalización en la importación de harina de trigo, tanto en los precios como en la competencia en el mercado de harinas.

Los principales compradores de harina son las panaderías. De acuerdo con estimaciones de algunos empresarios que formaban parte de la Asociación Salvadoreña de la Industria de la Panificación (ASIP),⁶³ existen aproximadamente 22.000 panaderías en El Salvador, en su mayoría artesanales (90%), y difícilmente con capacidad para importar harina de trigo o poder negociar acuerdos preferenciales para el suministro de este producto. Según entrevistas con empresarios que anteriormente pertenecieron a la ASIP, ellos tenían, como Asociación, más poder de negociación con MOLSA y HARISA y podían lograr mejores precios; individualmente no lo pueden hacer. Por otra parte, con relación a la importación de harina de trigo, los empresarios mencionaron que individualmente han importado harina de trigo de México y Guatemala; sin embargo, la calidad no ha sido muy buena y prefieren comprar a MOLSA y HARISA.

⁶¹ La mayor parte de las importaciones de harina registradas en 2003 provenían del mercado guatemalteco (80%).

⁶² Decreto Legislativo N° 230, publicado en el *Diario Oficial* del 19 de diciembre de 2003.

⁶³ La ASIP congregó en el pasado a un grupo importante del sector, pero desde hace algunos años dejó de operar.

3. Azúcar

A fines del año 2000, el sector azucarero enfrentaba una serie de dificultades, entre las cuales destacaban la caída del precio mundial del producto y el incumplimiento de cuotas de venta interna por parte de un ingenio, lo cual contribuyó a deprimir el precio interno del azúcar. Frente a esta situación, se aprobó la Ley de Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador,⁶⁴ con objeto de regular las relaciones entre los ingenios y entre éstos y los productores de caña de azúcar. Esta ley otorga al Ministro de Economía y al Ministro de Agricultura la facultad de establecer los precios máximos del azúcar para el mercado interno.⁶⁵

Asimismo, esta ley establece la creación del Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera, integrado por los ministros de Economía y de Agricultura, tres representantes de los ingenios y tres representantes de las gremiales de productores. Con base en la participación histórica de cada ingenio en la producción de azúcar y en estimaciones de demanda interna y externa, el Consejo se encarga de asignar la cantidad de azúcar que puede vender cada uno de los ingenios en el mercado nacional y en el mercado preferencial cada año. La ley no contempla la asignación de contingentes a los productores extranjeros de azúcar para abastecer el mercado nacional.

En promedio, en 2004 El Salvador exportó azúcar sin refinar a un precio de 6,7 centavos de dólar por libra, siendo su principal cliente Rusia,⁶⁶ mientras que el precio interno del azúcar refinada era del orden de 31,6 centavos de dólar por libra al consumidor, y aproximadamente de 28 centavos de dólar por libra al por mayor.⁶⁷ Ello refleja que tanto los consumidores como las empresas convertidoras del azúcar están subsidiando la producción y la exportación de azúcar.⁶⁸

El sector azucarero se beneficia de un alto nivel de protección, con aranceles nominales de 40%; además, para importar azúcar al país se tiene que contar con la autorización del Ministerio de Economía (MINEC), el cual es otorgado solamente si éste detecta la existencia de escasez en el mercado y si el azúcar a importar cumple con el requisito de estar fortificada con vitamina "A". Esto significa en la práctica, para la Asociación Salvadoreña de la Industria de Convertidora de Azúcar (ASICA), una barrera no arancelaria, ya que el MINEC no le da el permiso para importar el azúcar y además, según ellos, la inclusión de la vitamina A incrementa los costos del azúcar, y las cualidades que puede tener la vitamina A se pierden en el proceso de transformación.⁶⁹

Para ASICA, que cuenta con 50 socios, de todo el espectro (empresas grandes, medianas y pequeñas) que utiliza el azúcar como materia prima para producir, entre otros, confites, chocolates y bebidas gaseosas, el proteccionismo brindado al sector azucarero genera distorsiones en la economía. En particular, según ASICA, los subsidios ponen en desventaja a la industria local frente a las importaciones; un país de escasos recursos como El Salvador, que intenta competir en un

⁶⁴ Decreto Legislativo N° 490, publicado en el *Diario Oficial* del 17 de agosto de 2001.

⁶⁵ El sector azucarero representa uno de los más influyentes en el diseño de política económica en El Salvador, influencia ejercida principalmente por conducto de las centrales azucareras (ingenios). Con dicha ley se han consolidado los beneficios que el sector azucarero ha gozado por muchos años. La protección al sector azucarero ha permitido mantener precios relativos internos que incentivan a incrementar la producción de azúcar, independientemente del comportamiento de los precios internacionales.

⁶⁶ Aproximadamente 9% del total de las exportaciones se destinó al mercado preferencial de Estados Unidos.

⁶⁷ En 2004, aproximadamente 52% de la producción se exportó, y 48% fue para consumo interno.

⁶⁸ Para información histórica del sector, véase el cuadro 5 del anexo V.

⁶⁹ De acuerdo con sus estimaciones, si pudieran importar el azúcar, incluyendo el arancel de 40%, fletes y otros, ellos podrían comprar azúcar entre 13 y 14 dólares por quintal (100 libras); sin embargo, tienen que pagar un precio interno que oscila entre los 28 y 29 dólares. Las empresas que importan grandes cantidades de azúcar, lo hacen a precios preferenciales, con descuentos de 8 a 10 dólares por quintal.

mundo globalizado, no se puede dar el lujo de incurrir en favoritismos sectoriales o individuales y promover la ineficiencia en la utilización de recursos escasos.⁷⁰

Según expertos, el azúcar es uno de los productos agrícolas con mayores distorsiones en el mercado mundial. Los gobiernos de casi todos los países productores intervienen en el mercado. Los países productores más grandes, como Brasil, Australia y Tailandia, así como los países con mayores subsidios, hacen un *dumping* en el mercado mundial de este producto. Como resultado de ello, el llamado precio mundial del azúcar ha sido aproximadamente la mitad del precio promedio de la producción.⁷¹ De acuerdo con estimaciones del International Sugar Journal (ISJ) en el período 1983 a 1998 (16 años), el precio promedio en el mercado mundial por una libra de azúcar ha sido de 9,52 centavos de dólar, mientras que en el mismo período, el costo promedio de producción en el ámbito mundial fue de 16,26 centavos por libra. Para el ISJ el tema del subsidio del azúcar debería considerarse un problema mundial y buscar una solución global enmarcada en la Organización Mundial del Comercio (OMC). (Véase Schatan y Ávalos, 2003).

4. Arroz

En el mercado del arroz está vigente, desde agosto de 2000, el Convenio Permanente para la Comercialización del Arroz en Granza Nacional, como un acuerdo privado entre la Asociación Salvadoreña de Beneficiadores de Arroz (ASALBAR) y las asociaciones de productores de arroz.⁷²

El convenio tiene por objeto establecer mecanismos de comercialización del arroz en granza a fin de asegurar un suministro regular a precios predecibles y aceptables para productores e industriales, incentivando el consumo de la producción nacional y garantizando el abastecimiento a precios estables para el consumidor.⁷³

Actualmente sólo participan 16 empresas beneficiadoras de arroz, miembros de ASALBAR, con capacidad para cumplir las condiciones técnicas establecidas en el convenio.⁷⁴ Estas empresas desarrollan todas las funciones, desde la compra tanto en la bolsa como directamente a los agricultores, hasta el procesado de la granza, la comercialización y la importación.⁷⁵

⁷⁰ Según ASICA, dependiendo del tipo de producto, el peso del azúcar como materia prima puede oscilar de aproximadamente 30% para algunas bebidas y jugos, a más de 50% para ciertos tipos de confites y chocolates. La combinación de bajos aranceles, bajos precios internacionales del producto y altos costos internos ha incentivado las importaciones de productos como las bebidas gaseosas, confites y chocolates, cuyo contenido de azúcar es alto. En los últimos cinco años, en el sector bebidas, confites y chocolates, las importaciones de algunos productos aumentaron entre 35% y 100%. Este incremento podría explicarse, en gran medida, por la pérdida de competitividad de la industria nacional, en un ambiente de bajos precios internacionales del azúcar y altos costos internos del producto.

⁷¹ [En línea] (www.internationalsugarjournal.com, 2004, Vol. 106).

⁷² Ministerio de Economía, Convenio Permanente para la Comercialización de Arroz en Granza Nacional, Nueva San Salvador, 2000.

⁷³ Mediante este convenio, los industriales dedicados al beneficiado de arroz se comprometen a adquirir el producido nacionalmente, a precios más altos que los pagados al arroz importado, para así tener derecho a importar arroz, usualmente estadounidense, exento de pagos de aranceles. Para ello, el convenio establece que en el mes de abril de cada año ambas partes deben ponerse de acuerdo sobre el precio mínimo del quintal del producto. Una vez definidos estos precios, las operaciones de compra y venta deben realizarse a través de la Bolsa de Productos Agropecuarios (BOLPROES). El acuerdo establece que al agotarse la producción nacional de arroz ofrecida en la bolsa agropecuaria, los beneficiadores de arroz tendrán derecho a que el gobierno les conceda una licencia para importar grano libre de aranceles por un valor igual al porcentaje de la producción nacional que cada empresa beneficiadora adquirió en la bolsa. Así, si una empresa adquirió en la bolsa 10% de la producción local, tendrá derecho a introducir al país, libre de aranceles, el mismo porcentaje, calculado sobre el déficit anual. En el año 2004, las importaciones de arroz provenientes de Estados Unidos amparadas en este convenio ascendieron a 67.000 toneladas.

