

**estudios y perspectivas**

**120**

**L**as condiciones de  
competencia en las principales  
rutas de aerolíneas nacionales e  
internacionales, y los mercados  
domésticos en cada país del Istmo  
Centroamericano

Mario Cuevas



Sede Subregional de la CEPAL en México

México, D.F., diciembre de 2009



Canadian International  
Development Agency

Agence canadienne de  
développement international

Canada

Este documento fue preparado por Mario Cuevas, consultor de la Unidad de Comercio Internacional e Industria, de la Sede Subregional de la CEPAL en México, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de las capacidades relacionadas con el comercio en las Américas, CAN/05/002.CEPAL”.

Este proyecto fue realizado con el apoyo financiero del Gobierno de Canadá a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI).

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 versión impresa 1680-8800      ISSN versión electrónica 1684-0364

ISBN: 978-92-1-323390-0

LC/L.3178-P

LC/MEX/L.948

N° de venta: S.09.II.G.153

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2009. 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

---

<b>Resumen</b>	5
<b>Introducción</b>	7
<b>I. Descripción general del sector del transporte aéreo</b>	9
A. Breve historia: regulación y desregulación mundial	9
B. Algunas características económicas de la industria del transporte aéreo	10
1. Operaciones <i>hub-and-spoke</i> (aporte y dispersión)	11
2. Acceso a insumos esenciales	11
3. Discriminación de precios	12
4. Cooperación entre agentes	12
5. Sistemas compartidos	14
C. Caracterización general de la industria del transporte aéreo	15
<b>II. Marco legal relacionado con la protección y promoción de la competencia en los países centroamericanos</b>	17
A. Costa Rica	17
1. Marco legal e institucional	17
2. Implicaciones del marco legal relacionado con la promoción de la competencia en el mercado de transporte aéreo	18
3. Evaluación institucional	20
4. Evaluación del marco legal y su efectividad en la promoción de la competencia en el transporte aéreo	20
B. El Salvador	22
C. Guatemala	26
D. Honduras	28
E. Nicaragua	31
F. Panamá	35
G. Conclusiones del marco regulatorio	39

<b>III. Análisis de las condiciones de competencia del transporte aéreo del Istmo Centroamericano</b> .....	41
A. Descripción del transporte aéreo subregional .....	41
1. Grupo TACA .....	46
2. COPA Airlines.....	47
3. Ingresos de las aerolíneas .....	47
4. Grado de competencia en rutas principales de transporte de pasajeros.....	49
5. Grado de competencia en rutas principales de transporte de carga .....	51
6. Conclusiones.....	53
<b>IV. Recomendaciones</b> .....	55
<b>Bibliografía</b> .....	57
<b>Anexos</b> .....	59
I Detalle de los principales aspectos del marco legal de protección y promoción de la competencia en cada país.....	61
II Glosario .....	70
III Resumen de la regulación y las “libertades del aire”.....	72
IV Abreviaturas.....	74
<b>Serie estudios y perspectivas, México: números publicados</b> .....	75

### Índice de cuadros

Cuadro 1	Aeropuertos principales por país centroamericano, 2006.....	42
Cuadro 2	Principales aeropuertos en América Latina, 2006 .....	42
Cuadro 3	Flota y destinos de las principales aerolíneas centroamericanas .....	43
Cuadro 4	Asientos disponibles en las principales aerolíneas centroamericanas .....	45
Cuadro 5	Pasajeros atendidos por TACA por tipo de vuelo, 2000-2007 .....	46
Cuadro 6	Pasajeros atendidos por COPA por tipo de vuelo, 2000-2007.....	47
Cuadro 7	Factor de ocupación TACA y COPA, 2000-2007 .....	47
Cuadro 8	Resultados financieros de algunas líneas aéreas, 2007 .....	48
Cuadro 9	Costo unitario por aerolíneas, al año más reciente del que se dispuso de información .	49
Cuadro 10	Grado de competencia por ruta de transporte de pasajeros, 2005-2006 .....	50
Cuadro 11	Grado de competencia por ruta de transporte de pasajeros con origen en Guatemala y Honduras.....	51
Cuadro 12	Grado de competencia en algunas rutas extrarregionales de transporte de pasajeros....	52
Cuadro 13	Grado de competencia por ruta regional de transporte de pasajeros.....	53
Cuadro 14	Grado de competencia en algunas rutas extra regionales de transporte de carga .....	53

### Índice de gráficos

Gráfico 1	Tarifas unitarias frente a distancia por tipo de ruta .....	16
-----------	---	----

### Índice de recuadros

Recuadro 1	Características de los programas de viajero frecuente .....	13
Recuadro 2	Características de los acuerdos interlínea (interlining).....	14
Recuadro 3	Características de la cooperación con agencias de viaje.....	14
Recuadro 4	El caso de las líneas aéreas en Costa Rica .....	21
Recuadro 5	Investigación sobre códigos compartidos en Costa Rica.....	22
Recuadro 6	Funciones de precompetencia en Nicaragua.....	35
Recuadro 7	Caso de las agencias de viaje en Panamá.....	39
Recuadro 8	Caso de códigos compartidos en Panamá .....	39

## Resumen

---

En este estudio se aborda el sector del transporte aéreo de pasajeros y de carga en el Istmo Centroamericano, al igual que las normas legales e institucionales sobre competencia, que se aplican a este sector, a nivel nacional y subregional. Se desarrolla también un análisis tentativo sobre las capacidades institucionales y las visiones de los participantes de la industria en cada país de la subregión. En la primera parte del estudio se describen las características del sector a nivel mundial, y se presentan algunas conductas y prácticas comunes entre las empresas de aerolíneas que operan en este sector y que pueden incidir sobre las condiciones de competencia. En la segunda parte se detallan y se analiza el marco de concentración por rutas en pares de ciudades, tanto de transporte de pasajeros como de carga, a nivel subregional y extrarregional. La última sección contiene recomendaciones para desarrollar una política de competencia aplicada al transporte aéreo del Istmo Centroamericano.



## Introducción

---

El objetivo general de este estudio es formular sugerencias a los países del Istmo Centroamericano para fortalecer sus capacidades en cuanto a la política de competencia en el sector del transporte aéreo. Para tal efecto, se analiza la industria del transporte aéreo de pasajeros, las normas sobre competencia, las capacidades institucionales y las visiones de los agentes de la industria en cada país.

El informe se divide en cuatro capítulos. En el capítulo I se describen las características principales del sector del transporte aéreo a nivel mundial y se presenta una introducción a las prácticas comúnmente realizadas por las empresas que operan en este sector. En el segundo capítulo se analiza la normativa de competencia en cada país del Istmo Centroamericano, que pudiese tener incidencia sobre la competencia en el sector del transporte aéreo. En el capítulo III se contempla un análisis del estado del transporte aéreo en el Istmo Centroamericano, y se establecen niveles de concentración por rutas en pares de ciudades, tanto de transporte de pasajeros como de carga a nivel subregional y en algunas rutas internacionales. En el cuarto capítulo se formula una serie de recomendaciones sobre medidas que se pueden tomar para mejorar la capacidad institucional en el ámbito de la política de competencia en el sector del transporte aéreo.



## **I. Descripción general del sector del transporte aéreo**

---

### **A. Breve historia: regulación y desregulación mundial**

Históricamente, el servicio de transporte aéreo y de carga ha sido considerado como un servicio público que debe ser regulado por el Estado. En la actualidad, una parte importante de la regulación tiene lugar mediante acuerdos bilaterales entre países que especifican las ciudades que pueden obtener el servicio y las aerolíneas que están autorizadas para prestarlo, por lo general, las líneas aéreas de bandera de los países involucrados. Además, las tarifas cobradas se establecen en las conferencias de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA, por sus siglas en inglés).

Con la introducción del Airline Deregulation Act en 1978, los Estados Unidos fueron pioneros en la desregulación del sector. A partir de 1983 las aerolíneas estadounidenses obtuvieron libertad para determinar las rutas, destinos, frecuencias y tarifas de los vuelos internos. La desregulación en el resto de países inició en la década de 1990 cuando se optó por privatizar aerolíneas y liberar tarifas y rutas, mientras que se iniciaron los acuerdos bilaterales de cielos abiertos. La Unión Europea también avanzó al establecer el cielo único europeo y permitió fundar un mercado único para los servicios aéreos europeos (Austria, 2000). Además, a partir de marzo de 2008 entró en vigencia el acuerdo de cielos abiertos entre los Estados Unidos y la Unión Europea.

La inserción de los acuerdos de cielos abiertos generó incentivos para crear alianzas entre las aerolíneas. Sin embargo, cabe recalcar que, a nivel mundial, todavía permanecen importantes restricciones en el transporte aéreo internacional. De hecho, en 2000 existían alrededor de 3.000 acuerdos bilaterales en aplicación y sólo existían 34 acuerdos de cielos abiertos (Gönenç y Nicoletti, 2000).

A nivel multilateral, las reformas se establecieron en el Anexo sobre los Servicios de Transporte Aéreo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés). Las reformas incluyen ciertos aspectos con el fin de eliminar barreras a la entrada, como restricciones a la reparación y al mantenimiento de las aeronaves en los aeropuertos, venta y mercadeo de servicios aéreos y sistemas computarizados de reserva. Dicho anexo requiere que el acceso a las áreas mencionadas esté garantizado a las aerolíneas de los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) según los principios de trato nacional y trato de la nación más favorecida (Austria, 2000).

Sin embargo, el principal instrumento para la regulación multilateral de la aviación civil ha sido la Convención Internacional sobre Aviación Civil, conocida como la Convención de Chicago. Gracias a dicho instrumento se estableció la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI, por sus siglas en inglés), la agencia especializada de las Naciones Unidas responsable por regular el transporte aéreo internacional. Entre otros factores, la convención establece reglas para el manejo aeronáutico, registro de aeronaves, seguridad aeronáutica, al igual que los derechos de los países signatarios en relación con el transporte aéreo.

## **B. Algunas características económicas de la industria del transporte aéreo<sup>1</sup>**

El transporte aéreo de pasajeros y de carga se caracteriza por ser una industria de red, con una importante presencia de economías de escala, densidad y alcance. Las economías de escala se producen cuando la curva del costo medio de producción decrece a medida que la producción aumenta.

Por otra parte, las economías de densidad aparecen cuando el costo unitario de las aerolíneas disminuye al añadir más asientos o vuelos a rutas existentes, aunque mantienen todo lo demás constante (Guillen y otros, 1985)<sup>2</sup>. En consecuencia, se generará más demanda si una mayor frecuencia de una ruta determinada disminuyera el tiempo promedio de espera para cada viajero. Cabe hacer notar que pueden existir mecanismos por los cuales las aerolíneas existentes obtuvieran ventajas para prevenir que otras puedan alcanzar economías de densidad. Por ejemplo, los acuerdos interlínea, que podrían causar que las aerolíneas que no se encuentren dentro de ese acuerdo sean incapaces de atraer pasajeros a una ruta específica y, por lo tanto, afecte su frecuencia (Warren y otros, 1998).

Asimismo, las economías de alcance existen cuando el costo de producir dos o más bienes o servicios de forma conjunta es menor que al producirlos de manera separada. Un ejemplo puede ser una empresa que presta tanto servicios de carga como de pasajeros.

Otro concepto que debe mencionarse es el del “mercado relevante”, que puede entenderse como un producto o grupo de productos en un área geográfica determinada, donde se debe evaluar si un monopolista hipotético sería capaz de ejercer poder de mercado, sin que los competidores puedan impedirlo ni los consumidores recurrir a productos sustitutos. En el caso del transporte aéreo, la determinación del “mercado relevante” es una tarea complicada debido a que en ocasiones no existen sustitutos para vuelos directos debido a la falta de competencia en tal ruta o a que, aun cuando existan opciones que hacen escalas para llegar a la ciudad deseada, dichos vuelos no pueden ser considerados como sustitutos efectivos cuando el viajero demanda prontitud en sus viajes (por ejemplo, en el caso de los viajeros de negocios).

<sup>1</sup> Esta sección se basa en el documento Nordic Competition Authorities (2002) Competitive airlines. Towards a more vigorous competition policy in relation to the air travel market, Report N° 1/2002.

<sup>2</sup> Un ejemplo de ello puede ser la estrategia adoptada por TACA Airlines (TACA) ante el aumento del precio de los combustibles, en la que apostó por una mejor utilización de su flota existente, al elevar hasta 12 horas diarias la utilización de la flota.

Las características anteriormente mencionadas pudieran afectar la competencia porque pueden convertirse en barreras de entrada para nuevos competidores y crear incentivos para una mayor concentración en el mercado.

A continuación se describen una serie de estrategias realizadas en la industria del transporte aéreo que pudiesen incidir sobre el grado de competencia existente en dicho mercado y que responden a las características anteriores.

### **1. Operaciones *hub-and-spoke* (aporte y dispersión)**

Este tipo de operación consiste en canalizar el tráfico aéreo a un determinado aeropuerto (un *hub* o centro nodal), del que se desprenden las conexiones hacia los diversos destinos cubiertos por la aerolínea. Se argumenta que con ello se logra un aumento de eficiencia en comparación con el modelo caracterizado por rutas directas para cada uno de los destinos a cubrir<sup>3</sup>.

Las líneas aéreas escogen diferentes aeropuertos para establecer su operación. En consecuencia, es usual que una línea domine el aeropuerto que utiliza como *hub* y sus alrededores, donde podrá ofrecer una mayor cantidad de vuelos y conexiones en comparación con sus rivales. Se pueden establecer uno o más *hubs* principales, dependiendo de la ubicación y la oferta de rutas que la línea aérea busca implementar. Para lograr una exitosa operación, la compañía deberá ser capaz de controlar la mayoría de opciones de conexión de un aeropuerto. Por ello se pueden encontrar aeropuertos donde una compañía controla total o casi totalmente la distribución del tráfico o, en otros casos, especialmente para los *hubs* secundarios, dos o más compañías que conjuntamente dominan el mismo aeropuerto (Antón, 1992).

En el Istmo Centroamericano se destacan ejemplos claros de este tipo de modelo. La aerolínea TACA cuenta con tres *hubs*: el Aeropuerto Internacional de San Salvador es el principal, el de San José, Costa Rica (donde opera vuelos con la nomenclatura de LACSA) y el de Lima, Perú, base de sus vuelos a Sudamérica. Por su parte, la aerolínea COPA posee “El Hub de las Américas” ubicado en el Aeropuerto Internacional de Tocumen en Panamá.

En términos de competencia, este tipo de operaciones podría ser catalogado como una división del mercado entre las líneas que operan distintos *hubs*, ya que en los espacios geográficos donde establezcan su centro nodal gozarán una oferta casi exclusiva de rutas directas hacia diferentes destinos, aunque, por lo general, los usuarios pueden contar con alternativas de otras aerolíneas que ofrecen desde dicha ubicación rutas con conexiones<sup>4</sup>.

### **2. Acceso a insumos esenciales**

En ocasiones, una línea aérea establecida puede crear barreras de entrada a competidores potenciales a una ruta determinada al negar acceso a servicios esenciales. Por ejemplo, una aerolínea dominante puede también proveer servicios de manejo terrestre, al igual que mantenimiento y reparación de aeronaves, lo que le permitiría discriminar a nuevos competidores mediante políticas de precio y calidad de servicio.

Las aerolíneas establecidas también tienen la ventaja de poseer privilegios en las condiciones de acceso a los aeropuertos lo que les permite programar sus llegadas y salidas en horarios favorables, así como obtener las mejores puertas de embarque en los aeropuertos. Sin el acceso a horarios favorables o a puertas de embarque convenientes, los nuevos competidores tendrían dificultades para atraer pasajeros, especialmente los de clase ejecutiva.

<sup>3</sup> En el modelo *hub and spoke* el número de rutas necesarias para cubrir todos los posibles pares de  $n$  destinos se reduce drásticamente de  $n(n-1)/2$  a  $n-1$  en relación con un sistema exclusivamente de rutas directas.

<sup>4</sup> De ahí que simultáneamente puede existir poca competencia para los viajeros de negocio y, sin embargo, amplia competencia para los turistas. Véase Nordic Competition Authorities (2002).

### 3. Discriminación de precios

La discriminación de precios implica el cobro de diferentes precios a distintos consumidores cuando las diferencias de costos<sup>5</sup> no explican dichas desigualdades. Las líneas aéreas suelen aplicar tipos dispares de discriminación de precios, entre los que se cuentan:

a) Versioning. Es un tipo de discriminación de precios de segundo grado, pues en este caso las diferencias en cantidad son equivalentes a las de calidad. Cada consumidor puede elegir entre adquirir diversos productos de diferente calidad y ello implica que las aerolíneas deben ofrecer una variedad de boletos aéreos para satisfacer las preferencias heterogéneas de los consumidores. Para tal fin, el tipo de boleto más económico tiene que ser poco atractivo para aquellos consumidores con mayor disposición a pagar y, por ello, los boletos de ese tipo suelen tener una serie de restricciones (por ejemplo, sólo se pueden utilizar en un período determinado con prohibición de cambios de fecha)<sup>6</sup>.

b) Programas de viajero frecuente. Este tipo de programas se iniciaron en la década de 1980. Pueden ser considerados como un tipo de discriminación de precios en segundo grado, ya que el beneficio surge a medida que se compra una mayor cantidad de viajes (aunque cabe destacar que el beneficio no es necesariamente de la misma naturaleza que el servicio adquirido). Para más detalles sobre los programas de viajero frecuente, véase el recuadro 1.

c) Esquemas de descuento corporativo. Se refiere a los descuentos que las aerolíneas realizan a clientes grandes (empresas o al sector público). Los acuerdos suelen incluir la necesidad de que las empresas comuniquen a sus empleados el estatus de “línea preferida” y contienen disposiciones sobre la adquisición y el uso de los boletos aéreos. Para hacer efectivo los descuentos, normalmente existen condiciones que deben cumplirse y dependen del monto total de las compras realizadas en el período del acuerdo y en boletos adquiridos para rutas adicionales previamente acordadas. A pesar de considerar este tipo de esquemas como programas de descuento por cantidad, en ocasiones podrían tener efectos de ventas atadas. Los acuerdos suelen durar un año y las compras realizadas el año anterior tienden a afectar los términos establecidos en el contrato siguiente. Ello incentiva a las empresas a concentrar sus compras lo más posible con determinada línea aérea, si bien este efecto se puede reducir en la medida en que las empresas establezcan acuerdos de este tipo con más de una aerolínea o alianza.

### 4. Cooperación entre agentes

Las líneas aéreas suelen tener distintas modalidades de cooperación, entre las que se cuentan:

a) Alianzas aéreas. Este tipo de prácticas se han popularizado recientemente, y abarcan varias estrategias de mercadeo conjunto, programas recíprocos de viajero frecuente, planificación conjunta de rutas y códigos compartidos. La práctica de códigos compartidos permite a las aerolíneas vender asientos en el avión de una aerolínea aliada como si fueran propios. En general, estos tipos de acuerdos funcionan de la siguiente manera: una línea aérea A tiene un acuerdo de este tipo con la aerolínea B y aplica el código A en un vuelo de la empresa B, lo que le permite operar virtualmente dos vuelos diferentes en el mismo avión. Ambas aerolíneas deben tener el derecho de tráfico en las rutas, por lo que comparten un código compartido (OCDE, 1999). El beneficio para los consumidores de los acuerdos de código compartido dependerá del grado en el que las redes de ruta de las aerolíneas que forman la alianza se complementen o se superpongan. En este último caso, estos acuerdos podrían considerarse como una fusión horizontal y preocuparía que este tipo de prácticas faciliten la colusión de precios.

<sup>5</sup> Generalmente se reconocen tres tipos de discriminación de precios:

- Primer grado: el oferente cobra a cada consumidor el equivalente a su precio máximo.
- Segundo grado: el oferente cobra precios diferentes de acuerdo con la cantidad que el consumidor adquiere (cuantas más unidades se compran, el precio unitario disminuye).
- Tercer grado: el oferente cobra precios diferentes separando a los consumidores en grupos con curvas de demanda diferentes.

<sup>6</sup> Como ante una mayor producción se eleva la frecuencia en las rutas, el *versioning* permite que las líneas aéreas aumenten el volumen de tráfico, y se benefician los consumidores. Esto también permite que ciertas rutas puedan ser rentables si todos los asientos fueran vendidos al menor precio. Autores como Steen y Sogard (2002) sostienen que esta práctica beneficia al consumidor.

**RECUADRO 1**  
**CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE VIAJERO FRECUENTE**

Los programas de viajero frecuente tienen las siguientes características:

- a) La membresía es gratuita.
- b) Luego de cada viaje, los miembros acumulan puntos (millas) al realizar cierto tipo de viajes u otras compras con la aerolínea. Asimismo, si adquieren un servicio con alguna de las líneas aliadas u otros negocios asociados (hoteles, renta de autos, entre otros).
- c) El número de puntos depende de la distancia del viaje y de la clase (turista y business class).
- d) Al acumular una cierta cantidad de puntos, éstos pueden ser intercambiados por boletos gratuitos, estadía de hotel y alquiler de vehículos, entre otros beneficios.
- e) Por lo tanto, los descuentos no son monetarios sino que se materializan en forma de servicios "gratuitos". Sin embargo, dichos servicios no son necesariamente del mismo tipo que los que fueron contratados (por ejemplo, los boletos aéreos canjeados suelen tener restricciones, independientemente de si las compras que generaron los puntos fueron de boletos sin restricciones).
- f) Para poder hacer el canje, el pasajero debe haber sobrepasado cierto umbral en un cierto período de tiempo. A medida que se acerque a dicho umbral, el pasajero se incentiva a viajar más a fin de sobrepasarlo para canjear sus puntos.
- g) Sólo el dueño de la membresía y sus familiares directos pueden canjear las millas.

Este programa es más atractivo a medida que se extienda la red por la que se canjean los puntos. Por ello las líneas aéreas aliadas suelen unir sus programas de viajero frecuente.

Este tipo de prácticas están diseñadas para incrementar la fidelidad de los consumidores. En cierta medida estos programas podrían generar altos costos de cambio (*switching costs*) al consumidor si decide utilizar otra aerolínea. Con la existencia de costos de cambio, los viajeros buscan comprar, en la mayor cantidad que sea posible, los servicios ofrecidos por la aerolínea con la que tienen una membresía de viajero frecuente. En 1992 la Comisión Europea realizó un estudio informal sobre este tipo de programas, y obtuvo información de las aerolíneas principales de Europa. Se concluyó que este tipo de programas no pueden ser considerados como anticompetitivos, pero sí podrían constituirse en barreras de entrada. Mediante el caso de Scandinavian Airlines System –SAS-/Lufthansa, la Comisión manifestó que la cooperación entre dos líneas aéreas en materia de programas de viajeros frecuentes podría convertirse en una barrera de entrada. A fin de aprobar esa cooperación, la Comisión estableció la condición de que cualquier otra línea aérea que provea o desee proveer servicios en las rutas en cuestión y que no tuviese un programa de viajero frecuente aplicable a nivel internacional, debe tener la oportunidad de participar en el programa de SAS/Lufthansa sin ningún tipo de discriminación.

Por su parte, en 1999, las autoridades de competencia de Suecia ordenaron que SAS no aplicará sus programas de fidelidad del EuroBonus ni participará en programas similares, en el sentido de que los puntos ganados por los pasajeros podían ser canjeados al utilizar servicios domésticos de SAS. La práctica fue catalogada como un abuso de poder de dominio por parte de la aerolínea y se le sancionó con 100 millones de coronas suecas (alrededor de 12 millones de dólares) si mantenía ese esquema. A pesar de la apelación, esta decisión se mantuvo: SAS debía eliminar tal esquema, de lo contrario tendría que pagar una multa de 50 millones de coronas suecas (alrededor de 6 millones de dólares). La decisión aplicaba a las rutas de transporte aéreo doméstico en rutas donde SAS o líneas afiliadas tuviesen otros competidores.

b) Acuerdos de interlínea (*Interlining*). Este sistema permite que los pasajeros compren un boleto en una sola transacción y en una sola moneda, aunque utilicen en un viaje diferentes aerolíneas por distintos sectores para llegar a su destino. Además, posibilita cambiar de vuelos, de aerolíneas y rutas, antes y durante el viaje. Una ventaja adicional es que los viajeros no deben realizar múltiples chequeos de equipaje, ya que por lo general bajo este sistema sólo deben hacerlo una vez, lo que reduce el tiempo de viaje. Para más detalles, véase el recuadro 2.

## RECUADRO 2 CARACTERÍSTICAS DE LOS ACUERDOS INTERLÍNEA (*INTERLINING*)

El sistema de Acuerdos Interlínea no se sostiene a menos que las aerolíneas tengan la posibilidad de consultarse entre ellas sobre las tarifas. Estas consultas se realizan tres veces al año en la *IATA Passenger Tariff Conferences*. IATA ha manifestado que este sistema es una ventaja para los consumidores, ya que el precio del boleto aéreo es la suma de la tarifa de cada sector a la cual se le aplica un descuento, lo que no podría ocurrir sin este sistema.

IATA maneja otra serie de acuerdos esenciales para este sistema. En primer lugar, el *Multilateral Prorate Agreement*, que decide la distribución del ingreso entre las aerolíneas participantes. En segundo, el *Multilateral Interline Traffic Agreement*, que obliga a las aerolíneas participantes a emitir y aceptar los boletos de cada una de ellas, de acuerdo con las tarifas y condiciones decididas por la aerolínea que realiza el transporte. El *IATA Passenger Agency Program* es un acuerdo entre las aerolíneas y las agencias de viaje que determina las condiciones bajo las cuales las agencias emiten boletos.

Por último, el *IATA Passenger Service Conferences* acuerda estándares comunes relacionados con el manejo de equipaje y boletos, además de establecer reglas comunes para las tarifas tales como el millaje y la conversión de moneda. Los efectos sobre la competencia de las conferencias de IATA pueden ser motivo de preocupación para las autoridades de promoción de la competencia, debido a la consideración sobre el tipo de información intercambiada en dichas conferencias y la influencia que tienen las tarifas establecidas sobre las tarifas propias de cada aerolínea, fijadas independientemente. Recientemente, la Comisión Europea ha mostrado su preocupación por determinar si los acuerdos de IATA pueden sustituirse por otros mecanismos que tengan un menor efecto en la fijación de precios. Reconocen que el sistema representa una ventaja importante para los consumidores, aun cuando no está claro si dichas ventajas compensan los posibles efectos negativos de la restricción a la competencia.

c) Cooperación con agencias de viajes. Las agencias de viaje funcionan como canales de distribución para las aerolíneas, pues los boletos vendidos pertenecen a las líneas aéreas, por lo que éstas determinan el precio de venta al consumidor y pagan comisiones a las agencias por los boletos vendidos. Además, las aerolíneas suelen ofrecer entrenamiento al personal de las agencias de viaje y pagan una compensación que depende de la cantidad de boletos vendidos. Aparte de ello, las líneas aéreas y las agencias de viaje suelen hacer actividades conjuntas, como campañas de mercadeo. Para más detalles, véase el recuadro 3.

