



**CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD)**

**Fortalecimiento institucional y reforzamiento de capacidades en el
área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor en
los países de Centroamérica**

**Casos de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y
Nicaragua**

Informe de la situación de la subregión centroamericana*

**Proyecto de la Sección de Políticas de Competencia y Protección del
Consumidor de la UNCTAD apoyado por la
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO)
Suiza**

Documento de trabajo para fines de discusión. Agradecemos comentarios.
NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

Agradecimientos y nota sobre los autores

Agradecemos la colaboración de los coordinadores nacionales Pamela Sittenfeld y Hazel Orozco (Costa Rica), Celina Escolán (El Salvador), Edgar Reyes (Guatemala), Jessica María Campos (Honduras) y Julio Bendaña (Nicaragua) que prestaron su apoyo en la realización de las misiones exploratorias a los países beneficiarios del proyecto.

Agradecemos el esfuerzo y dedicación de los consultores Beatriz Boza, Liana Lacayo, Ricardo Maguiña, Gabriel Muadi y Diego Petrecolla en transmitir los resultados de las misiones exploratorias en los respectivos Informes nacionales sobre las necesidades de los países centroamericanos en los temas Competencia y Protección del Consumidor.

Un reconocimiento merecen los aportes de la Oficina Regional para América Latina de Consumers International, especialmente el Sr. Julian Edwards, José Vargas y Antonino Serra por el interés demostrado en el Proyecto particularmente en el tema de la Protección del Consumidor.

Un agradecimiento muy especial merece el asesor técnico del Proyecto, Sr. Simon Evenett quien aportó el marco conceptual del presente proyecto así como también ideas y reflexiones que se reflejan en el Informe.

Jean Pierre Cuendet (SECO) aportó las directrices de la cooperación auspiciada por SECO y comentarios muy pertinentes sobre el proyecto y el Informe para Centroamérica.

En la UNCTAD, Philippe Brusick, Jefe de la Sección aportó sus conocimientos y experiencias en el área de Competencia y Protección del Consumidor.

La realización de este Informe estuvo a cargo de Ana María Alvarez, funcionaria encargada del proyecto con la colaboración de Pierre Horna, consultor dedicado a la asistencia técnica proporcionada por los suizos. El Informe es también resultado de las discusiones llevada a cabo entre los colegas de la Sección de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor, especialmente Elizabeth Gachuri y Lucian Cernat. Por su parte, María Carmen Ligertwood colaboró en la organización de las misiones exploratorias de los consultores y la preparación del seminario de evaluación en San José, Costa Rica

Ginebra, noviembre de 2003.

INDICE

Lista de abreviaciones utilizadas con frecuencia en el texto	5
INTRODUCCION	6
MARCO CONCEPTUAL	9
CAPITULO 1 : Determinación de las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia en Centroamérica	
1.1. Contexto económico	13
1.1.1 Situación económica y sectores claves de las economías Centroamericanas	15
1.1.2 Apertura económica y comercial, desregulación y privatización	16
1.2. Necesidad de desarrollar una abogacía de la competencia en los distintos entes reguladores	19
1.2.1. Costa Rica	19
1.2.2. El Salvador	22
1.2.3. Guatemala	25
1.2.4. Honduras	27
1.2.5. Nicaragua	29
1.3. Necesidad de una Ley y Política de Competencia ante la presencia de prácticas presumiblemente anticompetitivas.	31
1.3.1. El Salvador	34
1.3.2. Guatemala	35
1.3.3. Honduras	36
1.3.4. Nicaragua	37
1.4. Necesidad de fortalecimiento legal e institucional de la autoridad de Competencia en Costa Rica.	39
1.4.1. Aspectos de contenido	40
1.4.2. Aspectos institucionales	42
1.4.3. Evaluación de procedimientos administrativos iniciados ante COPROCOM	42
1.4.4. Limitaciones y necesidades identificadas	46
CAPITULO 2. Determinación de necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor en Centroamérica.	48
2.1. Contexto legal e institucional en el área de Protección del Consumidor	48
2.2. Necesidad de fortalecer la regulación y la institucionalidad existente y su efectividad en responder a las preocupaciones de los consumidores	49
2.2.1. Costa Rica	49
2.2.2. El Salvador	51
2.2.3. Guatemala	54
2.2.4. Honduras	55
2.2.5. Nicaragua	56

Documento de trabajo para fines de discusión. Agradecemos comentarios.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

CAPITULO 3: La cooperación en materia de Política de Competencia y Protección del Consumidor y las necesidades de los países centroamericanos 58

3.1. Alcance de la cooperación bilateral, plurilateral y regional en materia de políticas de la competencia 58

3.2. Algunas referencias sobre cooperación en el tema de Protección del Consumidor 60

Referencias 63

Matriz representativa de las necesidades y prioridades de los países centroamericanos.

ANEXOS

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

Lista de abreviaciones utilizadas con frecuencia en el texto

ALCA	Asociación de Libre Comercio de las Américas
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA	Asociación de libre comercio de Centroamérica.
CARICOM	Comunidad del Caribe
CE	Comunidad Europea
CFC	Comisión Federal de Competencia – México
COPROCOM	Comisión de Promoción de la Competencia de Costa Rica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) –
CLICAC	Comisión de Libre Competencia y asuntos del Consumidor (Panamá)
CRDI	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
DGCTM	Dirección General de Competencia y Transparencia de Mercados (Nicaragua)
FIAS	Foreign Investment Advisory Service (Banco Mundial)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Alemania)
INDECOPI	Instituto Nacional para la Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (Perú)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
PYMES	Pequeña y mediana empresa
SICA	Sistema de Integración Centroamericana.
SIECA	Secretaría del Sistema de Integración Centroamericana.
TED	Trato especial y diferenciado
TLC	Tratado de Libre Comercio
TRIPs	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio)
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

INTRODUCCION

1. El presente informe forma parte de las actividades previstas en la Fase I del proyecto de la UNCTAD apoyado por SECO que tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento institucional y al reforzamiento de capacidades en las áreas de Competencia y Protección del Consumidor en países centroamericanos. El mismo se enmarca dentro de las actividades de cooperación de la UNCTAD para el fomento de la capacidad y asistencia técnica en materia de derecho y política de la competencia a los países en desarrollo.
2. En materia de Políticas de Competencia, la UNCTAD ha apoyado las iniciativas de los países en desarrollo desde 1980 en el marco de lo estipulado en el Conjunto de Principios y normas sobre competencia de las Naciones Unidas¹. Desde entonces se han celebrado cuatro sesiones (1985, 1990, 1995 y 2000) de la Conferencia de las Naciones Unidas con el propósito de examinar todos los aspectos del Conjunto. En la ocasión de la Cuarta Conferencia de Examen del Conjunto² (Ginebra, septiembre de 2000) se reafirmó la validez del Conjunto y en general, se considera al Conjunto un instrumento de base en materia de competencia y de fomento de la cooperación internacional en ese tema.
3. El Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Competencia que se reúne anualmente en Ginebra bajo los auspicios de la UNCTAD, sirve de foro para la celebración de consultas multilaterales, discusiones y cambios de impresiones entre los Estados sobre cuestiones relacionadas con el Conjunto. En tal foro los Estados miembros deciden las actividades que deberá realizar la Secretaría. En la reunión celebrada en julio de 2003, se recomendó que se considere en la UNCTAD XI prevista para junio de 2004, la continuación y el fortalecimiento del importante y útil programa de trabajo sobre derecho y política de la competencia que realiza la secretaría de la UNCTAD y, en particular, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Asimismo, se reconoció el trabajo de fomento de la capacidad y cooperación técnica realizado por la UNCTAD y se solicitó a todos los Estados miembros que presten su apoyo de manera voluntaria a través de medios de formación o recursos financieros.
4. En cuanto al tema de la Protección del Consumidor, en la UNCTAD X se acordó la necesidad "reforzar la capacidad de las instituciones públicas de los países en desarrollo encargadas de la defensa de la competencia y la protección del consumidor y ayudarlas a educar al público y a los representantes del sector privado al respecto"³ Asimismo, la Cuarta Conferencia de Examen del Conjunto (2000) decidió que la UNCTAD debería prestar apoyo a las autoridades públicas en materia de competencia y protección del consumidor y ayudarles a sensibilizar a la opinión pública y a los representantes del gobierno y del sector privado sobre el trabajo de la UNCTAD que se orienta a defender los intereses de los consumidores con el fin de asegurarse de que las normas de competencia garanticen mejor calidad y oportunidades así como precios más bajos de los bienes y servicios lo que debe contribuir al alivio de la pobreza. En este tema, la UNCTAD ha adoptado las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, ampliadas en 1999.⁴
5. Los mandatos anteriores han servido de base para las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD en el área de Competencia que contempla dos tipos de asistencia. Una asistencia ampliada (a largo plazo) con el fin de contribuir al éxito de las reformas económicas que requiere, entre otros, la liberalización de precios, la desregulación, la privatización, la apertura al comercio y a la inversión extranjera directa complementadas con una legislación y política de competencia orientada al desarrollo⁵. Adicionalmente, una asistencia específica adaptada a cada tema y a cada país.
6. En el marco de la asistencia ampliada, se recomienda a los países en desarrollo ajustar sus políticas de competencia para fomentar la capacidad de oferta y promover la competitividad para así lograr una mayor eficiencia y un mayor bienestar social.

¹ Conjunto de principios y normas equitativas convenidas multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas. NACIONES UNIDAS. Ginebra, 2000

² Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas encargada de examinar todos los aspectos del conjunto de principios y normas equitativas convenidas multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas (Ginebra, septiembre de 2000)

³ UNCTAD X. Plan de Acción de Bangkok, párrafo 141

⁴ UNCTAD. Véase en <http://r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/docs/guidelines-sp.pdf>

⁵ Preparativos para la UNCTAD XI. Comunicación del Secretario General de la UNCTAD. TD(XI)/PC/1. 6 de agosto de 2003

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

7. Con el fin de lograr este objetivo a largo plazo, en los preparativos para la UNCTAD XI, se contempla que la asistencia técnica de la UNCTAD debería orientarse a colaborar con los países en desarrollo para que adopten la flexibilidad suficiente con el fin de establecer las leyes y marcos sobre la competencia que respondan mejor a sus necesidades y a su nivel de desarrollo. Para ello deberán contar con la asistencia técnica y financiera para el fomento de la capacidad. Asimismo, se contempla que a nivel internacional, las empresas multinacionales y los países de origen de las mismas deberían adoptar medidas rápidas y eficaces para dismantelar las estructuras y prácticas contrarias a la libre competencia, e intensificar la colaboración con los países en desarrollo para ayudar a sus productores y empresas a aprovechar esas medidas, así como para promover las responsabilidades sociales de las empresas.

8. En cuanto a la asistencia de tipo específico, la colaboración de la UNCTAD se destina, entre otros, a desarrollar un marco reglamentario e institucional en la esfera del desarrollo y la política de competencia que se adapte a las necesidades y prioridades de cada país.

11. Este tipo de asistencia se orienta también a colaborar en el fortalecimiento de la capacidad negociadora de los países en esquemas y/o foros bilaterales, plurilaterales, regionales e internacionales. La asistencia en el marco del mandato de Doha es un ejemplo de las actividades específicas que realiza la UNCTAD en apoyo al tema Comercio y Competencia analizado en la OMC.

12. El presente Informe tiene como finalidad analizar los principales logros alcanzados y presentar las necesidades que han sido identificadas en el área de políticas de competencia y protección del consumidor en los países de Centroamérica, tomando como base las misiones exploratorias llevadas a cabo como parte de la Fase I del Proyecto de Fortalecimiento institucional y el reforzamiento de capacidades en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor en los países de Centroamérica, apoyado por SECO (Suiza).

13. Luego de presentar el marco conceptual referido al papel de la competencia y de la protección del consumidor en la promoción del desarrollo que sirven de lineamiento de base para el proyecto y de pauta para la realización del presente Informe, se plantean tres capítulos referidos a las necesidades identificadas en los temas de Competencia y Protección del Consumidor, así como también a las posibilidades que la cooperación aporta como solución de las necesidades identificadas.

14. El capítulo 1 analiza las condiciones económicas e identifica los sectores económicos prioritarios de los países de Centroamérica. Teniendo en cuenta la talla de los países centroamericanos, se aportan argumentos que sirven para sustentar la conveniencia de contar con legislaciones adaptadas a las necesidades de cada país. En tal sentido, se examina el contexto legal e institucional existente en cada caso, así como su relación con otras legislaciones y políticas públicas relacionadas con la competencia.

15. Una importante contribución del Capítulo 1 se refiere a la investigación realizada con el apoyo de los consultores y coordinadores de cada país beneficiario del Proyecto sobre la forma en que las prácticas anticompetitivas han sido tratadas tanto en países que cuentan con Leyes y políticas de competencia (Costa Rica) como en aquellos que no han adoptado regímenes de competencia (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). En cuanto al último grupo de países, en la investigación se pudieron identificar prácticas anticompetitivas en algunos sectores económicos y, una vez analizada la actuación de los reguladores sectoriales, no se registraron sanciones efectivamente realizadas. Lo anterior sustenta la tesis de la necesidad de establecer regímenes de competencia (es decir, el contexto legal e institucional de defensa de la competencia) en ese grupo de países.

16. En el capítulo 2 se evalúan las necesidades de los países centroamericanos en el área de protección del consumidor. En tal sentido, luego de esquematizar el contexto legal e institucional, se identificaron las necesidades en materia de protección del consumidor en cada país. Finalmente, se plantean las necesidades de orden legal e institucional, de las asociaciones gubernamentales como de la sociedad civil (asociaciones de consumidores) con el fin de identificar qué tipo de requerimientos son comunes a todos los países.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

17. El capítulo 3 examina la cooperación en materia de Política de Competencia con el fin de determinar en qué forma podría dar apoyo a las necesidades identificadas por los países en los capítulos anteriores. Al respecto se sostiene que, a pesar de los obstáculos que atraviesan los acuerdos de integración en los que participan los países centroamericanos, se reconocen méritos a la integración como medio para integrarse en la economía mundial. Al respecto, existe una tendencia clara a incluir temas de competencia en los tratados de libre comercio (TLC) concluidos recientemente. Aunque el TLC con Estados Unidos, que ocupa un importante lugar en las agendas de éstos países, no incluye el tema Competencia, varios países centroamericanos han considerado el tema en sus solicitudes de asistencia técnica en el marco del tratado, por tratarse de un tema que se vincula con otras políticas públicas.

18. Los esfuerzos de integración de los países centroamericanos son de dos tipos. En primer lugar, la integración entre economías similares tales como el caso del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Segundo, la integración con países desarrollados tales como el caso del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), foro en el que los centroamericanos analizan, entre otros, el capítulo de competencia. En ambos ámbitos se proyectan como demandantes de cooperación técnica. Este tipo de vínculo, es decir, con un país desarrollado (Estados Unidos), principal destino del comercio centroamericano, es el que se plantea en el caso del TLC Estados Unidos-Centroamérica (CAFTA) que se negocia actualmente. El presente Informe se refiere a ambos tipos de integración y refuerza la importancia de fortalecer la capacidad negociadora de estos países.

19. Un aspecto crucial para optimizar la asistencia técnica a los países centroamericanos es la necesidad de evitar la duplicación de actividades. En tal sentido, se presenta un cuadro sobre la asistencia recibida en cada país en el intento de establecer posibles sinergias con la asistencia de la UNCTAD lo que debe permitir dar una mejor respuesta a las necesidades identificadas en la Fase I del Proyecto.

20. El Informe finaliza con una matriz representativa de las necesidades en el área de políticas de competencia y protección del consumidor lo que permite guiar hacia las propuestas a ser presentadas para la Fase II del proyecto.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

MARCO CONCEPTUAL

El papel de la legislación y aplicación de la competencia en apoyo al desarrollo de la subregión Centroamericana.

21. No es posible subestimar la forma en que la legislación de competencia y su aplicación pueden afectar los precios, la pobreza, la competitividad y el desarrollo económico. El problema de la erradicación de la pobreza está explícitamente mencionado en los Objetivos de Desarrollo para el Milenio⁶. Cabe destacar que la competitividad y el desarrollo constituyen el punto central de los preparativos de la UNCTAD XI.

22. Existe cierta confusión sobre el concepto de legislación de competencia y su relación con la política de competencia. La Ley de competencia (o antimonopolio) establece las normas para que exista la rivalidad entre empresas con fines competitivos. En tal sentido, comprende una serie de directrices que limitan las estrategias de las mismas.⁷ Por su parte, la política de competencia es un concepto más amplio. Se refiere a todas las medidas gubernamentales que pueden influenciar la intensidad de la competencia en los mercados nacionales o que inciden sobre la libertad que tienen las entidades económicas para comerciar.⁸ De esta forma, las leyes de competencia de un país son parte de su política de competencia al igual que otras leyes y políticas incluyendo las políticas comerciales, las medidas para atraer la inversión extranjera directa (IED), la regulación de las empresas a nivel nacional, las iniciativas de privatización y otras.

23. Aunque no existe una lista convenida de las provisiones que deben ser incluidas en las legislaciones sobre competencia, los cinco instrumentos siguientes se incluyen en la mayoría de las leyes: (i) medidas aplicables a acuerdos entre empresas que operan en el mismo mercado para limitar la competencia. Pueden consistir en disposiciones por las que se prohíben los cárteles o se autorizan en determinadas circunstancias. (ii) medidas aplicables a intentos de una empresa madura de ejercer independientemente su poder de mercado (abuso de posición dominante). (iii) medidas aplicables a empresas que, actuando colectivamente pero sin un acuerdo explícito entre ellas, tratan de ejercer el poder de mercado. (iv) medidas aplicables a los intentos de una o varias empresas para expulsar del mercado a uno o más de sus rivales. Ejemplo de esas medidas son las Leyes que prohíben la fijación de precios predatorios. (v) medidas aplicables a la colaboración entre empresas con fines de investigación, desarrollo, ensayo, comercialización y distribución de productos.

24. Algunas legislaciones nacionales otorgan a la agencia encargada de la aplicación de la Ley, la facultad de emitir juicios y opinar sobre asuntos de política que son de competencia de otro ente estatal o tomar decisiones para estimular la rivalidad entre las empresas. En tal caso, estarían ejerciendo la Abogacía de la Competencia.

25. Existe actualmente todo un debate sobre los objetivos de la Ley de competencia. Varios países industrializados opinan que el principal propósito de la misma debería ser fortalecer la eficiencia estática y dinámica de una economía mediante la reasignación de los recursos⁹. No obstante, en varias jurisdicciones se adjudican, por ejemplo, a las leyes de competencia otros objetivos. Tal pareciera ser el caso, por ejemplo, de la Ley de Competencia mejicana que persigue "la protección del proceso de competencia y el acceso al mercado"¹⁰

Efectos de la aplicación de la Ley de competencia sobre los precios, la erradicación de la pobreza, la competitividad y el desarrollo económico dinámico.

26. La aplicación de la Ley de competencia tiene sin duda importantes efectos positivos en el desarrollo. Algunos se aprecian a corto plazo y otros a largo plazo. Algunos de los beneficios de la Ley de competencia efectiva no requieren acciones de parte del Estado. Estos últimos son analizados a continuación.

⁶ <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html>

⁷ Audretsch et al. 2001, page 614.

⁸ Debe destacarse que el peso dado a estos dos componentes varía de una jurisdicción a otra y dependiendo del tiempo. World Bank-OECD 1997, page 2.

⁹ . Posner 1978, 2001; Baumol 2001

¹⁰ <http://www.cfc.gob.mx/>

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

27. Ya sea por sus efectos a corto o a largo plazo, es importante tener en cuenta que la Ley de competencia se hace efectiva en tres formas. En primer lugar, a través de investigaciones de las autoridades de competencia con el fin de tratar prácticas anticompetitivas (ej. el caso del cártel de pollos en Lima, Perú). En tal situación se aplicó la Ley a efectos de impedir la consumación de un acto anticompetitivo. En segundo lugar, controlando algunos actos que las empresas pretendan llevar a cabo – tales como fusiones, adquisiciones, o acuerdos entre distribuidores e industrias manufactureras – incitándolas a revisar sus actuaciones antes de que sean efectuadas. En tal caso, la Ley de competencia tiene fines preventivos. En tercer lugar, una vez aceptada, la Ley de competencia sirve para disuadir a las empresas de realizar actos anticompetitivos.

28. Lo anterior no asegura que la Ley traiga consigo beneficios para la sociedad. Se requiere que los funcionarios encargados de su aplicación estén lo suficientemente entrenados para interpretar situaciones complejas. Por ejemplo, no deben abusar del poder que les otorga la Ley tolerando actos de corrupción o burocráticos de parte del sector privado. Precisamente uno de los propósitos de este Informe subregional es identificar las políticas que deben emprender los países con el fin de que la Ley de competencia y su implementación se adecuen a sus estrategias de desarrollo.

29. Un efecto de la aplicación de la Ley de competencia en el corto plazo es actuar ante la fijación de precios y la colusión fomentando la rivalidad entre las empresas lo que generalmente resulta en precios bajos para los consumidores. Ahora bien, es un error considerar que éstos son los únicos consumidores en un determinado mercado. Existen otro tipo de compradores de bienes y servicios: las empresas y gobiernos. Cuando la Ley se aplica a los precios de los insumos de producción bajan y la competitividad de las empresas mejora. Además, se espera que al controlar el *bid rigging*, los gobiernos paguen menos por los productos (tales como medicinas) y por bs proyectos (como escuelas y hospitales).

30. Los efectos a corto plazo de la Ley de competencia y su aplicación son generalmente aceptados. Sin embargo, la relación entre la aplicación de la Ley y la eficiencia económica dinámica o de largo plazo, es un tema más crítico.¹¹

31. A continuación se enumeran cinco argumentos que permiten apreciar la forma en que la rivalidad entre empresas promueve la eficiencia económica dinámica: (i) una mayor competencia entre empresas acentúa los incentivos para reducir los costos y mejorar la productividad; (ii) los beneficios que trae consigo la reforma comercial, la desregulación y la privatización no se realizarían si no existen las condiciones para aplicar en forma activa y efectiva la Ley de competencia; (iii) la aplicación de la Ley de competencia contribuye a hacer el ambiente comercial de un país más transparente, lo que a su vez atrae IED; (iv) una mayor competencia en los mercados de bienes estimula la producción y el proceso de innovación. (v) la aplicación apropiada de la Ley en cuanto a fusiones y adquisiciones, promueve la rivalidad entre empresas, lo que los estimula a realizar innovaciones.

32. Con lo anterior se pretende demostrar que al promover la rivalidad entre las empresas se está contribuyendo a la eficiencia dinámica económica de los países. En tal sentido, en el caso del segundo, tercero y quinto argumentos antes mencionados, una aplicación apropiada de la Ley de competencia contribuye directamente a la eficiencia a largo plazo; en el caso de los otros dos argumentos, la aplicación de la Ley tiene un efecto indirecto en la eficiencia a través de la promoción de la rivalidad entre las empresas.

33. En otro orden de ideas, los siguientes argumentos aportan elementos de discusión sobre las implicaciones de la rivalidad sin control entre empresas, como incentivo para la adopción de una ley de competencia: (i) la ausencia de mercados, especialmente mercados financieros, se traduce en que las inversiones podrán únicamente financiarse con beneficios retenidos los cuales han sido erosionados por la competencia sin control de parte de las empresas (ii) se reconoce que las empresas tienen que alcanzar cierto tamaño para poder competir con eficiencia en los mercados mundiales o resistir a la competencia de las importaciones. Ello es determinante en las investigaciones sobre las fusiones y adquisiciones especialmente en aquellos sectores en los que los conocidos *campeones nacionales* operan o pueden operar en un futuro. (iii) los gobiernos no deben intervenir promoviendo la rivalidad en mercados en los que la innovación constituye la principal fuente de competencia. En tales mercados, los beneficios monopolísticos sirven de estímulo a la innovación y la creación de nuevos productos y procesos. (iv) La maximización de la rivalidad resulta ineficiente en el caso de monopolios naturales y en algunas redes industriales.

¹¹ Se recomienda ver WTO (2003)

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

34. El primero de los tres argumentos antes mencionados parece inconsistente y no aporta nuevos elementos para justificar la aplicación de la Ley de competencia en forma apropiada. Sugiere que la Ley de competencia debería de alguna manera compensar la existencia de mercados de capital y entidades bancarias inadecuadas. En la práctica, la solución sería desarrollar estos sectores y que las empresas puedan endeudarse con fines de inversión.

35. El segundo argumento se aplica en el caso de la mayoría de las industrias exportadoras que generan economías de escala. Ahora bien, son pocas las industrias manufactureras de países en desarrollo que generan costos de producción decrecientes en la medida en que la producción aumenta. Además, si se tiene certidumbre de que las empresas se ajustan a la definición de *campeones nacionales*, lo mejor que pueden esperar es que sean exentas de la Ley de competencia. El tercer argumento no puede aplicarse a los mercados de los países en desarrollo en los que los precios—más que la innovación—constituyen el incentivo más importante de la competencia. Existen varios estudios empíricos que demuestran que la presión por la competitividad fortalece el incentivo para innovar, no lo debilita¹²

36. El cuarto argumento (referido a los monopolios naturales) puede ser tomado en consideración en el diseño de una Ley de competencia nacional. Se pueden establecer excepciones a estos monopolios y un contexto regulatorio apropiado para estimular empresas grandes con el fin de que no saquen ventaja de su poder monopolístico. Al respecto, cabe destacar que nada impide a una autoridad de competencia actuar también como regulador sectorial.

37. En resumen, una ley de competencia apropiada y adecuadamente implementada puede promover el desarrollo al reducir los precios, fortalecer la competitividad y controlar el poder de monopolio. Los argumentos en contra de la adopción de una Ley de competencia en realidad se orientan a que se establezcan excepciones en tales Leyes—o, en el peor de los casos, se trata de argumentos que no tienen justificación. Las consecuencias descritas son las que confrontarían las economías centroamericanas al aplicar sus Leyes de competencia y establecer autoridades que se ocupen de su ejecución. En la medida en que se adquiere experiencia y credibilidad, la autoridad encargada de aplicar la Ley se fortalece en opinión de los distintos sectores de la sociedad y se podrán apreciar mejor los efectos positivos de la adopción de la Ley reforzándose así los aspectos correctivos y las limitaciones de la misma.

Las políticas de protección del consumidor y el desarrollo

38. Con la tendencia a tomar medidas para liberalizar sectores domésticos y el comercio internacional, los encargados de las políticas públicas en Centroamérica y en otras latitudes se han interesado en vincular las políticas de protección del consumidor y el desarrollo económico sostenible. Ello se manifiesta, entre otros, en un compromiso mayor para implementar y aplicar las leyes de la protección del consumidor a nivel nacional y adherirse cada vez más a las Directrices de la ONU sobre la Protección del Consumidor (1999). Antes de discutir el impacto gubernamental de estas políticas, conviene realizar algunos comentarios sobre la naturaleza de la protección del consumidor.

