

**UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT  
CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y  
DESARROLLO**

**Regional Seminar for Latin America and Caribbean Countries  
on the Post-Doha WTO Competition Issues  
São Paulo, 23 - 25 April, 2003**

**Seminario Regional Post Doha para los países de América Latina y el Caribe  
sobre los temas de Competencia de la OMC  
São Paulo, 23 - 25 de abril de 2003**

**Seminário Regional Pós Doha dos Países da América Latina e Caribe sobre os Temas  
de Concorrência na OMC  
São Paulo, 23 - 25 de abril de 2003**

**Edited by Philippe Brusick and Ana María Alvarez**

**Foreword by**

**Rubens Ricupero  
Secretary – General of UNCTAD**



*UNITED NATIONS*

*Geneva, 2003*

## Section V. Possible way ahead

## **5.1 LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE COSTA RICA Y CANADÁ**

### **CAPÍTULO DE COMPETENCIA**

*Hazel Orozco Chavarría*  
Asesora del Area Económica  
*Unidad Técnica de Apoyo*  
*Comisión para Promover la Competencia*  
*Costa Rica*

#### **I. INTRODUCCIÓN**

El tema de competencia a nivel mundial, y específicamente de cooperación, ha sido abordado por diferentes países, tanto en acuerdos multilaterales como bilaterales. En este sentido, existen acuerdos que incorporan principios de cooperación y coordinación avanzados, casos como el de la Comunidad Europea que incluso llega a establecer una autoridad de competencia a nivel regional, acuerdos como el de Estados Unidos con la Comunidad Europea que incluyen principios como el de cortesía positiva, o bien, el acuerdo de Canadá con la Comunidad Europea que incorpora disposiciones explícitas sobre la coordinación en la resolución de casos en que ambas partes tengan interés. El alcance de dichos acuerdos es un reflejo directo del nivel de desarrollo institucional de las autoridades de competencia.

En Costa Rica la legislación en materia de competencia entró en vigor en enero de 1995. A partir de este momento, se inicia un proceso de legitimación de la ley, de las instituciones creadas a partir de ésta, así como de educación a los diferentes sectores económicos sobre la importancia y las implicaciones de las disposiciones a favor de la libre competencia. En este proceso se intenta luchar contra una serie de prácticas anticompetitivas que se desarrollaban en un marco de relativa legitimidad en la que sus autores no concebían la existencia de alguna falta y, menos aún, de una sanción.

Nuestro país ha logrado importantes avances en este sentido, ya que ha logrado negociar en bloque con el resto de Centroamérica, Tratados de libre Comercio con Chile y República Dominicana.

Por otra parte, Costa Rica suscribió a nivel individual el Tratado de Libre Comercio con México en diciembre 1994, y recientemente se concluyeron las negociaciones con Canadá.

#### **II. POLÍTICA DE COMPETENCIA**

En cada uno de estos tratados se ha contemplado un capítulo referido a Política de Competencia, a excepción del TLC con México, el cual se suscribió previo a que en Costa Rica se aprobara la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley No.7472); sin embargo, el tratamiento que se dio al tema se limitó a disposiciones de buenos oficios en los que se reconocía la importancia de procurar que los beneficios del tratado no se vieran menoscabados por prácticas anticompetitivas sin profundizar en el tema y sin hacer referencia explícita a mecanismos de cooperación y coordinación.

## A. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE COSTA RICA Y CANADÁ

El Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá representó desde el inicio una buena oportunidad para Costa Rica, en términos de propiciar una mayor profundización en estos temas.

Ahora bien, las diferencias entre Costa Rica y Canadá, tanto en términos económicos como en el nivel de desarrollo institucional en el tema de competencia resultan evidentes. En Canadá, por ejemplo, existen leyes en el tema desde 1889; utilizan un sistema basado en la jurisprudencia ("common law"), mientras que en Costa Rica se utiliza el sistema romano (se aplica únicamente lo que dice la ley) e incluso existen diferencias en la manera en que se analizan las diferentes prácticas anticompetitivas.

### **III. CONVENIENCIA DE ESTABLECER ESQUEMAS DE COOPERACION CON OTROS PAISES EN MATERIA DE COMPETENCIA**

Dadas estas consideraciones, surge la interrogante de si es posible alcanzar algún nivel de cooperación, y en caso afirmativo, que nivel de cooperación es posible alcanzar. ¿Qué tipo de acuerdo es posible establecer bajo estas condiciones? ¿Cómo fue posible sopesar las diferencias antes mencionadas y lograr un acuerdo en competencia que tuviera algún alcance sustantivo? La respuesta a estas interrogantes se encuentra en la explicación misma del capítulo.

En las negociaciones se buscó la manera de generar un convenio flexible, pero que a la vez garantizara principios básicos que tuvieran efecto, de manera que las diferentes agencias con sus respectivas legislaciones y diferencias pudieran convivir.

El alcance del capítulo dependió de las limitaciones y de la realidad nacional; sin embargo, se pretende establecer un marco de referencia sobre el cual pueda basarse para acuerdos posteriores que conlleven a una mayor cooperación, coordinación y asistencia técnica entre las agencias.

Durante la negociación, ambos países tenían en mente un acuerdo que pudiera servir como un modelo para generar un marco sobre política de competencia para un acuerdo en el contexto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En consecuencia, las disposiciones adoptadas ilustran el tipo de acuerdo que es posible alcanzar entre países con diferente nivel de desarrollo económico e institucional, ya sea a nivel bilateral o multilateral, y a la vez en muchos casos responden a pronunciamientos de instituciones a nivel internacional como lo son la OCDE y la UNCTAD.

La cooperación y coordinación entre agencias fue uno de los objetivos fundamentales que justificó la negociación, y es a través de ésta y del reconocimiento de ciertos principios generales, que se logra llegar a consolidar el capítulo, el cual pretende asegurar que los beneficios de la liberalización comercial no se vean menoscabados por actividades anticompetitivas y promover la cooperación y coordinación entre las autoridades de competencia de las Partes.

## CAPÍTULO DE POLÍTICA DE COMPETENCIA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE COSTA RICA Y CANADÁ

### A. PRINCIPIOS GENERALES

El convenio establece algunos principios o garantías mínimas que ambas partes deben respetar:

#### 1. Existencia y aplicación de la Ley:

Como primer requisito, el capítulo de Competencia exige que cada una de las partes cuente dentro de sus ordenamientos jurídicos con los mecanismos necesarios para eliminar las prácticas anticompetitivas que se den en el mercado. Es decir, que existan leyes, reglamentos administrativos y procedimientos de aplicación general en materia de competencia.

#### 2. No discriminación:

Como garantía mínima, este capítulo establece el “Principio de No Discriminación”. En este sentido, cada parte debe asegurar que los mecanismos de observancia que se apliquen se ejecuten de manera no discriminatoria. Lo anterior implica que cualquier procedimiento que se siga en la materia, no diferencie a los nacionales de los extranjeros. Esto es consecuente con la legislación costarricense ya que ésta no hace diferencias entre agentes económicos nacionales o extranjeros.

#### 3. Prácticas anticompetitivas:

En primera instancia, se hace referencia a los acuerdos anticompetitivos, las prácticas concertadas, o los esquemas anticompetitivos entre competidores para fijar precios; coordinar ofertas en procesos de licitaciones ; establecer cuotas o restricciones a la producción; y distribuir o dividir mercados a través de la asignación de clientela, proveedores, territorios o líneas de comercio.

Este tipo de prácticas se incluyen en la mayoría de los países del área. Por ejemplo, en Costa Rica, México y Panamá se denominan prácticas anticompetitivas absolutas. Estas se definen como aquellos acuerdos entre agentes en un mismo nivel comercial, tendientes a la manipulación de precios, cantidades, participaciones y divisiones del mercado, así como prácticas anticompetitivas en los procedimientos de licitaciones. En Canadá y Estados Unidos se denominan “*cartel agreements*”.

En segundo lugar, se establecen como prohibidas aquellas prácticas anticompetitivas de una empresa o grupo de empresas que tiene poder en un mercado relevante o grupo de mercados. Este tipo de conductas en algunos países se denominan prácticas relativas, como es el caso de Costa Rica. En otros países, se denominan prácticas de abuso de posición de dominio, como es el caso de la Unión Europea.

Finalmente, se establece que cada parte deberá prohibir fusiones o adquisiciones con efectos anticompetitivos significativos, las cuales en el caso de Costa Rica, también están proscritos en nuestra legislación, bajo el mismo esquema de análisis que las prácticas relativas.

#### 4. Transparencia:

Un cuarto principio se refiere a la transparencia. Se establece la necesidad de publicar o de que exista disponibilidad pública de la legislación que se adopte o mantenga para prohibir

las actividades anticompetitivas que ejecuten las obligaciones estipuladas en el capítulo, ya sea que hayan ocurrido antes de la entrada en vigor del tratado, o bien, después. Con respecto a este último caso, se deberá notificar a la otra parte dentro de 60 días, con una notificación previa cuando sea posible.

#### **5. Imparcialidad e Independencia:**

Se establece como principio la imparcialidad e independencia de las agencias de competencia. En ese sentido, se considera que no sólo debe existir un órgano con competencias suficientes para conocer y sancionar prácticas anticompetitivas y para abogar en general por soluciones pro-competitivas, sino que dicho órgano debe ser independiente de toda interferencia política, tanto en la aplicación de sus mecanismos de observancia como en sus políticas de competencia.

Por ejemplo, en el caso de la agencia de competencia de Costa Rica, la Comisión para Promover la Competencia es un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. En este sentido, la Ley General de la Administración Pública establece que, la desconcentración será 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. En otras palabras, la Comisión tiene total independencia de criterio del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

De esta forma, el capítulo de Competencia exige la independencia de criterio, pero deja a cada parte la determinación del diseño institucional que mejor se adapte a su realidad. En otras palabras, establece una garantía mínima, pero es flexible en cuanto a la forma en que debe cumplirse este objetivo.

#### **6. Debido Proceso:**

En este tema, se consideraron una serie de disposiciones de protección mínima que fuera posible adecuarlas a las diferentes legislaciones. Así, se estableció que cada parte debe asegurar que los procedimientos judiciales y cuasi-judiciales sobre actividades anticompetitivas, sean justos y equitativos y que en tales procesos se les garantice a las empresas afectadas una notificación escrita sobre el inicio del procedimiento, la oportunidad a tener acceso a la información relevante de previo a cualquier acción final, a ser representadas, a presentar argumentos y refutar, a identificar y proteger información confidencial y que se provea una decisión por escrito de los méritos del caso. De esta manera, se establecen garantías mínimas que cada país debe respetar, pero al mismo tiempo se deja a cada Parte definir el procedimiento que mejor se adapte a sus instituciones.

#### **7. Apelación:**

Finalmente un último principio garantiza la existencia de un proceso doméstico de apelación o revisión judicial o cuasi-judicial para las personas sujetas a cualquier decisión final resultante de procedimientos para lidiar con prácticas anticompetitivas.

### **B. MECANISMOS DE COOPERACIÓN:**

En este tema, ambas Partes reconocen la importancia de la cooperación y coordinación en la aplicación de sus mecanismos de observancia, lo cual se manifiesta a través del establecimiento de mecanismos de notificación, consultas e intercambio de información. De la misma manera, se aborda este tema mediante el establecimiento de la posibilidad de trabajar conjuntamente a través de asistencia técnica.

### **1. Notificaciones:**

El convenio establece un sistema de notificación a la otra Parte cuando pueda perjudicar los intereses de ésta. Específicamente, señala los siguientes supuestos:

- a) Una primer situación es en la que la aplicación de mecanismos de observancia de una de las Partes pueda ser relevante para aplicación de la legislación nacional de la otra parte, es decir, que pueda ser de interés para la otra parte en el sentido de que se relaciona con alguna actividad anticompetitiva que está o eventualmente podría investigar la agencia de competencia de la otra parte.
- b) Una segunda situación se presentaría en el caso de actividades anticompetitivas que sean ejecutadas total o parcialmente en el territorio de la otra parte y que sean significativas para esa otra parte.
- c) Otra situación que implicaría una notificación sería el caso de fusiones o adquisiciones en las cuales una o más de las empresas en la transacción, o una empresa que controla una o más de las empresas en la transacción; esté establecida u organizada bajo las leyes de la otra parte o alguna de sus provincias.
- d) Igualmente requerirá notificación si la aplicación de los mecanismos de observancia expresamente o de alguna otra manera exigen o prohíben una conducta en el territorio de la otra parte.
- e) Finalmente, si se llevara a cabo alguna recabación de información ubicada en el territorio de la otra parte, sea a través de una visita personal de funcionarios de una parte o de cualquier otra forma, excepto los contactos telefónicos con una persona en el territorio de la otra parte, cuando esa persona **no** es el objeto de la aplicación de mecanismos de observancia y el contacto busca solamente una respuesta oral sobre una base voluntaria.

La notificación normalmente deberá efectuarse tan pronto como una autoridad de competencia de una parte se entere que las circunstancias en las que procede una notificación están presentes.

En relación con este tema de la notificación, es importante tomar en cuenta que ésta se efectuará, tomando en consideración que con ella no se dañen los intereses de la parte que notifica. Es decir, si la notificación va a perjudicar una investigación de la agencia de Costa Rica, ésta no estaría obligada a comunicar inmediatamente a Canadá sobre una determinada situación y viceversa.

### **2. Intercambio de Información:**

Por otro lado, el capítulo señala como otro mecanismo de la posibilidad de intercambiar información. Sin embargo, se pueden reservar el derecho de negarse a suministrar cualquier documentación, cuando contravenga sus leyes de confidencialidad. Igualmente, es importante señalar que cada parte mantendrán, hasta donde sea posible, la confidencialidad de toda la documentación que la otra parte le haya comunicado en confianza. Cualquier información que se haya transmitido deberá utilizarse solamente para los propósitos de ejecutar la acción que se haya comunicado.

### **3. Consultas:**

Debe indicarse que el capítulo también señala que las partes realizarán consultas, por lo menos una vez cada dos años, o cuando una de las partes así lo solicite por escrito, para

considerar asuntos relacionados con la operación, ejecución, aplicación e interpretación del acuerdo, y para revisar las medidas de las partes para proscribir actividades anticompetitivas y la efectividad de la aplicación de los mecanismos de observancia.

Así las cosas, el Convenio entre Costa Rica y Canadá establece una serie de garantías mínimas, pero a la vez otorga suficiente flexibilidad y autonomía a las partes para establecer la política de competencia que mejor se adapte a sus necesidades. Es decir, el convenio de alguna manera evidencia que si bien existen diferencias institucionales entre los países, éstas no deben ser un obstáculo para establecer convenios de cooperación. Igualmente, los mecanismos de cooperación existentes en el capítulo muy probablemente no demandarán muchos recursos, permitiendo así adaptarse a la realidad de una agencia de una economía pequeña.

#### **4. Acuerdos y Esquemas Adicionales de Asistencia Técnica:**

En relación con otras posibilidades de cooperación, se crea la posibilidad de que se acuerden esquemas o acuerdos adicionales de cooperación y asistencia legal mutua y se acuerda que es interés común de ambas partes el trabajar conjuntamente en iniciativas de asistencia técnica relacionadas con la política de competencia, de la legislación respectiva y de la aplicación efectiva de dicha legislación.

#### **IV. CONCLUSIONES**

El Capítulo de Competencia entre Canadá y Costa Rica logra demostrar que es posible suscribir acuerdos en el tema de competencia y específicamente de cooperación entre agencias, entre países con diferente grado de desarrollo económico e institucional. Esto se logra mediante el establecimiento de principios básicos y flexibles que permitan ajustarse a las diferentes realidades y legislaciones internas de las Partes y además a mecanismos que no imponen cargas excesivas sobre agencias de menor desarrollo relativo. De esta manera, este capítulo podría servir de marco de referencia para la suscripción de convenios tanto a nivel bilateral como regional.

La capacidad técnica de las agencias con un nivel de desarrollo inferior, se pueden ver beneficiadas dado que se establece la posibilidad de suscribir acuerdos o esquemas de cooperación posteriores, así como de asistencia técnica. Este tipo de disposiciones genera la posibilidad de que en el futuro se pueda profundizar más en convenios de este tipo entre diferentes agencias conforme se avance en este tema a nivel nacional.

Por otra parte, un convenio de esta naturaleza aumenta la legitimidad tanto de la legislación como de las instituciones de competencia, especialmente en países que recientemente están aplicando su legislación. Los efectos de esta legitimación no se limitan al ámbito nacional, sino también a nivel internacional. En el caso de Costa Rica, el hecho de suscribir disposiciones de esta índole con una agencia de competencia como la canadiense, es ejemplo de lo anterior.



## 5.2 Experiencias recientes en Revisiones por Pares: el caso de Chile<sup>\*</sup>

Carmen Gloria Vega

(Sao Paulo, 23 de Abril de 2003)

La intención de esta presentación es compartir la experiencia de la revisión realizada durante el Primer Foro Latinoamericano de Competencia, organizado por la OECD y el BID, llevado a cabo en París los días 7 y 8 de abril recién pasados, al cual Chile asistió, voluntariamente, para participar de una revisión con sus pares respecto a la formulación y aplicación de sus leyes y políticas de competencia.

Con este propósito se presentarán, en términos generales, las experiencias recabadas en esta ocasión, para dar a los participantes la oportunidad de conocer a mayor cabalidad un proceso que ha sido calificado positivamente tanto por sus organizadores como por sus participantes.

### De la presentación

Esta exposición se desarrollará considerando tres aspectos primordiales que permitirán elaborar una idea concisa respecto a la participación en un encuentro de este tipo. Primero se expondrá respecto a las características generales de una Revisión por Pares, intentando con esto generar un concepto general que sirva como base al resto de la exposición. En segundo lugar se comentará respecto al caso específico de Chile y su experiencia en el proceso de revisión recién efectuado, para luego cerrar la presentación exponiendo los resultados que, bajo el punto de vista de Chile, se generaron como efecto de esta instancia de evaluación y discusión.

### De la Revisión por Pares

Al hablar de la Revisión por Pares nos referimos a una instancia de discusión y revisión abierta, de carácter netamente voluntario y no vinculante. Así, el país que participa de una revisión como está presenta al resto de los participantes su experiencia respecto al funcionamiento actual e histórico de sus sistemas de defensa de la competencia, siendo esta una instancia en la cual se discute la forma en que un país lleva a la práctica sus políticas de competencia. El énfasis de este foro se coloca en el compartir las experiencias de los participantes, promoviendo la discusión, buscando alcanzar consenso respecto a ciertos temas e intentando establecer una red entre todos los encargados de aplicar las políticas, así como identificar y difundir las mejores prácticas en leyes y políticas de competencia a través de los comentarios de los participantes.