## RECUADRO 3 CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN CON AGENCIAS DE VIAJE

Los contratos entre líneas aéreas y agencias de viaje suelen durar un año. Los bonos adicionales que reciben las agencias representan un porcentaje sobre el total de ventas durante la vigencia del contrato, que puede considerarse como un tipo de descuento corporativo. Las comisiones se basan en alcanzar umbrales de ventas previamente definidos, lo que incentiva a las agencias de viaje a dedicar esfuerzos para vender boletos de una aerolínea específica. Más aún si dentro del contrato existen bonos adicionales por alcanzar un umbral relacionado con el porcentaje vendido de la línea aérea frente al total de boletos vendidos por la agencia. En el caso de que exista suficiente competencia, este tipo de acuerdos pueden ser considerados como instrumentos competitivos. Ahora bien, si existe una firma que tenga una posición de dominio, se podrían generar efectos negativos a la competencia, ya que hay una dependencia entre las agencias de viaje y la línea aérea que puede prevenir la entrada al mercado de otras empresas de transporte aéreo.

Se debe considerar también la posibilidad de la integración vertical entre las aerolíneas y las agencias de viaje. En este caso se debe analizar la existencia de posibles actos discriminatorios en contra de las agencias de viaje que no se encuentran verticalmente integradas. En 1999 la Comisión Europea encontró que los esquemas de estímulo implementados por British Airways para calcular la comisión pagada a las agencias de viajes constituían un abuso de poder en el mercado de servicios de agencias de viaje en el Reino Unido. Dicho esquema se caracterizó en que para lograr las metas de crecimiento en ventas se incrementó la comisión pagada a todos los boletos de British Airways vendidos por la agencia de viaje, y no únicamente a los vendidos luego de que la meta fuera superada. Esas comisiones se consideraron como el equivalente a un descuento por fidelidad y no ahorro en costos, lo que permitía a la firma dominante excluir a sus competidores del mercado.

## 5. Sistemas compartidos

Con frecuencia, las líneas aéreas comparten sistemas computarizados de reserva, que proveen servicios a los vendedores y a las agencias de viajes suscritas, para que tengan acceso gratuito a este sistema y únicamente deben pagar por el acceso de cada computadora y asistencia técnica. Sin embargo, los vendedores (las aerolíneas o *tour* operadores) sí deben pagar por incluir sus productos dentro del sistema, que permite realizar búsquedas sobre la disponibilidad de asientos existentes entre una ruta

determinada, ordenada por la cantidad de escalas y el tipo de boleto. La búsqueda puede hacerse de forma neutral, en busca de una línea aérea o alianza, o de acuerdo con el precio. La empresa encargada del sistema configura cada terminal para especificar la información que puede ser obtenida. Por lo general, las agencias de viaje obtienen acceso a la información de las aerolíneas y de los *tour* operadores, mientras las líneas aéreas tienen acceso a su propia información y a la del resto de aerolíneas, y los *tour* operadores únicamente a su propia información.

A ello debe añadirse que se ha popularizado la compra de boletos electrónicos por internet. En el sitio *web* de las aerolíneas, el pasajero puede reservar e incluso escoger su asiento. También existen sitios de internet en los que se puede hacer la búsqueda de la ruta aérea, y el sistema ordena las opciones ofrecidas por las diversas aerolíneas en cuanto al precio o número de escalas. Estos sistemas transparentan la información de los precios de los competidores y permiten que los consumidores escojan la mejor opción.

Ahora bien, tanta transparencia podría incentivar la colusión de precios, pues la plataforma puede utilizarse para realizar acuerdos no explícitos que sigan el modelo “líder-seguidor”. Una aerolínea puede anunciar un aumento en precios en el sistema y esperar que las demás también lo hagan. Otro aspecto importante a considerar es que muchos de los sistemas de reserva son propiedad al menos en parte de alguna aerolínea. Para una agencia de viaje existen costos de cambio (*switching costs*) si se trasladan de un sistema a otro, lo que inducirá que dentro del sistema utilizado existan prácticas discriminatorias contra otras aerolíneas competidoras.

### C. Caracterización general de la industria del transporte aéreo

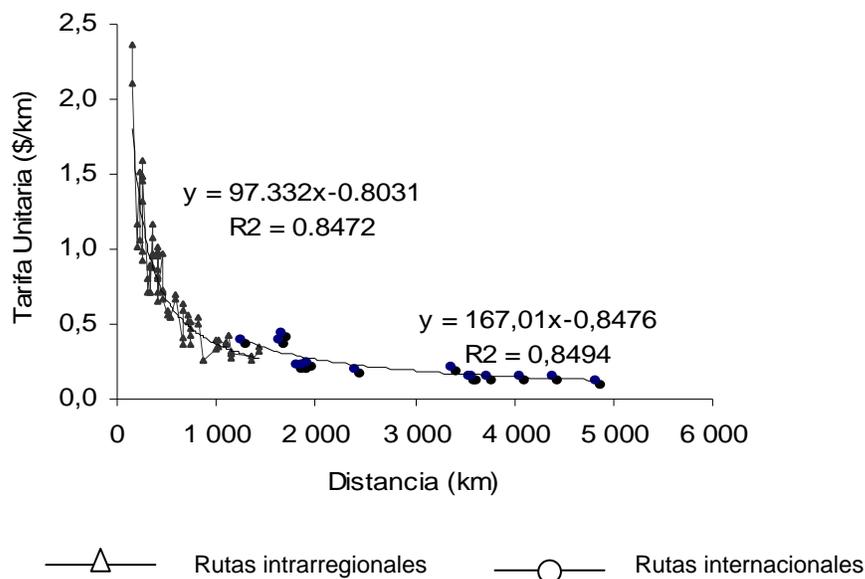
Históricamente, el transporte aéreo ha sido considerado como un servicio público sujeto a la regulación gubernamental, tanto por motivos de seguridad del público como por las consecuencias de la soberanía del Estado sobre el espacio aéreo de cada país<sup>7</sup>. Asimismo, pese al énfasis en la soberanía nacional sobre el espacio aéreo, resulta esencial comprender el grado en que los acuerdos bilaterales y multilaterales entre países, que efectivamente condicionan el campo de acción para la política de competencia, incluyen las políticas públicas a nivel nacional. Como resultado de lo anterior, el proceso de liberalización y privatización que caracterizó la política pública hacia el transporte aéreo en las décadas recientes en la mayoría de países ha sido tentativo e incompleto, situación que indudablemente delimita el alcance de la política de competencia.

En una caracterización del transporte aéreo no se pueden obviar las características de red de las operaciones del sector de la misma intensidad de capital que éstas requieren, factores que dan lugar a importantes economías de escala, densidad y alcance. Por lo tanto, se observa con frecuencia que el sector del transporte aéreo tiene una tendencia fuerte a la concentración de la oferta en pocas empresas. Inclusive, en algunos casos no se descarta la posibilidad de que temporalmente existan monopolios naturales en rutas o segmentos específicos. Se suman a los factores estructurales algunas prácticas por parte de los agentes económicos, como alianzas, códigos compartidos y programas de viajero frecuente que pueden en ciertas circunstancias dañar la competencia y perjudicar al consumidor, mientras que en otros casos resultan ser favorables a la competencia y el interés del consumidor. Debido al margen que existe para actividades anticompetitivas y abuso de poder de mercado en este sector, el transporte aéreo es del interés de las autoridades de competencia alrededor del mundo, el cual es compartido por el público centroamericano, en la medida en que existe una preocupación sobre el comportamiento del nivel de precios de los pasajes, sobre todo en el caso del transporte de pasajeros en ciertas rutas regionales e internacionales. En parte, la percepción del elevado costo de los pasajes en lo que se consideran como rutas relativamente cortas está fundamentada en la realidad. En el gráfico 1 se corrobora que existe una fuerte correlación entre las tarifas al público y la distancia recorrida, lo que

<sup>7</sup> En el contexto del transporte aéreo, se ha manejado inclusive el concepto de la “competencia ruinosa”, en el sentido de que la competencia podría dar como resultado una reducción en estándares de seguridad, y así poner en peligro la vida y propiedad de los usuarios. Se argumenta también que la competencia podría ser ruinosa, ya que las aerolíneas podrían llegar a la quiebra si las operaciones del mercado se liberaran completamente.

sugiere que el ingreso por pasajero para las aerolíneas es superior en rutas comparativamente cortas (regionales) que en rutas más largas (internacionales)<sup>8</sup>.

**GRÁFICO 1**  
**TARIFAS UNITARIAS FRENTE A DISTANCIA POR TIPO DE RUTA**



Fuente: Cálculos realizados por Marcos Avalos y su equipo, Universidad Anáhuac, México, 2009.

Notas: Las tarifas fueron calculadas al 30 de noviembre de 2008. La distancia entre aeropuertos (desde/hacia) se tomó de world-airport-codes.com.

La evidencia presentada en el gráfico 1 corrobora la percepción del público sobre el elevado costo de las tarifas a nivel subregional. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el costo de operación de rutas relativamente cortas puede ser considerablemente mayor que el de las rutas más largas, por lo que no puede concluirse de la anterior discusión que las utilidades para las aerolíneas necesariamente sean muy superiores en las rutas cortas que en las largas, ni tampoco que existe mayor incidencia de prácticas anticompetitivas en rutas regionales que internacionales.

En general, puede afirmarse que distintos factores justifican el interés de la política y las autoridades de competencia a nivel regional e internacional en cuanto al sector del transporte aéreo. Por ejemplo, las amplias distorsiones que prevalecen en el entorno legal y regulatorio, inclusive a nivel mundial: las características propias de las operaciones aéreas que inducen a la concentración de la oferta; la incidencia de determinadas prácticas por parte de agentes privados, así como algunos patrones observados en las tarifas del transporte aéreo, que corroboran la percepción del público sobre el costo relativo de los viajes a nivel subregional e internacional.

<sup>8</sup> No obstante, también se ha señalado que existen otros factores que pueden explicar diferencias en los costos de operación en determinadas rutas, como el tipo de aeronave utilizada, la depreciación del equipo por aterrizajes frecuentes, variaciones en el nivel de carga transportada entre aeropuertos, el factor promedio de carga alcanzado, entre otros elementos.

## **II. Marco legal relacionado con la protección y promoción de la competencia en los países centroamericanos**

---

A continuación se presenta un análisis del marco legal relacionado con la protección y promoción de la competencia en el mercado del transporte aéreo en el Istmo Centroamericano. Debe mencionarse que todos los países de la subregión, salvo Guatemala, cuentan con una ley específica de competencia, aunque su implementación ha variado considerablemente de un país a otro<sup>9</sup>.

### **A. Costa rica**

#### **1. Marco legal e institucional**

En el artículo 46 de la Constitución se prohíbe cualquier monopolio que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria, y se declara de interés público la acción del Estado para impedir prácticas monopolizadoras. A su vez, se establece la obligación de que las empresas que sean monopolios se sometan a una regulación especial, y en el caso de que se quiera establecer un monopolio del Estado, éste debe contar con la aprobación de un mínimo de dos tercios de la Asamblea Legislativa. También en este artículo se establece la protección al consumidor.

---

<sup>9</sup> Cabe mencionar que en Guatemala se encuentran en discusión diferentes borradores a fin de aprobar una Ley de Competencia en el futuro.

Asimismo, el país cuenta con un marco regulatorio específico a la protección de la competencia, establecido en la Ley 7472, “Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor” del año 1994 y en el correspondiente Reglamento, Decreto Ejecutivo No. 25234-MEIC de 1996<sup>10</sup>.

La Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) se creó con el fin de implementar el marco legal relacionado con este tema. La COPROCOM es una de las comisiones de promoción de la competencia con mayor experiencia y fortaleza de la subregión. Es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). La Comisión está compuesta por cinco miembros y cinco suplentes nombrados por el MEIC, además de una Unidad Técnica de Apoyo (UTA) conformada por profesionales en la materia. Con un mandato de cuatro años con posibilidad de reelección, entre los comisionados se elige al presidente de la Comisión para un mandato de dos años. La Comisión se reúne semanalmente para la resolución de los casos, mientras la UTA está encargada de realizar investigaciones y estudios sobre los asuntos que debe resolver la Comisión. En materia de competencia y libre concurrencia, la COPROCOM tiene competencia exclusiva y es una instancia obligatoria y de agotamiento previo para acudir a la vía judicial<sup>11</sup>.

La Ley 7472 abarca la desregulación, protección a la competencia y defensa del consumidor. Para el caso de la desregulación se creó La Comisión de Reforma Regulatoria, encargada de realizar los análisis costo-beneficio de las regulaciones en la administración pública, mientras que para la defensoría del consumidor se creó la Comisión Nacional del Consumidor.

En el caso específico de las normas sobre competencia, esta ley prohíbe conductas anticompetitivas relacionadas con las prácticas monopolísticas absolutas (restricciones horizontales), prácticas monopolísticas relativas (restricciones verticales), concentraciones económicas de carácter anticompetitivo y la competencia desleal (Hernández y Schatan, 2002). La normativa es aplicable a todos los agentes económicos, salvo los agentes prestadores de servicios públicos, en virtud de una concesión del Estado, en los términos que señalen las leyes para celebrar las actividades necesarias para prestar esos servicios, de conformidad con las limitaciones establecidas en la concesión y en regulaciones especiales.

A pesar de que el Artículo 9 de la Ley 7472 exceptúa a “los agentes prestadores de servicios públicos en virtud de una concesión” y de que el Artículo 101 de la Ley General de Aviación Civil califica el transporte aéreo como un “servicio público,” el sector del transporte aéreo en Costa Rica como tal no está exento de la aplicación de la Ley de Competencia, ya que la COPROCOM ha declarado que dicha excepción no se aplica a las relaciones comerciales entre aerolíneas competidoras ni al vínculo entre éstas y el resto de los agentes de este sector (*Getting the Deal Through, 2008*)<sup>12</sup>.

## **2. Implicaciones del marco legal relacionado con la promoción de la competencia en el mercado de transporte aéreo**

### **a) Prohibición *per se* para los principales acuerdos anticompetitivos entre competidores (Acuerdos horizontales)**

En el artículo 11, la Ley 7472 prohíbe las prácticas monopolísticas absolutas, concernientes a acordar precios e intercambiar información entre competidores, establecer cantidades máximas de producción (cuotas y otras restricciones), dividirse el mercado y hacer ofertas en subastas (o abstenerse de hacerlas) de forma conjunta (para mayor detalle, véase el anexo I).

<sup>10</sup> Existen otras leyes que están relacionadas. La Ley General de Administración Pública, No. 6227 rige de forma supletoria para aquello imprevisto en la Ley 7472. También se relaciona la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, No. 3367 y el Decreto Ejecutivo COMEX-MEIC-MAG “Reglamento sobre Adjudicación de Cuotas de Importación en caso de Desabastecimiento de Bienes Agropecuarios” (COPROCOM, Guía informativa de competencia).

<sup>11</sup> Salvo los casos de competencia desleal.

<sup>12</sup> La COPROCOM realizó un proceso contra el supuesto acuerdo de las líneas aéreas para rebajar la comisión pagada a las agencias de viaje. Este caso es particularmente ilustrativo al respecto.

**b) Prácticas monopolísticas relativas (Acuerdos verticales)**

En el artículo 12 de la Ley 7472 se prohíbe<sup>13</sup> que las empresas establezcan condiciones de exclusividad hacia sus distribuidores, condicionarles a vender su producto a un precio predeterminado e instaurar condicionantes para la venta de un producto determinado, por ejemplo la obligatoriedad de comprar otro producto adicional o prohibir los de otros proveedores y disuadirles a actuar en contra de otro proveedor o cliente para obligarle a actuar de una forma determinada. Debe notarse que el Artículo 36 de la misma ley faculta a la Comisión Nacional del Consumidor, sin perjuicio de las potestades que tenga la COPROCOM, a conocer y resolver prácticas similares a las anteriormente mencionadas, específicamente con relación a actividades que tengan efectos negativos en el consumidor como, por ejemplo, acaparar el producto deliberadamente para incrementar su precio (véase el anexo I para mayor detalle).

**c) Abuso de poder de dominio**

El abuso de poder de dominio se refiere a la acción anticompetitiva que ejerce un actor que goza de poder en el mercado relevante<sup>14</sup> con la finalidad de explotar o mantener la renta de monopolio. La Ley 7472 prohíbe este tipo de actos dentro de los que se encuentran las restricciones verticales mencionadas anteriormente y el establecimiento de precios predatorios, es decir, producir y comercializar bienes y servicios por debajo del costo marginal con el propósito de sacar competidores del mercado o crear barreras de entrada para que competidores potenciales accedan a éste.

**d) Poder sustancial de mercado**

El artículo 15 de la Ley 7472 establece que, para considerar a un agente económico como poseedor sustancial de poder en el mercado relevante, se debe tomar en cuenta la posibilidad de que sea capaz de fijar precios de forma unilateral y restringir el abastecimiento del mercado relevante, además de gozar o poder crear barreras a la entrada de nuevos competidores, tener poca competencia e influir en el acceso de insumos por parte de sus competidores.

**e) Mercado relevante**

El mercado relevante se suele definir como el mercado de uno o más productos, en el que la empresa monopolista probablemente podrá imponer un aumento no transitorio de precios. La ley costarricense lo define según la posibilidad de que el consumidor pueda sustituir el consumo de un bien por otro, los costos de transporte para abastecer el mercado con un producto sustituto y complementario, los de transacción en que incurre un consumidor para acudir a otro mercado, y las restricciones legales que impidan que el consumidor acceda a productos sustitutos.

**f) Fusiones y adquisiciones**

El marco legal no establece procedimientos explícitos para este tema. Sin embargo, el artículo 16 de la Ley 7472 contempla el tema de las concentraciones, entendidas como la fusión, adquisición del control o cualquier otro acto en virtud del cual se concentren las sociedades, asociaciones, acciones, capital social, los fideicomisos o los activos en general, que se realicen entre agentes económicos, con objeto de disminuir, dañar o impedir la competencia. En la investigación de las concentraciones deben seguirse los criterios de medición de poder sustancial en el mercado relevante establecidos en la ley en relación con las prácticas monopolísticas relativas.

**g) Competencia desleal**

En el artículo 17 de la Ley 7472 se prohíben acciones encaminadas a generar publicidad e información falsa, que a su vez confunden al consumidor con respecto al accionar de los competidores, los desacrediten, les den información falsa de sí mismos, o se apropien indebidamente de una marca u otro tipo de propiedad intelectual. Ahora bien, los agentes económicos que se consideren afectados por las conductas aludidas en este artículo deben acudir a la vía judicial por medio del procedimiento sumario establecido en el Código Procesal Civil. Además, la Comisión Nacional del Consumidor está facultada a sancionar estos actos.

<sup>13</sup> Sujeto a la comprobación de que el presunto responsable tiene un poder sustancial del mercado relevante, y que las prácticas se realicen respecto de los bienes o servicios relacionados con el mercado relevante. Véanse los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 7472.

<sup>14</sup> Véase más adelante la definición del mercado relevante.

## h) Sanciones

La COPROCOM está facultada para ordenar la suspensión o corrección de la práctica anticompetitiva, así como la desconcentración total o parcial de una concentración indebida, e imponer multas definidas como múltiplos del salario mínimo mensual o, en casos especialmente graves, hasta un máximo de 10% de las ventas anuales obtenidas por el infractor o 10% del valor de sus activos<sup>15</sup>. Debe mencionarse que en Costa Rica no existe un programa de clemencia que se caracterizan por disminuir o eliminar la sanción si existe cooperación del infractor (Sittenfeld, 2007).

## 3. Evaluación institucional

La COPROCOM, como organismo delegado de proteger y promover la competencia, tiene a su cargo investigar y sancionar monopolios, cárteles, prácticas y concentraciones prohibidas. Para tal fin, debe establecer los mecanismos de coordinación (sobre todo interinstitucional) que lo lleven a cabo y, además, opinar en materia de competencia y libre concurrencia respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y los demás actos administrativos, sin que tales criterios necesariamente tengan efecto jurídico<sup>16</sup>.

A su vez, la COPROCOM no cuenta con una autonomía efectiva, ya que es un organismo adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Dedicados a tiempo parcial, los comisionados son nombrados por el MEIC, aunque sólo pueden ser removidos de su cargo por causa justificada.

En la Guía Informativa de Competencia se detallan los tiempos y procedimientos establecidos para el conocimiento y resolución de los casos atendidos por la COPROCOM. Ahora bien, si se impugnara el resuelto por la Comisión, el caso llegaría al sistema judicial del país, lo que aumentaría el tiempo establecido para su resolución. El Tribunal Superior Contencioso Administrativo es la última instancia de resolución.

Como se ha mencionado, existe una carencia de procedimientos en lo relacionado con las fusiones y adquisiciones, lo que limita la experiencia de la COPROCOM en este tema. Como en la ley no se establece el requisito de notificación previa, la Comisión sólo puede conocer este tipo de casos una vez que la concentración haya ocurrido. En consecuencia, la COPROCOM debe remitirse a los procedimientos establecidos en la Ley General de Administración Pública, lo que retarda la resolución de los casos (Hernández y Schatan, 2002).

## 4. Evaluación del marco legal y su efectividad en la promoción de la competencia en el transporte aéreo

En general, mediante mecanismos, el marco legal costarricense favorece que la COPROCOM pueda actuar frente a acciones que restrinjan la competencia en el sector del transporte aéreo. Quizás su principal debilidad se encuentra en la carencia de un marco desarrollado sobre fusiones y adquisiciones, y, en específico, la inexistente obligación de notificar antes de una fusión, lo que le dificulta a la agencia tomar medidas *ex ante*.

Quizás un aspecto que debiera aclararse con mayor precisión sobre la legislación es por qué no se aplica la normativa de competencia a los agentes prestadores de servicios públicos. Mientras exista la posibilidad de debatir si las líneas aéreas están o no sujetas a esta normativa, podrán existir opciones para que éstas incurran en actividades anticompetitivas sin que la COPROCOM pueda actuar oportunamente. Quizás uno de los casos de mayor envergadura conducido en Costa Rica en cuanto al transporte aéreo ha sido el de las líneas aéreas y las agencias de viaje (véase el recuadro 4). Asimismo,

<sup>15</sup> Fuente: COPROCOM, “Guía Informativa de Competencia” y artículo 28 de la ley 7472.

<sup>16</sup> Véase el artículo 27 de la ley 7472.

la COPROCOM también se ha manifestado sobre la autorización de acuerdos de código compartido entre aerolíneas (véase el recuadro 5)<sup>17</sup>.

#### RECUADRO 4 EL CASO DE LAS LÍNEAS AÉREAS EN COSTA RICA

La investigación del caso inició como resultado de una publicación en la prensa en que se dio a conocer que varias líneas aéreas habían decidido reducir de 12% a 6% las comisiones pagadas a las agencias de viajes por la venta de boletos, a partir del 1° de enero de 2000. En consecuencia, la COPROCOM inició un proceso administrativo contra American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc., Líneas Aéreas Costarricenses, S.A., Taca International Airlines, S.A., Grupo Taca, S.A., Compañía Panameña de Aviación, S.A., AVIATECA, S.A., Delta Airlines Inc. y Compañía Mexicana de Aviación, S.A. debido a sospechar que se había registrado contubernio en la decisión de reducir las comisiones pagadas a las agencias de viajes.

El mercado relevante definido por la COPROCOM fue el de los servicios prestados por las agencias de viaje a las aerolíneas en relación con la comercialización de los boletos de transporte aéreo. Las aerolíneas alegaron que estaban exentas de la ley porque prestaban un servicio público. Sin embargo, al definir el mercado relevante como un servicio prestado por parte de las agencias de viaje a las aerolíneas y no el servicio de transporte aéreo específicamente, la COPROCOM se encontró facultada a conocer este caso.

Dado que la decisión de reducir la Comisión fue adoptada por las aerolíneas mencionadas en un lapso muy cercano de tiempo, la COPROCOM intentó buscar pruebas de un acuerdo previo entre ellas. Por su parte, las aerolíneas manifestaron que la decisión de rebajar las comisiones fue tomada por cada una, como respuesta a la rebaja realizada inicialmente por Grupo Taca, S. A. Sin embargo, la COPROCOM determinó que las aerolíneas no pudieron tener acceso a esa información mediante medios diferentes a la comunicación directa entre competidores.

La COPROCOM sancionó a las aerolíneas por coludirse para disminuir las comisiones pagadas a las agencias de viaje. Sin embargo, exoneró a Delta Airlines Inc., y a la Compañía Mexicana de Aviación, S.A. debido a que ellos anunciaron sus rebajas una vez que la noticia de las que se realizaron ya había sido pública (Sittenfeld, 2007). El monto de las multas establecidas fluctuó entre 141 y 280 salarios mínimos. Las aerolíneas sancionadas presentaron un recurso de reconsideración donde plantearon, entre otras cosas, la existencia de mecanismos mediante los cuales las aerolíneas pudieron conocer la decisión de Grupo TACA de reducir las comisiones de antemano, ya que ese tema se discutió en una reunión de IATA celebrada antes de la realización de la rebaja y, por lo tanto, lo pudieron conocer. Ante ello, la COPROCOM manifestó que esa nueva información ponía en duda si en realidad las aerolíneas habían incurrido en prácticas prohibidas, por lo que se excluyó de responsabilidad a las aerolíneas.

Fuente: El caso de las líneas aéreas (CPC-37-03) se discute en Sittenfeld, 2007.

#### a) Experiencia y capacidad de COPROCOM

La COPROCOM es una de las agencias de promoción y protección de la competencia de la subregión que más casos ha conducido relacionados con el transporte aéreo de pasajeros. Ahora bien, en muchos de estos casos, la Comisión únicamente está facultada para emitir opinión sobre aspectos que puedan dañar la competencia en el sector, especialmente derivadas de decisiones administrativas. Es por ello que es de suma importancia fortalecer los mecanismos de coordinación a fin de que Aeronáutica Civil pueda tomar en cuenta las recomendaciones de la COPROCOM al momento de tomar sus decisiones.

Dado que el sector aéreo se adapta recientemente a las nuevas reglas del juego provenientes de los procesos de desregulación a nivel mundial, es evidente que el dinámico accionar de los agentes presenta nuevos retos para las agencias de competencia. Debe fortalecerse la capacidad de la COPROCOM para tratar asuntos relacionados con la protección y promoción de la competencia en este sector, lo que implica la necesidad de desarrollar y adaptar las herramientas de análisis en función del nuevo equilibrio de mercado, mecanismos que permitan promover incentivos a la eficiencia y proteger la competencia. Desde el punto de vista del nuevo equilibrio del sector, también parecería necesaria la existencia de instancias facultadas para promover la competencia a nivel subregional.

<sup>17</sup> Además, la COPROCOM ha llevado otros casos relacionados con el sector derivados de algunas denuncias que se han hecho, como la de una Agencia de Viajes contra la IATA por reglamentaciones establecidas en la venta de boletos y la de una Agencia de Viajes contra United Airlines por cobrar por la recisión de un contrato relacionado con el uso del sistema de reserva y venta de boletos "Galileo." Asimismo, otro caso ocurrió en 1996 cuando la Empresa Servicios Aeroportuarios S.A. presentó una denuncia en contra de Terminales Santamaría por supuestas prácticas monopólicas, alegando que la cercanía geográfica que tiene con el Aeropuerto podría darle el poder de concentrar el manejo de la carga de exportación, tener la mayor parte de la aduana multimodal y constituirse en un almacén fiscal para toda la carga de importación vía aérea.