Políticas de protección del consumidor: motivaciones, instrumentos e implementación

39. Aunque los intereses de los consumidores son amplios y abarcan, entre otros, precios, calidad, seguridad, etc. de los bienes y servicios, la política de protección del consumidor persigue objetivos definidos. Al respecto conviene citar el Informe Anual sobre los acontecimientos en materia de Política del Consumidor (2001) presentado por México a la OCDE, en el que se plantea que el objetivo de su política de protección del consumidor contempla: "Proteger y defender los derechos de los consumidores con el fin de evitar que su patrimonio sea perjudicado debido a prácticas indebidas o abuso de parte de los productores," y "Educar a los productores con el fin de disminuir la incidencia de quejas con el fin de crear una cultura de servicio al cliente"¹³

¹² OMC (2003)

¹³ Mexico 2002, páginas 2 and 3

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

40. Al igual que en México, en cualquier otra parte del mundo tales objetivos se logran generalmente a través de una combinación de medidas legales que persiguen los siguientes fines: (i) sistematizar los derechos de los compradores y su posible compensación (ii) codificar ciertos estándares que los productores, incluyendo los mayoristas y minoristas y no solamente los productores, deben adoptar. (iii) permitir a una agencia estatal aprobar, bajo ciertas circunstancias, estándares propuestos por los productores. (iv) otorgar poderes a las entidades estatales para que verifiquen e investiguen si un estándar legal ha sido adoptado y cambiar cuando ello convenga. (v) permitir a las agencias estatales realizar investigaciones con el fin de determinar si los derechos de los consumidores han sido violados. (vi) establecer tribunales u otras entidades con el propósito de resolver por vía formal o informal las quejas de los consumidores y otras violaciones de las Leyes. Tales tribunales pueden ser judiciales o administrativos y pueden tener poder para proporcionar compensaciones e imponer multas u otro tipo de castigo. (vii) establecer fondos estatales establecidos con el fin de investigar, comprobar e informar cuestiones relacionadas con los derechos de los consumidores y las obligaciones de los productores. (viii) favorecer la participación de la sociedad civil y las organizaciones internacionales en el diseño de implementación de las Leyes y políticas de protección del consumidor. (ix) estipular la cobertura sectorial de las políticas de protección del consumidor de acuerdo con lo estipulado por la Ley lo que puede contemplar exenciones para industrias estatales y empresas. En años recientes, los servicios financieros, de transporte y comunicación se han incluido en estas Leyes en reconocimiento de su importancia creciente en los países en desarrollo. Además, algunas iniciativas se han adoptado con el fin de estimular un mayor conocimiento acerca del consumo sostenible (ej. uso de agua y energía) que constituye un elemento de las Directrices de las Naciones Unidas sobre Protección del Consumidor.¹⁴

Políticas de Protección del consumidor y desarrollo

41. En el proceso de estimar los efectos de las políticas de protección del consumidor en el desarrollo económico, es importante destacar que la efectiva aplicación de las leyes y políticas de competencia es una condición necesaria para lograr un impacto positivo en el desarrollo. A este respecto, Edwards (2003) comentaba que en la opinión de muchos, las leyes sin implementar y las instituciones de protección del consumidor improvisadas, conforman lo que se denomina la legislación marginal. Adicionalmente, la legislación debe estar complementada por una efectiva campaña de información y educación, de una representatividad en asuntos de política y deben ser procedimientos de decisión, accesibles y contar con mecanismos de compensación, deben contribuir a promover la competencia y enfrentar las prácticas comerciales abusivas además de promover políticas que estimulen la producción sostenible y el consumo.

42. Como en el caso del derecho de la competencia, la aplicación del derecho de consumo puede tener efectos correctivos, preventivos y sancionatorios. Cuando tales leyes son implementadas apropiadamente cabe preguntarse qué tipo de efectos se registran en la economía y el desarrollo social.

43. El primer efecto es asegurar que la salud y la seguridad de los consumidores no sea vulnerado o perjudicado después de hacer sus compras y que cualquier control de calidad de los productos u otras certificaciones de los productores sean respetadas. Deben tenerse en cuenta asuntos relacionados con la salubridad provenientes de la mala calidad de las comidas, medicinas adulteradas y peligrosos bienes y servicios ya que ello puede contribuir a una reducción e irregular participación de la fuerza de trabajo.

44. El segundo efecto se relaciona con el valor del compromiso de las políticas de protección del consumidor. Una vez que las empresas tienen conciencia de que pueden y serán mantenidas en el mercado garantizando la calidad, la confianza de sus clientes y de los consumidores, etc, se motivarán a producir bienes y servicios de mejor calidad además de promocionarse en el mercado. De acuerdo con este argumento, el éxito de ciertas innovaciones realizadas por las empresas que benefician al consumidor, depende de la aplicación de políticas efectivas de protección del consumidor.

¹⁴ Supra Nota al pie No. 4.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

45. El tercer efecto de las políticas de protección del consumidor es crear un grupo de consumidores proactivos (capaces de discernir y conocer sus derechos). Aunque esto pueda parecer relativamente peculiar, es importante destacar que Michael Porter, en su aporte a la competitividad de las naciones, otorga un peso considerable al papel de los consumidores capaces de estimular a las empresas a mejorar sus productos, servicios y a incrementar sus innovaciones. Las empresas capacitadas para satisfacer consumidores exigentes a nivel doméstico, estarán probablemente en mejor posición para satisfacer también las necesidades de los consumidores foráneos. Ello da indicios para la relación entre protección del consumidor y la competitividad.

46. En contraposición a los efectos positivos descritos que tiene la protección del consumidor en el desarrollo, están los intereses legítimos de la aplicación inadecuada de la Ley, lo cual puede originar problemas burocráticos en el sector privado y un clima empresarial incierto. Sin embargo, estos intereses podrían ser resueltos de parte de los gobiernos y sobretodo no omitiendo la aplicación de leyes de protección del consumidor.

CAPITULO 1 : Determinación de las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia en Centroamérica¹⁵

1.1. Contexto económico

47. Se ha argumentado que una economía pequeña es una economía con soberanía independiente que puede solamente permitir un reducido número de competidores frente a sus industrias para hacer frente a la demanda y que se caracteriza por estructuras monopolísticas u oligopolísticas en la mayoría de sus industrias¹⁶. Algunas características propias de estas economías son, el número reducido de su población, la baja dispersión de la misma, el alto grado de apertura al comercio, los altos niveles de concentración industrial, las altas barreras a la entrada y los bajos niveles de producción. La persistencia de problemas estructurales puede conducir a la concentración de los mercados y a precios elevados. Ello incita a la necesidad de establecer una ley y política de competencia que contribuya a corregir las fallas del mercado así como también a permitir que operen los mecanismos estructurales y de comportamiento propios de aquel. La Ley de competencia contribuye entre otros a disciplinar los inversionistas extranjeros y fortalece el desarrollo. La Abogacía de la Competencia y el fortalecimiento institucional de las autoridades de competencia son necesarios para lograr la aceptabilidad y la eficiencia en la aplicación de legislación de competencia.

48. Las pequeñas economías ameritan un enfoque diferente en lo relativo a la adopción de una ley y política de competencia. En varios casos se ha argumentado que estas economías no requieren una ley de competencia ya que las importaciones se encargan de disciplinar las empresas en sus mercados concentrados. Al respecto cabe resaltar que, a pesar de la apertura económica, existe el sector de bienes no transables creado por barreras naturales o de mercado que podría traer consigo problemas de competencia muy serios por lo que se requiere establecer disciplinas.

49. Las pequeñas economías deberían en consecuencia adoptar una ley de competencia adecuada que les permita hacer frente a los acuerdos anticompetitivos, al abuso de posición de dominio además de contar con instrumentos flexibles de control de fusiones y no deberían existir límites en cuanto al alcance de la ley. Dada la importancia de las fusiones en el caso de estas economías, se considera que su prohibición traería efectos económicamente perversos y que, por tanto, las pequeñas economías deben adoptar una política de fusiones consistente en instrumentos flexibles aplicados caso por caso lo que les permita mitigar los problemas de la competencia y, a la vez, promover la eficiencia económica¹⁷

¹⁵ El concepto "Istmo Centroamericano" incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Algunos datos utilizados en este informe se refieren al concepto amplio de Istmo Centroamericano y no solamente Centro América. .

¹⁶ (Gal 2001:6).

¹⁷ Ver Khemani citado por GAL. Op. cit. At. Page 1457.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

50. Aparte de establecer leyes de competencia a la medida, la política de competencia en las pequeñas economías debe aplicar reglas estrictas con el fin de controlar los casos de poder de mercado de corte anticompetitivo. Adicionalmente, se considera que la teoría económica básica y las doctrinas que sirven de base para la política de competencia en el caso de economías de gran dimensión pueden también ser válidas para las pequeñas economías ya que algunas conductas son, en cualquier caso, contrarias al interés público sin importar la talla de la economía. Tal es el caso del abuso de posición que es generalmente más frecuente en el caso de economías pequeñas que en el caso de aquellas de gran dimensión, debido a los altos niveles de concentración industrial y las barreras a la entrada propias de las primeras.

51. La región centroamericana está integrada por cinco economías pequeñas de acuerdo a su población (Costa Rica: 4 millones, El Salvador: 6.5 millones, Honduras 7 millones, Guatemala 11.9 millones y Nicaragua 5.3 millones). Tal como se aprecia en el cuadro No. 1, in 2002, el PTB creció moderadamente en 2.3% y 3.0% in 2003 según cifras preliminares y estimadas respectivamente. A excepción de Nicaragua que experimentó un lento crecimiento, los demás países de Centroamérica registraron un crecimiento constante. Costa Rica experimentó el crecimiento más dinámico pasando de 2.8 % a niveles de 4.5. - 5. 0% de 2002 a 2003 (de acuerdo con cifras preliminares y estimadas respectivamente).

52. Es posible segmentar el análisis del comportamiento de las economías del Istmo centroamericano¹⁸ en tres períodos: pre-reforma (1980-1985), transición (1985-1990) y ajuste (1990 -) en el cual se llevaron a cabo reformas estructurales. En el período de los 90, se registró una tendencia acelerada en casi todos los países que luego comenzó a declinar progresivamente y desde el año 2000 se experimenta un crecimiento positivo. Dichas cifras aparecen en el cuadro No. 1 para los años 2000 y 2003 y en el Cuadro A-1 (1994 al 2003)

Cuadro 1: Centroamérica: evolución del PIB

(Variación anual real - %)				
	2000	2001	2002p	2003e
Centroamérica	3.1	1.9	2.3	3.1
Costa Rica	1.8	1.1	2.8	5.0
El Salvador	2.2	1.8	2.1	2.0
Guatemala	3.6	2.3	2.2	2.5
Honduras	5.7	2.6	2.5	3.0
Nicaragua	5.9	3.2	1.0	1.5

P: provisional; e: estimada

Fuente: CEPAL. Istmo centroamericano. Evolución económica durante 2002 y perspectivas para el 2003. Octubre, 2003.

53. A pesar del crecimiento del PIB en todos los países (a excepción de Nicaragua), se ha registrado un tendencia decreciente del PIB per capita, en casi todos los países, a excepción de Guatemala y El Salvador que experimentaron un crecimiento negativo. Ver Cuadro A- 2. El resultado del PIB per capita parece indicar que deben realizarse esfuerzos adicionales con el fin de lograr un mayor bienestar de la población.

54. En el lento desempeño económico de las economías centroamericanas han influido factores tales como la contracción del producto de la industria de la construcción (- 5.2% para el Istmo Centroamericano), el virtual estancamiento de la producción agrícola y el ritmo lento que caracteriza el crecimiento de la industria manufacturera en línea con el PIB.

55. Según estimaciones disponibles hasta la fecha de este informe¹⁹ se espera un crecimiento moderado para 2003 del conjunto de países centroamericanos (3.1 %, lo que significa una mejoría respecto al año anterior). Se han intensificado las exportaciones de la industria maquiladora y la recepción de remesas familiares se ha elevado considerablemente en varios países. Las mismas son principalmente enviadas por centroamericanos (principalmente Guatemala, Honduras y Nicaragua²⁰) radicados en los Estados Unidos. Dichas remesas continúan desempeñando un papel relevante tanto en términos agregados, al apuntalar la balanza de pagos y dar impulso al crecimiento económico, como por su aporte al consumo privado. En efecto, las remesas se han traducido en aportes en los campos financiero, fiscal y comercial.

¹⁸ En el informe se hacen algunas referencias a la noción ampliada de Istmo centroamericano que también incluye Panamá.

¹⁹ CEPAL Istmo Centroamericano. (2003).

²⁰ BID. (2003)

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

56. Se espera que la actividad productiva de los países de la región (a excepción de Nicaragua) sea más dinámica y que se registre una pronunciada expansión de la actividad económica de Costa Rica. La reactivación expresa en gran medida la recuperación gradual de la demanda externa que originó principalmente un incremento de las exportaciones de las empresas que operan bajo el régimen de zona franca, muy dinámico en el caso de los microprocesadores producidos por la planta INTEL de Costa Rica, además de la industria maquiladora del vestuario en los demás países. A ello se suma el sostenido ascenso de las remesas familiares y la recuperación de algunos servicios tales como el turismo. Se evidenció una cierta reanimación de la demanda interna, particularmente en Guatemala, bajo el impulso de la construcción, el transporte y el sector de energía eléctrica.

1.1.1. Situación económica y sectores claves de las economías centroamericanas.

57. La economía costarricense creció rápida y constantemente en la década de los 90 y registró una tasa de crecimiento promedio de 2.8% en 2002 y 5.0% en 2003, según cifras preliminares y estimadas respectivamente. Como reflejo de este sólido crecimiento se resalta la inversión (incluyendo inversiones INTEL), el impacto de las reformas estructurales – particularmente en materia de liberalización del comercio, la apertura del sector bancario al sector privado y la reforma del sistema de pensiones. Entre los factores que posibilitan el crecimiento se cuentan, la estabilidad política y la existencia de una relativa mano de obra calificada. Recientemente, la economía de Costa Rica se diversificó en forma resaltante. Por ejemplo, según cifras del 2002, el sector manufacturero contribuyó con 21.9% al PIB. Otros sectores claves fueron la agricultura (10.7%) y el sector comercio, restaurantes y hoteles (18.0%). El Cuadro A-3 refleja tal situación.

58. El Salvador registró un crecimiento del PIB constante entre los años 2000 al 2002. Desde el año 1989 el gobierno ha venido implementando medidas orientadas a fortalecer el sector privado y a incentivar la apertura económica. En los años recientes, la industria de la maquila ha constituido la actividad más dinámica de la economía. En julio de 2003 habían 250 plantas de maquila y las exportaciones de este rubro alcanzaron el 50% de las exportaciones totales de bienes²¹ En 2002, los sectores experimentaron altas tasas de crecimiento fueron, el manufacturero incluyendo las "maquilas" (23.7% del PIB), los servicios tales como comercio, restaurantes y hoteles (19.7% del PIB) y la agricultura (11.5% del PIN) a pesar de que experimentó una caída respecto al año 2000) Ver cuadro A-4.

59. Guatemala es la economía de mayor dimensión de la subregión centroamericana, su población asciende a 11.9 millones de habitantes. La tasa de crecimiento del PIB alcanzó el 2.2% y el 2.5 % en 2002 y en 2003, respectivamente. El país se orienta a la liberalización del comercio y la reforma del sector financiero. La actividad económica ha sido sostenida debido al sólido crecimiento en gastos de inversión y demanda foránea. Después de dos años de fuerte crecimiento en 1997 y 1998 atribuible a la inversión privada, el PIB se redujo lentamente (3.9% en 1999) y a pesar del incremento de ganancias por exportación, experimentó ligeramente una caída a 3.4% en el 2000, debido principalmente a las reducciones en el gasto público y privado. El impacto económico del Huracán Mitch (noviembre de 1998) en la infraestructura de la economía guatemalteca fue menos severo que otros países de la subregión centroamericana.

60. En Guatemala, basado en las cifras del 2002, el sector de agricultura contribuyó en 23% al PIB, el sector servicios (comercio, restaurante y hoteles) contribuyó en 24.8% al PIB. Mientras el comercio se mantiene como la principal actividad económica en Guatemala, contribuyendo aproximadamente un 25% del PIB, sectores como el turismo y las telecomunicaciones han experimentado un rápido crecimiento en años recientes. De acuerdo con estadísticas oficiales del Banco Central, el sector manufacturero representa el 13% del PIB. Este sector se compone principalmente de maquinarias de ensamblaje ligero y procesador de comidas confinado al mercado doméstico, Centroamérica y los mercados estadounidenses. Sin embargo, se considera que las estadísticas oficiales subestiman la actual importancia del sector de manufactura, debido a que no incluye la producción que toma lugar en las zonas francas. Ver cuadro A-5.

²¹ National Action Plan El Salvador (2003)

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

61. En el caso de Honduras, aún cuando indicadores de desarrollo han mejorado en años recientes, el huracán Mitch y las tormentas tropicales que golpearon el país en octubre de 1998 tuvieron impactos serios en la economía, afectando la infraestructura, producción y exportaciones. Desde el año 1995 al 2002, la tasa anual de crecimiento del PIB oscila desde 1.9 a 2.4% y esta estimado que llegara a fines de 2003 a 3.0% del PIB. Recientemente, la cuota del sector de agricultura en el PIB ha disminuido dramáticamente, descendiendo a 15.3% en el 2002. Lo anterior fue debido, principalmente a la poca importancia dorgada a cultivos como el café y el crecimiento del mercado manufacturero. Aunque la industria de la maquila ha crecido significativamente en años recientes, el sector agricultura continua siendo importante, en términos de la creación de puestos de trabajo, representando 36.6% de la población económicamente activa. En el año 2002, el sector servicios (comercio, restaurantes y hoteles) representó el 12.6% del PIB (Ver cuadro A-6). Programas para las reformas estructurales de la economía y la disciplina monetaria han sido los puntos más importantes de la política económica hondureña.

62. La economía nicaragüense ha registrado una mejoría en los últimos años a pesar de que los desastres naturales (Huracán Mitch, erupciones volcánicas, terremotos, maremotos y sequías) han afectado el país. La agricultura crece en importancia paulatinamente mientras que el peso relativo de otras fuentes de ingreso disminuye, especialmente el de las manufacturas. Naturalmente, esto afecta a la capacidad del país para competir en los mercados internacionales

63. Desde mediados de 1990, el gobierno nicaragüense inició una serie de reformas claves. Estas incluyeron medidas de liberalización de los mercados tales como la progresiva eliminación de barreras al comercio; la reestructuración de un sobredimensionado sector público que implicó un recorte del personal, el cierre de empresas públicas, una intensa política de privatizaciones en determinadas áreas como energía y telecomunicaciones y una reforma del sector financiero a través de la adopción de una moderna legislación, un sistema de pensiones integral y mejoras significativas en la gestión del gasto público. Todo ello ha traído efectos positivos en la economía además se ha incrementado el interés de los inversionistas extranjeros. El gobierno tiene una clara intención de recuperar posiciones a través del crecimiento económico y la atracción de IED.

64. En 2002, el crecimiento de PIB alcanzó 1% y en 2003, 1.5% de acuerdo con cifras preliminares y estimadas respectivamente (Ver cuadro No. 1 en el texto). El cuadro No.A -7 permite apreciar los sectores que contribuyen en mayor medida a la producción nacional, siendo éstos, el sector agropecuario, la construcción y el comercio, restaurantes y hoteles.

1.1.2. La apertura económica y comercial, la desregulación y la privatización.

65. Desde mediados de la década de los 80 y principalmente a lo largo de la década de los 90, los países centroamericanos han llevado a cabo una serie de reformas económicas, centradas en la apertura económica y comercial, la desregulación y la privatización de empresas

66. Los países de Centroamérica comparten rasgos comunes, aparte de ser economías pequeñas muy abiertas al comercio, su base exportadora es relativamente diversificada y el comercio se lleva a cabo con un número reducido de socios comerciales siendo Estados Unidos el más importante. En agosto de 1983, el gobierno estadounidense promulgó la Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (CEBRA, en inglés). La Ley otorga un tratamiento arancelario preferencial a la mayoría de los productos provenientes de los países de Centro América y del Caribe. Ello, inicialmente tenía una vigencia de doce años hasta el 30 de septiembre de 1995, plazo que fue extendido hasta el 2008 mediante la aprobación de la Ley de Comercio y Desarrollo (conocida como *NAFTA parity*), en octubre del 2000.

Los esfuerzos hacia una Unión Aduanera.

67. Como forma de liberar el comercio, en el ámbito de la integración económica centroamericana (comentada en detalle en el Capítulo 3 sobre la cooperación y las economías centroamericanas), se ha establecido un territorio aduanero común que persigue los objetivos que usualmente se propone un esquema de este tipo, es decir, el libre comercio de servicios, especialmente aquellos asociados al comercio de bienes; un arancel externo común y la administración aduanera común; un mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios, una política comercial externa común y una normativa comercial uniforme.

68. En la primera mitad de los años 90 la integración centroamericana logró avances significativos en la instauración de una unión aduanera. Sin embargo posteriormente, los países tomaron la decisión de adoptar calendarios individuales de desgravación arancelaria, con el objeto de hacerlos converger en un arancel externo común a fines de 2000, lo cual no se alcanzó en su totalidad.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

69. La política arancelaria está basada en los siguientes parámetros²²: 0%, para el caso de bienes de capital y materias primas no producidas en Centroamérica; 5%, para el caso de materias primas producidas en Centroamérica; 10%, para el caso de bienes intermedios producidos en Centroamérica y 15%, para el caso de bienes de consumo final. Existen excepciones para productos tales como textiles, confección, calzado, llantas y productos agropecuarios arancelados en la Ronda Uruguay.

70. En la práctica, persisten aún numerosos obstáculos a la libre circulación de mercancías lo que ha estimulado a los países a postergar la meta de la plena convergencia arancelaria hasta fines de 2005. Entre los obstáculos cabe señalar la aplicación de aranceles diferenciados por país para productos y las cláusulas de salvaguardia. Al respecto, de acuerdo con el Convenio Arancelario Centroamericano, éstas permiten aumentar o disminuir la tasa arancelaria por sobre el arancel acordado a nivel intraregional para un producto determinado, según lo requieran las circunstancias. Las cláusulas de salvaguardia que aplicaban a importaciones desde la subregión se han convertido recientemente en parte del arancel externo común.

71. En la Ronda de Uruguay, los países centroamericanos asumieron compromisos en materia de acceso a los mercados, consistente en desgravar y consolidar sus niveles arancelarios. Estos compromisos quedaron plasmados en Listas correspondientes Anexas al Artículo II del GATT de 1994, que se cumplirán durante el período de diez años (1995-2004), período de aplicación acordado para los países en desarrollo. Desde el punto de vista metodológico y tipo de productos, cada Lista de concesiones se dividió en dos grandes secciones: a) productos agropecuarios; y, b) Otros Productos.

72. En el caso del sector agropecuario, los países se comprometieron a reducir subsidios internos a la producción, a otorgar subvenciones a las exportaciones y a eliminar las barreras no arancelarias o convertir éstas en un equivalente arancelario y a su vez a la reducción de los niveles alcanzados por estos equivalentes. En virtud de que los niveles alcanzados por los equivalentes eran muy elevados, se comprometieron a garantizar las condiciones de acceso para estas mercancías mediante los denominados "contingentes arancelarios

73. En general, las concesiones otorgadas en la Ronda de Uruguay quedaron establecidas en las Listas²³, que se pueden apreciar en el Cuadro No. 2

Cuadro No. 2 Concesiones otorgadas en la Ronda Uruguay por países centroamericanos		
PAIS	PRODUCTOS AGRICOLAS	OTROS PRODUCTOS
Costa Rica	Consolidará el techo arancelario de los productos agrícolas, en 10 años (1995-2004), a un tipo máximo de 45 % <i>ad valorem</i> , a partir de un tipo básico de 55 %, con las excepciones de los negociados en la adhesión, que están contenidas en la Lista LXXXV.	El techo de los demás productos los consolida, en el mismo período, a un nivel máximo de 45 % <i>ad valorem</i> .
El Salvador	Ratifica el techo general consolidado en la adhesión, vigente desde el 31/12/93 de 40 % <i>ad valorem</i> , con las excepciones contenidas en la Lista No. LXXXVII	Idem
Guatemala	Consolidará, al finalizar el período de aplicación del Acuerdo, un techo de 40 % <i>ad valorem</i> , partiendo de un nivel básico de 45 %, con las excepciones contenidas en la Lista LXXXVIII.	Ratifica el techo de 45 % <i>ad valorem</i> negociado en la adhesión, con las excepciones de los Capítulos 50 al 64 del SAC, cuyo nivel consolidado es del 50 por ciento <i>ad valorem</i> y las excepciones de la Lista LXXXVIII.
Honduras *	Consolidó un techo general de 35 % <i>ad valorem</i> , efectivo a partir de la adhesión.	Idem
Nicaragua	Consolidó un techo de 60 % <i>ad valorem</i> , vigente desde el 1/1/95, con el compromiso de reducirlo a 40 % durante el período de aplicación, con las excepciones contenidas en la Lista XXIX.	Consolidó un techo general de 60% <i>ad valorem</i> , efectivo a partir del 1/1/95, con el compromiso de reducirlo a un tipo máximo de 40 % <i>ad valorem</i> , efectivo a partir del 1/1/99.

Fuente: SIECA a partir de la Lista de cada país anexa al Artículo II del GATT de 1994.

*Los compromisos de Honduras, son resultado de las negociaciones de adhesión al GATT y no de Ronda Uruguay

74. La apertura de las economías centroamericanas también se evidencia en la eliminación o simplificación de otras medidas relacionadas con los aranceles que afectan a las importaciones, como son los contingentes arancelarios, los aranceles estacionales y los regímenes especiales.

²² SIECA. Estado de situación de la Integración económica centroamericana hasta octubre de 2003. Centroamérica, 2003

²³ SIECA.Op. Cit.

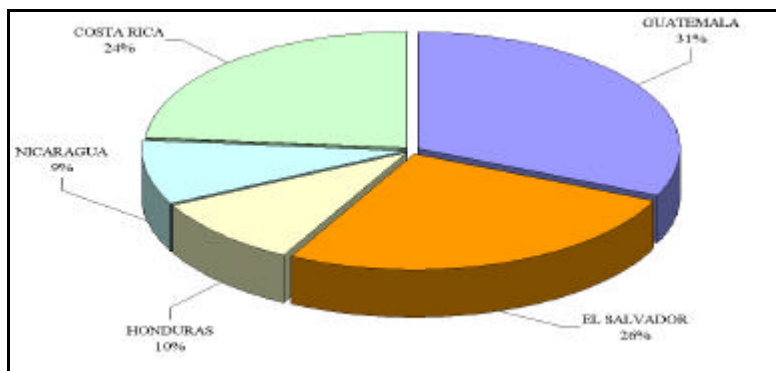
NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

75. Solamente Costa Rica, Guatemala y Nicaragua aún aplican contingentes arancelarios respecto de algunos productos agropecuarios, sea porque ocupan un lugar importante en la canasta de alimentos básicos de la población o porque están expuestos a una competencia externa intensa (carnes de vacuno y de aves de corral, el trigo, el maíz, el azúcar, el arroz, el aceite, la leche y los frijoles). Ninguno de los cinco países aplica aranceles estacionales, mientras que los regímenes especiales que implican rebaja o exención de aranceles se aplican a la importación de insumos y bienes de capital para industrias de exportación y para la producción en zonas francas. En cuanto a las medidas de control cuantitativo, ninguno de los cinco países miembros aplica licencias automáticas ni cuotas a la importación. Las licencias no automáticas pueden ser invocadas en el caso de cuatro productos aún no sujetos al régimen de libre comercio centroamericano, a saber, el azúcar, el trigo, la harina de trigo y el alcohol etílico.

76. Si se considera el período 1999-2002, el comercio intrarregional entre países de la Centroamérica creció 17% y en 2003 se produjo un leve crecimiento. Los mayores vendedores de la región fueron Guatemala (31%), El Salvador (26%) y Costa Rica (24%), esto se puede apreciar en el gráfico No. 1

Gráfico 1: Exportaciones Intrarregionales (%)

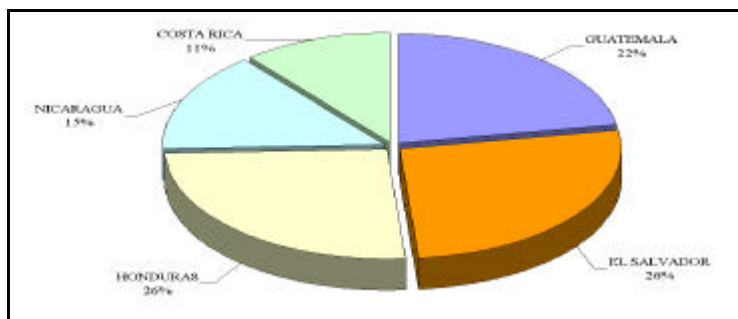
1999- 2002



Fuente: SIECA, Dirección General de Tecnologías de Información.

77. Se ha registrado una tendencia creciente en el comercio intrarregional a partir de la firma del Protocolo de Tegucigalpa que dio origen al Sistema de Integración Centroamericano (SICA) en 1992. En cuanto a la participación de los países en los flujos comerciales intrazonales, cabe destacar que la participación de El Salvador tanto en las exportaciones como en las importaciones alcanzan un 26% (Ver Gráficos No.1 y No. 2 respectivamente). Honduras y Nicaragua son las economías que menos venden en la región, aunque participan en el total de importaciones con un porcentaje de 26% y 15%, respectivamente. Por su parte, Guatemala el exportador más importante de la subregión con un 31.6% y Costa Rica, exporta 24% e importa el 11%.