⁷⁴ Las especificaciones técnicas deben cumplirlas tanto los productores de arroz (porcentaje de humedad, calidad, entre otros) como los industriales (maquinaria moderna de molinado y secado).

⁷⁵ Las empresas no participantes en el acuerdo pueden abastecerse de arroz en el mercado interno o con importaciones, mediante un arancel de 40%.

En teoría, este convenio debería ser un incentivo para aumentar la producción nacional de arroz y la superficie sembrada. Sin embargo, en la práctica no ha tenido el impacto esperado, ya que la producción nacional ha seguido disminuyendo y las importaciones de arroz han continuado creciendo (véase el cuadro 6 del anexo V). En ese marco, se estima que para 2004 la producción nacional abasteció únicamente 22% del mercado nacional.⁷⁶

El convenio sí ha generado una posición de ventaja a los industriales que forman parte del convenio, principalmente a partir de la posibilidad de importar arroz libre de gravámenes, a un precio menor que el interno, con relación a las empresas beneficiadoras que no califican para participar de este acuerdo.

Desde el punto de vista del DR-CAFTA, las posiciones en cuanto a las cuotas y el impacto en la producción nacional son encontradas. Mientras que algunos aducen que para el arroz las cuotas de los contingentes arancelarios, las medidas de salvaguardia y otros mecanismos como el FOCAGRO,⁷⁷ son adecuados para garantizar la producción nacional, otros, como el FUNDE, consideran que técnicamente el sector agrícola es un sector perdedor, ya que se pactó un libre acceso al finalizar el período de transición (FUNDE, 2004).

5. Cemento

La industria del cemento en El Salvador está compuesta actualmente por una sola empresa: Cementos de El Salvador S. A. (CESSA), la cual posee dos plantas de procesamiento y de distribución, con una capacidad de producción de 1,8 millones de toneladas de cemento anuales. Esta empresa forma parte del Grupo CESSA, también propietario de la empresa Bolsas de Centroamérica, fabricante de bolsas para empaquetar cemento, cal, fertilizantes y granos comestibles.⁷⁸

El comercio centroamericano de cemento está libre de aranceles (salvo en Costa Rica, donde cobra 1% de arancel a las importaciones centroamericanas de cemento), pero existe un arancel de 15% para importaciones provenientes de fuera de la región.

No obstante la apertura, el comercio de cemento entre los países de Centroamérica es limitado y principalmente transfronterizo, lo cual se explica a partir de la barrera natural al comercio de cemento, derivada de su elevado costo de transporte, pronta caducidad (de alrededor de un mes, dependiendo de condiciones climáticas y humedad del medio ambiente, entre otros) y su difícil almacenamiento (Avalos y Schatan, 2003). En el período 2000-2004, las importaciones registradas cubren en promedio aproximadamente 6% de la demanda interna. Por otra parte, en 2004 CESSA incrementó significativamente sus exportaciones (15% de su producción total), posiblemente como resultado de su consolidación estratégica con el grupo HOLCIM.⁷⁹

⁷⁶ El acuerdo tampoco ha generado mayores precios para la mayoría de los productores nacionales, ya que en la Bolsa Agropecuaria se comercializa menos de 40% de la producción nacional. Esto significa que la mayor parte de la producción es vendida por los productores a un precio inferior al precio de referencia pactado anualmente en el convenio.

⁷⁷ El FOCAGRO es un sistema de aportaciones de carácter privado cuyo objetivo es la captación de recursos financieros para el desarrollo de la competitividad de cadenas agroproductivas.

⁷⁸ Para conocer el comportamiento del sector en el último quinquenio, véase el cuadro 7 del anexo V.

⁷⁹ La consolidación y mejoras tecnológicas realizadas en las plantas de producción de cemento no se han reflejado en una disminución de los precios por tonelada métrica de dicho producto en El Salvador. Estos continúan, junto con los de Guatemala y México, entre los más altos en el ámbito mundial.

Según las entrevistas, para el sector construcción el cemento es un material estratégico, principalmente para las carreteras y viviendas de interés social que emplean una mayor proporción de cemento.⁸⁰ CESSA tiene sus canales de distribución bien establecidos: los constructores obtienen las entregas sin atrasos y otorgan crédito a los clientes preferenciales, así como menores precios y bonificaciones por los volúmenes comprados. De igual forma, desde que se amplió la capacidad instalada, el producto no ha escaseado y, hasta hace poco, debido en gran medida al aumento de los combustibles, los precios se habían mantenido estables.⁸¹

⁸⁰ Para una vivienda mínima, el costo de materiales, principalmente el del cemento, puede aproximarse a 30% del costo total de la vivienda.

⁸¹ Para los entrevistados, la presencia de CEMEX en El Salvador es limitada. Difícilmente puede ofrecerles los servicios que provee CESSA, cuyos precios son además similares. Por otra parte, según algunos conocedores del mercado, pareciera que no obstante el creciente comercio de cemento, todavía existe un pacto de caballeros en el nivel centroamericano de no “invadir” los mercados de otros productores.

IV. La dimensión internacional de la competencia y su impacto sobre las condiciones internas de competencia: fusiones y adquisiciones

En este capítulo se analiza el impacto que la dimensión internacional ha tenido y puede tener sobre la configuración de las condiciones de competencia en la economía salvadoreña y, en consecuencia, sobre las posibilidades de aplicación efectiva de la ley de competencia.

Las condiciones de competencia de la economía salvadoreña se han modificado sensiblemente a partir de la presencia de empresas multinacionales en la compra de empresas públicas, así como de un aumento reciente en las fusiones y adquisiciones.

En algunos sectores las empresas multinacionales han asumido progresivamente el control accionario de las empresas privatizadas, con una tendencia creciente a la concentración. Así, en el caso de la privatización de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, se formó el consorcio El Salvador Energy Holding, propiedad del grupo EDC de Venezuela.⁸² Posteriormente, en diciembre de 2004, la multinacional estadounidense AES compró el total de las acciones de

⁸² Este consorcio logró el control de 75% de la Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador (CAESS), que abastece a toda la capital y la zona norte del país, además del control de 89% de la Empresa Eléctrica de Oriente (EEO) y 98% de la Distribuidora de Usulután (DEUSEM).

El Salvador Energy Holding, como parte de una operación de reestructuración del grupo ADC de Venezuela, operación que se llevó a cabo sin el análisis u opinión previa del organismo regulador salvadoreño sobre los posibles efectos competitivos de esta operación.

La empresa CESSA se transformó en la única empresa productora de El Salvador, luego de adquirir la empresa Cementos Maya en 1993. En 1998 estableció una alianza estratégica con la empresa suiza HOLCIM, lo que permitió a esta sociedad la adquisición de 20% del capital accionario de CESSA. A partir de ello pudo realizar las inversiones necesarias en tecnología y consolidar así su posición dominante en el mercado salvadoreño.

En el mes de diciembre de 2004, la empresa HOLCIM manifestó su interés por adquirir el control accionario del grupo CESSA, lo cual comenzó a materializarse a fines de diciembre de 2004 mediante la compra de 30% del capital accionario y se concretó con la adquisición de 64,2% de dicho capital, el 29 de marzo de 2005.

Esta operación es parte de la estrategia de competencia de HOLCIM con sus dos grandes rivales: la francesa Lafarge (que ostenta la posición número uno en el nivel mundial) y la mexicana CEMEX, con la cual HOLCIM se disputa el segundo lugar.⁸³

Por su parte, América Móvil invirtió en 2004 más de 711 millones de dólares para adquirir el control de 95% de capital accionario de la Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador (CTE), mediante la compra de 51% de las acciones a France Telecom y 44% de las acciones propiedad del Estado y otros accionistas minoritarios. Esta operación ha fortalecido la posición dominante de CTE en el mercado de telefonía fija.

Los ejemplos anteriores evidencian la nueva dimensión internacional que revisten las políticas de competencia (Moguillansky y Silva, 2004). Las decisiones y/o acuerdos empresariales, que pueden tener un efecto restrictivo sobre la competencia en los mercados relevantes de El Salvador, ocurren cada vez más en espacios transfronterizos y sus agentes principales son las empresas multinacionales.

En este nuevo contexto, El Salvador enfrenta la necesidad de avanzar en el establecimiento de relaciones bilaterales de cooperación con agencias de competencia, dentro y fuera de la región centroamericana, así como de participar en instancias regionales de coordinación de políticas de competencia, tales como el Sistema Centroamericano de Integración Centroamericana (SICA). Ello contribuiría, al mismo tiempo, al proceso de integración económica y política de la región.⁸⁴

Para finalizar este capítulo, es conveniente hacer referencia a la posibilidad que tienen las autoridades de El Salvador de beneficiarse de la oferta de cooperación técnica disponible en los ámbitos internacional y regional, y que ya han comenzado a disfrutar en el período previo a la entrada en vigencia de la Ley de Competencia.