### RECUADRO 5 INVESTIGACIÓN SOBRE CÓDIGOS COMPARTIDOS EN COSTA RICA

En 1998 la COPROCOM llevó a cabo una investigación relacionada con la suscripción de un acuerdo de código compartido entre LACSA y American Airlines, en el que se establece el mercadeo conjunto de vuelos de código compartido. A su vez, el acuerdo establece la posibilidad de intercambiar información de tráfico y mercado de las rutas. Si bien la COPROCOM puede emitir opinión con respecto a este tipo de temas, son las Autoridades Aeronáuticas las encargadas de autorizar los acuerdos comerciales correspondientes.

La COPROCOM analizó la estructura del mercado y se determinó que, de 1993 a 1997, LACSA y American Airlines poseían la mayor participación de mercado de transporte aéreo de pasajeros, cerca de 51% en 1997, conjuntamente (COPROCOM, 1998). A su vez, el transporte de pasajeros en rutas con origen/destino a los Estados Unidos representaba alrededor de 78% del total, y Miami era la ruta principal (56%). Se definió el mercado relevante como los servicios de transporte aéreo de pasajeros en la ruta San José-Miami (ruta dominada mayormente por American Airlines, que transportaba 67% del total de pasajeros). Por su parte, LACSA transportaba alrededor de 20% de pasajeros en esa ruta. Se determinó que existía poca posibilidad de sustitución en el mercado, tanto por las aerolíneas que operan la ruta como por la utilización de rutas alternativas.

Derivado del estudio realizado, la COPROCOM se pronunció ante el Consejo Técnico de Aviación Civil y consideró que el acuerdo de código compartido entre American Airlines y LACSA en la ruta San José-Miami tendría efectos anticompetitivos en ese mercado debido a la posición dominante que ambos tienen en esa ruta. La COPROCOM solicitó al Consejo considerar los hallazgos obtenidos en el estudio realizado al momento de tomar la decisión de aprobar dicho acuerdo.

Debe mencionarse que el Departamento de Transporte de los Estados Unidos determinó que en la ruta Miami-San José existían barreras de entrada y estableció una serie de condicionantes para la aprobación del acuerdo. Dentro de los condicionantes se encuentran la prohibición de que American Airlines y TACA instauren un Comité de Alianza Conjunto; que implementen acuerdos de exclusividad; que establezcan conjuntamente precios, inventarios y la administración de rendimientos; que coordinen o compartan información entre sí sobre tarifas o la disponibilidad de asientos para pasajeros, salvo la que, en general, tiene a disposición aerolíneas y agentes de viaje, entre otras prohibiciones (COPROCOM, 1998).

## B. El Salvador

### 1. Marco legal e institucional

El antecedente constitucional relacionado con la promoción de la competencia se encuentra plasmado en el artículo 110 de la Constitución de la República de El Salvador, que prohíbe autorizar monopolios salvo para el Estado y los Municipios cuando sea imprescindible para el interés social. Asimismo, en dicho artículo se prohíben las prácticas monopolísticas para garantizar la libertad empresarial y proteger el derecho de los consumidores.

En 1989 iniciaron las discusiones para aprobar una ley de competencia pero no fue hasta noviembre de 2004 cuando finalmente se aprobó la ley de competencia (Decreto 528, luego reformada por el Decreto 436 de noviembre de 2007). El objeto de la ley es “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” (véase el artículo 1 de la Ley de Competencia).

Para poder implementar la nueva normativa, se creó la Superintendencia de Competencia, entidad con personalidad jurídica y de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestaria, cuya finalidad es velar por el cumplimiento de la ley mediante un sistema de análisis técnico, jurídico y económico (véase el artículo 4). El consejo directivo es la autoridad máxima de la Superintendencia, conformado por el superintendente que preside, dos directores propietarios y tres suplentes nombrados por el Presidente de la República. El superintendente es el único miembro del consejo que trabaja a tiempo completo para la Superintendencia, mientras que los otros perciben dietas por reuniones asistidas. El superintendente y los directores permanecen cinco años en sus cargos y pueden ser reelectos (véase el artículo 8 de la Ley de Competencia).

La Superintendencia se compone de un órgano de dirección (consejo directivo y el superintendente), otros de control, asesoramiento y apoyo, además de los órganos operativos: la

intendencia legal y la económica. Dentro de las funciones de las intendencias se encuentran: dar apoyo técnico al superintendente, tramitar y analizar las denuncias formuladas por los particulares, proponer al superintendente la iniciación del procedimiento sancionador correspondiente y promover estudios y acciones orientadas a remover obstáculos a la libre competencia. Específicamente, la intendencia económica tiene a su cargo tramitar y evaluar las solicitudes relacionadas con concentraciones económicas, así como preparar los proyectos de resolución y realizar estudios e investigaciones en materia económica con objeto de determinar si existen conductas o prácticas que impidan, restrinjan o limiten la competencia, entre otras funciones (Superintendencia de Competencia, 2006).

En la ley se prohíben los acuerdos, pactos, convenios, contratos entre competidores y no competidores, así como los actos entre competidores y no competidores, cuyo objeto sea limitar o restringir la competencia o impedir el acceso al mercado a cualquier agente económico. A su vez, todos los agentes económicos, sean personas naturales, jurídicas, entidades estatales, municipales, empresas de participación estatal, asociaciones cooperativas, o cualquier otro organismo que tenga participación en las actividades económicas, quedan sujetos a la ley, salvo las actividades económicas que la Constitución y las leyes reserven exclusivamente al Estado y los municipios.

## **2. Implicaciones del marco legal relacionado con la promoción de la competencia en el mercado de transporte aéreo**

### **a) Prohibición *per se* para los principales acuerdos anticompetitivos entre competidores (Acuerdos horizontales)**

En el artículo 25 se prohíben las prácticas monopolísticas absolutas concernientes a acordar precios, establecer cantidades máximas de producción (cuotas y otras restricciones), dividirse el mercado y hacer ofertas en subastas (o abstenerse de hacerlas) de forma conjunta (para mayor detalle véase el anexo I).

### **b) Prácticas monopolísticas relativas (Acuerdos verticales)**

En el artículo 26 se prohíbe que las empresas vendan un producto sólo si el comprador adquiere otros productos del proveedor o sus asociados. De igual manera, que condicionen la venta de un producto determinado, que prohíban la compra de productos de otros proveedores o que los disuadan a actuar contra otro proveedor o cliente para obligarle a conducirse de una forma determinada. Para que las prácticas anteriores sean violatorias a la ley, debe considerarse la existencia de una posición de dominio en el mercado relevante y que exista un efecto negativo de dichas prácticas sobre la competencia y los consumidores. A su vez, para evaluar tales conductas es necesario comprobar la existencia de ganancias en eficiencia, que permitan reducir permanentemente los costos de producción, y disminuir gastos administrativos y la transferencia tecnológica.

### **c) Abuso de poder de dominio**

En el artículo 30 se prohíben las acciones que constituyan un abuso de poder de dominio, como crear barreras a la entrada a nuevos competidores o desplazar deliberadamente a competidores mediante acciones como el establecimiento de precios predatorios.

### **d) Mercado relevante**

Para determinar el mercado relevante se deben considerar criterios de existencia de sustitutos, los costos de producción y los insumos relevantes, los costos y posibilidades que tengan los consumidores de acudir a otro mercado y las restricciones normativas que prohíban o limiten otras alternativas para el consumidor.

### **e) Poder sustancial de mercado**

Para saber si un agente económico domina el mercado relevante, se debe demostrar que tiene la posibilidad de fijar los precios unilateralmente o de restringir el abastecimiento en el mercado relevante para así limitar la competencia. A su vez, debe considerarse si existen barreras a la entrada, el acceso de los competidores a insumos y la estructura del mercado (el poder de mercado que tengan los consumidores).

#### **f) Fusiones y adquisiciones**

En el artículo 31 se establece que existe concentración cuando agentes económicos que han sido independientes entre sí realicen actos, contratos, acuerdos o convenios, que tengan como finalidad fusionar, adquirir, consolidar, integrar o combinar sus negocios en todo o en partes. Asimismo, se considera que hay concentración cuando uno o más agentes económicos que ya controlan por lo menos a otro agente económico adquieren por cualquier medio el control directo o indirecto de todo o parte de más agentes económicos.

En el artículo 33, la ley establece la obligación de solicitar a la Superintendencia que autorice las concentraciones que impliquen la combinación de activos totales que excedan 50.000 salarios mínimos anuales urbanos en la industria, o que los ingresos totales de las mismas excedan 60.000 salarios mínimos anuales urbanos en la industria. Una fusión no necesariamente es negativa, por lo que el artículo 34 insta que el criterio de eficiencia debe ser tomado en cuenta a la hora de analizar si se autoriza o no. Además, si la concentración se lleva a cabo por agentes sujetos a la fiscalización de un organismo regulatorio particular, como por ejemplo la Autoridad de Aviación Civil, la Superintendencia deberá emitir opinión sobre su procedencia de conformidad con esta ley, que tendrá carácter vinculante para el organismo fiscalizador.

#### **g) Competencia desleal**

La Ley de Competencia no considera el tema de la competencia desleal. Sin embargo, son los tribunales mercantiles los que conocen los casos de competencia desleal sobre la base de lo estipulado en los artículos 487 al 497 del Código de Comercio. Los casos más comunes son el uso indebido de marcas, la falsificación de productos, la de envases y desviación fraudulenta de clientela (Molina, 2007). En cuanto a la competencia desleal, se debe recurrir a procesos contenciosos sumamente lentos.

#### **h) Sanciones**

La Superintendencia puede sancionar las infracciones con multas cuyo monto se determina con base en la gravedad de la infracción, el daño causado, el efecto sobre terceros, la duración de la práctica anticompetitiva, las dimensiones del mercado y la reincidencia. En la reforma que se hizo a la ley se incluyó que, en caso de particular gravedad, la Superintendencia puede imponer una multa de hasta 6% de las ventas anuales o hasta 6% del valor de sus activos durante el ejercicio fiscal anterior, o una multa equivalente a un mínimo de dos y un máximo de 10 veces la ganancia estimada derivada de las prácticas anticompetitivas. La decisión se toma según cuál de las tres multas resulte más alta.

Aparte de la sanción económica, la Superintendencia puede ordenar el cese de las prácticas anticompetitivas en un plazo determinado y establecer las condiciones y obligaciones a seguir por parte del infractor. Si éste incumple lo ordenado, la Superintendencia puede imponer una multa de hasta 5.000 salarios mínimos mensuales urbanos de la industria, y asimismo, una multa de hasta 10 salarios mínimos mensuales urbanos en la industria por cada día de atraso a las personas que deliberadamente o por negligencia no suministran la colaboración requerida (véase la reforma al artículo 38).

#### **i) Programa de clemencia**

En El Salvador existe un programa de clemencia creado a partir de la reforma de la Ley de Competencia efectuada en 2007. Un agente económico puede entrar en él únicamente por autorización del superintendente de acuerdo con los siguientes criterios: ser el primero en reportar el acuerdo anticompetitivo y realizarlo de forma oportuna; aportar pruebas suficientes para comprobar la existencia de prácticas anticompetitivas y la participación del resto de los agentes económicos, y comprometerse a colaborar con la superintendencia durante la investigación. Este programa, si bien no da lugar a la exoneración de las multas, sí las atenúa hasta el equivalente a un salario mínimo mensual urbano de la industria.

### 3. Evaluación institucional

El canal de comunicación entre la Superintendencia de Competencia y el Organismo Ejecutivo es el Ministerio de Economía. Aun cuando la ley otorga autonomía administrativa y presupuestaria a la Superintendencia, el Presidente de la República es el que nombra a los miembros del Consejo. No obstante, como la ley establece las posibles causas de remoción, los miembros del consejo directivo no pueden ser retirados de sus cargos sin causa alguna.

La Superintendencia puede iniciar los procedimientos de oficio o por denuncia. En el artículo 42 se le faculta, con anterioridad a la iniciación del procedimiento sancionatorio, a investigar prácticas anticompetitivas con el propósito de determinar, con carácter preliminar, posibles violaciones a la ley. Ahora bien, ese mismo artículo establece que, en ningún caso, el resultado de las actuaciones preliminares podrá constituirse como prueba en etapas posteriores del procedimiento. Ello ha coincidido con la opinión de Molina (2007) y parecería contradictorio, ya que, aunque de oficio, se permite a la Superintendencia iniciar una investigación, la evidencia recabada de manera preliminar no puede ser utilizada posteriormente.

Al igual que en otros países, una vez agotadas las instancias administrativas las decisiones emitidas por la Superintendencia pueden ser apeladas ante la Sala de lo Contencioso y Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Ello implica que los procesos para resolver definitivamente un caso específico pueden ser largos y complejos.

No están establecidos mecanismos claros para que la Superintendencia se coordine con los organismos reguladores sectoriales. El artículo 14 de la Ley de Competencia, literal (h), establece como una de las atribuciones del consejo informar a los entes reguladores cuando se determine que la causa o problema de una práctica anticompetitiva tenga su origen en las regulaciones, para que se tomen las medidas correspondientes. En el caso de las concentraciones llevadas a cabo por agentes sujetos a la fiscalización de un organismo regulatorio, la Superintendencia debe opinar sobre su procedencia, hecho que tendría carácter vinculante para el ente fiscalizador (véase el artículo 36).

Uno de los retos más importantes en El Salvador es la falta de cultura de competencia. La ley es reciente, por lo que el tema debe difundirse para que los agentes económicos se familiaricen con la normativa. A su vez, la Superintendencia debe aprovechar la experiencia de sus homólogos de América Latina y el mundo a fin de establecer un proceso continuo de aprendizaje y fomento de la competencia.

### 4. Evaluación del marco legal y su efectividad para promover la competencia en el transporte aéreo

En general, el marco legal salvadoreño otorga mecanismos a la Superintendencia para actuar frente a acciones que pudiesen restringir la competencia en el sector del transporte aéreo. Sin embargo, a pesar de que se cuentan con los instrumentos necesarios, en este sector la Superintendencia de Competencia no ha conducido ningún proceso, salvo una solicitud de autorización de una concentración económica entre las empresas DHL Express-DHL Logistics y Postal Online<sup>18</sup>. La solicitud se declaró improcedente y se concluyó que, antes que una concentración, se realizaba una reestructuración corporativa de sociedades pertenecientes a un mismo grupo.

A pesar de que la Superintendencia ha realizado estudios sectoriales que incluyen al mercado de electricidad, combustibles y transporte de carga, entre otros, a la fecha no ha realizado ninguno sobre el transporte aéreo<sup>19</sup>. A su vez, con respecto al sector, la Superintendencia ha emitido opinión en respuesta a una solicitud realizada por la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) con respecto a las bases de una licitación pública para contratar servicios de limpieza en el Aeropuerto Internacional de El Salvador. Asimismo, también emitió opinión sobre el Acuerdo de Facilitación de Operaciones Aéreas entre los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, a fines de 2006.

<sup>18</sup> Empresa salvadoreña de transporte de carga.

<sup>19</sup> Sin embargo, el Plan Operativo 2006–2010 efectivamente incluye la realización de un estudio sobre el sector del transporte aéreo.

Así, si bien la legislación provee de herramientas de protección y promoción de competencia para evitar comportamientos anticompetitivos en el mercado del transporte aéreo salvadoreño, hasta mediados de 2009, la Superintendencia no había llevado ningún caso importante dentro de este sector. Dado que este mercado está altamente concentrado, este terreno sería fértil para desarrollar actividades de abogacía de la competencia. A su vez, los acuerdos interlínea y código compartido podrían ser tema de opinión de la Superintendencia si éstos se convirtieran en barreras innecesarias a la competencia.

Además de emitir opinión, la Superintendencia debe fomentar los cambios al sistema regulatorio que promuevan la remoción de obstáculos para la competencia. Para ello, se deben establecer mecanismos específicos de coordinación con los organismos regulatorios a fin de poder realizar esfuerzos conjuntos encaminados a promover la competencia en el sector del transporte aéreo<sup>20</sup>. La interacción será de gran utilidad; no sólo se compartirían experiencias, sino que la Superintendencia podría adquirir experiencia en el sector y así desarrollar instrumentos de análisis que evalúen las acciones de los agentes económicos de una mejor forma. Finalmente, es de vital importancia garantizar de forma efectiva la autonomía de la Superintendencia de Competencia, a fin de evitar presiones políticas del gobierno o de grupos de presión privados<sup>21</sup>.

## C. Guatemala

### 1. Marco legal e institucional

Guatemala es el único país de la subregión que aún no ha aprobado una normativa específica sobre competencia. Ahora bien, la Constitución Política de la República favorece la libertad de comercio y obliga al Estado a impedir prácticas excesivas que traigan consigo una concentración de bienes, según consta en el artículo 119, inciso h (Hernández y Schatan, 2002). A su vez, en el artículo 130 de la Constitución se prohíben los monopolios y privilegios, y se establece que el Estado debe proteger la economía de mercado e impedir asociaciones que tiendan a restringir la libertad del mercado o perjudicar a los consumidores.

Mediante normas específicas, el Código Penal (Decreto No. 17-73) y el Código de Comercio (Decreto No. 2-70) también prohíben acciones que atenten contra la competencia. Debido a que no existe una ley de competencia en Guatemala, tampoco un organismo técnico especializado en esta área, el Ministerio de Economía se encarga del tema. En el artículo 32 de la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto No. 114-97) se le otorga a dicho Ministerio la función de "...hacer cumplir el régimen jurídico relativo al desarrollo de las actividades productivas no agropecuarias, del comercio interno y externo, de la protección al consumidor, del fomento de la competencia, de la represión legal de la competencia desleal, de la limitación al funcionamiento de empresas monopólicas" (Romero y González, 2006). Específicamente, el Viceministerio de Inversión y Competencia del Ministerio de Economía tiene, entre otras funciones, la de promover la competencia y proteger al consumidor mediante la búsqueda de la eficiencia en los mercados. La Dirección de Promoción de la Competencia, que depende de dicho Viceministerio, tiene a su cargo diseñar, proponer y aplicar la política nacional de promoción de competencia.

En la actualidad, aún se discute la aprobación de una Ley de Competencia para Guatemala. Tanto el Ministerio de Economía, como otras entidades, han propuesto varios proyectos de ley, pero no se ha logrado un acuerdo. La razón principal ha sido el desconocimiento general del tema, no sólo en las instancias políticas, sino además a nivel social, que frecuentemente se ha traducido en obstrucciones burocráticas y políticas.

<sup>20</sup> En este sentido se ha registrado ya un paso importante con la firma del Convenio de Cooperación y Coordinación entre la Superintendencia de Competencia y la Autoridad de Aviación Civil, suscrito en 2007.

<sup>21</sup> En el caso de El Salvador, debe señalarse que el Informe Inter-Pares de Derecho y Política de Competencia organizado por la OCDE indica que una de las fortalezas del marco para la competencia en el mencionado país es la habilidad de resistir influencia político-partidista, y que hasta el momento se ha contado con el apoyo bipartidista a favor de la política de competencia.

## 2. Implicaciones del marco legal relacionado con la promoción de la competencia en el mercado del transporte aéreo

El Código Penal tipifica y sanciona las prácticas que perjudican a la competencia. Específicamente, en el artículo 340 se penalizan acciones sobre concentraciones y acuerdos horizontales realizados con el objeto de obtener rentas monopólicas. En el 341 se penalizan acciones relacionadas con acaparar artículos de primera necesidad, imponer barreras a la entrada, generar convenios para restringir la producción y establecer precios predatorios. Las sanciones para este tipo de prácticas son: prisión de seis meses a tres años y multa de 200.000 quetzales.

Por otra parte, en el artículo 361 del Código de Comercio se obliga a las empresas a contratar con cualquiera que solicite los productos o servicios que prestan, y observar igualdad de trato. A su vez, en los artículos 362 al 367 se prohíben actos sobre la competencia desleal. En el caso de las fusiones y adquisiciones, únicamente en el sector financiero existen procedimientos destinados a aprobar este tipo de procesos.

## 3. Evaluación institucional

La aplicación de las normativas descritas anteriormente es muy escasa. La razón principal es la falta de procedimientos adecuados para implementarlas y sobre todo la generalidad de las mismas, ya que no especifican criterios para determinar cuándo se ha incurrido en una práctica, y además no se contemplan, en ningún caso, criterios de eficiencia.

Aun cuando se han discutido distintas versiones de borradores de ley de competencia, debe señalarse que en Guatemala todavía se desconocen profundamente las políticas de competencia en todos los sectores de la sociedad<sup>22</sup>. Por ello uno de los factores clave debe ser continuar con acciones que permitan derivar, a partir de procesos de discusión con actores relevantes, la política de competencia que adoptará el país y posteriormente promover esfuerzos para su penetración social. En 2007 se presentó al Ministerio de Economía una propuesta técnica sobre Lineamientos para la Política de Competencia en Guatemala, a fin de utilizarla como insumo para elaborar la política de país y antecedente para discutirla como una posible normativa legal (Cuevas, 2007).

## 4. Evaluación del marco legal y su efectividad en la promoción de la competencia en el transporte aéreo

En Guatemala la responsabilidad de promover la competencia en el transporte aéreo recae básicamente en el organismo regulador del sector y, por supuesto, en la normativa específica del sector. Sin embargo, es recomendable contar con una institución especializada en analizar el estado de competencia en el mercado, horizontal y verticalmente, y proponer cambios regulatorios cuando sea necesario.

Ahora bien, a pesar de que no existe una entidad dedicada exclusivamente a promover la competencia en el sector, no significa que Guatemala sea el país centroamericano donde menos competencia existe en este sector. De hecho, la apertura de su sector es una de las más ambiciosas de la subregión, ya que se otorga la tercera, cuarta y quinta libertad de manera unilateral y sin necesidad de existir reciprocidad a cualquier aerolínea de cualquier país. A su vez, es el único país del Istmo que no restringe el servicio de transporte aéreo doméstico a una empresa nacional.

En el siguiente capítulo se incluye un análisis por ruta para detectar si existe concentración en cada mercado; El Salvador y Panamá son los que normalmente muestran mayor nivel de concentración. Ello puede deberse a que en ambos países existen líneas aéreas que han establecido un *hub* que, si bien es un modelo de gestión que conlleva ganancias en eficiencia, en ocasiones puede preocupar debido a la creación de obstáculos para establecer nuevos competidores. En cualquier caso, ante la inexistencia de un organismo subregional que vele por la competencia, se hace más complicado detectar las barreras legales o administrativas que limitan la competencia en un determinado sector.

<sup>22</sup> Esta aseveración coincide con Romero y González, 2006.

## D. Honduras

### 1. Marco legal e institucional

En el artículo 39 de la Constitución de la República se prohíben los monopolios, monopsonios, oligopolios, acaparamiento y prácticas similares en la actividad industrial y mercantil. No se consideran monopolios particulares los privilegios temporales que se concedan a los inventores, descubridores o autores por concepto de derechos de propiedad científica, literaria, artística o comercial, patentes de invención y marcas de fábrica.

En 1992 iniciaron las discusiones para aprobar una ley de competencia. Sin embargo, no fue sino hasta 2005 cuando finalmente se aprobó la Ley para la Defensa y Promoción de la Competencia, y se publicó en el Decreto No. 357-2005, en febrero de 2006. El objeto de esta ley es promover y proteger el ejercicio de la libre competencia con el fin de procurar el funcionamiento eficiente del mercado y el bienestar del consumidor (véase el artículo 1).

La ley creó la Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia, con el fin de implementar la normativa. La Comisión es una “Institución Autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propio, con independencia funcional, administrativa, técnica y financiera en su régimen interno e independencia en el ejercicio de sus funciones” (véase el artículo 20). Tres comisionados son las altas autoridades que la conforman y administran, y que constituyen el pleno de la misma. El Congreso Nacional de la República nombra a los tres comisionados por un período de siete años, y la selección se realiza entre ternas propuestas por las organizaciones e instituciones siguientes: el Consejo Hondureño de la Empresa Privada, el Foro Nacional de Convergencia<sup>23</sup>, la Comisión Nacional de Competitividad, el Organismo Ejecutivo y la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Honduras. De acuerdo con el orden en el que fueron elegidos, los dos primeros candidatos ostentarán el cargo de presidente y vicepresidente, respectivamente. El presidente es el representante legal de la Comisión y le compete convocar a sesiones, conferir o revocar poderes y coordinar las actividades de la misma (véase el artículo 23).

Los comisionados son funcionarios públicos exclusivos, a tiempo completo, y que no pueden ocupar otro cargo o ejercer actividades profesionales remuneradas o *ad honorem*, salvo las docentes (véase el artículo 25). Asimismo, no se puede ejercer acción judicial contra ellos a causa de las decisiones y acuerdos adoptados en el cumplimiento de la ley, sin que previamente se haya promovido la acción contencioso-administrativa correspondiente y que haya sido resuelta a favor del demandante. Los comisionados gozan del beneficio del antejuicio previsto en el artículo 78, Atribución 4 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales (véase el artículo 25). La Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia cuenta con un Secretario General y se compone por unidades administrativas y técnicas (económica y legal).

La ley de competencia es aplicable a todas las áreas de la actividad económica, aun cuando se encuentren reguladas por leyes especiales, reglamentos o resoluciones. Los agentes económicos, o sus asociaciones, ya sean personas naturales o jurídicas, órganos o entidades de la administración pública, municipal, industriales, comerciales, profesionales, entidades con o sin fines de lucro, u otras personas naturales o jurídicas que, por cualquier título, participen como sujetos activos en la actividad económica en Honduras, están sujetos a dicha ley (véanse los artículos 3 y 4).

<sup>23</sup> Es una oficina del gobierno vinculada con sectores especiales de la sociedad civil y presidida por el Presidente de la República.

## **2. Implicaciones del marco legal relacionado con la promoción de la competencia en el mercado del transporte aéreo**

### **a) Prohibición para los principales acuerdos anticompetitivos entre competidores (Acuerdos horizontales)**

En el artículo 5 se prohíben los contratos, convenios, prácticas concertadas, combinaciones o arreglos entre agentes económicos competidores o competidores potenciales, escritos o verbales, cuyo objeto sea acordar precios, tarifas o descuentos, restringir la producción, dividirse el mercado y coludir en subastas.

### **b) Prácticas monopolísticas relativas (Acuerdos verticales)**

En el artículo 7 se prohíbe la división del mercado y la imposición de condiciones para vender o prestar servicio, pactar con otros agentes económicos para presionar a un agente determinado, discriminar y establecer mayores márgenes de exclusividad, entre otras (véase el anexo I). Lo anterior sujeto a comprobar que la participación de los presuntos responsables tiene poder sustancial de mercado, al considerar los criterios de eficiencia.

### **c) Abuso de poder de dominio**

Las restricciones verticales contempladas en el artículo 7 y establecer precios predatorios son considerados como abuso de poder de dominio.