Gráfico 2: Importaciones intrarregionales(%)



Fuente: SIECA, Dirección General de Tecnologías de Información

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

78. En Centroamérica todos los productos originarios gozan del libre comercio, con excepción de la lista de productos incluidos en el Anexo "A" del Tratado General de Integración Económica Centroamericana²⁴. Sin embargo, el comercio de algunos productos (Café sin tostar, Azúcar de Caña, etc.) se encuentra sujeto a restricción común a los cinco países y el de otros productos (café tostado, alcohol etílico y derivados del petróleo) se encuentra sujeto a restricciones bilaterales.

1.2. Necesidad de desarrollar una abogacía de la competencia en los distintos entes reguladores

79. Las reformas económicas de los países centroamericanos no han estado acompañadas en todos los casos por cambios legales e institucionales capaces de promover la competencia y evitar el abuso de poder de mercado especialmente por parte de grandes empresas.

80. Costa Rica es el único país que cuenta con un marco legal e institucional de competencia mientras que los demás países están todavía en la fase de discusión de anteproyectos de Ley. Sin embargo, todos los países centroamericanos cuentan con legislaciones, por ejemplo las sectoriales, que hacen referencia al tema de competencia. El cuadro A-8 presenta el detalle de estas legislaciones.

81. Al analizar el contexto legal e institucional de la competencia en países de Centroamérica, conviene examinar experiencia privatizadora en los sectores eléctricos y de comunicaciones en los que la mayoría de los países de la región introdujeron competencia en aquellos segmentos en que ello era posible. Asimismo en muchos casos, se atribuyen funciones propias de una autoridad de competencia a reguladores sectoriales, pero no existe una abogacía de la competencia como tal.

82. Un aspecto que se planteará a estos países en caso de establecer Leyes de Competencia es el de asegurar la adecuada coordinación entre los distintos entes reguladores.²⁵

1.2.1. Costa Rica

83. Costa Rica es el único país de Centroamérica que ha desarrollado su régimen de promoción de la competencia. El país ha adoptado una posición moderada en cuanto a la privatización de servicios de utilidad pública.

84. Las condiciones de regulación de la competencia están respaldadas por el artículo 46 de la constitución vigente, que prohíben los monopolios de carácter particular y las prácticas que "restrinjan la libertad del comercio, la agricultura o la industria". Este artículo también protege el derecho de los consumidores y apoya a los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos.

85. En materia de regulación y privatización, se ha avanzado lentamente y actualmente los seguros, las telecomunicaciones y la distribución de la energía eléctrica, el agua, la producción e importación de combustibles, así como la destilación de alcohol, siguen perteneciendo al Estado. De hecho, el traspaso de servicios que proveen grandes monopolios del sector público al sector privado ha enfrentado fuerte resistencia entre grupos de la sociedad civil, como los sindicatos, por ejemplo. Así, el Instituto Costarricense de Energía (ICE) sigue siendo un monopolio estatal de energía y telecomunicaciones, que junto con la empresa estatal de seguros (también un monopolio) y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), constituyen el núcleo del sector público proveedor de bienes y servicios.

²⁴ SIECA. Op. Cit.

²⁵ Véase Ley Modelo de Competencia de la UNCTAD (versión revisada) Nuevo capítulo sobre la relación entre autoridades de competencia y entes regulatorios incluyendo reguladores sectoriales. Geneva, 2003.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

86. En Costa Rica ha habido un proceso de centralización en un solo ente, el cual ocurrió lentamente. En 1996, el hasta ese entonces Organismo Regulador del Suministro Eléctrico se transformó en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP²⁶), cuyos objetivos incluyen: armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestatarios de los servicios públicos; procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestatarios de los servicios públicos; fijar precios de los servicios, de acuerdo con los “costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad...”; supervisar que se cumplan los requisitos de cantidad, calidad y continuidad de los servicios públicos, velar por la protección del ambiente cuando se prestan los servicios regulados o se otorgan concesiones. Además, la ARESEP recibe quejas de los usuarios de los servicios públicos, las investiga y puede sancionar a la empresa en cuestión con el procedimiento administrativo previsto en la Ley de la Administración Pública. Finalmente, es atribución de la ARESEP otorgar concesiones para la generación privada de energía.

87. A pesar de estos esfuerzos y los importantes avances en materia de regulación, se enfrentan ciertos obstáculos tales como el hecho de que la jurisprudencia constitucional se haya vuelto más conservadora en los últimos años con relación a la libertad de comercio, lo que ha dificultado la aplicación de la Ley de Promoción de la Competencia. Un segundo problema es la falta de racionalización de las distintas regulaciones que emite la administración pública y la CNC no tiene capacidad para realizar una revisión exhaustiva y efectuar recomendaciones sobre todas las nuevas disposiciones del gobierno con el fin de evitar una sobrerregulación. También debe anotarse el papel de la Asamblea Legislativa, que puede, con la iniciativa de uno solo de sus miembros, paralizar una iniciativa de Ley. Hay que agregar que la Oficina de Simplificación de Trámites²⁷ es muy limitada en su alcance y que existe una necesidad no sólo de simplificar, sino de repensar las regulaciones que deben seguir existiendo.

88. En el sector de telecomunicaciones, la única empresa autorizada por la legislación costarricense a operar en el mercado de servicios telefónicos es el grupo Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) de propiedad estatal. Las tarifas que cobra el ICE por sus servicios son fijadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Al igual que varios países de la región, las bajas tarifas sobre las llamadas locales son subsidiadas mediante elevadas tarifas sobre el segmento de larga distancia internacional.

89. El sector de telecomunicaciones y el de energía pertenecen a un solo monopolio del sector público, el ICE. No obstante, durante los últimos años el ICE ha ganado mayor independencia administrativa y financiera. Tradicionalmente, el ICE debía financiar una serie de áreas del sector público que eran ajenas a sus actividades; ahora ha logrado mecanismos de licitación más expeditos, e incluso está exento de estos procesos en caso de que el monto de la compra sea pequeño, además de que maneja más libremente sus ingresos con propósito de inversiones.

90. A fin de complementar la generación de energía eléctrica del ICE con generación privada, en 1990 se aprobó una Ley (No 7200) que permitía que el sector privado generara hasta el 15% del total de energía eléctrica en el país y en 1995 una nueva Ley (No 7588) amplió la potencial participación del sector privado a 30% del total de generación. La diferencia central entre ambas Leyes es que en la primera las empresas privadas no tenían que competir para poder venderle electricidad al ICE, pero con la segunda las empresas deben someterse a licitación.

²⁶ Los servicios públicos regulados por la ARESEP incluyen energía eléctrica en las etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización; servicios de telecomunicaciones; suministro de servicios de acueductos y alcantarillado; suministro de combustibles derivados de hidrocarburos; riego y avenamiento; transporte público, salvo el aéreo; servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales; transporte de carga por ferrocarril; recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales.

²⁷ Creada entre los años 1998-2001, a través de la cual se ha hecho un esfuerzo importante por modernizar el marco regulatorio.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

91. Es interesante destacar la estructura del mercado eléctrico en Costa Rica. El ICE sigue teniendo el monopolio de la transmisión de energía, mientras que en la generación existe más competencia. Sin embargo, el ICE ejerce un fuerte poder de mercado por estar integrado verticalmente hacia atrás (transmisión) y hacia delante (generación). Las 8 empresas distribuidoras de electricidad poseen una concesión dentro de un área específica, excepto el ICE que, de acuerdo con el Decreto 449, tiene la potestad de distribuir electricidad en todo el país. El ICE y la Comisión Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) son las dos empresas que dominan el mercado nacional, al cubrir el 79% de los abonados en el país y al ser responsables del 81% de las ventas totales de energía. Las cooperativas de electrificación rural y otras dos empresas venden el resto de la electricidad²⁸. Los cuadros 3 y 4 muestran algunos datos que resumen la regulación del mercado eléctrico en Costa Rica.

Cuadro 3

Costa Rica. Estructura de regulación en el mercado eléctrico

Costa Rica	
% de Part. Privada	
Generación	10
Transmisión	0
Distribución	0
C3	
Generación	100
Transmisión	100
Distribución	80

Cuadro 4

**Costa Rica: La regulación en el mercado eléctrico
Año 2000**

Atributos	
Autoridad regulatoria	Multisectorial
Independencia del regulador	si
Pass through de costos de generación a usuarios	
Rebalanceo de tarifas	No
Libre entrada	
Generación	No
Numero de Cías	
Generación	1 principal

Fuente: elaboración propia en base al artículo "Sustainability of Reform in Central America: Market Convergence and Regional Integration". Richard Tomiak and Jaime Millan. Infrastructure and Financial Markets Division. Inter-American Development Bank. 2001

92. En cuanto al sector de hidrocarburos y derivados del petróleo, el país cuenta con una empresa estatal refinadora monopolista —Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)— que maneja íntegramente la refinación, el almacenamiento, la importación y la distribución mayorista de derivados, mientras que el sector privado participa exclusivamente en la distribución minorista. Los precios de los derivados del petróleo son fijados por la ARESEP en todas las etapas de la cadena productiva hasta llegar al consumidor final. La gestión de la RECOPE se efectúa en un marco institucional estrecho que incluye la ARESEP y una serie de otras instituciones públicas y ello hace lento e ineficiente el proceso de decisiones estratégicas de la empresa, limitando así sus posibilidades de expansión y de asociación con empresas estratégicas del sector privado.

93. Uno de los problemas más grandes que existe para abrir el mercado de la gasolina es la existencia de un precio único para este producto, independientemente de la ubicación geográfica, lo que hace poco rentable la actividad.

94. La participación del sector privado en este sector se limita a la distribución de gasolina a nivel minorista en estaciones de servicio y ésta es la única instancia en la que operan las empresas multinacionales del ramo (principalmente Shell, Texaco y Elf) junto con empresas nacionales.

95. En materia de gas licuado, la distribución minorista también está a cargo del sector privado a través de seis compañías. La competencia está limitada por el hecho de que el precio final es fijado por la ARESEP y debido a que cada distribuidor opera con envases distintos que requieren válvulas diferentes para ser llenadas, lo que obliga a los clientes a permanecer atados a un solo distribuidor.

²⁸ Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

1.2.2. El Salvador

96. El Salvador no cuenta con una Ley y política de competencia. Si bien la discusión de la Ley de competencia se remonta a principios de los noventa, no ha sido hasta los últimos años que el debate ha resurgido, con más fuerza, contemplándose entre otros el establecimiento de una Comisión de Fomento de la Competencia dentro de la Asamblea Legislativa que analiza los anteproyectos de Ley.

97. Existe un conjunto de normas vinculadas a la competencia económica que regulan la protección y defensa del consumidor y sectores como el de electricidad, hidrocarburos y telecomunicaciones, en los cuales actúan sus respectivos entes de supervisión y regulación. Por otra parte, los artículos 101, 102 y 110 de la Constitución Política de El Salvador favorecen la libertad política y establecen la prohibición de prácticas monopolísticas. Sin embargo, no existe ningún cuerpo normativo-legal que haga efectiva esa disposición constitucional. Adicionalmente, el Código Penal en el artículo 232 prevé sanciones sobre delitos relativos al mercado, la libre competencia y la protección al consumidor.

98. El proceso de reforma económica en El Salvador se inició con el saneamiento de algunos bancos y posteriormente con su venta. Luego continuó con la venta de hoteles, ingenios azucareros, zonas francas y la empresa de cemento del país, así como la liberalización del comercio exterior del café y del azúcar. En una segunda etapa del proceso se privatizó la mayor parte de los servicios públicos, incluyendo las empresas distribuidoras de energía eléctrica y telecomunicaciones.

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

100. Con objeto de insertar la economía en los mercados globales y contribuir a que sea más competitiva, se impulsaron en El Salvador una serie de reformas económicas y de regulación que comprendieron los procesos de desmonopolización de servicios de utilidad pública producidos por empresas estatales, especialmente en los sectores de energía y telecomunicaciones. En general, se sostiene que la reforma no estuvo acompañada de un proceso dinámico y sistemático de creación y fortalecimiento de las instituciones encargadas de su supervisión y vigilancia ni de la formación de recursos humanos capacitados en el desempeño de estas actividades. Por ello, algunos de los sectores privatizados no cuentan en la actualidad con suficiente competencia efectiva y sus respectivas instituciones de supervisión y vigilancia se han debilitado con el tiempo o no han cumplido con la misión encomendada.

101. En materia de telecomunicaciones, la reforma del sector está amparada por la Ley de Telecomunicaciones de noviembre de 1997 y la Ley de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) como entidad de regulación responsable del sector. Con estos dos instrumentos se realizó el proceso de privatización de la empresa estatal Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). El objetivo ha sido crear un nuevo marco normativo para el sector y explotar el espectro radioeléctrico con precios y condiciones entre operadores negociados libremente.

102. Al igual que en otros países centroamericanos, el sector de telecomunicaciones de El Salvador ha sido privatizado con una activa participación de las empresas, además se adoptaron políticas concentradas en la venta de los operadores públicos de teléfonos. En el sector persisten problemas de competencia y pareciera necesario incrementar la participación del sector privado y desarrollar una regulación y supervisión independiente y autónoma.

103. En el sector energético, el mercado mayorista (MM) es el principal instrumento de asignación de la producción de energía entre los generadores y los consumidores, de acuerdo con el modelo adoptado por El Salvador, Guatemala y Panamá. El modelo general consiste en la separación de la producción, transporte y distribución de la energía, en la apertura de los sistemas de transmisión y en la introducción de competencia en los mercados de producción y gran consumo de electricidad.

104. En un estudio de la CEPAL²⁹ se señala que El Salvador es el único país que contempla la competencia en el nivel minorista y solamente en Guatemala y El Salvador está permitida la participación de los comercializadores y de los agentes intermediarios que compiten en el mercado de energía que producen los generadores. Todo esto determina que los distribuidores y grandes consumidores puedan comprar directamente a los productores y a los comercializadores.

²⁹ Hernandez, R. y C. Schatan (2001) "Políticas de Competencia y Regulación en el Itsmo Centroamericano", CEPAL, Sede Subregional Mexico.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

105. En el nivel institucional, la administración del MM en el país es responsabilidad de la Unidad de Transacciones (UT), la cual como empresa privada opera el sistema de transmisión, mantiene su seguridad y garantiza la calidad mínima de los servicios y suministros.

106. El mercado eléctrico salvadoreño está compuesto por tres empresas generadoras: la Compañía Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), Nejapa Power (subsidiaria de Coastal) y Duke Energy International, que generan el 93% de la producción nacional; entre 5% y 6% se importa de Guatemala y el 1% restante proviene de minicentrales hidroeléctricas. El mercado se caracteriza por una alta concentración ya sea que se incluya o no la producción de Nejapa Power dentro de la oferta de la CEL. La empresa Duke, en cambio, tuvo casi 13% de participación en 2000 y logró influir en el despacho hidroeléctrico de las centrales de la CEL.

107. Se ha determinado que en el segmento de producción de electricidad en El Salvador existe una condición de duopolio de poca competencia con una clara posición dominante de la CEL y de Duke. En cuanto al segmento de distribución, actualmente existen cinco empresas que operan con mercados segmentados, en los cuales la mayoría de los usuarios individuales tienen pocas posibilidades de seleccionar a un proveedor específico. La tendencia actual revela la creación de concentraciones y fusiones.

108. Cuadro 5 y 6 muestran algunos datos que caracterizan la regulación del mercado eléctrico en El Salvador.

Cuadro 5

El Salvador: estructura de Propiedad del mercado eléctrico

Año 2000

El Salvador	
% de Part. Privada	
Generación	40
Transmisión	0
Distribución	100
C3	
Generación	70
Transmisión	100
Distribución	100

Cuadro 6

El Salvador: regulación del sector eléctrico

Atributos	
Autoridad regulatoria	Multisectorial
Independencia del regulador	No
Pass through de costos de generación a usuarios	Prom. Cuatrimestral de los precios spot
Rebalanceo de tarifas	No, se mantiene subsidios
Libre entrada	
Generación	Si
Numero de Cías Generación	3+ Importaciones

Fuente: elaboración propia en base al artículo "Sustainability of Reform in Central America: Market Convergence and Regional Integration". Richard Tomiak and Jaime Millan. Infrastructure and Financial Markets Division. Inter-American Development Bank. 2001

109. En cuando a la industria petrolera, la misma está regulada por el Ministerio de Economía del país y el subsector de hidrocarburos por la Dirección de Hidrocarburos y Minas (DHM) que funciona desde 1992 con el fin de realizar las funciones de regulación, fiscalización y control de las operaciones de descarga de petróleo y derivados, así como la supervisión de la cantidad y la calidad de éstos en toda la cadena de abastecimiento. Asimismo, calcula los precios de paridad de importación y supervisa los precios al consumidor, además de que establece los precios máximos de facturación de gas licuado de referencia para los combustibles. La DHM fomenta la inversión privada extranjera y nacional en el subsector hidrocarburos y el sector minero del país, al tiempo que regula y controla el adecuado y permanente abastecimiento de hidrocarburos en el mercado interno.

110. Por el lado de la refinación existe la Refinería Petrolera Acajutla, S. A. (RASA), cuya propiedad es compartida por Esso y Shell y absorbe un poco más del 65% del mercado, en tanto que Texaco participa casi en 15% del mercado.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

111. En la cuestión relativa a las Leyes sectoriales, que regulan la competencia en sus mercados, se estableció que éstas deben ejercer 'temporalmente' el rol de autoridad de competencia, en tanto no exista una autoridad nacional de competencia per se. Al momento de la adopción e implementación de una Autoridad de Competencia, la misma deberá de ser el único regulador de la competencia en los diferentes mercados, pudiendo o debiendo tomar en consideración, la opinión de los entes reguladores de cada mercado durante la tramitación de los expedientes.³⁰

112. La necesidad de conferir funciones de competencia a reguladores se explica por la existencia de prácticas anticompetitivas en los mercados regulados, a partir de ciertas acusaciones no corroboradas en ciertos mercados regulados. Por ejemplo, en el mercado de energía eléctrica se han registrado acusaciones de acuerdos de fijación de precios entre empresas competidoras en el sector de generación eléctrica. La práctica monopolística absoluta identificada consiste en la fijación de precios de venta a los distribuidores. Las facultades para sancionar por prácticas anticompetitivas son bastante recientes, de tal forma que hasta la fecha no hay ninguna sanción de este tipo; sin embargo existen dos expedientes de investigación en contra del generador hidroeléctrico y en contra de uno térmico. El sector eléctrico esta regulado por la SIGET antes mencionada.. La Ley de electricidad (artículo 3, literales b) y g)) otorga al ente regulador, entre otras facultades, la de velar por la defensa de la competencia y sancionar las infracciones como el abuso de poder de mercado en la determinación de los precios de la electricidad, ordenar el cese de prácticas anticompetitivas, etc.³¹

113. En el mercado de telecomunicaciones se presentan situaciones de abuso de posición de dominio del operador de telefonía fija tales como crear obstáculos técnicos para la interconexión. De todos modos en el sector de Telecomunicaciones no ha habido ningún caso, sin embargo si existe una resolución (actualmente revisada por la Corte Suprema) en donde se les ordena a todos los operadores del servicio público de telefonía a congelar sus cargos de interconexión; e incumplimiento de esta resolución, una vez se encuentre vigente (si es aprobada por la Corte) construirá seguramente motivo para iniciar los primeros expedientes por estos conceptos. Las Telecomunicaciones están reguladas por un ente sectorial denominado Superintendencia General de Telecomunicaciones.³²

114. En este sector se prohíbe que los operadores de telecomunicaciones celebren cualquier tipo de acuerdos para fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o alquiler de sus servicios a terceros o a usuarios finales, así como a acuerdos de distribución de mercados. Asimismo, se prohíben los subsidios cruzados en aquellos servicios de telecomunicaciones que se presten en competencia con otros operadores, excepto en las situaciones transitorias expresamente contempladas por la Ley. Mientras no exista un organismo gubernamental que regule el ejercicio de las prácticas restrictivas a la competencia, la SIGET podrá limitar la participación de determinadas personas naturales o jurídicas en los procesos para el otorgamiento de concesiones de explotación del espectro radioeléctrico o limitar la transferencia del derecho de explotación de dichas concesiones, si demuestra que dicha participación o transferencia tiene el propósito de crear obstáculos a la entrada de empresas competidoras. Desgraciadamente las facultades arriba indicadas no son suficientes, debido a la falta de capacidad técnica para desarrollar una investigación formal del mercado relevante.³³

115. En cuanto al mercado de pensiones, éste estaba originalmente compuesto por 6 agentes económicos nacionales y extranjeros. Las fusiones llevadas a cabo por las Administradoras de Fondos de Pensiones extranjeras en sus países de origen han impactado el mercado salvadoreño, donde actualmente quedan 2 de las 6 administradoras que existían inicialmente. A pesar de estar regulado por la Superintendencia de Pensiones, la institución no tiene facultades para controlar la concentración económica de los agentes económicos que en ella participan.³⁴

³⁰ MUADI, Gabriel Arturo. EL SALVADOR. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de la Competencia. 28 noviembre de 2003. Párrafos 113 y 114.

³¹ Véase Anexo 6: "Cuadro de identificación de las Prácticas anticompetitivas en los mercados sectoriales ". En: MUADI, Gabriel Arturo. EL SALVADOR. Op. Cit. Página 40

³² Loc. Cit. Adicionalmente Párrafos 97 al 100.

³³ Loc. Cit.

³⁴ Loc. Cit.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

1.2.3. Guatemala

116. En Guatemala no existe en el país una legislación específica de competencia o antimonopolio. Un proyecto de Ley está en proceso de discusión y análisis en la Comisión de Economía y del Consumidor del Congreso. La constitución política guatemalteca favorece la libertad de comercio y obliga al Estado a impedir las prácticas que conlleven a una concentración de bienes. Asimismo, en el artículo 119 se refiere a la protección del consumidor y más adelante, en el 130, prohíbe los monopolios y los privilegios. Adicionalmente, se cuenta con un Código de Comercio, un Código Penal y una Ley de Protección al Consumidor. La prohibición de monopolios, cárteles y otras formas de monopolio están contempladas en el Código Penal y el tratamiento de fusiones, prohibición de monopolios y actos desleales están previstos en el Código de Comercio.

117. Entre las legislaciones relacionadas con la competencia, cabe destacar la Ley general de electricidad, la Ley general de telecomunicaciones, la Ley de comercialización de hidrocarburos, la Ley de propiedad intelectual, la Ley de inversión extranjera y la Ley de bancos.

118. En el plano institucional sobresale el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), instaurado en 1998 y coordinado por el Ministerio de Economía. En el contexto de este programa se han desarrollado investigaciones sobre algunos sectores de la economía tales como cemento, seguros, telecomunicaciones, azúcar e hidrocarburos. A partir de los informes elaborados sobre dichos sectores se concluyó en la necesidad de establecer una política de competencia que conduzca a estimular las prácticas competitivas.

119. Con el fin de atender asuntos de competencia, el Ministerio de Economía cuenta con un Viceministerio de Inversión y Competencia en el que opera la dirección de protección al consumidor, el sistema nacional de calidad, la dirección de competencia y la unidad de servicio al comercio y a la inversión.

120. En 1991 se inició el proceso de privatización y reforma económica en Guatemala, orientado a programas de desmonopolización que pretendían aportar mayor eficiencia a los mercados, atraer mayores flujos de inversión extranjera y financiar inversiones sociales en los sectores de salud y educación. En 1993 comenzó un proceso selectivo de venta de activos estatales de baja utilización y rendimiento con objeto de financiar programas de interés social y en 1998 concluyó la parte más importante del proceso con el programa de desincorporación de activos y privatización. Se privatizaron la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA) y las empresas distribuidoras del Instituto Nacional de Electrificación (INDE) y Telecomunicaciones de Guatemala (TELGUA). Asimismo, se completó el contrato administrativo con la empresa de correos y el de usufructo con la de ferrocarriles.

121. Como parte del programa de modernización y en seguimiento de la política de desincorporación, desconcentración y desregulación, se emprendieron reformas de los servicios públicos de telecomunicaciones, electricidad, aeropuertos, puertos y ferrocarriles y se implementaron cambios en el marco legal e institucional mediante la creación de entes reguladores y la desincorporación de activos a través de su venta, concesiones, contratos de uso y administrativos.

122. En materia de telecomunicaciones, en 1996 se inició el proceso de reforma del sector con el fin de volverlo más eficiente y elevar la calidad y cobertura de los servicios. La reforma consistió en la promulgación de la Ley general de telecomunicaciones³⁵ como instrumento jurídico por excelencia, la desincorporación de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL); la instauración de la superintendencia de comunicaciones (SIT) como el ente regulador y de supervisión; la creación y desarrollo del Fondo para el Desarrollo de la Telefonía (FONDETEL); el establecimiento de un nuevo esquema tarifario y la adopción de mecanismos de mercado como las subastas de frecuencias del espectro radioeléctrico.

123. Posteriormente se creó Telecomunicaciones de Guatemala, Sociedad Anónima (TELGUA, S.A.), la cual ingresó a este mercado con servicios de telefonía inalámbrica y presta servicio local y de larga distancia. En la actualidad, el mercado de las telecomunicaciones se ha abierto e incluye por ejemplo la empresa española Telefónica en el mercado PCS.

³⁵ El artículo 1 de la Ley general de telecomunicaciones establece que su objeto es "...apoyar y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, fomentar la competencia entre los distintos oferentes, del servicio de telecomunicaciones, estimular las inversiones en el sector, proteger los derechos de los usuarios y de las empresas proveedoras de servicios y apoyar el uso racional del espectro radioeléctrico...". Asimismo, se destaca que el elemento central de esta Ley se asocia con la libertad de competencia y con la creación de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT). Adicionalmente, la Ley incorpora enunciados sobre el libre establecimiento de los precios y el uso de las subastas para el espectro radioeléctrico

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

124. Con la venta de la empresa estatal de telecomunicaciones concluye con relativo éxito el proceso de reforma del sector, si se considera la cantidad de obstáculos legales y negociaciones políticas que debió enfrentar. La reforma se realizó sobre la base de los siguientes principios: 1) el reconocimiento de que no existe poder monopolístico en las telecomunicaciones y que la regulación requerida es mínima, de tal manera que la eficiencia económica provendría del movimiento libre de las fuerzas del mercado; 2) el acceso desagregado a todas las redes, lo cual minimiza o elimina el poder monopolístico; 3) la negociación entre las partes como medio idóneo de solución de conflictos; 4) la creación de mecanismos de arbitraje y 5) la inexistencia de subsidios cruzados entre los servicios.

125. También cabe recalcar que el marco legal actual es moderno y se diseñó con todos los elementos requeridos para abrir el sector a la competencia. Sin embargo, este objetivo no ha sido alcanzado plenamente y se requiere aún más competencia efectiva en el mercado de la telefonía local o fija. Por el lado de la telefonía móvil, existe más competencia entre COMCEL y TELGUA, S. A., aunque limitada. En definitiva entonces, si bien el objetivo es abrir el sector a la competencia, ésta todavía no se ha manifestado ya que TELGUA continúa siendo el operador dominante en el sector.

126. La Ley general de electricidad de 1996 contiene los elementos básicos para asegurar la libre generación, transmisión y distribución de electricidad, a la vez que crea la Comisión Nacional de Energía como el ente regulador. Asimismo, se genera el Mercado Mayorista (MM) y se establece que diferentes empresas se encarguen de la generación, la transmisión y la distribución.

127. Así, el Ministerio de Energía y Minas, la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) y el Mercado Mayorista conforman la estructura institucional del sector energía. El Ministerio de Energía y Minas desarrolla funciones normativas y de planificación; la CNEE fiscaliza el marco regulatorio y, al mismo tiempo, define normas técnicas y establece tarifas. Una deficiencia de este esquema se encuentra en el hecho de que el regulador reporta directamente al Ministerio de Energía, con lo cual el poder y la independencia en el accionar del regulador es débil, en un contexto en el que la participación del Estado en la generación continúa siendo elevada.

128. La Ley establece que los proyectos de generación, transmisión y distribución sean llevados a cabo por cualquier entidad privada (excepto en el caso que involucren recursos fiscales). Asimismo, establece el MM, el cual es en un mercado spot que define las bases para la fijación de los precios y las tarifas reguladas.