Una de las principales instancias que promueven en el ámbito internacional los temas relacionados con la competencia es la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En el año 2003 la UNCTAD efectuó una misión exploratoria a El Salvador

⁸³ HOLCIM tiene presencia en 70 países, y cuenta con 408 plantas y 45.600 empleados en todo el mundo. Su desempeño en el sector le permite generar ventas anuales del orden de los 13.000 millones de francos suizos. En América Latina, opera desde Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, El Salvador, Chile, Perú, Venezuela, Nicaragua, Honduras, Panamá y México.

⁸⁴ Este tipo de cooperación internacional puede ser uno de los mecanismos más importantes para prevenir y/o corregir los posibles efectos anticompetitivos de acuerdos o prácticas empresariales de carácter internacional, que difícilmente podrían ser abordados por la Superintendencia de Competencia de forma unilateral.

para determinar las necesidades y prioridades del país en materia de libre competencia, lo que originó la incorporación de El Salvador al Programa de Fortalecimiento de Instituciones y capacitación en el Área de Políticas de Competencia y Protección al Consumidor (COMPAL), vigente desde enero de 2005.⁸⁵

⁸⁵ El programa COMPAL pretende facilitar la implementación de la Ley de Libre Competencia recientemente aprobada, por medio de acciones de sensibilización sobre la importancia de la política de competencia y con la capacitación de agentes y sectores relacionados con esta temática.

V. Conclusiones y recomendaciones de política

Como se ha observado en el desarrollo de este documento, en particular en el análisis de cinco sectores productivos, las dificultades en el funcionamiento del mercado tienen diversos orígenes. Ni la apertura de la economía salvadoreña ni la instauración de nuevas instituciones reguladoras han logrado establecer las condiciones suficientes para que el mercado opere adecuadamente.

En el caso del azúcar, la persistencia de barreras de entrada, en particular aquellas vinculadas con la capacidad de influencia política de la industria azucarera, generan diversas distorsiones que afectan el desarrollo competitivo del mercado. En cuanto al cemento, existen problemas asociados al reducido tamaño del mercado salvadoreño, así como a los costos asociados al transporte y almacenamiento. Otro factor importante que obstaculiza el funcionamiento del mercado está relacionado con la falta de una política definida y transparente a favor de la competencia.

Un estudio realizado por FUNDAPYME (2002) mostró que, desde la perspectiva de las PYME salvadoreñas, los problemas de competencia en los mercados representan el principal obstáculo para la competitividad de los negocios. Las conclusiones de este estudio coinciden con las del Memorando del Banco Mundial para El Salvador (2003), en el cual se identifica la ausencia de condiciones adecuadas de competencia como uno de los determinantes del modesto desempeño económico del país a partir de 1996. En opinión del Banco Mundial, “la adopción de una política y legislación de competencia

favorecería la evolución de toda la economía y, en particular, de segmentos y sectores específicos donde el poder de mercado podría tener efectos nocivos, como en la distribución de productos agropecuarios y cárnicos, el cemento, la distribución minorista (principalmente farmacias) y el sector bancario” (Banco Mundial, 2003: 22). Otros estudios (IUDOP/UCA, 2005; Martínez, 2005) relacionan la falta de una normativa de competencia con la configuración de los fenómenos de “Influencia y Captura del Estado” en la economía salvadoreña, con las consiguientes pérdidas en eficiencia, competitividad y crecimiento económico.

No obstante que la legislación aprobada en El Salvador puede ser considerada como una legislación moderna y bastante completa, ésta presenta algunas debilidades que deberán ser tomadas en cuenta para asegurar la efectiva supervisión de las condiciones de competencia en los mercados.⁸⁶

Las principales debilidades de la ley aprobada son: a) el proceso de nombramiento y/o remoción de la autoridad de competencia está sujeto a la decisión del Órgano Ejecutivo; b) la falta de exclusiva dedicación a sus cargos por parte de la mayoría de miembros del Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia; c) el escaso poder disuasivo del sistema de sanciones previsto en la ley; d) la falta de mecanismos legales de coordinación entre la Superintendencia de Competencia y el resto de los agentes reguladores sectoriales.

A continuación se exponen algunas recomendaciones derivadas de la investigación realizada, y que pueden contribuir al fortalecimiento de la política de competencia en El Salvador:

1) Definición precisa de la jurisdicción competente y de los mecanismos de coordinación entre la Superintendencia y las agencias reguladoras sectoriales. Esta actividad debería comprender no sólo la revisión de los marcos jurídicos que determinan las competencias, funciones y relaciones entre los reguladores sectoriales, y entre éstos y la Superintendencia de competencia, sino también la definición de la autoridad que prevalecerá en las decisiones relativas a la competencia en el plano sectorial.

2) Mecanismo transparente y competitivo de selección de la autoridad de competencia. Uno de los temas que más desconfianza genera entre la oposición política y entre algunos sectores empresariales salvadoreños no vinculados a los grupos económicos dominantes, es el proceso de selección de los funcionarios que estarán al frente de la Superintendencia de Competencia.⁸⁷

Para generar mayor confianza en la capacidad e independencia de funcionarios, es recomendable que la Presidencia de la República ponga en marcha un proceso transparente y competitivo de convocatoria y selección. La integración de una comisión de personas notables provenientes de diversos sectores y/o ajenas a presiones políticas, encargada de analizar expedientes de candidatos y realizar pruebas de capacidad y conocimientos de éstos, podría contribuir al éxito de este proceso.

3) Armonización del marco legal con el contenido de la Ley de Competencia. Durante el período previo a la entrada en vigor de la Ley de Competencia, es recomendable la revisión de todo

⁸⁶ Los problemas de competencia en El Salvador se ven acentuados por las características específicas de las economías pequeñas, como la presencia de grandes empresas con respecto al tamaño de los mercados y la permanencia, a menudo dominante, de capital extranjero (de origen regional y extrarregional), lo que representa grandes desafíos a las autoridades de competencia con jurisdicción estrictamente nacional.

⁸⁷ En la medida en que la ley deja el peso de esta decisión al Presidente de la República, estos grupos se inclinan a considerar que tales funcionarios actuarán en la práctica como “funcionarios de confianza” del Presidente y de los sectores empresariales ligados más estrechamente al gabinete presidencial.

el marco legal vigente en el país, a efecto de armonizarlo con los objetivos y disposiciones contenidas en la Ley de Competencia.⁸⁸

4) Fortalecimiento institucional de la agencia nacional de competencia. El Salvador cuenta ya con una estructura funcional y profesional de la Superintendencia, cuya responsabilidad es aplicar en forma efectiva la Ley de Competencia. Su primera etapa de funcionamiento será esencial para captar el respeto y la credibilidad de los agentes económicos, principalmente de aquellos que serán objeto de supervisión. Se requiere, en consecuencia, destinar los recursos necesarios y suficientes para el entrenamiento y capacitación del personal técnico, la elaboración de manuales y guías de procedimiento, y la adquisición de tecnología apropiada, entre otros.

5) Avanzar en el diseño de mecanismos de cooperación bilateral y regional. Las autoridades salvadoreñas deben proceder de manera inmediata al establecimiento de acuerdos de cooperación bilateral con agencias de competencia de los países en los cuales residen las principales empresas extranjeras y multinacionales que realizan inversiones en el país. Asimismo, deben promover la conformación de una instancia regional que favorezca el intercambio de información, experiencias y acciones conjuntas en materia de competencia, con el resto de países de Centroamérica.

6) Inyección de competencia. Finalmente, ante la presencia de mercados cautivos, es conveniente una política de inyección de competencia, principalmente en los mercados que prestan servicios de utilidad pública, como la electricidad y la telefonía fija, en los que hasta ahora reina el monopolio o existen problemas de concentración.

La tecnología permite, en gran parte de los servicios públicos tradicionales (electricidad y telefonía fija), que el consumidor final tenga opciones, aun cuando subsistan los monopolios naturales en las redes físicas (líneas de transmisión). Para ello es indispensable iniciar un proceso de apertura para la utilización de esas redes, así como la separación de las actividades de transmisión y comercialización, y la posibilidad de que los agentes económicos puedan brindar servicios múltiples por una misma red. Sólo entonces será posible incrementar en El Salvador la competencia en la prestación de los servicios públicos y proporcionar al usuario un mayor menú de opciones.

⁸⁸ De esta manera se contribuiría a prevenir una posible avalancha de demandas en contra del Estado salvadoreño en las primeras etapas del funcionamiento de la Superintendencia de Competencia, capaz de rebasar rápidamente la capacidad de esta institución. A manera de ejemplo, se requiere la revisión de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública a fin de corregir algunas disposiciones que favorecen la concentración de poder en el mercado de las compras gubernamentales.