El objetivo de estas reuniones es realizar una discusión de carácter más bien técnico, analizando los distintos aspectos de las leyes y políticas de competencia del país en revisión, intentando con esto obtener ciertas conclusiones respecto a las distintas

---

<sup>\*</sup> Carmen Gloria Vega. Ingeniero Departamento de Análisis Técnico y Mercados Regulados. Fiscalía Nacional Económica, Chile.

opciones de políticas que pudieren ser aplicadas. Se trata de una discusión relativa a los desafíos en la introducción de las políticas de competencia, lo cual permite que los participantes de los distintos organismos de defensa de la competencia intercambien experiencias tanto entre sí mismos, como con expertos en estos temas, expertos que pueden o no pertenecer a países en donde los regímenes eficaces de la competencia tienen una mayor trayectoria. El examen a las instituciones es desarrollado sobre la misma base y utilizando un método similar al que la OECD aplica en la evaluación de sus países miembros.

Inicialmente el encargado de la realización del informe es un consultor externo, el cual viaja al país a ser evaluado para confeccionar un reporte que contendrá todos los aspectos necesarios para llevar a cabo una evaluación objetiva y responsable del funcionamiento de las leyes y políticas de competencia en este país. Así se generará un reporte que contendrá la totalidad de los puntos de revisión que pueden ser eventualmente discutidos durante el foro. Con el objeto de elaborar el mencionado reporte, el proceso considera la confección de un cuestionario que incluye aspectos relativos a la legislación de competencia actual en el país bajo revisión, organismos de la competencia competentes, presupuesto destinado a estas actividades y decisiones históricas relativas a prácticas restrictivas.

Este informe servirá como base de discusión al momento de llevar a cabo la revisión, en conjunto con sus pares, respecto a la aplicación y efecto de las leyes de competencia del país en estudio.

#### La experiencia chilena.

La participación de Chile en esta instancia de discusión, se enmarca dentro de la política de la administración actual de la Fiscalía Nacional Económica de mayor vinculación con otros países y organismos multinacionales, con miras a una mayor transparencia en el accionar de los organismos de la competencia en nuestro país. Así, bajo esta misma administración, se ha creado un departamento de Estudios y Relaciones Internacionales, buscando concretar este objetivo anteriormente señalado.

La experiencia en esta instancia de revisión se puede calificar de positiva, destacándose el trabajo necesario para la recopilación de información como apoyo a la confección del informe final, el cual servirá de base a la discusión posterior. Paralelamente, esta experiencia permite trabajar en equipo dentro de la agencia para examinar y determinar las metas de la legislación de la competencia y definir el ámbito de acción de la misma respecto del servicio. Es así que, como resultado de este proceso de revisión del sistema, se genera una visión global de los trabajos realizados en la agencia, la cual permite obtener una evaluación interna de la institución, como de la relación con el resto de los organismos reguladores, proceso que sería muy difícil de llevar a cabo si se consideran los impedimentos propios del trabajo de día a día.

El informe antes referido fue presentado y discutido en el Primer Foro Latinoamericano de Competencia, realizado los primeros días de abril en París, el cual contó con el apoyo y financiamiento de la OECD y el BID, y al cual asistieron representantes de la fiscalía chilena, incluyendo al Fiscal Nacional Económico. Dentro del desarrollo de este foro, y como parte de esta revisión, se generó una sesión de preguntas y respuestas relativas al informe y también respecto a las actividades desempeñadas por la Fiscalía Nacional Económica chilena, todo esto con el objeto de profundizar en el entendimiento del accionar de este organismo y las Comisiones Antimonopolios.

Con posterioridad a la sesión de preguntas y respuestas, tanto los países examinadores, que en esta ocasión fueron Canadá y México, como otras delegaciones presentes, manifestaron su conformidad con el proceso llevado a cabo con Chile y los resultados obtenidos del mismo, así también expresaron su disposición a colaborar con futuros procesos de revisión.

El resultado favorable obtenido en esta revisión implica que tanto la OECD como el BID, dentro de un acuerdo marco, continuarán desarrollando este tipo de actividades, siendo muy probable que México y Perú, entre otros, sean los siguientes países que concurran voluntariamente a esta instancia de discusión.

#### Resultados obtenidos en la Revisión por Pares

Se puede evaluar esta Revisión por Pares como una experiencia altamente positiva de inserción de la Fiscalía Nacional Económica chilena dentro del contexto internacional de actividades multilaterales.

Es importante destacar que en este reporte se apoya firmemente la labor de la fiscalía, junto con el gobierno chileno, en orden a lograr que se adopte una reforma al actual Decreto Ley 211, el cual regula el sistema chileno de defensa de la competencia. Esta modificación propuesta, que actualmente se encuentra en sus últimos trámites para la aprobación legislativa y aborda, entre otras materias:

- i. La creación de un Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de carácter independiente y con presupuesto propio, formado por integrantes remunerados y elegidos vía concurso público de antecedentes.
- ii. La eliminación de algunas instituciones como la Comisión Preventiva y las Fiscalías Regionales, a cambio de instaurar un organismo independiente de carácter técnico, como lo es el Tribunal de la Competencia.
- iii. Eliminación del delito de monopolio.
- iv. Y el aumento de las multas por infracciones a la libre competencia.

Para finalizar, cabe resaltar que este informe apoya los esfuerzos de la Fiscalía Nacional Económica chilena por publicar en su página web todas las decisiones de las Comisiones Antimonopolios así como los informes de la Fiscalía, concretándose así la intención de la actual administración de transparentar y promover las políticas y leyes de la competencia chilena tanto en el ámbito nacional como internacional, estableciéndose como plazo para el cumplimiento de este objetivo el mes de diciembre del presente año 2003, respecto de las decisiones de las comisiones.

---

## 5. 3. ABOGACIA DE LA COMPETENCIA EN ARGENTINA

### CONCENTRACIÓN HORIZONTAL EN UN AMBIENTE REGULADO. EL CASO DE LA DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD EN EL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Diego Petrecolla  
Director del Centro de Estudios Avanzados, UADE

Carlos A. Romero  
Centro de Estudios Económicos de la Regulación, UADE

Mayo, 2003

#### I. Introducción

Al momento de la privatización, la empresa pública (SEGBA) fue separada horizontalmente en tres empresas: dos cubriendo el área del Gran Buenos Aires (EDENOR y EDESUR) y otra cubriendo un área de menor concentración demográfica cerca de la Ciudad de La Plata (EDELAP)<sup>1</sup>. Las dos primeras son distribuidoras de gran envergadura con alrededor de dos millones de clientes cada una. La regulación impuso limitaciones a la propiedad conjunta de estas empresas e inclusive prohibió la transferencia de la propiedad durante los cinco primeros años de la concesión.

A pesar de la separación horizontal de las concesiones para permitir la comparación de la prestación del servicio público en cada área, luego de pasado el período de prohibición, se produjo una transferencia de acciones que implicó el traspaso de la propiedad de EDENOR y EDESUR a manos de un solo grupo económico. Este hecho produjo la iniciación de un expediente para dilucidar los efectos sobre la competencia de tal adquisición.

Entonces, en el presente trabajo se examina el caso de concentración de la propiedad en las empresas de distribución de electricidad que operan dentro del área de la Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, con el objetivo de analizar los argumentos que llevaron a la decisión final por parte de las autoridades competentes.

A los efectos de brindar un marco de análisis, el estudio de fusiones y adquisiciones comprende los efectos de una concentración sobre la competencia, a través de sus repercusiones sobre los precios, la calidad y variedad de la oferta y la imposición de barreras a la entrada de nuevos competidores.

Sin embargo, este análisis tradicional para la defensa de la competencia no puede aplicarse en el caso de monopolios regulados. En dichos mercados, los precios y las especificaciones de la oferta están determinadas por un marco y un organismo regulador, y no son afectadas directamente como consecuencia de una operación de concentración. Pero, la capacidad de regulación suele estar íntimamente ligada a la composición de las empresas participantes del mercado en cuestión. Así, una fusión de empresas reguladas puede incidir indirectamente sobre el precio y la calidad de la oferta, a través de sus efectos sobre la capacidad regulatoria. Entonces, es fundamental analizar las herramientas con que

---

<sup>1</sup> El Decreto 714/92 dispone la creación de EDENOR y EDESUR y aprueba sus estatutos. El decreto 1795/92 hace lo propio con EDELAP:

cuenta el regulador y determinar si las mismas podrían verse afectadas por la fusión de dos empresas reguladas.

Adicionalmente, el análisis de los efectos anti-competitivos de fusiones y adquisiciones de empresas reguladas de distribución de electricidad requiere un tratamiento particular debido a que esta industria presenta características económicas, tecnológicas y regulatorias específicas.

Dada la escasa experiencia regulatoria argentina, se ha recurrido a la experiencia internacional en búsqueda de casos similares. Lamentablemente, en general, los reportes de agencias reguladoras y de defensa de la competencia y la literatura académica se concentran en el estudio de fusiones horizontales en el segmento de generación, que es actualmente competitivo, y en el análisis de los efectos sobre la competencia de la integración vertical de las distintas etapas del sector. Además, no resultan perfectamente comparables las experiencias de países que permiten una amplia integración vertical del sector con las de países que imponen severas restricciones, debido a la dificultad de comparar empresas con muy diferentes objetivos y tareas. A pesar de estas limitaciones, el funcionamiento del sistema de Inglaterra-Galés ha sido de utilidad para ilustrar algunos de los argumentos utilizados para decidir el caso, debido a su similitud con el sistema argentino.

La pregunta relevante en este caso está referida principalmente a la forma en que se vería afectado el interés económico general cuando un determinado grupo económico participa del control de dos compañías que comparten la red de distribución<sup>2</sup>. La cuestión está relacionada con tres aspectos. En primer lugar, con el impacto que tendrían las fusiones de empresas reguladas sobre la habilidad de los reguladores para emplear medidas de competencia por comparación en el proceso regulatorio. En segundo lugar, con la capacidad de las empresas controladas para realizar algún tipo de discriminación o impedir el acceso a la red. En tercer lugar, con los efectos sobre potenciales mercados competitivos, cuando cambios tecnológicos permitan la introducción de competencia, tal como lo prevé la Ley de Energía Eléctrica.

La estructura de este trabajo es la siguiente. En la siguiente sección se hará una breve descripción de las características principales del sector eléctrico que servirá como marco de referencia del análisis posterior. En la sección III se presentarán los antecedentes del caso. Los principales aspectos a tener en cuenta como costos y beneficios en este tipo de fusiones se incluyen en la sección IV. En la sección V, se presentarán los principales argumentos utilizados por la autoridad de competencia en su dictamen no vinculante para el regulador eléctrico: el efecto sobre la capacidad de regulación a través de un mecanismo de competencia por comparación y los problemas que surgen al considerar la posibilidad de introducir competencia en el segmento de comercialización minorista. Por último, se plantean una serie de conclusiones.

## **II. Estructura de mercado y regulación de la industria eléctrica**

En primer lugar, se realiza un breve repaso de la estructura y el funcionamiento de esta industria, con el propósito de contar con un marco de referencia para el análisis de la concentración en un mismo grupo económico de dos empresas distribuidoras en el segmento de distribución.

---

<sup>2</sup> En la práctica, las dos áreas de explotación se consolidan en una sola, aunque sin fusionar las empresas a cargo de cada área. A esto llamamos "Control conjunto" que no es estrictamente igual a una fusión o adquisición, aunque a lo largo del trabajo se utilizarán indistintamente estos términos.

## 1. *El mercado eléctrico*

La Ley 24.065 de Energía Eléctrica establece el marco normativo que permitió la transformación del mercado eléctrico argentino. Esta Ley sentó las bases para establecer condiciones de competencia en aquellos segmentos de la industria en la que la competencia es técnicamente factible, delimitando estrictamente las etapas de producción: *división vertical de la industria*. Los cuatro eslabones en los que se separó la industria fueron: generación, transporte, distribución y comercialización<sup>3</sup>. Asimismo, dicha Ley introdujo limitaciones y restricciones dentro de cada segmento creado: *división horizontal de la industria*. El objetivo también fue evitar la consolidación de la oferta de energía eléctrica y la prestación de los servicios de la actividad eléctrica en manos de un reducido grupo de prestadores.

La primera etapa es la *generación* de energía, que se desenvuelve en un mercado donde existen condiciones de competencia. Los progresos tecnológicos que tuvieron lugar durante las últimas décadas permitieron bajar los umbrales mínimos de producción haciendo posible la entrada de productores de menor escala. De hecho, este factor constituyó uno de los principales determinantes de la reestructuración de este sector a nivel mundial. De todas maneras, para que los beneficios de la competencia en el segmento de generación de energía eléctrica –en particular, los menores precios– lleguen a los consumidores finales, es necesaria una adecuada regulación de las etapas posteriores.

Las segunda y tercera etapas corresponden a las actividades de *transmisión* en alta tensión y de *distribución* a usuarios finales. En estas etapas están presentes subaditvidades de costos. Es inevitable entonces aceptar una organización del mercado con un solo productor, por lo que surge luego, la necesidad de diseñar instrumentos regulatorios.

En tanto que en transmisión juegan un rol importante las características de la red de alta tensión que conectan la demanda y la oferta a nivel nacional, en distribución se tienen en cuenta además fenómenos regionales y de localización de la demanda. Esto permite la separación horizontal de la actividad de distribución mediante monopolios restringidos a cierta zona geográfica.

La regulación es imprescindible para que estos segmentos se desenvuelvan en condiciones de máxima eficiencia posible pero, además, para coordinar la industria en su totalidad. Efectivamente, existen problemas derivados de la coordinación regulatoria entre etapas y, como consecuencia, se indujo la creación del organismo operador del despacho eléctrico a cargo de una empresa privada (Cammesa), en donde participan en forma accionaria representantes de cada una de las etapas de producción y del Estado –a través de la Secretaría de Energía– con poder de veto.

En el caso particular de las distribuidoras que operan el área correspondiente a la ex-Segba, la regulación establece un “price-cap” sobre el valor agregado de distribución (VAD) con una cláusula de ajuste RPI-X. El factor X está relacionado con los incrementos de productividad de las distribuidoras de energía eléctrica y fue fijado en cero para el primer período tarifario, que culmina en el año 2002. El VAD se calcula sobre la base de los costos de distribución (que no incluyen las compras de energía) más inversiones correspondientes a la expansión de redes derivadas del crecimiento de la demanda.

La ley limita explícitamente cualquier tipo de discriminación al uso de las redes de transmisión y distribución. Se estableció el criterio de *libre acceso* a redes, de uso común en

---

<sup>3</sup> La separación de las primeras tres etapas se hizo efectiva con la privatización a partir de 1992. La separación de la comercialización comenzó, en forma parcial, a partir de 1994 y aun en la actualidad no se encuentra totalmente aislada.

los procesos desregulatorios y en casos de política de competencia dentro de la industria eléctrica<sup>4</sup>.

Adicionalmente, existen metas de calidad que, en caso de no ser cumplidas, resultan en multas, según se estipula en el régimen de penalidades del contrato de concesión. Por último, las distribuidoras tienen la obligación de proveer servicio a todos los consumidores que lo soliciten.

Finalmente, queda la etapa de *comercialización* que hasta la actualidad sólo fue parcialmente desregulada para el segmento mayorista<sup>5</sup>. El consumidor minorista está cautivo de la distribuidora que opera en su zona, aunque están dadas las condiciones tecnológicas para la existencia de competencia<sup>6</sup>.

## **2. La naturaleza del negocio de las distribuidoras**

Cada distribuidora tiene la concesión de las redes y las opera dentro de su área de concesión exclusiva. Se distinguen a grandes rasgos dos tipos de negocio dentro de las funciones generales de estas firmas. Uno está relacionado con la tarea de operación y mantenimiento de la red (*actividad de distribución*) y el otro asociado con la *actividad de comercialización* de la energía.

La actividad de distribución es capital intensiva, no está sujeta a competencia y sus cargos son regulados. La distribución no es sólo el transporte de energía en baja tensión para llegar a los consumidores, también incluye otros servicios relacionados, potencialmente competitivos, como por ejemplo la operación de medidores y la instalación de conexiones a la red.

La comercialización es una etapa potencialmente competitiva. Se trata del negocio responsable de la facturación, la cobranza y el mantenimiento de un registro de los consumidores. Su tarea básica es la compra de electricidad en el mercado mayorista y su posterior entrega a los consumidores finales, haciendo los arreglos que sean necesarios con las etapas de transporte y distribución.

Para ilustrar las características del negocio de las empresas de distribución se toma como ejemplo el sistema eléctrico de Inglaterra y Gales (Tabla II-1), donde la separación contable exigida por el regulador ha permitido comparar los resultados de las distribuidoras por tipo de actividad.

---

<sup>4</sup> Especialmente en Estados Unidos donde fallos del FERC han obligado la separación de activos, para desintegrar verticalmente la transmisión con la presencia de un operador independiente del sistema (ISO) y la aplicación del principio de acceso abierto. En Bondorevsky y Romero (2001) se presenta un análisis detallado de los principales casos de defensa de la competencia en EEUU, Europa y Latinoamérica.

<sup>5</sup> Se permitió ingresar como agentes a los grandes usuarios mayores (GUMA, con más de 1 MW de demanda máxima), menores (GUME, entre 100 kV y 1 MW de demanda máxima) y particulares (GUPA, entre 30 kV y 100 kV de demanda máxima).

<sup>6</sup> Es posible que aún no estén dadas las condiciones económicas. La introducción de competencia requiere de altos costos de lanzamiento por parte de las empresas entrantes. Sin bien los beneficios sociales derivados de la competencia pueden llegar a superar los costos asociados la introducción de nuevas empresas, la incertidumbre en cuanto al resultado de esta ecuación justifica la opción de esperar.

**Tabla II-1: Beneficio agregado del negocio de las distribuidoras en Inglaterra y Gales (a precios de 1996/97)**

	Inicio	Segundo
	Periodo tarifario	
	1995/96	
<b>I. Mantenimiento de Redes</b>		
Ventas (millones de £)		4,374
Costo Operativo (millones de £)		(2,642)
Beneficio Operativo (millones de £)		1,732
<b>II. Comercialización</b>		
Ventas (millones de £)		15,698
Costos Operativos (millones de £)		(15,458)
Beneficio Operativo (millones de £)		240

Fuente: OFFER (1998)

Para la actividad de distribución, son necesarias importantes instalaciones como plantas de transformación, líneas aéreas y subterráneas, torres, entre otros. Por lo tanto, los costos operativos de la parte I de la tabla corresponden a los gastos relacionados con el mantenimiento y la operación de la red.