129. En Guatemala, al igual que en El Salvador y Panamá, el MM es el mecanismo básico de asignación de la producción de energía entre generadores y consumidores. La administración está a cargo del Administrador del Mercado Mayorista (AMM), que también está regulado por la Ley general de electricidad y por su propio reglamento. El AMM establece precios de mercado de corto plazo para las transferencias de potencia y energía; garantiza la seguridad y el abastecimiento de energía eléctrica, realiza el despacho o programación de la operación, la coordinación de la operación del Sistema Nacional Interconectado (SNI) y la administración de las transacciones comerciales del MM.

130. Los cuadros 7 y 8 presentan la inversión y la regulación en el mercado eléctrico.

Cuadro 7 Guatemala

Inversiones en el mercado eléctrico

1992-2002

	En Mill de US\$	Part
Productores Independientes	700	49.9
Transmisión	81	5.8
Distribución Privada	621	44.3
EGAS	520	83.7
DEORSA-DEOCSA	101	16.3
	1402	

Guatemala

Cuadro 8 Regulación en el mercado eléctrico

Guatemala	
Autoridad regulatoria	Sectorial
Independencia del regulador	no
Pass through de costos de generación a usuarios	Promedio de las compras por contrato y spot. Pronósticos anuales se ajustan cuatrimest.
Rebalanceo de tarifas	No, se mantiene subsidios
Libre entrada Generación	Si
Numero de Cías Generación	4

Fuente: elaboración propia en base al artículo "Sustainability of Reform in Central America: Market Convergence and Regional Integration". Richard Tomiak and Jaime Millan. Infrastructure and Financial Markets Division. Inter-American Development Bank. 2001

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

131. La reforma del sector a través de la Ley general de electricidad estableció las condiciones para promover la inversión privada, la libre competencia y la separación de las funciones de generación, transmisión y distribución. En un plazo de cinco años, Guatemala aumentó su capacidad generadora, logró abatir los racionamientos y se convirtió en exportadora de electricidad a El Salvador. El proceso de reforma en Guatemala se dio mediante la venta de las plantas generadoras de la EEGSA y otras empresas del área. El proceso es calificado por la mayor parte de analistas como exitoso y con un procedimiento claro de subasta que permitió la transparencia y la desincorporación de los activos del Estado. Actualmente, el mercado muestra rasgos claros de eficiencia económica, aplicación de la legislación, consolidación del aparato institucional y, principalmente, crecimiento de las inversiones, que han llegado a representar más del 50% del mercado de generación y más del 90% del mercado de distribución.

132. En general, en todo el segmento de producción se observa la participación de un número importante de agentes, lo que favorece la competencia; sin embargo, es relevante prestar atención a los contratos de compra venta de energía (PPA), que no cuentan con las condiciones para participar en el MM, por lo que se elevan los costos en el mercado regulado que se financian con mayores niveles de subsidios. Es decir, se deben analizar los términos bajo los cuales se negocian.³⁶

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

134. En conjunto, las tres empresas multinacionales (Texaco, a cargo de la refinación, Shell y Esso) participan con más del 78% de la importación y refinación de hidrocarburos líquidos. En el mercado de gas licuado de petróleo (GLP) existe un número amplio de importadores independientes e integrados verticalmente, los cuales participan con más del 50% del segmento.

135. En el plano de la regulación, la Ley de hidrocarburos y la Ley de comercialización de hidrocarburos y su respectivo reglamento establecen sanciones para aquellas prácticas que atenten contra la libre competencia. Mediante estas Leyes se busca la eficiencia económica y la promoción de la libre competencia para el mercado de petróleo y sus derivados.

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

1.2.4. Honduras

137. Si bien se han llevado a cabo una serie de reformas económicas que dieron una serie de resultados económicos positivos, el país continúa enfrentando problemas relacionados con condiciones de competencia inadecuadas. En el presente existe un Código de Comercio que data de 1950 y que rige los casos de prácticas monopolísticas entre empresas. Las demandas que surgen en este ámbito son competencia de los juzgados de lo civil o lo criminal, según sea el caso. Actualmente, se está trabajando en un proyecto de Ley en el marco del Programa Nacional de Competitividad.

138. La Ley de Protección al Consumidor de 1989 ha tenido un papel crucial para poner fin a muchos abusos sufridos por los consumidores en el mercado y frente a los cuales tenían muy pocas posibilidades de defenderse. Uno de los cambios necesarios es adecuar la Ley a la situación actual de desregulación, en la que el poder ejecutivo en la práctica ya no ejerce controles de precios. Se ha avanzado también en la administración de la justicia en materia de los derechos del consumidor. Los delitos en esta área se dividen en penales y administrativos. De hecho, con el fin de dar curso a estos procedimientos penales se creó la Fiscalía Especial del Consumidor en 1997, adscrita al Ministerio Público. Esta institución ha mejorado mucho la administración de la justicia en este campo.

³⁶ El MM opera con tres mecanismos básicos para la compraventa de electricidad: el Mercado a Término (MT) en el que se establecen contratos libremente pactados entre agentes o grandes usuarios; el Mercado de Oportunidad (MO) o mercado *spot*, para las transacciones de oportunidad de energía, con precios establecidos en forma horaria; y el Mercado de Desvíos de Potencia (MDP) para las transacciones de oportunidad de potencia, con un precio establecido mensualmente por el AMM.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

139. En cuanto a la participación del sector privado nacional y extranjero en la oferta de servicios públicos que tradicionalmente habían sido exclusivos del Estado, la Ley de Promoción de Desarrollo de Infraestructura y Obras Públicas (conocida como Ley de Concesiones) de 1998 define con claridad las condiciones para el otorgamiento de concesiones, licencias y permisos para la construcción, mantenimiento de obras, instalaciones y servicios públicos. La regulación de lo contemplado por esta Ley es responsabilidad de la Superintendencia de Concesiones y Licencias, reglamentada por la Contraloría de la República, donde está adscrita.

140. Existen otras Leyes que han coadyuvado a mejorar las condiciones de competencia de los mercados de especial interés para los inversionistas extranjeros. Por ejemplo, la Ley de Inversiones (junio de 1992), la Ley de Estímulo a la Producción, a la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano (No 131-98) de 1998 que, entre otras cosas, redujo significativamente el impuesto sobre la renta y el activo neto. La Ley de Reforma Tributaria de 1998, por su parte, hizo descender la tasa de impuesto sobre la renta de 42% a 27%, con lo cual quedó al mismo nivel de las demás naciones de la región. La Ley de Conciliación y Arbitraje, que sustituyó el procedimiento arbitral de 1906, abrió la posibilidad de que el Estado se sometiera a arbitraje con particulares. Por último, se discute actualmente una Ley de Simplificación Administrativa, cuyo propósito es eliminar trabas burocráticas del Código de Comercio para crear empresas.

141. En materia de privatización, el avance ha sido lento debido a la falta de un marco legal e institucional y a la divergencia de intereses de distintos sectores de la sociedad. Asimismo, la privatización de los servicios debía ir acompañada de una regulación adecuada para garantizar que los monopolios naturales transferidos al sector privado tuvieran un comportamiento cercano al que se supone en un mercado competitivo. En esta materia también ha habido un avance lento en el país. En general, se han desarrollado distintas formas de regular servicios públicos, desde entes técnicos autónomos hasta reguladores muy limitados, por intereses políticos del Estado. Aún falta dotar de autonomía a los entes reguladores.

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

143. Si bien los entes reguladores descritos en el párrafo precedente, tienen facultades para promover la competencia, solamente el ente regulador de las telecomunicaciones, ha desarrollado un marco regulatorio específico en este tema. La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) ha desarrollado un reglamento con el objeto de promover la competencia y sancionar aquellas conductas anticompetitivas en el mercado de las telecomunicaciones. La institución no cuenta con la experiencia y los medios técnicos necesarios de conformidad con las últimas prácticas internacionales, para poder sancionar aquellas conductas prohibidas por su marco regulatorio. Sin embargo, hasta la presente fecha no ha tenido ningún caso ya que se trata de un mercado monopolístico. En cuanto a la creación de un marco nacional de competencia, el ente regulador sostiene la posición de que el sector de las telecomunicaciones debe ser la encargada de promover la competencia y sancionar las violaciones a la Ley por ser ellos lo que conocen el mercado.

144. La competencia ha entrado lentamente en esta industria y ha empezado a hacerlo vía servicios de información y teléfonos celulares. La elaboración de la legislación de privatización de la telefonía ha sido un proceso muy lento, en parte debido a la fuerte oposición de los sindicatos. En 1995 se aprobó una nueva Ley de Telecomunicaciones que permitió desregular esta actividad y sentó las bases para su posterior privatización. Se estableció que el sector público conservaría 51% de la propiedad de la empresa. Sin embargo, este proceso ha enfrentado muchos escollos. Por su parte, el mercado para telefonía celular está abierto, pero no se ha licitado aún y los links siguen siendo muy elevados para esa telefonía. De todos modos ha experimentado una gran incremento en la cantidad de líneas en servicios.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

145. La política que ha adoptado el Gobierno hacia el sector energético es más conservadora que la desarrollada en El Salvador y Guatemala y más abierta que en el caso de Costa Rica. El sector público participa con 56.2% de la generación de la energía eléctrica y el resto lo provee el sector privado. En los cuadros 9 y 10 se muestran algunos datos que caracterizan la regulación del mercado eléctrico en El Salvador.

Cuadro 9 estructura de propiedad

Cuadro 10 Regulación en el mercado eléctrico

en el mercado eléctrico

Año 2000

		Atributos	
	Honduras	Autoridad regulatoria	Sectorial
% de Part. Privada		Independencia del regulador	no
Generación	60	Pass through de costos de generación a usuarios	Costo marginal de largo plazo
Transmisión	0		
Distribución	0		
<hr/>			
C3*		Rebalanceo de tarifas	No, se mantiene subsidios
Generación	90		
Transmisión	100	Libre entrada	
Distribución	100	Generación	Si
* Participación de mercado de las tres principales empresas		Numero de Cías	
		Generación	4 + Importaciones of

Fuente: elaboración propia en base al artículo "Sustainability Reform in Central America: Market Convergence and Regional Integration". Richard Tomiak and Jaime Millan. Infrastructure and Financial Markets Division. Inter-American Development Bank. 2001

146. En materia de hidrocarburos, Honduras no cuenta con una refinería propia, por lo cual debe importar la totalidad de ese producto. Los precios de los combustibles líquidos están completamente regulados en todas sus etapas de elaboración y la autoridad pertinente fija los precios a los importadores con base en una fórmula de paridad de importación. Se ha argumentado³⁷ que la situación de este mercado altamente regulado podría cambiar en Honduras si se aprueba la Ley de Comercialización de Hidrocarburos, en la que se elimina el control de precios y se establece un régimen de libertad que generaría espacio para un mercado competitivo. Dentro de esta misma Ley se contemplan aspectos relativos a la competencia. En efecto, el artículo 10 obliga a los proveedores a ofrecer sus productos sin discriminación y también prohíbe los cárteles, las prácticas monopolísticas o de oligopolios, la concertación de precios, el acaparamiento y otras acciones que limiten la competencia.

1.2.5. Nicaragua

147. En Nicaragua, no existe en la actualidad una Ley de competencia solamente un anteproyecto de Ley. Adicionalmente, los artículos 99, 104 y 105 de la Constitución Política se refieren a las prácticas anticompetitivas y a la necesidad de defender el concepto de eficiencia en la asignación de recursos y mayores beneficios al consumidor, garantizar la libertad de empresa y la igualdad de éstas ante la Ley y las políticas económicas del Estado. Existe una clara conciencia entre los agentes económicos y las autoridades nacionales sobre la imperiosa necesidad de elevar su productividad y competitividad; sin embargo, el papel de una Ley y una política de competencia no resulta tan evidente, se requiere mayor *lobby* a nivel nacional.

148. Nicaragua ha dado varios pasos hacia el establecimiento de una Ley de Competencia. Comenzando con asistencia técnica de la agencia de ayuda alemana GTZ para la transformación competitiva de la economía, uno de los objetivos era crear un marco de política de competencia. Se desarrolló un primer Anteproyecto de Ley reformándose en varias ocasiones siendo la última versión del año 2000.

149. Uno de las motivaciones para la creación de una Ley y autoridad de Competencia es la insistencia en que el Gobierno emprenda acciones tendentes a una mayor competencia en los mercados y/o evite las prácticas comerciales anticompetitivas.

³⁷ Políticas de competencia y desregulación en el Istmo Centroamericano. (proyecto BID/FOMIN/CEPAL, 2001).

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

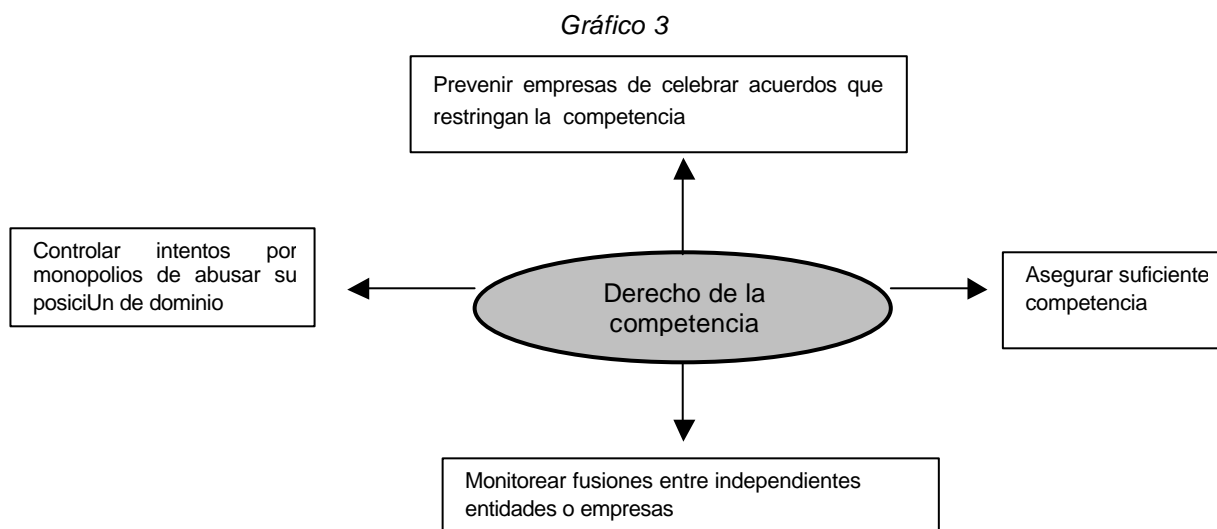
150. Nicaragua cuenta con Leyes sectoriales para los mercados de energía eléctrica, telecomunicaciones, hidrocarburos y mercados financieros. Algunas de las Leyes más importantes en esta materia son: la Ley de creación de la superintendencia de bancos y de otras instituciones financieras (No 125 del 10 de abril de 1991); la Ley general de telecomunicaciones y servicios postales (No 200 del 18 de agosto de 1995); la Ley de suministro de hidrocarburos y el capítulo VI sobre promoción de la competencia (No 277/6 de febrero de 1998); la Ley de la industria eléctrica (No 272 del 23 de abril de 1998) y la Ley de reforma a la Ley orgánica del Instituto Nicaragüense de Energía (INE) (No 271 del 1 de abril de 1998).
151. En materia institucional, se han logrado avances en los organismos de supervisión y regulación de las empresas estatales privatizadas. En 1998 se creó la Dirección General de Competencia y Transparencia de Mercados con el objetivo de promover la libre competencia, la eficacia y defender los derechos del consumidor en todos los mercados internos de bienes y servicios. Adicionalmente, cumple funciones de organización, dirección y supervisión de los sistemas nacionales de normalización y metrología y se compone de cuatro direcciones: la Dirección de Promoción de la Competencia y Desregulación, que desarrolla el marco regulatorio y acciones puntuales de competencia, la Dirección de Defensa del Consumidor, la Dirección de Tecnología, Normalización y Metrología y la Dirección de la Propiedad Intelectual, con actividades en marcas, patentes y derechos de autor.
152. La Dirección General de Competencia y Transparencia de Mercados tiene como fin proteger al consumidor, dotándolo de mecanismos de información que mejoren sus decisiones de compra y protejan su bienestar. En el presente, esta Dirección funciona como un cuerpo de asesoramiento técnico y no como una agencia de competencia. Recientemente se han impulsado importantes esfuerzos para reducir trámites innecesarios y promover mejores normativas gubernamentales, con algunos esfuerzos notables en materia de propiedad intelectual. Adicionalmente, se aprobó la ventanilla única para la industria de la construcción y un comité de trabajo para la creación de la ventanilla única de inversiones.
153. La ausencia de un marco de política de competencia afecta claramente de forma negativa el clima de inversiones y competitividad de Nicaragua, introduciendo incertidumbres políticas y económicas y fracasando en la eliminación de las distorsiones de mercado. Por consiguiente, sería deseable que el Gobierno creara dicho marco lo antes posible.
154. De acuerdo con algunos análisis, el actual Anteproyecto de Ley de Competencia en Nicaragua presenta las siguientes debilidades: (i) no contempla suficientemente la abogacía de la competencia, siendo por tanto necesario incluir un capítulo especial que indique los principios generales que deberán ser observados para la simplificación de trámites, el análisis económico o costo beneficio de Leyes, reglamentos, etc. y las facultades para promover la desregulación; (ii) establece autorizaciones administrativas previas a aquellas prácticas que restrinjan la rivalidad empresarial que pudieran tener efectos negativos sobre la libre competencia, es sumamente complicado y costoso de administrar por un organismo de competencia, pues supone el examen de prácticamente cualquier conducta empresarial que las empresas realizan; (iii) el control de las fusiones no se contempla por resultar sumamente costoso y exigente, tanto para las partes involucradas, como para el propio organismo de competencia. Al respecto, no resulta tan claro que el control de fusiones sea adecuado en una economía pequeña como la de Nicaragua, donde la concentración industrial tiende a ser elevada por razones naturales; (iv) no está claro si el ente tendrá autonomía.
155. Los procesos de privatización de las empresas estatales prestadoras de servicios públicos (energía, hidrocarburos, telecomunicaciones y acueductos y alcantarillados) propiciaron la creación de un marco regulatorio e institucional propio, con objeto de que las entidades privatizadas no pasaran a convertirse de monopolios estatales a monopolios privados.
156. En el período 1990-1995, 346 compañías de las 351 administradas por el holding estatal CORNAP (Corporación Nacional del Sector Público) fueron objeto de privatización o liquidadas. El proceso de privatización, en el que se registran atrasos, aún no ha terminado. En este contexto, el avance de las reformas estructurales ha sido más lento y en el proceso de privatización surgieron serias dificultades determinadas por diferentes complicaciones legales o administrativas.
157. En el sector de telecomunicaciones, el proceso de privatización de la compañía ENITEL prestadora de los servicios telefónicos en Nicaragua iniciado en la década de los 90 ha sido lento y han surgido serias dificultades determinadas por diferentes complicaciones legales o administrativas. Un grupo sueco en principio compró el 40% de las acciones de ENITEL y ha enfrentado problemas legales. En el año 1995 se crea el Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR) con el objeto de separar las funciones regulatorias de las funciones de operación concentradas en ENITEL.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

158. La falta de un marco único que regule la competencia ha sido sustituido en parte con disposiciones sectoriales que no alcanzan a ser un buen sustituto de una Ley de Competencia, tales como la Ley de Creación de la Superintendencia de Bancos y de otras Instituciones Financieras, Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales y la Ley de la Industria Eléctrica.

1.3. Necesidad de la implementación de una Ley y Política de competencia ante la presencia de prácticas presumiblemente anticompetitivas.

159. No existe un único modelo de política de competencia que traiga consigo una única ley de competencia. Pese a ello, la literatura sobre derecho de la competencia ha considerado la existencia de aspectos básicos que todo sistema debe contener y que incluyen las siguientes: (i) provisiones para prevenir las empresas de celebrar acuerdos que restrinjan la competencia, (ii) mecanismos de control de abuso de posición dominante de parte de empresas monopolísticas con poder de mercado, (iii) instrumentos que aseguren que exista competencia entre las empresas, (iv) monitoreo de fusiones y adquisiciones entre empresas independientes que establezcan concentraciones en el mercado o disminuyan la competitividad existente.³⁸ El gráfico No.3 resume el enfoque descrito el cual podría servir de referencia a los países centroamericanos que no cuentan con regímenes de competencia y examinan actualmente el sistema que deben adoptar.



160. En un intento de conocer la estructura actual de los mercados centroamericanos, de acuerdo con un estudio de la CEPAL³⁹ se identificaron tres sectores productivos cuyos mercados presentan evidentes distorsiones: el azúcar, el cemento y los fertilizantes. Dichos sectores están estrechamente vinculados con el mercado internacional ya que tienen una fuerte incidencia prácticamente en todos los consumidores de los países del Istmo y cuyas características representan un gran desafío para la política de competencia.

161. En el citado informe se argumenta que tales productos presentan una serie de rasgos comunes. Son productos básicos, homogéneos, con normas de calidad uniforme y utilizan tecnologías estandarizadas. Por lo general, tales rasgos facilitan la coordinación entre las empresas que producen los bienes. Además, como los costos transporte y almacenamiento son altos, las empresas tienen incentivos para repartirse los mercados geográficamente

³⁸ Véase: (i) WHISH, Richard. *Competencia Law* (Butterworths, 2001). Página 15. (ii) FUENTE, Carmen. *Competencia Policy in Latin America*. (Inter-American Development Bank, 2001). 18 páginas.

³⁹ Véase CEPAL (México)

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

162. En virtud de que la mayoría de los mercados centroamericanos no cuenta con Leyes de Defensa de la Competencia, se han detectado algunas prácticas comerciales que de existir dicha Ley y la autoridad de competencia podrían ser tratadas como anticompetitivas y eventualmente sancionadas por ésta. Este tipo de prácticas en general tienen efectos perjudiciales sobre los consumidores y sobre las empresas que en muchos casos tienen que pagar por sus insumos precios superiores a los competitivos.

163. Es así, que en el intento de realizar un análisis de las implicaciones que tendría una Ley de Competencia en caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se procedieron a examinar determinados aspectos claves en la verificación de las conductas presumiblemente anticompetitivas.

164. Dado que tales prácticas no podrían ser ilegales, ergo, anticompetitivas, se hace necesario analizar algunos indicios que podrían ser relevantes para el examen legal y/o económico de ciertas conductas. Algunos supuestos no corroborados por las misiones exploratorias realizadas en los países mencionados, deberán ser catalogados como simples indicios, o eventualmente supuestos de hecho.⁴⁰

165. En el caso por ejemplo de la existencia de barreras de entrada como factor para la evaluación completa de las condiciones de competencia es importante, que sean identificadas y reprimidas. Sin embargo, la identificación de prácticas presumiblemente anticompetitivas depende también de otros factores como la madurez del mercado, la posición de mercado de otros competidores, entre otros. Por ello, conviene remitirse únicamente a la formulación de indicios y/o supuestos de hecho atribuibles.

166. Ahora bien, como cuestión preliminar al análisis descrito en el párrafo precedente, es necesario tener en cuenta el contexto político al momento de la adopción de una Ley de competencia y la implementación de la autoridad correspondiente. Por ejemplo, asuntos tales como la percepción de una política de competencia en relación con la política industrial y los otros objetivos de desarrollo; los obstáculos que enfrentaría el sector productivo y empresarial y los costos e implicaciones de una posible Ley conforman los llamados temas de discusión proclives de poder constituir obstáculos importantes en la dación de una norma sobre competencia.

167. Como se puede percibir del cuadro 11, los obstáculos enfrentados de parte del sector productivo y empresarial para implementar la Ley de Competencia principalmente radican en que los agentes económicos carecen de una cultura de competencia, en el sentido de conocer cuales prácticas son objeto de tutela de una Ley de competencia, cuáles infracciones deben ser sancionadas y cómo serán sancionadas. Adicionalmente, debido a que no existe un núcleo de especialistas en economía y derecho, al principio se espera que exista mucha confusión al respecto. Finalmente, dado que la mayoría de los mercados de la economía está cartelizado, de alguna forma, ello generaría mucha oposición entre la sociedad.

⁴⁰ Es importante tener en cuenta la diferencia entre supuestos de hecho y/o indicios y los llamados factores pertinentes para la evaluación si ciertas conductas vulnera el proceso de la competencia. (Posición de mercado, posición de mercado de los competidores, posición del mercado del comprador, barreras a la entrada, madurez del mercado, nivel de comercio, naturaleza del producto, otros factores).

Cuadro No 11 Posibles implicaciones de una Ley y Política de Competencia en países que no las han adoptado

Temas de discusión/ Países:	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Política de Competencia y su vínculo con la Política Industrial y otros objetivos de Desarrollo	<p>Conocer el contenido de la nueva Ley y aquellos que estén operando actualmente al margen de la misma</p> <p>Requieren un tiempo prudencial para adaptar sus prácticas comerciales.</p>	<p>Disyuntiva entre diseñar una política de competencia que solamente incluya Abogacía de la Competencia o contar con una Ley Marco</p>	<p>Cultura de la competencia</p> <p>Cambio en la tradición de ejercer las actividades económicas</p>	<p>Beneficios, oportunidades de la Ley de competencia</p> <p>Posibles efectivos negativos en los sectores productivos, por falta de cultura de competencia.</p> <p>Ampliación de los planes y proyectos de fortalecimiento y desarrollo industrial, orientados a la innovación y desarrollo tecnológico, acorde con las políticas de comercio exterior y las empresas de los TLCs</p> <p>acelerar el proceso de mejora Regulatoria y simplificación administrativa, impulsar el clima de negocios y mejora de la competitividad empresarial.</p>
Obstáculos que enfrentaría el sector productivo y empresarial	<p>Escasez de recursos humanos calificados en el tema de la competencia</p> <p>Necesidad de aprender a competir en un mercado donde desaparecen privilegios</p> <p>Desconocimiento de cual será el papel del Estado.</p>	<p>Desconocimiento del alcance de la posible Ley de Competencia y las infracciones a ser sancionadas</p> <p>Escasez de especialistas en materia legal o económica</p> <p>Oposición de parte de los mercados "cartelizados"</p>	<p>Desconocimiento generalizado de las políticas de competencia.</p> <p>Falta de recurso humano calificado que los pueda asesorar.</p> <p>Rechazo de determinados sectores tradicionales a una Ley que ponga en riesgo su estabilidad empresarial.</p>	<p>Dada la costumbre persistente actualmente, en ciertos sectores industriales, la negativa de empresas a enfrentar un proceso de "descartelización" y de no implementación de otras prácticas monopolísticas.</p> <p>Falta de una cultura de competencia</p> <p>Duda sobre la nueva estructura institucional que liderará el tema.</p>
Costos e implicaciones de una posible Ley	<p>Consecuencias de tipo legal⁴¹ o repercusiones políticas⁴² o que la Ley de competencia sea utilizada como un instrumento más para proteger el mercado interno en contra de la inversión o competencia extranjera</p>	<p>Imposibilidad de abarcar todo tipo de denuncias por falta de una cultura de competencia.</p> <p>Uso indebido de vías alternativas (acciones de amparo por vía constitucional) que resultan en excesiva carga laboral de las Cortes</p>	<p><i>Ibidem</i> caso El Salvador.</p>	<p>Politización de la Ley, sectores opuestos pueden enfatizar la falta de desempleo, o falta de experiencia del sistema judicial, debido a que se puede prestar a interpretaciones no correctas de la misma.</p> <p>Al haber cambios forzados en los patrones de conductas monopolísticas hacia la libre competencia, algunas empresas se verán afectadas en sus utilidades, inculcando posibles desempleos Poco interés en cambio en sus conductas actuales.</p> <p>Enfrentamiento entre las Leyes sectoriales de monopolios regulados y la Ley de competencia., esto es, que la Agencia no logre dar respuestas a las expectativas de los sectores, en cuanto a la eficacia de la Política.</p>

Fuente: elaboración propia sobre la base de fuentes primarias proporcionadas por los coordinadores nacionales y consultores del Proyecto.

⁴¹ Impugnaciones de inconstitucionalidad en contra de la Ley. Impugnación de las resoluciones de la autoridad de competencia, posiblemente hasta la interposición de amparos.