Bibliografía

- Arias, Manuel (2000), “Ley de libre competencia: un punto en la agenda de la Asamblea Legislativa”, *Industria*, N° 82, San Salvador, septiembre.
- Asamblea Legislativa (2004), “Ley de libre competencia”, *Diario Oficial N° 240*, Tomo 365, 23 de diciembre.
- Banco Mundial (2005), “CAFTA-DR: desafíos y oportunidades para América Central”, estudio de Carlos Jaramillo y Daniel Lederman (<http://web.worldbank.org/>).
- ___ (2003), “El Salvador: creciendo en el nuevo milenio”, *Memorando Económico sobre el país*, Departamento de América Central, Región de América Latina y el Caribe, Washington D. C.
- Bonilla, Heriberto (1997), “Políticas de competencia en Centroamérica”, *Boletín latinoamericano de competencia = Boletín latinoamericano de concurrencia*, N° 1, mayo, pp. 21-22 (http://europa.eu.int/comm/competition/international/others/latin_america/boletin_1_es.pdf).
- El Salvador (s.t.), Decreto N° 666, Ley de Protección al Consumidor [en línea] (<http://www.minec.gob.sv/leyes/protec.htm>).
- ___ (s.t.), Decreto N° 109, Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor [en línea] (http://www.minec.gob.sv/leyes/regla_protec.htm).
- ___ (s.t.), Ministerio de Economía, “*Aspectos generales del anteproyecto de ley de promoción de la competencia*”, San Salvador, Dirección General de Protección al Consumidor, inédito.
- ___ (2002), *Situación de la competencia en El Salvador*, San Salvador, inédito.
- FUNDAPYME (2002), “*Encuesta Empresarial*”, San Salvador.
- FUNDE (Fundación Nacional para el Desarrollo) (2004), “Análisis preliminar de resultados del sector agropecuario salvadoreño en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos”, documento de trabajo (www.iniciativacid.org/).

- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) (2004), *Boletín de Estudios Legales* N° 48.
- Gal, Michal S. (2003), “*Competition Policy for Small Market Economies*”, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets y Londres.
- Hernández, René A. y Claudia Schatan (2002), “Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano”, *Serie Estudios y Perspectivas* N° 11, CEPAL, Unidad de Desarrollo Industrial, octubre, p. 70 [en línea] (hc.cl/publicaciones/Mexico/4/LCMEXL544/lcmexl544e.pdf).
- Instituto CATO (2004), “El CAFTA: Consolidando la revolución de la libertad en Centro América”, inédito.
- IUDOP/UCA (Instituto Universitario de Opinión Pública/Universidad Centroamericana) (2005), *La transparencia en el Estado salvadoreño: la perspectiva de los empresarios*, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.
- Martínez, Julia Evelin (2005), “Influencias y captura del Estado salvadoreño”, *Revista Estudios Centroamericanos*, abril, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.
- Moguillansky, Graciela y Verónica Silva (2004), “Creando condiciones para el desarrollo productivo: políticas de competencia”, *Serie Comercio Internacional* N° 48, CEPAL, Santiago de Chile.
- Schatan, Claudia y Marcos Avalos (2006), “Condiciones de competencia en el contexto internacional: Cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica”, *Condiciones y Políticas de Competencia; Economías Pequeñas de Centroamérica y El Caribe*, FCE y CEPAL, México.
- ____ (2003), “Condiciones de competencia en el contexto internacional: Cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica”, *Serie de Estudios y Perspectivas* N° 13, CEPAL, México.
- SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (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.
(http://www.sieca.org.gt/publico/Doctos_y_Publicaciones/Publicaciones/PROALCA/politica_de_competencia.htm).
- SICA-CEPAL (2004), *La integración centroamericana: beneficios y costos*, Centroamérica: SG-SICA-CEPAL, Documento síntesis, mayo.
- Taca International Airlines, S.A. (2004), “Prospecto Informativo”, *Oferta Pública de Bonos Corporativos*, marzo.

Anexos

Anexo I

Modelos de legislación de competencia contenidos en los diversos anteproyectos de ley de competencia

Los diversos anteproyectos de ley presentados a la Asamblea Legislativa mostraron divergencias principalmente en cuanto a la naturaleza de la institución responsable de la aplicación de la ley, a los ámbitos de aplicación de la ley y al régimen de sanciones. A continuación se describen brevemente estos modelos:⁸⁹

a) Anteproyecto CDC/FUNDE

Planteaba como objeto de la ley la protección del proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención, control y sanción de prácticas monopólicas u oligopólicas, de competencia desleal, así como de otras restricciones viciadas al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, con finalidad de elevar el bienestar de los consumidores.⁹⁰

Para la aplicación de la ley se proponía la creación de una Comisión Nacional de Libre Competencia, como institución descentralizada del Ministerio de Economía, que ejerciera funciones con plena independencia, y autonomía técnica y administrativa. Esta Comisión estaría integrada por dos representantes del Ministerio de Economía, dos representantes del sector empresarial, un representante del Colegio de Economistas y un representante de las asociaciones de consumidores.

b) Anteproyecto FMLN

Este anteproyecto de ley es bastante similar al modelo CDC/FUNDE, con ligeras diferencias en la definición del objeto de la ley y de la composición de la Comisión Nacional de la Libre Competencia.

c) Anteproyecto PCN

También presentaría grandes similitudes con los modelos CDC/FUNDE y FMLN, con excepción de que se proponía como modelo institucional la creación de un Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia como institución descentralizada del Ministerio de Economía.

Este anteproyecto definía como objeto de la ley prohibir y sancionar los actos y conductas relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, cuyo objeto o efecto fueran limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado, o cuando constituyeran abuso de una posición dominante en un mercado que pudiera resultar en perjuicio para el interés económico general.

⁸⁹ Se excluye de esta descripción el Anteproyecto de Ley de Libre Competencia presentado por FUSADES en 1992, debido a que fue declarado “extraviado” de los archivos de la Comisión de Economía y no existe una copia oficial disponible de dicha propuesta.

⁹⁰ A esta ley estarían sujetos todos los agentes económicos, y solamente se exceptuarían las actividades autorizadas a favor del Estado o de los municipios cuando el interés social lo hiciera imprescindible y se procediera en virtud del artículo 110 de la Constitución de la República, así como de las disposiciones sobre fijación de precios a los bienes y servicios esenciales que considera la Ley de Protección al Consumidor.

d) Anteproyecto parlamentario de los miembros de la Comisión de Fomento de la Competencia de la Asamblea Legislativa

Esta propuesta estaba basada en el borrador N° 7 del anteproyecto de Ley de Libre Competencia elaborado por el Ministerio de Economía. Su objetivo era promover y proteger la defensa de la libre competencia, a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores. Se proponía que su aplicación fuera para todos los agentes económicos, sin excepción alguna.⁹¹

⁹¹ A diferencia de los anteproyectos anteriores, omitía las conductas prohibidas y las prácticas de competencia desleal, y optaba por una aplicación de la ley basada en una doble institucionalidad: una Dirección de Defensa de la Competencia y un Tribunal de Competencia, ambos adscritos al Ministerio de Economía, pero con autonomía funcional.

Anexo II

Resumen del programa de competitividad

Cuadro I.1

RESUMEN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD EN EL SALVADOR

Situación 1997	Actividades del Programa de Competitividad	Resultados y logros
<ul style="list-style-type: none"> • Competencia desleal, prácticas monopólicas y oligopólicas en el sector privado. • Institucionalidad pública inadecuada para tratar LC. • Sector privado desconoce el tema. • Poca discusión del tema a niveles público y privado. 	<p>Libre Competencia (LC)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseño de una Ley de Libre competencia. • Seminarios y foros con sectores involucrados (gobierno y sector privado) (1997-2003). • Giras de investigación (diputados, sector privado y especialistas del GOES) sobre aplicación de la Ley de LC. • Diseño de metodología para evaluación de concentración en sectores productivos específicos (2002). • Seis estudios sectoriales: seguros y telecomunicaciones, harinas, revisión de ley de bancos, abonos y fertilizantes, y productos minerales no metálicos (2001-2004). • Revisión de umbrales económicos para notificación previa concentraciones económicas (2004). • Estudio sobre costo de transporte marítimo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Anteproyecto de Ley de Libre Competencia. • 12 eventos y más de 1.200 personas conscientizadas sobre el tema. • Funcionarios del sector privado y GOES (MINEC y Asamblea Legislativa) conocen modelos de tres países (México, España y Bélgica). • Metodología de estudio con la cual se descubrieron colusiones reales en algunos de los seis sectores identificados. • Identificación de mecanismos para reducir costos de transporte marítimo.

Fuente: Deloitte Emerging Markets, "Reporte sobre análisis del impacto del Programa Nacional de Competitividad de El Salvador," junio.

Anexo III

Artículos seleccionados de la ley de competencia

Art. 25. Se prohíben las prácticas anticompetitivas realizadas entre competidores,⁹² las cuales, entre otras, adopten las siguientes modalidades:

- i) Acuerdos para fijar precios u otras condiciones de compra o venta bajo cualquier forma.
- ii) Acuerdos para fijar o limitar cantidades de producción.
- iii) Fijación o limitación de precios en subastas o en cualquier otra forma de licitación pública o privada, nacional o internacional, salvo en aquellos casos en que la oferta conjunta sea identificada como tal en la oferta presentada.
- iv) División del mercado, ya sea por territorio, por volumen de ventas o compras, por tipo de productos vendidos, por clientes o vendedores o por cualquier otro medio.