### **d) Mercado relevante**

Se define en función del mercado de producto, es decir, la totalidad de los bienes y servicios que los consumidores consideran como intercambiables o sustituibles y el mercado geográfico, esto es, el alcance territorial de la zona en la que realizan las actividades necesarias para producir y comercializar el bien en cuestión (véase el artículo 2).

### **e) Poder sustancial de mercado**

En el artículo 8 se establecen las condiciones para determinar si un agente posee poder sustancial de mercado, entre las que se encuentran consideraciones de cuota de mercado, la posibilidad de fijar precios unilateralmente sin que los competidores pueden impedirlo, la capacidad de sacar del mercado a sus competidores o establecer barreras de entrada y establecer precios predatorios, entre otros (véase mayor detalle en el anexo I).

### **f) Fusiones y adquisiciones**

La ley entiende como concentración económica “la toma o el cambio de control en una o varias empresas a través de participación accionaria, control de la administración, fusión, adquisición de la propiedad o cualquier derecho sobre acciones o participaciones de capital o títulos de deuda que causen cualquier tipo de influencia en las decisiones societarias o cualquier acto o actos por virtud de los cuales se agrupan acciones, partes sociales, fideicomisos o activos que se realicen entre proveedores, clientes o cualquier otro agente económico. No se consideran como concentraciones económicas las asociaciones eventuales que se formen por un tiempo definido para desarrollar un proyecto determinado” (véase el artículo 11).

En el artículo 12 se prohíben las concentraciones económicas cuyo objeto sea restringir, disminuir, dañar o impedir la libre competencia (véase el artículo 12). En el 13 se establece la obligación de notificar a la Comisión antes de realizar una concentración, la cual puede ser verificada con base en criterios relacionados con el monto de activos, participación en el mercado relevante o volumen de ventas.

Para determinar que la concentración cumple con la ley, se debe estudiar el efecto que causará en el resto de competidores y compradores, la posibilidad de realizar conductas prohibidas o crear barreras de entrada, elevar unilateralmente los precios y desplazar competidores (véase el artículo 16).

Las concentraciones económicas que hayan sido aprobadas por la Comisión no pueden ser impugnadas, salvo cuando la aprobación favorable se hubiese obtenido sobre la base de información falsa. Asimismo, cuando una concentración económica no haya sido verificada previamente y se

presume que tiene efectos negativos a la libre competencia, la Comisión, en un período no mayor a tres meses después de haberse efectuado la concentración o a partir de la fecha en que tuvo conocimiento de la misma, debe iniciar de oficio o, a solicitud de parte, una investigación en la que se exige que los agentes involucrados entreguen la información para la investigación referida (véanse los artículos 14 y 15).

La Comisión puede suspender temporalmente las concentraciones económicas en proceso hasta que concluya su investigación. Como resultado de una investigación de oficio o, a instancia de parte, la Comisión puede tomar una decisión favorable, ordenar la desconcentración o dictar las medidas correctivas, como obligar a traspasar a terceros no relacionados con las partes involucradas en la concentración, derechos sobre determinados activos, materiales o incorpóreos, partes sociales o acciones; obligar a modificar, transferir o eliminar una determinada línea de producción o eliminar cláusulas de los contratos, convenios o arreglos que se celebren (véanse los artículos 17, 18 y 19).

#### **g) Competencia desleal**

En la ley no se contemplan prácticas de comercio desleal. Éstas se encuentran establecidas en el Código del Comercio.

#### **h) Sanciones**

La Comisión puede imponer sanciones administrativas que no atenten contra las acciones penales o civiles que correspondan (véase el artículo 36). Debido a prácticas y conductas prohibidas, se puede imponer una multa equivalente a tres veces el monto del beneficio obtenido o, en su defecto, una multa que no supere 10% de la utilidad bruta en ventas del año fiscal precedente. Sin perjuicio de la imposición de las multas a que se refiere el presente artículo, la Comisión ordenará el cese de las prácticas o conductas prohibidas por la presente ley (véase el artículo 37).

Para determinar el monto de la multa, se toma en cuenta la gravedad de la falta, su reiteración, la modalidad y el alcance de la restricción de la libre competencia o el daño a los consumidores, la dimensión del mercado afectado, la duración de la infracción y otros factores similares (véase el artículo 39). En caso de reincidir, se impondrá el doble de la multa atribuida. Si la Comisión lo considera necesario, puede aplicar medidas provisionales para que cesen los actos que estime violatorios siempre que exista prueba y así conste en la resolución motivada (véase el artículo 40).

En el caso de multas sucesivas, mediante una resolución motivada, la Comisión puede aplicar sanciones desde 1.000 lempiras hasta 50.000 lempiras exactos por cada día de retraso, hasta por un máximo de 30 días calendario, contados a partir de la fecha en que se hizo la notificación (véase el artículo 41). El monto de las multas se ajusta anualmente de acuerdo con la inflación.

### **3. Evaluación institucional**

Frente a las de Costa Rica y El Salvador, la Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia de Honduras goza de una mayor autonomía funcional administrativa y financiera porque los comisionados son nombrados por el Congreso de la República y, a su vez, han sido propuestos por varias organizaciones públicas y privadas del país. Ahora bien, como la autonomía financiera en ninguno de los casos de la subregión es total, siempre estará supeditada al Presupuesto del Estado y por ende a las prioridades que a nivel macro se generen.

La Comisión puede iniciar procedimientos para sancionar las prácticas, actos o conductas prohibidas por oficio o por denuncia (véase el artículo 39). Cabe mencionar que, contra las resoluciones dictadas por la Comisión existe el recurso de reposición, que agota la vía administrativa, para luego abrir el camino ante la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo. Al igual que en el resto de los países de la subregión que cuentan con una ley de competencia, ello ocasiona que poder emitir un fallo definitivo con frecuencia demore más los procedimientos administrativos.

Al ser una normativa reciente, la Comisión, en conjunto con otros agentes públicos o privados, debe realizar esfuerzos importantes para lograr establecer una cultura de promoción y defensa de la competencia y, a su vez, aprovechar las lecciones aprendidas de organismos homólogos de la subregión

y el mundo. Además, debe velar por mantener una estrecha relación con los agentes reguladores en sectores específicos, en la medida en que la ley no establece mecanismos destinados a regular su relación.

Cabe recalcar, al igual que Tábora (2007), que la ley ha logrado aprovechar las experiencias de los países que habían elaborado su propia ley de competencia, en el sentido en que se brindan mejores posibilidades para una mayor autonomía de la Comisión y para implementar con éxito las políticas establecidas.

#### **4. Evaluación del marco legal y su efectividad para promover la competencia en el transporte aéreo**

En general, como el marco legal de Honduras le otorga a la Comisión mecanismos generales para poder actuar frente a acciones que pudiesen restringir la competencia en el sector del transporte aéreo, en principio se puede afirmar que no existen impedimentos legales para que ésta pueda conocer casos relacionados con este sector. Ahora bien, dada la especial particularidad del sector en cuestión, es importante que la Comisión cuente con personal especializado en políticas de competencia y organización industrial, familiarizado con las características del transporte aéreo. Éste es un reto particular para aplicar una normativa reciente.

La Comisión tiene que estar facultada para promover la remoción de obstáculos contra la competencia, por lo que deben establecerse mecanismos específicos de coordinación con los organismos regulatorios, en donde se especifiquen las funciones de cada uno y los mecanismos de cooperación, a fin de poder realizar esfuerzos conjuntos encaminados a promover la competencia en todos los sectores, incluido el aéreo. Cabe mencionar que la Comisión no ha llevado ningún caso relacionado con este sector, aunque a mediados de 2009 realizaba un estudio sectorial sobre el transporte aéreo de pasajeros.

Es importante tomar en cuenta que, dado que las economías centroamericanas son pequeñas, es necesario contar con una visión subregional. Sólo así se pueden remover efectivamente las barreras en el mercado centroamericano. Difícilmente la Comisión por sí misma tendrá la capacidad disuasoria ante posibles acciones anticompetitivas realizadas por los “grandes de la región.” Es en este aspecto donde la Comisión debe poder cobrar multas capaces de evitar ese tipo de acciones y, sobre todo, coordinarse con el resto de agencias encargadas de promover la competencia en la subregión, por ejemplo, para imponer sanciones conjuntas por actos anticompetitivos de alcance subregional.

## **E. Nicaragua**

### **1. Marco legal e institucional**

En el artículo 99 de la Constitución Política se establece la responsabilidad del Estado de proteger, fomentar y promover las formas de propiedad y de gestión económica y empresarial privada, estatal, cooperativa, asociativa, comunitaria y mixta. El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares. En el artículo 104 se establece la igualdad de todas las empresas ante la ley y en el 105 se obliga al Estado a promover, facilitar y regular la prestación de los servicios públicos básicos de energía, comunicación, agua, transporte, infraestructura vial, puertos y aeropuertos a la población, como derecho inalienable de ésta el acceso a ellos.

En el año 2000 fue presentado el primer anteproyecto de ley de competencia. Sin embargo, no fue sino hasta 2006 cuando la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua aprobó la Ley de Promoción de la Competencia (Ley N° 601).

El objeto de esta ley es “...promover y tutelar la libre competencia entre los agentes económicos, para garantizar la eficiencia del mercado y el bienestar de los consumidores, mediante el fomento de la cultura de la competencia, la prevención, la prohibición y sanción de prácticas anticompetitivas” (véase el artículo 1). Para implementar la nueva normativa se creó el Instituto Nacional de Promoción de Competencia (PROCOMPETENCIA) como una institución de derecho público, con personalidad

jurídica y patrimonio propios, de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestaria. El Presidente de la República nombra al consejo directivo que es la máxima autoridad, conformado por un presidente y dos directores y la Asamblea Nacional lo ratifica. Los directores son nombrados a partir de las ternas propuestas por las siguientes organizaciones: el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), el Consejo Nicaragüense de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONIMIPYME) y el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC). Los miembros del Consejo trabajan a tiempo completo y en el consejo directivo deberá haber, por lo menos, un economista y un abogado (véase el artículo 7). Los períodos de los miembros del consejo serán escalonados con el tiempo. El Consejo Directivo de Precompetencia fue nombrado en abril de 2009.

En el artículo 15 se establece la necesidad de que PROCOMPETENCIA se coordine con otras entidades públicas, específicamente si se trata de investigaciones de prácticas efectuadas en los sectores económicos y mercados sujetos a regulación, para que así pueda emitir dictamen previo a la resolución de dichos agentes. El dictamen emitido se limitará exclusivamente a la determinación de la práctica objeto de investigación, y en ningún caso deberá pronunciarse sobre aspectos técnicos propios de la regulación del sector económico. El organismo regulador, en su resolución, deberá tomar en consideración el dictamen emitido por PROCOMPETENCIA.

En la ley se prohíben los actos o conductas, acuerdos, pactos, convenios, contratos entre agentes económicos competidores y no competidores, sean éstos expresos o tácitos, escritos o verbales, cuyo objeto sea limitar o restringir la competencia, impedir el acceso o eliminar del mercado a cualquier agente económico (véase el artículo 17). Además, debe señalarse que la ley es aplicable a todos los agentes económicos, salvo los casos establecidos en ella<sup>24</sup>.

## **2. Implicaciones del marco legal relacionado con la promoción de la competencia en el mercado de transporte aéreo**

### **a) Prohibición para los principales acuerdos anticompetitivos entre competidores (Acuerdos horizontales)**

En el artículo 18 se prohíben las prácticas relacionadas con dividirse el mercado, establecer acuerdos en precios o acuerdos con el fin de eliminar a una empresa del mercado, asentar cantidades máximas de producción y coludir en subastas (véase el anexo I).

### **b) Prácticas monopolísticas relativas (Acuerdos verticales)**

Sujeto a comprobar que el presunto infractor tiene una posición dominante en el mercado relevante, en el artículo 19 se prohíbe establecer acuerdos injustificados para distribuir exclusivamente bienes y servicios, fijar precios de reventa, vender un bien bajo condición de adquirir otro diferente y concertar con otros agentes económicos a fin de presionar un tercero para disuadirlo a realizar ciertas conductas, entre otras (véase el anexo I para mayor detalle). Al momento de evaluar estas acciones, deben considerarse las ganancias en eficiencia, que se definen de la misma forma que para el caso de El Salvador y Honduras.

<sup>24</sup> Se exceptúan a quienes ejercen Derechos de Propiedad Intelectual que las leyes reconozcan, siempre y cuando no incurran en prácticas anticompetitivas; las actividades entre agentes económicos que tengan por objeto lograr mayor eficiencia en la actividad productiva y/o de comercialización y las prestaciones o beneficios que los empleadores otorguen a sus trabajadores, cuando sean resultado de acuerdos o negociación colectiva, mientras no configuren ninguna de las conductas prohibidas por la Ley; los acuerdos y convenios comerciales entre agentes económicos que tengan por objeto la promoción de las exportaciones, siempre que sean compatibles con las normas de la OMC, acuerdos y convenios ratificados por el Estado de Nicaragua y que no causen efectos anticompetitivos en el mercado nacional; y las acciones promovidas por el Estado, con el objetivo de garantizar la salud y la seguridad alimentaria y nutricional de la población nicaragüense (véase el artículo 4).

**c) Mercado relevante**

Para instaurar el mercado relevante se debe determinar el grado posible de sustitución de los bienes y servicios, la existencia de competidores potenciales, las restricciones legales para acudir a otros mercados, y todo ello conlleva a la posibilidad del agente económico a incrementar precios.

**d) Poder sustancial de mercado**

En el artículo 21 se establecen las condiciones para determinar si uno o más agentes poseen poder sustancial de mercado en el mercado relevante, relacionadas con la existencia de barreras de entrada, el grado de competencia y el tamaño de los agentes económicos participantes en la operación.

**e) Fusiones y adquisiciones**

En el artículo 24, la ley considera una concentración cuando agentes económicos que han sido independientes entre sí realizan actos, contratos, acuerdos, convenios, cuya finalidad es fusionar, adquirir, consolidar, integrar o combinar sus negocios en todo o en partes, y dejar de ser independientes. Asimismo, cuando uno o más agentes económicos que ya controlan por lo menos a otros agentes, adquieran por cualquier medio el control directo o indirecto de todo o de parte de más agentes económicos. Finalmente, se considera una concentración a otro acuerdo o acto que transfiera los activos de una empresa, en forma tácita o jurídica a un agente económico, o le otorgue influencia determinante para adoptar decisiones de una empresa.

Estas modalidades no requieren notificación ni autorización previa, excepto cuando, a consecuencia de la concentración, se adquiera o se incremente una cuota igual o superior a 25% del mercado relevante. Asimismo se requiere cuando los agentes económicos a concentrarse tengan ingresos brutos combinados superiores a un promedio de 642.857 salarios mínimos. Para investigar una concentración se debe determinar si el agente económico concentra el poder de fijar precios unilateralmente o de restringir sustancialmente el abasto en el mercado relevante, sin que los agentes competidores puedan contrarrestarlo. Asimismo, que le permita desplazar o evitar el ingreso a otros agentes económicos y tenga por objeto o efecto facilitar sustancialmente el ejercicio de las prácticas anticompetitivas (véase el artículo 27).

En el artículo 28 se faculta a PROCOMPETENCIA a autorizar una concentración y condicionarla a que se cumplan los requisitos que ésta establezca. A su vez, está facultada a ordenar una desconcentración que se haya efectuado de manera indebida o que resulte o refuerce una posición dominante que pueda impedir o limitar la competencia.

**f) Competencia desleal**

En el artículo 23 se considera competencia desleal a todo acto que sea contrario a los usos y prácticas honestas en materia comercial. Se prohíbe, entre otras conductas, los actos de: engaño, denigración, comparación (no realizada objetivamente), sustracción de secretos, confusión, fraude e imitación.

**g) Sanciones**

En el artículo 46 se establece que, sin perjuicio de las acciones civiles que correspondan, PROCOMPETENCIA podrá sancionar de forma particular o combinada al imponer multas como múltiplos de ventas netas anuales o salarios mínimos. Se sancionará de acuerdo con los criterios del daño causado a la competencia, la intencionalidad, la dimensión del mercado afectado, la duración de la práctica prohibida, la reincidencia y la suspensión voluntaria de la práctica prohibida (véase el artículo 47).

**h) Programa de clemencia**

En el artículo 48 se instaura que los agentes que informen a PROCOMPETENCIA de algún tipo de acuerdo u otra práctica violatoria en que el agente haya participado, quedan exonerados de la sanción que se ha de aplicar a los demás agentes económicos participantes. Para ser beneficiario de este programa, deberá ser el primero en informar a PROCOMPETENCIA dichas prácticas violatorias.

### **3. Evaluación institucional**

Al igual que en la mayoría de países centroamericanos, este tipo de legislación es poco conocida por los diferentes sectores de la sociedad. Es necesario que PROCOMPETENCIA logre cumplir con uno de sus mandatos, que es el de la abogacía de la competencia. El nacimiento de esta normativa y de su organismo rector no se ha dado de la mejor forma. El Presidente de la República debe nombrar a los integrantes del consejo directivo y éstos deben ser ratificados por la Asamblea Nacional, mecanismo que puede ser lento. De hecho, desde la promulgación de la ley hasta la conformación del consejo directivo han transcurrido dos años y medio.

PROCOMPETENCIA puede iniciar procedimientos para sancionar las prácticas, actos o conductas prohibidas por oficio o por denuncia (véase el artículo 14). En contra de las resoluciones dictadas, cabe el recurso de revisión, que debe ser interpuesto en un plazo no mayor de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación. Cuando se resuelva el recurso de revisión, la resolución será apelable ante el consejo directivo en un término de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación. Cuando se decida el recurso de apelación, se agota la resolución administrativa del problema. De recurrirse a lo contencioso administrativo, al igual que en otros países, las resoluciones podrían demorarse mucho más tiempo.

En cualquier caso, al igual que en Honduras, puede notarse que al elaborarse la ley se tomaron aspectos de la experiencia de otros países para poder implementarla, como coordinar PROCOMPETENCIA con el resto de organismos reguladores.

### **4. Evaluación del marco legal y su efectividad para promover la competencia en el transporte aéreo**

El marco legal nicaragüense le otorga a PROCOMPETENCIA mecanismos generales para actuar frente a acciones que pudiesen restringir la competencia en el sector del transporte aéreo. En ella se contemplan los acuerdos, tanto horizontales como verticales, en los que puedan incurrir los agentes del sector, por los que pueden ser sancionados. Sin embargo, PROCOMPETENCIA está limitada en caso de que existan investigaciones de prácticas efectuadas en los sectores económicos y mercados sujetos a regulación. Únicamente puede dictaminar de acuerdo con la determinación de la práctica objeto de investigación y no puede pronunciarse sobre aspectos técnicos propios de la regulación del sector, lo que limita su capacidad de proponer cambios al sistema regulatorio que beneficie a la competencia.

Los retos que enfrentará PROCOMPETENCIA para poder implementar el marco legal, específicamente para el caso del transporte aéreo, son importantes. Al igual que Honduras, se debe asegurar de contar con personal especializado en políticas de competencia y organización industrial, familiarizado con las características del transporte aéreo. Es de vital importancia que PROCOMPETENCIA cuente con la suficiente autonomía para que no se convierta en un instrumento político utilizado para satisfacer intereses de un grupo en particular. Su orientación debe ir encaminada a la facultad de promover la remoción de obstáculos, ya sea en el marco regulatorio o en las conductas de los agentes, en detrimento de la competencia. Se deben establecer mecanismos específicos de coordinación con los organismos regulatorios, donde se especifiquen las funciones de cada uno y los mecanismos de cooperación, a fin de poder realizar esfuerzos conjuntos encaminados a promover la competencia en todos los sectores, incluso el transporte aéreo.

**RECUADRO 6**  
**FUNCIONES DE PROCOMPETENCIA EN NICARAGUA**

Las atribuciones del consejo directivo son: llevar a cabo un programa de educación pública para promover la cultura de competencia; resolver los casos sometidos a su conocimiento y relacionados con la presente ley; conocer y resolver el recurso de apelación interpuesto contra la resolución dictada sobre el recurso de revisión emitido por el presidente de PROCOMPETENCIA; conocer y resolver el recurso de revisión interpuesto contra sus propias resoluciones; informar a los organismos reguladores cuando, producto de la investigación de una práctica anticompetitiva, se determine que la causa o el problema se origina en las regulaciones de dichos organismos, con el fin de que tomen las medidas correspondientes; estudiar y proponer para su presentación, propuestas de reforma a esta ley a los responsables; informar y solicitar la intervención del Procurador General de la República, según sea el caso, cuando la situación lo amerite; aprobar la estructura organizativa y la base normativa de PROCOMPETENCIA, necesaria para aplicar la presente ley; aprobar el presupuesto anual de PROCOMPETENCIA y remitirlo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; ordenar y contratar la realización de consultorías específicas sobre aspectos técnicos necesarios para cumplir con el objetivo de la presente ley; y nombrar a un auditor interno encargado de inspeccionar y vigilar las operaciones y contabilidad de PROCOMPETENCIA, entre otras.

Entre las funciones del presidente se encuentran: ser el representante legal de PROCOMPETENCIA, conocer de oficio o por denuncia aquellas situaciones que afecten la competencia en el mercado, y ordenar las investigaciones e instrucción del expediente que corresponda en su caso; declarar si las denuncias presentadas proceden o son admisibles; solicitar ante la autoridad judicial competente las medidas preventivas que correspondan a solicitud de parte o de oficio; dictar las resoluciones sobre los casos investigados e imponer las sanciones que correspondan en cada uno; ordenar la desconcentración parcial o total de los agentes económicos; conocer los recursos de revisión contra las impugnaciones a las resoluciones dictadas en el ámbito de su competencia; tomar las medidas necesarias para garantizar y proteger la confidencialidad de la información empresarial, comercial u oficial contenida en el archivo de PROCOMPETENCIA, y proponer los mecanismos de coordinación con los entes reguladores para prevenir y combatir las prácticas anticompetitivas, entre otras (véase el artículo 14).

## F. Panamá

### 1. Marco legal e institucional

En el artículo 295 de la Constitución Política se prohíbe, en el comercio y en la industria, toda combinación, contrato o acción que restrinja el libre comercio y la competencia y que tenga efectos de monopolio. En el artículo 298 se obliga al Estado a velar por la libre competencia económica y la libre concurrencia. Ahora bien, a partir de 1996 se promulgó la Ley 29 de Defensa a la Competencia que creó la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC). Dicha ley se derogó el 31 de octubre de 2007 mediante la Ley 45 sobre la Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (PCDC).

Aplicada a todos los agentes económicos, el objeto de la Ley 45 es “proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, para preservar el interés superior del consumidor” (véase el artículo 1). Igualmente, esta ley se aplica a todos los actos o prácticas que surtan efectos en Panamá, independientemente del lugar donde se perfeccionen (véase el artículo 2)<sup>25</sup>.

La Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (que sustituye a CLICAC) es una entidad pública descentralizada, con personería jurídica propia, régimen interno

<sup>25</sup> Se excluyen las actividades económicas que la Constitución Política y las leyes reservan exclusivamente al Estado y que no hayan sido otorgadas en concesión. Asimismo, se excluyen cualquier acto, reunión, acuerdo, arreglo, convenio o fórmula, o cualquier otra modalidad que promueva el Estado con agentes económicos, cuando se realice con miras a salvaguardar el interés público (véase el artículo 3). Las convenciones colectivas de trabajo que celebren las organizaciones sindicales de trabajadores con empleadores, a fin de obtener mejores condiciones laborales y el ejercicio de los derechos de propiedad intelectual e industrial que la ley reconozca a sus titulares no se consideran prácticas monopolísticas (véase el artículo 4).

autónomo e independencia en el ejercicio de sus funciones<sup>26</sup> (véase el artículo 84). La Autoridad cuenta con un administrador, que a su vez es su representante, una Dirección Nacional de Libre Competencia y una Dirección Nacional de Protección al Consumidor, y con las unidades administrativas y técnicas que requiera para el ejercicio de sus funciones (véase el artículo 85). El Órgano Ejecutivo nombra al administrador y la Asamblea Nacional lo ratifica, por un periodo de siete años, prorrogable por una sola vez. Sólo puede ser removido por incapacidad permanente para cumplir sus funciones, falta de probidad en el ejercicio o incumplimiento de las mismas, obligaciones y prohibiciones que le impone la ley e inhabilidad o negligencia en el ejercicio laboral del cargo respectivo (véase el artículo 94).

Además, la Autoridad cuenta con un consejo asesor, como órgano de asesoría y asistencia, integrado por su Presidente, el Ministro de Comercio e Industrias, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Salud; un representante del consejo consultivo de las asociaciones de consumidores, y uno de los gremios o asociaciones de empresarios, comerciantes y/o industriales. El administrador participará en las reuniones del consejo con derecho a voz, pero sin voto, y actuará como secretario ejecutivo (véase el artículo 101).

## **2. Implicaciones del marco legal relacionadas con la promoción de la competencia en el mercado de transporte aéreo**

### **a) Prohibición para los principales acuerdos anticompetitivos entre competidores (Acuerdos horizontales)**

En el artículo 13 se definen las prácticas monopolísticas absolutas como cualquier acto, entre competidores o mediante asociaciones, con objeto de acordar precios y compartir información para ello, acordar cuotas máximas para producir y distribuir bienes y servicios, dividirse el mercado y coludir en subastas (véase el anexo I).

### **b) Prácticas monopolísticas relativas (Acuerdos verticales)**

Sujeto a que el infractor o los infractores posean poder sustancial de mercado, en el artículo 16 se prohíben que las prácticas disminuyan o impidan la libre competencia o la libre concurrencia entre agentes económicos, los actos unilaterales, las combinaciones, los arreglos, los convenios o los contratos, cuyo objeto o efecto sea desplazar irrazonablemente a otros agentes del mercado, impedirles el acceso o establecer ventajas exclusivas a favor de uno o varios agentes económicos. Asimismo, se prohíben actos que establezcan territorios exclusivos a la distribución, fijación de precios de reventa por parte del fabricante, ventas condicionadas a la compra de otro bien o servicio de distinta naturaleza, ventas atadas a prácticas discriminatorias, *boicot* contra un agente económico para disuadirle de cierto accionar en particular y acaparar la producción, entre otras (véase el anexo I).

Las prácticas mencionadas se deben analizar a la luz de ganancias en eficiencia, definidas como cualquier acción que genere un incremento en la eficiencia económica y que no perjudique al consumidor. En el artículo 20 se fija la posibilidad para un determinado agente de formular una consulta escrita a la Autoridad sobre la licitud de un acto específico. Este tipo de prácticas se encuentran reglamentadas en la Guía para el Análisis de Restricciones Verticales a la Libre Competencia.

### **c) Abuso de poder de dominio**

Un acto se clasifica como abuso de poder de dominio si es catalogado como una restricción vertical (explicada en el Artículo 16) o la realización de una práctica predatoria (véase el anexo I para mayor detalle o consultar las definiciones del anexo II).

<sup>26</sup> Dentro de sus funciones se encuentran: investigar y sancionar la realización de actos y conductas prohibidas, establecer mecanismos de coordinación con entidades del Estado para prevenir conductas prohibidas, abogar por la competencia, emitir opiniones sobre leyes, reglamentos y actos administrativos, conocer consultas que los agentes económicos sometan a su consideración y realizar estudios sobre el comportamiento del mercado para detectar distorsiones en el sistema de economía de mercado.

**d) Mercado relevante**

Se define de acuerdo con la existencia de productos o servicios en un área geográfica determinada. Según la existencia de productos sustitutivos, se determinan los costos de producción y distribución del producto, sus complementos y sustitutos; los costos y las posibilidades de los consumidores de acudir a otro mercado, incluso las restricciones normativas que limiten el acceso, y la dinámica de las innovaciones (véase el artículo 18).

**e) Poder sustancial de mercado**

En el artículo 19 se definen los factores para determinar el poder sustancial de mercado de un agente económico, entre los que se encuentran: la participación en el mercado relevante, la posibilidad de fijar precios unilateralmente sin que los competidores puedan impedirlo, la existencia de barreras, y la de competidores, entre otros (para mayor detalle, véase el anexo I).

**f) Fusiones y adquisiciones**

En el artículo 21 se entiende por concentración económica a la fusión, adquisición del control o cualquier acto en virtud del cual se agrupen sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos, establecimientos o activos en general, que se realicen entre proveedores o potenciales proveedores, entre clientes o potenciales clientes, y otros agentes económicos competidores o potenciales competidores entre sí. Al momento de verificar el efecto, la adquisición o fusión, se podrá tomar en consideración si existen ganancias en eficiencia.

Asimismo, la ley prohíbe las concentraciones, cuyo efecto sea afectar la libre competencia económica y la libre competencia<sup>27</sup>, reglamentadas en la Guía para el Control de las Concentraciones Económicas. Las concentraciones pueden ser notificadas y sometidas por el interesado a la verificación de la Autoridad, y las que no hayan sido sometidas a verificación voluntaria no podrán ser impugnadas a partir de los tres años posteriores a su realización (véase el artículo 25). La Autoridad puede negar que una concentración sea sometida a su verificación y su decisión puede impugnarse ante los tribunales por la vía del proceso sumario. A partir de los resultados de la investigación sobre una concentración en particular (ya sea verificada previamente o no), la Autoridad puede establecer condiciones que deben ser cumplidas para que la concentración pueda mantenerse u ordenar la desconcentración total o parcial.

**g) Competencia desleal**

Los actos relacionados con la competencia desleal serán conocidos exclusivamente por tres juzgados de circuito del ramo civil en el Primer Distrito Judicial de Panamá (Juzgados Octavo, Noveno y Décimo del Primer Circuito Judicial de Panamá) y un juzgado de circuito en Colón. También existen juzgados de circuito del ramo civil en Coclé, en Chiriquí y en Los Santos. En el artículo 124 se determinan todas las causas que dichos juzgados conocerán. Debe señalarse que las autoridades de competencia no se relacionan con los casos de competencia desleal.

**h) Sanciones**

En el artículo 104 se establecen multas con máximos absolutos, aun cuando el monto dependerá de la gravedad de la falta, el tamaño de la empresa, la reincidencia y demás circunstancias agravantes o atenuantes. El Ministerio de Comercio e Industrias debe clausurar la licencia comercial o industrial a toda persona natural o jurídica que haya sido sancionada dos veces por prácticas monopolísticas. A su vez, la Autoridad podrá decretar la suspensión provisional de cualquier acto o práctica que estime violatorio a la ley.

---

<sup>27</sup> No se consideran como concentraciones económicas prohibidas las asociaciones que se realicen por un tiempo definido para desarrollar un proyecto determinado, así como las concentraciones que no generen efectos nocivos para la competencia y el mercado.

### 3. Evaluación institucional

Si bien Panamá posee el marco relacionado con la competencia más desarrollado de la subregión, se enfrenta a retos similares a los de sus homólogos del área. Sus recursos financieros dependen de las asignaciones que les sean otorgadas por parte del gobierno central en el presupuesto general de la nación y ello dependerá de la prioridad que se le asigne a este tema. Otro factor importante es la relación entre la Autoridad con otras entidades reguladoras. Según Paredes Moreno (2006), entre los problemas derivados de la superposición de jurisdicción en el tema de competencia en sectores regulados, destaca la colaboración interinstitucional entre funcionarios de la administración pública. La tendencia normal del regulador sectorial es tener la garantía de ser el único competente en temas relativos a su sector, incluso en temas de competencia, aunque éste no sea una prioridad de ese regulador.

En cuanto a la normativa en particular, se deben señalar las debilidades derivadas de la exclusión de la ley a las actividades económicas que la Constitución y otras disposiciones jurídicas reservan únicamente al Estado. Además, las concentraciones son notificadas y sometidas por el interesado a la verificación de la Autoridad de forma voluntaria, lo que limita el accionar de ésta. A su vez, la participación del sistema judicial para sancionar posibles prácticas monopolísticas demora le resolución de los juicios, independientemente de los tiempos establecidos en el proceso administrativo (Hernández y Schatan, 2002). De alguna forma, la ley intentó paliar esta situación al crear los tribunales especializados, aunque su eficacia ha sido limitada.

### 4. Evaluación del marco legal y su efectividad en la promoción de la competencia en el transporte aéreo

Panamá y Costa Rica son los países cuyas autoridades de competencia han llevado una mayor cantidad de casos relacionados con el transporte aéreo. Sin embargo, los llevados en Panamá son anteriores a 2003, año en el que se aprobó un nuevo paquete de leyes que dieron mayor autonomía al organismo regulador del sector (leyes 21, 22 y 23 de 2003). A partir de entonces, la Autoridad no ha llevado ningún caso en este sector, lo que implica que todos fueron conocidos por la antigua CLICAC (aunque cabe mencionar que ninguno de ellos fue resuelto definitivamente en la actualidad y se encuentran en proceso judicial). A continuación se presentan algunos de los casos del sector de transporte aéreo que conoció CLICAC antes de 2003<sup>28</sup>.

A pesar de contar con la experiencia de la CLICAC, la nueva Autoridad no ha conocido ningún caso relacionado con el transporte aéreo desde su creación en 2007. Esta situación provoca que, en comparación con el resto de agencias de promoción de la competencia de la subregión, la Autoridad cuente con una mayor experiencia relacionada con el transporte aéreo. Ahora bien, en la actualidad, la Autoridad tiene un radio de acción bastante limitado. No obstante, podría emitir opinión sobre los mecanismos puestos en marcha para ceder *slots*, especialmente en los casos en que los competidores potenciales no sean capaces de obtener *slots* en un aeropuerto (en uno o en ambos puntos origen-destino) por medio del procedimiento de asignación; podría establecer obligaciones relacionadas con acuerdos interlínea y *code sharing*, a fin de permitir que competidores potenciales ofrezcan mayor frecuencia en sus rutas y podría ordenar el cese de prácticas que obstaculicen la entrada a los mercados aguas abajo (por ejemplo, barreras existentes en sistemas computarizados de reserva o los acuerdos con agencias de viajes)<sup>29</sup>.

La Autoridad debe ayudar a implementar cambios al sistema regulatorio que promuevan la remoción de obstáculos para la competencia. Para ello se deben establecer mecanismos específicos de coordinación con los entes regulatorios a fin de poder realizar esfuerzos conjuntos encaminados a promover la competencia en el sector del transporte aéreo. Finalmente, es importante tomar en cuenta

<sup>28</sup> Se hubiese querido profundizar más en cada caso. Sin embargo, como son procesos que aún se encuentran en manos del sistema de justicia, no se pudo obtener información detallada debido a la confidencialidad.

<sup>29</sup> La actual interpretación de la normativa vigente limitó considerablemente el campo de acción de las autoridades de competencia. No obstante, cabe señalar que en Panamá actualmente se realizan esfuerzos con el fin de incrementar el papel de las autoridades de competencia en el mencionado sector.

que, dado que las economías del Istmo Centroamericano son pequeñas, es necesario contar con una visión subregional. Sólo así se pueden tomar acciones efectivas para remover barreras en el mercado interno.

#### **RECUADRO 7 CASO DE LAS AGENCIAS DE VIAJE EN PANAMÁ**

Este caso está relacionado con el de las agencias de viaje detallado en la sección de Costa Rica. Debido a la presunta realización de prácticas monopolísticas absolutas, la CLICAC, mediante el Acuerdo No. PC-020-01 de 2001, ayudó a que la Asociación Panameña de Agencias de Viajes y Turismos (APAVIT) demandara a la Compañía Panameña de Aviación, S. A. (COPA), Continental Airlines, Inc., American Airlines, Inc., Delta Airlines, Inc. y Taca International Airlines, S. A., debido a que de forma conjunta redujeron a 6% las comisiones que se pagan a las Agencias de Viajes por la venta de boletos aéreos. Estas nuevas comisiones entrarían en vigencia a partir del 1 de enero de 2000, para el caso de TACA, Continental y American, el 7 de enero para Delta y el 1 de febrero para COPA. La CLICAC determinó que para fijar dicho porcentaje en el seno de la IATA, las líneas aéreas demandadas se habían coludido para definir el porcentaje que se iba a pagar a las agencias de viaje, en clara contraposición con el espíritu de competencia. Actualmente este proceso se encuentra aún en los tribunales.

#### **RECUADRO 8 CASO DE CÓDIGOS COMPARTIDOS EN PANAMÁ**

La CLICAC interpuso una demanda contra las empresas Compañía Panameña de Aviación, S. A. (COPA), Sociedad Aeronáutica de Medellín Consolidada, S. A. (SAM) y Aerovías Nacionales de Colombia (AVIANCA), debido a que consideró que el Acuerdo de Código Compartido suscrito entre esas empresas se constituye como una práctica monopolística que vulnera la libre competencia y la competencia económica, además de afectar a los consumidores. Actualmente este caso se encuentra aún en los juzgados.

## **G. Conclusiones del marco regulatorio**

Salvo Guatemala, las leyes de competencia de cada país otorgan a las agencias mecanismos para proteger y promover la competencia en el sector del transporte aéreo. Sin embargo, las autoridades de competencia no han sido muy activas en este sector; en Costa Rica, como existe una excepción de la Ley de Competencia a los Servicios Públicos, aspectos importantes del transporte aéreo quedan fuera de su incumbencia. Si bien la COPROCOM ha intervenido en casos relacionados con el sector, esto ha sido sólo entre las empresas y su relación con terceros (ejemplo: las agencias de viajes). En el caso de Panamá, la autoridad de competencia no incide mayormente en el sector.

Independientemente de las excepciones, en principio las leyes permitirían a las agencias de competencia actuar en el sector de transporte aéreo ante posibles prácticas anticompetitivas. Por ejemplo, en los países donde existe una ley de competencia se prohíben los acuerdos horizontales colusorios. Esto otorgaría, al menos en principio, herramientas para actuar (como en los casos de las agencias de viaje mencionados anteriormente).

A su vez, las leyes permiten que las agencias de competencia actúen cuando existen prácticas monopolísticas relativas. Ello otorga herramientas en el caso, por ejemplo, que una aerolínea realice ventas atadas (como en el tema de los esquemas de descuento corporativo), imponga barreras de entrada (por ejemplo, cuando el programa de viajero frecuente surte este efecto), abuso de su poder en el mercado (si una aerolínea aprovecha los altos costos que genera el cambio de sistemas de reserva a una agencia de viajes y le impone así que venda cierta proporción en boletos de la propia aerolínea), entre otras. A su vez, la legislación otorga herramientas para actuar en el caso que un acuerdo de código compartido pueda ocasionar una concentración lesiva para la competencia.

Por lo tanto, la efectividad de las agencias de competencia en el sector de transporte aéreo no está limitada en primera instancia por el marco legal, salvo en Guatemala donde el marco está incompleto, y en Costa Rica y Panamá por las razones anteriormente mencionadas. Más bien, las limitaciones pueden encontrarse en la falta de experiencia y la cantidad de recursos que las agencias tienen a su disposición, además de la deficiente coordinación que pueda tener con el organismo regulador.

Por supuesto, ello no significa que la legislación de competencia de cada país no necesite de reformas. Por ejemplo, en cada país se resuelven lentamente los casos, debido a que, una vez agotado el proceso administrativo, los casos pasan al sistema judicial (en Panamá, todo caso en que haya indicios de prácticas anticompetitivas debe ser llevado al Tribunal de Justicia). A su vez, se ha cuestionado la verdadera autonomía de las agencias de competencia y la efectividad de las sanciones para determinar comportamientos anticompetitivos. Todos estos aspectos deben trabajarse para mejorar la capacidad de las agencias para promover y proteger la competencia, no sólo en este sector, sino en la economía en general<sup>30</sup>.

Finalmente, cabe resaltar la importancia de que las agencias de competencia de la subregión colaboren y se coordinen, particularmente en lo que atañe a sectores como el transporte aéreo que claramente tienen un alcance subregional. En este sentido, puede utilizarse el Grupo de Trabajo de Política de Competencia en la Integración Económica Centroamericana como punto de partida para facilitar la colaboración y coordinación a nivel subregional entre las entidades nacionales de competencia. En algunos casos, se ha propuesto la eventual creación de organismos supranacionales que se responsabilicen de abordar los casos de competencia que afecten a más de un país, con base en la experiencia de la Unión Europea.

---

<sup>30</sup> Para un mayor detalle sobre el análisis del marco legal de competencia para los países del Istmo Centroamericano, se recomienda leer los estudios realizados por la CEPAL sobre las condiciones generales de competencia en dichos países.

### **III. Análisis de las condiciones de competencia del transporte aéreo del Istmo Centroamericano**

---

#### **A. Descripción del transporte aéreo subregional**

En la región existen 121 aeropuertos con código asignado, aunque sólo 13 son internacionales<sup>31</sup>. La gran mayoría tienen pistas pequeñas, en las que sólo aviones ligeros (avionetas) pueden aterrizar. El aeropuerto con mayor movimiento de la subregión es el Aeropuerto Internacional de Tocumen en Panamá, el 269 a nivel mundial entre los aeropuertos con mayor movimiento de pasajeros, según el informe anual de 2006 preparado por Airports Council International. Todos los países del Istmo Centroamericano, salvo Honduras, poseen un aeropuerto internacional principal donde se centraliza la mayor parte de las operaciones, mientras que el resto maneja volúmenes de operaciones inferiores. En el caso de Honduras existen dos aeropuertos que manejan volúmenes de operación similares<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Fuente: <<http://www.airlinecodes.co.uk/>>.

<sup>32</sup> Aparte de los aeropuertos de Tegucigalpa y San Pedro Sula, Honduras recibe un volumen menor de pasajeros internacionales en los aeropuertos de Roatán y La Ceiba. No obstante, cabe mencionar que Honduras es el único país de la subregión que cuenta con cuatro aeropuertos internacionales.

**CUADRO 1**  
**AEROPUERTOS PRINCIPALES POR PAÍS CENTROAMERICANO, 2006**

País	Aeropuerto	Total pasajeros	Total carga <sup>a</sup> (toneladas)
Costa Rica	San José Santamaría INTL <sup>b</sup>	2 623 464	81 179
El Salvador	El Salvador INTL (San Salvador) <sup>b</sup>	1 624 814	29 805
Guatemala	Aeropuerto Internacional "La Aurora" <sup>c</sup>	1 996 214	nd <sup>d</sup>
Honduras	Ramón Villeda Morales INTL (San Pedro Sula) <sup>b</sup>	593 374	6 695
	Toncontin INTL (Tegucigalpa) <sup>b</sup>	545 586	5 081
Nicaragua	Augusto Sandino INTL (Managua) <sup>b</sup>	1 052 804	21 700
Panamá	Aeropuerto Internacional de Tocumen <sup>b</sup>	3 215 423	82 186

Fuente: Elaboración propia a partir de:

<sup>a</sup> En el informe de Airports Council International (2007) se entiende como carga a toda mercancía que llega o sale del aeropuerto, incluso valijas diplomáticas, paquetes, correo, sin incluir el equipaje de los pasajeros ni la carga transportada en camiones.

<sup>b</sup> Airports Council International, 2007.

<sup>c</sup> Dirección de Aeronáutica Civil de Guatemala, 2007 <sup>33</sup>.

<sup>d</sup> No se dispone el dato debido a que no se reporta la información de Guatemala en el informe de Airports Council International.

Los aeropuertos de América Latina que manejan una mayor cantidad de pasajeros se encuentran ubicados en su mayoría en México y Brasil, con volúmenes muy por encima de los principales aeropuertos del Istmo Centroamericano. Cabe mencionar que en ambos gigantes latinoamericanos la extensión territorial y el número de habitantes inciden sustancialmente para que en Brasil existan 87 aeropuertos y 35 en México.

**CUADRO 2**  
**PRINCIPALES AEROPUERTOS EN AMÉRICA LATINA, 2006**

Número	Aeropuerto	Código	PAX 2006
1	Ciudad de México	MEX	24 727 296
2	Sao Paulo	CGH	18 469 004
3	Sao Paulo	GRU	16 580 842
4	Bogotá	BOG	11 770 339
5	San Juan	SJU	10 621 730
6	Brasilia	BSB	10 379 185
7	Cancún	CUN	9 852 615
8	Río de Janeiro	GIG	9 361 896
9	Buenos Aires	EZE	6 857 596
10	Guadalajara	GDL	6 831 748

Fuente: Elaboración propia a partir de Airports Council International, 2007.

En los países del Istmo Centroamericano están registradas cerca de 20 empresas que se dedican al transporte aéreo<sup>34</sup>. La mayor parte de ellas son empresas pequeñas que ofrecen vuelos tipo chárter y en algunos casos rutas regulares a nivel nacional o subregional. Ahora bien, existen dos empresas que, por su tamaño, se separan del resto, el Grupo TACA y Copa Airlines, S.A, que poseen flotas relativamente grandes y que ofrecen mayor cantidad de destinos y frecuencia de vuelos tanto dentro como fuera de la subregión.

<sup>33</sup> Se utilizaron dos fuentes debido a que no se incluye la información de Guatemala en el informe elaborado por Airports Council International. Por lo tanto, debe tomarse con reserva la diferencia de fuentes.

<sup>34</sup> Molina (2007) reporta que en 2003 existían 53 empresas de transporte dedicadas al transporte aéreo de pasajeros y mercancías en la subregión (Belize incluido). Dichos datos se obtuvieron del sitio <<http://www.airlinescodes.co.uk>>. Ahora bien, en la actualidad, si se consulta el nuevo sitio, se obtienen cerca de 20.

**CUADRO 3**  
**FLOTA Y DESTINOS DE LAS PRINCIPALES AEROLÍNEAS CENTROAMERICANAS**

Aerolínea	Año de entrada	Tipo	Asientos	Número de aviones	Destinos
TACA	1931	AIRBUS A319	120	7	Asunción, Belice, Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Cancún, Chicago, Cuzco, Dallas, David Panamá, Flores, Guatemala, Guayaquil, Habana, Houston, La Paz, Lima, Los Ángeles, Managua, Medellín, México, Miami, Montevideo, Nueva York, Oakland, Panamá, Quito, Río de Janeiro, Roatán, San Francisco, San José, San Pedro Sula, San Salvador, Santa Cruz, Santiago de Chile, Santo Domingo, Sao Paulo, Tegucigalpa, Toronto y Washington.
		AIRBUS A320	150	23	
		AIRBUS A321	194	4	
TACA Regional Guatemala (INTER)		CESSNA Grand Caravan 208-B	12	3	Guatemala, Flores, Cancún, Tegucigalpa y San Pedro Sula.
TACA Regional Honduras (Isleña)	1981	Let L-410UVP	19	2	Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba, Roatán y Guanaja.
		ATR 42	50	3	
		Embraer EMB-110P2 Bandeirante	21	2	
		Shorts SD3 60	36	3	
TACA Regional Nicaragua (La Costeña)	1999	CESSNA Grand Caravan 208-B	12	4	Managua, Siuna, Bonanza, La Rosita, Waspam, Puerto Cabezas, Bluefields y Corn Island.
		Shorts SD3 60	36	2	
TACA Regional Costa Rica (Sansa)		CESSNA Grand Caravan 208-B	12	9	San José, La Fortuna, Barra Colorado, Tortuguero, Tamarindo, Nosara, Tambor, Samara, Punta Islita, Quepos, Palmar del Sur, Puerto Jiménez, Coto 47, Golfito, Liberia, San Carlos, Barra Colorada y Limón.
		ATR 42/72	50	1	
TACA Regional Panamá (Aeroperlas)	1970	CESSNA Grand Caravan 208-B	12	3	Panamá, David, Bocas del Toro, Changuinola, Chitré, El Porvenir, Cartí, Corazón de Jesús, Río Sidra, Playón Chirco, Oligandí, San Ignacio, Tupile, Achutupo, Mulatupo, Contadora, La Palma, Bahías Piña, Jaque y El Real.
		ATR 42	50	1	
		De Havilland Twin Otter DHC 6-300	20	3	
		Shorts SD3 60	36	3	
COPA Airlines	1947	Boeing 737-700	124	20	Embre, Barranquilla, Belo Horizonte, Bogotá, Bucaramanga, Buenos Aires, Cali, Cancún, Caracas, Cartagena, Córdoba, Cúcuta, Guadalajara, Guatemala, Guayaquil, Houston, Kingston, La Habana, Leticia, Lima, Los Ángeles, Managua, Manaos, Maracaibo, Medellín, México, Miami, Montería, Montevideo, Nueva
		Boeing 737-800	155	7	
			94	13	

(Continúa)

**CUADRO 3 (Continuación)**

Aerolínea	Año de entrada	Tipo	Asientos	Número de aviones	Destinos
		Embrear 190			Embr (Newark), Nueva Embr (JFK), Orlando, Panamá, Pereira, Puerto España, Puerto Príncipe, Punta Cana, Quito, Río de Janeiro, Isla San Andrés, San José, San Juan, San Pedro Sula, San Salvador, Santa Marta, Santiago, Santo Domingo, Sao Paulo, Tegucigalpa, Valencia (Venezuela) y Washington Dulles.
Aerolíneas SOSA (chárter y vuelos regulares domésticos)	1984	BAe Jetstream 31	19	3	La Ceiba, Roatán, Guanaja, Utila, Puerto Lempira, Brus Laguna, Tegucigalpa y San Pedro Sula.
		Fokker F-27F	52	1	
		Let-410	19	4	
		Britten Norman Islander	9	1	
Atlantic Airlines (chárter y vuelos regulares domésticos)	2001	BAe 748 Series 2B	58	1	Ahuas, Guanaja, La Ceiba, Puerto Lempira, Roatán, San Pedro Sula, Tegucigalpa y Utila. Vuelos Internacionales a Belize City, Bluefields, Corn Island, Grand Cayman, Managua y Puerto Cabezas. Los vuelos Chárter son ofrecidos en el área del Caribe, Centro y Sur América y Canadá.
		Boeing 737-200	115	4	
		Fokker F27F	52	1	
		Fokker F27			
		Mk500F	52	1	
		Let L-410 UVP	19	1	
		Let L-410 UVP-E	19	9	
Aerorutamaya (chárter)	1994	Beechcraft Baron	5	1	Tipo Chárter, Centro y Norteamérica. Destinos Turísticos Mundo Maya. Ofrece servicios de transporte de carga, ambulancia aérea, vuelos helicóptero
		Bell Long Ranger	6	1	
		206 L-4			
		Cessna Grand Caravan	12	2	
		DASH 7	54	1	
		De Havilland Twin Otter	19	2	
		LET L-410 UVPE – 9	19	1	
		PILATUS PC-12	9	1	
TAG (chárter, helicóptero)	1969	Embraer 110	19	2	Roatán, Utila, San Pedro Sula, Tegucigalpa, San Salvador. Belice, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.
		Saab 340 <sup>a</sup>	37	1	México: Cancún, Chetumal, Acapulco y México DF, Cuba
		Sabre Liner	8	1	
		Let 410 UVP/E	19	1	
		Piper Azteca	5	1	Domésticos: Flores, Puerto Barrios, Quetzaltenango, Xetulul, Zacapa, Chiquimula, Antigua, Panajachel
		Piper Navajo	7	1	
		Long Ranger Bell 206L	6	1	
		Ecouriel AS350B	6	1	
Nature Air Holding Company (chárter y vuelos regulares domésticos y subregionales)	2001	Britten Norman Islander	9	2	Barra del Colorado, Drake Bay, La Fortuna, Liberia, Palmar Sur, "Puerto Limón", Puerto Jiménez, Punta Islita, Quepos, Nosara, Tamarindo, Tambor y Tortuguero, Granada (Nicaragua) y Bocas del Toro (Panamá).
		DeHavilland Twin Otter	19	6	

(Continúa)

**CUADRO 3 (Conclusión)**

Aerolínea	Año de entrada	Tipo	Asientos	Número de aviones	Destinos
Aviones Taxi Aéreo Centroamericano (chárter)	1970	Cessna 206	5	1	Diferentes destinos en Costa Rica y Centroamérica
		Piper Séneca	5	1	
		Piper Azteca	5	1	
		Piper Navajo	7	1	
		DeHavilland Twin Otter	19	1	
AirPanamá (vuelos domésticos y subregionales)	1980	Bombardier Dash 8 Q300	50	1	Achutupo, Bahía Piña, Bocas del Toro, Carti, Changuinola, Chitre, Isla Contadora, Corazón de Jesús, David, EL Porvenir, El Real, Garachine, Isla San José, Isla San Miguel, Jaque, La Palma, Mamitupo, Mulatupo, Ogobsucum, Ciudad de Panamá, Pedasi, Playón Chico, Rio Sidra, Sambu, San Miguel, Tubuala y Tupile, San José Costa Rica.
		Fokker F27	52	4	
		DeHavilland Twin Otter	19	2	
		CASA 212-100	19	1	
		Aviocar			
		Cessna 208B Caravan	14	1	
		Britten Norman Islander	9	3	
		Piper PA-34 Séneca	5	2	
		Cessna 182 Skylane	3	1	

Fuente: Elaboración propia a partir de múltiples fuentes de datos<sup>35</sup>.

Del cuadro 3 se puede derivar la capacidad instalada (en términos de asientos disponibles) de cada aerolínea. Se puede observar que TACA (incluida TACA Regional) es la empresa más grande de la subregión con 47,4% del total de asientos disponibles, seguida por COPA, con 38%. El resto de empresas llegan a cubrir, conjuntamente, sólo alrededor de 15% de la oferta instalada de las aerolíneas centroamericanas.

**CUADRO 4**  
**ASIENTOS DISPONIBLES EN LAS PRINCIPALES AEROLÍNEAS**  
**CENTROAMERICANAS**

(En número y en porcentaje de participación)

Aerolínea	Número de asientos disponibles	Participación (%)
TACA	5 066	40,2
TACA Regional	906	7,2
COPA Airlines	4 787	38,0
Aerolíneas SOSA	194	1,5
Atlantic Airlines	812	6,5
Aerorutamaya	155	1,2
TAG	126	1,0
Nature Air Holding Company	132	1,0
Aviones Taxi Aéreo y Taxi Aéreo Centroamericano	41	0,3
AirPanamá	369	2,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del cuadro 3.