⁴² Politización del tema, que se convierta la Ley de competencia en un instrumento a través del cual el Gobierno de turno persiga a sus opositores.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

168. La siguiente sección tiene por objetivo presentar la forma en que han sido identificadas las prácticas anticompetitivas en el caso de los países que aún no cuentan con legislación y autoridad de competencia. A tal fin se consultaron fuentes primarias en cada país a las que se les solicitó información (indicios, pruebas, hechos, los que fueran disponibles) sobre la presencia de prácticas anticompetitivas. Asimismo, se solicitó información acerca de la forma en que los organismos sectoriales han tratado las prácticas anticompetitivas que han enfrentado. De lo anterior se puede constatar la necesidad de contar con una Ley y autoridad de competencia, capaz de investigar y sancionar estas conductas.

1.3.1. El Salvador

169. El Salvador reconoce la necesidad de contar con una política de competencia que incluya al menos tres áreas fundamentales: la prohibición de acuerdos entre empresas, la prohibición del abuso de una posición dominante en el mercado y el control de las fusiones y adquisiciones. En el país se están haciendo esfuerzos por alcanzar estos objetivos y la existencia de varios anteproyectos de Ley de libre competencia refleja el grado de importancia que tiene la legislación y la política de competencia, que traería consigo, entre otros, incentivos para la inversión nacional y extranjera, una mejora del clima de negocios y una mayor eficiencia del aparato productivo en su conjunto.

170. De acuerdo a la misión exploratoria realizada a El Salvador como parte del proyecto al que se refiere este informe, se pudo apreciar que el grado de desarrollo en cuanto a la defensa e institucionalidad de la competencia, es muy poco o casi nulo. Ciertas instituciones, que tienen directa o indirecta relación con las políticas de competencia fueron creadas con fines específicos, sin ningún planteamiento estratégico capaz de ser eficaz en prevenir las siguientes prácticas que se mencionarán a continuación.⁴³

	Cuadro No 12 El Salvador : Indicios que constituirían prácticas anticompetitivas
Azúcar	Acuerdos de fijación de precios entre productores. Distribución de territorios entre productores. Integración vertical en la comercialización y distribución de azúcar.
Cerveza	Acuerdo regional de producción de cerveza. Acuerdo regional de distribución de cerveza. Integración vertical en la distribución de cerveza.
Cemento	Abuso de posición de dominio por parte del único agente en el mercado.
Combustibles líquidos	Fijación de precios entre empresas importadoras.
Comercio de Pequeña y Mediana Empresa	Precios predatorios entre competidores para sacar a sus rivales del mercado. Publicidad engañosa. Condiciones de compra y venta de materia prima. Fijación de cuotas para la venta de producto. Fijación de precios entre proveedores y distribuidoras

Fuente: Cuadro 8 modificada y ampliada) El Salvador: Resumen de Prácticas Comerciales Restrictivas que consolida la información del anexo 5 : "Cuadro de identificación de las Prácticas anticompetitivas en los mercados no regulados". En: MUADI, Gabriel Arturo. EL SALVADOR. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 28 Noviembre 2003. Página 23.

171. Del cuadro No. 12 se desprende que en el mercado del cemento, existen denuncias de abuso de posición de dominio por parte de este agente económico, las cuales no han sido corroboradas por falta de una regulación efectiva en el área de la competencia. Por ejemplo, el precio del quintal de cemento en El Salvador es de los más caros de la región; tiene una capacidad de producción entre 1.1 y 1.2 millones de toneladas métricas anuales y su importancia económica se desprende del hecho de que la producción de cemento representa alrededor del 1.0% del PIB en los últimos años.

⁴³ El proceso de identificación utilizado para demostrar la existencia de prácticas anticompetitivas en El Salvador comenzó por analizar aquellas Leyes o reglamentos que constituyan una barrera legal o que creen una barrera técnica para entrar al mercado. Estas barreras son directamente perjudiciales para cualquier agente económico, sea de origen doméstico como extranjero. La solución planteada fue de iniciar un proceso de desregulación o mediante la promulgación de una reforma económica que liberalice los mercados, verbigracia la distribución de hidrocarburos, importación de azúcar y el suministro de agua potable, entre otras barreras del mercado identificadas. Véase MUADI, Gabriel Arturo. EL SALVADOR. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 24 Noviembre 2003. Párrafos 108 y 109.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

172. Asimismo, en el mercado de azúcar existen diez ingenios que garantizan la producción nacional. Como evidencia de prácticas monopolísticas absolutas, en este mercado se observa la fijación de precios de venta entre los productores. El Estado no tiene facultades para imponer sanciones a estas prácticas.⁴⁴

173. En el mercado de cerveza existe un único productor a nivel nacional, el cual produce, distribuye e importa más de veinte marcas de cerveza. Existen evidencias no confirmadas de cártel en la distribución a nivel del territorio centroamericano. Se observa que pese a no existir arancel para la importación de cervezas de la región, no hay importaciones de cerveza entre los países.

174. En el mercado de los combustibles líquidos existen cuatro importadores, de los cuales tres son compañías multinacionales (Esso, Shell y Texaco) y una nacional (Puma). La práctica monopólica denunciada, no corroborada, es la fijación de precios entre empresas competidoras. No obstante ser supervisado por el Ministerio de Economía (Dirección de Hidrocarburos y Minas), la Ley no le otorga al ente centralizado facultades para sancionar conductas anticompetitivas. Cabe agregar que los comerciantes pertenecientes al sector de la pequeña y mediana empresa (MIPYME) se quejan de que sus actividades son objeto de abuso de dominio por parte de otros agentes económicos, que fijan precios, imponen cuotas, condicionan ventas e imponen precios predatorios.

175. Por lo expuesto, existe la necesidad de que éstas prácticas, de ser verificadas como anticompetitivas deben ser plenamente eliminadas del mercado a través de una política de competencia, basada en un marco regulatorio que prohíba las prácticas comerciales restrictivas y los abusos de posición de dominio. Dicha normativa debe establecer la obligación de notificación previa a la autoridad de competencia de las fusiones y adquisiciones que se den en el mercado salvadoreño, todo esto con el objeto de fortalecer el mercado interno.⁴⁵

176. Durante la misión exploratoria a El Salvador, se pudo constatar que existe concertación, por parte de los distintos actores de la sociedad salvadoreña, en cuanto a la necesidad de contar con una Ley de libre de competencia antes que finalice el mandato del presente gobierno. No obstante, se tiene constancia que no basta con la voluntad política consensuada para éxito de la implementación de políticas de competencia. Existe la necesidad de fortalecer ciertos aspectos vinculado a la falta de experiencia local de métodos de investigación de estructuras y comportamientos de mercados y también como resultado de la falta de experiencia de los entes reguladores en materia de competencia.⁴⁶

177. En ese sentido, existe la necesidad de establecer programas complementarios al momento de la promulgación de una Ley marco de competencia. En cuanto a la necesidad de contar con herramientas legales para el control de conductas. Por ejemplo, muchas conductas surgen de iniciativas legales que creyendo fomentar la actividad económica, a la larga se han convertido por si mismas en obstáculos al funcionamiento eficiente de los mercados. Entre estas restricciones legales se encuentran aquellas que conceden incentivos que no se justifican, leyes que regulan el funcionamiento de mercados que con el tiempo se han ido transformando y cuya regulación ya no es necesaria, leyes que innecesariamente fomentan la práctica monopolística, creando barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores a los mercados. La desregulación incompleta necesita un programa reforzado de abogacía de la competencia que someta a un examen completo la normativa legal en materia de mercados, que establezca la remoción de privilegios económicos y aquellas normas que permiten el funcionamiento de mercados monopolizados.⁴⁷

1.3.2. Guatemala

178. En Guatemala se discute actualmente el anteproyecto de Ley de la competencia. En tal sentido, a partir de la identificación de prácticas anticompetitivas descritas en el cuadro No 13 se reconoce la necesidad de una Ley de competencia capaz de tramitar y sancionar las supuestas conductas descritas a continuación

⁴⁴ Véase también Anexo 5: "Cuadro de identificación de las Prácticas anticompetitivas en los mercados no regulados". En: MUADI, Gabriel Arturo. EL SALVADOR. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 24 Noviembre 2003. Páginas 38 y 39

⁴⁵ Véase MUADI, Gabriel Arturo. EL SALVADOR. Op. Cit. Párrafos 111.

⁴⁶ Véase MUADI, Gabriel Arturo. EL SALVADOR. Op. Cit. Párrafo 115.

⁴⁷ Véase MUADI, Gabriel Arturo. EL SALVADOR. Op. Cit. Párrafos 116 y siguientes.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

Mercado	Cuadro No. 13 Guatemala: Indicios que constituirían prácticas anticompetitivas (2002-2003)
Cerveza	Hasta septiembre de 2003, Una sola empresa integración vertical. La cervecera tiene 8 marcas nacionales y 4 marcas importadas. Se calcula que el mercado de cerveza vale más de US\$400.0 millones al año, es decir el 1.7% del PIB. Sin embargo, en septiembre de 2003 entro una nueva productora de cerveza al mercado nacional, con una capacidad de producción de 1.1 millones de hectolitros al año. La cervecera entrante tiene una sola marca y no está distribuyendo cerveza importada. La cervecera incumbente ha renovado su planta de producción para llevarla a una capacidad de 3.0 millones de hectolitros por año. Una tercera cervecera está por entrar al mercado, con producción de una marca nacional y distribución de una marca extranjera. Antes de la entrada de las cerveceras nuevas, la cervecera incumbente controlaba el 95% del mercado
Cemento	Existe una sola empresa productora de cemento, en 1999 produjo 1.9 millones de toneladas métricas. Existe una empresa importadora de cemento de México. La producción de cemento representa un estimado de 1.1% del PIB para el 2002. Actualmente existe una sola planta productora de cemento, pero pronto entrará en operaciones una cementera entrante con una capacidad para producir 13 millones de quintales de cemento, aproximadamente 0.7Millones de toneladas métricas; la capacidad de la cementera incumbente es de aproximadamente 3.2 millones de toneladas métricas al año.
Azúcar	La distribución de azúcar en el mercado interno, se realiza por medio de una empresa distribuidora, la cual fija el precio y los lugares de distribución al por mayor. Esta empresa concentra la producción de 17 ingenios los cuales utilizan 4 marcas para su comercialización...
Mercado de frijol	Existe una alta concentración del mercado de frijol enlatado, una empresa concentra más del 75% del mercado

Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes Primarias: Cuadro sobre una breve descripción de prácticas anticompetitivas 'realizadas' en los años 2002-2003. Enviado por Edgar Reyes. Noviembre 2003.

179. Tal como se desprende del cuadro No 13., tanto en el mercado de la cerveza como en el caso del cemento, se pueden identificar la presencia de prácticas monopolísticas absolutas entendiéndose éstas como las que serían sancionadas de pleno derecho en el supuesto en que exista una Ley de Competencia en el país. De igual manera, en el año 2002 se identificaron prácticas monopolísticas relativas en la distribución del azúcar en el cual existe una sola empresa distribuidora que fija el precio y concentra la producción de 17 Ingenios azucareros. Asimismo, se puede apreciar que el mercado del frijol está altamente concentrado (un sola empresa abarca el 75 % del mercado)

1.3.3. Honduras

180. En Honduras, las instituciones, que tienen directa o indirecta relación con las políticas de competencia, no tienen experiencia ni los medios técnicos legales para promover y defender la competencia en el mercado y en los sectores regulados.⁴⁸

Mercado	Cuadro No. 14 HONDURAS : Indicios que constituirían prácticas anticompetitivas (1999-2003)
Azúcar	Acuerdos de fijación de precios entre productores. Distribución de territorios entre productores. Integración vertical en la comercialización y distribución de azúcar.
Cerveza	Acuerdo regional de producción de cerveza. Acuerdo regional de distribución de cerveza. Integración vertical en la distribución de cerveza.
Hidrocarburos	Fijación de precios entre empresas importadoras .
Cemento	Abusos de posición de dominio.

Fuente: Cuadro 4 (Modificada) Honduras: Resumen de Prácticas Comerciales Restrictivas que consolida la información del anexo 5: "Cuadro de identificación de las Prácticas anticompetitivas en los mercados no regulados". En: MUADI, Gabriel Arturo. HONDURAS. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 24 Noviembre 2003. Página 22.

181. En el mercado del Azúcar, por ejemplo, se consolidó la información que el representante de la Asociación Nacional de Azucareros de Honduras manifestó que efectivamente los 7 ingenios azucareros están organizados para poder competir a nivel internacional y tener un mejor acceso al mercado estadounidense, principal destino de las exportaciones del país. Para poder ser competitivos los productores nacionales y regionales de azúcar tienen un pacto expreso de no exportar azúcar a los países vecinos y así mantener su posición de dominio en sus mercados respectivamente.

⁴⁸ Véase MUADI, Gabriel Arturo. HONDURAS. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 24 Noviembre 2003. Párrafo 118.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

182. En el mercado del azúcar existen barreras de entrada, como lo son la comercialización y la distribución del producto. Los 7 ingenios que operan en el país distribuyen y comercializan sus productos a través de la misma empresa distribuidora, lo cual tiene una incidencia en la determinación del precio a nivel nacional, así como sobre las cuotas de producción.⁴⁹

183. En este mismo mercado existe otra barrera de entrada que establece límites al acceso al mercado internacional con precios rentables. En efecto, en virtud del oferta a nivel mundial, para poder ingresar se necesita lograr ingresar a las cuotas que asigna Estados Unidos a los azucareros a nivel regional.⁵⁰

184. En el mercado de combustibles líquidos en Honduras hay cinco importadores entre nacionales, multinacionales y grandes y pequeñas locales. En este mercado existen acusaciones no corroboradas de acuerdos de fijación de precios entre empresas competidoras, debido a que el 50% de la importación de hidrocarburos al país los consume el sector industrial y el otro 50% lo consumen las estaciones de servicio. Dentro de las barreras que existen a la entrada, el obstáculo más importante para entrar a este mercado es la inversión requerida para poder participar en él. También el tamaño de mercado impide que se perciban los beneficios de las economías de escala. Actualmente se está trabajando en el anteproyecto de la Ley de Hidrocarburos, a través del cual cambian se cambiarán las reglas del mercado, orientándolas a promover la libertad de fijación de precios por las fuerzas del mercado y a eliminar el monopolio en el transporte de combustibles que gozan las empresas hondureñas al igual que las estaciones de servicio.⁵¹

185. Conforme a lo expuesto la promoción de la competencia en la economía hondureña tiene un serio retraso en razón a la debilidad institucional para la regulación de los mercados. La identificación de barreras de entrada, tanto de origen gubernamental, como de las prácticas comerciales, constituye un factor relevante en el potencial análisis que debería tener una agencia de competencia para poder identificar y sancionar una práctica anticompetitiva. En consecuencia, lo anterior determina la clara justificación de la necesidad de un marco legal eficiente en derecho de la competencia.

186. Adicionalmente existen otros obstáculos como una política de competencia. Por ejemplo la falta de experiencia de las instituciones como resultado de la tradición económica del país y la falta de una cultura de la competencia. La regulación vigente en Honduras no reconoce la competencia como el bien jurídico tutelado, entre otras.⁵²

187. Debido a la tradición económica mercantilista que heredó desde la época de la colonia, hay sectores de la economía que todavía operan como "feudos", protegidos por el propio Estado a través de barreras legales de entrada al mercado. Los instrumentos legales más comunes son las licencias, autorizaciones estatales, concesiones por parte del Gobierno central o municipal para poder desarrollar determinadas actividades económicas.

1.3.4. Nicaragua

188. En general, el análisis de las industrias nicaragüenses muestra una concentración alta en crecimiento. Es preocupante la posición de dominio de algunas empresas por cuanto generan conductas anticompetitivas y abusos del poder de mercado. No obstante, lo más importante es la presión sobre el Gobierno para que introduzca medidas proteccionistas y que regule el sector empresarial y las industrias. En el cuadro No. 15 se pueden apreciar los principales indicios para llegar a tales aseveraciones.

⁴⁹ Véase Anexo 5: "Cuadro de identificación de las Prácticas anticompetitivas en los mercados no regulados ". En: MUADI, Gabriel Arturo. HONDURAS Op. Cit. Página 34

⁵⁰ Loc. Cit.

⁵¹ Loc. Cit.

⁵² Véase MUADI, Gabriel Arturo. HONDURAS.Op. Cit. Párrafo 119.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

Mercado	Cuadro No. 15 NICARAGUA Indicios que constituirían prácticas anticompetitivas (1999-2003)
Harina	Acuerdos de fijación de precios entre competidores Cuotas de producción.
Aceite	Acuerdos de fijación de precios entre competidores Cuotas de producción
Azúcar	Acuerdos de fijación de precios entre competidores Cuotas de producción.
Bebidas	Acuerdos de fijación de precios entre competidores Cuotas de producción (representa 3.2 % PIB). Acuerdos verticales Acuerdos de distribución exclusiva

Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes Primarias: Cuadro sobre una breve descripción de prácticas anticompetitivas 'realizadas' en los años 1999-2003. Enviado por Julio Bendaña. Noviembre 2003.

189. Del cuadro arriba señalado, se desprende que presumiblemente se estarían consumando prácticas monopolísticas absolutas en los casos de los mercados de harina, aceite, azúcar y bebidas han sido recurrentes entre los años 1999-2003. Esto se explica, por los acuerdos de fijación de precios entre competidores (acuerdos horizontales). Sin embargo, para ello, debe existir cierta evaluación, en donde ciertos elementos juegan roles importantes. Igualmente, en cuanto a las prácticas monopolísticas relativas, cabe destacar el caso del mercado de las bebidas.

190. Utilizando otras fuentes disponibles,⁵³ se ha precisado sobre la base de cuatro industrias piloto – lácteos, transporte de carga, pesca y bebidas - que existen una serie de elementos que restringen la capacidad de las empresas para competir. A esta conclusión se pudo arribar tomando en consideración factores como el consumo doméstico, las exportaciones y el empleo. Los elementos identificados en tal estudio comprenden desde políticas gubernamentales como posibles conductas restrictivas realizadas por el sector privado.

191. En cada sector se evidenciaron problemas de competencia. Por Ej. en el sector de productos lácteos, existen acusaciones no corroboradas de acuerdos de fijación de precios entre empresas competidoras para la leche fluida y la leche en polvo. Asimismo, la protección temporal a través de aranceles de importación elevados, demandas de protección y el apoyo adicional por parte de los productores obstaculizan la competencia. En el sector de transporte de carga, los países de la región se quejan de conductas discriminatorias de parte de operadores nicaragüenses. Asimismo, existe descontento ante posibles medidas proteccionistas en el Anteproyecto de Ley de Transporte que actualmente está en discusión parlamentaria.

192. En otros sectores como la pesca, la integración vertical en las actividades de procesamiento del camarón y langosta aunado a una posible coordinación o incluso fijación de precios entre empresas competidoras perjudica la competencia. Finalmente, en el sector de bebidas, existe una creciente integración vertical en el segmento de bebidas alcohólicas con el surgimiento de supuestas restricciones a una competencia efectiva a través de la elevación de barreras al ingreso de productos competidores importados. Asimismo, se han registrado acusaciones sobre prácticas comerciales anticompetitivas de los principales productores de bebidas gaseosas y, finalmente, sobre los elevados costes de los insumos causados por la cartelización de la industria azucarera.

193. Estas restricciones posiblemente impactan negativamente en el bienestar de la sociedad y en el óptimo funcionamiento de las industrias indicadas, pues elevan el costo de los insumos a los productores, erosionando su competitividad y revierten negativamente en precios más elevados y de peor calidad para el consumidor final. Por ello, además del impacto negativo sobre la competitividad internacional, tales restricciones generan una desmejora del bienestar de la sociedad nicaragüense en su conjunto.

194. Aún cuando la preocupación por establecer un régimen de competencia ha cobrado una importancia primordial desde principios de los años 90, la proliferación de indicios que sugieren la presencia de prácticas anticompetitivas ha sido debidamente demostrada en líneas precedentes. Por lo que la necesidad de realizar cambios en la política de competencia es evidente.

⁵³ Véase Foreign Investment Advisory Service (FIAS) Un servicio conjunto de la Corporación Financiera Internacional y el Banco Mundial. Nicaragua. Competitividad, atracción de inversiones extranjeras directas y el rol de la política de competencia. Mayo, 2003

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

195. Existen importantes obstáculos que deberá enfrentar la sociedad nicaragüense al momento de adoptar una Ley de competencia. Tal es así, que se hace necesario definir una política industrial coherente con una política de competencia capaz de formar consensos en el sector productivo y empresarial. En definitiva, se debe fomentar la cultura de la competencia, especialmente a nivel de sectores industriales acostumbrados a establecer acuerdos verticales y horizontales para operar en un determinado mercado. Se ha determinado que el problema de la falta de información preocupa a nivel de los sectores productivos al percibir que las prácticas de abuso de posición de dominio (habitual en Nicaragua) quedarían prohibidas.

196. Asimismo, se debe desestimar cualquier intento de explicar que el fortalecimiento de la independencia de la potencial autoridad de competencia, genera burocracia institucional y costes excesivos. Claro está, que en una situación de escasez de recursos financieros y técnicos que caracteriza al país, algunos sectores temen que la creación de una autoridad de competencia podría traer mayores problemas que soluciones.

1.4. Necesidad de fortalecimiento legal e institucional de la autoridad de competencia en Costa Rica.⁵⁴

197. En la década de los noventa se establece la legislación de competencia como una cuarta política que complementa las políticas de apertura comercial, reforma fiscal y desregulación del Estado iniciadas en la década de los ochenta. Así, en 1995 se promulga la Ley de Promoción de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.

198. La Ley establece como objetivo fundamental promover y proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, así como los derechos e intereses de los consumidores, mediante la prevención, la prohibición de monopolios, las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado y la eliminación de regulaciones innecesarias para las actividades económicas.

199. Para lograr éste objetivo la Ley establece básicamente cinco campos de acción: a. Desregulación Económica b. Regulación de Precios en Casos de Excepción c. Legislación Antimonopolios d. Competencia Desleal; y e. Protección al Consumidor.

200. Para el desarrollo de estas cinco áreas la Ley creó tres comisiones: la Comisión Nacional del Consumidor que se encarga de aplicar las normas de protección al consumidor, la Comisión para Promover la Competencia que se encarga de aplicar las normas antimonopolios y la Comisión de Desregulación que se encarga de desarrollar el proceso de desregulación económica.

201. Específicamente en el caso de la Comisión para Promover la Competencia su labor se puede dividir en dos partes, su actividad de promoción y su actividad de protección (investigación). En términos generales, se puede señalar que desde sus inicios la Comisión para Promover la Competencia se ha dedicado a promover una cultura de competencia en el país. Lo anterior mediante la divulgación de la Ley de Promoción de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. La Comisión ha realizado durante sus años de existencia una serie de actividades de capacitación y difusión con el propósito de informar a los agentes económicos e instituciones públicas sobre los alcances de las normas antimonopolio en el país. Asimismo, ha emitido una serie de publicaciones, tales como guías, glosarios y boletines con el objeto de guiar e informar a los empresarios. Actualmente, la Comisión emite un boletín mensual que informa al público en general sobre sus decisiones en los distintos casos. Por otra parte, también se ha dado a la tarea de emitir más de 150 opiniones en materia de competencia y libre concurrencia respecto de Leyes, decretos, proyectos y demás actos administrativos, así como sobre determinadas conductas de los agentes con el propósito de prevenir la comisión de prácticas monopolísticas y concentraciones prohibidas.

⁵⁴ Textos enviados por Pamela Sittenfeld (COPROCOM) y Diego Petrecolla, durante su misión exploratoria en Costa Rica. Noviembre, 2003.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

202. No obstante lo anterior, después de ocho años no es posible hablar de que existe una cultura de competencia en el país, pero sin duda alguna existe un avance. Lo anterior es especialmente evidente en ciertos grupos, tales como los medios de comunicación especializados, los empresarios y ciertas asociaciones de consumidores. Es decir, todavía es fundamental continuar con esta labor de promoción de la Ley. Especialmente, debe enfatizarse la difusión en los grupos que revisan y controlan las decisiones de la agencia de competencia, tales como el Poder Judicial, la Procuraduría General de la República, la clase política y los académicos, entre otros. Lo anterior, con el propósito de buscar el apoyo de estos grupos en la aplicación de la legislación de competencia. Esto es especialmente importante para el caso del Poder Judicial siendo que las resoluciones de la Comisión para Promover la Competencia son revisadas ante los Tribunales de Justicia.

203. Por otra parte, en cuanto a la labor investigativa debe señalarse que desde sus inicios en agosto de 1995, la autoridad de competencia costarricense ha conocido más 100 casos, iniciados de oficio o por denuncias de los agentes económicos.

204. Ahora bien, durante los primeros años la labor se ha enfocado fundamentalmente a las prácticas absolutas u horizontales, en parte por ser éstas las que más daño generan en el mercado. Actualmente, las investigaciones de oficio se orientan a los mercados con altos grados de concentración ya sea para conocer y sancionar las conductas anticompetitivas o bien para eliminar posibles barreras de entrada. Lo anterior en gran parte se debe a que este tipo de prácticas son típicas de las economías pequeñas. Por la misma naturaleza de los mercados analizados la mayoría de las prácticas conocidas son de carácter vertical. En el caso de las fusiones la labor de la Comisión ha sido marginal. Esto se debe a que no existe el mecanismo de la notificación previa. Es decir, la Comisión sólo puede actuar ex post. Esto ha hecho prácticamente imposible que la agencia de competencia pueda perseguir este tipo de conductas.

205. En cuanto a la imposición de sanciones y medidas correctivas, puede señalarse que no sólo ha habido un aumento en el número de sanciones impuestas a los agentes económicos, sino también en los montos de las sanciones mismas.

206. Es decir, ha habido un cambio en los últimos años respecto al tratamiento de los casos. En primer lugar, actualmente la prioridad son los mercados concentrados. Por lo tanto, ha habido un aumento de casos por prácticas verticales. En segundo lugar, la Comisión para Promover la Competencia se ha convertido en un ente mucho más activo en cuanto a la investigación de prácticas anticompetitivas, con el propósito de desincentivar efectivamente la realización de éstas por parte de los agentes económicos. Sin embargo, esto no significa que ha dejado, ni que debe dejar de promover la cultura de competencia. Simplemente, actualmente la promoción se orienta principalmente hacia ciertos grupos de interés. En el tema de fusiones, actualmente está redactando un reglamento que le permita ser más activo en esta área. Fundamentalmente, éste pretende instaurar el mecanismo de la notificación previa.

1.4.1. Aspectos de contenido

207. La Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor prohíbe las siguientes conductas: las prácticas absolutas, las prácticas verticales y las concentraciones anticompetitivas.

208. En relación con las prácticas monopolísticas absolutas⁵⁵ la Ley en su artículo 11 las define como los actos, contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de las siguientes situaciones: (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. (ii) Establecer la obligación de producir, procesar, distribuir o comercializar solo una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, un volumen o una frecuencia restringidos o limitados de servicios. (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. (iv) Establecer, concertar o coordinar las ofertas o la abstención en las licitaciones, los concursos, los remates o las subastas públicas.

⁵⁵ Prácticas monopolísticas absolutas: consisten en acuerdos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, que restringen la competencia. Es decir, son de carácter horizontal ya que se dan en un mismo nivel de la cadena de producción o comercialización de bienes y servicios. En general,

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

209. En Costa Rica este tipo de prácticas son nulas de pleno derecho. El análisis de legalidad se realiza de conformidad con lo que se conoce como la “regla per se”, según la cual son prohibidas bajo cualquier circunstancia y se consideran ilícitas por sí mismas. Es decir, para determinar la ilegalidad de estas prácticas, no es necesario valorar el tamaño del mercado afectado, ni sus efectos. Basta que se compruebe los supuestos que establece el artículo 11 para determinar su ilegalidad. Los aspectos anteriores únicamente se tomarán en cuenta para determinar la sanción a imponer. Así las cosas, para determinar la ilegalidad de este tipo de conductas deben de comprobarse dos elementos: que los agentes económicos son competidores entre sí; y que los agentes económicos han incurrido en alguna de las conductas tipificadas en la Ley.

210. Por otro lado, las prácticas monopolísticas relativas⁵⁶ también pueden tener efectos pro-competitivos y pro-eficiencia, por lo que, para determinar su ilegalidad y perjuicio para la libre competencia, se deben analizar bajo la “regla de la razón.” De esta manera se deben probar tres elementos: (i) Que el agente económico que comete la práctica tiene poder sustancial en el mercado relevante.(ii) Que se ha incurrido en algunas de las conductas descritas en la Ley.(iii) Que la práctica tiene o puede tener el objeto o el efecto de desplazar indebidamente a otros agentes económicos del mercado, impedir sustancialmente el acceso al mismo o establecer ventajas exclusivas a favor de una o varias personas.

211. Las conductas que establece el artículo 12 son las siguientes: (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 periodos de tiempo determinados, incluyendo la división, la distribución o la asignación de clientes o proveedores, entre agentes económicos que no sean competidores entre sí.(ii) La imposición de precio o las demás condiciones que debe observar un distribuidor o proveedor, al vender o distribuir bienes o prestar servicios. (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. (iv) La venta o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender ni proporcionar los bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros.(v) La concertación entre varios agentes económicos o la invitación para que ejerzan 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. (vi) La producción o la comercialización de bienes y servicio a precios inferiores a su valor normal.(vii) En general, todo acto deliberado que induzca a la salida de competidores del mercado o evite su entrada.

212. En cuanto a las concentraciones se refiere, las mismas se entienden como fusión, la adquisición del control o cualquier otro acto en virtud del cual se concentren las sociedades, las asociaciones, las acciones, el capital, los fideicomiso o los activos en general, que se realicen entre competidores, proveedores, clientes y otros agentes económicos, con el objeto o efecto de disminuir, dañar o impedir la competencia o la libre competencia, respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados. Las concentraciones se pueden clasificar en: (i) Verticales: se define como aquella concentración en la que los agentes económicos que intervienen forman parte de las diferentes etapas del proceso productivo desde la fabricación de la materia prima, elaboración, comercialización y distribución. (ii) Horizontales: este tipo de concentración se da cuando los agentes económicos a concentrarse están situados en el mismo nivel de producción o comercialización.(iii) Concentración por conglomerados: se define como aquella concentración en la que las empresas que se pretenden concentrar participan en diversos mercados que no están relacionados entre sí.

213. Para analizar las concentraciones, la legislación de competencia señala que deben seguirse los criterios para determinar el poder sustancial en el mercado relevante. La experiencia de la Comisión en materia de concentraciones ha sido bastante limitada ya que la legislación carece de una regulación detallada sobre el tema. Adicionalmente, no se establece el mecanismo de la notificación previa. El control únicamente se realiza ex post, lo que dificulta el trabajo de la agencia de competencia ya que no pueden establecerse condicionamientos o medidas correctivas a la realización de la concentración.

⁵⁶ **Prácticas monopolísticas relativas**: actos, contratos, convenios, arreglos o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser el desplazamiento indebido de otros agentes del mercado, el impedimento sustancial de su acceso o el establecimiento de ventajas exclusivas a favor de una o varias personas. Estas prácticas se realizan normalmente entre empresas que operan en diferentes niveles del mercado o fases del proceso productivo, de tal forma que obstaculizan o impiden el proceso de competencia y libre competencia en tales niveles. Por tal motivo, son también denominadas de carácter vertical.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

1.4.2. Aspectos institucionales

214. La Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) es un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio. De acuerdo con la Ley General de Administración Pública la desconcentración es máxima cuando el superior no pueda abocar las competencias del inferior, revisar o sustituir la conducta del inferior de oficio o a instancia de parte, o bien cuando el inferior esté sustraído de las órdenes, instrucciones o circulares del superior. Es decir, la Comisión tiene total independencia de criterio del Ministro de Economía, Industria y Comercio. Sus resoluciones no pueden ser revisadas por ningún otro órgano administrativo. Únicamente, pueden ser revisadas por los Tribunales de Justicia.

215. La Comisión no tiene independencia financiera y administrativa, su presupuesto está incluido dentro de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. No obstante lo anterior, una vez establecido éste por parte del Ministro, la Comisión puede hacer el uso que considere pertinente de acuerdo a sus objetivos. De tal manera, que en principio no tiene restricción alguna para desarrollar sus actividades de promoción y protección de la competencia.

216. El grado de autonomía del que goza la agencia le ha dado mayor credibilidad ante las distintas instituciones y ante el público en general. Por ejemplo, la imagen de independencia que ha dado la agencia ante el público le ha permitido que sus opiniones sean considerados como criterios técnicos y apolíticos, lo que ha permitido que los distintos grupos de interés sean mucho más receptivos de las propuestas de la agencia. Es más, las distintas instituciones públicas consultan constantemente a la Comisión su opinión en materia de competencia y libre concurrencia.

1.4.3. Evaluación de los procedimientos administrativos iniciados ante COPROCOM

217. Desde sus comienzos en 1995, COPROCOM ha aplicado penalidades a empresas que han realizado prácticas anticompetitivas tales como acuerdos de fijación de precios, negativa de entrega de información e impedimento a la entrada de nuevos competidores. La cantidad total de casos recibidos desde su creación en el año 1995 hasta el año 2002 se detallan en el cuadro No. 16 que se presenta a continuación:

Cuadro No. 16 Cantidad de casos recibidos por año 1995-2002, COPROCOM

Año	Denuncias	Consultas	Investigaciones de Oficio	Opiniones	Fijaciones de Precios	Licencias	Consultas UTA	Fusiones	Total	% del Total
1995	12	0	2	0	0	0	0	0	14	3,1%
1996	36	3	6	0	0	0	0	1	46	10.2%
1997	62	12	4	0	0	0	0	0	78	17.3%
1998	20	12	20	0	0	0	0	1	53	11.8%
1999	16	26	20	0	0	0	0	1	63	14%
2000	13	32	14	0	0	0	0	0	59	13.1%
2001	17	36	6	12	1	3	1	1	77	17.1%
2002	13	10	5	13	0	2	18	0	61	13.5%
Total	189	131	77	25	1	5	19	4	451	100%
% del Total	41.9%	29%	17.1%	5,5%	0,2%	1,1%	4,2%	0,9%		100%

Fuente: Archivos COPROCOM y UTA

218. Como indica el trabajo de Krakowski el bajo número de fusiones tratados durante estos años se explica por la estructura de la Ley, la cual no estipula la notificación previa a la concentración.⁵⁷ En el mismo informe se identifica como positivo el crecimiento de las consultas dado que probablemente refleja la conciencia creciente por parte de los individuos de la existencia de una Ley de defensa de la competencia en aplicación.

Cuadro No. 17 : Clasificación de los casos presentados 1995-2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total	% del Total
--	------	------	------	------	------	------	-------	-------------

⁵⁷ Krakowski, M (2001) "Políticas de Competencia en Latinoamérica: Una primera aproximación" Proyecto MIFIC-GTZ, Managua.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

Practicas Absolutas	3	8	7	12	10	6	46	15%
Practicas Relativas	3	10	9	0	2	11	35	11%
Concentraciones	0	1	0	1	1	0	3	1%
Desregulación	4	10	1	2	1	12	30	10%
Estudios de Mercado	0	2	1	13	0	2	18	6%
Otros	4	15	60	24	49	28	180	58%
Total	14	46	78	52	63	59	312	100%
% del Total	4%	15%	25%	17%	20%	19%	100%	

Fuente: COPROCOM y UTA

219. En el Cuadro No. 18 se presentan la cantidad de casos resueltos por año. En particular durante el año 1998, la cantidad de denuncias por sumarios fue muy elevada debido a que el área de comercio del Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica trasladó varios casos por negativa de las empresas para entregar información.

Cuadro No. 18 : Casos resueltos por COPROCOM por año 1995-2003

Año	Denuncias	Consultas	Investigaciones de Oficio	Opiniones	Fijaciones de Precios	Licencias	Consultas UTA	Fusiones	Total	Resueltos/ Recibidos
1995	8	0	1	0	0	0	0	0	9	0,64
1996	12	4	1	0	0	0	0	1	18	0,39
1997	40	1	4	0	0	0	0	0	45	0,58
1998	57	15	21	0	0	0	0	1	94	1,77
1999	19	21	17	0	0	0	0	1	58	0,92
2000	9	32	15	0	0	0	0	0	56	0,95
2001	17	36	6	12	1	3	1	1	77	1,00
2002	13	10	5	13	0	2	18	0	61	1,00
Total	175	119	70	25	1	5	19	4	418	0,93
Resueltos/ recibidos	0,93	0,91	0,91	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,93	

Fuente: COPROCOM y UTA

Principales casos presentados

220. Las acciones mas relevantes de la Comisión para la Promoción de la Competencia⁵⁸ han sido realizadas en los mercados de licores, medicamentos, cosméticos, farmacias, estaciones de gasolina, colegios profesionales, telecomunicaciones, electricidad y seguros.

221. En el mercado de licores, la unidad técnica de COPROCOM investigó en 1999 las distorsiones del mercado licorero, particularmente lo concerniente al régimen legal del monopolio de licores, con indicación en las actividades en las cuales la Fabrica Nacional de Licores (FANAL) mantiene el monopolio. Estas actividades incluían la fijación de precios máximos de venta por parte de esta entidad en los contratos de producción y compra de alcohol por parte de las empresas productoras y comercializadoras de licores.

222. En el mercado de medicamentos se determinó a través de una investigación de oficio llevada a cabo por COPROCOM la existencia de barreras institucionales para la elaboración de productos medicinales. En este aspecto se abogó por la derogatoria de varios artículos de diferentes reglamentos, moción que fue tomada y ejecutada por las autoridades correspondientes.

223. En el mercado de cosméticos, se determinó que existían barreras institucionales para la comercialización de productos cosméticos. COPROCOM recomendó a la Administración no exigir autorización del laboratorio fabricante para la importación, comercialización y distribución de estos productos. Seguidamente se encontró que en el mercado de farmacias, los distribuidores proveían a sus clientes los productos ya marcados con el precio al consumidor. En este aspecto se estimuló en el mercado que las farmacias compitan en precios.

⁵⁸ COPROCOM "Competencia Boletín Informativo" Números varios.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

224. En cuanto al mercado de estaciones de gasolina, se determinó, como consecuencia de una denuncia, que dada la existencia de una gran cantidad de requisitos establecidos por la Administración Pública en el Reglamento para la regulación del Sistema Nacional de Comercialización de Combustible, se conformaban monopolios que servían de barrera a la competencia efectiva en este servicio. Ante la situación descrita en el párrafo precedente, COPROCOM realizó las recomendaciones correspondientes para eliminar dichos requisitos que atentaban contra la competencia. Luego de realizada la recomendación se reformó y aprobó un nuevo Reglamento para la regulación del sistema nacional de comercialización de combustible que no incluía la serie de barreras a la entrada detectadas. A raíz de una consulta dirigida a COPROCOM, a efectos de que ésta solicite ante la Procuraduría General de la República, se derogó la facultad de los Colegios Profesionales de fijar tarifas, dada la consideración de que deben ser las partes quienes deben definir libremente los honorarios por servicios profesionales.

225. Por su parte en el mercado de telecomunicaciones, electricidad y seguros, se recomendó la eliminación de normas o disposiciones que puedan atentar contra el proceso de competencia. En particular en el caso del mercado de seguros un dictamen⁵⁹ reciente de COPROCOM considera que la apertura de dicho mercado debe ser total a la luz de ciertas consideraciones.⁶⁰ Además se han realizado estudios sobre los mercados de leche, pollo, cebollas y frijoles donde se identificaron barreras al proceso de competencia y distorsiones. Estas investigaciones han servido para que las autoridades tomaran las medidas pertinentes, tales como la desregulación arancelaria de dichos sectores. Dentro del ámbito de la desregulación económica algunos de los ejemplos de los resultados alcanzados en dicha materia por la Comisión Nacional de Desregulación en conjunto con la COPROCOM han sido: la simplificación de registro e inscripción de agroquímicos, la simplificación de los permisos de funcionamiento, la derogatoria del etiquetado genérico para productos no alimenticios, la derogatoria de reglamentos técnicos obsoletos y la reforma para el reglamento del Registro de Productos Peligrosos.

226. En materia de opiniones, COPROCOM ha recibido solicitudes de parte del Ministerio de Comercio Exterior, respecto al establecimiento de cuotas de importación de productos agropecuarios tales como arroz, frijoles, cacao y maíz blanco aduciendo motivos de desabastecimiento en el mercado local, según las estimaciones de existencia, producción e importación y consumo realizadas por los órganos competentes.

227. En todas las solicitudes anteriores, COPROCOM ha emitido opiniones desfavorables a las declaratorias de desabastecimiento, por cuanto a considerado⁶¹ que éstas no han modificado el precio al consumidor debido a que la oferta total no ha sobrepasado el consumo nacional, por tanto el consumidor no se ha visto beneficiado de una baja de aranceles. De las cuatro consultas recibidas ante casos de concentraciones, todas las resoluciones emitidas por COPROCOM declararon sin lugar las presunciones de concentración en cada uno de los casos absolviendo de toda responsabilidad y sanción a las empresas denunciadas

Principales casos sancionados

228. Los casos donde COPROCOM ha aplicado sanciones, las prácticas violatorias de la Ley llevadas a cabo en los mismos y las justificaciones que llevaron a tomar esas decisiones se encontraron en el mercado de frijoles, en el sector de transporte terrestre de contenedores, mercado de cueros, industria del arroz, mercado de la carne porcina; y finalmente en el mercado del aceite de la fruta de palma.

229. En 1999, dentro del mercado de frijoles, COPROCOM realizó una Investigación de oficio contra los Miembros de la Cámara Nacional de Procesadores de Frijol y Afines y otros. Las prácticas averiguadas en dicha investigación se clasificaban como prácticas monopolísticas absolutas basadas en la violación del artículo 11 inciso a) de la LPCDEF, en lo referente a la práctica de fijación del precio de la bolsa de 900 gramos de frijoles y el intercambio de información para la fijación del precio de compra del frijol a granel.

⁵⁹ Dictamen de la Comisión para Promover la Competencia, Artículo 4 del acta 26-03. Expediente C-008-03

⁶⁰ Tales consideraciones fueron las siguientes: (i) La continua disminución de la participación del estado como empresario ha dado acceso a agentes económicos en actividades que eran tradicionalmente monopolios del estado, monopolios que actualmente son de carácter legal sin ningún fundamento en términos económicos y que deben ser eliminados; (ii) el punto anteriormente señalado es plenamente aplicable al mercado de seguros, en donde el monopolio estatal debe ser eliminado para que el consumidor se vea beneficiado; y (iii) deben incentivarse iniciativas tendientes a la eliminación total de este monopolio y todas aquellos monopolios legales que carecen de fundamentación .

⁶¹ Véase COPROCOM "Guía Informativa de Competencia"

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

230. Asimismo, en la violación del artículo 11 inciso c) de la misma Ley, dada la supuesta división de territorio para la compra de frijol a granel por parte de los agentes denunciados⁶². Seguidamente, al analizar dichas actas, COPROCOM declaró la existencia de indicios de que en las reuniones de la Cámara, se discutía y opinaba sobre el precio de compra de la materia prima (frijol a granel). En estas reuniones no solamente estaban presentes los Miembros de la Cámara Nacional de Procesadores, sino también funcionarios de otras empresas competidoras. En cuanto a la práctica específica de división de mercados, se determinó que la interpretación de los indicios no se ajustó a la verdad real de los hechos.

231. Se impusieron medidas sancionatorias por incurrir en la práctica de fijación de precio de la bolsa de frijoles (900 gramos), por motivo intercambio de información para la fijación del precio de compra del frijol negro a granel y se ordenó a todas las personas participantes en la práctica monopolística absoluta de intercambio de información, suspender y abstenerse en el futuro de realizar cualquier acto violatorio..

232. En cuanto al sector de transporte terrestre de contenedores,⁶³ mediante una investigación de oficio por parte de COPROCOM, se decidió abrir un proceso administrativo ordinario contra varias empresas dedicadas al transporte terrestre de contenedores por el supuesto acuerdo de elevación de las tarifas cobradas por sus servicios, lo que podría traducirse en una practica monopolística absoluta. Las pruebas relevantes fueron basadas en que algunos agentes económicos del sector de transportes publicaron un campo pagado en un medio informativo con el fin de comunicar la fijación de tarifas para los servicios de transporte terrestre de contenedores para el comercio exterior en aras de elevar el precio de venta del servicio de transporte terrestre. Consecuente se impusieron sanciones, esto, es una multa a los agentes económicos que participaron en los actos ilegales por un monto total de ? 44.261.280.

233. En diciembre de 1999, se tuvo conocimiento en el mercado de cueros⁶⁴ de la existencia de un supuesto acuerdo, mediante el cual varias empresas curtidoras de cuero fijaron el precio máximo para la compra de un tipo de cuero. Ante la presencia de indicios del presunto acuerdo, COPROCOM procedió a abrir un procedimiento ordinario administrativo, contra estas empresas y sus representantes, por la realización de posibles prácticas monopolísticas absolutas.

234. En cuanto a la industria del arroz, la Comisión decidió iniciar una investigación de oficio que derivó en un proceso administrativo ordinario contra los miembros de la Asociación Nacional de Industriales del Sector Arrocerero por presuntas violaciones a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, ante un acuerdo para no comprar arroz a los productores nacionales y por presionarlos con el fin de no permitir el acceso al mercado de otros agentes económicos. Dichas prácticas de ser probadas constituirían una práctica monopolística absoluta. Una vez demostradas, la Comisión impuso sanciones.

235. En el mercado de la carne porcina⁶⁵, la Unidad Técnica de Apoyo de COPROCOM realizó una investigación de oficio, decidiéndose abrir un procesos administrativo ordinario contra la Cámara Costarricense de Porcicultores y otros ante indicios de un supuesto acuerdo para restringir la oferta de carne de cerdo que pudiera considerarse como una práctica monopolística absoluta que pudiera haber violentado la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley No. 7472.

⁶² El acta de fecha 20 de febrero de 1998 se acordó enviar una nota a cada uno de los Miembros de la Cámara informándoles que a partir del lunes 23 de febrero el nuevo precio de la bolsa de 900 gramos sería de ¢230. (ver folio No. 31) Efectivamente el 23 de febrero se manda la nota 016-CF-1998 (folio No. 46) comunicando entre otras cosas a los Miembros lo siguiente: "esta Cámara en la sesión ordinario numero trece celebrada el 20 de febrero, acordó que ha partir del lunes 23 de febrero de 1998 el nuevo precio para la bolsa de 900 grs. de frijol negro será de 230 colones".

⁶³ Acta de Sesión Ordinaria N° 33-00 de la Comisión para Promover la Competencia, celebrada el 12 de Septiembre del 2000

⁶⁴ Acta de Sesión Ordinaria N° 43-00 de la Comisión para Promover la Competencia, celebrada el 21 de noviembre de del 2000.

⁶⁵ Acta de Sesión Ordinaria N° 36-02 de la Comisión para Promover la Competencia, celebrada el 26 de noviembre de 2002.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

236. El 18 de septiembre de 2001 se inició una investigación de oficio en el mercado del aceite de la fruta de palma, con el fin de investigar a los agentes relacionados con la compra de fruta de palma y con la comercialización de sus derivados ante la supuesta violación por parte de los mismos del artículo 11 de la LPCDEC.⁶⁶ Las pruebas relevantes se obtuvieron de las actas de las sesiones del Consejo de Administración de Coopeagropal R.L. donde quedo de manifiesto que las empresas del sector habían mantenido reuniones en varias ocasiones, en las cuales uno de los temas tratados fue el precio de la fruta de palma y cuotas del producto.

237. Se aplicaron sanciones a ambas empresas, así como personas físicas que participaron en los acuerdos (gerente de una empresa y miembros del Consejo de Administración).

1.4.4. Limitaciones y necesidades identificadas

238. De acuerdo a la tendencia creciente en el número de casos investigados y sancionados por COPROCOM, expuesto líneas arriba, es posible afirmar que esta importante institución en Costa Rica, ha ido adquiriendo legitimidad entre el público y que se ha dado a conocer su función. Ha constituido una de las instancias más exitosas entre las que promueven las condiciones de competencia. Ello puede evaluarse a través de todos los primeros obstáculos que COPROCOM atravesó cuando se promulgó la legislación sobre Competencia.

239. Ahora bien, la función de COPROCOM también puede evaluarse a través de la cantidad creciente de demandas recibidas, por lo cual ha revisado los procedimientos para procesar esas demandas y ha perfeccionado su apoyo al público. La tarea de COPROCOM es lograr la conciliación entre las partes y, si no se logra, entonces los casos se llevan a tribunales.

240. Pese a lo expuesto, COPROCOM presenta fundamentalmente tres tipos de limitaciones para realizar su labor, a saber: (i) falta de cultura de la competencia; (ii) limitaciones de tipo regulatorio; (iii) limitaciones en recursos humanos y de infraestructura. Estas limitaciones se traducen en necesidades imperantes que COPROCOM atraviesa descritas a continuación.

Necesidad de implementar cultura de la competencia

241. Otro obstáculo que tiene que enfrentar la agencia para realizar efectivamente su labor es la falta de cultura en esta materia por parte de algunas instituciones públicas y agentes económicos. Lo anterior ha dificultado la labor de la Comisión ya que algunas decisiones de otros órganos públicos perjudican la competencia.

Necesidad de modificar actual régimen legal y regulatorio de COPROCOM

242. Un requisito fundamental para promover la competencia es la existencia de un marco jurídico coherente que permita su aplicación de manera transversal. Por eso sin duda, un reto de la Comisión es lograr que la legislación de competencia se aplique a todos los agentes que participen de cualquier forma en el mercado.

243. Una de las dificultades que ha tenido la Comisión para Promover la Competencia en la aplicación de la legislación de competencia es que gran parte del ordenamiento jurídico persigue objetivos contrarios. Específicamente, existen normas que prohíben expresamente la aplicación de la legislación de competencia.

244. Uno de los ejemplos más claros en estos momentos, es el de los servicios públicos. De conformidad con el artículo 9 de la Ley de Promoción de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor⁶⁷ y las Leyes especiales de estos sectores se excluye de la aplicación de la legislación de competencia a los servicios públicos y los monopolios estatales. Sin duda alguna, ésta es una de las mayores limitaciones que enfrenta la Comisión para aplicar la política de competencia de manera uniforme a todos los agentes económicos que de alguna manera participan en el mercado. Como este caso se pueden citar muchas otras regulaciones sectoriales se excluyen a ciertos mercados de la aplicación de la legislación de competencia.⁶⁸

⁶⁶ En realidad, se investigó a la empresa más importante del sector y a la Cooperativa Agroindustrial de Productores de Palma Aceitera R.L. (Coopeagropal R.L.) por intercambio de información y un posterior acuerdo en el precio de compra de la fruta de palma. Así como por acuerdos en el precio y volumen de venta de productos derivados de la fruta de palma. Estas actos constituían practicas monopolísticas absolutas.

⁶⁷ "Artículo 9 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor

La normativa de este capítulo se aplica a todos los agentes económicos, con las salvedades y las previsiones indicadas en este capítulo:

Se exceptúan de la aplicación de la normativa de este capítulo: (I) los agentes prestadores de servicios públicos en virtud de una concesión, en los términos que señalen las Leyes para celebrar las actividades necesarias para prestar esos servicios, de

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

245. Por lo antes indicado, el trabajo de la Comisión para Promover la Competencia, conjuntamente con la Comisión Nacional de Desregulación, se ha concentrado en iniciar procesos de reforma regulatoria con el propósito de eliminar barreras de entrada o bien eliminar ciertas regulaciones con el fin de poder aplicar la legislación de competencia. Sin embargo, el proceso ha sido bastante lento y aún hoy podría decirse que gran parte de los problemas de competencia en el país, se deben a las mismas barreras que establece la legislación y el Estado.

246. Asimismo, otra cuestión relacionada con las limitaciones de la legislación actual es el asunto referido a las concentraciones y la posibilidad de la Comisión de prevenir fusiones y adquisiciones que resulten anticompetitivas.

247. En efecto, la regulación sobre concentraciones es bastante limitada por dos razones básicamente: (i) no establece el mecanismo de la notificación previa, esto es, no existe obligación de notificación de las operaciones de concentración económica, lo cual dificulta seriamente la capacidad de acción del Organismo ya que su actuación es ex post; y (ii) no establece la posibilidad de aplicar medidas correctivas, teniendo COPROCOM que remitirse al procedimiento legal de la Ley General de Administración Pública, lo que hace más lento todo procedimiento de este tipo.

248. Por lo expuesto en el párrafo precedente, la legislación actual tiene así un ámbito de aplicación restringido, en la medida en que están excluidos las empresas de servicios públicos, los monopolios de Estado creados por Ley en áreas como seguros, destilación de alcohol, telecomunicaciones, distribución de energía eléctrica y agua así como finalmente, las municipalidades, tanto en su régimen interno como en sus relaciones con terceros. Adicionalmente, aunque COPROCOM puede opinar sobre nuevas reglas, Leyes y otras disposiciones gubernamentales desde el punto de vista de su impacto sobre las condiciones de competencia, su influencia se limita a dar consejos; se trata de decisiones no vinculantes.

Necesidad de fortalecer los recursos humanos y de infraestructura

249. El número de personal obstaculiza la posibilidad de la Comisión de realizar investigaciones de manera sistemática. Por esta razón, la estrategia de la Comisión ha sido la de elegir muy cuidadosamente los casos que conoce. Finalmente, se debe señalar que debe mejorarse la capacidad técnica de los funcionarios de las agencias de competencia. En el caso de Costa Rica son muy pocas las posibilidades de encontrar capacitación en materia de competencia.

Necesidad de fortalecer la cooperación internacional

250. COPROCOM considera la cooperación internacional en materia de competencia como herramienta esencial. Esto ha motivado a la COPROCOM a aprender de la experiencia de otras agencias de competencia que por su trayectoria cuentan con una normativa similar a la costarricense.

251. De este modo se han firmado acuerdos y promovido proyectos de cooperación internacional con países como México y Chile. La realización de estos proyectos ha permitido que COPROCOM, en especial su Unidad Técnica de Apoyo haya adquirido mayores conocimientos y material técnico. Esto ha facilitado una mayor operatividad, así como mecanismos de trabajo que apoyen la toma de decisiones con más criterio respecto a las denuncias, investigaciones de oficio y consultas que llegan a la Comisión.

Consideraciones finales

252. La Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor adolece de una serie de falencias que dificultan la capacidad de COPROCOM al momento de actuar en materia de competencia. Una de estas limitaciones es que la Ley no establece que las empresas deban hacer una notificación previa si tienen intenciones de fusionarse, lo cual dificulta la capacidad de controlar y evitar las concentraciones. Adjuntamente esta Ley posee un ámbito de acción restringido dado que de la misma quedan excluidos los agentes prestadores de servicios públicos que gozan de una concesión del estado. De todos modos COPROCOM ha sido una de las instancias más exitosas entre las que promueven la competencia

acuerdo con las limitaciones establecidas en la concesión y en regulaciones especiales. (ii) los monopolios del Estado creados por Ley, mientras subsistan por Leyes especiales."

⁶⁸ Ejemplo de lo anterior es el caso de la Ley de la Liga de la Caña de Azúcar No. 7818 del 22 de setiembre de 1998 y la Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del INFOCOOP", No.4179 del 22 de agosto de 1968.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

253. Los hechos más resaltantes en torno a la implementación de la legislación de competencia a nivel del sector productivo y empresarial son: (i) un cambio en el estilo empresarial y en las prácticas comerciales de muchas empresas, para adaptarse a la nueva legislación, (ii) la Comisión por su parte realiza y ha realizado un gran esfuerzo en la prevención y educación de los agentes económicos para generar una cultura de competencia en diversos sectores, particularmente en el sector empresarial y productivo, (iii) se ha gestado una amplia participación estatal en áreas claves para el desarrollo del proceso de competencia y libre concurrencia en beneficio de la transparencia del mercado y de los consumidores. Por consiguiente, la Ley supracitada nació sin que en el país se diera un adecuado espacio de discusión y difusión, pero hoy día se comienza a destacar la importancia de dicho cuerpo normativo, desde el punto de vista de la promoción y protección del proceso de competencia. (iv) ha habido un cambio en los patrones de conducta de los agentes económicos, para adecuar sus actuaciones en el mercado.

CAPITULO 2. Establecimiento de necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor en Centroamérica.

2.1. Contexto legal e institucional en el área de Protección del Consumidor

254. A diferencia del análisis sobre políticas de competencia, en el caso de la protección del consumidor en todos los países centroamericanos existen legislaciones y desarrollo institucional. El cuadro No. 9 refleja esta situación.

Cuadro No. 19

Contexto legal e institucional de la Protección del Consumidor en los países centroamericanos

Países	Ley de Protección del consumidor	Institucionalidad	Información adicional
Costa Rica	Ley 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa del Consumidor Reglamento Decreto 25234-MEIC	Comisión Nacional del Consumidor	Modificaciones a la Ley 7472: Ley 7623 y Ley 7854
El Salvador	Decreto N° 666: Ley de Protección al Consumidor Decreto Ejecutivo No. 109: Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor	Dirección General de Protección al Consumidor (DPC)	
Guatemala	Decreto Legislativo N° 06-2003 Ley de protección a los Consumidores y Usuarios	Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO)	No tiene Reglamento aun.
Honduras	Decreto 41-69-89 del 7/4/1989 Ley de Protección al Consumidor y su Reglamento	Dirección General de Producción y Consumo. Departamento de Protección al Consumidor	Existe también la Fiscalía de protección al Consumidor y la Tercera Edad.
Nicaragua	Ley No. 182, 1994 Decreto de la asamblea nacional No. 2187, 1999.	Dirección de la Defensa del Consumidor. (DDC)	

255. En virtud de que en todos los países centroamericanos la Protección del Consumidor ha adquirido relevancia en materia de política pública, se hace necesario analizar la eficacia y efectividad de las normativas en esa materia y evaluar el impacto que las mismas han tenido en cautelar los derechos del consumidor.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

256. Otro aspecto a tener en cuenta es lo relativo a la función de las asociaciones de consumidores en Centroamérica. En este sentido, puede decirse que tales organizaciones han sido más activas que las agencias de gobierno y ésto se demuestra por sus logros, pese a la escasez de sus medios y recursos económicos. Como respuesta a esta participación activa de las asociaciones de consumidores, cabe destacar la experiencia de INDECOPI (Perú) consistente en fomentar la cooperación interinstitucional con las asociaciones de consumidores mediante una resolución por la cual se acuerda que el destino de la imposición de multas debe beneficiar pecuniariamente a la asociación de consumidores.⁶⁹

2.2. La necesidad de fortalecer la regulación y la institucionalidad existente y su efectividad en responder a las preocupaciones de los consumidores

257. Como resultado del análisis de la efectividad de la legislación y la institucionalidad de la protección del consumidor, en la forma en que las agencias de protección al consumidor han tratado las denuncias recibidas por los consumidores, conviene realizar un diagnóstico de la situación actual, resumiéndose así las principales necesidades en materia de protección al Consumidor en el ámbito institucional y a nivel de la sociedad civil.

2.2.1. Costa Rica⁷⁰

258. La problemática del Consumidor puede ser mejorada si se fortalecen algunos aspectos institucionales, que no requerirían de modificaciones legales y que estarían orientadas, fundamentalmente, a dirigir las acciones y los recursos a efectuar labores proactivas en el monitoreo del mercado y a establecer sistemas operativos y de gestión que faciliten la labor de solución de conflictos. Se podrían contemplar mecanismos de cooperación interinstitucional con el sector empresarial para promover la autorregulación y con las entidades públicas para incrementar el efecto multiplicador de las acciones.

259. En efecto, consideramos que la modificación del marco legal es importante más no determinante para fortalecer la protección al consumidor. Existen diversos campos de acción que pueden ser fortalecidos y que no requieren necesariamente una modificación de la Ley de Protección al Consumidor, sino programas y acciones concretos que potencien la actuación de los actores actuales dentro del marco legal existente.

260. Subordinar el fortalecimiento de la protección al consumidor a la aprobación del marco legal perfecto o a la promulgación de la Ley óptima, puede significar en la práctica congelar el proceso antes que potenciarlo. La mejora del marco legal es una de las líneas de acción, más no la única.

261. En consecuencia, la estrategia propuesta consiste en potenciar los otros componentes dentro del marco actual, a efectos de lograr su mayor desarrollo sin supeditar su implementación a cambios legales significativos. Partiendo del marco legal existente se plantean propuestas de acción y programas concretos que contribuirían al fortalecimiento efectivo de la actividad de protección al consumidor a nivel institucional, sociedad civil y sector empresarial.

262. Es en esa línea que se plantean los siguientes lineamientos generales que constituyen los desafíos que presenta en el futuro la Protección al Consumidor en Costa Rica; así como las propuestas que podrían contribuir a su fortalecimiento en cada uno de sus cuatro componentes:

Necesidades de tipo legal:

263. Las siguientes necesidades fueron identificadas en la misión exploratoria:

- Fortalecer el marco regulatorio con la finalidad de favorecer la labor preventiva en la protección a los derechos del consumidor,
- Implementar un procedimiento que se ajuste a la naturaleza tripartita de los conflictos de consumo que se guíe por los principios de celeridad, simplicidad y eficacia dentro del marco del debido proceso;

⁶⁹ Véase la Resolución N° 048-2001-INDECOPI/dir. Normas para la celebración y ejecución de convenios de cooperación con asociaciones de consumidores (artículo 45° del Texto Único Ordenado de la Ley de Protección del Consumidor).

⁷⁰ Véase MAGUIÑA, Ricardo. COSTA RICA. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 24 Noviembre de 2003. Párrafos 139-189.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

- Facultar a la Comisión Nacional del Consumidor (CNC) a iniciar investigaciones de oficio y otorgar a las asociaciones de consumidores la facultad de defender intereses difusos y colectivos; y ampliar la competencia de la CNC para conocer de denuncias entre competidores por competencia desleal, otorgar a la CNC la potestad de resolver los casos de cláusulas abusivas y que le otorgue a la CNC la naturaleza de un Tribunal administrativo permanente de naturaleza multidisciplinaria; sin perjuicio de considerar otros aspectos.

- Ampliar el marco que regula la competencia desleal para incluir otros supuestos y cláusulas generales, así como para permitir que las empresas puedan denunciar ante la CNC por actos de competencia desleal que afecten a los consumidores y competidores leales.

Necesidades de tipo institucional

264. A nivel institucional se requiere:

- Formalizar procesos, elaborar manuales con mejores prácticas en el tema;

- Adoptar una política de calidad en los servicios, implementación de indicadores de gestión e indicadores de impacto, para la Unidad Técnica de Apoyo (UTA), la Comisión Nacional del Consumidor (CNC) y la Unidad de Políticas de Apoyo (UPAC); así como el diseño e Implementación de una base de datos y de un sistema de información gerencial para el área de conciliaciones, denuncias y acciones de prevención;

- Difundir en el sector empresarial los casos resueltos con la finalidad de dar a conocer los criterios empleados en relación con la elaboración y difusión de lineamientos generales en el tratamiento de conflictos de consumo;

- Priorizar la actividad proactiva en la supervisión del mercado, a través de la UPAC, reorientando su labor estratégica a esta función. De esta manera se podría disponer de mayor cantidad de recursos humanos para realizar acciones preventivas y labores de educación y consolidación de asociaciones de consumidores.

- Crear un Sistema de Protección al Consumidor descentralizado en el que participen los consumidores, el sector empresarial, medios de comunicación, gobiernos regionales y municipales, instituciones académicas, generando los espacios institucionales e implementando los mecanismos para ello.

- Implementar mecanismos de mercado para promover el cumplimiento de las normas de protección al consumidor a través de medios eficaces para que los agentes económicos internalicen los beneficios de su cumplimiento y al mismo tiempo para proveer al Sistema de Protección al Consumidor de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Otras necesidades identificadas

265. Las necesidades establecidas por la Sociedad Civil incluyen:

- Fomentar las Asociaciones de Consumidores profesionales, que participen activamente en la elaboración de propuestas técnicas con visión constructiva, que tengan los conocimientos y las capacidades técnicas para ejercer sus derechos no solo en el campo de los productos privados sino en los servicios públicos y contribuyan a la formación y educación de los consumidores y diseñar e implementar mecanismos y herramientas que contribuyan a incrementar su capacidad técnica, financiera y operativa que favorezca su autosostenibilidad económica en el tiempo;

- Fortalecer e Incrementar los mecanismos institucionales de participación privada en la protección al consumidor, poniendo énfasis en la Implementación de programas concretos para su desarrollo. Asimismo, promover la prepublicación de los proyectos Regulatorios no solo en servicios públicos sino en general en el campo de la protección al consumidor para la formulación de propuestas y para su retroalimentación en audiencias públicas y la creación de otros espacios interinstitucionales para la participación de la sociedad civil

266. En cuanto a la participación del sector empresarial, sus necesidades incluyen:

- Diseñar programas para el fortalecimiento de la Responsabilidad Social de la Empresa y Políticas de buen gobierno corporativo, con especial énfasis en el respeto de los derechos de los consumidores y usuarios;

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

- Promocionar mecanismos de autorregulación en el sector empresarial, tales como, Defensorías del cliente dentro de las empresas y/o a nivel de gremios. Implementar el programa de certificación de buenas prácticas comerciales y de consumo;
- Desarrollar programas y acciones concretas para que el Sector Empresarial y los Medios de Comunicación participen activamente en el fortalecimiento de la protección del consumidor mediante la capacitación de sus miembros, la responsabilidad social de la empresa, la educación e información al consumidor, la mejora de los bienes y servicios que brinda, la implantación de una verdadera cultura de respeto a los derechos del consumidor, la debida atención a los reclamos de los consumidores, el desarrollo de mecanismos de autorregulación y señalización en el mercado – como el de la certificación de buenas practicas comerciales y de consumo-, cursos de capacitación para periodistas;
- Desarrollar y consolidar mecanismos de cooperación interinstitucionales entre la Dirección, la CNC y el sector privado con la finalidad de incrementar el nivel de cumplimiento de las normas de protección al consumidor;
- Fortalecer la participación activa del Sector Académico. Ello es fundamental no sólo para la capacitación del recurso humano tanto institucional, empresarial como de la sociedad civil, sino también para proveer de pasantes voluntarios que ayuden a incrementar la capacidad técnica y operativa de las asociaciones de consumidores y de la CNC y de la Dirección.⁷¹

2.2.2. El Salvador⁷²

267. Las principales necesidades en materia de protección al Consumidor en al ámbito institucional y en la sociedad civil (asociaciones de consumidores y sector empresarial) para fortalecer la política de protección del Consumidor no necesariamente radican en modificaciones legales en la legislación sobre la materia. En realidad, tal legislación, si bien es cierto tiene ciertas limitaciones, se puede avanzar en otras áreas que podrían generar impactos muy positivos y contribuir a acelerar el proceso de avance en la implementación de la protección al consumidor.

268. Existen diversos campos de acción que pueden ser fortalecidos y que no requieren necesariamente de una modificación de la Ley de Protección al Consumidor, mediante programas y acciones concretas que potencien la actuación de los actores actuales dentro del marco legal existente.

Necesidades de tipo legal

269. Las necesidades identificadas incluyen lo siguiente:

- Fortalecer el marco Regulatorio con la finalidad de definir los alcances del concepto de consumidor, incluir las cláusulas generales de los derechos universales de los consumidores y las Directrices faltantes de la ONU, así como las obligaciones a cargo del consumidor y la responsabilidad objetiva del proveedor (reversión de la carga de la prueba),
- Incorporar incentivos para el cumplimiento de las resoluciones que emite la Dirección de Protección del Consumidor (DPC), como por ejemplo, que las resoluciones administrativas tengan titulo de ejecución para su cumplimiento eficaz e inmediato ante los Tribunales,
- Incluir las disposiciones necesarias para incrementar la autonomía presupuestaria, económica y funcional; sin perjuicio de analizar la viabilidad y conveniencia de crear una entidad independiente para la protección de los consumidores y otra para la competencia con un Tribunal Administrativo único y autónomo para ambas instituciones.
- Crear el marco regulatorio que reprima las prácticas comerciales desleales en el mercado interno y las herramientas jurídicas para su cumplimiento eficaz.

Necesidades de tipo institucional

270. Las principales necesidades identificadas son las siguientes:

⁷¹ Véase para mayor información: MAGUIÑA, Ricardo. COSTA RICA. Op. Cit.

⁷² Véase MAGUIÑA, Ricardo. EL SALVADOR. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 24 Noviembre de 2003.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

- Elaborar una Política Nacional de Protección al Consumidor con la participación de todos los agentes involucrados a fin de contribuir en la creación de consumidores más informados y responsables, empresas más competitivas y un Estado que, sin sustituir la voluntad de los consumidores y la iniciativa empresarial, tenga un rol proactivo en la defensa de los intereses de los consumidores y promueva la sana competencia con la participación activa de todos los agentes involucradas con la finalidad de facilitar la inserción a los procesos de integración y contribuir al desarrollo del país;
- Crear un Sistema de Protección al Consumidor descentralizado en el que participen los consumidores, el sector empresarial, medios de comunicación, gobiernos regionales y municipales, instituciones académicas, generando los espacios e implementando los mecanismos para ello;
- Fortalecer el marco institucional con la finalidad de favorecer la labor preventiva en la protección a los derechos del consumidor, incrementar la participación del sector empresarial y de la sociedad civil y promover la autorregulación en el mercado;
- Consolidar la labor de la DPC como ente técnico, potenciando su estructura y organización institucional sobre la base de mejorar sus sistemas de Planeamiento, Dirección y Operativos así como incrementar su capacidad técnica fortaleciendo la labor preventiva e implementando Políticas de Calidad en su accionar generando mayor confianza entre los agentes del mercado; orientando su labor hacia mecanismos proactivos en la supervisión de la protección al consumidor en El Salvador;
- Fortalecer la autonomía técnica, funcional, económica y administrativa de la DPC y consolidar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional con los organismos públicos vinculados a la protección al consumidor para brindar una protección más eficaz en ese campo.
- Desarrollar programas de colaboración con los organismos de protección al consumidor de la región, facilitar el cumplimiento y la fijación de estándares para el comercio entre los países de la región, elaborar mecanismos de capacitación e intercambios de experiencias y casos que atente contra los consumidores y promover mecanismos que incrementen la competitividad empresarial global y reduzcan los fraudes Transfronterizos. A estos efectos, se espera obtener el apoyo de fuentes externas.

Otras necesidades

271. Las organizaciones de consumidores de Centroamérica son, quizás, las que menos se han desarrollado en América Latina. Sin embargo, el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC) de El Salvador realiza desde hace varios años una intensa y excelente labor en ese país, salvando las deficiencias del Estado en esta materia.⁷³

272. Existen otras necesidades en esta área, tales como:

- Fomentar la creación y consolidación de Asociaciones de Consumidores profesionales, que participen activamente en la elaboración de propuestas técnicas con visión constructiva, brinden servicios eficientes y contribuyan a la formación y educación de los consumidores con la finalidad de hacer empresas más competitivas y un sistema más eficaz de protección contra los abusos y engaños de las empresas desleales y diseñar e implementar mecanismos y herramientas que contribuyan a incrementar su capacidad técnica y operativa que favorezca su autosostenibilidad en el tiempo;
- Fortalecer la participación del Sector Académico no solo para la capacitación del recurso humano tanto institucional, empresarial como de la sociedad civil, sino también para proveer de pasantes voluntarios que ayuden a incrementar la capacidad técnica y operativa de las asociaciones de consumidores y de la DP;

⁷³ En efecto, el CDC también ha brindado apoyo y capacitación a otras organizaciones centroamericanas. El CDC es muy activo y la cantidad de reclamos recibidos por ellos ha sido mayor que los recibidos por la DPC. El CDC tiene una fuerte incidencia en temas de servicios públicos, alimentos y la proposición de proyectos de Leyes relacionados con la protección del consumidor. La organización consigue autofinanciarse y recibe ayuda de la cooperación internacional, principalmente de OXFAM, la Fundación Heinrich Boll, entre muchas otras. Es miembro pleno de Consumers International e integra su Consejo.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

- Crear un Centro de Servicios para el Consumidor, que brinde a consumidores y asociaciones de consumidores los servicios de orientación, capacitación, educación y asesoría no solo en temas de protección al consumidor, sino también en aspectos gerenciales, organizacionales, constitución de asociaciones de consumidores, análisis y formulación de proyectos, aspectos técnicos necesarios para la labor de protección al consumidor (ingeniería, salud, comunicaciones, economía, etc.), que de otra forma sería casi imposible poder financiar el costo del desarrollo de esos recursos para todas las asociaciones de consumidores incluso por el programa o por el Estado y menos aun las propias asociaciones de consumidores;

- Aumentar el nivel de conocimiento de sus derechos y la valoración de la importancia del rol que tiene como consumidor en el mercado con la finalidad de hacer empresas más competitivas y contribuir al desarrollo del país, implementando programas de educación, capacitación, difusión y programas participativos de los consumidores, con especial énfasis en los de menores recursos y de género. Por ejemplo a través de materiales didácticos, historietas, personajes animados, etc.

- Incrementar los mecanismos de participación privada en la protección al consumidor, no solo en el aspecto legal, sino en la Implementación de programas concretos para su desarrollo, tales como: (i) Incorporar Mecanismos que fomenten la creación de Asociaciones de consumidores en El Salvador dentro del marco de un Sistema Proactivo de la Protección al Consumidor. (ii) Incorporar Mecanismos de promoción para las Asociaciones de Consumidores para las labores de educación, difusión de la protección al consumidor. (iii) Establecer los requisitos -según los estándares internacionales de las Directrices de la ONU- para que las Asociaciones de Consumidores gocen de las facultades y beneficios que les otorgue la Ley. Evaluar mecanismos participativos con la DPC y los entes reguladores Asociaciones de Consumidores con legitimación activa para la defensa de los intereses difusos y colectivos ante la DPC y los entes reguladores.

- Implementar mecanismos de la publicación anticipada de normas, audiencias públicas y consultas a la sociedad civil, entre otros, de la legislación de Protección al consumidor y sectorial de servicios públicos y otras, vinculadas a los derechos de los consumidores consagrados en el Decreto N 666, con la finalidad de hacer llegar propuestas técnicas sobre los temas en debate.

273. En cuanto al sector empresarial, las necesidades que se identificaron fueron las siguientes:

- Fomentar su participación, a través de sus gremios al Sistema de Protección al Consumidor en calidad de Agentes Cooperantes con la finalidad de desarrollar programas conjuntos para la capacitación de sus miembros en las normas de Protección al consumidor, generar conciencia de los beneficios de su cumplimiento entre las empresas y realizar labores de educación, capacitación y difusión en beneficio de los consumidores con la finalidad de dar a conocer sus derechos y sus deberes como agentes del cambio.

- Implementar mecanismos de mercado para proveer al Sistema de Protección al Consumidor de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

- Desarrollar programas y acciones concretas para que el Sector Empresarial y los Medios de Comunicación participen activamente en el fortalecimiento de la protección del consumidor mediante la capacitación de sus miembros, la educación e información al consumidor, la mejora de los bienes y servicios que brinda, la implantación de una verdadera cultura de respeto a los derechos del consumidor, la debida atención a los reclamos de los consumidores, el desarrollo de mecanismos de autorregulación y señalización en el mercado –como el de la certificación de buenas prácticas comerciales y de consumo-cursos de capacitación para periodistas, Implementación de mecanismos de autorregulación –por ejemplo en el campo de la publicidad; con la finalidad que los proveedores internalicen los beneficios de una cultura de respeto de los derechos del consumidor como una herramienta válida para mejorar su mejorando su competitividad interna y global, con especial énfasis en la micro y pequeña empresa. Adicionalmente, consideramos que adoptar una legislación que reprima la competencia desleal en el mercado, podría redundar en una mayor protección de los derechos de los consumidores y de la sana competencia en el mercado.

- Desarrollar y consolidar mecanismos de cooperación interinstitucionales entre la DPC y el sector privado con la finalidad de incrementar el nivel de cumplimiento de las normas de protección al consumidor y promover la autorregulación.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

2.2.4. Guatemala⁷⁴

274. Para Guatemala la aplicación de la normativa de protección al consumidor y usuario constituye un tema relativamente nuevo, en virtud de que si bien desde el año 1985 se encuentra vigente la primera Ley para desarrollar, por parte del Estado, la defensa de los derechos e intereses de los consumidores, no es sino hasta el año 2000 cuando se inicia un esfuerzo formal por hacer efectiva la obligación del Estado en este campo, contenida en el Artículo 119, inciso i), de la Constitución de la República. En efecto, dicho artículo señala como obligación fundamental del Estado la defensa de consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación para garantizarles su salud, seguridad y legítimos intereses económicos.

275. Con el fin de establecer las principales necesidades de cooperación en Guatemala, debe dársele consideración a factores importantes como, la breve existencia de la DIACO, la inexistencia de un movimiento organizado de los consumidores en Guatemala como elemento sustancial en la culturización de los consumidores que les haga sujetos activos de la defensa de sus propios derechos y con ello el fortalecimiento de todo un sistema nacional de defensa del consumidor.

276. Las principales necesidades en materia de protección al Consumidor en el ámbito institucional y en la sociedad civil (asociaciones de consumidores y sector empresarial) para fortalecer la política de protección del Consumidor no necesariamente puede radicar en modificaciones legales en la legislación sobre la materia. En realidad, tal legislación, si bien es cierto tiene ciertas limitaciones, se puede avanzar en otras áreas que podrían generar impactos muy positivos y contribuir a acelerar el proceso de avance en la implementación de la protección al consumidor.

Necesidades de capacitación y de tipo presupuestario

277. A pesar de la labor de la DIACO se podría calificar como exitosa durante lo que ha transcurrido del 2003, tiene muchas limitaciones para llevar a cabo con mayor eficiencia las funciones que le han sido asignadas. Entre éstas se encuentran:

- Entrenar el personal para el desempeño eficiente de las funciones que se les asignan, en virtud que este personal en buena medida se compone de personas que han estado trabajando en el Ministerio de Economía, contratados desde hace bastante tiempo, cuando no se visualizaba la necesidad de tener un personal con perfil alto de educación. Desde luego este hecho está relacionado con el escaso presupuesto para contratar a nuevo personal, que necesariamente tiene que ser de mayor calificación. Además de la contratación de personal calificado para las oficinas centrales, también se requiere contratar nuevo personal para ampliar la cobertura a nivel nacional, tal como lo estipula la Ley.
- Lograr la asistencia de expertos internacionales, organizar pasantías de funcionarios a agencias gubernamentales de otros países con niveles superiores de desarrollo.

Necesidad de infraestructura física

278. El cumplimiento de las funciones como están establecidas en la Ley requiere

- Habilitar medios de transportes suficientes y adecuados, actualmente no se cuenta con suficientes medios de transportes y además los recursos para su mantenimiento son sumamente limitados.
- Crear un Laboratorio propio, que permitiera a la DIACO llevar a cabo los análisis necesarios para certificar la calidad de los productos que llegan al consumidor y usuario. En efecto, la Ley de Protección al Consumidor y Usuarios le asigna a la DIACO varias funciones tutelares, dentro de las cuales resalta la de investigación de mercados y productos de consumo final, productos peligrosos y de riesgo en el consumo. Para cumplir con esta función se hace necesario que la DIACO haga análisis de laboratorio de productos seleccionados para determinar su aptitud para el consumo humano. Sin embargo, los análisis de laboratorio son muy costosos y ni el Ministerio de Economía ni la DIACO cuentan con los recursos financieros para hacer este tipo de análisis. Por lo que, el cumplimiento de esta función y el de muchas otras que se debieran realizar se ve limitado por la no-disponibilidad de recursos financieros, físicos y humanos.

⁷⁴ Esta sección se basa sobre la información enviada por Francisco Byron Ismar Morales Lopez. Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO) Guatemala. Noviembre 2003.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

- Establecer controles tales como en el caso de medidores de agua, de bombas de gasolina, etc.... Actualmente no se cuenta con ningún equipo para ese objetivo, por lo que sería valioso para la DIACO que el Estado o la Cooperación Internacional proporcionara ese tipo de equipo para el buen cumplimiento de sus funciones.

Consideraciones finales

279. Como anteriormente fue señalado, la labor de difusión que se ha venido haciendo de la Ley y de los derechos de los consumidores y usuarios ha dado como resultado el incremento en el número de quejas recibidas en la DIACO, especialmente en los últimos cuatro meses y como corolario de ello se plantea la necesidad concretar una mayor y mejor infraestructura física para poder atender al público que requiere los servicios de la DIACO, no solo para la solución de conflictos, sino también consultas y asesoría en general sobre aspectos de la Ley. El tema de la educación e información al consumidor y usuario, para que pueda tomar mejores y racionales decisiones, es un aspecto muy importante en el cual la DIACO tiene un camino todavía muy largo por recorrer.

2.2.3. Honduras

280. La Dirección General de Producción y Consumo de Honduras, intentó implementar la Ley de protección del consumidor desarrollando algunas actividades y acciones que se vienen ejecutando desde 1998 – 2001. Sin embargo, éstas se han visto imitadas tanto cuantitativa como cualitativamente, debido a la carencia de recursos y otras debilidades institucionales. En esta sentido, la Dirección ha insistido en la necesidad de controlar los precios mínimos y máximos según lugar de compra de 30 productos de la canasta básica alimentaria de acuerdo a la encuesta realizada en mercados y supermercados de Tegucigalpa y San Pedro Sula⁷⁵.

Necesidades de tipo legal e institucional

- Emitir una moderna legislación en materia de Derecho de consumo, que le permita a la Dirección General de Producción y Consumo, las asociaciones de consumidores y otras instancias relacionadas con el tema, contar con los elementos tanto jurídicos como administrativos necesarios, para satisfacer la demanda de los intereses de los consumidores hondureños. Si se trataría de una moderna Ley de Protección de los Consumidores y otras Leyes básicas como son la Normalización, la Certificación y la Metrología.

- Dotar de mayor autonomía de la instancia de gobierno encargada de velar por los derechos de los consumidores.

281. Asimismo, contrastando estas directrices frente al marco legal e institucional hondureño, en cuanto a la búsqueda efectiva de instrumentos y mecanismos para hacer valer los derechos de los consumidores, los procedimientos, el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación, la conceptualización universalmente aceptada de lo que se entiende por consumidor y sus derechos, es decir el sujeto activo de la Ley y el objeto de tutela de la misma, es sustancialmente divergente. Por considerar de relevancia este último aspecto, se incluye en el informe nacional un análisis comparativo entre las directrices de las Naciones Unidas y la Ley de Protección al Consumidores en Honduras.⁷⁶

Necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil

⁷⁵ Véase LACAYO, Liana: HONDURAS. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 25 Noviembre de 2003.

⁷⁶ Véase LACAYO, Liana. HONDURAS. Op. Cit.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

282. Existe una sola entidad que aglutina a consumidores organizados, se trata del Comité para la Defensa del Consumidor Hondureño (CODECOH). Entre sus objetivos se destaca la promoción y defensa al derecho a la satisfacción de las necesidades básicas de los consumidores y que estos tengan acceso a los bienes y servicios esenciales. De nuevo estamos ante una debilidad de tipo limitativa, pues al parecer se restringe el campo de acción de esta entidad a un universo de bienes que comprende únicamente el concepto de necesidades básicas, bienes y servicios esenciales. En la gestión y desempeño de CODECOH, se evidencia un método de lucha tradicionalista y de poca efectividad, pues se plantean luchas y batallas con un alto contenido reivindicatorio de derechos sociales, lo que hace inefectiva la gestión, al descuidar objetivos destinados a vencer la asimetría de la información, la atención y asesoramiento a sus afiliados con el propósito de mantenerles informados, formando consumidores educados aptos para consumir con responsabilidad y sancionar, si fuere el caso, al proveedor ineficiente.