Art. 26. Prácticas anticompetitivas entre no competidores, entre otras:

- i) Venta condicionada, cuando un proveedor venda un producto bajo condición que el comprador adquiriera otros productos del proveedor o empresas asociadas al proveedor.
- ii) Venta o transacción sujeta a la condición de no usar, ni adquirir, ni vender, ni proporcionar los bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros o por terceros.
- iii) La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a ellos para ejercer dicha práctica.

Art. 30. Se prohíben las acciones que constituyan abusos de posición dominante de un agente económico, entre otras, en los siguientes casos:

- i) Creación de obstáculos a la entrada de competidores o a la expansión de competidores existentes.
- ii) Acciones que tengan como finalidad limitar, impedir o desplazar en forma significativa de la competencia dentro del mercado.
- iii) Disminución de precios en forma sistemática por debajo de los costos, cuando tenga por objeto eliminar uno o varios competidores, o evitar la entrada o expansión de éstos.
- iv) La venta o prestación de servicios en alguna parte del territorio del país a un precio diferente a aquel al que se ofrece en otra parte del mismo territorio, cuando la intención o el efecto sea disminuir, eliminar o desplazar competencia en esa parte del país.

⁹² La figura conocida como “pacto de caballeros” es una práctica anticompetitiva que ha estado permitida por la legislación mercantil.

Anexo IV

Principales funciones y responsabilidades de las entidades reguladoras

1. Banca

La Ley de Bancos estipula que todos los bancos constituidos en El Salvador deben organizarse y operar en forma de sociedades anónimas de capital fijo, dividido en acciones nominativas con no menos de 10 socios. La propiedad de las acciones debe mantenerse, como mínimo, en 51% entre los siguientes tipos de inversionistas: personas naturales salvadoreñas o centroamericanas; personas jurídicas salvadoreñas cuyos accionistas o miembros sean personas naturales salvadoreñas o centroamericanas u otras personas jurídicas salvadoreñas, y bancos y otras instituciones financieras extranjeras, en cuyo país de origen exista regulación prudencial y una supervisión acorde con los usos internacionales sobre esta materia y que estén calificados como de primera línea por una clasificadora de riesgo reconocida internacionalmente.

Previa autorización de la Superintendencia, los bancos extranjeros pueden establecer sucursales en El Salvador, mediante las cuales pueden efectuar las mismas operaciones que los bancos constituidos en el país. Con respecto al trato nacional, la Ley de Bancos establece que, salvo disposición legal contraria, las instituciones financieras extranjeras que operen en El Salvador gozan de los mismos derechos y privilegios, están sujetos a las mismas leyes y se rigen por las mismas normas y reglamentos aplicables a los bancos nacionales.

La ley también establece los mecanismos para la supervisión consolidada de los conglomerados financieros por parte de la SSF. Se define un conglomerado financiero como un conjunto de sociedades caracterizado por el hecho de que más de 50% de sus capitales accionarios es propiedad de una sociedad controladora, la cual también es miembro del conglomerado. Las sociedades que pueden integrar estos conglomerados son: bancos, sociedades de seguros, instituciones aseguradoras de fondos de pensiones, casas corredoras de bolsas, emisoras de tarjetas de crédito, casas de cambio de moneda extranjera, sociedades de arrendamiento financiero y almacenes generales de depósito.

Así, en caso de que la sociedad controladora de un conglomerado financiero sea un banco, la ley prohíbe que este banco o sus filiales puedan invertir en el capital accionario de instituciones administradoras de fondos de pensiones o de sociedades de seguros.

2. Sector de telecomunicaciones

El marco normativo del sector de telecomunicaciones comprende principalmente la Ley de Telecomunicaciones y la Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET).

De acuerdo con este marco, el Ministerio de Economía se encarga de formular las políticas en materia de telecomunicaciones, mientras que la SIGET, entidad autónoma adscrita al Ministerio de Economía, es la institución encargada de aplicar y velar por el cumplimiento de las normas y reglamentos del sector. La SIGET es también responsable de administrar, gestionar y vigilar el espectro radioeléctrico, propiedad del Estado. De acuerdo con la ley de Telecomunicaciones, los precios y condiciones de los servicios de telecomunicaciones deben ser negociados libremente,

excepto en lo concerniente a recursos esenciales (Art. 4).⁹³ En estos casos se establece que todo operador de redes comerciales de telecomunicaciones debe proporcionar acceso a recursos esenciales a cualquier operador que lo solicite, mediante el pago correspondiente y sin discriminación alguna. En aquellos casos en que los operadores no logren un acuerdo en todo o en alguno de los puntos de la contratación de recursos esenciales, la ley faculta a la SIGET para intervenir en la solución del conflicto (véase la nota al pie de la página 1).

Las tarifas máximas del servicio público de telefonía deben ser determinadas y aprobadas por la SIGET, conforme a lo establecido en la ley de telecomunicaciones. Esta ley incorpora disposiciones para prevenir prácticas restrictivas de la competencia; particularmente prohíbe que los operadores celebren cualquier tipo de acuerdos para fijar, elevar, concentrar o manipular el precio de venta o alquiler de sus servicios a terceros o a usuarios finales, así como acuerdos de distribución. Asimismo, se prohíben los subsidios cruzados en los servicios prestados en competencia con otros operadores.

3. Sector eléctrico

El marco normativo del sector está conformado principalmente por la Ley General de Electricidad y la Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). Dicho marco normativo contempla la separación de la industria eléctrica en cuatro segmentos (generación, transmisión, distribución y comercialización), y la introducción de la competencia en el mercado de generación y de gran consumo de electricidad (Mercado Mayorista de Electricidad), así como en el mercado minorista, mediante la acción de comercializadoras.

Las políticas del sector eléctrico están definidas por la Dirección de Energía Eléctrica del Ministerio de Economía, en tanto que la SIGET está encargada de vigilar la aplicación de las normas contenidas en tratados internacionales sobre electricidad y las leyes que regulan al sector. Entre las atribuciones de la SIGET se mencionan: revisar los términos, condiciones y precios máximos de los pliegos tarifarios aplicables al consumidor final; establecer normas técnicas para la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, y promover la competencia en el sector.

Las actividades de generación y distribución están abiertas a la inversión privada. La generación de energía eléctrica a partir de recursos hidráulicos y geotérmicos requiere de una concesión otorgada por la SIGET, y la ley no contempla limitaciones con respecto a la nacionalidad o naturaleza de los concesionarios. Las actividades de generación mediante otros recursos, así como las de transmisión, distribución y comercialización, no requieren concesiones; las empresas sólo deben inscribirse en el Registro de Operadores del Sector Electricidad, que está obligada a llevar la SIGET.

La aprobación de las tarifas de energía eléctrica a los consumidores minoristas constituye el principal instrumento de regulación de las actividades del segmento de la distribución. Con ese fin, los operadores de redes de distribución que actúen como comercializadores en el área geográfica donde se ubican sus redes deben presentar anualmente a la SIGET, para su aprobación, un pliego tarifario que contenga los precios y condiciones de suministros de energía eléctrica, de acuerdo con el nivel de voltaje, estacionalidad y distribución horaria de su uso. El pliego tarifario fija precios tope aprobados. Para ello, los precios se desglosan en tres tipos de cargos: por consumo de energía, por uso de la red y por atención al cliente. La SIGET regula directamente los cargos por uso de la

⁹³ Los recursos esenciales incluyen: la interconexión a todos los niveles, con la finalidad de terminar telecomunicaciones o transferir telecomunicaciones originadas en la red de una de las partes a otra red seleccionada por el usuario final; la señalización; el traspaso de identificación automática del número del usuario que origina la comunicación; los datos de facturación; la portabilidad del número telefónico del usuario, y el registro de los usuarios en el directorio telefónico.

red y por atención al cliente, mientras que el cargo por consumo de energía es determinado en el mercado mayorista.⁹⁴

No obstante que en el marco normativo del sector eléctrico no se incluyen disposiciones en materia de subsidios al consumidor final, en la práctica el gobierno otorga subsidios directos focalizados a los consumidores de menores ingresos. Estos subsidios son cubiertos por el Estado a través del Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (FINET).

4. Transporte marítimo

El ente encargado de regular las políticas de transporte marítimo en El Salvador es el Viceministerio de Transporte, por medio de la Dirección de Transporte Marítimo, y la Autoridad Marítima Portuaria (AMP) es la responsable de vigilar el cumplimiento de la Ley General Marítimo Portuaria.