<sup>35</sup> Es importante mencionar que en el cuadro 3 no se pretende realizar un censo de la flota de las aerolíneas de la subregión, especialmente debido a que, para completarla, se tuvo que recurrir a múltiples fuentes de información como algunas aerolíneas, el directorio de internet <<http://www.air-dir.com>> e información de 2007 obtenida de Wikipedia que utilizó datos provenientes de Flight International. En virtud de la multiplicidad de fuentes, el cuadro debe ser considerado como una referencia (o aproximación) a la flota real, pero no como un dato censal. A su vez, no se incluyen otras aerolíneas pequeñas porque no se obtuvo información.

Además de las aerolíneas mencionadas en los cuadros anteriores, existen empresas subregionales que brindan servicio de carga y cuya participación en ese mercado es importante: DHL de Guatemala S.A., DHL Aero Expreso S.A., y Panavia Cargo Airlines. Cabe mencionar que TACA y COPA también ofrecen el servicio de transporte de carga (TACA Cargo y COPA Cargo, respectivamente).

En los últimos años varias empresas del sector de transporte aéreo de pasajeros y carga han cerrado sus operaciones como Tikal Jets de Guatemala (en 2006), Transportes Aéreos Nacionales TAN de Honduras (en 1991) y Servicios Aéreos de Honduras (en 1994). A su vez, líneas extrarregionales como Mexicana de Aviación, American Airlines, Delta Airlines, IBERIA, United Airlines, Continental Airlines, Interjet, US Airways, Spirit y Cubana de Aviación, entre otras, operan en la subregión. Sin embargo, entre todas captan únicamente un tercio de la demanda global del sector (SIECA, 2003).

## 1. Grupo TACA

El Grupo TACA se conformó cuando TACA de El Salvador adquirió las aerolíneas AVIATECA de Guatemala, LANICA de Nicaragua y LACSA de Costa Rica. Todos los vuelos se operan con la nomenclatura de TACA, salvo ciertos que se operan bajo la nomenclatura de LACSA, a fin de aprovechar las libertades de vuelo o certificados de explotación existentes entre Costa Rica y otros países (SIECA, 2003). Este grupo cuenta con tres *hubs*: el Aeropuerto Internacional de San Salvador es el principal, seguido por el de San José, Costa Rica (ahí se operan los vuelos con la nomenclatura de LACSA) y un *hub* en Lima Perú, para operar vuelos a Sudamérica. Además, debe mencionarse que TACA tiene acuerdos de código compartido con United Airlines, Aerosur, Air France, Avianca, IBERIA y TAM. Asimismo, posee acuerdos interlínea con Aeroméxico, Continental Airlines, Air Canada, United Airlines, IBERIA, COPA, MEXICANA, American Airlines, Korean Air y Hahn Air<sup>36</sup>.

Por lo general, el Grupo TACA ha mostrado una tendencia de crecimiento positiva en el número de pasajeros atendidos, aunque a partir de 2006 dicha tendencia parece haberse revertido (véase el cuadro 5).

**CUADRO 5**  
**PASAJEROS ATENDIDOS POR TACA POR TIPO DE VUELO,**  
**2000-2007<sup>a</sup>**

Año	Vuelos domésticos	Vuelos internacionales	Total
2000	0	2 701 995	2 701 995
2001	0	2 323 621	2 323 621
2002	0	2 316 640	2 316 640
2003	0	2 765 989	2 765 989
2004	0	3 097 513	3 097 513
2005	6,253	3 186 853	3 193 106
2006	48,401	2 669 720	2 718 121
2007	38,504	2 499 094	2 537 598 <sup>37</sup>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recabada y procesada por el señor Marcos Avalos y su equipo de la Universidad Anáhuac, dentro del marco del proyecto CEPAL/CIDA, "Competencia en el Sector de Aerolíneas en Centroamérica" (2009).

<sup>a</sup> Incluye LACSA.

<sup>36</sup> En el caso de los acuerdos interlínea, un pasajero pasa de una aerolínea a otra con el mismo boleto. Sin embargo, en este tipo de acuerdos no suele haber coordinación entre los horarios, programas conjuntos de viajero frecuente, ni se comparten los códigos de los vuelos. Por otra parte, en el caso de los acuerdos de código compartido, dos aerolíneas elaboran estrategias conjuntas de mercadeo y emiten boletos conjuntamente cuando sea necesario —incluidos sus códigos de vuelo—; normalmente, los horarios se encuentran establecidos convenientemente para las conexiones, y poseen programas de viajero frecuente relacionados.

<sup>37</sup> La caída en 2007 se debe a la ausencia de estadísticas de LACSA en la base de datos para ese año.

## 2. COPA Airlines

En 1947 COPA surgió como una aerolínea que ofrecía vuelos domésticos, aunque, actualmente, sólo ofrece vuelos internacionales. Posee un *hub* denominado “El *Hub* de las Américas”, ubicado en el Aeropuerto Internacional de Tocumen en Panamá.

COPA tiene acuerdos de código compartido con Aerorepública, Gulfstream International Airlines, GOL Linhas Aéreas Inteligentes y Cubana Airlines. Asimismo es miembro de la Alianza Sky Team<sup>38</sup>, a la que pertenece Continental Airlines, Aeroflot Russian Airlines, Aeroméxico, Air France, Alitalia, CSA Czech, Delta Air Lines, KLM Royal Dutch Airlines, Korean Air, Northwest Airlines, Air Europa y Kenya Airways.

La tendencia de crecimiento de pasajeros que viajan por COPA ha sido ininterrumpida en los últimos años, e incluso en 2007 sobrepasó la cantidad de pasajeros que TACA transportó.

## 3. Ingresos de las aerolíneas

En cuanto al factor ocupación (cantidad de asientos disponibles/total de pasajeros), ambas aerolíneas tienen indicadores similares, si bien a partir de 2005 COPA muestra una mayor relación, esto es, hace mayor uso de su capacidad instalada (aunque debe tomarse en cuenta que la flota de TACA es mayor que la de COPA).

**CUADRO 6**  
**PASAJEROS ATENDIDOS POR COPA POR TIPO DE VUELO, 2000-2007**

Año	Vuelos domésticos	Vuelos internacionales	Total
2000	0	838,058	838,058
2001	nd	nd	nd
2002	nd	nd	nd
2003	0	1 416 071	1 416 071
2004	0	1 499 219	1 499 219
2005	0	1 795 982	1 795 982
2006	0	2 173 830	2 173 830
2007	0	2 840 791	2 840 791

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recabada y procesada por el señor Marcos Avalos y su equipo de la Universidad Anáhuac, dentro del marco del proyecto CEPAL/CIDA, “Competencia en el Sector de Aerolíneas en Centroamérica” (2009).

**CUADRO 7**  
**FACTOR DE OCUPACIÓN TACA Y COPA, 2000-2007**

Año	Factor de ocupación TACA	Factor ocupación COPA
2000	71,9	61,1
2001	71,6	66,1
2002	69,9	65,1
2003	70,6	65,6
2004	72,7	69,7
2005	72,7	73,4
2006	71,6	77,8
2007	75,9	78,4

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recabada y procesada por el señor Marcos Avalos y su equipo de la Universidad Anáhuac, dentro del marco del proyecto CEPAL/CIDA, “Competencia en el Sector de Aerolíneas en Centroamérica” (2009).

<sup>38</sup> La alianza Sky Team es una alianza de aerolíneas a nivel mundial, en la que sus miembros pueden ofrecer una gran variedad de destinos, simplificar la cantidad de conexiones que deben realizarse para llegar al destino final y de forma coordinada. Asimismo, la alianza puede brindar otra serie de servicios como programas de viajero frecuente o salas de espera en aeropuertos alrededor del mundo dedicadas a pasajeros de aerolíneas pertenecientes a dicha alianza.

Para 2007 los factores de ocupación de ambas aerolíneas son ligeramente mejores que los observados por aerolíneas de México como Mexicana (69,2%) y Aeroméxico (69%), pero menores que los de las aerolíneas estadounidenses como United Airlines (82,7%), Continental Airlines (81,7%), American Airlines (81,5%), Delta Airlines (81%) y Spirit Airlines (80,7%)<sup>39</sup>.

Para 2007 el ingreso operativo de COPA ascendió a 1.027.264.000 dólares, cifra 20,7% superior a la registrada el año anterior. Sus gastos operativos aumentaron a 837.771.000 dólares, cifra 22,3% superior a la alcanzada el año anterior. La ganancia neta para ese año fue equivalente a 160.411.000 dólares (en 2006 dicha ganancia fue equivalente a 133.839.000 dólares).

Lamentablemente no se cuenta con resultados financieros para TACA. Sin embargo, si se analiza la información proveniente de ICAO, se puede observar que en 2005 el factor de ocupación necesario para cubrir los costos no fue alcanzado por parte de LACSA (es decir, no se generaron ganancias). La información más reciente de TACA indica que en 2002 su utilidad neta llegó a 7.400.000 dólares.

En el cuadro 8 se observa que, si bien 2007 fue un año próspero para las aerolíneas analizadas, COPA es la aerolínea que tuvo los mejores coeficientes de gasto operativo/ingreso operativo y las mayores ganancias netas/ingresos operativos. Es interesante observar que, aun cuando las aerolíneas estadounidenses son más eficientes en utilizar su capacidad instalada (factor de ocupación), su estructura de costos representa un mayor porcentaje del total de ingresos recibidos que para las aerolíneas latinoamericanas (por ejemplo, COPA y LAN Airlines S.A.)<sup>40</sup>.

**CUADRO 8**  
**RESULTADOS FINANCIEROS DE ALGUNAS LÍNEAS AÉREAS, 2007<sup>a</sup>**

Aerolínea	Ingresos operativos (miles de dólares)	Gastos operativos (miles de dólares)	Ganancias netas (miles de dólares)	Gastos/ingresos	Ganancias/Ingresos
TACA (año 2002)	371 495	330 815	7 418	0,89	0,02
COPA	1 027 264	837 771	160 411	0,82	0,16
American Airlines	nd	nd	nd	nd	nd
Continental Airlines	14 232 000	13 545 000	459 000	0,95	0,03
Delta Airlines	19 154 000	18 058 000	418 000	0,94	0,02
LAN	3 524 923	3 111 552	308 323	0,88	0,09

Fuente: World Airline Report, 2007.

<sup>a</sup> Salvo para TACA, cuyos datos corresponden a 2002.

Se puede explicar el menor porcentaje de gastos operativos de COPA gracias a una gran variedad de factores que sólo saldrían a la luz si se pudiese comparar con detalle la estructura de costos de las aerolíneas, información que no está disponible públicamente. Sin embargo, si se compara el costo unitario<sup>41</sup>, se puede ver que COPA es por mucho la aerolínea con una estructura de costos más eficiente debido a que posee un costo unitario menor. Entre las seleccionadas, TACA es la aerolínea que tiene un mayor costo unitario. Cabe mencionar que no se logró obtener información para cada aerolínea en el mismo año, por lo que se incluyó la información para el año más reciente cuando esto fue posible<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Fuente: World Airline Financial Report, 2007.

<sup>40</sup> Línea aérea sudamericana con base en Chile utilizada como punto de comparación, debido a que no existen datos financieros tanto de TACA como de aerolíneas de México.

<sup>41</sup> Este indicador se calcula al dividir el gasto operativo total entre el total de asientos-millas disponibles.

<sup>42</sup> Si se hubiera podido obtener información sobre las tarifas que cobran las aerolíneas por sus rutas, esto habría permitido observar si la diferencia entre el margen y el ingreso operativo y los gastos operativos entre las diferentes aerolíneas se deben también a que las líneas centroamericanas tienen un mayor *markup* (margen existente entre el precio de venta y el costo marginal).

**CUADRO 9**  
**COSTO UNITARIO POR AEROLÍNEAS, AL AÑO MÁS RECIENTE**  
**DEL QUE SE DISPUSO DE INFORMACIÓN**

Año	Aerolínea	Costo unitario <sup>a</sup>
2002	TACA	72,47
2005	Aeroméxico	70,09
2005	Mexicana	58,14
2006	American	54,11
2006	United	56,85

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recabada y procesada por el señor Marcos Avalos y su equipo de la Universidad Anáhuac, dentro del marco del proyecto CEPAL/CIDA, "Competencia en el Sector de Aerolíneas en Centroamérica" (2009).

<sup>a</sup> Este indicador se calcula al dividir el gasto operativo total entre el total de asientos-millas disponibles.

#### 4. Grado de competencia en rutas principales de transporte de pasajeros

Dada la evidente diferencia entre TACA y COPA respecto del resto de competidores del sector, resulta razonable pensar que el grado de competencia, al menos a nivel subregional, no es muy elevado, sobre todo debido a que los pequeños competidores se enfocan más en vuelos domésticos y chárter. Para corroborar lo anterior, se calculó el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI)<sup>43</sup> para las principales rutas entre pares de ciudades centroamericanas.

El margen de mercado de cada empresa se calculó de acuerdo con el total de pasajeros y carga saliente transportados por cada aerolínea. Esto permite que, a nivel de ruta, se pueda identificar cuáles son las que se encuentran más concentradas, es decir, las rutas que por su estructura tenderían a mostrar un menor nivel de competencia. Lamentablemente, debido a la falta de información, no se contó con los datos para todas las rutas para el mismo año. Sin embargo, para la mayoría de los casos se pudo obtener información para años recientes (2005 y 2006), por lo que, aunque no sea la situación ideal, se puede comparar el nivel de competencia entre las diferentes rutas para las que se tuvo información.

En el cuadro 10 se muestra el nivel de concentración de las rutas regionales con origen en El Salvador, Costa Rica, Panamá y Nicaragua. Se puede observar que, por lo general, existe poca competencia en las rutas subregionales, ya que la mayoría de éstas posee HHI cercanos a uno. Sin embargo, es plausible sacar conclusiones más específicas; por ejemplo, las rutas que se originan en San Salvador son las que muestran un mayor nivel de concentración. El resto, originadas en San José, Panamá y Managua, poseen en general un nivel similar de concentración (que también es elevado).

Existen rutas sobre las que vale la pena profundizar un poco más. Llama la atención que en la ruta San Salvador-Panamá sea COPA la aerolínea con mayor margen de mercado, mientras que en la ruta Panamá-San Salvador sea TACA. Debe notarse que entre El Salvador y Panamá las relaciones aerocomerciales se fundamentan en el principio de reciprocidad real y efectiva, lo que podría explicar en parte este extraño comportamiento. Sin embargo, otro factor podría influir este resultado, ya que para los años en los que fue calculado el Índice de Herfindahl, TACA ofrecía esta ruta con escala en San José, mientras que COPA la ofrecía con escala en Managua (en otras palabras no existían vuelos directos). Ello en realidad dificulta la comparación entre los servicios ofrecidos por ambas compañías, puesto que en el análisis debiera incluirse las preferencias sobre el lugar donde hacer la escala<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Este índice es calculado como la suma de las participaciones de mercado elevadas al cuadrado para cada ruta. Se le compara con la razón  $1/n$  donde  $n$  es el número de competidores. Si el índice es igual a 1, indica que existe máxima concentración (monopolio), y mientras se acerque más a cero, demuestra mayor nivel de competencia.

<sup>44</sup> Incluso en estos casos, el tipo de escala también juega un factor importante, debido a que depende de cuál escala sea la más larga, si se requiere bajar del avión, o cualquier otro tipo de trámite adicional que puede afectar las decisiones del consumidor.

En la actualidad ya existen vuelos directos entre Panamá y San Salvador ofrecidos por COPA y TACA. COPA fue la primera en realizar la solicitud para habilitar dicha frecuencia, y en 2004 las autoridades salvadoreñas la autorizaron. Sin embargo, TACA presentó un amparo de garantías constitucionales ante la Corte Suprema de Justicia, y adujo que se había violado la Ley de Aviación Civil debido a que no se les había convocado a la audiencia para manifestar su oposición o apoyo respecto de los servicios solicitados. Ante ese recurso, se prohibió la puesta en marcha de esa nueva ruta hasta 2008, cuando la Corte Suprema de Justicia avaló la puesta en marcha de esa frecuencia. Por su parte, en 2008, TACA inauguró su vuelo directo a Panamá. Será particularmente interesante analizar cuando existan los datos de tráfico de pasajeros de ese año si al establecer el vuelo directo se mantiene la misma relación en cuanto al margen de mercado de ambas empresas, o por el contrario cambió.

TACA tiene una mayor participación de mercado en 17 rutas (cuadro 11), mientras que COPA la tiene en 10. Por lo general, las rutas poseen pocos oferentes, ya que en la gran mayoría sólo hay uno o dos oferentes del servicio. Únicamente en dos rutas existen tres oferentes. Esto no sorprende ya que las aerolíneas más pequeñas normalmente ofrecen rutas domésticas y no subregionales. La ruta que muestra un menor nivel de concentración es Panamá-San José, aunque entre COPA y TACA casi se cubre la totalidad de la demanda, pues la otra aerolínea participante, West Caribbean Airways, sólo alcanza 0,5% de ese mercado.

**CUADRO 10**  
**GRADO DE COMPETENCIA POR RUTA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS**

Ruta (origen-destino)	Año	Pasajeros salientes	Número de oferentes	Empresa con mayor margen de mercado	HHI
San Salvador-Guatemala	2006	21 075	1	TACA (100%)	1,00
San Salvador-Tegucigalpa	2006	12 558	1	TACA (100%)	1,00
San Salvador-San Pedro Sula	2006	12 141	1	TACA (100%)	1,00
San Salvador-Managua	2006	17 190	2	TACA (85%)	0,74
San Salvador-San José	2006	51 131	1	TACA (100%)	1,00
San Salvador-Panamá	2006	30 207	2	COPA (74%)	0,61
San José-Guatemala	2006	84 138	2	TACA (72%)	0,60
San José-San Salvador	2006	113 213	1	TACA (100%)	1,00
San José-Tegucigalpa	2006	8 448	1	COPA (100%)	1,00
San José-San Pedro Sula	2006	6 718	2	COPA (53%)	0,50
San José-Managua	2006	12 040	1	TACA (100%)	1,00
San José-Panamá	2006	143 700	2	COPA (75%)	0,62
Panamá-Guatemala	2005	17 783	2	COPA (99%)	0,98
Panamá-San Salvador	2005	20 565	2	TACA (79%)	0,66
Panamá-Tegucigalpa	2005	4 727	2	COPA (99%)	0,97
Panamá-San Pedro Sula	2005	79	2	TACA (75%)	0,62
Panamá-Managua	2005	18 584	1	COPA (100%)	1,00
Panamá-San José	2005	76 182	3	COPA (49,9%)	0,50
Managua-Guatemala	2005	17 086	2	COPA (99%)	0,97
Managua-San Salvador	2005	78 505	2	TACA (91%)	0,84
Managua-Tegucigalpa	2005	512	3	ASA <sup>45</sup> (70%)	0,56
Managua-San Pedro Sula	2005	0	0	ND	ND
Managua-San José	2005	36 731	2	TACA (63%)	0,54
Managua-Panamá	2005	30 729	1	COPA (100%)	1,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recabada y procesada por el señor Marcos Avalos y su equipo de la Universidad Anáhuac, dentro del marco del proyecto CEPAL/CIDA, "Competencia en el Sector de Aerolíneas en Centroamérica" (2009). Se utilizan los datos más recientes disponibles para cada ruta; en algunos casos, 2005 y en otros, 2006. Esto debe tenerse en cuenta al momento de comparar las distintas rutas.

Puede notarse que en el cuadro 11 no se incluyen datos sobre rutas con origen en Guatemala ni Honduras. Ello se debe a que no se contó con información de la misma fuente para estos países. Sin

<sup>45</sup> ASA: Atlantic Southeast Airlines.

embargo, se encontraron datos de otra fuente que corresponden a 2004. Debe mencionarse que no se pudo distinguir entre los pasajeros salientes y los entrantes, por lo que el HHI se calculó de acuerdo con el monto total de pasajeros (ello implica que no se deben comparar los pasajeros transportados en las rutas mostradas en el cuadro 10 con los transportados del cuadro 11).

Las conclusiones derivadas de los datos presentados en el cuadro 11 no difieren sustancialmente de las obtenidas anteriormente. Las rutas se encuentran altamente concentradas. La que menos concentración presenta es Guatemala-San José, donde es UNITED la empresa que tiene un mayor margen de mercado, aun cuando debe recordarse que UNITED y TACA tienen un acuerdo de código compartido y probablemente mucho de este tráfico se deba al vuelo que proviene de Los Ángeles y hace escala en Guatemala.

**CUADRO 11**  
**GRADO DE COMPETENCIA POR RUTA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS CON ORIGEN EN GUATEMALA Y HONDURAS**

Ruta (origen-destino)	Año	Pasajeros	Número de oferentes	Empresa con mayor margen de mercado	HHI
Guatemala-San Salvador	2004	75 098	1	TACA (100%)	1,00
Guatemala-San José	2004	68 165	3	UNITED (50%)	0,44
Tegucigalpa-San Pedro Sula	2004	22 816	2	TACA (94%)	0,88
Tegucigalpa-San Salvador	2004	64 064	1	TACA (100%)	1,00
San Pedro Sula- San Salvador	2004	76 592	3	TACA (95%)	0,91
San Pedro Sula-Tegucigalpa	2004	25 560	2	TACA (99%)	0,99

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recabada y procesada por el señor Marcos Avalos y su equipo de la Universidad Anáhuac, dentro del marco del proyecto CEPAL/CIDA, "Competencia en el Sector de Aerolíneas en Centroamérica" (2009).

Resultaría lógico pensar que las rutas con mayor demanda de pasajeros serán las más atractivas a la entrada de nuevos oferentes, y por lo tanto tendrán un mayor nivel de competencia (todo ello en ausencia de barreras de entrada). Por tal razón, se compararon algunas de las principales rutas extrarregionales con origen en El Salvador, Costa Rica, Panamá y Nicaragua (para Guatemala y Honduras no pudo realizarse debido a falta de datos). Para efectos del presente trabajo, las rutas subregionales se definen como aquéllas efectuadas entre un par de ciudades centroamericanas, mientras que las extrarregionales son vuelos con destino fuera del Istmo Centroamericano. En el cuadro 12 se puede observar que, por lo general, existe una menor concentración en las rutas extrarregionales originadas en San Salvador y San José, en comparación con las rutas subregionales.

En el caso de Panamá y Managua no hay mayores diferencias entre los niveles de concentración en las rutas subregionales y las extrarregionales, y resulta interesante observar que, por ejemplo, en la ruta Panamá-Los Ángeles, COPA tiene la totalidad del mercado, en tanto que en la de Panamá-Miami, American Airlines, posee la mayor participación de mercado (American Airlines basa sus operaciones hacia Centroamérica en Miami). Por ende, y a diferencia de las rutas subregionales, las empresas con mayor margen de mercado ya no son únicamente TACA y COPA. De hecho, en ocho de las rutas analizadas, las empresas extrarregionales tienen mayor margen de mercado, mientras que TACA posee mayor margen en cuatro de ellas, y COPA solamente en dos<sup>46</sup>.

## 5. Grado de competencia en rutas principales de transporte de carga

Para determinar el grado de competencia existente en el sector de transporte aéreo de carga, se utilizó la misma metodología que en la sección anterior. Para cada ruta correspondiente a un par de ciudades, se calculó el HHI, a fin de determinar el grado de competencia existente por ruta. En el cuadro 13 se puede

<sup>46</sup> Aunque no deben de olvidarse los Acuerdos de Código Compartido u otro tipo de alianzas que poseen las aerolíneas subregionales con algunas aerolíneas extrarregionales.

observar nuevamente que las rutas originadas en San Salvador son las que muestran un mayor nivel de concentración, al igual que las originadas en Managua. Por su parte, las rutas con origen en Panamá son las que menos grado de concentración presentan. Tanto para las rutas de transporte de carga originadas en San José como las originadas en Panamá, el grado de concentración es menor que el de las rutas de transporte de pasajeros. El caso de la ruta Panamá-San José es bastante particular, ya que muestra un grado de competencia elevado, con la presencia de 11 competidores, al igual que la ruta San José-Guatemala. Ambas rutas (salvo la ruta Panamá-Guatemala) muestran un mayor volumen de carga. Los destinos que muestran mayor concentración son Tegucigalpa, San Salvador y Panamá.

**CUADRO 12**  
**GRADO DE COMPETENCIA EN ALGUNAS RUTAS EXTRARREGIONALES DE TRANSPORTE DE PASAJEROS**

Ruta	Año	Pasajeros salientes	Número de oferentes	Empresa con mayor margen de mercado	HHI
San Salvador-Los Ángeles	2006	163 536	3	TACA (40%)	0,34
San Salvador-México	2006	38 908	2	MEXICANA (64%)	0,54
San Salvador-Miami	2006	79 789	2	AA <sup>a</sup> (61%)	0,53
San Salvador-Nueva York	2006	53 006	2	TACA (86%)	0,76
San José- Los Ángeles	2006	53 016	2	TACA (71%)	0,59
San José- México	2006	84 426	2	MEXICANA (56%)	0,51
San José-Miami	2006	268 181	3	AA (75%)	0,59
San José-Nueva York	2006	109 161	3	CONTINENTAL (61%)	0,50
Panamá-Los Ángeles	2005	14 656	1	COPA (100%)	1,00
Panamá- México	2005	35 055	2	COPA (97%)	0,94
Panamá-Miami	2005	137 488	4	AA (69%)	0,57
Panamá-Nueva York	2005	39 653	2	CONTINENTAL (70%)	0,58
Managua-Los Ángeles	2005	3 371	1	TACA (100%)	1,00
Managua-Miami	2005	159 526	4	AA (58%)	0,50

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

En el caso de las rutas operadas por Continental, se consideró que Newark y Nueva York son un mismo destino.

<sup>a</sup> AA: American Airlines.

Del total de rutas, TACA tiene una mayor proporción de mercado en nueve de ellas (se incluye La Costeña por ser parte de TACA Regional) y su dominio es prácticamente total en las rutas con origen en San Salvador. Por su parte, COPA tiene una mayor proporción de mercado en ocho rutas. En las cinco rutas restantes, la empresa DHL Aéreo Expreso tiene mayor margen de mercado en dos de ellas, DHL Guatemala en otras dos, mientras que la línea extrarregional Florida West domina una ruta de mercado.

En cuanto a las rutas internacionales de transporte de carga, puede mencionarse que nuevamente El Salvador muestra, por lo general, un menor grado de concentración en comparación con las rutas subregionales. Caso contrario es el de las rutas originadas en Panamá, que se concentran en los destinos extrarregionales analizados. Es importante mencionar que las tres rutas con mayor volumen de carga transportada (San José-Miami, Panamá-Miami, y San Salvador-Miami) son las de mayores niveles de competencia.

Puede observarse que en las rutas analizadas, TACA prácticamente sólo tiene mayor margen de mercado en las rutas originadas en El Salvador, mientras que el resto de rutas son dominadas por empresas extrarregionales (salvo PANAVIA).

## 6. Conclusiones

El análisis del grado de competencia en las principales rutas de transporte aéreo en el Istmo Centroamericano indica un alto grado de concentración en general para todas las rutas. El Salvador muestra mayor grado de concentración tanto para el transporte de pasajeros como para carga (aunque para el transporte de carga, la concentración es relativamente menor).

**CUADRO 13**  
**GRADO DE COMPETENCIA POR RUTA REGIONAL DE TRANSPORTE DE PASAJEROS**

Ruta	Año	Carga (kg)	Número de oferentes	Empresa con mayor margen de mercado	HHI
San Salvador-Guatemala	2006	264 334	1	TACA (100%)	1,00
San Salvador-Tegucigalpa	2006	450 797	1	TACA (100%)	1,00
San Salvador-San Pedro Sula	2006	314 467	1	TACA (100%)	1,00
San Salvador-Managua	2006	475 480	2	TACA (80%)	0,68
San Salvador-San José	2006	320 780	1	TACA (100%)	1,00
San Salvador-Panamá	2006	845 033	2	COPA (87%)	0,77
San José-Guatemala	2006	3 192 537	6	DHL GUATE (40%)	0,30
San José-San Salvador	2006	76 825	2	TACA (92%)	0,85
San José-Tegucigalpa	2006	77 370	1	COPA (100%)	1,00
San José-San Pedro Sula	2006	178 808	3	FLORIDA WEST (77%)	0,65
San José-Managua	2006	216 071	2	LA COSTEÑA (97%)	0,95
San José-Panamá	2006	1 954 220	4	DHL AERO EXP (68%)	0,56
Panamá-Guatemala	2005	3 846 393	6	DHL AERO EXP (70%)	0,54
Panamá-San Salvador	2005	875 274	4	COPA (87%)	0,77
Panamá-Tegucigalpa	2005	19 652	1	COPA (100%)	1,00
Panamá-San Pedro Sula	2005	45 537	3	COPA (61%)	0,47
Panamá-Managua	2005	558 403	3	COPA (72%)	0,56
Panamá-San José	2005	3 959 394	11	DHL GUATE (39%)	0,30
Managua-Guatemala	2005	27 252	1	COPA (100%)	1,00
Managua-San Salvador	2005	161 906	2	TACA (94%)	0,89
Managua-San José	2005	16 666	2	TACA (86%)	0,76
Managua-Panamá	2005	25 014	1	COPA (100%)	1,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

**CUADRO 14**  
**GRADO DE COMPETENCIA EN ALGUNAS RUTAS EXTRARREGIONALES DE TRANSPORTE DE CARGA**

Ruta	Año	Carga (kg)	Número de oferentes	Empresa con mayor margen de mercado	HHI
San Salvador-Los Ángeles	2006	931 671	3	TACA (53%)	0,50
San Salvador-México	2006	313 621	2	TACA (72%)	0,60
San Salvador-Miami	2006	6 348 494	5	ARROW AIRWAYS (46%)	0,32
San Salvador-Nueva York	2006	145 865	3	TACA (77%)	0,63
San José- Los Ángeles	2006	268 512	3	AEROTRANSPORTES MAS DE CARGA (87%)	0,78
San José- México	2006	1 979 536	4	MEXICANA (82%)	0,69
San José-Miami	2006	33 594 991	7	FLORIDA WEST AIRLINES (39%)	0,27
San José-Nueva York	2006	324 328	3	CONTINENTAL (90%)	0,82
Panamá-Los Ángeles	2005	295 621	1	CIELOS DEL PERU (100%)	1,00
Panamá- México	2005	767 852	2	PANAVIA (98%)	0,97
Panamá-Miami	2005	11 516 510	13	ARROW AIRWAYS (48%)	0,36
Panamá-Nueva York	2005	11 315	1	LAN CHILE (100%)	1,00
Managua-Los Ángeles	2005	9 588	1	TACA (100%)	1,00
Managua-Miami	2005	4 257 712	5	ARROW AIRWAYS (68%)	0,51

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del proyecto.

Debe señalarse que para las rutas operadas por Continental, Newark y Nueva York, fueron considerados como un mismo mercado.

Ahora bien, la alta concentración en el mercado de transporte aéreo subregional puede deberse a que el mercado es pequeño, sobre todo en comparación con otros mercados a nivel mundial, y por lo tanto sólo tiene cabida un número limitado de empresas. Además, las rutas entre países de la subregión y otras ciudades de México o los Estados Unidos presentan por lo general mayor competencia, ya que aunque también muestran un importante grado de concentración, en promedio es menor al observado en las rutas subregionales.

El caso del transporte de carga es similar. Por lo general, se encuentra menos concentrado que el transporte de pasajeros, tanto en las rutas subregionales como en las extrarregionales; estas últimas muestran un nivel de concentración menor que las regionales.

Lamentablemente, al no existir datos sobre precios, es imposible analizar si existe correlación entre una alta concentración y los altos niveles de precios. La evidencia también muestra que no pareciera existir diferencias importantes en la eficiencia de COPA y TACA al compararla con las aerolíneas extrarregionales (e incluso COPA resultó tener los mejores indicadores de todo el grupo).

Los datos parecen mostrar que el mercado tiene características de monopolio natural y, por lo tanto, es necesario contar con un marco regulatorio adecuado para evitar daños a la competencia y al consumidor. Se puede concluir esto debido a que el tamaño del mercado del Istmo Centroamericano es muy limitado, y por ello es más eficiente para que pocos competidores generen economías de escala, densidad y alcance. Sin embargo, tampoco hay que perder de vista que éste es un mercado altamente regulado y en el pasado (y en muchos aspectos en la actualidad) la regulación ha sido empleada como herramienta de política industrial para apoyar a las líneas aéreas de bandera y evitar la entrada de nuevos competidores. Por esto, es necesario liberalizar más efectivamente al sector (como en el caso de Guatemala) para generar así mayor competencia.

## IV. Recomendaciones

---

1) Eliminar las restricciones que limitan la acción de las agencias de promoción de la competencia. Es importante que las agencias estén facultadas para aplicar la ley de competencia en este sector, sin restricción alguna, como las que existen actualmente en Costa Rica y Panamá. Ahora bien, ello no implica que los organismos reguladores pierdan autonomía, sino que implica lograr de una mejor forma coordinar el esfuerzo de ambos y evitar el traslape de funciones. Concretamente, se recomienda elaborar convenios interinstitucionales de colaboración, al igual que desarrollar manuales y procedimientos sobre el tema (que en cualquier caso deben ser generales y detallar la manera en que las agencias de competencia y los organismos reguladores se relacionarían).

2) Reducir los tiempos para resolver casos. Debido a que en última instancia el sistema judicial es el que determina la resolución de los casos, una vez agotado el proceso administrativo, el tiempo transcurrido hasta que se dé una sentencia final suele ser prolongado. Ello no es una característica particular de casos relacionados con el transporte aéreo; más bien, los sistemas judiciales en general suelen ser ineficientes y ofrecen una serie de recursos que demoran sus sentencias. Por ejemplo, la anterior agencia de competencia de Panamá (CLICAC) llevó ciertos casos de transporte aéreo, cuyo proceso tiene ya varios años y aún no ha sido resuelto. Ello no genera incentivos para evitar prácticas anticompetitivas, ya que si existe poca probabilidad de que un comportamiento sea sancionado (o al menos si la sanción tarda mucho en llegar), nada evitará que tal acción se lleve a cabo. A ello hay que sumarle el hecho de que en ocasiones los jueces que conocen los casos no están del todo familiarizados con las políticas de competencia. Por ello es necesario que exista una relación eficaz entre la agencia de competencia y el sistema

judicial a fin de crear mecanismos de sensibilización y capacitación sobre el tema. A su vez, es necesario reformar los sistemas judiciales para hacerlos más ágiles.

3) Fortalecer la institucionalidad de las agencias de competencia. En este sentido es importante que las agencias de competencia sean independientes de presiones políticas. Para ello deben contar con presupuesto propio, que el proceso de selección y remoción no sea discrecional y que los funcionarios se elijan con base en el mérito. Así, se deben establecer claramente las causas por las que un funcionario puede ser removido, y cerciorarse de que las leyes se interpreten de manera que no se despidan a la persona fuera de las causas establecidas.

4) Promover la cultura por la competencia. Éste es un tema muy reciente en los países centroamericanos, y Panamá y Costa Rica son los que mayor experiencia tienen en el tema. Sin embargo, incluso en ambos países es importante promover socialmente el tema de la competencia. En este punto es fundamental que las comisiones realicen análisis sectoriales, y en este caso específico sobre el sector aéreo, que puede generar mayor transparencia en el mercado y ayudar a identificar barreras existentes, especialmente las legales que lesionan la competencia.

5) Contar con personal capacitado. Es importante que las agencias de competencia cuenten con personal capacitado a fin de poder llevar a cabo los procesos de una forma adecuada. Como agencia de competencia, no pueden especializarse en un sector específico, pero es importante que el personal de las agencias conozca el funcionamiento del mercado de transporte aéreo, que tiene particularidades especiales, a fin de poder actuar, directa o indirectamente en el momento en el que existan posibles lesiones a la competencia en el sector.

6) Mejorar la capacidad de recolección estadística. Esta recomendación quizás compete más a los organismos regulatorios que a las agencias de competencia. Sin embargo, la carencia de información se convierte en un problema para las autoridades de competencia que no cuentan con datos particulares para analizar posibles efectos anticompetitivos derivados de las concentraciones o de las conductas de los participantes en este sector. Como el acceso a información para la elaborar este estudio fue limitado, no se pudo detallar el análisis.

7) Establecer lazos permanentes de comunicación entre las agencias de competencia de cada país. Esta recomendación se relaciona con la anterior. Dado que no puede verse el mercado de transporte aéreo de forma aislada en cada país, se deben coordinar las agencias de competencia de la subregión al momento de conocer los casos, ya que muchos probablemente involucrarán a más de un país. Además, se debe recalcar la importancia de incluir el tema de competencia en el proceso de integración centroamericana. En este sentido, puede utilizarse el Grupo de Trabajo de Política de Competencia en la Integración Económica Centroamericana como punto de partida para facilitar la colaboración y coordinación a nivel subregional entre las entidades nacionales de competencia. En algunos casos, se ha propuesto la eventual creación de organismos supranacionales que tomen responsabilidad de abordar los casos de competencia que afecten a más de un país de la subregión, con base en la experiencia de la Unión Europea y el Cono Sur como punto de partida para diseñar los mecanismos institucionales y de procedimiento pertinentes. Para el caso específico del sector, será importante crear los mecanismos necesarios para que los organismos reguladores se coordinen con las agencias de competencia y, además, generen sistemas de información que permitan consultar en formatos estándar a fin de facilitar la cooperación subregional.

## Bibliografía

---

- Amstrong, M. y D. Sappington (2006), “Regulation, competition and liberalization”, *Journal of Economic Literature* XLIV: 325-366.
- Avalos, M. y V. Valdés (2006), “Regulación de aerolíneas en México”, México: CIDAC.
- Austria, M. (2000), “The state of competition and market structure of the philippine air transport industry”, *PASCN Discussion Paper* N° 2000-12.
- Baranqui, J. (2003), *Restricciones y beneficios potenciales de la apertura del sector de transporte*, México: CEPAL.
- Brueckner, J. y E. Pels (2003), “Institutions, regulation and the evolution of european air transport”, inédito
- Carner, F. (2001), *Transporte y turismo en Centroamérica y el Caribe*, México: CEPAL.
- Cuevas, M. (2007), “Propuesta de lineamientos para una política de competencia en Guatemala”, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, Guatemala.
- Fernández, M. (2005), *Condiciones generales de competencia en Panamá*, México: CEPAL.
- Gillen, D. Oum T. y M. Tretheway (1985), “Airline costs and performance. Implications for public and industry policies”, Centre for Transport Studies, Universidad de Columbia Británica, Vancouver.
- Gönenç, R. y G. Nicoletti (2000), “Regulation, market structure, and performance in air passenger transportation”, Departamento Económico de la OCDE, Working Papers, N° 254, OCDE”.
- Hernández, R. y C. Schatan (2002), *Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano*, México, CEPAL.
- Molina, F. (2007), *Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: el caso de El Salvador*, México, CEPAL.
- Nordic Competition Authorities (2002), “Competitive airlines. Towards a more vigorous competition policy in relation to the air travel market”, Report N° 1/2002.

- Petrecolla, Diego (2008), “Examen voluntario entre homólogos de Costa Rica”, Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Competencia. Presentación realizada en Ginebra y organizada por la UNCTAD.
- Ramírez, M. (2000), “The Mexican regulatory experience in the airline, banking and telecommunications sectors”, *The Quarterly Review of Economics and Finance* 41: 657-681.
- Romero, A. y C. González (2006), *Condiciones generales de competencia en Guatemala, México*: CEPAL.
- Sittenfeld, P. (2007), *Ventajas y limitaciones de la experiencia de Costa Rica en materia de políticas de competencia: un punto de referencia para la región centroamericana*, México: CEPAL.
- Steen, F. y L. Sjørgard (2002), “Price discrimination in the airline industry”, Report submitted to the Nordic competition authorities, Norwegian School of Economics and Business Administration (NHH), Bergen.
- Tábora, M. (2007), *Condiciones generales de competencia en Honduras*, México, CEPAL.
- Valdés, V. (2007), “Regulación, Competencia y Liberalización: el Caso de las Aerolíneas en México”, *Panorama Económico* 111(5):73-115.
- Viscusi, W. K., J. Vernon y J. Harrington (2000), *Economics of regulation and antitrust* (3rd ed.) Cambridge: IMT Press.
- Warren, T. y otros (1999), “Beyond the bilateral system: Competition policy and trade in international aviation services”, PECC Trade Policy Forum, Auckland.

## **Anexos**

---



## Anexo I

### Detalle de los principales aspectos del marco legal de protección y promoción de la competencia en cada país

#### Costa Rica

- *Detalle de las prohibiciones per se para los principales acuerdos anticompetitivos entre competidores:*

Se prohíben las prácticas monopolísticas absolutas concernientes a:

i) Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de compra o venta al que son ofrecidos o demandados los bienes o servicios en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto” (**acuerdo de precios**).

ii) Establecer la obligación de producir, procesar, distribuir o comercializar sólo una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, un volumen o una frecuencia restringidos o limitados de servicios (**cuotas y otras restricciones a la producción**).

iii) Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado de bienes o servicios, actual o futuro mediante la clientela, los proveedores y los tiempos o los espacios determinados o determinables (**división de mercado**).

iv) Establecer, concertar o coordinar las ofertas o la abstención en las licitaciones, los concursos, los remates o las subastas públicas (**colusión en subastas**).

- *Prácticas monopolísticas relativas (Acuerdos verticales)*

Sujeto a comprobar que el presunto responsable tiene un poder sustancial del mercado relevante, y que las prácticas se realicen respecto de los bienes o servicios de o relacionados con el mercado relevante<sup>47</sup>: en el artículo 12 se prohíben las siguientes acciones:

i) La fijación, la imposición o el establecimiento de la distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón del sujeto, la situación geográfica o por períodos de tiempo determinados, incluyendo la división, la distribución o la asignación de clientes o proveedores, entre agentes económicos que no sean competidores entre sí (**cláusulas de exclusividad**).

ii) La imposición de precio o las demás condiciones que debe observar un distribuidor o proveedor, al vender o distribuir bienes o prestar servicios (**fijación vertical de precios**).

iii) La venta o la transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional, normalmente distinto o distinguible, o sobre la reciprocidad” (**ventas atadas o bundling**).

iv) La venta o la transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender ni proporcionar los bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros” (**transacciones condicionadas a prácticas discriminatorias**).

v) La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a ellos para ejercer presión contra algún cliente o proveedor, con el propósito de disuadirlo de una conducta determinada, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido específico” (**boicot vertical**).

vi) En general, todo acto deliberado que induzca a la salida de competidores del mercado o evite su entrada.

En el artículo se 36 faculta a la Comisión Nacional del Consumidor, sin perjuicio de las potestades que tenga la COPROCOM, a conocer y resolver prácticas similares a las anteriormente mencionadas, específicamente las siguientes actividades:

<sup>47</sup> Véase los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 7472.

i) Se sustraigan, adquieran, almacenen, oculten o retengan bienes intermedios o finales, de uso o consumo interno, superiores a los necesarios para el giro normal de la actividad, con el fin de provocar escasez o alza en el precio, salvo que se trate de insumos requeridos para satisfacer necesidades propias de la empresa o que, por causa ajena al interesado, no se puedan transar (**acaparamiento**).

ii) Se condicione el perfeccionamiento de una venta o la prestación de servicios a la adquisición de otro producto o a la contratación de otro servicio, a menos que así se haya ofrecido públicamente y de manera inequívoca, a los consumidores (**ventas atadas o condicionadas**).

iii) Se ofrezcan o se vendan bienes o servicios, en los diversos niveles de la comercialización, a precios superiores a los regulados u ofrecidos de conformidad con los artículos 5; 31, inciso b); 34 y 38 de esta ley (**especulación**).

iv) Se niegue a proveer un producto o prestar un servicio, o cuando lo ofrezca o lo preste en forma irregular o dilatoria, salvo que medie justa causa, debidamente comprobada por el comerciante o el productor (**discriminación al consumo**).

v) Cualquier otra forma de restricción o manipulación injustificada de la oferta de bienes y servicios.

- *Poder sustancial de mercado*

En el artículo 15 de la Ley 7472 se establece que para considerar si un agente económico posee poder sustancial de mercado en el mercado relevante se debe considerar lo siguiente:

i) Su participación en ese mercado y su posibilidad de fijar precios unilateralmente o de restringir, en forma sustancial, el abastecimiento en el mercado relevante, sin que los demás agentes económicos puedan, en la actualidad o en el futuro, contrarrestar ese poder.

ii) La existencia de barreras a la entrada y los elementos que, previsiblemente, puedan alterar tanto esas barreras como la oferta de otros competidores.

iii) La existencia y el poder de sus competidores.

iv) Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a las fuentes de insumos.

v) Su comportamiento reciente.

vi) Los demás criterios análogos que se establezcan en el Reglamento de esta ley.

- *Competencia Desleal*

En cuanto a la competencia desleal en el artículo 17 se contemplan las prohibiciones o acciones encaminadas a generar publicidad e información falsa o confusa. Expresamente se prohíben actos que:

i) Generen confusión, por cualquier medio, respecto del establecimiento comercial, los productos o la actividad económica de uno o varios competidores.

ii) Se realicen aseveraciones falsas para desacreditar el establecimiento comercial, los productos, la actividad o la identidad de un competidor.

iii) Se utilicen medios que inciten a suponer la existencia de premios o galardones concedidos al bien o servicio, pero con base en alguna información falsa o que para promover la venta generen expectativas exageradas en comparación con lo exiguo del beneficio.

iv) Se acuda al uso, la imitación, la reproducción, la sustitución o la enajenación indebidos de marcas, nombres comerciales, denominaciones de origen, expresiones de propaganda, inscripciones, envolturas, etiquetas, envases o cualquier otro medio de identificación, correspondiente a bienes o servicios propiedad de terceros.

También se prohíbe cualquier otro acto o comportamiento de competencia desleal, de naturaleza análoga a los mencionados, que distorsionen la transparencia del mercado en perjuicio del consumidor o los competidores.

## El Salvador

- *Detalle de las prohibiciones para los principales acuerdos anticompetitivos entre competidores:*

En el artículo 25 de la Ley de Competencia se prohíben las prácticas anticompetitivas realizadas entre competidores, entre las que se encuentran:

- i) Establecer acuerdos para fijar precios u otras condiciones de compra o venta bajo cualquier forma (**acuerdos en precios**).
- ii) Fijar o limitar cantidades de producción (**cuotas y otras restricciones a la producción**).
- iii) Fijar o limitar precios en subastas o en cualquier otra forma de licitación pública o privada, nacional o internacional, a excepción de la oferta presentada conjuntamente por agentes económicos que claramente sea identificada como tal en el documento presentado por los oferentes (**colusión en subastas**).
- iv) Dividir el 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 (**división de mercado**).

- *Prácticas monopolísticas relativas (Acuerdos verticales)*

Sujeto a comprobar que el presunto responsable tiene un poder sustancial del mercado relevante, en el artículo 26 se prohíben las siguientes acciones:

- i) Venta condicionada, cuando un proveedor venda un producto bajo condición que el comprador adquiera otros productos del proveedor o empresas asociadas al proveedor” (**empaquetamiento o bundling**).
- ii) La venta o la 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” (**transacciones condicionadas a prácticas discriminatorias**).
- iii) La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a ellos para ejercer dicha práctica” (**boicot vertical**).

Para que las prácticas anteriores sean consideradas como violatorias a la ley, debe considerarse:

- i) Que el infractor o infractores, actuando individual o conjuntamente, tengan una posición dominante en el mercado relevante;
- ii) Que se realicen respecto de bienes o servicios que correspondan al mercado relevante de que se trate; y
- iii) Que dichas prácticas han producido o pudieran producir el efecto de limitar la competencia, impedir o limitar el acceso o desplazar competidores al mercado y, en todo caso, que se ha producido un perjuicio a los intereses de los consumidores” (véase el artículo 27).

- *Abuso de poder de dominio*

En el artículo 30 se prohíben las acciones que se constituyan en abuso de poder de dominio, entre las que se encuentran:

- i) Crear obstáculos a la entrada de competidores o a la expansión de competidores existentes (**restricciones generales de barreras de entrada**).
- ii) Cuando la acción tenga por finalidad limitar, impedir o desplazar en forma significativa de la competencia dentro del mercado (**restricciones verticales generales**).
- iii) Disminuir los 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. La venta o prestación de servicios en alguna parte del territorio del país a un precio diferente 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 (**precios predatorios**).

- *Poder sustancial de mercado*

En el artículo 29 se definen las características para determinar si un agente económico tiene una posición dominante en el mercado relevante:

- i) Su participación en dicho mercado y la posibilidad de fijar precios unilateralmente o restringir el abastecimiento en el mercado relevante sin que los agentes competidores puedan real o potencialmente contrarrestar dicho poder.
- ii) La existencia de barreras a la entrada y a los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores.
- iii) La existencia y poder de sus competidores.
- iv) Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos.

## Guatemala

- *Detalle de las prohibiciones para los principales acuerdos anticompetitivos entre competidores:*

En el Código Penal se tipifican y sancionan las prácticas perjudiciales para la competencia. Específicamente el artículo 340 dice: “Quien, con propósitos ilícitos, realizare actos con evidente perjuicio para la economía nacional, absorbiendo la producción de uno o más ramos industriales, o de una misma actividad comercial o agropecuaria, o se aprovechara exclusivamente de ellos a través de algún privilegio, o utilizando cualquier otro medio, o efectuare maniobras o convenios, aunque se disimularen con la constitución de varias empresas, para vender géneros a determinados precios en evidente perjuicio de la economía nacional o de particulares, será sancionado con prisión de seis meses a cinco años y multa de quinientos a diez mil quetzales”.

En el artículo anterior, bastante general, se penalizan acciones como las concentraciones o acuerdos horizontales con el objeto de obtener rentas monopólicas. En el artículo 341 del mismo código se penalizan, entre otras, las siguientes acciones:

- i) Acaparar o sustraer el consumo de artículos de primera necesidad (**acaparamiento**).
- ii) Impedir la libre concurrencia en la producción o en el comercio (**actos que ocasionan barreras de entrada**).
- iii) Acordar convenios o pactos celebrados sin previa autorización gubernativa encaminados a limitar la producción o elaboración de algún artículo, con el propósito de establecer o sostener privilegios y lucrar con ellos (**cuotas y otras restricciones a la producción**).
- iv) Vender bienes de cualquier naturaleza, por debajo del precio de costo, que tenga por objeto impedir la libre concurrencia en el mercado interno (**precios predatorios**).

En el artículo 361 del Código de Comercio, por su parte, se obliga a las empresas a contratar con cualquiera que solicite los productos o servicios que prestan, mediante la igualdad de trato (**prohibición de prácticas discriminatorias**). A su vez, en los Artículos 362 al 367 se prohíben actos relacionados con la competencia desleal, dentro de los que se encuentran: la información falsa, uso indebido de marcas y otros medios de identificación, el soborno de empleados y la comparación directa y pública de la calidad y los precios de las mercaderías o servicios propios, con los de otros comerciantes señalados nominativamente o en forma que haga notoria la identidad.

## Honduras

- *Prohibición para los principales acuerdos anticompetitivos entre competidores (Acuerdos horizontales).*

En el artículo 5 se prohíben los contratos, convenios, prácticas concertadas, combinaciones o arreglos entre agentes económicos competidores o competidores potenciales, escritos o verbales, cuyo objeto o efecto fundamental sea cualquiera de los siguientes:

- Establecer precios, tarifas o descuentos (**acuerdos en precios**).
- Restringir, total o parcialmente la producción, distribución, suministro o comercialización de bienes o servicios (**cuotas y otras restricciones a la producción**).
- Repartirse directa o indirectamente el mercado en áreas territoriales, clientela, sectores de suministro o fuentes de aprovisionamiento (**división de mercado**).
- Establecer, concertar o coordinar posturas o abstenerse concertadamente de participar en licitaciones, cotizaciones, concursos o subastas públicas (**colusión en subastas**).

- *Prácticas monopolísticas relativas (Acuerdos verticales)*

Sujeto a comprobar que la participación del o los presuntos responsables tienen poder sustancial de mercado, tomando en cuenta criterios de eficiencia, en el artículo 7 se prohíben las siguientes acciones:

- Imponer restricciones concernientes al territorio, al volumen o a los clientes, así como la obligación de no producir o distribuir bienes o servicios por un tiempo determinado a un agente económico distribuidor o proveedor para vender bienes o prestar servicios (**transacciones condicionadas, división de mercado**).
- Fijar los precios o demás condiciones, que el agente económico distribuidor o proveedor debe observar al vender bienes o prestar servicios (**precios de reventa, transacciones condicionadas**).
- Concertar entre agentes económicos para ejercer presión contra algún agente económico con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta u obligarlo a actuar en un sentido determinado (**boicot vertical**).
- Subordinar la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que por su naturaleza o con arreglo a los usos del comercio no guardan relación con el objeto de tales contratos (**transacciones condicionadas, empaquetamiento o bundling**).
- Condicionar la transacción a no usar, adquirir, vender o proporcionar, los bienes o servicios producidos, distribuidos o comercializados por un tercero (**transacciones condicionadas a prácticas discriminatorias**).
- Limitar la producción, distribución o el desarrollo tecnológico por parte de un agente económico, en perjuicio de los demás agentes económicos o los consumidores;
- Otorgar condiciones favorables por parte de un agente económico a sus compradores con el requisito de que sus compras representen un determinado volumen o porcentaje de la demanda de aquellos (**márgenes de exclusividad**).
- Cualquier otro acto o negociación que la Comisión considere restrinja, disminuya, dañe, impida o vulnere el proceso de libre competencia en la producción, distribución, suministro o comercialización de bienes o servicios.

- *Poder sustancial de mercado*

Para determinar si un agente posee poder sustancial de mercado se deben considerar los siguientes aspectos (véase el artículo 8 de la Ley para la Defensa y Promoción de la Competencia):

i) Su cuota en el mercado relevante, para lo cual deberán tomarse en cuenta el volumen de ventas, número de clientes, capacidad productiva o cualquier otro factor que la Comisión estime procedente.

ii) La posibilidad de que pueda fijar precios unilateralmente o restringir el abastecimiento en el mercado relevante sin que los competidores puedan real o potencialmente contrarrestar dicha participación notable; para lo cual deberá considerarse el impacto de la práctica analizada en los precios.

iii) Que la práctica analizada propicie un incremento en los costos de acceso o salida a competidores, ya sean potenciales o actuales, nacionales o extranjeros.

iv) Que la práctica analizada tienda a dificultar u obstaculizar el acceso a insumos de producción, la internación de bienes o servicios, provocar un incremento artificial en la estructura de costos de sus competidores, dificultar su proceso productivo, de comercialización, o reducir la demanda de éstos.

v) El uso persistente de las ganancias que un agente económico obtenga en la comercialización de un bien o servicio para financiar pérdidas en otro bien o servicio.

vi) El establecimiento comercialmente injustificado de distintos precios o condiciones de venta para diferentes compradores situados en igualdad de condiciones.

vii) La disminución sistemática por debajo de sus costos cuando la venta de bienes o servicios se lleve a cabo por debajo de su costo medio total o su venta ocasional por debajo del costo medio variable durante un período de tiempo considerable, para establecer los supuestos contemplados en el artículo 7 numeral 6 de la ley.

viii) La existencia de barreras de entrada.

ix) La existencia de alternativas de oferta o demanda actual o potencial de bienes o servicios nacionales o extranjeros durante un período de tiempo considerable”.

## Nicaragua

- *Prohibición para los principales acuerdos anticompetitivos entre competidores (Acuerdos horizontales).*

En el artículo 18 se prohíben las prácticas relacionadas con:

i) Establecer acuerdos para fijar, elevar, concertar o manipular el precio u otras condiciones de venta o compra de bienes o servicios bajo cualquier forma; al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto (**acuerdos en precios y otras prácticas colusorias**).

ii) Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, vendedores, proveedores, por tipo de productos vendidos, tiempos o espacios determinados o determinables; o por cualquier otro medio (**división de mercado**).

iii) Celebrar acuerdos para eliminar a otras empresas del mercado o limitar el acceso al mismo por parte de otras firmas desde su posición de compradores o vendedores de productos determinados (**boicot horizontal y vertical**).

iv) Fijar o limitar cantidades de producción, estableciendo la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios (**cuotas y otras restricciones a la producción**).

v) Establecer, acordar o coordinar posturas, fijando, absteniendo o limitando los precios en subastas o en cualquier otra forma de licitación de conformidad con la ley de la materia, a excepción de

la oferta presentada conjuntamente por agentes económicos que claramente sea identificada como tal en el documento presentado por los oferentes (**colusión en subastas**).

Los acuerdos entre agentes productivos nacionales y agentes compradores externos, que favorezcan el reconocimiento de condiciones más favorables para los productores nacionales, no serán consideradas como prácticas limitantes del libre mercado.

- *Prácticas monopolísticas relativas (Acuerdos verticales)*

Sujeto a comprobar que el presunto infractor tiene una posición dominante en el mercado relevante y que perjudiquen los intereses de los consumidores, en el artículo 19 se prohíben las siguientes prácticas:

i) La contratación o acuerdo injustificado para la distribución exclusiva de bienes o servicios entre agentes económicos que no sean competidores entre sí; o cuando el proveedor o distribuidor mayorista de un producto, venda solamente bajo la condición que el comprador minorista no compre o distribuya productos de la competencia” (**cláusulas de exclusividad y ventas atadas**).

ii) La imposición de precios y/u otras condiciones, que un distribuidor o minorista debe observar al momento de proveer bienes o servicios a compradores” (**precios acordados de reventa, ventas atadas**).

iii) La venta de un bien condicionado a la adquisición de otro o a la utilización de un servicio, o la prestación de un servicio condicionado a la utilización de otro o a la adquisición de un bien (**empaquetamiento o bundling**).

iv) La compra o venta sujeta a la condición de no usar o adquirir, vender o abastecer, bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por terceros (**ventas atadas a prácticas discriminatorias**).

v) La negativa de vender, proporcionar o comprar a determinado agente económico bienes o servicios que de manera usual y normal estén disponibles u ofrecidos a terceros y que no existan, en el mercado relevante, proveedores alternativos disponibles operando en condiciones normales. Se exceptúan las denegaciones de trato por parte del agente económico, cuando exista incumplimiento de obligaciones contractuales por parte del cliente o que el historial comercial del potencial cliente demuestre altos índices de incumplimiento, de devoluciones o mercancías dañadas, sin que dichos incumplimientos o comportamientos puedan ser justificados conforme la relación que rige a los agentes económicos de que se trate” (**prácticas discriminatorias**).

vi) La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a éstos, para ejercer presión contra algún cliente o proveedor, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado (**boicot vertical**)

- *Abuso de poder de dominio*

Un agente económico incurre en abuso de poder de dominio si lo hace en las siguientes prácticas:

i) Las restricciones verticales mencionadas anteriormente.

ii) La aplicación de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloquen a unos competidores en situación de desventaja frente a otros (**prácticas discriminatorias, raising rivals costs**).

iii) “Las prácticas predatorias” (**precios predatorios y otras prácticas relacionadas**).

- *Poder sustancial de mercado*

En el artículo 21 se establecen las condiciones para determinar si uno a más agentes poseen poder sustancial de mercado en el mercado relevante:

i) La existencia de barreras de entrada al mercado de bienes o servicios, sean éstas económicas y/o legales y los elementos que previsiblemente pueden alterar tanto dichas barreras, como la oferta de otros competidores.

- ii) Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos.
- iii) El comportamiento reciente con relación a la oferta y demanda en el mercado relevante.
- iv) La posibilidad de sustitución o de competencia entre marcas, productos o patentes en el mercado relevante.
- v) El poder económico, financiero o tecnológico de los agentes económicos competidores participantes en la operación.

## Panamá

- *Prohibición para los principales acuerdos anticompetitivos entre competidores (Acuerdos horizontales).*

En el artículo 13 se definen las prácticas monopolísticas absolutas como cualquier acto, combinación, arreglo, convenio o contrato, entre agentes económicos competidores o competidores potenciales, o mediante de asociaciones cuyos objetos o efectos sean los siguientes:

- i) Fijar, manipular, concertar, acordar o imponer el precio de venta o compra de bienes o servicios, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto (**acuerdos en precios y otras prácticas colusorias**).
- ii) Acordar la obligación de producir, procesar, distribuir o comercializar solamente una cantidad limitada de bienes, o la de prestar un número, un volumen o una frecuencia limitados de servicios (**cuotas y otras restricciones a la producción y comercialización**).
- iii) Dividir, distribuir, asignar, acordar o imponer porciones o segmentos de un mercado existente o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempo o espacios determinados o determinables (**división de mercado**).
- iv) Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en licitaciones públicas, por mejor valor, para convenio marco y de subasta en reversa, subasta de bienes públicos, así como cualquier otra forma de contratación con el Estado (**colusión en subastas**).

- *Prácticas monopolísticas relativas (Acuerdos verticales)*

Sujeto a que el infractor o los infractores posean poder sustancial de mercado, y que las prácticas disminuyan o impidan la libre competencia o la libre concurrencia entre agentes económicos, en el artículo 16 se prohíben los actos unilaterales, las combinaciones, los arreglos, los convenios o los contratos cuyo objeto o efecto sea desplazar irrazonablemente a otros agentes del mercado, impedirles su acceso o establecer ventajas exclusivas a favor de uno o varios agentes económicos, en los siguientes casos:

- i) Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, la imposición o el establecimiento de la distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón del sujeto o de la situación geográfica o por período de tiempo determinado, incluyendo la división, distribución o asignación de clientes o proveedores, así como la imposición de la obligación de no producir o distribuir bienes o servicios por un tiempo determinado o determinable (**territorios exclusivos y restricciones a la producción y distribución**).
- ii) Imponer o fijar precios y demás condiciones por parte del fabricante, productor o proveedor para la reventa de bienes o servicios (**fijación de precios de reventa**).
- iii) Vender a condición de comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional, normalmente distinto o distinguible, o sobre bases de reciprocidad (empaquetamiento o bundling).
- iv) Vender a condición de no usar o adquirir, vender o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero (**ventas atadas a prácticas discriminatorias**).

v) Rehusarse unilateralmente a vender o proporcionar, a determinadas personas, bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros, salvo que medie incumplimiento por el cliente o potencial cliente de obligaciones contractuales con el agente económico, o que el historial comercial de dicho cliente o potencial cliente demuestre un alto índice de devoluciones o mercancías dañadas (**prácticas discriminatorias**).

vi) Concertar entre varios agentes económicos o la invitación de éstos para ejercer presión contra algún cliente o proveedor, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias o de obligarlo a actuar en un sentido determinado (**boicot vertical**).

vii) Actuar unilateral o concertadamente para acaparar la producción, distribución o venta de bienes o servicios, con el objeto o efecto de obtener ganancias en su posible posterior venta o tendiente a favorecer a un tercero en la producción, distribución o venta de dicho producto o servicio (**acaparamiento**).

viii) En general, todo acto que irrazonablemente dañe o impida el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia en la producción, el procesamiento, la distribución, el suministro o la comercialización de bienes o servicios.

En el artículo 20 se establece la posibilidad para que un determinado agente formule una consulta escrita a la Autoridad sobre la licitud de un acto específico. Este tipo de prácticas se encuentran reglamentadas en la Guía para el Análisis de Restricciones Verticales a la Libre Competencia.

- *Abuso de poder de dominio*

Un agente económico incurre en abuso de poder de dominio si incurre en las siguientes prácticas:

i) Las restricciones verticales mencionadas anteriormente.

ii) Cualquier acto predatorio realizado unilateral o concertadamente por un agente económico, tendiente a causar daños y perjuicios o a sacar del mercado pertinente a un competidor, o a prevenir que un potencial competidor entre a dicho mercado, cuando de tal acto no puede esperarse razonablemente la obtención o el incremento de ganancias, sino por la expectativa de que el competidor o potencial competidor abandonará la competencia o saldrá del mercado, dejando al agente con un poder sustancial o con una posición monopolística sobre el mercado pertinente (**prácticas predatorias**).

- *Poder sustancial de mercado*

En el artículo 19 se definen los factores para determinar el poder sustancial de mercado de un agente económico, como los siguientes:

i) Participar en este mercado y su capacidad de fijar precios unilateralmente o de restringir el abasto en el mercado pertinente, sin que los agentes competidores puedan, efectiva o potencialmente, contrarrestar dicha capacidad.

ii) La existencia de barreras de entrada al mercado pertinente y los elementos que, previsiblemente, puedan alterar las barreras y la oferta de otros competidores.

iii) El poder de los agentes competidores.

iv) Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos.

v) Su comportamiento reciente.

vi) Los demás factores que se establezcan mediante decreto ejecutivo.

## Anexo II

### Glosario

**Abuso de poder de dominio:** Prácticas comerciales anticompetitivas que puede utilizar un agente económico con posición dominante para acrecentar su posición en el mercado, dañar o eliminar a competidores del mercado o establecer barreras a la entrada de nuevos competidores.

**Acuerdos horizontales:** Son acuerdos existentes entre empresas competidoras. Éstos no necesariamente pueden ser perjudiciales para la competencia, como lo pueden ser acuerdos de investigación y desarrollo conjunto. Si el acuerdo horizontal tiene por objeto limitar la competencia, entonces se les denomina cártel y se les prohíbe. Entre los acuerdos horizontales prohibidos más comunes se encuentra establecer precios de forma conjunta, repartir mercados, fijar cuotas y la colusión en subastas.

**Acuerdos verticales:** Son acuerdos existentes entre empresas no competidoras, es decir, que operan en diferentes niveles de la cadena de producción. Algunos de estos acuerdos pueden afectar. En este caso normalmente no son conductas prohibidas *per se*, sino que debe demostrarse que su efecto es nocivo a la competencia, al considerar aspectos positivos como incrementos en eficiencia. Entre este tipo de acuerdos destaca: establecer precios de reventa y el empaquetamiento (*bundling*).

**Barrera de entrada:** Impedimentos existentes para la entrada de nuevos competidores al mercado. Estas barreras pueden ser legales (por medio de prohibiciones), estructurales (por ejemplo la existencia de economías de escala y alcance) o pueden ser creadas por comportamientos estratégicos por parte de los competidores existentes en el mercado.

**Chárter:** Es un avión fletado o vuelo operado bajo un contrato para transportar pasajeros o carga en ruta determinada.

**Colusión:** Llegar a acuerdos entre competidores. Estos acuerdos pueden ser explícitos o implícitos y su efecto es reducir la competencia (un ejemplo de colusión es acordar conjuntamente una subida de precios).

**Concentración:** Es cuando dos a o más empresas que anteriormente eran independientes se unifican. Las concentraciones más comunes se dan luego de un proceso de fusión, o un proceso de adquisición de control de una sobre otra.

**Discriminación de precios:** Implica el cobro de diferentes precios a diversos consumidores, y la distinción en los costos no explican dichas diferencias.

**Discriminación de precios de primer grado:** El oferente cobra el precio a cada consumidor equivalente a su precio máximo dispuesto a pagar.

**Discriminación de precios de segundo grado:** El oferente cobra precios diferentes de acuerdo con la cantidad que el consumidor adquiera (mientras más unidades se compren el precio unitario disminuye).

**Discriminación de precios de tercer grado:** El oferente cobra precios diferentes y separa a los consumidores en grupos con curvas de demanda diferentes.

**Economías de alcance:** Existen cuando el costo de producir dos o más bienes o servicios de forma conjunta es menor a si éstos se produjeran por separado (un ejemplo de ello puede ser una empresa que presta servicios de transporte de carga y de pasajeros).

**Economías de densidad:** Se producen cuando el costo unitario de las aerolíneas disminuye si se añaden más asientos o vuelos a rutas existentes, y el resto se mantiene constante.

**Economías de escala:** Se producen cuando la curva del costo medio de producción decrece a medida que la producción aumenta (es decir, que el costo promedio por unidad es menor a medida que más unidades son producidas).

Factor de ocupación: Mide el grado de aprovechamiento de la capacidad instalada por la aerolínea. Se calcula al dividir el porcentaje que representa el pago de la plaza de un avión entre el número total de asientos ofrecidos de un avión por kilómetro volado.

Hub: Centro de aporte y distribución de tráfico aéreo por parte de una aerolínea.

IATA: Asociación del Transporte Aéreo Internacional, por sus siglas en inglés.

ICAO: Organización de la Aviación Civil Internacional, por sus siglas en inglés.

Mercado relevante: Es una herramienta que permite identificar y definir las limitaciones de la competencia entre agentes económicos. El objeto es determinar el poder de dominio que posee un agente económico, sin que éste pueda ser contrarrestado por los competidores. El mercado relevante se define en función del producto y de aspectos geográficos.

Poder de dominio: Es la capacidad que tiene un agente económico de establecer precios por encima del costo marginal de forma sostenida (y rentable) en el mercado relevante. Actúa entonces de forma independiente (o casi independiente) del resto de competidores y otros agentes económicos.

Práctica predatoria: Es una estrategia que tiene por objeto desplazar a competidores del mercado. Un ejemplo de ello puede ser impedir el acceso (o dificultarlo) de su competidor a insumos esenciales o establecer precios predatorios, entre otras.

Precios predatorios: son precios que un agente económico establece por debajo de su costo con el objeto de desplazar a competidores del mercado o impedir su entrada. Es una estrategia de un horizonte temporal limitado.

Programa de clemencia: Es un programa que exonera o reduce la sanción a un agente económico por ser el primero en denunciar ante la autoridad de competencia de la existencia de un cártel al que él pertenece.

Slot: Autorización concedida por el organismo administrador aeroportuario que otorga el derecho de despegar o autorizar en un día y hora determinado.

Sustituibilidad: Es el nivel en el que un producto, ante una alza de precio, puede ser sustituido por otro producto de naturaleza similar.

## Anexo III

### Resumen de la regulación y las “libertades del aire”

#### Breve historia de la regulación y desregulación mundial

En líneas generales, se puede afirmar que el servicio de transporte aéreo y de carga se considera primordialmente como un servicio público debido a su estructura y a las diversas externalidades que posee para una economía, cuando cuenta con la capacidad de incidir ampliamente sobre el comercio, las inversiones y el turismo. Dicha óptica motivó a los gobiernos a implementar políticas públicas con el fin de promover el desarrollo de este sector<sup>48</sup>.

Históricamente, el servicio de transporte aéreo internacional ha sido uno de los sectores más regulados, específicamente mediante los acuerdos bilaterales de servicio aéreo entre países (ASA, por sus siglas en inglés), que especifican las ciudades que pueden obtener el servicio y las aerolíneas que están autorizadas para prestarlo, por lo general las líneas aéreas de bandera de los países involucrados. En el cuadro III-1 se presentan los criterios establecidos de las libertades aéreas, aunque el principio fundamental que respalda dichos acuerdos es que cada país tiene completa y exclusiva soberanía sobre su espacio aéreo. Además, las tarifas cobradas por ruta se establecen en las conferencias organizadas por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA, por sus siglas en inglés). Como resultado de los acuerdos bilaterales, generalmente cada aerolínea de bandera operaba una ruta radial que conectaba su ciudad de residencia con las ciudades más importantes del otro país<sup>49</sup>.

Con la introducción del Airline Deregulation Act en 1978, los Estados Unidos fueron pioneros en la desregulación del sector. A partir de 1983 las aerolíneas estadounidenses tuvieron libertad para determinar las rutas, destinos, frecuencias y tarifas de los vuelos internos dentro de dicho país<sup>50</sup>. En el resto de los países en la década de los noventa, se inició la desregulación cuando varios optaron por privatizar sus aerolíneas y liberalizar el establecimiento de tarifas y rutas. A su vez, países como los Estados Unidos iniciaron la firma de acuerdos bilaterales de cielos abiertos que, por lo general, permiten a las aerolíneas de los países signatarios volar bajo la tercera, cuarta y quinta libertad.

La Unión Europea también avanzó en la materia y estableció el cielo único europeo que permitió instaurar un mercado unificado para los servicios aéreos intereuropeos, y así permitir a las aerolíneas europeas viajar sin restricciones legales dentro del mercado único (Austria, 2000).

A partir de marzo de 2008 entró en vigencia el acuerdo de cielos abiertos entre los Estados Unidos y la Unión Europea. En dicho acuerdo se reconoce a todas las aerolíneas europeas como “aerolíneas comunitarias” sin importar el país de origen. A su vez, se permite que las aerolíneas europeas y norteamericanas vuelen desde y hacia cualquier aeropuerto europeo o estadounidense y, a partir de éstos, a otros destinos. Ahora bien, el acuerdo aún no permite que las líneas aéreas europeas operen el cabotaje, es decir, no pueden operar rutas internas dentro de los Estados Unidos, aunque lo podrían hacer si establecen subsidiarias y si cumplen con los requerimientos de ese país. Por su parte, las líneas aéreas estadounidenses pueden volar dentro de Europa pero no operar rutas a dos ciudades de un mismo país.

Adoptar los acuerdos de cielos abiertos generó incentivos para crear alianzas entre las aerolíneas, y así generar un mayor volumen de tráfico debido a la eliminación de las restricciones. Sin embargo, a nivel mundial cabe recalcar que se mantienen importantes restricciones en el transporte aéreo internacional. De hecho, en el año 2000 existían 3,000 acuerdos bilaterales en aplicación y sólo 34 acuerdos de cielos abiertos (Göncü y Nicoletti, 2000).

A nivel multilateral, las reformas se establecieron en el Anexo sobre los Servicios de Transporte Aéreo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) de la Organización

<sup>48</sup> En algunos países, por ejemplo en los Estados Unidos, la práctica de otorgar subsidios se convirtió en un instrumento importante para fomentar el desarrollo de las aerolíneas. En otras partes del mundo, el mecanismo de fomento adoptado fue la propiedad estatal de las líneas aéreas de bandera que solían gozar de monopolios, frecuente símbolo del prestigio nacional. Al ser las compañías de propiedad estatal, los incentivos para maximizar ganancias y mejorar la eficiencia operativa eran prácticamente inexistentes, y por lo general, los gobiernos tenían que subsidiar las pérdidas incurridas.

<sup>49</sup> Una ruta radial es aquella que existe entre dos ciudades, por ejemplo en el caso Guatemala-Miami.

<sup>50</sup> No obstante, cabe resaltar que los Estados Unidos, a diferencia de la mayoría de países, no tenía una aerolínea de bandera nacional.

Mundial de Comercio. Las reformas incluyen ciertos aspectos para eliminar barreras a la entrada, como restricciones a la reparación y al mantenimiento de las aeronaves en los aeropuertos, venta y mercadeo de servicios aéreos y sistemas computarizados de reserva. Dicho anexo requiere que el acceso a las áreas mencionadas esté garantizado a las aerolíneas de los países miembros de la OMC mediante los principios de “trato nacional” y “trato de la nación más favorecida” (Austria, 2000).

CUADRO III-1  
INTERCAMBIO DE LIBERTADES DE TRÁFICO AÉREO

<b>Primera libertad:</b> Sobrevolar un país que se encuentra en una ruta que existe entre dos países diferentes.	
<b>Segunda libertad:</b> Realizar una parada técnica en otro país.	
<b>Tercera libertad:</b> Llevar pasajeros y carga de un país a otro.	
<b>Cuarta libertad:</b> Llevar carga y pasajeros al país de residencia provenientes de otro país.	
<b>Quinta libertad:</b> Llevar carga y pasajeros entre dos países por parte de una aerolínea de un tercer país en una ruta con origen/destino en su país de residencia.	
<b>Sexta libertad:</b> Llevar carga y pasajeros entre dos países por parte de una aerolínea de un tercer país en dos rutas con conexión en su país de residencia.	
<b>Séptima libertad:</b> Llevar carga y pasajeros entre dos países por parte de una aerolínea de un tercer país en una ruta que no conecta con su país de residencia.	
<b>Octava libertad o cabotaje:</b> Llevar carga y pasajeros dentro de un país por medio de una aerolínea de otro país en una ruta con origen/destino en su país de residencia.	
<b>True domestic (Doméstico):</b> Llevar carga y pasajeros dentro de otro país en rutas sin que conecten con el país de residencia.	

Fuente: Gönenç y Nicoletti, 2000.

Sin embargo, el principal instrumento marco para la regulación multilateral sigue siendo la Convención Internacional sobre Aviación Civil, también conocida como la Convención de Chicago. Dicho instrumento estableció la Organización Internacional de Aviación Civil (ICAO, por sus siglas en inglés), una agencia especializada de las Naciones Unidas responsable de coordinar y regular el transporte aéreo internacional. La Convención de Chicago establece reglas para el manejo aeronáutico, registro de aeronaves, seguridad aeronáutica, y los derechos de los países signatarios en relación con el transporte aéreo<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> 52 países firmaron el documento el 7 de diciembre de 1944 en Chicago, Illinois. No entró en vigencia hasta el 4 de abril de 1947, fecha en la que también comenzó a funcionar la ICAO. Dicha entidad fue reconocida como una agencia especializada de las Naciones Unidas en octubre del mismo año. La Convención de Chicago ha sido revisada ocho veces, las últimas dos en los años 2000 y 2006.

## **Anexo IV**

### **Abreviaturas**

- CEPA: Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (EL Salvador)
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- COPA: Compañía Panameña de Aviación, S. A.
- CLICAC: Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Panamá)
- COPROCOM: Comisión para promover la Competencia (Costa Rica)
- GATS: Transporte Aéreo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, por sus siglas en inglés.
- IATA: Asociación del Transporte Aéreo Internacional, por sus siglas en inglés.
- ICAO: Organización de la Aviación Civil Internacional, por sus siglas en inglés.
- LACSA: Líneas Aéreas Costarricenses, S. A.
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OMC: Organización Mundial de Comercio
- PROCOMPETENCIA: Instituto Nacional de Promoción de Competencia (Nicaragua)
- SAS: Scandinavian Airlines System



Serie

SEDE  
SUBREGIONAL  
DE LA CEPAL EN  
MÉXICO

C E P A L

estudios y perspectivas

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.eclac.org/publicaciones](http://www.eclac.org/publicaciones)[www.cepal.org/mexico](http://www.cepal.org/mexico)

120. Las condiciones de competencia en las principales rutas de aerolíneas nacionales e internacionales, y los mercados domésticos en cada país del Istmo Centroamericano, Mario Cuevas (LC/L.3178-P (LC/MEX/L.948)) N° de venta S.09.II.G.153, 2009.
119. Trade and economic growth: A Latin American perspective on rhetoric and reality, Juan Carlos Moreno Brid y Esteban Pérez Caldentey (LC/L.3179-P (LC/MEX/L.945)) N° de venta E.09.II.G.151, 2009.
118. Determinantes económicos del salario mínimo en países pequeños y abiertos: una aplicación para Centroamérica, Carlos Guerrero de Lizardi (LC/L.3173-P (LC/MEX/L.943)) N° de venta S.09.II.G.147, 2009.
117. Economic impact of disasters: Evidence from DALA assessments by ECLAC in Latin America and the Caribbean (LC/L.3172-P (LC/MEX/L.941)) N° de venta E.09.II.G.146, 2009.
116. La industria microfinanciera en el Istmo Centroamericano y México: la evolución del mercado microcredicio, el alcance y el desempeño de sus instituciones microfinancieras, Rodolfo Minzer (LC/L.3167-P (LC/MEX/L.936)) N° de venta S.09.II.G.140, 2009.
115. Regulación económica de aerolíneas en el Istmo Centroamericano, Víctor Hugo Valdés Cervantes (LC/L.3152-P (LC/MEX/L.933)) N° de venta S.09.II.G.125, 2009.
114. Medición del impacto de los acuerdos de libre comercio en América Latina: el caso de México, José Romero (LC/L.3132-P (LC/MEX/L.932)) N° de venta S.09.II.G.107, 2009.
113. La fundación de la CEPAL en México: desde los orígenes hasta 1960, Hugo Enrique Sáez A. (LC/L.3115-P (LC/MEX/L.927)) N° de venta S.09.II.G.93, 2009.
112. El Acuerdo de Asociación Económica entre Centroamérica y la Unión Europea: viabilidad, avances y perspectivas, Héctor Mata y Martha Cordero (LC/L.3110-P (LC/MEX/L.926)) N° de venta S.09.II.G.90, 2009.
111. Centroamérica: efecto de la integración con Estados Unidos sobre el mercado regional del maíz, Diana Ramírez Soto y José Alberto Cuéllar Álvarez (LC/L.3074-P (LC/MEX/L.910)) N° de venta S.09.II.G.64, 2009.
110. Instrumentos para la evaluación del impacto de acuerdos comerciales internacionales: aplicaciones para países pequeños en América Latina, Alberto Trejos (LC/L.3073-P (LC/MEX/L.909)) N° de venta: S.09.II.G.63, 2009.
109. Istmo Centroamericano y República Dominicana: desafíos de la crisis global al crecimiento agropecuario, Braulio Serna (LC/L.3029-P (LC/MEX/L.903)) N° de venta: S.09.II.G.35, 2009.
108. Metodologías para la evaluación del impacto socioeconómico de los desastres, Daniel Bitrán (LC/L.3022-P (LC/MEX/L.899)) N° de venta: S.09.II.G.31, 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia 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.mexico@cepal.org](mailto:biblioteca.mexico@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

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