2.2.5. Nicaragua⁷⁷

283. La protección al consumidor en Nicaragua, tiene ciertas limitaciones en el aspecto legal y se presentan las siguientes necesidades:

- Elaborar una Política Nacional de Protección al Consumidor con la participación de todos los agentes involucrados a fin de contribuir en la creación de consumidores más informados y responsables, empresas más competitivas y un Estado que, sin sustituir la voluntad de los consumidores y la iniciativa empresarial, tenga un rol proactivo en la defensa de los intereses de los consumidores y promueva la sana competencia con la participación activa de todos los agentes involucradas con la finalidad de facilitar la inserción a los procesos de integración y contribuir al desarrollo del país.
- Crear un Sistema de Protección al Consumidor descentralizado en el que participen los consumidores, el sector empresarial, medios de comunicación, gobiernos regionales y municipales, instituciones académicas, generando los espacios institucionales e implementando los mecanismos para ello.
- Consolidar la labor de la DPC como ente técnico, potenciando su estructura y organización institucional sobre la base de mejorar sus sistemas de Planeamiento, Dirección y Operativos así como incrementar su capacidad técnica fortaleciendo la labor preventiva e implementando Políticas de Calidad en su accionar generando mayor confianza entre los agentes del mercado; orientando su labor hacia mecanismos proactivos en la supervisión de la protección al consumidor en Nicaragua.
- Fortalecer su autonomía técnica, funcional, económica y administrativa. Se debe asimismo, implementar mecanismos de mercado para proveer al Sistema de Protección al Consumidor de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- Entre los mecanismos se propone el programa de Certificación de Buenas Prácticas Comerciales y de Consumo que consiste en un sistema voluntario de mediante el cual el proveedor (una bodega, una agencia de viajes, un taller de carpintería, un supermercado, una clínica privada, etc. se compromete a cumplir con determinadas prácticas establecidas, objetivamente orientadas a respetar los derechos de los consumidores (por ejemplo: brindar información veraz sobre el producto ofrecido, cumplir con lo pactado en el plazo y forma convenidas, política de devolución de productos defectuosos, tener un sistema mínimo de atención de reclamos y estar afiliado al servicio de Conciliación del Sistema de Protección al Consumidor). Estas prácticas establecidas de manera objetiva son auditadas por una entidad independiente –supervisada por la agencia del Estado-.
- Desarrollar y consolidar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional con los organismos públicos vinculados a la protección al consumidor para evitar duplicidad o ausencia de acciones que incrementen los costos en el mercado, que incentiven el incumplimiento y que dejen en situación de indefensión a los consumidores
- Desarrollar programas de colaboración con los organismos de protección al consumidor de la región, facilitar el cumplimiento y la fijación de estándares para el comercio entre los países de la región, elaborar mecanismos de capacitación e intercambios de experiencias y casos que atente contra los consumidores y promover mecanismos que incrementen la competitividad empresarial global y reduzcan los fraudes Transfronterizos.

⁷⁷ Véase MAGUIÑA, Ricardo. NICARAGUA. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 24 Noviembre de 2003.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

284. En Nicaragua, la principal y más antigua organización es la Liga para la Defensa del Consumidor (LIDECONIC), miembro de Consumers International. LIDECONIC es también muy activa en el país y trabaja realizando capacitaciones a grupos de mujeres líderes en todo el país. Sus temas más desarrollados son alimentación y servicios públicos y cuenta con un servicio de atención de reclamos de los consumidores. Sin embargo, es necesario plantear las siguientes necesidades:

- Fortalecer e Incrementar los mecanismos institucionales de participación privada en la protección al consumidor, poniendo énfasis en la Implementación de programas concretos para su desarrollo.
- Promover la prepublicación de los proyectos Regulatorios en el campo de la protección al consumidor para la formulación de propuestas y para su retroalimentación en audiencias publicas y la creación de otros espacios interinstitucionales para la participación de la sociedad civil
- Incrementar el nivel de conocimiento de sus derechos y la valoración de la importancia del rol que tiene como consumidor en el mercado con la finalidad de hacer empresas más competitivas y contribuir al desarrollo del país, implementando programas de educación, capacitación, difusión y programas participativos de los consumidores, con especial énfasis en los de menores recursos y de género. Por ejemplo a través de materiales didácticos, historietas, personajes animados, etc.
- Fortalecer la participación del Sector Académico es fundamental no solo para la capacitación del recurso humano tanto institucional, empresarial como de la sociedad civil, sino también para proveer de pasantes voluntarios que ayuden a incrementar la capacidad técnica y operativa de las asociaciones de consumidores y de la DDC.
- Proponer la Implementación, a través de las Universidades, de un Centro de Servicios para el Consumidor, que brinde a consumidores y asociaciones de consumidores los servicios de orientación, capacitación, educación y asesoría no solo en temas de protección al consumidor, sino también en aspectos gerenciales, organizacionales, constitución de asociaciones de consumidores, análisis y formulación de proyectos, aspectos técnicos necesarias para la labor de protección al consumidor (ingeniería, salud, comunicaciones, economía, etc.), que de otra forma sería casi imposible poder financiar el costo del desarrollo de esos recursos para todas las asociaciones de consumidores incluso por el programa o por el Estado y menos aun las propias asociaciones de consumidores.
- En cuanto al sector empresarial concierne, se debe desarrollar programas y acciones concretas para que el Sector Empresarial y los Medios de Comunicación participen activamente en el fortalecimiento de la protección del consumidor mediante la capacitación de sus miembros, la educación e información al consumidor, la mejora de los bienes y servicios que brinda, la implantación de una verdadera cultura de respeto a los derechos del consumidor, la debida atención a los reclamos de los consumidores, el desarrollo de mecanismos de autorregulación y señalización en el mercado –como el de la certificación de buenas practicas comerciales y de consumo-, cursos de capacitación para periodistas, implementación de mecanismos de autorregulación –por ejemplo en el campo de la publicidad; con la finalidad que los proveedores internalicen los beneficios de una cultura de respeto de los derechos del consumidor como una herramienta válida para mejorar su mejorando su competitividad interna y global, con especial énfasis en la micro y pequeña empresa.
- Adoptar una legislación que reprima la competencia desleal en el mercado, podría redundar en una mayor protección de los derechos de los consumidores y de la sana competencia en el mercado.
- Desarrollar y consolidar mecanismos de cooperación interinstitucionales entre la DDC y el sector privado con la finalidad de incrementar el nivel de cumplimiento de las normas de protección al consumidor y promover la autorregulación.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

CAPITULO 3: La cooperación en materia de Política de Competencia y Protección del Consumidor y las necesidades de los países centroamericanos

285. Al igual que otros países latinoamericanos, los países centroamericanos, han realizado esfuerzos para fortalecer la cooperación con otros países de nivel de desarrollo similar así como también con países industrializados. Estos esfuerzos han enfrentado una serie de obstáculos en razón de la falta de capacidad de ejecución de políticas a nivel nacional. Adicionalmente, estos países han enfrentado una serie de inconvenientes para cumplir los objetivos de estos compromisos en materia de competencia y protección del consumidor contenidos en los acuerdos bilaterales, plurilaterales y las propuestas de TLCs a nivel regional.

3.1. Alcance de la cooperación bilateral, plurilateral y regional en materia de políticas de competencia.

286. En el caso de Centroamérica se aprecia una gran motivación en fomentar iniciativas internacionales en materia de derecho y política de la competencia. Con la apertura existe el riesgo de que las economías pequeñas estén expuestas a las consecuencias nefastas de las acciones de empresas monopolísticas u oligopolísticas localizadas en el extranjero. Esto es aún más importante precisamente cuando se aprecia que la desregulación progresa y la competitividad de industrias locales es cuestionada. Se espera que la cooperación bilateral, plurilateral o regional en el área de políticas de competencia contribuya a sensibilizar al sector empresarial a los fines de que colabore en el tratamiento de las prácticas anticompetitivas.

287. Se ha argumentado que la aplicación efectiva de las leyes y políticas de la competencia es necesaria para aprovechar los beneficios de la integración. Además, en la medida en que tales políticas promueven la competitividad, pueden convertirse en un instrumento para la integración comercial. Sin embargo, en la región persisten diferencias significativas en cuanto a la experiencia y la capacidad para implementar derecho y política de la competencia. Lo anterior enfatiza el papel que debe cumplir la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional en los esfuerzos de integración.

288. En octubre de 1993, los signatarios del Protocolo de Tegucigalpa⁷⁸ que establecieron el **Sistema de Integración Centroamericano (SICA)**, acordaron el Protocolo de Guatemala con el fin de adaptar el esquema de integración a las necesidades de la subregión.

289. La integración centroamericana alcanzó su momento estelar a raíz de la firma del Tratado para el establecimiento de la Unión Aduanera⁷⁹ entre El Salvador y Guatemala, de fecha 13 de enero de 2000. Los dos países mencionados lograron un progreso apreciable con relación a la reducción arancelaria, la armonización de las aduanas, el registro sanitario y la armonización tributaria. El proceso de la unión aduanera continuó hasta que en agosto de 2000 los gobiernos de Nicaragua y Honduras expresados su decisión de formalmente unirse a esta Unión Aduanera. Asimismo, en junio de 2002, Costa Rica decidió unirse con lo cual el grupo podría convertirse en una unión económica.

290. Los países centroamericanos también han apoyado iniciativas de integración bilateral y plurilateral que incluyen temas de competencia Ver cuadro No. 20. Entre las más prominentes se encuentra el **TLC entre Canadá y Costa Rica** que contiene un tratado de cooperación para tratar los efectos perjudiciales provenientes de las prácticas anticompetitivas. Cabe destacar a este respecto que la diferencia de desarrollo económico no constituyó un obstáculo para la firma del tratado.

291. Al momento de negociar el capítulo de competencia del TLC, ambos países tuvieron en cuenta que dicho tratado podría servir de modelo⁸⁰ de cooperación internacional además de servir de marco para la cooperación y coordinación entre las autoridades de competencia canadiense y costarricense respectivamente. Adicionalmente, ambas partes coincidieron en cuanto al rol de la política de competencia en asegurar que los beneficios de la liberalización no sean perjudicados por la presencia de prácticas anticompetitivas.

⁷⁸ Protocolo de Tegucigalpa, que crea el Sistema de la Integración Centroamericana –SICA–, el cual fue suscrito por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, que entró en vigencia para El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá el 22 de julio de 1992, Guatemala el 13 de agosto de 1993 y Costa Rica el 26 de junio de 1995

⁷⁹ *Supra* párrafo 68.

⁸⁰ Grupo de trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Competencia. OMC WTCP/W/173. Julio de 2001.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

292. Con respecto a las obligaciones previstas en el tratado Canadá – Costa Rica, el capítulo XI contempla una provisión para adoptar o mantener medidas legales con el fin de prohibir actividades comerciales anticompetitivas. Estas provisiones incluyen cárteles, abusos de posición de dominio y fusiones anticompetitivas. Otra provisión consiste en el establecimiento o mantenimiento de una autoridad de competencia imparcial que sea independiente respecto a la interferencia política de cada país y que sea autorizada para realizar investigaciones de oficio apropiadas (Abogacía de la competencia). Asimismo, el capítulo contiene compromisos de transparencia e incluye la obligación para hacer de dominio público la información acerca de la adopción o medidas adoptadas para enfrentar las actividades anticompetitivas. El capítulo igualmente requiere que las medidas tomadas para proscribir actividades anticompetitivas, deban ser aplicadas bajo el criterio de la no-discriminación. Contiene provisiones de debido proceso que incluyen el requisito de efectuar procesos judiciales y cuasi-judiciales justos y equitativos, así como el principio de la doble instancia. Otra característica significativa se refiere a que incluye mecanismos para la cooperación, en el sentido de que cada parte deba ser informada de las prácticas anticompetitivas que ocurran en sus respectivos territorios. Se contemplan también notificaciones, consultas y el intercambio de información con respecto a las investigaciones por realizar sujetas al derecho de cada país (por Ej. la confidencialidad y la apertura de la información) y finalmente la asistencia legal mutua en diferentes asuntos.

293. En relación con la aplicación de la Ley, el capítulo estipula que ninguna parte tiene la posibilidad de apelar en ninguna instancia las materias discutidas y decididas provenientes del capítulo sobre competencia del TLC. Se contempla que cualquier consulta bilateral deberá ser sostenida por lo menos una vez cada dos años, oportunidad en que se resolverá cualquier disputa en cuanto a la operatividad, implementación, aplicación o interpretación del capítulo. De no existir consenso en las consultas antes referidas, una Comisión de Libre Comercio (CLC) tendrá la atribución de solucionar tales cuestiones. El capítulo reconoce, por otro lado, la importancia de la asistencia técnica en el área de políticas de competencia. Se plantea que cada parte es libre de aplicar sus tales políticas de competencia de acuerdo con sus prioridades nacionales. En resumen, TLC fue un primer ejemplo de la forma en que la cooperación puede ser lograda entre dos países de diferente nivel de desarrollo económico y que ello pudiera ser lograda en un contexto netamente comercial.

294. **Guatemala, Honduras, El Salvador y México firmaron un TLC** que entró en vigencia entre marzo y junio de 2001. Se espera que este TLC permita incrementar las exportaciones a México en beneficio de los sectores industriales, la agricultura y el comercio. De igual forma, se espera que la IED en mercados centroamericanos se incremente.

295. En el **TLC entre Centroamérica y Chile** firmado en octubre de 1999, únicamente Costa Rica y El Salvador han cumplido las negociaciones en 2002. El TLC entre los países del Mercado Común Centroamericano y la República de Chile establece los mecanismos para facilitar y promover el desarrollo de la política de competencia y garantiza la aplicación de sus reglas y provisiones. Asimismo, procura asegurar que los beneficios obtenidos a través del TLC no sean opacados por prácticas anticompetitivas.

296. El **TLC entre Centroamérica y Panamá**, entró en vigencia en mayo de 2001. Tiene como fin crear un instrumento que actualice los acuerdos preferenciales de tipo bilateral existentes sobre liberalización de comercio. El TLC incluye acceso al comercio en servicios y oportunidades de inversión.

297. El **TLC entre Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica; y la República Dominicana** entró en vigencia entre octubre de 2001 y septiembre de 2002. Los objetivos más importantes son (i) el estímulo de la expansión y la diversificación del comercio en bienes y servicios entre las partes; (ii) la promoción de condiciones de libre competencia entre el área que conforma el TLC mediante la eliminación recíproca de barreras de comercio de bienes y servicios originadas en los territorios de las partes; (iii) la promoción y protección de la inversión directa a efectos de usar intensivamente las ventajas ofrecidas en los mercados situados en el territorio de las partes y (iv) el establecimiento de procedimientos efectivos para la aplicación e implementación del TLC en cuanto a la administración conjunta y la resolución de disputas provenientes del acuerdo. Con respecto a la política de competencia, una Comité de Libre Competencia fue creado responsable del control y prevención de las prácticas anticompetitivas. Además, éste comité creará mecanismos para facilitar el desarrollo de ésta política.

298. Finalmente, los países centroamericanos son parte de las negociaciones del ALCA. Participan en las discusiones del capítulo sobre competencia y el Grupo de negociación de las pequeñas economías.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

299. Recientemente Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua anunciaron el inicio de las negociaciones del Acuerdo Estados Unidos (US) - CAFTA, con el propósito de eliminar aranceles y otras barreras para comerciar bienes, agricultura, servicios e inversión entre Estados Unidos y Centroamérica. Este acuerdo se espera que concluya en diciembre de 2003. Cinco grupos de negociación cubrirán temas, tales como acceso al mercado, servicios e inversión, compras gubernamentales, propiedad intelectual, trabajo y medio ambiente así como también asuntos institucionales tales como la resolución de disputas. Se contempla un sexto grupo sobre fortalecimiento de capacidades. Los países centroamericanos han elaborado planes de acción nacional. Aunque la Política de Competencia no se contempla como tema de negociación, los países han solicitado fortalecimiento institucional en el tema⁸¹ señalando entre otros, la necesidad de una Ley de competencia y una agencia gubernamental o del sector privado que asegure la aplicación de tal Ley. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, los asuntos de fortalecimiento institucional requeridos están dirigidos para COPROCOM⁸²

300. El cuadro No. 20 refleja la cooperación técnica recibida por los países centroamericanos para el fortalecimiento de sus proyectos en materia de leyes y política de competencia. Sin duda, se han realizado importantes esfuerzos para crear una cultura de la competencia. Asimismo, las actividades de entrenamiento deberían contribuir a formar un equipo multidisciplinario que tendrá a su cargo la ejecución de las leyes cuando cada país lo decida. En el caso de Costa Rica, la agencia ha sido la sede de prácticas de entrenamiento en beneficio de otros países de la subregión.

3.2. Algunas referencias sobre la cooperación en el tema de Protección del Consumidor.

301. La cooperación en el tema de la Protección del Consumidor (Ver Cuadro A-9), incluye instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Cabe destacar el papel de Consumers International (Oficina Regional para América Latina y el Caribe –ROLAC) en el área centroamericana a través de la oficina con sede en Panamá.

302. Entre las actividades de apoyo a nivel regional, se puede mencionar el II Foro de Encuentro de organismos de protección del Consumidor, organizado por CLICAC (Panamá) en el año 2002. En el año 2003 se estableció el foro de consumidores del MERCOSUR, también la dirección regional de ROLAC.

303. Existe también el Diálogo Euro- Latinoamericano de los consumidores también bajo la dirección regional del ROLAC que promueve la integración a nivel regional y mundial.

⁸¹ Ver US- Central America Free Trade Agreement. National Action Plan for trade capacity building. HONDURAS. (Junio, 2003).

⁸² Ver US- Central America Free Trade Agreement. Integral Cooperation Agenda. Conceptual Proposal for a National Action plan. COSTA RICA (Diciembre, 2002).

**CUADRO No. 20: Asistencia técnica en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor recibida en países centroamericanos
(Basado en fuentes primarias aportadas por los países)**

Países	Fuente(s) de asistencia técnica (período en que fue recibida)	Principal área de intervención. Principales logros
Costa Rica	<p>México (2004)</p> <p>Chile (Oct-Nov 2001)</p> <p>Agencia Canadiense De Competencia y Embajada de Canadá en Costa Rica</p> <p>CEPAL – Sede subregional. México, COPROCOM y CRDI</p> <p>Tribunal de Defensa de la Competencia – España y AECI</p>	<p>- Pasantías de dos funcionarios de la Unidad Técnica de Apoyo de la Comisión para Promover la Competencia (a más tardar en el mes de agosto del 2003).</p> <p>- Solicitud de un experto en organización industrial y competencia económica de la planta de profesores del CIDE, el Colegio de México u otro centro de formación académica, que brinde la capacitación requerida en esta materia. (a más tardar en el primer semestre del 2004).</p> <p>Proyecto “Fortalecimiento del Proceso de Competencia entre la Fiscalía Nacional Económica de Chile, la Comisión para Promover la Competencia de Costa Rica y la Pontificia Universidad Católica de Chile”.</p> <p>- Primera fase: pasantía de dos funcionarios de la Unidad Técnica de la Comisión para Promover la Competencia en la Fiscalía Nacional Económica de Chile, para fortalecer la gestión institucional en temas como: mercado relevante, poder sustancial, manejo de información asimétrica etc.</p> <p>- Segunda fase: solicitud de un experto en organización industrial de la Pontificia Universidad Católica de Chile, para que brinde capacitación en esta materia a COPROCOM y a los funcionarios de su Unidad Técnica, en Costa Rica.</p> <p>Convenio de cooperación para realizar pasantías y organizar seminarios conjuntos en el marco del TLC con Canadá.</p> <p>Entrenamiento dirigido a funcionarios de los organismos costarricenses y de Centroamérica relacionados con temas de defensa de competencia de Centroamérica, Ministerios de Economía, organismos reguladores y otras entidades</p> <p>Fortalecimiento de la gestión institucional de los órganos encargados de aplicar la Ley de competencia.</p>
El Salvador	Banco Mundial (1997-2004)	Préstamo Estado de El Salvador dentro del Programa Nacional de Competitividad, componente Mejoramiento clima de negocios, desarrollo de proyecto de Ley de competencia y elaboración de seminarios y talleres.
Honduras	FIAS (2003)	Políticas de Competencia: Revisado la última versión del proyecto de ley para asistir al gobierno en diseñar políticas macro en mejores prácticas sobre políticas de competencia.
Guatemala	<p>FTC (2001)</p> <p>CEPAL (Mexico)</p> <p>FTC (Abril 2001)</p>	<p>El motivo fue revisar el anteproyecto de Ley de Competencia preparado por este Ministerio</p> <p>Consiste en un programa de cooperación regional. Se han realizado dos reuniones de trabajo: una en Santiago de Chile y México.</p> <p>Además, se realizaron 2 investigaciones en Centroamérica para CEPAL.</p> <p>Misión exploratoria</p>

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

CUADRO No. 20: Asistencia técnica en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor recibida en países centroamericanos (Basado en fuentes primarias aportadas por los países)		
Países	Fuente(s) de asistencia técnica (período en que fue recibida)	Principal área de intervención. Principales logros
	<p>PROCOMPETENCIA Venezuela</p> <p>UNCTAD-OMC (Junio, 2001)</p> <p>Banco Mundial (Junio, 2001)</p> <p>BCIE-OMC-.BID (sept, 2002)</p> <p>CEPAL-CRDI- COPROCOM (Junio, 2003)</p>	<p>El objetivo consistió en analizar, revisar y evaluar las experiencias que ha tenido el personal de PROCOMPETENCIA. Obtener sugerencias de ellos para nuestro anteproyecto de Ley de Promoción de la Competencia</p> <p>Participación en Grupo Intergubernamental de Expertos y visita a la OMC.</p> <p>El objeto es que el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) está gestionando un préstamo con el Banco Mundial y dentro de sus componentes aparece uno sobre Competencia.</p> <p>Participación en el curso regional "Políticas de Competencia, Desarrollo Económico y el Sistema Multilateral", realizado en Guatemala del 17 al 18-09-2002.</p> <p>Participación en "Curso Internacional sobre Aspectos Económicos y Legales de la Competencia", realizado en San José Costa Rica, del 3 al 6 de junio 2003.</p>
Nicaragua	<p>GTZ (96-01)</p> <p>FIAS (2003)</p> <p>BM/PROCOMPE (2003)</p>	<p>Promover Competencia: Análisis de la legislación sobre competencia. Diseño en la redacción del proyecto de ley sobre competencia. . Legislación y políticas sobre la promoción de la competencia Políticas de competencia: concepto y realidad en Latinoamérica. Políticas de competencia e instituciones en Latinoamérica.</p> <p>Políticas de Competencia: Diagnóstico sobre (i) revisión sobre el contexto competitivo y condiciones de la competencia e impedimentos para IED. (ii) análisis de la estructura de comercio-mercado-inversión para identificar barreras a la entrada a mercados domésticos basado en 4 sectores de estudio (iii) análisis de la última revisión de la legislación para promover y proteger la competencia (iv) Un plan de acción nacional propuesto y discutido con las autoridades .</p> <p>Evaluación de las capacidades de DGCTM (i.e.) infraestructura, materiales, ley y su aplicación a los consumidores mediante seminarios, seminarios para promover el derecho de la competencia.. Divulgación y distribución de información y educación que promueva cultura en los consumidores. Asistencia para revisar la legislación , capacitación externa e interna</p>

Referencias

Fuentes Primarias:

- En Políticas de la Competencia:

PETRECOLLA, Diego. COSTA RICA. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 28 Noviembre 2003.

MUADI, Gabriel Arturo. EL SALVADOR. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 28 Noviembre 2003. Página 23.

BOZA, Beatriz. GUATEMALA. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 28 Noviembre 2003. .

MUADI, Gabriel Arturo. HONDURAS. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 25 Noviembre 2003.

BOZA, Beatriz. NICARAGUA. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 28 Noviembre 2003. .

SITTENFELD, Pamela . Ocho años de la Competencia: COPROCOM. 25 de noviembre de 2003.

- En Protección del Consumidor:

MAGUIÑA, Ricardo. COSTA RICA. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 24 Noviembre de 2003.

MAGUIÑA, Ricardo. EL SALVADOR. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 24 Noviembre de 2003.

LACAYO, Liana. GUATEMALA. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 30 Noviembre de 2003.

LACAYO, Liana. HONDURAS. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 29 Noviembre de 2003.

MAGUIÑA, Ricardo. NICARAGUA. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 24 Noviembre de 2003.

Otras fuentes

Acta de Sesión Ordinaria N° 33-00 de la Comisión para Promover la Competencia, celebrada el 12 de Septiembre del 2000

Acta de Sesión Ordinaria N° 43-00 de la Comisión para Promover la Competencia, celebrada el 21 de noviembre de del 2000.

Acta de Sesión Ordinaria N° 36-02 de la Comisión para Promover la Competencia, celebrada el 26 de noviembre de 2002.

Audretsch et al. (2001). Audretsch, D. B., Baumol, W. J. and Burke, A. E., "Competencia policy in dynamic markets," International Journal of Industrial Organization, Vol. 19, 613-634. 2001.

Avalos, M. y C. Schatan (2003), "Condiciones de Competencia en el contexto internacional: cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica", CEPAL, Sede Subregional Mexico.

Baumol (2001). Baumol, W. J. "When is inter-firm coordination beneficial? The case of innovation," International Journal of Industrial Organization, Vol. 19, 727-737. 2001.

BID. Situación Económica y Perspectivas. La economía mundial y los países de la región II en 2003 (Mayo, 2003)

CEPAL Istmo Centroamericano. Evolución Económica durante 2002 y perspectivas para 2003. LC/MEX/L.574. Octubre 2003.

Conjunto de principios y normas equitativas convenidas multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas. NACIONES UNIDAS. Ginebra, 2000

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas encargada de examinar todos los aspectos del conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas (Ginebra, septiembre de 2000)

Dussan, Manuel (1996), "Electric Power Sector Reform in Latin America and the Caribbean", Working papers series, FMI, N° 104.

Edwards, Julian. (2003). "The Implementation of the UN Guidelines For Consumer Protection." February.

Fuente, C. (2001) "Competencia Policy in Latin America", Inter-American Development Bank

Foreign Investment Advisory Service (FIAS) Un servicio conjunto de la Corporación Financiera Internacional y el Banco Mundial. Nicaragua. Competitividad, atracción de inversiones extranjeras directas y el rol de la política de competencia. Mayo, 2003

Grupo de trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Competencia. OMC WGTCP/W/173. Julio de 2001.

Hernández, Rene A. y Schatan, Claudia (2002), "Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano", Unidad de Desarrollo Industrial, CEPAL, México.

Hernandez, R. y C. Schatan (2001) "Políticas de Competencia y Regulación en el Istmo Centroamericano", CEPAL, Sede Subregional Mexico.

Krakowski, M. (2001), "Política de Competencia en Latinoamérica: una primera apreciación", Proyecto MIFIC/GTZ, Managua.

Mexico (2002). Mexico. Annual Report of Consumer Policy Developments 2001. Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/0/1955364.pdf>

Naciones Unidas (1999). Directrices sobre la Protección del Consumidor. <http://www.uneptie.org/pc/sustain/guidelines/un-guidelines.htm>

National Action Plan TLC CA-EU. EL Salvador Julio de 2003.

"Nicaragua: Competitividad, atracción de inversiones extranjeras directas y rol de la política de competencia", Foreign Investment Advisory Service (FIAS), 2003.

Lederman, D., Perry, Guillermo y Suescún, Rodrigo (2002), "Trade structure, trade policy and economic policy options in Central América", Región de Latinoamérica y el Caribe, Banco Mundial

Ley Modelo de Competencia de la UNCTAD (versión revisada) Nuevo capítulo sobre la relación entre autoridades de competencia y entes regulatorios incluyendo reguladores sectoriales. Geneva, 2003.

Porter, Michael. (1990). The Competitive Advantage of Nations. Free Press.

Posner (1978). Posner, R. Antitrust Law: An Economic Perspective. University of Chicago Press. 1978.

Posner (2001). Posner, R. Antitrust in the New Economy. Antitrust Law Journal. 2001.

Preparativos para la UNCTAD XI. Comunicación del Secretario General de la UNCTAD. TD(XI)/PC/1. 6 de agosto de 2003

UNCTAD (2002). Recent Important Competencia Cases in Developing Countries. Document number TB/D/COM.2/CLP/26. 18 April 2002.

Whish, R. (2001) "Competencia Law", Butterworths

World Bank-OECD (1997). World Bank and OECD. A Framework for the Design and Implementation of Competencia Law and Policy. Paris. 1997.

WTO (2003). World Trade Organization. "Study on Issues Relating To A Possible Multilateral Framework on Competencia Policy." WT/WGTCP/W/228. 19 May 2003.