La AMP es una entidad reguladora con personería jurídica y con autonomía administrativa, técnica y financiera, para la regulación técnica y económica del subsector de transporte marítimo portuario. Entre las competencias que la ley otorga a la AMP, es posible mencionar: representación de El Salvador ante organismos internacionales; participación en negociaciones de tratados y convenios internacionales en materia de puertos y temáticas marítimas, en coordinación con las dependencias competentes; regulación de las tarifas portuarias y establecimiento de mecanismos de ajuste de las mismas; supervisión y control de los procesos de otorgamiento y cumplimiento de los contratos de concesión de los puertos nacionales, y prevención de conductas anticompetitivas y discriminatorias entre los usuarios de los servicios marítimos y portuarios.⁹⁵

La Ley General Marítimo Portuaria establece la creación del Registro Marítimo Salvadoreño (REMS), en el cual deberán registrarse buques y artefactos navales, y operaciones como la compraventa, construcción, alquiler, fletes e hipotecas. Para ser registrados en el REMS, los buques deben cumplir con ciertas exigencias de construcción y condiciones de navegabilidad; además, su propietario debe estar domiciliado en el país, o, en el caso de una sociedad, ésta debe haberse constituido de acuerdo con las leyes del país, o si se ha constituido en el extranjero, debe tener una sucursal en El Salvador. Los buques extranjeros podrán ser registrados en el REMS sólo si han cancelado previamente su matrícula en el país expedidor. La AMP otorga a todo buque o artefacto naval que se inscriba en el REMS un certificado de matrícula, que le confiere la nacionalidad salvadoreña. Para poder formar parte de la tripulación de los buques inscritos en el REMS o ejercer profesión, oficio u ocupación alguna en la jurisdicción portuaria o en actividad regulada o controlada por la AMP, se requiere de una autorización de ésta y su inscripción en el REMS.

La política tarifaria o de precios de los servicios portuarios que presten los puertos públicos o los puertos privados de uso público que operen en El Salvador será emitida por la AMP a través del Reglamento Especial para la Aplicación de Servicios Portuarios, de conformidad con el cual los operadores de puertos deberán presentar a la AMP, para su aprobación, un pliego tarifario que incluya las tarifas o precios de los servicios portuarios, la metodología que se ha utilizado para calcularlos y la forma en que dichas tarifas o precios serán ajustados en el futuro. Con el fin de evitar los subsidios cruzados, los operadores de servicios portuarios deberán llevar un sistema de contabilidad de costos por actividad. Las tarifas aprobadas por la AMP y sus modificaciones deberán ser registradas y publicadas en dos de los periódicos de mayor circulación nacional, por lo menos 10 días calendario previos a su entrada en vigencia.

⁹⁴ Un cargo por consumo de energía eléctrica representa 70% del precio de la energía a los consumidores finales minoristas.

⁹⁵ Esta competencia fue derogada en el texto de la Ley de Competencia aprobada el 25 de noviembre de 2004, y entrará en vigencia a partir de enero de 2006.

La ley dispone que la AMP definirá los servicios portuarios de deben ser desregulados, en aquellos casos en que exista suficiente competencia en el mercado.

5. Transporte aéreo

La política de transporte aéreo es responsabilidad conjunta del Viceministerio de Transporte y de la Autoridad de Aviación Civil (AAC).

La AAC es responsable de regular todo lo relacionado con el otorgamiento de licencias, servicios de transporte público y privado aéreo, servicios auxiliares e infraestructura. Las funciones de la AAC abarcan, entre otros, la regulación, fiscalización y control de todas las actividades de aviación civil relativas a la autorización, modificación, cancelación y revocación de los certificados de operadores y permisos de operación, servicios de tránsito aéreo, así como el registro, certificación y fiscalización del personal aeronáutico, las aeronaves y demás infraestructuras aeronáuticas.

En materia de competencia, en tanto entre en vigor la Ley de Competencia de la ACC, tiene como función velar por el mantenimiento de una sana competencia dentro de las actividades de la aeronáutica civil y del transporte aéreo, así como prevenir las prácticas monopolísticas. Con ese fin, la ACC está encargada de regular las tarifas de servicios aeroportuarios, aeronáuticos y de navegación aérea, control de tránsito aéreo y de protección al vuelo, que posean características monopólicas y que puedan ser objeto de aplicación de una posición dominante.

6. Sistema de pensiones

La actuación jurídica de la Superintendencia de Pensiones se enmarca en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones⁹⁶ y en la Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones.⁹⁷

La Superintendencia de Pensiones tiene como objetivos principales fiscalizar, vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al funcionamiento del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) y del Sistema de Pensiones Público (SPP), particularmente de las Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), de la Unidad de Pensiones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (UPISSS) y del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), así como promover el desarrollo del sistema de pensiones en forma ordenada, transparente, eficiente y solvente.

En materia de competencia, la Superintendencia de Pensiones tiene la función de autorizar la constitución, operación, modificaciones al pacto social y fusiones de las instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones.

7. Bolsa de Valores

La normativa básica que regula las actividades de la Bolsa de Valores está conformada por la Ley del Mercado de Valores⁹⁸ y la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores.⁹⁹

De acuerdo con esta normativa, la Superintendencia de Valores es un ente autónomo y especializado en la regulación del Mercado de Valores, cuya finalidad y competencia son vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a las entidades supervisadas y facilitar el desarrollo del mercado de valores, con énfasis en el mercado de capitales, así como velar por los intereses del público inversor. Fiscaliza a las bolsas de valores, a las casas corredoras de bolsas, a

⁹⁶ Decreto Legislativo N° 927 de fecha 19 de diciembre de 1996.

⁹⁷ Decreto Legislativo N° 926 de fecha 19 de diciembre de 1996.

⁹⁸ Decreto Legislativo N° 809, del 21 de abril de 1994.

⁹⁹ Decreto Legislativo N° 806 del 11 de septiembre de 1999.

los almacenes generales de depósito, a las sociedades de depósito y custodia de valores, y a las empresas clasificadoras de riesgo.¹⁰⁰

8. Sector hidrocarburos

El marco regulatorio de este sector está definido principalmente por la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo,¹⁰¹ y por el reglamento de dicha ley.¹⁰² La aplicación de esta normativa está a cargo del Ministerio de Economía, por medio de la Dirección de Hidrocarburos y Minas.

De acuerdo con este marco normativo, el Ministerio de Economía está facultado para intervenir en el funcionamiento del mercado de los hidrocarburos mediante una serie de disposiciones, entre ellas las siguientes:

a) Conceder autorizaciones para la construcción y funcionamiento de los depósitos de aprovisionamiento de productos derivados de petróleo, incluidos los depósitos de gas licuado, las estaciones de servicio y los tanques para consumo privado.

b) Declarar situación de emergencia en el mercado nacional de gas licuado, cuando una o varias empresas con poder dominante en el mercado dejen de abastecer su cuota de participación en el mismo, de forma tal que el resto de empresas no tenga capacidad de suplir la demanda desabastecida.¹⁰³ En estos casos, la ley autoriza al Ministerio de Economía a aplicar medidas excepcionales: realizar compras de emergencia de gas licuado; diseñar y poner en práctica programas de racionamiento y autorizar a empresas a vender gas licuado de su marca en envases de la competencia, entre otras.

¹⁰⁰ El mercado de valores en El Salvador se encuentra conformado por el Estado, la Superintendencia de Valores, la Bolsa de Valores de El Salvador, 43 corredores de Bolsa, 23 casas de corredores, 61 emisores inscritos, dos clasificadoras de riesgo, y una Central de Depósito y Custodia de Valores.

¹⁰¹ Decreto Legislativo N° 113, 9 de mayo de 2003, publicado en el *Diario Oficial* N° 15, Tomo 358.

¹⁰² Decreto Ejecutivo N° 46, del 19 de junio de 2003, publicado en el *Diario Oficial* N° 125, Tomo 360.

¹⁰³ Actualmente en El Salvador sólo existen dos empresas importadoras y distribuidoras de gas licuado: TROPIGAS y ZETA GAS, con cuotas de participación en el mercado de 75% y 25%, respectivamente.

Anexo V

Cuadros de los sectores de transporte aéreo, harina de trigo, azúcar, arroz y cemento

Cuadro V.1
RUTAS DE TACA INTERNATIONAL AIRLINES

Origen	Destino	Destino	Comentarios
SAL	SFO		Diario; frecuencias adicionales en temporada alta
SAL	LAX		Dos vuelos diarios, tres en temporada alta
SAL	GUA	LAX	Diario; frecuencias adicionales en temporada alta
SAL	BZE	IAH	Diario
SAL	DFW		Cuatro vuelos por semana
SAL	SAP	MSY	Cuatro vuelos por semana
SAL	JFK		Diario
SAL	GUA	JFK	Diario; reducción de frecuencias en temporada baja
SAL	IAD		Dos vuelos diarios; reducción de frecuencias en temporada baja
SAL	BOS		Tres vuelos por semana
SAL	MEX		Diario
SAL	GUA	MIA	Diario
SAL	TGU-SAP	MIA	Diario
SAL	MGA	MIA	Diario; dos vuelos en temporada alta
SAL	SJO	PTY	Diario

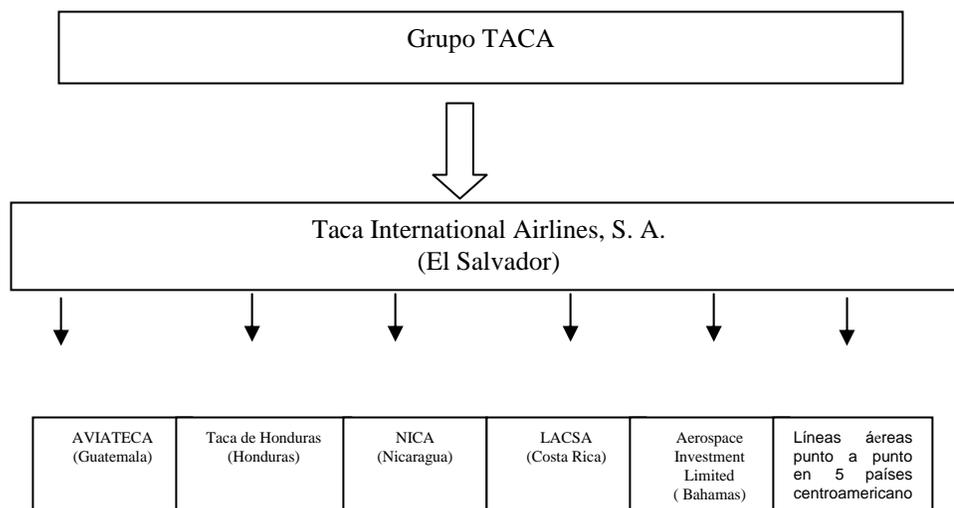
Fuente: Taca International Airlines, S. A.