Por el contrario, para el negocio de la comercialización sólo es necesario contar con una oficina, capacidad para conseguir buenos precios de la energía, equipos de ventas, de lectura de medidores y un eficiente sistema de distribución y cobro de facturas. En este caso, los costos operativos (parte II de la tabla) están explicados casi en su totalidad por las compras de energía en el mercado "spot".

La rentabilidad del negocio se debe calcular en forma relativa al capital utilizado para llevar adelante la actividad, que no surge de la tabla. Sin embargo, al comparar el beneficio operativo de ambas actividades, se observa que la magnitud del beneficio derivado de la distribución es algo más de siete veces el beneficio originado en la comercialización. Esto no quiere decir que la rentabilidad sea más alta sino que el monto de capital involucrado en cada actividad es sustancialmente distinto.

Esta breve descripción del negocio de las distribuidoras responde al objetivo de visualizar al menos dos tipos de actividades claramente diferenciadas: distribución y comercialización minorista. Si bien, actualmente en el mercado argentino hay exclusividad zonal para comercializar electricidad a nivel residencial, esta exclusividad no está justificada en razones de índole tecnológica.

### III. Antecedentes del caso

El caso es iniciado de oficio por el ENRE en noviembre de 1997<sup>7</sup>, mediante un pedido de información a las sociedades Endesa y Enersis S.A., a los efectos de detectar eventuales acciones monopólicas o de abuso de posición dominante que pudieran afectar el normal desenvolvimiento del mercado eléctrico, como consecuencia de la operación de adquisición por parte del grupo Endesa de acciones emitidas por Enersis.

<sup>7</sup> Expediente 4408/97.



## 1. Marco legal

El artículo 54 de la Ley 24.065 dispone la creación del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) para que lleve a cabo las tareas necesarias para cumplir los objetivos enunciados en dicha Ley. Dentro de las funciones y facultades la Ley establece que el ENRE tiene competencia para:

*“... c) prevenir conductas anti-competitivas, monopólicas o discriminatorias entre los participantes de cada una de las etapas de la industria incluyendo a productores y usuarios;... n) Requerir de los transportadores y distribuidores los documentos e información necesarias para verificar el cumplimiento de esta Ley, su reglamentación y los respectivos contratos de concesión, realizando las inspecciones que al efecto resulten necesarias con adecuado resguardo de la confidencialidad de información que pudiera corresponder...” (Artículo 56, Ley 24.065)*

Además, se establece que:

*“los generadores, transportistas y distribuidores no podrán realizar actos que impliquen competencia desleal o abuso de una posición dominante en el mercado...” (Artículo 19, Ley 24.065)*

Al momento del caso, la reglamentación de este artículo estipulaba que el ENRE era el organismo encargado de caracterizar y configurar que situaciones particulares eran consideradas competencia desleal o abuso de posición dominante. Posteriormente, la Ley 25.156, de Defensa de la Competencia, deroga esta facultad del ENRE:

*“Queda derogada toda atribución de competencia relacionada con el objeto y finalidad de esta Ley otorgada a otros organismos o entes estatales” (Artículo 59, Ley 25.256),*

quedando en la actualidad como autoridad competente para decidir los casos de sectores regulados, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC)<sup>8</sup>.

Con respecto a los aspectos legales concernientes al caso, la Ley de energía eléctrica introduce normas para asegurar la desintegración vertical de la industria:

*“Ningún generador, distribuidor, gran usuario ni empresa controlada por alguno de ellos o controlante de los mismos, podrá ser propietario o accionista mayoritario de una empresa transportista o de su controlante. No obstante ello, el Poder Ejecutivo podrá autorizar a un generador, distribuidor y/o gran usuario a construir a su exclusivo costo y para su propia necesidad, una red de transporte, para lo cual establecerá las modalidades y forma de operación.” (Artículo 31, Ley 24.065).*

En idéntico sentido, el decreto de reglamentario de la Ley establece:

*“El titular de una concesión de distribución no puede ser propietario de unidades de generación. De ser éste una forma societaria, sí pueden serlo sus accionistas, como personas físicas o constituyendo otra persona jurídica con ese objeto.” (Artículo.9, Decreto 1398/92.)*

Asimismo, se limita la concentración horizontal exigiendo autorización pública para consolidar empresas de distribución o transporte.

---

<sup>8</sup> Luego de varias presentaciones y respuestas de la CNDC y la Secretaría de Energía (“SE”) el 2 de noviembre de 1999, el ENRE se declaró incompetente para entender en el Expediente 4408/97 y remitió el mismo a la CNDC, organismo al que consideró competente para resolver la cuestión luego de la sanción de la nueva Ley de Defensa de la Competencia N° 25.156. Por su parte, la CNDC mediante Resolución de fecha 7 de diciembre de 1999 se declaró también incompetente para resolver el tema, girando nuevamente las actuaciones al ENRE. Finalmente el conflicto de competencia negativo fue resuelto mediante la Resolución ME N° 266/2000 donde se estableció que la competencia del ENRE para resolver el Expediente 4408/97, sin perjuicio de la opinión consultiva que debería ser realizada a la Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor por la especificidad de la materia en cuestión.

*Artículo 32: “Sólo mediante la expresa autorización del ente, dos o más transportistas o dos o más distribuidores podrán consolidarse en un mismo grupo empresario o fusionarse. También será necesaria dicha autorización para que un transportista o distribuidor pueda adquirir la propiedad de acciones de otro transportista o distribuidor, respectivamente. El pedido de autorización deberá ser formulado al ente, indicando las partes involucradas, una descripción del acuerdo cuya aprobación se solicita, el motivo del mismo y toda otra información que para resolver pueda requerir el ente. El ente dispondrá la realización de audiencias para conocer la opinión de todos los interesados y otras investigaciones que considere necesarias y otorgará la autorización siempre que no se vulneren las disposiciones de la presente ley ni se resientan el servicio ni el interés público.” (Artículo 32, Ley 24.065).*

El propósito perseguido por el Artículo 32 de la Ley es el de evitar que se produzca lo que desde el inicio del proceso de privatización se intentó combatir: la consolidación de empresas transportistas o distribuidoras en manos de un mismo grupo económico. Esta finalidad se puede ilustrar con los considerandos del Decreto de creación de las empresas EDENOR y EDESUR:

*“resulta conveniente delimitar y definir, ... , las áreas de concesión para cada una de las dos unidades de negocio independientes a constituir, a los efectos de permitir la existencia de criterios de comparación de las condiciones de prestación del servicio público de electricidad en cada área, provocando como reflejo de ello que el concesionario preste un servicio de mayor calidad a sus usuarios...” (Decreto 714/92).*

En definitiva, esta consideración resultará crucial para la definición del caso por parte de las autoridades competentes.

## **2. Participación del grupo Endesa en el mercado de distribución**

De acuerdo con información relevada por el ENRE, al 30 de diciembre de 1997 el grupo Endesa participaba en ambas distribuidoras del Gran Buenos Aires. Endesa desde la privatización del mercado eléctrico en 1992 integraba junto con EDF y Astra el grupo de control de EDENOR. En EDESUR, el grupo Endesa participaba directamente a través de Enersis International Ltda., filial de Endesa, e indirectamente a través de Distrilec Inversora S.A., entre cuyos accionistas se encontraban Endesa, Enersis S.A. y Enersis International Ltda.

Esta participación de Endesa en EDESUR corresponde a la adquisición (31 de octubre de 1997) por parte de Endesa Desarrollo S.A (subsidiaria de Endesa). de 2,96% del capital de Enersis y la compra por parte de Elesur S.A., filial de Endesa Desarrollo S.A., del 86.19% de las acciones de las sociedades Chispas, poseedoras del 29,04% de Enersis,

Posteriormente, conforme a lo informado por Endesa al ENRE, el grupo Endesa hizo una oferta de adquisición de acciones de Enersis S.A (9 de marzo de 1999). abarcando títulos representativos de hasta el 32% del capital de dicha sociedad. La oferta estaba condicionada a que una asamblea general de accionistas de Enersis S.A. modificara el límite de concentración accionaria fijado en el estatuto social, elevándolo al 65% del capital. Luego de haberse cumplido la condición mencionada (7 de abril de 1999), mediante remates llevados a cabo en los mercados de valores de la capital chilena y de la ciudad de Nueva York, accionistas de Enersis S.A. (en un número que representaba el 32% del capital social) aceptaron la oferta cursada por Elesur S.A. y por Endesa Internacional S.A. (ambas subsidiarias de Endesa).

En consecuencia, concretada la transferencia a favor de Elesur S.A. de las acciones comprendidas en la oferta y sumando las tenencias accionarias que habían sido adquiridas en forma indirecta en 1997, el grupo Endesa ha pasado a controlar un número de acciones del grupo Enersis (accionista controlante de Edesur) equivalente al 64% de su capital y de sus votos.

La composición accionaria a fines de 1999 se presenta en la Tabla III-1.

**Tabla III-1: Participación del grupo Endesa en la distribución de electricidad del área de Buenos Aires**

<b>En EDENOR</b>		<b>En EDESUR</b>	
Electricidad Argentina S.A.	51,00%	Distrilec S.A.	51,00%
Endesa Internacional S.A.	19,50%	Enersis	39,00%
EDF Internacional – SAUR	19,50%	Programa de Propiedad Participada	10,00%
Programa de Propiedad Participada	10,00%		
<b>En Electricidad Argentina S.A.</b>		<b>En Distrilec S.A.</b>	
Endesa Internacional S.A.	36,36%	Chilectra S.A. y Chilectra Int. Ltda.	22,49%
EDF Internacional – SAUR	36,36%	Enersis S.A. y Enersis Int. Ltda.	26,12%
Astra CAPSA	27,28%	C.N: Pérez Companc	38,50%
		Otros	12,89%

Fuente: ENRE

De la tabla anterior surge claramente la participación de Endesa en EDENOR y la participación en EDESUR a través del control obtenido en el grupo Enersis. A su vez, Enersis controla el 73% de Chilectra, el operador técnico de EDESUR.

#### **IV. Caracterización de la concentración**

##### **1. Definición**

En primer lugar conviene definir el tipo de concentración en cuestión, para entonces esclarecer el tratamiento y las consideraciones que se tendrán en cuenta para analizar el caso, desde el punto de vista de la defensa de la competencia.

Una concentración horizontal de empresas se define como la unión o consolidación de empresas rivales, en un mismo grupo económico (Viscusi, Vernon y Harrington, 1995). El concepto de rivalidad no es aplicable al caso de la actividad de mantenimiento de cables de las distribuidoras de energía eléctrica, debido a que su actividad es llevada a cabo en mercados geográficamente separados.

Consecuentemente, el tratamiento correspondería a lo que se denomina conglomerados por extensión de mercados, donde las empresas venden el mismo producto en distintos mercados. En general, este tipo de conglomerado daña la competencia a través de la imposición de algún tipo de discriminación al acceso a las redes y de la eliminación de potenciales entrantes.

Sin embargo, esta primera definición adolece de cierta debilidad en cuanto no tiene en cuenta la actividad de comercialización minorista que también llevan a cabo las distribuidoras. Al incluir esta actividad, la falta de rivalidad ya no es un argumento aceptable debido a que existe la posibilidad tecnológica de introducir competencia en este segmento. Por lo tanto, el riesgo de que implementen barreras a la entrada debe ser tenido en consideración al analizar la aprobación de este tipo de concentración. Es decir, aun cuando la consolidación de dos distribuidoras en un mismo grupo económico no dañe la competencia actual, podría afectar seriamente la competencia futura en caso de la

desregulación de la comercialización. En este caso, el control conjunto de ambas empresas entraría en la categoría de una concentración horizontal.

Por otra parte, podría existir la posibilidad de violar el criterio de acceso abierto a través de un manejo arbitrario del despacho eléctrico en el área del Gran Buenos Aires<sup>9</sup>. Esta discrecionalidad en el manejo del despacho eléctrico podría favorecer a determinadas empresas generadoras, especialmente cuando existe algún grado de integración vertical.

Entonces, también parece quedar claro que para analizar la conveniencia del control conjunto de dos distribuidoras, se deben analizar cada una de las actividades en que se desenvuelven estas empresas. En primer lugar la actividad regulada de cuidado de los cables y en segundo lugar la actividad de venta minorista que podría estar sujeta a una futura desregulación. En cualquiera de los dos casos las reglas de defensa de la competencia deberían ser lo suficientemente generales como para ser aplicadas a mercados regulados, a mercados vinculados a sectores regulados y a mercados pasibles de ser desregulados (Balzarotti, 1999).

### **1. Beneficios privados y costos sociales derivados de la concentración**

Diversos factores justifican, desde un punto de vista privado, la fusión o el control conjunto de dos empresas distribuidoras de energía eléctrica.

- En primer lugar, la búsqueda de eficiencia. Inclusive, algunos autores mencionan que la sola amenaza de la adquisición alcanza como disciplinador de los gerentes y los induce a comportamientos óptimos.
- En segundo lugar, podría ser que la concentración en distribución sea parte de una estrategia más amplia de adquisiciones en la industria eléctrica que incluyan futuros proyectos de integración vertical (no permitidos por la actual legislación)
- En tercer lugar, mayor confiabilidad de la red para disminuir el pago de multas y generación forzada<sup>10</sup> a través del control sobre toda la red de distribución que permitiría una mejor asignación de las inversiones. Asimismo, permitiría un manejo unificado del SACME que es actualmente compartido por las dos distribuidoras.
- Por último, conseguir un buen posicionamiento para afrontar una futura apertura del mercado de comercialización minorista. Actualmente, el mercado está desregulado para aquellos agentes con demanda máxima superior a 30 kw pero es factible una mayor apertura, como viene sucediendo en los sistemas eléctricos de varios países.

Más allá de las consideraciones que pudieron haber justificado, desde el punto de vista de los accionistas, el control conjunto de dos empresas distribuidoras, la agencia de la Competencia tiene que analizar la conveniencia de dicha situación en función de la afectación del interés público. Para ello, se tuvieron en cuenta tres factores: el efecto sobre la competencia actual o potencial, el efecto sobre los precios y el efecto sobre la regulación<sup>11</sup>. Básicamente, una concentración económica debería ser aprobada si no puede

---

<sup>9</sup> El SACME, tal la denominación de la empresa que se encarga de coordinar la red de distribución metropolitana, es manejado en forma conjunta por Edenor y Edesur.

<sup>10</sup> La generación forzada es contratada por la distribuidora, a su propio cargo, para evitar cortes de suministro y las correspondientes multas. En este sentido, la provisión de márgenes de seguridad individuales incrementando la capacidad de generación es muy costosa y este costo puede reducirse combinando fuentes de oferta (en este caso la fusión permitiría un manejo más eficiente).

<sup>11</sup> Esta taxonomía es útil para ordenar la discusión pero en la práctica estos efectos están íntimamente relacionados entre sí.

identificarse problema alguno con relación a los tres puntos planteados, y si es consistente con el interés público (FERC, 1996).

En primer lugar, debe dejarse en claro que la estructura actual del mercado de distribución de energía no cambiaría, se trata de una simple sustitución de dos monopolios independientes por una situación en la que ambos se controlan en forma conjunta. Es decir, no habría efectos directos sobre la competencia ya que ésta actualmente no existe. Sin embargo, podría tener efectos sobre el segmento potencialmente competitivo de comercialización minorista a través, por ejemplo, de la creación de barreras a la entrada.

Los precios finales tampoco se verían afectados con la fusión ya que éstos son determinados por la regulación. De cualquier manera, la determinación del precio regulado en las revisiones tarifarias podría ser influido por el comportamiento de las firmas. Aquí es donde el papel de la competencia por comparación se vuelve crucial.

Finalmente, el efecto sobre la regulación estaría relacionado principalmente con el impacto que tendría el control conjunto de empresas reguladas sobre la habilidad de los reguladores para emplear medidas de competencia por comparación en el proceso regulatorio. Hasta el momento la competencia por comparación ha tenido un uso limitado en la Argentina y todavía no está definida la forma en se utilizará esta herramienta para enfrentar la próxima renegociación tarifaria. En efecto, aún no se han definido los indicadores comparativos<sup>12</sup> que tendrá en cuenta el regulador para hacer de la competencia por comparación una seria herramienta de regulación. De esta manera, todavía no es posible estimar los beneficios sociales que proporcionaría el uso de esta herramienta.

En el futuro –cuando los beneficios sociales derivados de la utilización de la competencia por comparación como herramienta regulatoria puedan ser estimados– se podrá evaluar la conveniencia del control conjunto de dos distribuidoras de energía, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

En primer lugar, habría que contrapesar los incrementos de eficiencia resultantes de la concentración, respecto de los beneficios derivados de usar la competencia por comparación como instrumento regulatorio<sup>13</sup>. En términos prácticos, habría que evaluar si el coeficiente de eficiencia a aplicar en la revisión tarifaria (el X de la fórmula), es mayor cuando las dos firmas son controladas en forma conjunta o cuando ambas operan en forma independiente. La magnitud de dicho coeficiente determina la capacidad del regulador para traspasar las ganancias de eficiencia al público. Es posible que el control conjunto de dos empresas implique mayor eficiencia, pero, al mismo tiempo, dificulta la tarea del regulador para conocer la magnitud de dicha ganancia y, por lo tanto, traducirlo en menores tarifas. Contrariamente, el control independiente de las empresas permite la competencia por comparación, mediante la cual el regulador puede más fácilmente asociar las ganancias de productividad a rebajas de tarifas.

En segundo lugar, tomando en cuenta los posibles cambios en la estructura de mercado en el futuro, se debe analizar si el control conjunto de dos empresas distribuidoras puede afectar la competencia en el segmento de comercialización minorista. Es decir, evaluar el potencial poder de mercado que tendría el grupo económico controlante de ambas distribuidoras para imponer barreras a la entrada y afectar los precios, de manera que la sociedad no obtenga la totalidad de los beneficios que aparecerían en caso de una efectiva competencia.

---

<sup>12</sup> En general, se utilizan medidas de productividad del trabajo y del capital, de productividad total de los factores, indicadores de calidad y especialmente estudios de “frontera de eficiencia”.

<sup>13</sup> Si hubiera una sola empresa en el área de Buenos Aires resultaría prácticamente imposible encontrar empresas comparables a nivel nacional con las cuales aplicar dicha herramienta regulatoria.

## V. Principales argumentos de la Autoridad de Competencia

En esta sección se incluyen dos de los principales argumentos utilizados por la autoridad de competencia para abordar el caso: los efectos sobre la concentración y sobre la competencia en la comercialización. Existe además un tercer argumento, de carácter más técnico, relacionado con la capacidad de la distribuidora para restringir el acceso de terceros a sus redes de distribución, con el objetivo de favorecer empresas afiliadas en el segmento de generación<sup>14</sup>.

### 1. Efectos de la concentración sobre la regulación

Como se mencionó anteriormente, la concentración horizontal de las distribuidoras afectaría una de las principales herramientas regulatorias consideradas al momento de decidir la privatización de la parte de distribución de la ex-Segba en forma separada: la posibilidad de hacer uso del mecanismo de competencia por comparación (CC).

Dicho mecanismo ya ha sido utilizado en diversos sectores regulados de varios países pero todavía no ha sido puesto en práctica en el sector eléctrico argentino, ya que aún no se realizó ningún recálculo tarifario (el primero recién tendrá lugar en el año 2002). La falta de experiencia genera dificultades para estimar los beneficios sociales potenciales derivados del uso de este mecanismo y, por lo tanto contrapesarlos con las potenciales ventajas del control conjunto de distribuidoras eléctricas del Gran Buenos Aires. De todas formas, aún cuando no pueden cuantificarse los beneficios, es posible delinearlos cualitativamente y evaluar así las potenciales ventajas de utilizar la competencia por comparación en la próxima revisión tarifaria.

Parece conveniente, entonces, comentar brevemente de qué se trata esta herramienta regulatoria y cómo se hace uso de la misma.

CC es un instrumento regulatorio que permite comparar los niveles de eficiencia y productividad de empresas similares. Es una herramienta que provee información adicional a los reguladores y les permite fijar precios y establecer requerimientos de mejoras de productividad al momento de la revisión tarifaria.

Básicamente, CC intenta simular las presiones que tendrían lugar en un mercado competitivo y, de esta manera, favorecer a los consumidores con similares beneficios presentes y futuros. Para ello, CC se utiliza dos elementos: primero, precios basados en la totalidad de la industria y no en los costos de la propia empresa; y segundo, la naturaleza empírica del cálculo para la fijación tarifaria, que requiere una buena estimación del crecimiento de la productividad.

En términos generales, los precios regulados deberían cubrir un nivel eficiente de costo operativo, la depreciación de inversiones pasadas y futuras y una tasa de ganancia sobre el capital invertido. La tarea del regulador incluye entonces, la estimación de los costos de la industria, y la determinación de un ingreso, que garantice la rentabilidad del negocio.

Esta tarea trae aparejada dos problemas de información. Por un lado, el regulador sólo será capaz de observar costos informados por las firmas (no el nivel eficiente de los mismos) y por otro lado, los costos reportados podrían no ser los verdaderos, en un contexto donde el monitoreo de las acciones de las empresas reguladas pueden ser muy costoso. La

---

<sup>14</sup> En la práctica, la autoridad de competencia no llegó a estudiar este punto en profundidad debido a que los otros dos argumentos tuvieron suficiente entidad propia como para dictar un fallo definitivo.

principal ventaja que tiene CC como herramienta regulatoria es que permite extraer dicha información a mucho menor costo.

Un modelo sencillo de CC fue desarrollado por Shleifer (1985), quien describe esta herramienta como la regulación simultánea de firmas similares bajo un esquema donde los ingresos de una firma dependen de sus propias acciones y de las acciones de su empresa “sombra”. De allí que una importante limitación potencial de CC es su susceptibilidad a la manipulación colusiva de las firmas participantes y, por esa razón, la autoridad reguladora debe prevenir la aparición de este tipo de comportamiento. El control conjunto de dos distribuidoras parecería aumentar notablemente el riesgo de comportamientos colusivos.

Según Reiter (1999) existen tres aspectos a considerar sobre CC como herramienta regulatoria. Primero, su importancia en cuanto a los beneficios que proporcionaría. Segundo, dado que la utilización de CC implica el bloqueo de fusiones y/o acuerdos comerciales, deben sopesarse los beneficios derivados de la utilización de esta herramienta con los costos, en términos de pérdida de eficiencia, derivados del bloqueo. Tercero, la existencia de indicadores que permitan pensar en CC como una seria herramienta de regulación.

El primero de estos aspectos es de vital importancia para incluir en el análisis costo-beneficio de la concentración, pero sus resultados dependerán en gran medida de la eficacia de la práctica regulatoria y del uso de los indicadores adecuados. El segundo de los aspectos no se relaciona solamente con los beneficios de CC sino con la percepción de las ganancias de eficiencia que se podrían obtener con la concentración. En este sentido, Reiter (1999) sugiere bastantes dudas sobre la extensión de estas ganancias; más aún, afirma que pequeñas empresas de distribución resultan económicamente sostenibles con un grado aceptable de productividad. El tercer aspecto es crucial porque los indicadores de eficiencia son los que posibilitan la efectiva aplicación de la CC<sup>15</sup>. Petrecolla et al.-(2002) abordan detalladamente el problema de la interacción entre políticas regulatorias y de defensa de la competencia en relación a la utilización de CC.

a. Práctica regulatoria utilizando competencia por comparación

Burns (1994) menciona que el sistema RPI-X, propuesto en la regulación, supone la estimación del factor de eficiencia X, el cual estará relacionado con el crecimiento de la productividad que se espera de las firmas reguladas. La forma en que se estime el crecimiento de productividad de las firmas reguladas no es inocua: cuanto más se usan datos históricos, más incentivos tiene la firma para tener comportamiento estratégico; pero cuanto más se ponderen los factores exógenos, mayor la inestabilidad de la firma. En la práctica, la regulación por incentivos es una combinación de precios fijos y “cost-plus”. El uso de CC como herramienta regulatoria permite, en principio, sortear los problemas que surgen al fijar precios sin tomar en cuenta el pasado. Bajo este esquema, cada monopolista regional del segmento de la distribución de energía, tiene un “price cap” determinado por la industria como un todo (por ejemplo, “price cap” igual al costo medio promedio de la industria). En ausencia de colusión, este esquema supera el riesgo de comportamiento estratégico de las empresas en el cálculo del coeficiente X.

El caso de las distribuidoras eléctricas de Inglaterra y Gales se encuentra bien documentado. Doble y Weyman-Jones (1991) estiman el crecimiento de la productividad de

---

<sup>15</sup> La existencia de indicadores de eficiencia resulta una condición necesaria para la utilización de CC. Se pueden mencionar dos grupos de indicadores de eficiencia. El primer grupo está integrado por todos los indicadores que surgen de los denominados “estudios de frontera”. El objetivo de este grupo de indicadores es estimar justamente la frontera de eficiencia empírica a partir de la comparación de una muestra de una cantidad suficiente de empresas. El segundo grupo engloba los indicadores que surgen de los estudios de “benchmarking” como los de productividad total de los factores y otros similares, que permiten la comparación de una cantidad reducida de empresas.

compañías de distribución entre 1970/71 y 1988/89<sup>16</sup> y Weyman-Jones (1991) estima las diferencias de eficiencia entre las doce Compañías Regionales de Electricidad (“Regional Electricity Companies”) luego de la privatización. Asimismo, el regulador también utilizó una serie de indicadores comparativos de eficiencia de costos y realizó regresiones para determinar cuáles eran las principales variables que afectaban los costos de las empresas bajo análisis.<sup>17</sup>

## **2. Efectos de la concentración sobre la desregulación minorista**

Para evaluar la viabilidad de las concentraciones también se deben considerar aquellas situaciones que pueden hacer variar la conformación actual del mercado. En tal sentido, es necesario investigar la posibilidad que en dicho mercado se generen las condiciones para conformar un mercado competitivo. Tal es el caso del mercado en que se desenvuelven las distribuidoras de energía eléctrica, donde parte del negocio no presenta las características de monopolio natural (ni en un sentido aún menos restrictivo de subaditividad de costos). Definitivamente, el análisis del control conjunto de dos distribuidoras debe contemplar explícitamente una potencial desregulación en los segmentos del mercado potencialmente competitivos.

Los efectos de una política de apertura de este tipo se pueden agrupar, en principio, en función de dos aspectos: por un lado aquellos que afectan en forma directa el funcionamiento del sector y, por otro lado, los que inciden sobre los niveles de bienestar de los distintos estratos sociales de la población. Para analizar la conveniencia de introducir competencia, es necesario realizar una evaluación pormenorizada de la relación costo-beneficio de estos dos aspectos.

En el caso británico, este tipo de evaluación se llevó a cabo como paso previo a la introducción de competencia. Sin embargo, como parece lógico en un experimento de este tipo, la evaluación fue sólo parcial y algunas cuestiones no fueron previstas, las cuales debieron ser solucionadas sobre la marcha de los acontecimientos. La introducción de competencia en Argentina deberá dar cuenta de la experiencia británica en este sentido, y prevenir así muchas situaciones problemáticas no previstas por los británicos al momento de su desregulación. Algunas de esas consideraciones tienen que ver con el nivel de concentración en el mercado en que se desempeñan las distribuidoras.

En lo que respecta al funcionamiento del sistema, se pueden mencionar tres efectos de la introducción de competencia:

- los técnicos, que cambian el sistema de despacho, como es el caso de los nuevos sistemas informáticos;
- los económicos, que modifican la formación de precios y en especial la forma de los contratos entre los agentes; y, finalmente,
- los regulatorios derivados de cambios en la conformación de los mercados, como por ejemplo la necesidad de coordinar las regulaciones en Gas y Electricidad.

Uno de los problemas registrados en la experiencia británica está relacionada con la posibilidad de que las firmas entrantes descremen el mercado de comercialización (“cream-skimming”). En efecto, la competencia entre empresas comercializadoras tiende a

---

<sup>16</sup> En el sistema anglo-galés las empresas distribuidoras ya funcionaban en forma separada antes de la privatización, en 1990.

<sup>17</sup> Esta clase de estudios también comenzó a llevarse a cabo para comparar empresas de servicios públicos reguladas de la Argentina y América Latina (ver Rodríguez Pardina y Rossi, 2000, y Rodríguez Pardina et al., 1999).



focalizarse en la captación de los consumidores más valiosos, ya sean los usuarios importantes o aquellos con mejores antecedentes de pago (por ejemplo, los adheridos al sistema de débito automático). Como consecuencia, los consumidores de menores recursos y de mayor riesgo de morosidad tienden a quedar cautivos de la empresa incumbente (la distribuidora que opera la red en su localidad). Cuanto mayor sea la cantidad de empresas incumbentes (distribuidoras locales independientes), mejor será la distribución de los consumidores menos rentables para el negocio. Por el contrario, cuanto mayor sea el tamaño de las empresas distribuidoras, mayor será la concentración del riesgo de morosidad en las mismas. De más está decir que la concentración del riesgo de morosidad en unas pocas empresas, eleva la tarifa que deberá fijar el regulador para asegurar la viabilidad de dichas firmas, lo cual perjudicaría al total de los consumidores.

El control conjunto de dos empresas distribuidoras, planteado en el mercado de energía eléctrica de la Argentina, pareciera ir en contra de las recomendaciones que se desprenden del caso británico. De hecho, la futura competencia en el segmento de comercialización minorista concentraría a los consumidores con mayor riesgo de morosidad del Area Metropolitana de Buenos Aires, en un único grupo económico.

Por lo tanto, el regulador deberá tener extrema precaución al eliminar los subsidios cruzados entre los consumidores más rentables y aquellos con mayor riesgo de morosidad. De lo contrario, la competencia podría provocar que una porción de los consumidores (en general aquellos de menor nivel socioeconómico) se perjudique por la introducción de competencia en el segmento de comercialización minorista, lo cual sería políticamente inadmisibles (Waddams Price y Hancock, 1998).

Algunos autores sostienen que, para algunos tipos de consumidores, los costos de transacción implícitos en la elección de la compañía comercializadora podrían superar los beneficios. Aun en este caso, deben contemplarse los beneficios indirectos que la reforma proporcionará a los consumidores que no elijan el cambio: las rebajas ofrecidas para captar a aquellos que optan por cambiar de proveedor también les serán aplicadas a los antiguos consumidores de la empresa, dada la imposibilidad de discriminar dentro de cada clasificación tarifaria.

La concentración en el mercado de distribución también podría aparejar inconvenientes al momento de la introducción de competencia. En la introducción de competencia las condiciones iniciales afectan en gran medida el comportamiento posterior de las empresas. En efecto, si la participación en el mercado de las empresas incumbentes es demasiado grande, difícilmente las firmas entrantes puedan romper la llamada "inercia de los consumidores". Adicionalmente, el tamaño de las empresas está muy relacionado con su capacidad de marketing, lo cual requerirá de las empresas entrantes, mayores esfuerzos financieros para lograr competir con las ya instaladas.

Para resolver los problemas que surgen de la regulación del segmento de distribución, Costello (1998) propone un esquema con cuatro componentes básicos: un esquema de incentivos para la regulación de la distribución ("Price-caps"); limitada cantidad de reglas de comportamiento (por ejemplo, prohibición de determinadas prácticas anti-competitivas y requerimientos específicos de información, entre otras); la amenaza regulatoria de reorganización estructural ante la evidencia de comportamiento anti-competitivo (por ejemplo la creación de "murallas chinas"); y la promoción de competencia minorista. Si se promoviera la competencia minorista, este esquema sería similar al que regiría en el área del Gran Buenos Aires.

En resumen, para una completa evaluación del desarrollo de la competencia parece relevante observar, entre otras cuestiones: el número de competidores y las políticas de precios de las empresas, la entrada y salida de proveedores, la existencia de barreras a la

entrada, los niveles de costos, precios y rentabilidad de las compañías, la publicidad y la diferenciación de producto, la evidencia de los efectos de los controles de precios sobre consumidores y empresas, los costos de cambiar de proveedor, y además, la consideración de todos estos factores teniendo cuenta los distintos tipos de consumidores. También sería de utilidad considerar el impacto de la introducción de competencia en el mercado de gas y, en especial, la convergencia entre los mercados de electricidad y gas.

Finalmente, cabe aclarar que, para aprovechar enteramente los beneficios de la desregulación, es altamente recomendable la separación vertical (o al menos contable) de los negocios de distribución y comercialización que actualmente operan las empresas distribuidoras. De esta manera, se separaría la parte regulada (cuidado de cables) de la parte competitiva (comercialización) y facilitaría la tarea del regulador. La separación de los negocios evitaría la posibilidad de que el monopolista extraiga rentas extraordinarias del segmento no competitivo y las aplique a aquella parte del negocio que sí lo es. Esa práctica anticompetitiva –denominada problema del “control vertical”– desplazaría al resto de las empresas comercializadoras del mercado.

a. *Elección de proveedor de electricidad a nivel residencial*

Las dificultades de una reforma de este tipo no son menores, a tal punto que su implementación ha requerido varios años de estudio en diferentes países (ya sea sobre aspectos tecnológicos, legales o económicos). Este tipo de reformas suele requerir importantes esfuerzos y tiempo para todos los integrantes del sistema –organismos reguladores, empresas y organizaciones de consumidores–, quienes participan a través de audiencias, o mediante la utilización de documentos de consulta<sup>18</sup>.

Asimismo, para que la apertura a la competencia sea efectiva son necesarios importantes esfuerzos de difusión y adecuación para los consumidores. En efecto, los beneficios de la competencia sólo pueden alcanzarse si los consumidores hacen uso de su derecho de elegir su proveedor de acuerdo a sus gustos y los precios ofrecidos por las empresas. Para ello, la autoridad debe asegurarle al consumidor típico, la información y las herramientas necesarias para que pueda tomar una decisión de consumo en forma sencilla y al menor costo posible.

En los últimos años, un grupo de países ha comenzado a desregular la venta minorista de electricidad. Noruega, Reino Unido, California y Victoria (Australia) son algunos de los más conocidos, e indudablemente sirven como casos de consulta al momento de implementar esta política en otros sistemas<sup>19</sup>.

Se identifican tres tipos de beneficios derivados directamente de la introducción de competencia en el sector eléctrico. Primero, la reducción de los costos de la industria, y en consecuencia de los precios finales. Segundo, la caída de los márgenes de rentabilidad de las empresas. Y tercero, una mejora en la calidad del servicio.

---

<sup>18</sup> La implementación de esta reforma puede ser dividida en varias fases. La primera fase, decisoria, tiene que ver con la decisión de las autoridades de llevar a cabo los cambios. Esta decisión se basa en la valoración de los beneficios sociales que se derivaría de la introducción de competencia, contrapesados con los costos de desarrollo que supondría introducirla y costos operativos que resultarían de la modificación del sistema. La segunda fase, de transición, es la que incluye tanto las reformas técnicas –por ejemplo, nuevos sistemas de operación– como las regulatorias, entre las que se pueden mencionar la separación contable (y hasta incluso legal) de las distribuidoras o el cambio en el criterio de control de precios. La tercera fase, de implementación, consiste en el chequeo de los nuevos cambios y en su aplicación en las distintas regiones. Por último, quedaría una cuarta fase, de evaluación final, que podrá ser llevada a cabo una vez que las empresas y los consumidores asimilen los cambios y se produzca la maduración del nuevo mercado (Romero, 1999).

<sup>19</sup> En Reino Unido, por ejemplo, esta política demandó un gran esfuerzo de organización por parte del regulador y de las empresas distribuidoras, las cuales participaron activamente a través de las consultas lanzadas periódicamente por el OFFER.

En cuanto al impacto sobre los niveles de bienestar, por la reducción de precios, los resultados son beneficiosos para la mayor parte de los consumidores, aunque quedaría por evaluar si la calidad de servicio mantiene, al menos, los niveles previos a la reforma. En principio, la introducción de competencia en el segmento de comercialización no tiene por qué afectar la confiabilidad de la red y debería sólo circunscribirse a la calidad de servicio comercial

## VI. Conclusiones

En conclusión, aún cuando no es posible realizar una estimación ex-ante de los beneficios de utilizar regulación por comparación, por falta de experiencia en su utilización en Argentina<sup>20</sup>, la autoridad de competencia juzgo conveniente no perder esta herramienta<sup>21</sup>. Básicamente, la recomendación estuvo motivada en dos aspectos. Por un lado, el actual tamaño de cada una de las dos empresas en forma independiente permitiría su comparación con mayor cantidad de empresas similares a nivel doméstico, mientras que, al tomar a las dos empresas distribuidoras como un único grupo económico, las posibilidades de comparación se agotan<sup>22</sup>. Por otro lado, y más importante, la proximidad de la revisión tarifaria sería una oportunidad para evaluar, por primera vez en la Argentina, la utilidad de aplicar competencia por comparación como un sistema de regulación.

En segundo lugar, el control conjunto de dos empresas distribuidoras puede afectar negativamente la competencia en el mercado de generación de energía eléctrica. En efecto, existe la posibilidad de que las distribuidoras en forma conjunta –por ejemplo a través del manejo del SACME– favorezcan el acceso a la red, de aquellas empresas de generación en las cuales tengan alguna participación accionaria. Consecuentemente, se debería analizar minuciosamente las reglas de acceso a la red de distribución que operan las distribuidoras, junto con la forma de cálculo del peaje, para determinar si hay lugar (y en caso positivo en qué medida) para que las empresas puedan manejar estratégicamente el acceso.

Finalmente, la posibilidad de introducción de competencia en el segmento minorista constituye una razón adicional para evitar el control conjunto de estas empresas. Una mayor cantidad de actores al momento de la creación del mercado disminuirá la capacidad de las empresas incumbentes para realizar prácticas anti-competitivas, las cuales no permitirían a la sociedad obtener la totalidad de las ganancias de eficiencia que aparecerían con la competencia. Más aún, en caso de optarse por un mercado competitivo de comercialización minorista, habría incluso que analizar la posibilidad de una separación contable de las actividades de distribución y comercialización, previo a la separación de los negocios de las distribuidoras. En este sentido, se debería tender incluso la separación del manejo de ambos negocios, aunque manteniendo la propiedad (“Chinese Walls”). El objetivo final es la separación física total, que para algunos analistas resulta el único medio seguro para ofrecer igualdad de oportunidades a los vendedores de servicios minoristas.

Finalmente, el ENRE ordenó la venta de las acciones por parte de Endesa. La propiedad de las empresas luego de la transferencia de la propiedad se presenta en la Tabla VI-1.

---

<sup>20</sup> En Reino Unido es habitual su uso en la regulación de empresas de agua y saneamiento y de distribución de electricidad.

<sup>21</sup> Resolución ENRE N° 480/2000.

<sup>22</sup> Estrictamente, se podría utilizar competencia por comparación a nivel internacional para las empresas controladas en forma conjunta. Pero esto profundizaría la dificultad de encontrar empresas similares debido a diferencias regulatorias, tecnológicas, de funcionamiento de mercado, de comportamiento de la demanda, etc.

**Tabla VI-1: Participación del grupo Endesa en la distribución de electricidad del área de Buenos Aires**

<b>En EDENOR</b>		<b>En EDESUR</b>	
Electricidad Argentina S.A.	51,00%	Distrilec S.A.	53,35%
EDF Internacional	34,12%	Enersis	43,10%
SAUR	4,80%	Programa de Propiedad Participada	0,55%
Programa de Propiedad Participada	10,00%		
<b>En Electricidad Argentina S.A.</b>		<b>En Distrilec S.A.</b>	
EDF Internacional	92,16%	PECOM	51,50%
SAUR	7,84%	Enersis S.A.	48,50%

Fuente: ENRE

En la justificación del fallo, la resolución ENRE le da primordial importancia a la competencia por comparación por sobre los otros argumentos mencionados en este caso. Esto fue así, porque la el impacto sobre esta herramienta regulatoria era el más directo al momento de realizarse el fallo. La revisión tarifaria debería haber tenido lugar a mediados de 2002<sup>23</sup> y ya comenzaba la etapa de estudio previa. Además, no había remedios alternativos a la venta del paquete accionario.

En cambio, la discriminación en el acceso a redes podría ser pasible de la imposición una política de acceso más fuerte que evite este tipo de comportamiento estratégico. Asimismo, la potencial desregulación de la comercialización no tendría un impacto inmediato y el desprendimiento de la participación en alguna de las distribuidoras podría haber tenido lugar en algún momento posterior.

<sup>23</sup> Fue suspendida debido a la crisis política y económica que tuvo lugar en la Argentina.

**Referencias:**

- Armstrong, M., Cowan, S. and Vickers, J., 1994, *Regulatory Reform, Economic Analysis and British Experience*, (Cambridge: The MIT Press).
- Balzarotti, N., 1999, "Antitrust en el mercado de gas natural", CEER/UADE, Texto de Discusión 10.
- Bondorevsky, D. y C. Romero, 2001, "Fusiones y adquisiciones en el sector eléctrico: Experiencia internacional en el análisis de casos," CEER/UADE, Texto de Discusión 35.
- Burns, P., 1994, "Yardstick Competition in UK Regulatory Processes", CRI Report.
- Burns, P y T. Weyman-Jones, 1996, "Cost Functions and Cost Efficiency in Electricity Distribution: A Stochastic Frontier Approach", *Bulletin of Economic Research* 48, # 1.
- Costello, K. (1998), "Fair competition in Retail Electricity Markets." Working paper, The National Regulatory Research Institute.
- Doble, M. y T. Weyman-Jones, 1991, "Measuring Productive Efficiency in the Area Electricity Boards of England and Wales Using Data Envelopment Analysis: A Dynamic Approach", Public Sector Economics Research Centre Discussion Paper, University of Leicester.
- Federal Energy Regulatory Commission, 1996, "Policy Statement Establishing Factors the Commission Will Consider in Evaluating Whether a Proposed Merger is Consistent with the Public Interest", Docket No. RM96-6-000.
- Greene, W., 1998, "Frontier Production Functions", in M. Pesaran, y P. Smith (Eds.), *Handbook of Applied Econometrics II: Microeconometrics*, (Amsterdam: Elsevier Science Publishers)
- OFFER, 1995, "The Distribution Price Control: Revised Proposals", Julio, (Birmingham: Office of Electricity Regulation).
- OFFER, 1998, "Reviews of Public Electricity Suppliers 1998 to 2000: Price Controls and Competition, Consultation Paper", Julio, (Birmingham: Office of Electricity Regulation).
- Petrecolla, D., D. Bondorevsky, C. Romero y C. Ruzzier, 2002, "Competencia por Comparación en el Sector de Distribución Eléctrica: El papel de la Política de Defensa de la Competencia," CEER/UADE, Texto de Discusión 38.
- Reiter, H., 1999, "Implications of Mergers and Acquisitions in Gas and Electric Markets: The Role of Yardstick Competition in Merger Analysis", *NRRJ Quarterly Bulletin* 20, pg. 193-199
- Romero, C., 2000, "La desregulación de la comercialización minorista en Inglaterra y Gales", CEER/UADE, Texto de Discusión 19.
- Rodríguez-Pardina, M. y M. Rossi, 2000, "Technical Change and Catching-up: The Electricity Distribution Sector in South America", CEER/UADE, Working Paper 11.
- Rodríguez-Pardina, M., M. Rossi y C. Ruzzier, 1999, "Consistency Conditions: Efficiency Measures for the Electricity Distribution Sector in South America", CEER/UADE, Working Paper 5.
- Shleifer, A., 1985, "A theory of yardstick competition", *Rand Journal of Economics* 16, pg 319-327.
- Viscusi, W., J. Vernon y J. Harrington, 1995, *Economics of Regulation and Antitrust*, (Cambridge, MA: The MIT Press).
- Waddams Price, C. y R. Hancock, 1998, "Distributional Effects of Liberalising UK Residential Utility Markets", *Fiscal Studies* 19, pp. 295-319
- Weyman-Jones, T., 1994, "Problems of Yardstick Regulation in Electricity Distribution"

## 5.4. The Nirvana ideology and its limits in guiding competition policy enforcement.<sup>24</sup>

Ignacio De León.<sup>25</sup>

### Introduction.

This essay explains the normative role played by economic efficiency under competition policy enforcement, as well as its limitations. This is essential in order to assess how cultural institutions and ideology shape regulatory reform in developing countries, and the practical challenges posited by this phenomenon in the context of the adoption of a pro-market strategy for the promotion of development.

It is generally assumed that the adoption of economic efficiency as a normative standard for policy enforcement represents a victory for free markets over central planning. Thus, compared to redistributive policies, efficient resource allocation places social resources in the hands of those individuals who value them the most; this ensures market functioning to be optimal, provided the absence of transaction costs. Under this view, economic efficiency provides an objective and impartial standpoint from which it is possible to make social welfare-enhancing allocations without risking being “contaminated” by distributive considerations that rather fall within the realm of foggy, discretionary equity values.

This is the prevailing view among those who defend efficiency as a normative standard to be followed by developing countries that aim at improving their economic performance record, enhance their competitiveness and economic growth.

Contrary to this glowing view, this paper contends that the conventional efficiency standard of welfare economics (“normative efficiency”) suffers from serious epistemological deficiencies that undermine its value as a guideline to be used in policymaking. This is particularly so in the case of competition policy, where the pursuit of standard efficiency may even frustrate the very competitive nature of markets which is supposed to be preserved through competition policy.

Specially, this paper contends that normative efficiency (and its correlate concept, the Perfect Competition Model) plays in conventional competition analysis a similar role to that of ideology in social affairs, namely, it lays out a utopian normative standard, which is impossible for entrepreneurs to meet; hence, it only can stand as an ideal devoid of practical sense for policy judgment. As a consequence, the mirage of seeking utopian economic efficiency drives the attention of the policy maker away from the practical policy making questions she ought to be concerned about, namely that of institution building, which is fundamental to developing countries.

---

<sup>24</sup> Presentation delivered Regional Meeting for Latin America and the Caribbean on Competition Policy in the Post-Doha agenda of the World Trade Organization, Sao Paulo, Brazil, April 23-25, 2003.

<sup>25</sup> Ph.D. (Lon), M.Phil. (Lon.), LL.M. (Lon), LL.B. (Caracas). Professor of Law and Political Economy, Universidad Catolica Andres Bello, Caracas; former chief of Venezuela’s Competition Authority, Pro-Competencia, Fellow of the Whitney Harris Institute of Global Law, Washington University, St. Louis.

## **II. Cultural values and the ideology of the regulator**

The examination of the regulator's ideology is useful in order to explore the extent to which policy decisions are influenced by the decision makers' beliefs, values and perceptions about the real world that they must appraise and judge. It may seem somewhat awkward to argue that decision-making is based on ideology; not on science.

Contrary to common belief, however, policy makers are not immune to ideology; on the contrary, they embrace it as part of their ordinary policy enforcement activities. However, this is a fact often dismissed. There seems to be a predisposition against the idea that policy enforcement ultimately rests on ethics, not "hard" science. Those who reject this idea believe that if they concede this fact, that would cast a cloud of suspicion over their activities as regulators which could hamper their effectiveness as government authorities.

Yet, science is not a value-free undertaking, especially in the realm of normative economics, from which competition policy draws much of its inferences and conclusions about economic causation and market behavior, in order to draw policy guidance. Competition policy entails policy choices about how social resource allocation should proceed. There are some who believe that such allocation should be carried out on the grounds of economic efficiency, whereas others think that economic efficiency should be tamed, and allow other goals which for them are also socially valuable, such as market integration, or the protection of smaller competitors. The former view is commonly associated with the kind of policymaking pursued in the United States, whereas the latter is associated with the policy enforcement undertaken in the European Union. In their support, the proponents of efficiency and Consumer Welfare as a goal of competition policy claim that seeking economic efficiency is much more transparent and predictable than other social welfare goals; in addition, they claim that it is not the goal of competition policy to seek social justice; indeed, distributive policies such as taxation or subsidies, more aptly target these concerns.<sup>26</sup> Europeans, on their defence, contend that other values are equally important; nevertheless one finds that over the years their policy enforcement has yielded to the efficiency standard. All in all, there seems to be increasing consensus towards accepting economic efficiency as the goal that should rule competition enforcement endeavors.

To be sure, competition policy should avoid getting involved in distributive justice it is wants to remain "transparent". However, it is unclear whether economic efficiency (much less "distributive" criteria such as equity) supplies policymakers with a clearer standard to follow, or that it enables decision making to be more predictable or transparent compared to any other criterion. In fact, a closer look reveals that the strict enforcement of the Pareto efficiency standard would undermine the rule of law, and could become potentially a bogus to achieving market competition.

Moreover, I would like to visualize an alternative perspective of competition policy enforcement, which in fact may be much more conducive for the creation of a pro-market business environment and playing level field rules of behaviour in developing and transition countries. In the end, this is what it counts. This view, in fact, is increasingly becoming part of the current competition enforcement activities that are taking place in many developing countries, especially in Latin America.

Let me explain why I believe that social welfare goals like economic efficiency might undermine rather than promote competition in the marketplace.

---

<sup>26</sup> Notably, Robert Bork has emphasized this point. See R. Bork, The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself, Basic Books Publisher, New York, 1978.

### **III. The Nirvana mindset and social policymaking**

The lure of economic efficiency is ultimately rooted in the quest of policymakers for achieving a utopian standard of social welfare through targeted intervention. This stems from the assumption that policymakers can attain a full picture of the underlying factors that comprise social reality, and regulate it over to attaining social welfare. However, in order to achieve this, policy makers should meet two conditions: first, they must possess adequate analytical tools in order to understand and appraise reality properly; usually, they refer to market “models” which enable them to capture the essence of market forces. Therefore, it is necessary to explore more in detail the nature of these models, what do they exactly mean, and, of course, what are their epistemological flaws, in order to see why policymakers’ picture of reality is often dimmed.

A second condition for attaining social welfare, of course, is for policymakers to identify what exactly does optimality entails in terms of the costs which the social system (i.e. governments and entrepreneurs) must bear in order to reach this ideal point. Indeed, it is dubious that social welfare can be attained if the costs of achieving it largely exceed those benefits accruing from the Nirvana. Yet, policy makers often take for granted the costless nature of such an exercise. This flows from the belief that the goal of social policymaking is to recreate a world without costs.

These two premises are deeply ingrained in the mind of policymakers. They stem from the Cartesian assumption whereby reality is an objective self, located outside the individual mind, which we can fully appraise and understand<sup>27</sup> thereby leading social policymaking into a “pretence of knowledge” where “optimality”, “social welfare” and other synonymous expressions of “social perfection” appear accessible, hence become a moral imperative on the shoulders of policymakers.

Such Nirvana mindset equates to the attainment of “perfect justice”. As a goal of policy making, perfect justice demands rooting out error in every individual case, regardless of the costs involved in order to make this possible.<sup>28</sup> Similarly, Thomas Sowell refers to “cosmic justice”, as that justice which is cost-free, and that takes into account the particular individual welfare position of each individual in society in order to level its condition to that of the rest. Thus, Sowell criticizes this endeavour, on the grounds that it is impossible to devise an ideal standard of equality that would satisfy the individual condition of everyone alike, given the costs involved in such efforts. Thus, “with justice, as with equality, the question is not whether more is better, but whether it is better at all costs.”<sup>29</sup>

In Sowell’s view, “those pursuing the quest for cosmic justice have tended to assume that the consequences would be what they intended –which is to say, that the people subject to government policies would be like pieces on a chessboard, who could be moved here and there to carry out a grand design, without concern for their own responses.”<sup>30</sup>

In the realm of economic science and competition policymaking similar concerns arise. Those who support economic efficiency and Consumer Welfare ground their views on the Pareto efficiency as a guiding policy standard; the normative reference stems from the assumption that markets resembling the Perfect Competition model are “optimal” and enhance social welfare. Using such substitute standard, as the “Workable Competition,”

---

<sup>27</sup> F.A.Hayek, Law, Legislation and Liberty, Vol. 1, University of Chicago Press, Chicago, 1973.

<sup>28</sup> R. Epstein, Simple Rules for a Complex World, Harvard University Press, Cambridge, 1995, p. 38.

<sup>29</sup> T. Sowell, The Quest for Cosmic Justice, The Free Press, New York, 1999, p. 27.

<sup>30</sup> Id. at 40.



follows the same logic, namely, that somewhere in our minds we can devise models enabling us to see how things would be different if we not lived in a world full of market failures.

The conventional learning of competition policy tells us that market failure is responsible for the sub-optimal allocation of resources. Monopolistic behaviour runs markets into such failures, as it creates special conditions within which information asymmetries are exploited to the advantage of alleged monopolists. As a result, market performance will be driven away from the optimal conditions laid down by the Perfect Competition model, where production is undifferentiated, information flows freely, and firms are price takers, rather than price manipulators.

Therefore, the gist of this view is the comparison between the mental or idealized model of perfection on the one hand and reality on the other hand, which we perceive through our senses. This is a faulty intellectual exercise because comparing reality with such ideal standards leaves aside from the analysis two kinds of costs that are also part of reality, which for obvious reasons regulators must take into account: The first one is the cost of acquiring that information which optimal regulation requires in order to achieving optimality. Harold Demsetz referred to this as the "Nirvana Fallacy", namely the intellectual error of considering that we can attain perfection and leaving aside how hard is for the authority to obtain the necessary information to make this happen. Evidently, the tendency of anyone falling within this intellectual error is "to consider his neighbour's garden always greener," as Demsetz himself put it. Thus, compared to Nirvana, reality always appears full of "market failures".

In second place, comparing reality with the Nirvana also leaves aside the costs that members of society have to bear upon themselves in order to invest on productive actions. These actions would never take place (and therefore, could not be considered part of the regulatory analysis) in isolation, but they only occur once investors have internalized their costs.

This is a fact of the real world that regulators simply cannot afford to ignore. Consider the following example. Imagine, if you will, that we visit a children's swim club and ask the kids if they're willing to make the sacrifices necessary to become Olympic champion swimmers. We'd probably get many positive responses, despite the fact that perhaps only one in ten thousand young swimmers really is willing to pay the costs of becoming an Olympian. Efficiency analysis implies that we'd be better off if we just asked the swimmers what they would sacrifice to make the Olympics, and then appointed those who bid the highest to the Olympic team. In the opinion of those who promote this way of thinking, this intellectual exercise would certainly save all the time it takes to do costly training. Thus, reality "fails" because many individual swimmers do spend time in training in spite that most of them fail to make it to the Olympics.

In the world of business, such comparison between ideal standards of perfection and the business world leaves the regulator with the pervasive impression that any business behaviour is suspicious of restricting competition, for entrepreneurs enter into costs and limit their own possibilities of action, in order to achieve certain degree of certainty with which to pursue productive investments. From the viewpoint of the efficiency, these limitations in rivalry somehow represent a departure from the perfection of the Perfect Competition Model. It is not examined whether the limitations imposed are in fact necessary for entrepreneurs to seize a business opportunity which, in order to happen, must necessarily displace other competitors in the market. The very purpose of competition entails the success of some alert entrepreneur in "getting there first," before other competitors do; this does not necessarily mean that our entrepreneur has got these at the expense of another. The conclusion does not necessarily follow such a premise.

Therefore, applying the Perfect Competition model as a normative standard is at odds with the purpose that allegedly it should serve to policy makers. In other words, instead of promoting entrepreneurial alertness in order to improve competition, it tells regulators that competition is less likely to happen the further we identify the examined market is from the idealized “perfection” of Perfect Competition.

In criticizing the use of the Perfect Competition model (or similar surrogates, such as the Workable Competition model) as a normative standard, Professor George Richardson, from Oxford University, emphasized that such model is meaningless as a normative reference, because in such analysis the economist cannot simply do away with the economic organization which is necessary for economic actors to compete in the marketplace and outdo other businesses, which is the very goal that a competition policy should have in sight. Thus, in 1960 he published a book entitled “Information and Investment”<sup>31</sup> in which he highlights the inadequacy of the Perfect Competition model for appraising reality, since the viewpoint it adopts is one of equilibrium, whereas reality is, in a permanent process of change and evolution or, to quote Professor Schumpeter, in a state of “creative destruction.”

Richardson’s critique is, in fact subtler than what appears at the surface. The very assumptions that could otherwise make the Perfect Competition model useful for policymaking purposes, namely, that information in the system so modelled does get passed on throughout all economic agents, thereby making possible equilibrium at all and bringing about perfectly competitive markets. Not only these conditions are absent in the real world but even more importantly, *the model itself denies them*. For there is no other way of explaining how –real- social systems achieve equilibrium but by postulating that the information of the system is already known by economic agents *before* it has in fact passed on to them.

Richardson says so, because being at equilibrium, the model assumes that information has already passed on to individuals who then will rest in their actions; yet, in order for this to happen, individuals coordinate their actions, construe routines, create rules, which enable information to be codified and understood by all. Thus, contrary to what the Perfect Competition model assumes, coordination, rule creation and standardization of market behaviour drives the market away from the world predicated in the Perfect Competition model, where individuals act independently from the rest. It is a paradox that, in order to attain equilibrium, individuals must coordinate their actions, but the very coordination leads real markets away from the world of Perfect Competition, where Industrial Organization is virtually non-existent. Thus, in the words of Richardson: “there is no reason to expect that the hypothetical market conditions which define perfect competition would in fact ensure that production would be carried on by the most efficient means, for there is no reason to believe that the supposed equilibrium position would ever be reached. The link between market structure and the scale of investments is to be sought more in the particular modes of adjustment, than in the supposed equilibrium situations, with which the structure can be associated. Here, as elsewhere, much that is of importance has been denied adequate analysis as a result of the tyranny which the equilibrium concept has exercised over modern economic theory”.<sup>32</sup>

Economic organization, business arrangements, coordination and cooperation among businesses are essential for information to flow across economic agents. But at the same time, such arrangements make reality depart from the equilibrium. This is a critique that equally applies to those models of “imperfect competition” which appraise reality from an

---

<sup>31</sup> G. B. Richardson, Information and Investment, Oxford University Press, London, 1960.

<sup>32</sup> Richardson, Information..., p. 89.

equilibrium perspective; that is, by assuming that the information which is necessary to attain the optimal point is readily available to those individuals who play into the model's equation. Therefore, it also undermines the efficacy of the Workable Competition model and the Pure Monopoly model, as normative references to be enforced upon reality.

However, the Perfect Competition Model “**undoubtedly stood, for many people, as an ideal or model form of organization –strictly speaking only a logical as opposed to an ethical ideal, although this distinction was not always sharply made. It does not seem to have been recognized that the fact that 'imperfections', in some forms and degree of strength, are clearly an obstacle to adjustment, does not entitle one to conclude that it would be best if (market) 'imperfections' were absent altogether. Yet the pedagogic convenience of perfect competition, and its suitability as a base for extensive formal and mathematical elaboration, gave the system a central place in theoretical discussion**”.<sup>33</sup>

In sum, evaluating market functioning with the standard of ideal perfection entailed by the Perfect Competition standard is not only naïve, -as it assumes that such information necessary to attain perfection will be readily possessed by the government authority. It is also deceitful, as it will tell the regulator very little about the true nature of the behaviour that he is faced with. The truth is that we do not live in a world of perfection, but one in which individuals must bear costs in order to achieve goals. Assuming that reality would be different if we had angels instead of human beings, does not really contribute much to the real task which the competition authority must do, namely, promoting market exchanges. Comparing with perfection only leads to misjudge the important role played by economic organization in conveying knowledge to market participants, since it makes such organization to look as devious attempts to manipulate markets away from Perfect Competition.

Schumpeter warned us about this normative spin in the regulators' mind. He said:

**“...The problem that is usually being visualized (by regulators) is how capitalism administers existing structures, whereas the relevant problem is how it creates and destroys them. As long as this is not recognized, the investigator does a meaningless job. As soon as it is recognized, his outlook on capitalist practice and its social results changes considerably.”(our emphasis)<sup>34</sup>**

---

<sup>33</sup> Richardson, Information ..., at 39. Klein emphasises the importance of the perfect competition model for antitrust purposes as follows: “(...) of all the various analytical toolkits that constitute contemporary political economy, perhaps the most important model for the economist is the model of perfect competition”. B. Klein, “The Use of Economics in Anti-trust Litigation: Realistic Models of the Competitive Process” in The Law and Economics of Competition Policy, F. Mathewson et al. (eds.) (Vancouver: The Fraser Institute, 1990), p. 420. Also, Clark argues: “The conception of ‘perfect competition’ has itself for the first time received really specific definition and elaboration. With this has come the realisation that ‘perfect competition’ does not and cannot exist and has presumably never existed (...) *What we have left is an unreal or ideal standard which may serve as a starting point of analysis and a norm with which to compare actual competitive conditions. It has also served as a standard by which to judge them*”. (Author's italics) (J. M. Clark, “Toward a Concept of Workable Competition”, 30 The American Economic Review, [June 1940]: 241). Finally, Hayek indicated with regard to the perfect competition model that: “This ideal case (...) came to be regarded as the model and was used as a standard by which the achievement of competition in the real world was judged”. (F. A. Hayek, Law, Legislation and Liberty: The Political Order of a Free People, Vol 3 (Chicago: The University of Chicago Press, 1976), p. 66.) A recent analysis on the use of perfect competition as a normative yardstick is found in J. Burton, “Competition over Competition Analysis: A guide to some Contemporary Economics Disputes”, in Frontiers of Competition Law (Birmingham: Institute of European Law, 1994.)

<sup>34</sup> J. Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy, Harper & Row Publishers, New York, [1942] 1950, p. 84.

To put it more simply, the Nirvana mindset is epistemologically flawed, since induces the analyst to focus her attention on irrelevant equilibrium problems of resource allocation, which are futile for understanding how markets actually evolve endogenously.

#### **IV. Practical consequences of the Nirvana mindset of competition policy regulators**

This section outlines some of the implications of the conventional ideology embodied by the model of Perfect Competition on competition policy enforcement.

First, from the viewpoint of legal enforcement, comparing frail human beings to the optimal standard of perfection, leads policy makers to develop ambiguous and hesitant enforcement, thereby sacrificing the rule of law and market transparency. Any level of cooperation between actors, will be regarded with suspicion, unless it is justified under a reason of economic efficiency, but we have seen that such efficiency rests only in the mind of whoever enforces the policy, and therefore, anyone else -i.e., prosecuted businesses- have no way of predicting whether their particular arrangements will match the standard of efficiency devised in the regulator's mind.

The distinction between "per se" and "rule of reason" behaviour will not help much to distinguish right from wrong, because this is only a legal, not an economic distinction, which merely purports to spare the competition agency the costs of examining cases which, from the viewpoint of competition authorities appear "obvious," such as horizontal price fixing, which is then regarded as "per se" prohibited. It can be easily seen that this is simply another way of saying that "per se" prohibited behaviour will always be prohibited because it is already regarded as a conduct that cannot ever be allowed. In other words, it is a tautology, which doesn't say much –as any other tautology- about *under what factual circumstances* should the authority tolerate or allow restrictive behaviour on the basis of efficiency.

The truth is that given that the standard of economic efficiency is ultimately found in the ethical preference of the regulator, his judgment cannot be subject to any rule of precedent. What he finds today as efficient may well be found tomorrow as inefficient. Predictably, his own inability to make meaningful judgments on the basis of efficiency induces him to look on other factors telling him what is right and what is wrong. Naturally, his natural tendency will be to lean on his own perception according to which industrial high concentration is suspicious and should raise concerns to competition authorities.

In this connection, the Nobel Laureate from the University of Chicago, George Stigler observed that "definitions do not yield any knowledge about the real world, *but they do influence impressions of the world*. If only markets with a vast number of traders are perfectly competitive, and if markets with few traders are called oligopolistic (literally, "few sellers"), that suggests that these latter markets are not competitive, as well as not perfectly competitive. [Consequently] the suspicion of small numbers was gradually reinforced by the antitrust cases"<sup>35</sup>

Therefore, it is not surprising that the perception of illegality has changed so dramatically in the jurisprudence of the United States and the European competition policy enforcement, if one examines contemporary trends from those prevailing at the moment the policy was inserted. Conducts regarded in the past as "per se" illegal, today are regarded under the rule of reason; conducts that were prosecuted in the past are tolerated today. Consider the evolution of policy making in the field of resale price maintenance, monopolization, mergers and acquisitions. In all these the change in the jurisprudence has been notorious.

---

<sup>35</sup> G. Stigler, Memoirs of an Unregulated Economist, Basic Books Inc., Publishers, New York, 1988, p. 94.

Of course, I am not trying to convey to you an image of havoc and total disarray. All in all, antitrust enforcement has been more or less stable over the years; but I believe that the relative stability of competition law enforcement over long periods of time is due to the positive effect of other institutional factors which we also need to examine in addition to the personal ideology of the enforcer, namely, the organizational arrangements within which the policy takes place, and the cultural setting in which the policy is enforced. I have already referred to the former, and will in the next section refer to the latter.

However, before I do so, let me just say that it is the stability of the rule of law surrounding the organizational structure of competition policy enforcement in developed countries which has prevented competition enforcement from falling out of bounds. By contrast, such institutional stability cannot be taken for granted in many transition and developing economies. It is for this reason that it is so important to deal with this second question too.

In this connection, the very transition from plan to market introduces a great deal of uncertainty among economic agents, which is absent from the jurisdictions of developed countries. This is a consideration which is often overlooked, specially by those who recommend the adoption of traditional competition policy enforcement in developing countries; yet, it shows the importance of tying competition enforcement analysis to the institutional framework within which it is inserted. This uncertainty on policy enforcement adds to the already uncertain business environment that prevails on developing countries, which could be quite chilling on investments and economic development.

A second consequence of focusing policy attention on achieving social welfare goals such as efficient "resource allocation" is that such exercise neglects the role of "resource creation" through innovation. Clearly, this focus leaves aside another essential goal for developing countries, namely, promoting innovation, resourcefulness, entrepreneurship and competitiveness.

The reason for this insensitivity stems from the static or equilibrium view of competition introduced by the model, which by definition neglects the role of innovation and creative entrepreneurship in driving efficiency what economists refer as "the production frontier." Conventional models have attempted to address this limitation by introducing some dynamics into model building. Unfortunately, these models still are unable to grasp the evolutionary changing nature of market systems, and the role played by innovation in introducing new knowledge into the market. Even under this analysis, antitrust policy still upholds its structural bias inherited from the old days of the Sherman Act, when industrial firms dominated the landscape of the economy. Today, however, in the light of fast innovation in the high-tech industries, such definitions appear somewhat constraining to the policy maker. Consider the elements of market analysis examined under competition analysis in order to determine a firm's dominance or possession of market power. Under such analysis product substitution is strictly referred to competing products that already are in the market; yet, as the IBM case shows, the pace of innovation in some industries is such that new competing products may well emerge into the market before legal proceedings are over.

It is not surprising that all comparisons to the equilibrium state of Perfect Competition are doomed to fail in explaining reality, which is constantly evolving. The intellectual error of those believing in such comparison lies in the fact that markets cannot be compared to equilibrium positions such as the Perfect Competition model (or, at the other extreme, the Pure Monopoly model) simply because markets are, to put in Schumpeterian terms, under a constant process of "creative destruction," of evolutionary change. In his words:

“The essential point to grasp is that in dealing with capitalism we are dealing with an evolutionary process.”<sup>36</sup>

Finally, a third implication of the epistemological spin of the conventional approach on market competition as a “perfect” (or imperfect, as the case may be) state of affairs, not an ongoing process of entrepreneurial discovery, is that it forces the analyst to focus his attention on the assumed welfare implications arising out of the particular conditions prevailing in the marketplace at that moment in which the analysis is made.

Thereby, all concern about the role of institutions is virtually excluded from the analysis. This is no casual, as the focus of regulators is on allocating resources using equilibrium models, which, again, takes for granted the role of those institutions that make market exchanges possible at all. Therefore, their attention is not on the institutional conditions that make markets, but on comparing isolated points of such move against the optimal standard of the Perfect Competition model.

Consequently, no attention is placed on the institutional conditions enabling or frustrating the ongoing market process to carry out its “destructively creative” advancement towards innovation and economic progress. Economic analysis stops short at the point of comparing optimal (i.e. ideal) states of equilibrium with those of “real” markets.

In order words, no meaningful research is aimed at answering the vexing institutional questions that are important for development, such as: what are the springs of economic development? How do entrepreneurs strive for outdoing their rivals?

In conclusion, the ideology element of competition policy is responsible for leading to alternative views of policy enforcement, that is, either emphasizing the pursuit of efficient market outcomes, or strengthening the institutions that enable the market process to become viable.

In sum, it is important to highlight the role played by the cultural setting of the society in which competition policy is to be enforced. Culture plays a fundamental role in policymaking design that ought to complement, not distort, competition policy enforcement. For this reason, it is so important to check the institutional development of the society concerned, to see to what extent potential restrictions on competition may accrue in the form of policies, which are not simply tolerated but actively promoted by the government himself. This level reveals how important is for transition and developing countries to deal with such government restrictions.

## **V. Towards an alternative institutional competition policy making for developing and transition countries**

In order to overcome the heuristic limitations of conventional competition policy making, and design competition policy in a way that it is conducive to challenging the anticompetitive culture prevailing hitherto, let me try to put forward an alternative conceptual framework for the design of competition policy in a way that is meaningful for developing countries. This alternative view may well be summarized as follows: “If the world is at permanent

---

<sup>36</sup> Schumpeter, p. 82. More specifically he states: “Capitalism, then, is by nature a form or method of economic change and not only never is but never can be stationary. And this evolutionary character of the capitalist process is not merely due to the fact that economic life goes on in a social and natural environment which changes and by its change alters the data of economic action. (...) The fundamental impulse that sets and keeps the capitalist engine in motion comes from the new consumer goods, the new methods of production or transportation, the new markets, the new forms of industrial organization that capitalist enterprises create.” (pp. 82-83)

disequilibrium, why should we worry about attaining equilibrium? Let's worry about the process of change and disequilibrium." How would this view be incorporated into public policy? What would be the implications of this perspective in the process of enforcing competition policy?

As mentioned above, during transition, the most pressing problem for these countries is the lack of a clear rule of law. This creates undermines the expectations of economic actors, thereby raising transaction costs. Competition policy should address these questions right upfront. A proper policy agenda should therefore avoid creating further distorting factors that could undermine the rule of law even more. As I stated earlier, it is very difficult to achieve this through enforcement based on Pareto efficiency, or indeed, other social welfare goals, as they ultimately reflect the preferences of those in charge of the policy, which could easily differ and cause the erosion of what another Nobel Laureate, Friedrich Hayek referred to as "market legitimate expectations."

How could competition authorities reinforce the rule of law in market exchanges?

I believe the answer lies in the development of a clear agenda aimed at addressing both government and business created anticompetitive restrictions. Concerning government restrictions, I would advise to give the competition agency powers to undertake active regulatory reform. This is currently referred to as "competition advocacy." Such initiative would seek to dismantle government rules through deregulation, in support of privatization and trade liberalization.

The competition advocacy role, however, would entail more than simply advising governments on how to deregulate the economy in a way of promoting competition. It stands as a tool enabling society to protect their rights before the courts, against government encroachment on economic freedom.

Some guidelines could help in this task:

- Simplify administrative rules in order to create a "level playing field" and eliminate unnecessary costs of red tape compliance.
- Rules should be flexible to adapt to market change: Freedom of contract is possibly the most important flexible rule enabling market adaptation.
- Regulatory reform should draw general principles of fair conduct from past experience; thus, given the limitations to devise "optimal" states of social welfare, policymakers have no other recourse but to rely on the past experience of market participants, in order to draw rules of fairness. Similarly, policymakers should identify voluntary and effective industry standards.
- Introduce effective dispute settlement mechanisms to encourage parties themselves to assign their rights through negotiation.

In addition to these guidelines, competition authorities should also develop some policy priorities regarding the assessment of business behaviour. On the basis of previous comments, these could be as follows:

- In the area of horizontal restraints, be particularly concerned with cartels created by government fiat, through regulations or legislation. Liberal professions are a good example of this.
- Vertical restraints should be tolerated unless the claimant, proving the anticompetitive effect, provides specific evidence that impedes trade. In principle, long-term contracts are indicia of such intention, provided they are exercised in areas where import competition cannot counteract these restrictive effects.

- Unilateral dominant behaviour should be reviewed in cases where network access to smaller firms is exercised; especially where evidence shows a connection between the dominant firm denying access and the victim's downstream or upstream competitor. In general, the notion of "fairness" is to be found in the past experience of the industry concerned; or similar ones.
- Mergers and acquisitions should in general be tolerated, especially if import competition remains open. In the case of the services industry, foreign competition should be ensured through the elimination of licensing and special permits.

## VI. Conclusions

Exploring the role of culture on competition policy development immediately raises important issues on law and economics, which scholars are far from having settled. Given its broader perspective, institutional analysis overcomes the constraints of logical positivism that inspires much of the conventional economic and legal theory. Such reliance has driven policy makers away from a fuller understanding on the issues which explain the fundamental role played by institutions, thereby departing from a richer appraisal of social reality.

Institutions embody individual values and beliefs collectively shared. But where do these values come from? How do they acquire shape? And perhaps more importantly, what role do they play on policymaking design and implementation? These are all questions suggesting that, far from being a science, policymaking is closer to art. Hence, it cannot do without all the surrounding institutional circumstances conditioning businesses' behaviour.

It is important, for this reason, to acknowledge that:

- 1) Competition policy, like any human endeavour, is grounded on ideology and normative values, not on hard science. This is not necessarily a disadvantage, provided society is fully aware of the nature of the ethical debate entertained by competition policy authorities. In this way, the necessary institutional constraints will be placed in order to prevent competition policy from becoming unbridled or uncontrolled. Indeed, such constraints are essential to reinforcing the rule of law, predictability of the policy and transparency of market rules.
- 2) The fact that normative standards are ultimately ethical does not necessarily qualifies the conclusions that anyone can genuinely draw from the mere understanding of market dynamics. For this reason, rather than judging entrepreneurial behaviour from a normative standpoint which is impossible to attain anyway, competition policy authorities should concentrate on making surrounding institutions more transparent and open to entrepreneurs, doing away with contrived social welfare imaginary constructions, and looking past business experience in closer inspection, so to draw tentative guidelines about the best possible way to promote market exchanges to the best of its potential.
- 3) Competition authorities should, therefore, avoid falling into the intellectual trap of endorsing contrived social welfare standards essentially contradictory with market competition. Developing and transition countries should be particularly careful not to forget that the ultimate goal of competition has to be connected to the development of competitiveness, innovation and economic development.



- 4) Also, culture is also a fundamental factor that policymakers must take into account at the time of competition policy's inception. The development of a central planning tradition perpetuates ways of conceiving policymaking that may run against the logic of introducing markets, thereby making the initial work of competition authorities particularly cumbersome. It is necessary to give them the right tools to devise alternative policy solutions to government interference on the markets.

These fundamental reasons suggest that the policy agenda of competition authorities should address regulatory reform and exercise strong "competition advocacy," thereby challenging government regulations and rules that inhibit innovation and business development.

Of course, it is essential that professional, independent, and highly motivated officials enforce competition policy. Also, proper rules should be instated in order to ensure that their decisions are balanced, carefully drafted, quickly enforced, and above all, always controlled by a well-trained judiciary. But none of these will necessarily ensure that competition enforcement is addressed where the real problems are. In fact they could create new problems if they are not properly checked.

## 5.5. EL DESARROLLO DE LA COMPETENCIA EN CUBA Y SU PAPEL EN EL INCREMENTO DE LA EFICIENCIA EMPRESARIAL.

Ivonne Rodríguez

Subdirectora de Perfeccionamiento Empresarial  
**Ministerio de Economía y Planificación**

Cuba

La competencia es un mecanismo que se ha ido incorporando a la economía cubana a partir de las transformaciones económicas emprendidas en la década de los noventa del pasado siglo. Junto con el derrumbe del campo socialista y la desintegración de la URSS comenzamos a reestructurar nuestra economía, siendo los cambios en el sector externo los primeros en llevarse a la práctica por la fuerte influencia del comercio exterior y las relaciones externas sobre el proceso de reproducción de la economía cubana y la urgencia de nuevos vínculos económicos, dado el enorme vacío creado por la desaparición del campo socialista.

Hasta 1993, los cambios organizativos y normativos relevantes se relacionaron con los aspectos exteriores de la economía cubana. A partir de ese momento, las medidas de orientación mercantil comenzaron a rebasar el ámbito del mercado exterior y se dirigieron hacia la ampliación del mercado interno.

Los cambios en la planificación centralizada por el método de balances materiales hacia una planificación financiera, la desmonopolización del comercio exterior, la aparición de nuevos agentes y formas de propiedad, la eliminación al máximo de los subsidios por pérdidas, procesos de redimensionamiento empresarial y reconversión industrial, la transferencia de tierras de grandes empresas estatales a Cooperativas y campesinos individuales, la autorización del trabajo por cuenta propia, así como la descentralización de los precios mayoristas, constituyen transformaciones económicas emprendidas que generaron la aparición de mercados y de un ambiente competitivo en el sistema empresarial cubano.

Desde una perspectiva externa, para alcanzar la inserción en la economía mundial se instituyó la apertura progresiva al capital extranjero debido a la necesidad de obtener capital, tecnología de punta y mercado. De igual modo, se realizó una reorientación hacia nuevos socios comerciales.

La creación de empresas mixtas formadas por capital cubano y capital extranjero, así como la creación de más 266 sociedades mercantiles dieron lugar al fortalecimiento de la competencia interna entre empresas públicas, mixtas y jurídicamente privadas.

Todos estos cambios determinaron la necesidad de adoptar otra lógica de funcionamiento en las empresas estatales dado el papel decisivo de las mismas en nuestro contexto económico, debido a la preponderancia de la propiedad social, teniendo en cuenta como principio rector el autofinanciamiento, debiendo las empresas cubrir sus gastos con sus ingresos y generar además un margen de utilidades.

Además de las transformaciones enumeradas anteriormente, con el objetivo de incrementar la competitividad de nuestras empresas, fundamentalmente en el mercado internacional, se adoptaron otros cambios en el sistema de gestión empresarial que motivaron el interés de

los colectivos de dirección y de los trabajadores en el incremento de las ventas, la calidad, la exportación y de las utilidades, siendo los principales:

- Las empresas que producen para la exportación vinculan una parte del ingreso de los trabajadores al resultado final de las mismas, e incluso una parte se paga en divisas directamente, estando condicionado al cumplimiento de los planes de ingresos y al cumplimiento de las utilidades.
- Lo anterior trae aparejado que la parte correspondiente al salario móvil, entendiéndose éste como la vinculación del salario a los resultados, depende del cumplimiento de estos indicadores y en consecuencia, tanto la Dirección de las empresas como todos los trabajadores se estimulan a trabajar con mayor eficiencia, aumentar la calidad, disminuir los costos.
- Este cambio de gestión comenzó por la producción de tabaco, incluyendo los productores agrícolas y los industriales; la producción del níquel y el resto de las industrias con una marcada vinculación a la exportación.
- En el sector de la pesca cuyo destino final de su producción es fundamentalmente la exportación, se establecieron sistemas de gestión que en la práctica consisten en arrendarle las embarcaciones a los trabajadores, venderle los insumos principales y posteriormente éstos les venden sus productos a las empresas comercializadoras, quienes las exportan.

En este contexto se comenzó a trabajar hace más de cinco años en la definición de los objetos sociales de las empresas, tratando de dejar claro las actividades a las cuales puede dedicarse en la constitución de las mismas, tal como se procede en cualquier país del mundo cuando se define la razón social de una empresa en el momento de constituirse.

Con el fin de lograr la utilización de las capacidades temporalmente ociosas se autorizan lo que hemos denominado actividades a terceros en el objeto social de las empresas, que consiste en la producción o prestación de servicios en actividades complementarias que pueden realizar las mismas, lo cual le facilita por una parte, el incremento de ingresos marginales con la correspondiente absorción de costos fijos, y por otra parte el incremento de la oferta de estas producciones y servicios en el mercado interno.

Muchas de estas actividades comenzaban a desarrollarse en las empresas, como producciones adicionales a otras que ya existían y por lo tanto también se empezó a desarrollar la competencia entre empresas nacionales con producciones y servicios similares, con lo cual inmediatamente se empezó a lograr una disminución de los precios y un aumento de la calidad de sus ofertas.

Como parte de las medidas económicas discutidas en los parlamentos obreros se decidió la eliminación al máximo de los subsidios por pérdida de las principales empresas estatales, lo que unido a un proceso de redimensionamiento y reconversión industrial las obligaba a buscar opciones de producciones a partir de las capacidades instaladas, aún cuando estos productos no hubieran estado contemplados en los que ellos producían inicialmente.

A continuación se muestra una tabla donde se expresan las principales actividades de servicios a terceros (a cargo de las empresas) que se han autorizado y donde de hecho se ha ido organizando la competencia:

<b>Actividad</b>	<b>Cantidad de Empresas</b>
<i>Transporte</i>	716
<i>Talleres</i>	466
<i>Alojamiento no turístico</i>	323
<i>Alquiler de locales y almacenes</i>	342
Alquiler de equipos	442
<i>Mantenimiento y construcción</i>	284
<i>Otras actividades</i>	597

Un ejemplo de lo que significan estas transformaciones lo podemos ver en el sector del transporte, el cual estuvo totalmente deprimido a principios de los '90 y como consecuencia, las empresas comenzaron a adquirir sus propios medios de transporte, con un incremento de la subutilización de la capacidad instalada a escala social.

Se comenzó a trabajar en la reorganización del mercado interno del transporte de cargas, fundamentalmente de carga por camiones, creándose agencias de cargas en todo el territorio nacional cuya función fundamental es la facilitación de las actividades y la coordinación entre los propietarios de camiones y poseedores de cargas. Se decidió además la aplicación de tarifas máximas, pudiendo los transportistas facturar tarifas inferiores a éstas en función de su eficiencia, estableciéndose por ende un entorno competitivo en dicha actividad.

Estos cambios en favor de permitir un mayor grado de decisión a nivel empresarial, junto con la creación de un ambiente competitivo, aunque todavía imperfectos por abarcar solamente la divisa y existir una serie de limitaciones de acceso, constituyen a nuestro juicio la transformación más trascendente de las introducidas en la economía cubana porque rectifican deficiencias insalvables en el mecanismo anterior de regulación de los productores y abren el camino para el logro de una forma de reproducción económica de tipo intensivo.

Es importante destacar que la introducción de elementos de mercado no contradice íntegramente el régimen de la planificación que sigue caracterizando el sistema cubano, pero sin dudas, hace más complejo el entorno económico, por lo que se impone resolver las posibles contradicciones que se deriven de la coexistencia de ambos mecanismos. La planificación continúa desempeñando el papel fundamental en la conducción de la economía, aún cuando se ha abierto un espacio para el funcionamiento del mecanismo de mercado bajo regulación estatal.

Poseemos mercados que pueden catalogarse como de libre concurrencia (teniendo en cuenta la posibilidad de acceso de pluralidad de concurrentes que pueden pertenecer a distintos sectores y que representan diferentes formas de propiedad, la libertad en la fijación de los precios y la diversidad de productos o servicios que se ofertan) siendo éstos el mercado de bienes agropecuarios, el de bienes artesanales e industriales, el de los

productos y servicios de los trabajadores por cuenta propia y el de bienes y servicios en moneda libremente convertible.

Tenemos como reto perfeccionar la estructura y organización de dichos mercados, así como otras cuestiones inherentes a éstos, dígame el perfeccionamiento del control impositivo, el fortalecimiento de restricciones adecuadas (higiénico-sanitarias, ambientales) y una adecuada distribución territorial de los servicios a terceros, ya que por ejemplo en la actividad de talleres mientras que en las provincias La Habana y Sancti Spíritus ésta solo alcanza el 3.4%, en provincias como Ciudad de La Habana y Holguín alcanza el 59.9% y 37.6% respectivamente.

Vale destacar que sobre todo en el mercado de servicios en moneda libremente convertible las producciones nacionales han ido adquiriendo un espacio cada vez más amplio y los bienes importados no constituyen como otrora las únicas ofertas existentes. Se desarrolla una competencia que obliga a los productores locales a lograr precios competitivos, a estabilizar la oferta y a mejorar la calidad de los bienes y servicios frente a competidores del propio patio y también frente a la concurrencia de productos importados. Se observa así, un florecimiento de nuestra industria en general, que favorece de forma significativa el desarrollo económico del país.

Un factor clave que ha incidido en este paulatino crecimiento de nuestra industria nacional lo constituye, sin dudas, la estrategia de fomentar el desarrollo acelerado del sector turístico. La denominada “locomotora de la economía” presenta una “virtud” incuestionable y es que al ser un servicio que demanda a su vez de otros servicios, permite que otros sectores de la economía se desarrollen para convertirse en proveedores de éste.

En este contexto tenemos que añadir que se trabaja actualmente en un Proyecto sobre licitación dirigido por el Ministerio de la Construcción, donde se regulan los principales aspectos que deben tenerse en cuenta para desarrollar este proceso. Es importante destacar que será necesario fortalecer la legislación en esta materia que nos ampare ante la competencia extranjera, dado que nuestras empresas nacionales presentan muchas desventajas competitivas, debido al alto costo que tienen nuestras producciones a partir de lo siguiente:

- ✓ Mercados distantes en los cuales debemos obtener nuestras materias primas.
- ✓ Altos costos financieros de los limitados créditos financieros que se obtienen, a partir del recrudescimiento del bloqueo a Cuba.
- ✓ Limitada capacidad financiera para ofrecer créditos comerciales dentro del país, dadas las mismas razones apuntadas más arriba.

En el caso de nuestro país a pesar de las medidas que se han adoptado para incrementar la eficiencia de nuestro sistema empresarial, no escapamos a la limitación al acceso a los mercados internacionales y cada día son más limitadas dichas posibilidades.

A lo anterior hay que sumar los efectos del bloqueo económico impuesto a nuestro país desde hace más de 40 años y el endurecimiento del mismo a través de la Ley Helms-Burton y Torricelli, que limita el acceso al mercado de bienes y al crédito externo de nuestras empresas, obligándolas a realizar las importaciones de materias primas necesarias de lugares distantes de Europa y Asia con el consecuente incremento de gastos de transportación, y el incremento de los inventarios necesarios para poder producir. Lo anterior además, provoca interrupciones en la producción por falta de materias primas en momentos determinados.

En este marco Cuba se ha visto doblemente afectada, no solo por ser un país del tercer mundo, sino también por haber perdido sus principales mercados de la noche a la mañana, debido a la desintegración del campo socialista donde teníamos un sistema de comercialización con precios justos y estabilizados.

Nos hemos visto obligados a insertarnos en el mercado capitalista y en condiciones completamente desventajosas, debido al bloqueo económico a que está sometido nuestro país desde hace más de cuarenta años.

Además, la imposibilidad de acceso a créditos financieros y la aplicación de sanciones a las empresas que comercian con Cuba, provoca que estemos obligados a comprar nuestras materias primas a precios superiores a los del mercado internacional y los pocos créditos comerciales que obtenemos, son con tasas de intereses a veces hasta del doble basadas en el riesgo Cuba.

A partir de que ninguna subsidiaria norteamericana puede comerciar con Cuba y teniendo en cuenta que la presencia de propiedades norteamericanas está más diversificada en el mundo, se reduce el espacio para el comercio internacional de nuestras empresas.

Todo lo anterior encarece nuestros costos de producción y por lo tanto desde el punto de vista internacional las condiciones de competencia para nuestras empresas son extremadamente desventajosas.

No obstante, aún en estas condiciones nuestras empresas han incrementado sus niveles de exportación sobre todo en los productos de las exportaciones no tradicionales y mientras que en 1997 las mismas significaban el 14.4% del total de las exportaciones cubanas ya en el 2001 alcanzaban el 24.7%.

Es innegable la positiva influencia de la competencia en la terciarización de los servicios y en consecuencia la reducción de los costos fijos de las empresas. La terciarización es mucho más eficaz cuando existe competencia y los servicios son ofrecidos por varias entidades, pudiendo la empresa cliente elegir la oferta que le resulte más atractiva y ventajosa.

La reducción de los costos fijos o su conversión en variables, determina que las empresas se acerquen a niveles óptimos de eficiencia, en tanto se logra reducir el punto de equilibrio. En la medida que este punto de equilibrio sea menor, todo lo que produzca por encima de esa cifra supondrá para la entidad niveles de ganancia.

Una de las formas de disminuir estos costos por nuestras entidades es contratando determinados servicios a terceros, dígame transportación, talleres, gastronomía, mantenimiento y construcción, tendencia que ha marcado a nuestra economía en los últimos años.

Contratar algunas actividades a terceros permite concentrar los egresos en costos vinculados a la producción y no en costos fijos. En tanto varias empresas se dediquen a la prestación de determinados servicios, existirá competencia, convirtiéndose ésta en un indicador que incide positivamente en la eficiencia de nuestros operadores económicos.

Con el ánimo de iniciar el proceso de cultura de la competencia, en nuestro país se creó un Subgrupo Nacional que dirigen los Ministerios de Economía y Planificación y del Comercio Exterior e integrado por los Ministerios de Finanzas y Precios, de Justicia, del Comercio Interior y para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica, así como por la Universidad de La Habana y los Centros de Estudios de la Economía Cubana y de la

Economía Mundial, que se encarga del estudio de este tema y la elaboración de las principales propuestas.

Se efectuó por dicho Subgrupo Nacional un levantamiento de las legislaciones que existen en los principales Organismos relacionados con este tema, con el objetivo de precisar, en una primera etapa, las disposiciones internas en esta materia que nos permita comenzar a trabajar en el diseño de regulaciones que propendan a mejorar el funcionamiento de estos mecanismos.

El Subgrupo Nacional de Competencia ha desempeñado en ocasiones la función de conciliación entre entidades y ha trabajado en la solución de determinados asuntos relativos a la competencia de manera expedita.

Se estudió por parte del Ministerio de Justicia, la Universidad de La Habana y el Ministerio de Economía y Planificación la Ley Tipo de Defensa de la Competencia de la UNCTAD y consideramos que dado el nivel de desarrollo que tiene nuestro país en este campo y las implicaciones que éste pueda tener, antes de iniciar la elaboración de un borrador de Ley de competencia, conviene transitar todos los pasos necesarios en materia organizativa y legislativa que nos aseguren un funcionamiento correcto de estos mecanismos.

Consideramos que diseñar una política de competencia no se refiere a promover la misma, sino igualmente establecer los espacios en los cuales ésta debe desarrollarse y velar por que funcione adecuadamente allí donde se ha decidido.

La competencia en Cuba no es un valor absoluto, sino un medio que junto con otros, debe cumplir dos grandes funciones: potenciar la eficiencia de las empresas nacionales y beneficiar a los consumidores.

Es válido señalar que seguimos de cerca el desarrollo de las legislaciones existentes a nivel de la región de América Latina y el Caribe y en otros países desarrollados, entre otros, gracias a la participación de funcionarios cubanos en eventos regionales organizados por la UNCTAD.

Asimismo, estamos conscientes de la importancia que reviste el posible Marco Multilateral de Competencia y la necesidad de alcanzar un importante nivel de preparación en este ámbito. En tal sentido, el mandato de Doha confiere a la UNCTAD (párrafo 24) así como a otras Organizaciones, un importante rol en cuanto a la necesidad de potenciar el apoyo a la asistencia técnica y la creación de capacidades en el área del derecho y la política de competencia.

## **5.6. Algunas Reflexiones desde América Latina sobre la Necesidad de un Acuerdo Multilateral de Competencia**

Claudio Lara Cortés  
Oficina para América Latina y el Caribe de  
Consumers International (Rolac-CI)

1.- En realidad, el debate sobre las políticas y leyes de competencia se ha ampliado de manera significativa durante los últimos años, pero aún pareciera estar lejos de concluir, tanto desde una perspectiva nacional como internacional. Los consumidores, beneficiarios últimos de las políticas y leyes de competencia, según se dice, no han estado ajenos a esta discusión. Hemos tratado de avanzar a partir del examen de nuestras propias realidades y experiencias, evitando el teoricismo y el ideologismo, tan propios en este campo. Esta reunión regional es una muestra más de la relevancia del tema de competencia, de los mayores grados de maduración de la discusión y de la pluralidad del debate. En lo que sigue, quisiéramos plantear, de forma muy resumida, algunas reflexiones sobre el tema en cuestión.

### **La globalización y la necesidad de un AMC**

2.- Con el proceso de globalización y regionalización ha avanzado aceleradamente la transnacionalización de las economías, ya sea en cuanto a los flujos comerciales y de inversión extranjera, así como a los circuitos productivos. Las empresas transnacionales (ETN) aparecen como los principales agentes de este fenómeno. En el caso de América Latina, la presencia de estas corporaciones es cada vez mayor, aumentando su participación en el total de las 500 mayores empresas de la región desde 149 en 1991-92 a 230 en 1999. A su vez, la distribución por propiedad de las ventas de las 500 mayores empresas también muestra una mayor participación de las empresas extranjeras durante el mismo período, pasando desde un 27% a un 43%. Además, estas empresas incrementaron su participación en las exportaciones de las 200 mayores empresas exportadoras de la región, de un 29% en 1995 a un 41% en 1999.

Como se ve, estas empresas tienen una influencia decisiva tanto en la producción como en la determinación del volumen, el destino y la estructura del comercio regional y mundial, con la particularidad de que una proporción muy elevada del comercio exterior se realiza dentro de las propias corporaciones, es decir, es comercio intra-firma. Esto último es también expresión de los cambios en las estrategias y estructuras que las ETN adoptaron durante las últimas décadas, las que adquieren cada vez más una dimensión regional/global. Esto les permite tomar decisiones con independencia de las políticas y regulaciones nacionales, incluso aprovechando las más débiles.

3.- La transnacionalización de las economías y las estrategias globales/regionales de las ETN han provocado de hecho una diferenciación progresiva entre la jurisdicción territorial y los mercados relevantes, ya no son más idénticos. Este fenómeno es de una gran importancia, ya que el mercado relevante es el concepto central de los regímenes de competencia para determinar la posición de dominio de mercado de una empresa y para conceder o negar la autorización de fusiones y adquisiciones de empresas. La diferenciación antes señalada genera una serie de problemas a la competencia. Entre ellos se pueden destacar:

(i).- Dificultades en imponer leyes a empresas extranjeras. Las prácticas anti-competitivas de ETN pueden afectar a otro país, ya sea a través de las exportaciones o a través



de colusiones (trusts) transfronterizas. La evidencia relevante puede estar localizada en el tercer país.

- (ii).- Fusiones y adquisiciones transfronterizas. Las ETN operan ahora bajo diferentes regímenes nacionales de competencia al mismo tiempo. Investigaciones por parte de diferentes autoridades domésticas de competencia sobre fusiones y adquisiciones transfronterizas pueden resultar en conclusiones conflictivas o incompatibles.
- (iii).- Extraterritorialidad. Si la acción o conducta de una compañía tiene lugar en un mercado integrado que consiste en más de un mercado nacional, y si esa práctica es permitida en un mercado nacional pero prohibido en otro, la legislación más fuerte determinará la política en el mercado integrado, posiblemente en contra de los intereses del otro país.

4.- Los problemas que genera la transnacionalización de los mercados relevantes podrían ser resueltos por un acuerdo regional o multilateral de competencia. Hasta ahora, los países de la región se han visto amenazados por la extraterritorialidad de las legislaciones nacionales de los países desarrollados dominantes (Estados Unidos, en primer lugar). Adicionalmente, los países latinoamericanos están por lo general menos equipados para hacer frente a las practicas anti-competitivas de las ETN. La ausencia de reglas multilaterales sobre competencia afecta probablemente más a los países en desarrollo (América Latina) que a los países desarrollados.

#### **Los objetivos específicos de un AMC**

5.- Los objetivos específicos de un AMC se deducen de los principales problemas destacados en la sección anterior. Los carteles y las fusiones y adquisiciones de empresas aparecen como los temas más prioritarios a ser incorporados por un AMC.

Es sabido que los carteles internacionales privados distorsionan el comercio y su propagación genera una preocupación generalizada. Los carteles han explotado la apertura de los mercados y han aprovechado deliberadamente la debilidad o inexistencia en ciertos países de un régimen anti-cartel. De ello se deduce la necesidad de adoptar disposiciones sobre los grandes carteles internacionales como parte de un acuerdo multilateral sobre competencia. Junto con prohibir la existencia de ellos, se deben acordar procedimientos adecuados en el campo de la cooperación voluntaria e intercambio de información, así como el compromiso de los países en torno a establecer/fortalecer la aplicación de sanciones a los carteles en sus respectivos regímenes nacionales.

6.- La última década ha sido testigo de un enorme crecimiento de fusiones y adquisiciones transfronterizas, alianzas estratégicas y joint venture, particularmente en América Latina. En efecto, en el bienio 1999-2000 la base de datos de CEPAL registró 494 operaciones de este tipo, por un monto total superior a los 93.000 millones de dólares. Han ocurrido, además, fusiones y adquisiciones extrarregionales que han tenido impacto sobre el cuadro industrial y financiero de la región. Ejemplo de ello son las grandes fusiones de los bancos españoles que generaron el BBVA y el BSCH, y la fusión de Renault y Nissan. Es necesario controlar de manera preventiva este tipo de operaciones transfronterizas y extrarregionales mediante un AMC. Al igual que en el caso de los trusts, se debe avanzar en el campo de la cooperación voluntaria e intercambio de información, así como el compromiso de los países en torno a considerar los posibles efectos transnacionales de una fusión o adquisición.

7.- Un eventual AMC debería incluir además las medidas antidumping. El argumento a favor de las reglas antidumping es que previene la fijación internacional de precios predatorios. Sin embargo, los grupos empresariales de presión abusan de manera fácil y

recurrente de este tipo de reglas, sobretudo en los países industrializados. El uso unilateral o la amenaza de usar una legislación antidumping debe ser considerada una barrera comercial con efectos adversos en el comercio y en la competencia. Ello provoca que las firmas exportadoras alteren de facto su producción o localización de la producción, lo cual puede reducir el bienestar global. En consecuencia, el uso de medidas antidumping debe ser reemplazado por un instrumento más efectivo que sea parte de un AMC.

### **Limitantes a la unicidad y universalidad de las políticas y leyes de competencia.**

8.- El tema de competencia dista aún, en muchos de sus aspectos, de encontrar posiciones unánimes capaces de fundar una política de competencia única y de validez universal. Sería un contrasentido que se impusiera el monopolio de un enfoque teórico en los temas de competencia. A pesar de ello, la visión dominante, la neoclásica, no esconde su pretensión de monopolizar el debate a la hora de discutir un eventual AMC. Esta visión enfatiza la competencia perfecta o libre como el estado ideal y considera cualquier desviación de ella como una distorsión que debe ser corregida por una política de competencia única de validez universal.

9.- Junto al enfoque dominante sobre competencia han surgido una serie de visiones alternativas, tales como la del “nuevo estado industrial”, la “institucionalista”, la “austríaca”, etc. Incluso dentro de estas mismas visiones se reconocen diferencias. Asimismo, la larga evolución del concepto económico de competencia tampoco presenta un camino único, más bien se divide entre una visión dinámica clásica del proceso competitivo y una visión estática neoclásica.

El enfoque neoclásico en particular, ha sido acusado durante mucho tiempo de trabajar con conceptos abstraídos violentamente del contexto real de la sociedad, incluido el mismo concepto de competencia. En esta perspectiva, se sostiene que la competencia empresarial se lleva a cabo dentro de una compleja red legal, financiera e institucional (supervisión), y las motivaciones de los individuos no se derivan solamente del interés personal, sino también de hábitos, confianzas y una pasión por la excelencia y la precisión. Por su parte, la acción racional en la actividad competitiva encuentra grandes limitaciones dada la incapacidad de manejar todas las contingencias e informaciones.

10.- Además de la diversidad teórica, existen diferencias históricas de enfoque entre las legislaciones que se ocupan de la competencia y, por tanto, de la jurisprudencia y la doctrina que las desarrolla (por ejemplo, entre la legislación americana y la europea). Estas diferencias también se han constatado claramente en América Latina.

11.- La adopción de políticas y leyes de competencias no es nueva en América Latina. Argentina y México establecieron políticas de competencia antes de la Segunda Guerra Mundial. Luego, en los años cincuenta le siguieron Chile y Colombia, y en la década siguiente lo hará Brasil. La actividad de implementación en estos países ha sido, sin embargo, bastante débil. Las razones de ello van desde los defectos del diseño legislativo hasta la notoria ausencia de voluntad y vocación política por parte de las distintas administraciones gubernamentales. Con las reformas de los años 80 y 90 basadas en el llamado “Consenso de Washington”, la tradicional ley antimonopólica o de represión de los trusts ha pasado a llamarse ley de defensa de la competencia. Esta evolución histórica demuestra que nada llega para quedarse por siempre, menos en la economía.

12.- Adicionalmente, en varios acuerdos subregionales del continente, tales como el Mercosur, Grupo de los Tres, Nafta han formado grupos de trabajo encargados de examinar cuestiones relativas a las políticas de competencia, enfatizando que ellas deben tener la flexibilidad necesaria para responder a las condiciones específicas de cada país y a las circunstancias cambiantes de la globalización. El tema también ha sido incluido en las

negociaciones que buscan establecer una área de libre comercio en el hemisferio (ALCA). Estos acuerdos también promueven el intercambio y cooperación entre organismos que regulan la competencia en la región.

13.- Al conjunto de diferencias antes señaladas se suman los límites conceptuales. Así, se podría argumentar que la competencia en la vida real nunca ha sido pura y perfecta. Las empresas no solamente compiten entre ellas, sino que también cooperan de forma selectiva para promocionar sus intereses comunes, tanto en el plano político institucional como en el económico. Todas las coaliciones (alianzas, redes) interempresariales entrañan cooperación y competencia, relaciones implícitas y acuerdos formales. Las empresas no pueden concebirse como “islas de coordinación planificada en un mar de relaciones de mercado” (Richardson) que sólo compiten externamente entre sí. En los actuales tiempos de globalización, cuando se intensifica la competencia de manera brutal; las alianzas contractuales, los consorcios y los proyectos conjuntos, en particular, están en auge, especialmente en los sectores más dinámicos de la economía. Esta complejidad real no puede ser representada adecuadamente por un concepto puro y perfecto de competencia.

14.- En Estados Unidos las asociaciones de sectores industriales se desarrollan en paralelo con los trusts y las grandes empresas modernas, y en la actualidad actúan como grupos de presión y como educadores de sus miembros en relación con las políticas gubernamentales, además de fomentar en general, un comportamiento común de sus integrantes. Esto se repite en mayor o menor medida en casi todos los países del mundo. Incluso más, muchas de estas agrupaciones empresariales han vetado ya sea el establecimiento de leyes de competencia ampliamente discutidas (como acaba de ocurrir recientemente en Ecuador) o reformas a leyes de protección al consumidor (como sucede hoy en Chile).

15.- Por último, cabe destacar que los mercados capitalistas desde sus orígenes se han desarrollado de manera desigual entre los países y esta brecha se ha profundizado en la actual etapa de globalización, como lo reconocen varias instituciones regionales o internacionales (CEPAL, PNUD, UNCTAD, etc.). La desigualdad también se reproduce al interior de los países, siendo América Latina la región de mayor inequidad en la distribución del ingreso en el mundo. Más del 45% de la población del continente, que vive bajo la línea de la pobreza, participa marginalmente de los mercados o está simplemente excluida de ellos.

Esta dramática situación demuestra claramente que existe, en términos económicos, un conjunto incompleto de mercados y los mercados que existen se caracterizan por exclusiones en la demanda, imperfecciones, segmentación (economía formal e informal) y poder de mercado (monopolios y oligopolios); así como por rigideces y agentes con información muy incompleta, dado que los precios no proporcionan toda la información necesaria. Todas estas características constituyen distorsiones (desviaciones) extremas de los supuestos de los modelos de competencia perfecta. Los neoliberales creyeron que estas distorsiones eran exógenas, causadas por el gobierno; pero con la liberalización y desregulación de los mercados se han ampliado, colocando en evidencia que ellas son endógenas o intrínsecas de los mercados.

16.- En suma, no hay bases en la teoría económica ni en la compleja realidad de nuestra región para una política que pretenda imponer ya sea un modelo único de competencia nacional o un modelo único de AMC. Tampoco hay bases para una política de competencia totalizante que intente abarcar todos los mercados. No hay que olvidar al respecto que hay muchos mercados que son notoriamente insuficientes para desarrollar grandes esfuerzos colectivos, asegurar la estabilidad, emplear todos los recursos disponibles (sobre todo humanos) y gestionar la propiedad común. Incluso, el propio Adam Smith reconocía la necesidad de la intervención del “soberano” en la ejecución o manutención de determinadas

obras públicas e instituciones. Afortunadamente, la dicotomía Estado-mercado ha sido superada en nuestro continente y no tiene cabida por ahora.

### **Las políticas de competencia, desarrollo y derecho de los consumidores.**

17.- El gran problema para los países latinoamericanos, y los países en desarrollo en general, es conciliar la necesidad de promover la competencia en los mercados con los objetivos del desarrollo económico y social. Dicho en otros términos, las leyes de competencia deben adaptarse a las necesidades de desarrollo, combinando los propósitos de la política industrial y reestructuración económica con los de política de competencia. Así, podría ser necesario modificar las leyes de competencia en los países atrasados y conceder excepciones a ciertos sectores y prácticas (sector primario, áreas estratégicas de la industria farmacéutica, industria de defensa, industria cultural, pequeñas y medianas empresas, empresas públicas, etc.). Por lo demás, hay que tener presente que la política de competencia no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar el bienestar y el progreso económico de las naciones y de los consumidores, y ello se obtiene mediante un proceso político más que económico.

18.- Las políticas de competencia no sólo deben adaptarse a las necesidades de desarrollo de los países, sino que también al pleno cumplimiento de los derechos de los consumidores. Un ente regulador de la competencia no puede aprobar una fusión entre dos empresas teniendo en cuenta sólo los intereses abstractos del desarrollo nacional, pues esta operación puede violentar los derechos de los consumidores, causándole graves perjuicios. Esto es precisamente lo que ha ocurrido con la fusión de dos aerolíneas –Avianca y Ases- en Colombia, la que se justificó argumentando la necesidad de crear un “national champion” para competir en los mercados globales, pero ello ha implicado un notorio deterioro del servicio con los consecuentes perjuicios para los consumidores colombianos (ver estudio de caso).

19.- Más aún, el pleno respeto de los derechos de los consumidores debe ser el marco dentro del cual se debatan, formulen y eventualmente se negocie un AMC y la vara con la cual se midan sus resultados. Ello significa que la existencia de leyes de protección al consumidor es pre-requisito para establecer cualquier acuerdo sobre políticas de competencia. Esto también es válido para el plano multilateral.

### **Dos propuestas adicionales**

20.- Teniendo en cuenta las reflexiones anteriores, se propone un enfoque flexible y progresivo con las siguientes fases :

- (i).- Todos los miembros deberían adoptar internamente políticas de protección al consumidor y políticas flexibles de competencia.
- (ii).- Principios y normas comunes pueden ser identificados y acordados en una de las instituciones internacionales, dando origen a un AMC.
- (iii).- Establecer un marco de cooperación entre las agencias de políticas de competencia e introducir un mecanismo de implementación y resolución de disputas.

21.- Correspondiente con este enfoque, se considera que el lugar más apropiado para debatir, identificar y acordar principios y normas comunes de un AMC es la UNCTAD. Hacer todo este proceso dentro de los marcos de la OMC, sería condicionar un posible AMC a los principios de esta organización (Trato Nacional, Nación más Favorecida), condenándolo a una rigidez innecesaria. ¿De qué vale o a quién favorece el principio de trato nacional en países donde gran parte de los servicios, por ejemplo, está en manos de empresas transnacionales y donde ya no quedan empresas locales de servicios?

## Section V. Possible way ahead

La institución que concede el espacio para el debate y el acuerdo no tiene porque ser la misma institución encargada de implementar el acuerdo.

## Section V. Possible way ahead

### Presentations Power Point

- |       |  |     |
|-------|--|-----|
| 5. A. | <p>Technical cooperation and capacity building in the field of Competition Policy: UNCTAD's approach<br/> <i>Ana María Alvarez, Coordinator of activities for the Latin American and Caribbean region. Competition and Consumer Policy Branch, UNCTAD</i><br/> <a href="http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp200385a.ppt">http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp200385a.ppt</a></p>     | 270 |
| 5.B.  | <p>Competition Conditions and competition policies in Central America<br/> <i>Claudia Schatan, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Mexico</i><br/> <a href="http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp200385b.ppt">http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp200385b.ppt</a></p>  | 271 |
| 5.C.  | <p>Costa Rica experience in the FTA between Costa Rica and Canada Chapter on competition<br/> <i>Hazel Orozco, Commission to Promote Competition (COPROCOM), Costa Rica</i><br/> <a href="http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp200385c.ppt">http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp200385c.ppt</a></p>   | 272 |
| 5.D   | <p>Competition Advocacy in Argentina: horizontal mergers in a regulated Environment. The case of Electricity distribution in the Metropolitan Area of Buenos Aires.<br/> <i>Diego Petrecolla and Carlos Romero, Enterprise University of Argentina (UADE)</i><br/> <a href="http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp200385d.ppt">http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp200385d.ppt</a></p> | 273 |
| 5.E.  | <p>The Nirvana ideology and its limits in guiding competition policy Enforcement<br/> <i>Ignacio de León, Catholic University Andrés Bello, Venezuela</i><br/> <a href="http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp200385e.ppt">http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp200385e.ppt</a></p>   | 274 |
| 5.F.  | <p>The development of competition in Cuba and its impact on enterprise efficiency<br/> <i>Ivonne Rodríguez, Ministry of Economy, Cuba</i><br/> <a href="http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp200385f.ppt">http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp200385f.ppt</a></p>   | 275 |