Cuadro V.2
COMPAÑÍAS DE TRANSPORTE AÉREO EN
CENTROAMÉRICA, 2003

País	Número de Compañías
Total	53
Belice	4
Costa Rica	8
El Salvador	7
Guatemala	5
Honduras	13
Nicaragua	5
Panamá	11

Fuente: The Airline Code Web Site.

Figura V.1
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL GRUPO TACA



Fuente: Taca International Airlines, S. A.

a/ Aeroperlas, S. A., en Panamá; Inter, S. A., en Guatemala; Isleña, S. A., en Honduras; La Costeña, S. A., en Nicaragua, y Sansa en Costa Rica.

Cuadro V.3
EL SALVADOR: ESTRUCTURA DEL MERCADO DE HARINAS DE TRIGO

Producto	Actividad	Empresas	
Trigo	Importación	MOLSA	HARISA
Harina de trigo	Producción	MOLSA	HARISA
	Distribución (nacional e internacional)	MOLSA	DINFHA (El Salvador: zona central) PROVIPAN (El Salvador: zona occidental) DIPAN (El Salvador: zona oriental) DISLA (Guatemala)

Fuente: Departamento de Investigaciones, Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), 2003.

Cuadro V.4
IMPORTACIONES DE HARINA DE TRIGO, 2000–2004

2000		2001		2002		2003		2004	
Miles de dólares	Miles de kg								
428,9	380,5	108,6	312,1	5 041,5	15 108,7	7 395,7	24 385,4	2 308,8	7 420,6

Fuente: SIECA.

Cuadro V.5
RETROSPECTIVA, SUPERFICIE, PRODUCCIÓN, RENDIMIENTO DE CAÑA, AZÚCAR Y MELAZA, 1992/1993 – 2003/2004

Año agrícola	Superficie rozada p/moler (mz)	Producción de caña p/moler (toneladas)	Rendimiento de la caña molida (t/mz)	Producción de azúcar (qq)	Producción de melaza (barriles de 110 galones)
1992/1993	64 300	3 903 010	60,7	7 049 062	312 471
1993/1994	67 000	3 562 624	53,2	7 029 077	267 595
1994/1995	66 400	3 503 146	52,8	6 769 876	295 042
1995/1996	66 000	3 477 817	52,7	6 728,586	215 562
1996/1997	77 173	5 272 940	68,3	8,668,436	312 678
1997/1998	97 187	5 561 046	57,2	10 299 817	454 405
1998/1999	104 000	5 309 299	51,1	9 930 251	338,039
1999/2000	99 125	5 239 821	52,9	11 004 625	372 305
2000/2001	98,000	5 093 181	52	10 714 638	369 665
2001/2002	84 103	4 932 516	58,6	10 315 623	353 421
2002/2003 a/	85 000	4 924 382	57,9	10 586 072	353 359
2003/2004 a/	90 253	5 157 971	57,2	11 503 612	368,214

Fuente: Anuarios de Estadísticas Agropecuarias. DGEA-MAG.

a/ Información proporcionada por CONSSA y por los ingenios azucareros.

Cuadro V.6

**ARROZ: RETROSPECTIVA, SUPERFICIE, PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTO
1992/1993–2003/2004 (1996/1997 = 100)**

Año agrícola	Superficie sembrada (mz)	Producción		Rendimiento		Índices		
		Arroz granza (QQ)	Arroz oro (QQ)	Arroz granza (QQ/Mz)	Arroz oro (QQ/Mz)	Superficie (Mz)	Producción (QQ Granza)	Rendimiento (QQGranza/Mz)
1992/1993	23 600	1 564 400	1 032 500	66,3	43,8	154	130	136
1993/1994	22 600	1 619 000	1 052 350	71,6	46,6	148	135	138
1994/1995	21 300	1 405 200	843 100	66,0	39,6	139	117	111
1995/1996	13 700	1 111 000	666 600	81,1	48,7	90	92	88
1996/1997	15 300	1 202 000	760 866	78,6	49,7	100	100	100
1997/1998	21 244	1 435 972	861 583	67,6	40,6	139	119	113
1998/1999	14 750	1 116 900	670 140	75,7	45,4	96	93	88
1999/2000	15 600	1 247 050	748,230	79,9	48,0	102	104	98
2000/2001	11 650	1 026 700	616 020	88,1	52,9	76	85	81
2001/2002	8,939	820 423	492 254	91,8	55,1	58	68	65
2002/2003	7 000	632 875	379 725	90,4	54,2	46	53	50
2003/2004	4 750	495 327	297 196	104,3	62,6	31	41	39

Fuente: Anuarios de Estadísticas Agropecuarias, DGEA-MAG.

Nota: Quintal granza equivale a 0,60-0,65 quintal oro.

Cuadro V.7

EL SECTOR CEMENTO (BOLSAS DE 42,5 KILOGRAMOS), 2000–2004

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004
Consumo aparente	25 252 199	29 095 555	31 031 521	33 012 025	27 182 687
Total de la producción	25 006 182	27 619 393	31 137 330	32 724 175	29 768,422
Exportaciones	1 109 659	1 095 985	1 819 257	1 627 954	4 473 114
Importaciones	1 355 677	2 572 146	1 713 448	1 713 448	1 887 378
Exportaciones-importaciones	-246 017	-1 476 162	105 809	-85 494	2 585 735
Importación/consumo aparente (porcentajes)	5,4	8,8	5,5	5,2	6,9

Fuente: BCR.

Anexo VI

Personas entrevistadas

Gobierno de El Salvador

Celina de Escolán, Asesora, Ministerio de Economía

Francisco Sorto R., Intendente de Pensiones

Embajada de los Estados Unidos de América

Daniel L. Thomson, Commercial Counselor, Central America Regional Office

Sector Privado

Mario Magaña, Director de Asuntos Económicos y Comerciales, Cámara de Comercio e Industria de El Salvador

Doris de Rivera, Gerente Técnico, Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI)

Raúl Castañeada, Presidente, Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO)

Ricardo Valdivieso, Presidente, Asociación Salvadoreña de la Industria Convertidora de Azúcar (ASICA)

Ricardo Esmahan, Presidente, Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO)

Ricardo Paredes, Gerente de Suministro, DIANA

Rigoberto Monge, Coordinador, Oficina del Sector Privado para las Negociaciones Comerciales (ODASP)

José Ricardo Nuila, Constructor

Amado Campos, Constructor

Roberto Rivera, Director, Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES), Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)

Carlos Orellana Merlos, DEES, FUSADES

Roberto Vidales, Departamento de Estudios Legales, FUSADES

Otros

Se llevaron a cabo dos entrevistas con empresarios medianos del sector planificador; sin embargo, para acceder a la entrevista, solicitaron se excluyeran sus nombres.

Se solicitaron entrevistas a TACA y COPA; lamentablemente no se lograron.



Serie

 OFICINA
 SUBREGIONAL
 DE LA CEPAL
 EN
 MÉXICO

CEPAL

estudios y perspectivas

Números publicados

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

23. Haití: Antecedentes económicos y sociales, Randolph Gilbert (LC/L.2167-P; (LC/MEX/L.617)), N° de venta: S.04.II.G.96, 2004. [www](#)
24. Propuestas de política para mejorar la competitividad y la diversificación de la industria maquiladora de exportación en Honduras ante los retos del CAFTA, Enrique Dussel Peters (LC/L.2178-P (LC/MEX/L.619)), N°. de venta: S.04.II.G.105, 2004. [www](#)
25. Comunidad Andina: Un estudio de su competitividad exportadora, Martha Cordero (LC/L.2253-P; (LC/MEX/L.647)), N° de venta: S.05.II.G.10, 2005. [www](#)
26. Más allá del consenso de Washington: Una agenda de desarrollo para América Latina, José Antonio Ocampo (LC/L.2258-P (LC/MEX/L.651)), N° de venta: S.05.II.G.10, 2005. [www](#)
27. Los regímenes de la inversión extranjera directa y sus regulaciones ambientales en México y Chile, Mauricio Rodas Espinel (LC/L.2262-P (LC/MEX/L.652)), N° de venta: S.05.II.G.18, 2005. [www](#)
28. La economía cubana desde el siglo XVI al XX: Del colonialismo al socialismo con mercado, Jesús M. García Molina (LC/L.2263-P (LC/MEX/L.653)), N° de venta: S.05.II.G.19, 2005. [www](#)
29. El desempleo en América Latina desde 1990, Jaime Ros (LC/L.2265-P (LC/MEX/L.654)), N° de venta: S.05.II.G.29, 2005. [www](#)
30. El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Andrés Rosenzweig (LC/L.2289-P (LC/MEX/L.650/Rev.1)), N° de venta: S.05.II.G.40, 2005. [www](#)
31. El efecto del TLCAN sobre las importaciones agropecuarias estadounidenses provenientes de México, José Alberto Cuéllar Álvarez (LC/L.2307-P (LC/MEX/L.649/Rev.1)), N° de venta S.05.II.G.56, 2005. [www](#)
32. La economía cubana a inicios del siglo XXI: Desafíos y oportunidades de la globalización, Jesús M. García Molina (LC/L.2313-P (LC/MEX/L.659)), N° de venta: S.05.II.G.61, 2005. [www](#)
33. La reforma monetaria en Cuba, Jesús M. García Molina (LC/L.2314-P (LC/MEX/L.660)) N° de venta: S.95.II.G.62, 2005. [www](#)
34. El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: Implicaciones fiscales para los países centroamericanos, Igor Paunovic (LC/L.2315-P (LC/MEX/L.661)), N° de venta: S.05.II.G.63, 2005. [www](#)
35. The 2004 hurricanes in the Caribbean and the Tsunami in the Indian Ocean, Lessons and policy challenges for development and disaster reduction, Ricardo Zapata Martí (LC/L.2340-P (LC/MEX/L.672)), N° de venta: E.05.II.G.106, 2005. [www](#)
36. Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: Efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras, Marco Vinicio Sánchez Cantillo (LC/L.2370-P (LC/MEX/L.673)), N° de venta: S.05.II.G.111, 2005. [www](#)
37. Condiciones generales de competencia en Panamá, Marco A. Fernández B. (LC/L.2394-P (LC/MEX/L.677)), N° de venta: S.05.II.G.137, 2005. [www](#)
38. Agir ensemble pour une gestion plus efficace des services de l'eau potable et l'assainissement en Haïti, Lilian Saade (LC/L.2395-P (LC/MEX/L.680)), N° de venta: F.05.II.G.138, 2005. [www](#)
39. La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina, Alejandra González-Rossetti (LC/L.2412-P (LC/MEX/L.684)), N° de venta: S.05.II.G.159, 2005. [www](#)
40. Cooperación ambiental en el NAFTA y perspectivas para el DR-CAFTA, Claudia Schatan y Carlos Muñoz Villarreal (LC/L.2413-P (LC/MEX/L.689)), N° de venta: S.05.II.G.160, 2005. [www](#)
41. Los mercados en el Istmo Centroamericano: ¿qué ha pasado con la competencia?, Claudia Schatan y Eugenio Rivera (LC/L.2478/Rev.1-P (LC/MEX/L.695/Rev.1)), N° de venta: S.06.II.G.6, 2006. [www](#)
42. Mexico: Economic growth, exports and industrial performance after NAFTA, Juan Carlos Moreno-Brid, Juan Carlos Rivas Valdivia y Jesús Santamaría (LC/L.2479-P (LC/MEX/L.700)), N° de venta: E.06.II.G.6, 2005. [www](#)
43. Income inequality in Central America, Dominican Republic and Mexico: Assessing the importance of individual and household characteristics, Matthew Hammill (LC/L.2480-P (LC/MEX/L.701)), N° de venta: E.06.II.G.7, 2005. [www](#)
44. La garantía de prestaciones en salud en América Latina. Equidad y reorganización de los cuasimercados a inicios del milenio, Ana Sojo (LC/L.2484-P (LC/MEX/L.708)), N° de venta: S.06.II.G.9, 2006. [www](#)
45. Características de los hogares y de su principal perceptor de ingresos en Centroamérica, México y la República Dominicana: su papel en la desigualdad del ingreso, Matthew Hammill (LC/L.2499-P (LC/MEX/L.709)), N° de venta: S.06.II.G.31, 2006. [www](#)
46. El Istmo Centroamericano durante el período 1990-2002: Los efectos de la volatilidad del crecimiento en el empleo, los salarios reales, el gasto público social, la pobreza y la distribución del ingreso, Pablo Sauma (LC/L.2500-P (LC/MEX/L.710)), N° de venta: S.06.II.G.32, 2006. [www](#)
47. Matriz de contabilidad social (MCS) 2002 de Costa Rica, y los fundamentos metodológicos de su construcción, Marco Vinicio Sánchez (LC/L.2514-P (LC/MEX/L.712)), N° de venta: S.06.II.G.40, 2006. [www](#)
48. Condiciones generales de competencia: el caso de México, Marcos Avalos (LC/L.2535-P (LC/MEX/L.711/Rev.1)), N° de venta: S.06.II.G.62, 2006. [www](#)
49. Efectos de la capacitación de la competitividad de la industria manufacturera, Ramón Padilla y Miriam Juárez (LC/L.2536-P (LC/MEX/L.690/Rev.1)), N° de venta: S.06.II.G.63, 2006. [www](#)

50. ¿Se erosiona la competitividad de los países del DR-CAFTA con el fin del acuerdo de textiles y vestuario?, René A. Hernández, Indira Romero y Martha Cordero (LC/L.2545-P (LC/MEX/L.691/Rev.2)), N° de venta: S.06.II.G.73, 2006. [www](#)
51. Health benefits guarantees in Latin America: Equity and quasi-market restructuring at the beginning of the Millennium, Ana Sojo (LC/L.2546-P (LC/MEX/L.717)), N° de venta: E.06.II.G.74, 2006. [www](#)
52. Condiciones generales de competencia en Guatemala, Antonio Romero y Carlos E. González (LC/L.2550-P (LC/MEX/L.718)), N° de venta: S.06.II.G.77, 2006. [www](#)
53. Opciones de financiamiento para universalizar la cobertura del sistema de pensiones de Costa Rica, Fabio Durán (LC/L.2593-P (LC/MEX/L.732)), N° de venta: S.06.II.G.122, 2006. [www](#)
54. Los efectos de los desastres en 2004 y 2005: La necesidad de adaptación de largo plazo, Ricardo Zapata (LC/L.2594-P (LC/MEX/L.733)), N° de venta: S.06.II.G.123, 2006. [www](#)
55. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea, Sonia Draibe y Manuel Riesco (LC/L.2601-P (LC/MEX/L.742)) No. de venta: S.06.II.G.112, 2006. [www](#)
56. Valuing damage and losses in cultural assets after a disaster: Concept paper and research options, Kaspars Vecvagars (LC/L.2610-P (LC/MEX/L.731)) No. de venta: E.06.II.G.135, 2006. [www](#)
57. DR-CAFTA: ¿Panacea o fatalidad para el desarrollo económico y social en Nicaragua?, Marco Vinicio Sánchez y Rob Vos (LC/L.2622-P (LC/MEX/L.752)) N° de venta: S.06.II.G.146, 2006. [www](#)
58. The political economy of Mexico's dollarization debate, Juan Carlos Moreno-Brid and Paul Bowles (LC/L.2623-P (LC/MEX/L.753)) N° de venta: E.06.II.G.147, 2006. [www](#)
59. Los instrumentos económicos en la gestión del agua. El caso de Costa Rica, Liudmila Ortega Ponce (LC/L.2625-P (LC/MEX/L.754)) N° de venta: S.06.II.G.149, 2006. [www](#)
60. The effectiveness of technical assistance, socio-economic development, and the absorptive capacity of competition authorities, Simon J. Evenett (LC/L.2626-P (LC/MEX/L.755)) N° de venta: E.06.II.G.150, 2006. [www](#)
61. La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: El Istmo Centroamericano, Edna Armendáriz (LC/L.2629-P (LC/MEX/L.757)) N° de venta: S.06.II.G.154, 2006. [www](#)
62. Competencia bancaria en México, Marcos Avalos y Fausto Hernández Trillo (LC/L.2630-P (LC/MEX/L.722/Rev.2)) N° de venta: S.06.II.G.155, 2006. [www](#)
63. El seguro agropecuario en México: Experiencias recientes, Erasto Díaz Tapia (LC/L.2633-P (LC/MEX/L.758)) N° de venta: S.06.II.G.157, 2006. [www](#)
64. Retos de la política fiscal en Centroamérica, Juan Alberto Fuentes K. (LC/L.2646-P (LC/MEX/L.719/Rev.2)) N° de venta: S.06.II.G.172, 2006. [www](#)
65. Integración regional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana, Juan Tugores (LC/L.2647-P (LC/MEX/L.760)) N° de venta: S.06.II.G.173, 2006. [www](#)
66. Modelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México, Eugenio Rivera (LC/L.2663-P (LC/MEX/L.724/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.14, 2007. [www](#)
67. Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: el caso de El Salvador, Francisco Molina (LC/L.2664-P (LC/MEX/L.720/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.15, 2007. [www](#)

-
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk N° 29 – 4° piso, 11570 México, D. F., Fax (52) 55-31-11-51, biblioteca.cepal@un.org.mx
 - [www](#) : Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org.mx>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: Fax: E.mail: