

**CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO
UNCTAD**

Fortalecimiento de instituciones y capacidades en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor

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

Editores:

**Philippe Brusick
Ana María Álvarez
Pierre M. Horna**



**NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2004**

NOTA

- Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas. Las denominaciones empleadas en esta Publicación y la forma en que aparecen presentados los datos no implican de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno, sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.
- El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Una copia de la publicación en la que aparezca el material citado o reproducido deberá remitirse a la secretaría de la UNCTAD.

Este volumen fue escrito y publicado en el mismo idioma. No es una traducción del Inglés. Es imposible usarlo como referencia a la publicación en inglés.

UNCTAD/DITC/CLP/2004/3
PUBLICACIONES DE NACIONES UNIDAS

Para obtener más información sobre el Programa COMPAL de la UNCTAD,

Por favor visite el website: <http://www.unctad.org/compal>

○ contacte: compal@unctad.org

Naciones Unidas. Copyright 2004
Reservados todos los derechos

PREFACIO

Este documento contiene los resultados de los informes subregionales de Centroamérica y de Bolivia y Perú, que fueron preparados por la Secretaría de la UNCTAD durante la Fase I del Proyecto de Fortalecimiento de Instituciones y Capacidades en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor. Casos de Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Perú.

Durante los meses de octubre a diciembre de 2003, se realizaron misiones exploratorias a los países beneficiarios de la Fase I. En dichas misiones expertos internacionales identificaron las principales necesidades y prioridades de los países antes mencionados. Este Informe consolida los informes nacionales en el área de políticas de competencia y protección del consumidor, preparados para cada país por consultores especializados, de los seminarios subregionales organizados en San José, Costa Rica (del 8 al 10 de diciembre de 2003) y en Lima, Perú (del 22 al 24 de marzo de 2004). El Informe también sintetiza las experiencias de las reuniones bilaterales sostenidas en Sao Paulo durante el Seminario Preparatorio de la UNCTAD XI sobre el papel de la Competencia en la promoción de la Competitividad y Desarrollo: Experiencias de Latinoamérica y el Caribe y otras regiones (Sao Paulo, del 10 al 12 de junio de 2004) y otras discusiones, tales como aquellas realizadas en el seno de la XI Conferencia de la UNCTAD, específicamente en el marco del evento paralelo sobre Competencia, Competitividad y Desarrollo (Sao Paulo, 14 de junio de 2004).

El trabajo realizado durante la Fase I anticipó el lanzamiento de la Fase II del Programa ahora denominado COMPAL. Este Programa, iniciado el 5 de noviembre de 2004, orientado a la cooperación con Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Perú y Bolivia servirá, no solamente para atender las necesidades y prioridades de estos países, sino que representa una oportunidad para el intercambio de experiencias entre los países de la región latinoamericana y de otras regiones en desarrollo.

La oportunidad es propicia para agradecer a Maria Cecilia Martínez (Bolivia), Verónica Silva (CEPAL, Chile), Pamela Sittenfeld y Hazel Orozco (Costa Rica), Celina Escolán (El Salvador), Edgar Reyes (Guatemala), Jessica María Campos (Honduras), Claudia Schattan (CEPAL, México), Julio Bendaña (Nicaragua) y Odette Herbozo (Perú) su apoyo que resultó de crucial importancia para la exitosa preparación de las misiones preparatorias en sus países durante la Fase I, en los seminarios subregionales y en el evento paralelo de la UNCTAD XI.

Es también importante reconocer el esfuerzo y dedicación de los expertos internacionales que trabajaron en la preparación de los informes nacionales durante la Fase I, Beatriz Boza, Claudia Collado, Liana Lacayo, Juan Pablo Lorenzini, Ricardo Maguiña, Gabriel Muadi y Diego Petrecolla. Tales informes nacionales recogieron los resultados de sus misiones exploratorias y fueron presentados en los seminarios realizados en San José y en Lima, antes referidos.

El trabajo realizado por el Dr. Simon Evenett, asesor técnico internacional del Programa, también merece mención especial. En efecto, su contribución en el diseño del marco conceptual del Programa entre otras ideas, está reflejada en este Informe. Igualmente, Mario Ballivián (SIRESE, Bolivia), Joselyn Olaechea (OSIPTEL, Perú) y Gonzalo Ruiz (INDECOPI, Perú), transmitieron su experiencia y conocimientos en los temas analizados en el Informe. Su incondicional aporte fue crucial para la elaboración del Informe.

Agradecemos el apoyo de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO) de la Confederación Helvética y de la Agencia de Competencia Suiza (COMCO) en la realización de la Fase I del Proyecto. En especial, reconocemos su apoyo crucial en las reuniones bilaterales mencionadas párrafos precedentes, en las que representantes de tales instituciones mostraron su acuosidad y orientación en el intercambio de ideas con los coordinadores nacionales. A ellos nuestra gratitud y más alta estima personal. Su colaboración se ratifica con el lanzamiento de la Fase II, conocida como Programa COMPAL, iniciada el 5 de noviembre de 2004.

Igualmente, la preparación de los informes subregionales fue enriquecida por la constante discusión con nuestros colegas de la Sección de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor, especialmente Elizabeth Gachuri y Lucian Cernat. Por su parte, María Carmen Ligertwood colaboró en la organización de las misiones exploratorias de los consultores, la preparación de los seminarios de evaluación tanto en San José, Costa Rica como en Lima, Perú y la preparación de la versión inglesa del presente Informe.

Se espera que el contenido de este Informe represente una herramienta importante para el análisis de temas relacionados a las políticas de competencia y protección del consumidor en la región latinoamericana, así como las lecciones aprendidas de la cooperación técnica en estas áreas.

Finalmente, en el trabajo de edición del presente Informe consolidado se ha procedido a actualizar y confrontar algunos datos de orden coyuntural, estadístico y cronológico reflejados no sólo durante las misiones exploratorias de los expertos internacionales en 2003 sino también a lo largo de toda la Fase I del Proyecto, ahora denominado, Programa COMPAL.

Ginebra, noviembre de 2004

Philippe Brusick
Jefe de la Sección de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor
División de Comercio Internacional en Bienes y Servicios y de Productos Básicos
UNCTAD

Ana María Alvarez
Oficial de Asuntos Económicos
Oficial Gerente del Programa COMPAL

Pierre M. Horna
Asistente General del Comité de Gestión del Programa COMPAL y Consultor Internacional de la
UNCTAD
Abogado, especializado en relaciones internacionales vinculadas al Derecho de la Competencia

INDICE

Lista de abreviaciones utilizadas con frecuencia en el texto	8
RESUMEN EJECUTIVO	9
MARCO CONCEPTUAL	13
CAPITULO 1: Determinación de las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia en Centroamérica	
1.1. Contexto económico	28
1.1.1 Situación económica y sectores claves de las economías Centroamericanas	30
1.1.2 Apertura económica y comercial, desregulación y privatización	31
1.2. Necesidad de desarrollar una abogacía de la competencia en los distintos entes reguladores	35
1.2.1. Costa Rica	36
1.2.2. El Salvador	39
1.2.3. Guatemala	43
1.2.4. Honduras	48
1.2.5. Nicaragua	51
1.3. Necesidad de la implementación de una Ley y Política de Competencia ante la presencia de prácticas presumiblemente anticompetitivas en los sectores no regulados	53
1.3.1. El Salvador	57
1.3.2. Guatemala	60
1.3.3. Honduras	60
1.3.4. Nicaragua	62
1.4. Necesidad de fortalecimiento legal e institucional de la autoridad de Competencia en Costa Rica	65
1.4.1. Aspectos de contenido	67
1.4.2. Aspectos institucionales	69
1.4.3. Evaluación de procedimientos administrativos iniciados ante COPROCOM	70
1.4.4. Limitaciones y necesidades identificadas	75
CAPITULO 2: Determinación de las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia en Bolivia y Perú	
2.1. Contexto económico	79
2.1.1. Aspectos de las economías boliviana y peruana relacionadas con la política de competencia	79

2.1.2. Apertura económico-comercial, desregulación y privatización	81
2.2. Bolivia: necesidades identificadas en el tema de defensa de la competencia	83
2.2.1. Fortalecimiento de la política de competencia en los distintos entes reguladores	83
2.2.1.1. Identificación de las prácticas anticompetitivas en los mercados regulados por SIRESE	85
2.2.1.2. Necesidades identificadas por SIRESE	88
2.2.2. La implementación de una Ley y política de competencia ante la presencia de prácticas presumiblemente anticompetitivas en los mercados no regulados	89
2.2.2.1. Existencia de prácticas anticompetitivas en los sectores no regulados	89
2.2.2.2. Necesidades que ameritan ser atendidas previas a la dación de una norma sobre competencia	92
2.3. Perú: Necesidades identificadas en el tema de defensa de la competencia	95
2.3.1. Hacia el fortalecimiento legal e institucional de INDECOPI	96
2.3.1.1. Marco regulatorio	96
2.3.1.2. Reforzamiento de Capacidades	97
2.3.1.3. Necesidades en el área de la investigación	97
2.3.1.4. Diseminación y sensibilización de los beneficios de la Ley y política de competencia	99

CAPITULO 3: Determinación de necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor en Centroamérica

3.1. Contexto legal e institucional en el área de Protección del Consumidor	101
3.2. La necesidad de fortalecer la regulación y la institucionalidad existente y su efectividad en responder a las preocupaciones de los consumidores	102
3.2.1. Costa Rica	102
3.2.2. El Salvador	105
3.2.3. Guatemala	110
3.2.4. Honduras	113
3.2.5. Nicaragua	114

CAPITULO 4: Establecimiento de necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor en Bolivia y Perú

4.1. Contexto legal e institucional en el área de Protección del Consumidor	117
4.2. Bolivia: Necesidades identificadas en el área de Protección del Consumidor	118
4.2.1. Diseminación y sensibilización de la cultura de protección del consumidor	119

4.2.2. Fortalecimiento de la regulación y la institucionalidad: respondiendo eficazmente a los consumidores	120
4.2.3. Establecimiento de lineamientos generales en el tratamiento de las prácticas de competencia desleal que afectan los intereses del consumidor	121
4.2.4. Necesidad de fortalecer las asociaciones de consumidores	121
4.3. Perú: Necesidades identificadas en el área de Protección del Consumidor	122
4.3.1. Hacia el fortalecimiento de la regulación y la institucionalidad existente y su efectividad en responder a las preocupaciones de los consumidores	123
4.3.2. Hacia el mejoramiento de la labor de INDECOPI en la promoción de la cultura de la protección del consumidor	123
4.3.3. Fortalecimiento de las asociaciones de consumidores	123
CAPITULO 5: La cooperación en materia de Política de Competencia y Protección del Consumidor y las necesidades de los países centroamericanos	
5.1. Alcance de la cooperación bilateral, plurilateral y regional en materia de políticas de la competencia	124
5.2. Algunas referencias sobre cooperación en el tema de Protección del Consumidor	128
CAPITULO 6: La cooperación en materia de Política de Competencia y Protección del Consumidor en respuesta a las necesidades en Bolivia y Perú	
6.1. Alcance de la cooperación en materia de políticas de la competencia	131
6.2. Algunas referencias sobre cooperación en el tema de Protección del Consumidor	132
Referencias	136
ANEXOS	140

Lista de abreviaciones utilizadas con frecuencia en el texto

ALCA	Asociación de Libre Comercio de las Américas
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA	Asociación de libre comercio de Centroamérica
CARICOM	Comunidad del Caribe
CE	Comunidad Europea
CFC	Comisión Federal de Competencia México
COPROCOM	Comisión de Promoción de la Competencia de Costa Rica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
CLICAC	Comisión de Libre Competencia y asuntos del Consumidor (Panamá)
CRDI	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
DGCTM	Dirección General de Competencia y Transparencia de Mercados (Nicaragua)
FIAS	Foreign Investment Advisory Service (Banco Mundial)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Alemania)
IED	Inversión Extranjera Directa
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Perú)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.
ODECO	Oficinas de Defensa del Consumidor. (Bolivia)
OSINERG	Organismo Supervisor de la Inversión en la Energía (Perú)
OSIPTEL	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Perú)
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de uso público. (Perú)
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
PYMES	Pequeña y mediana empresa
SICA	Sistema de Integración Centroamericana.
SIECA	Secretaría del Sistema de Integración Centroamericana.
SIRESE	Sistema de Regulación Sectorial (Bolivia)
TED	Trato especial y diferenciado
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

RESUMEN EJECUTIVO

El presente Informe es parte de las actividades previstas en la Fase I del Proyecto de Fortalecimiento de capacidades e Instituciones en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor, casos de Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú.

La Fase I del Proyecto incluyó la identificación de las principales necesidades y prioridades de los países en cuestión, la preparación de informes nacionales (dos por país beneficiario, sobre competencia y protección del consumidor, respectivamente) y dos seminarios subregionales preparados por la UNCTAD, con el fin de presentar los informes nacionales preparados por consultores especializados de la región latinoamericana.

El Informe comienza con un breve marco conceptual que aborda el papel del derecho de la competencia en el desarrollo económico. En el mismo se resalta la convergencia entre los objetivos del derecho de la competencia, la protección del consumidor y la eficiencia económica (sea dinámica o estática), problema crucial en el caso de los países en desarrollo. El Informe también arroja luces sobre la relación entre los entes regulatorios y el diseño de una autoridad de competencia. Este último aspecto es de particular interés para los países que no cuentan con una Ley ni autoridad de competencia y que, sin embargo, han logrado avanzar en lo relativo a la formulación y aprobación de Leyes y reglamentos de carácter sectorial.

Seguidamente, el informe se divide en seis capítulos.

El capítulo 1 analiza las condiciones económicas e identifica los sectores económicos prioritarios de los países de Centroamérica¹ y de Bolivia y Perú.

Teniendo en cuenta el tamaño de los países centroamericanos, se aportan argumentos que sirven para sustentar la conveniencia de contar con legislaciones adaptadas a las necesidades de cada país. En tal sentido, se examina el contexto legal e institucional existente en cada caso, así como su relación con otras legislaciones y políticas públicas relacionadas con la competencia.

El capítulo 2 intenta presentar las necesidades y prioridades en el campo de la competencia para el caso de Bolivia y Perú. Primero, el caso de Bolivia, un país cuyo desarrollo ha sufrido una serie de problemas como la inestabilidad política y el incremento de la economía informal lo que ha menguado las bases fundamentales de las reformas estructurales de los noventas. Segundo, el caso de Perú que, si bien ha presentado dificultades económicas, ha sido capaz de desarrollar una cultura de la

¹ El concepto de Centroamérica tiene varias acepciones. En el caso del Istmo centroamericano, éste incluye los países de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Cabe destacar, que cierta información usada en este Informe alude a este concepto y no solamente al concepto de la subregión centroamericana, que excluye a Panamá.

competencia y protección del consumidor y establecer una agencia multidisciplinaria, denominada Instituto Nacional de la Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (INDECOPI).

Una importante contribución de los Capítulos 1 y 2 se refiere a la investigación realizada con el apoyo de los consultores y coordinadores de cada país beneficiario del Programa sobre la forma en que las prácticas anticompetitivas han sido tratadas tanto en países que cuentan con Leyes y políticas de competencia (Costa Rica y Perú) como en aquellos que no han adoptado regímenes de competencia (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). En cuanto al último grupo de países, en la investigación se pudieron identificar prácticas anticompetitivas en algunos sectores económicos y, una vez analizada la actuación de los reguladores sectoriales, no se registraron sanciones efectivamente realizadas. Lo anterior sustenta la tesis de la necesidad de establecer regímenes de competencia (es decir, el contexto legal e institucional de defensa de la competencia) en ese grupo de países.

En los capítulos 3 y 4 se evalúan las necesidades en el área de protección del consumidor. En el capítulo 3, el caso de los países centroamericanos, esquematiza el contexto legal e institucional, identificándose así las necesidades en materia de protección del consumidor en cada país. Finalmente, se plantean las necesidades de orden legal e institucional, de las asociaciones gubernamentales como de la sociedad civil (asociaciones de consumidores) con el fin de identificar qué tipo de requerimientos son comunes a todos los países.

El capítulo 4 identifica las necesidades en materia de protección del consumidor para el caso de Bolivia y Perú. Para Bolivia, las necesidades identificadas fueron las siguientes: a. Diseminación y sensibilización de la protección del consumidor, b. Fortalecimiento de marco regulatorio, c. Reforzamiento de las asociaciones de consumidores. En cuanto al caso peruano, las necesidades identificadas incluyen: a. La reforma de la legislación sobre protección del consumidor, b. El fortalecimiento del papel de INDECOPI en la promoción de la cultura de protección del consumidor y, c. El fortalecimiento de las asociaciones de consumidores.

Los capítulos 5 y 6 examinan la cooperación en materia de Política de Competencia con el fin de determinar en qué forma podría dar apoyo a las necesidades identificadas por los países en los capítulos anteriores.

Al respecto se sostiene que, a pesar de los obstáculos que atraviesan los acuerdos de integración en los que participan los países centroamericanos, se reconocen méritos a la integración como medio para insertarse en la economía mundial.

Cabe destacar que existe una clara tendencia a incluir temas de competencia en los tratados de libre comercio (TLC) concluidos recientemente. Aunque la conclusión de un TLC con Estados Unidos, ha sido un aspecto importante de algunos de los países

analizados en este Informe, dicho tratado no incluye el tema Competencia. Sin embargo, varios países centroamericanos han considerado el tema en sus solicitudes de asistencia técnica en el marco del Tratado, por considerarse un tema que se vincula con otras políticas públicas.

Los esfuerzos de integración de los países centroamericanos son de dos tipos. En primer lugar, la integración entre economías similares tales como el caso del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Segundo, la integración con países desarrollados tales como el caso del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), foro en el que los países incluidos en este Informe analizan, entre otros, el capítulo de competencia. En ambos ámbitos se proyectan como demandantes de cooperación técnica. Este tipo de integración, es decir, con un país desarrollado (Estados Unidos), principal destino del comercio centroamericano, es el que se plantea en el caso del TLC Estados Unidos-Centroamérica (CAFTA) concluido en los primeros meses del 2004. El presente Informe considera ambos tipos de integración y refuerza la importancia de fortalecer la capacidad negociadora de estos países.

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

Para el caso de los países de Bolivia y Perú, la cooperación recibida por ambos países en el área de la competencia y protección del consumidor ha sido insuficiente, dado que aún necesitan apoyo adicional a efectos de que puedan solucionar las necesidades identificadas en las misiones exploratorias.

En base a los resultados de la Fase I, la Secretaría de la UNCTAD conjuntamente con Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Perú y Bolivia preparó la Fase II, denominada COMPAL, cuyos objetivos son: Primero, facilitar la adopción e implementación de las Leyes de competencia en los países beneficiarios que han realizado esfuerzos para redactar sus Leyes (ejemplo: Nicaragua, El Salvador y Bolivia); segundo, profundizar la aplicación de la Ley en países beneficiarios más avanzados en materia de competencia, tales como Costa Rica y Perú.

La Fase II del programa COMPAL, asimismo, otorgará un particular énfasis al intercambio de experiencias entre aquellos países beneficiarios. Esencialmente, a través del fortalecimiento de agencias de competencia o instituciones públicas a cargo de la promoción de la competencia y un mejor entendimiento de los beneficios de la competencia entre los consumidores, funcionarios públicos y sector privado, el Programa contribuirá al establecimiento de un ambiente de negocios propicio para el desarrollo del sector privado, con beneficios para la sociedad civil en general, especialmente para los consumidores.

Los beneficiarios directos serán las agencias de competencia o instituciones públicas a cargo de la promoción de la competencia y la protección del consumidor. COMPAL se centrará en los esfuerzos para adoptar e implementar los regímenes de competencia y se espera que tendrá un impacto positivo en el desarrollo del sector privado, notablemente a nivel de las PYMEs, así como también de los consumidores y sus respectivas asociaciones.

La incorporación del sector privado en las actividades propuestas merece atención especial en el Programa COMPAL. En efecto, es de suma importancia sensibilizar este sector en cuanto a los beneficios de la competencia como medio para lograr la eficiencia económica en sus respectivos negocios y empresas.

MARCO CONCEPTUAL

La UNCTAD tiene una vasta experiencia en el campo de las Leyes y derecho de la competencia, así como también en el tema de la protección del consumidor. El recuadro No. 1 resume el mandato de la organización en estas áreas. Más recientemente, en el mandato de la UNCTAD XI contenido en "El Consenso de Sao Paulo" (adoptado en Sao Paulo el 18 de junio de 2004), se acordó lo siguiente:

"37. (...) Además, la importancia de los beneficios económicos y sociales derivados de la IED depende, entre otras cosas, de la presencia de un sector privado nacional dinámico, así como del mejoramiento del acceso a los mercados internacionales, una legislación y una política de la competencia adecuadas y la aplicación de políticas de inversión que sean parte integrante de las estrategias nacionales de desarrollo.

72. Es importante que los países en desarrollo elaboren las políticas de la competencia que mejor se adapten a sus necesidades de desarrollo con el fin de protegerse contra la adopción de comportamientos contrarios a la competencia en sus mercados nacionales, y también para hacer frente con eficacia a distintas prácticas anticompetitivas en los mercados internacionales, que a menudo reducen considerablemente los efectos positivos de la liberalización del comercio para los consumidores y las empresas, especialmente las PYMES.

89. Deberían hacerse esfuerzos para evitar y dismantelar las estructuras y prácticas contrarias a la libre competencia y promover la responsabilidad y la rendición de cuentas de los agentes empresariales a nivel tanto nacional como internacional, para ayudar así a los productores, las empresas y los consumidores de los países en desarrollo a sacar provecho de la liberalización del comercio. Ello debería complementarse con la promoción de una cultura de la competencia y una mejor cooperación entre las autoridades competentes en esta esfera. Se alienta a los países en desarrollo a que estudien muy seriamente la posibilidad de establecer Leyes y marcos de competencia que se ajusten del mejor modo posible a sus necesidades de desarrollo, complementados con la asistencia técnica financiera para el fortalecimiento de la capacidad, teniendo plenamente en cuenta los objetivos de política nacionales y las limitaciones de la capacidad.

95. La UNCTAD debería aprovechar y fortalecer la aplicación del Plan de Acción de Bangkok en el marco de los tres pilares de su labor. Para ello debería:

- Ayudar a garantizar que las prácticas contrarias a la libre competencia no obstaculicen o impidan la realización de los beneficios que deberían derivarse de la liberalización de los mercados mundializados, en particular para los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA);*

104. La UNCTAD debería potenciar aún más la labor analítica y las actividades de fortalecimiento de la capacidad para ayudar a los países en desarrollo en cuestiones relacionadas con el derecho y la política de la competencia, inclusive a nivel regional.¹¹²

² Consenso de Sao Paulo TD/410 & TD/410/Corr.1 25 de junio de 2004

Recuadro No. I :
Papel de la UNCTAD en el área de la Competencia y Protección del Consumidor.

En materia de Políticas de Competencia, la UNCTAD ha apoyado las iniciativas de los países en desarrollo desde la UNCTAD III en Santiago de Chile (1972). En 1980, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Conjunto de Principios y normas equitativas convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas (de aquí en adelante referido como el "Conjunto")³. Que hasta la fecha es el único código de conducta multilateral sobre Leyes y Políticas de Competencia en existencia. Se han celebrado cuatro sesiones (1985, 1990, 1995 y 2000) de la Conferencia de las Naciones Unidas con el propósito de examinar todos los aspectos del "Conjunto". En la ocasión de la Cuarta Conferencia de Examen del "Conjunto" se reafirmó la validez del mismo y, se solicitó a la UNCTAD fortalecer la asistencia técnica, el reforzamiento de capacidades y el fomento de la cooperación internacional en este tema.

El Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Competencia que se reúne anualmente en Ginebra bajo los auspicios de la UNCTAD sirve de foro para la celebración de consultas multilaterales, discusiones e intercambios de experiencias entre los Estados miembros sobre cuestiones relacionadas con el "Conjunto" y decide las actividades que deberá realizar la secretaría de la UNCTAD. En la última sesión del Grupo de Expertos sobre Derecho y Política de Competencia celebrada en Ginebra (noviembre de 2004), se solicitó a la UNCTAD continuar y fortalecer sus actividades de reforzamiento de capacidades y de cooperación técnica (incluyendo el entrenamiento) en todas las regiones de acuerdo con los recursos disponibles y teniendo en cuenta las deliberaciones y consultas realizadas en tal sesión. La reunión se consideró también como un acto preparatorio para la Quinta Conferencia de Examen del "Conjunto" programada para el 2005.

Cabe citar que, en el Plan de Acción de Bangkok (UNCTAD X)⁴ se acordó la necesidad de "reforzar la capacidad de las instituciones públicas de los países en desarrollo encargadas de la defensa de la competencia y la protección del consumidor y ayudarlas a educar al público y a los representantes del sector privado al respecto"

Por su parte, la Cuarta Conferencia de Examen del Conjunto (2000) decidió que la UNCTAD debería prestar apoyo a las autoridades públicas en materia de competencia y protección del consumidor y ayudarles a sensibilizar a la opinión pública y a los representantes del gobierno y del sector privado sobre el trabajo de la UNCTAD que se orienta a defender los intereses de los consumidores con el fin de asegurarse de que las normas de competencia garanticen mejor calidad y oportunidades así como precios más bajos de los bienes y servicios lo que debe contribuir al alivio de la pobreza. En este tema, cabe destacar las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, ampliadas en 1999. (UNCTAD. Véase www.unctad.org). Los mandatos anteriores aunados a lo acordado en el Consenso de Sao Paulo (UNCTAD XI, junio de 2004), sirven de base para las actividades de cooperación técnica que realiza la UNCTAD en el área de de Derecho y Política Competencia.

³UNCTAD. TD/RBP/10/Rev.2. Naciones Unidas Ginebra, 2000.

⁴UNCTAD X. Plan de Acción de Bangkok, párrafo 141.

El Recuadro No. 1 contiene las pautas para el programa del trabajo de la UNCTAD en las áreas de competencia y protección del consumidor. Aunado a ello, conviene incluir un marco conceptual que sirva de referencia para los países en desarrollo y, en especial de aquellos que no cuentan con legislación de competencia,

A continuación, el referido marco conceptual de referencia contiene dos partes. La primera, se centra en los temas relacionados con la forma en que el derecho de la competencia y su aplicación pueden afectar los precios, la competitividad, el desarrollo económico y la pobreza. La segunda, se refiere al tema de la interrelación entre los reguladores sectoriales y la agencia de competencia, asunto que ha resultado ser de crucial importancia en el proceso de implementación de las normas de competencia en un país que no cuenta con una Ley de competencia general para todos los sectores de la economía.

1. El papel de la legislación como instrumento de las políticas de competencia y la aplicación de la competencia en apoyo al desarrollo económico en Latinoamérica

El presente apartado introduce algunos aspectos básicos sobre las políticas y Leyes de competencia.

Ley de Competencia: definición, instrumentos y objetivos

Es preciso diferenciar entre los términos Ley de competencia y política de competencia. En tal sentido, algunos analistas señalan lo siguiente:

"Las Leyes de Competencia (Antitrust laws) se basan en las reglas de la rivalidad entre competidores. Contienen un conjunto de reglas que norman las estrategias disponibles para las empresas"⁵

Contrariamente al concepto de Ley de Competencia, la política de competencia es un concepto más amplio. Se refiere a todas las medidas gubernamentales que pueden influenciar la intensidad de la competencia en los mercados nacionales o que inciden sobre la libertad que tienen las entidades económicas para comerciar.⁶ De esta forma, las Leyes de competencia de un país son parte de su política de competencia al igual que otras Leyes y políticas incluyendo las políticas comerciales, las medidas para atraer la inversión extranjera directa (IED), la regulación de las empresas a nivel nacional, las iniciativas de privatización y otras.

En el documento UNCTAD (2002a) se presenta una lista de medidas comprendidas en el ámbito de aplicación de la política de competencia. Aunque no existe una lista convenida de los elementos constitutivos de la legislación sobre competencia, a

⁵ Audretsch et al. 2001, page 614.

⁶ Debe destacarse que el peso dado a estos dos componentes varía de una jurisdicción a otra y dependiendo del tiempo. World Bank-OECD 1997, page 2.

continuación se presentan cinco provisiones que están presentes en la mayoría de las Leyes:

(i) medidas aplicables a acuerdos entre empresas que operan en el mismo mercado para limitar la competencia. Pueden consistir en disposiciones que prohíben los cárteles o se autorizan sólo en determinadas circunstancias.

(ii) medidas aplicables a intentos de una gran empresa bien implantada de ejercer independientemente poder de mercado (lo que a veces se denomina abuso de posición dominante).

(iii) medidas aplicables a empresas que, actuando colectivamente pero sin un acuerdo explícito entre ellas, tratan de ejercer poder de mercado. Se denominan a veces medidas contra el dominio colectivo.

(iv) medidas aplicables a los intentos de una o varias empresas para expulsar del mercado a uno o más de sus rivales. Ejemplo de esas medidas son las Leyes que prohíben la fijación de precios predatorios.

(v) medidas aplicables a la colaboración entre empresas con fines de investigación, desarrollo, ensayo, comercialización y distribución de productos.

Algunas legislaciones nacionales otorgan a la agencia encargada de la aplicación de la Ley, la facultad de emitir juicios y establecer políticas competencia sobre asuntos de política que son de competencia de otro ente estatal o cuando toman decisiones para estimular la rivalidad entre las empresas, ejerciendo de esa forma, la abogacía de la Competencia.

Existe actualmente todo un debate sobre los objetivos de la Ley de competencia. Varios países industrializados opinan que el principal propósito de la misma debería ser fortalecer la eficiencia estática y dinámica de una economía mediante la reasignación de los recursos.⁷ No obstante, en varias jurisdicciones se adjudican, por ejemplo, a las Leyes de competencia otros objetivos. Tal pareciera ser el caso, por ejemplo, de la Ley de Competencia mejicana que persigue "la protección del proceso de competencia y el acceso al mercado"⁸

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

La aplicación de la Ley de competencia tiene sin duda importantes efectos positivos en el desarrollo. Algunos se aprecian a corto plazo y otros a largo plazo. Una Ley de competencia efectiva no requiere, en ciertos casos, acciones de parte del Estado. Estos se mencionan a continuación.

⁷ Posner 1978, 2001; Baumol 2001

⁸ <http://www.cfc.gob.mx/>

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

Lo anterior no asegura que la Ley traiga consigo beneficios para la sociedad. Se requiere que los funcionarios encargados de su aplicación estén entrenados para interpretar casos complejos. No deben abusar del poder que les franquea la Ley tolerando actos de corrupción o burocráticos de parte del sector privado u otros entes. Es decir, que la Ley no debe reforzar los intereses económicos. Precisamente uno de los propósitos de este Informe es identificar las políticas que deben emprender con el fin de que la Ley de competencia y su implementación se adecuen a las estrategias de desarrollo de cada país.

Un efecto de la aplicación de la Ley de competencia en el corto plazo es actuar ante la fijación de precios y la colusión fomentando la rivalidad entre las empresas lo que generalmente resulta en precios bajos para los consumidores. Es un error considerar que éstos son los únicos consumidores en un determinado mercado. El error se agrava si se considera que estos consumidores pertenecen únicamente a los sectores más pobres que la política de desarrollo pretende erradicar de su situación. Existen otro tipo de compradores de bienes y servicios: las empresas y gobiernos. Cuando la Ley se aplica a los precios de los insumos de producción, éstos bajan y la competitividad de las empresas mejora. Además, al controlar *el bid rigging*, se espera que los gobiernos paguen menos por los productos (tales como medicinas) y por los proyectos (como escuelas y hospitales).

Los efectos a corto plazo de la Ley de competencia y su aplicación son generalmente aceptados. Sin embargo, la relación entre la aplicación de la Ley y la eficiencia económica dinámica o de largo plazo, es un tema crítico.⁹

A continuación se enumeran cinco principales argumentos que permiten apreciar la forma en que la rivalidad entre empresas promueve la eficiencia económica dinámica: (i) una mayor competencia entre empresas acentúa los incentivos para reducir los costos y mejorar la productividad; (ii) los beneficios resultantes de la reforma comercial, la desregulación y la privatización no se realizarían si no existe el

⁹ Se recomienda ver WTO (2003)

potencial para aplicar en forma activa y efectiva la Ley de competencia; (iii) la aplicación de la Ley de competencia contribuye a hacer el ambiente comercial de un país lo más transparente, que a su vez atrae IED; (iv) una mayor competencia en los mercados de bienes estimula la producción y el proceso de innovación; y (v) la aplicación apropiada de la Ley en cuanto a fusiones y adquisiciones, promueve la rivalidad entre empresas, lo que los estimula a realizar innovaciones.

Lo anterior, sirve para demostrar que al promover la rivalidad entre las empresas se está contribuyendo a la eficiencia dinámica económica lo cual es de especial interés para los países en desarrollo. En tal sentido, cabe hacer notar que en el caso del segundo, tercero y quinto argumento, una aplicación apropiada de la Ley de competencia contribuye directamente a la promoción de la eficiencia a largo plazo; en el caso de los otros dos argumentos mencionados, la aplicación de la Ley tiene un efecto indirecto al promover la rivalidad entre las empresas.

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

El primero de los tres argumentos anteriores es inconsistente y no aporta elementos para implementar la Ley de competencia y aplicarla apropiadamente. El primero de ellos es incorrecto ya que sugiere que la Ley de competencia debería de alguna manera compensar la existencia de mercados de capital y entidades bancarias inadecuadas. La solución sería desarrollar estos sectores con el fin de que las empresas puedan endeudarse con fines de inversión.

El segundo argumento se aplica en el caso de la mayoría de las industrias exportadoras que generan economías de escala. Ahora bien, son pocas las industrias manufactureras de países en desarrollo que generan costos de producción decrecientes en la medida en que la producción aumenta. Además, si se tiene certidumbre de que las empresas se ajustan a la definición de *campeones nacionales*,

sería recomendable exentuarlas del ámbito de aplicación de una Ley de competencia, evitándose así una colisión entre políticas de competencia y las industriales. El tercer argumento no puede aplicarse a los mercados de los países en desarrollo en los que los precios -más que la innovación- constituyen el aspecto más importante de la competencia. Adicionalmente, varios estudios empíricos demuestran que la presión por la competitividad fortalece el incentivo para innovar, no lo debilita.¹⁰

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

En resumen, una Ley de competencia apropiada y adecuadamente implementada puede promover el desarrollo a largo plazo al reducir los precios, fortalecer la competitividad y controlar el poder de monopolio. Por el contrario, los argumentos en contra de la adopción de una Ley de competencia están, en realidad, orientados a que se establezcan excepciones en tales Leyes.. En la medida en que se adquiere experiencia y la aumenta la credibilidad de la autoridad encargada de aplicar la Ley, su legitimidad se fortalece en particular a nivel del sector privado. En tal sentido, la supuesta apreciación negativa de la Ley de competencia puede ser compensada con aspectos correctivos y limitando el ámbito de la misma.

Las políticas de protección del consumidor y el desarrollo

Los diseñadores de políticas públicas, en Latinoamérica y en otras latitudes, se han interesado en vincular las políticas de protección del consumidor y el desarrollo económico. Ello se manifiesta en un compromiso mayor de implementar y aplicar las Leyes de la protección del consumidor a nivel nacional y adherirse cada vez más a las Directrices de la ONU sobre la Protección del Consumidor (1999). Antes de discutir el impacto de estas políticas, conviene realizar algunos comentarios sobre la naturaleza de la protección del consumidor.

Políticas de protección del consumidor: motivaciones, instrumentos e implementación

Aunque los intereses de los consumidores son amplios e incluyen entre otros, precios, calidad, seguridad, etc de los bienes y servicios, la política de protección del consumidor percibe un conjunto de objetivos más limitado. Al respecto conviene citar el Informe Anual sobre los acontecimientos en materia de Política del Consumidor (2001) presentado por México a la OCDE, en el que se plantea que el objetivo de su política de protección del consumidor contempla: "Proteger y

¹⁰ OMC (2003)

defender los derechos de los consumidores con el fin de evitar que su patrimonio sea perjudicado debido a prácticas indebidas o abuso de parte de los productores,” y “Educar a los productores con el fin de disminuir la incidencia de quejas con el fin de crear una cultura de servicio al cliente”.¹¹

Al igual que en México, en cualquier otra parte del mundo tales objetivos se logran generalmente a través de una combinación de los siguientes elementos que son incorporados en las leyes de protección del consumidor:

- (i) medidas legales para sistematizar los derechos de los compradores y su posible compensación;
- (ii) medidas legales para codificar ciertos estándares que los productores, incluyendo los mayoristas y minoristas y no solamente los productores;
- (iii) medidas legales que permiten a una agencia estatal aprobar, bajo ciertas circunstancias, estándares propuestos por los productores;
- (iv) medidas legales que otorgan poderes a las entidades estatales para que verifiquen e investiguen si un estándar legal ha sido adoptado y cambiar cuando ello convenga;
- (v) medidas legales que permitan investigaciones por parte de las agencias estatales con el fin de determinar si los derechos de los consumidores han sido violados;
- (vi) medidas legales consistentes en establecer tribunales u otras entidades con el propósito de resolver por vía formal o informal las quejas de los consumidores y otras violaciones de las Leyes. Tales tribunales pueden ser judiciales o administrativos y pueden tener poder para proporcionar compensaciones e imponer multas u otro tipo de castigo;
- (vii) fondos estatales establecidos con el fin de investigar, comprobar e informar cuestiones relacionadas con los derechos de los consumidores y las obligaciones de los productores;
- (viii) medidas destinadas a favorecer la participación de la sociedad civil y las organizaciones internacionales en el diseño de implementación de las Leyes y políticas de protección del consumidor; y
- (ix) la cobertura sectorial de tales políticas también la especifica la Ley y puede incluir exenciones para industrias estatales y las empresas.

En años recientes, los servicios financieros, de transporte y comunicación se han incluido en estas Leyes en reconocimiento de su importancia creciente en los países en desarrollo. Además, algunas iniciativas se han adoptado con el fin de estimular un mayor conocimiento acerca del consumo sostenible (ej. uso de agua y energía) que

¹¹ Mexico 2002, páginas 2 and 3

constituye un elemento de las Directrices de la ONU.

Cabe hacer notar que los elementos antes mencionados relacionados con las Leyes y políticas de protección del consumidor, difieren de aquellos a ser considerados en una Ley de Competencia. En algunos casos estos dos tipos de Leyes son incorrectamente aludidos.

Políticas de Protección del consumidor y desarrollo

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

Al igual que en el caso del derecho de la competencia, la aplicación del derecho de consumo puede tener efectos correctivos, preventivos y sancionatorios. Cuando las Leyes de Protección del Consumidor son implementadas apropiadamente se registran efectos positivos en la economía y el desarrollo social.

El primer efecto es asegurar que la salud y la seguridad de los consumidores no sean perjudicadas al hacer sus compras y que se respete el control de calidad de los productos u otras certificaciones para los productores. Aparte de consideraciones de salubridad relacionadas con la mala calidad de las comidas, medicinas adulteradas y bienes y servicios en malas condiciones, la falta de control puede conducir a una reducción de la fuerza de trabajo como resultado de la precaria situación de salud.

El segundo efecto se relaciona con el valor de las políticas de protección del consumidor. Una vez que las empresas tienen conciencia de que pueden y serán mantenidas en el mercado garantizando la calidad, la confianza de sus clientes y de los consumidores, las empresas que pueden distribuir bienes y servicios de mejor calidad serán capaces de promocionarse en el mercado. Este argumento tiene que ver con el hecho de que ciertas innovaciones realizadas por las empresas que benefician al consumidor, dependen de la aplicación de políticas efectivas de protección del consumidor. Aún más, las empresas innovadoras tienen el incentivo de que las Leyes serán aplicadas apropiadamente.

El tercer efecto de las políticas de protección del consumidor es crear un grupo de consumidores proactivos (capaces de discernir y conocer sus derechos). Aunque

ésto pueda parecer relativamente peculiar, es importante destacar que Michael Porter, en su aporte a la competitividad de las naciones, otorga un peso considerable al papel de los consumidores capaces de discernir en el momento de la competencia entre empresas y sus innovaciones. Por el contrario, los consumidores dóciles y pasivos proporcionan poco estímulo a las empresas en cuanto a la mejora de sus productos, los servicios y la confiabilidad. Las empresas capacitadas para satisfacer exigentes consumidores domésticos, están probablemente en mejores condiciones para satisfacer las necesidades de los consumidores foráneos. De esta forma se puede establecer la relación entre protección del consumidor y la competitividad.

En contraposición a los efectos positivos descritos de la protección del consumidor en el desarrollo, la aplicación inadecuada de la Ley puede conducir a un clima empresarial incierto, lo cual ser contrarrestado con políticas gubernamentales adecuadas que sostengan las leyes de protección del consumidor.

2. Regulación sectorial y autoridades de competencia: desafíos y respuestas potenciales

Introducción

En varios países en desarrollo, la regulación sectorial ha sido introducida anteriormente a la legislación sobre competencia. Esto ha creado una serie de desafíos para la implementación de las Leyes de competencia y los esfuerzos que ella implica. Esta sección, por tanto, describe tales desafíos y presenta las ventajas y desventajas emanadas de las alternativas de políticas públicas, destacando algunos factores importantes que los diseñadores de tales políticas deben tomar en consideración. En realidad, dado que los sectores regulados varían considerablemente en cuanto a sus características económicas, sociales y la posibilidad de ocurrencia de la llamada captura regulatoria¹² es, tal vez, poco sorprendente que no exista una solución concreta para el problema de la yuxtaposición de jurisdicciones entre los reguladores sectoriales y las agencias de competencia. Por definición, uno de los factores más complejos es la multiplicidad de objetivos que sustentan la política estatal y que probablemente exceden las herramientas disponibles del gobierno para atender las prioridades del país. Inevitablemente, se tienen que llegar a ciertos resultados y si esta problemática no se maneja transparentemente y consistentemente, puede conducir a una incertidumbre de las empresas, desincentivando la inversión y la creación de puestos de trabajo.

El resto de la siguiente sección se refiere a los aspectos de política que surgen de la

¹² Captura regulatoria.- Fenómeno que ocurre cuando intereses privados influyen sobre las decisiones del regulador sectorial. Según la teoría de la captura regulatoria, la regulación es el resultado de la "demanda" de regulación por parte de grupos de interés y de la "oferta" de regulación por parte de los órganos del Estado, cuyos objetivos regulatorios pueden contemplar objetivos de carácter puramente político.

yuxtaposición de jurisdicciones entre las agencias de competencia y entes reguladores.

Reconciliando la Ley de competencia con la regulación sectorial: El desafío para los diseñadores de política pública

Aunque la preocupación acerca de la conducta anticompetitiva por las empresas es una de las razones por las cuales los gobiernos han intervenido en algunos sectores económicos, no es necesariamente la única razón para instaurar una regulación económica. El acceso a bienes y servicios por parte de los menos favorecidos y la conducta prudencial (para el caso del sector de salud, salubridad, medio ambiente, sector financiero) son también preocupaciones que requieren ser reguladas. En varios casos, la respuesta tradicional ha sido establecer para cada industria específica un regulador específico con determinados mandatos y poderes estatales. La naturaleza del sector específico, los objetivos gubernamentales y las nuevas tecnologías y corporaciones empleadas por las empresas probablemente son factores que determinan la creación de reguladores separados para cada industria.

Aunque el tema de sí el regulador logra su mandato específico, la discusión central se refiere a las consecuencias de la decisión gubernamental (típicamente después de que varios reguladores se hayan establecido) al tomar fuertes medidas contra las prácticas anticompetitivas en su respectiva jurisdicción. Con frecuencia esta intención se manifiesta propiamente en ciertas provisiones de una Ley de competencia que otorga facultades a los órganos estatales para investigar las prácticas anticompetitivas que deberían ser vinculantes, sancionando a los responsables u ordenando la cesación de tales prácticas. La existencia de reguladores estatales previamente a la implementación de Leyes de competencia, conlleva a preguntarse lo siguiente:

- ¿Cuál(es), de ser el caso, son las provisiones de la Ley de competencia aplicadas a sectores regulados por otros entes estatales?;
- ¿Difieren los poderes/prerrogativas para la investigación de casos y sanciones previstas por parte de una agencia de competencia entre los distintos sectores, sean éstos regulados o no?
- ¿Existe alguna decisión de la agencia de competencia respecto a una empresa operadora en un determinado sector regulado que sea decidida en consulta o, en todo caso, con la aprobación del ente regulador?
- ¿Cuál ente gubernamental, si fuere el caso, debería adjudicarse competencia en el momento en que surjan desavenencias o exista una falta de claridad entre reguladores sectoriales y una agencia de competencia?
- ¿Qué derechos, si los hubiere, tiene la agencia de competencia para investigar, comentar, o en todo caso, actuar en cuanto a las operaciones y

decisiones de los entes reguladores o las unidades que establecen los mandatos de los entes reguladores?

- ¿Qué investigaciones y decisiones tienen precedencia: las de la agencia de competencia o la de los reguladores sectoriales?
- ¿Cuáles reglas, si las hubiere, regulan el intercambio de información entre una agencia de competencia, ente estatal, o cualquier ente afín?

Es importante hacer notar que estas interrogantes se suma a otras más generales que deben enfrentar los diseñadores de políticas al establecer una agencia de la competencia. Además, aparte de la división de trabajo legal, a las que se refieren las interrogantes arriba mencionadas, a continuación se incluyen aspectos prácticos que deben ser tomados en cuenta en la implementación de normas de competencia:

- Dada la escasez de capital humano calificado en los países en desarrollo, ¿es conveniente consolidar todos los poderes regulatorios para una industria específica en una agencia estatal? En realidad, tomando este punto en consideración, ¿es recomendable establecer una agencia de competencia con prerrogativas transversales?.
- La creación de una segunda agencia para regular ciertos aspectos de la conducta del sector privado en un determinado sector a la incertidumbre y los límites de regulación que enfrentan tales empresas.
- ¿Son los intereses del sector privado menos probables de "capturar" o influenciar indebidamente en una agencia de competencia que un regulador específico? Asimismo, ¿qué tipo de agencia es más propensa a preservar su independencia de las fuerzas políticas?

Aunado a lo anterior, hay otros factores legales, pragmáticos y relativos a normas de gobernabilidad corporativa que deben ser considerados en una relación futura o potencial entre el regulador sectorial y una Ley de competencia con sus respectivas herramientas de aplicación de la misma. La discusión que sigue se refiere a la evaluación de las alternativas disponibles para los diseñadores de políticas públicas.

Alternativas para los diseñadores de política pública

Es posible identificar por lo menos ocho alternativas disponibles para resolver las vicisitudes resultantes de la yuxtaposición entre las agencias de competencia y los reguladores sectoriales. Para facilitar las comparaciones, el cuadro No. 1 destaca cada una de las ventajas y desventajas de cada alternativa. Como se puede apreciar, ninguna opción presenta sólo ventajas, lo cual sugiere que se requieren arreglos institucionales y de contenido a efectos de hacer frente a estas últimas.

Cuadro No. 1¹³: La yuxtaposición entre agencias de competencia¹⁴ y reguladores sectoriales: alternativas

Alternativas	Ventajas	Desventajas
<p>Alternativa No. 1: Exceptuar los sectores regulados de la defensa de la competencia.</p>	<p>1. Elimina la incertidumbre que genera la existencia de una doble instancia de regulación. 2. La escasez de recursos de la agencia de competencia puede dedicarse al control de los sectores no regulados.</p>	<p>1. Dificultades para que el regulador sectorial trate con eficiencia las prácticas anticompetitivas. 2. Falta de uniformidad de criterios por parte de los diferentes reguladores sectoriales que ven el tema Competencia.</p>
<p>Alternativa No. 2: Subordinar las decisiones de la agencia de competencia en relación con el sector regulado al regulador sectorial correspondiente.</p>	<p>Permite aliviar de carga laboral, sin sobrepasar el mandato del regulador sectorial.</p>	<p>1. Puede resultar en una práctica anticompetitiva impune, especialmente si el regulador no cuenta con un mandato para tratar dichas prácticas, si el regulador no presenta personal calificado para evaluar los argumentos de la agencia de competencia, o si la propia agencia ha sido objeto de 'capturas' por parte de las empresas que debería supervisar. 2. La agencia de competencia y también el regulador correspondiente dedican recursos escasos para la investigación en el sector en cuestión. Puede haber una duplicación de esfuerzos. 3. Puede acarrear altos costos burocráticos propios de este proceso de consultas.</p>
<p>Alternativa No. 3: Subordinar las decisiones del regulador sectorial a la agencia de competencia.</p>	<p>Otorga primacía para tratar las prácticas anticompetitivas en forma.</p>	<p>1. Puede resultar que a los objetivos sociales y de desarrollo se le reste menos importancia. Además, bajo esta alternativa, no es claro si los oficiales de competencia van a poder cumplir objetivos relacionados con la eficiencia económica. 2. La agencia de Competencia no cuenta con la experiencia ni los recursos para las investigaciones en los sectores de relevancia así como también su regulador. 3. Riesgo de duplicidad de acciones.</p>

¹⁴ Únicamente para el propósito de este cuadro, se asume que un solo ente regulador ha sido seleccionado para implementar la Ley nacional de competencia. En caso de existir múltiples entes estatales que apliquen la Ley de competencia, el número de alternativas se incrementan. En el texto de este cuadro está implícito que la Ley de competencia regula solamente la conducta de los entes privados (no gubernamentales).

Cuadro No. 1¹³: La yuxtaposición entre agencias de competencia¹⁴ y reguladores sectoriales: alternativas

Alternativas	Ventajas	Desventajas
<p>Alternativa No. 4: Hacer que la investigación y acción contra una conducta anticompetitiva en determinado sector sea de responsabilidad única de una agencia de competencia y permitir que el regulador actúe en otros aspectos de la conducta de las empresas o, en todo caso, que formule los parámetros de tales conductas.</p>	<p>1. Esta Alternativa puede reducir la incertidumbre regulatoria (comparada con las alternativas No. 2 y 3), ya que las empresas saben que solamente una agencia investigará y sancionará cada tipo de conducta.</p>	<p>1. La división de tareas no será tan fácil como parece. Algunas prácticas corporativas si bien pueden reforzar la eficiencia, eventualmente pueden colisionar con otros objetivos de los reguladores sectoriales. Por tanto, esta Alternativa no reconcilia ningún conflicto entre los objetivos del derecho de la competencia y la regulación sectorial. 2. La efectividad de la agencia de competencia puede verse menguada por instrucciones provenientes de los reguladores sectoriales, en el caso por ejemplo de instrucciones que fijen precios, determinen producción, etc. (o excepciones otorgadas por una agencia/ente sectorial que permita a las empresas realizar ciertas prácticas anticompetitivas). 3. Existe la posibilidad de realizar investigaciones simultáneas y acciones por diferentes agencias, lo cual adiciona trabas e incertidumbre que las empresas eventualmente enfrentarán.</p>
<p>Alternativa No. 5: Es la Alternativa No. 4 (agencia única) aunado a que tenga el derecho a ser consultada y comentada en cuanto a las decisiones realizadas por los reguladores sectoriales ante los actos de estos últimos.</p>	<p>1. La autoridad de competencia detenta tal poder que, sutilmente o no, puede alterar las estructuras de equilibrio de poder, lo cual tiene cierta repercusión en las designaciones de autoridades por parte del poder ejecutivo. 2. La agencia de competencia podría entorpecer la labor de aquellos reguladores bajo presión de sus empresas por razones de la llamada "captura regulatoria".</p>	<p>1. El hecho de que se le den prerrogativas a la agencia de competencia no significa que el regulador sectorial conozca los problemas que aquejan a la agencia de competencia. Además, esta Alternativa no otorga ningún medio para reconciliar los posibles conflictos que puedan surgir entre una agencia de competencia y un regulador. 2. Las desventajas 2 y 3 de la Alternativa 4 se aplican en este punto.</p>
<p>Alternativa No. 6: Decisiones y/o resoluciones de la agencia de competencia o del regulador sectorial necesitan ser aprobadas por la otra.</p>	<p>1. En principio, esta Alternativa asegura que en presencia de prácticas anticompetitivas, éstas sean tratadas en forma conjunta y en cooperación por parte de la agencia de competencia y el regulador sectorial correspondiente. Ambos podrían establecer mecanismos de cooperación de carácter formal y buscar medios para cumplir sus objetivos de regulación estatal minimizando la distorsión a la competencia. 2. Puede prevenir que el regulador sectorial se exponga al fenómeno de "captura regulatoria" al momento de tratar y sancionar las prácticas anticompetitivas.</p>	<p>1. En la práctica, esta Alternativa es una forma de "encasillar" el status quo de las agencias. Los cambios de política pública pueden resultar difíciles de llevar a cabo. 2. Salvo que un mecanismo transparente para la cooperación inter-agencial fuese establecido, las empresas pueden enfrentar importantes incertidumbres.</p>

Cuadro No. 1 ¹³ : La yuxtaposición entre agencias de competencia ¹⁴ y reguladores sectoriales: alternativas		
Alternativas	Ventajas	Desventajas
<p>Alternativa No. 7: Es la Alternativa No. 6 más una provisión en donde se estipule que cualquier disputa entre un regulador sectorial y una agencia de competencia sea resuelto por el Gobierno (referido a los Ministerios o el Gabinete en su conjunto).</p>	<p>1. Permite un mecanismo para resolver los problemas que surgen en la Alternativa 6.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. No hay garantía que el gobierno se interese y esté en capacidad de resolver el conflicto. 2. No hay seguridad que la resolución respete los principios contenidos en la Ley de competencia o regulatoria. Por ejemplo, si la última decisión se deja en manos de unos hacedores de política que carecen de imparcialidad, no se logrará el control eficiente de las prácticas anticompetitivas. 3. La provisión propuesta otorgaría a cada agencia una alternativa para resolver sus diferencias con la otra. En efecto, la provisión otorga a cada agencia menos incentivos para buscar una solución a sus propios problemas sin comprometer los objetivos del otro.
<p>Alternativa No. 8: Hacer que el ente responsable de un determinado sector se acoga a las decisiones de la agencia de competencia.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reduce el número de entes que apliquen la Ley para enfrentar las prácticas anticompetitivas. 2. Se reduce la posibilidad de que se dé el fenómeno de "captura" de una agencia de competencia que actúa en forma transversal en todos los sectores. 3. Ahorro en cuanto a los costos fijos que incurrirían las diversas agencias sectoriales y/o de competencia en la aplicación de la Ley. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. No hay garantía que los reguladores sectoriales que hayan sido absorbidos por la autoridad de competencia tengan un pensamiento pro-competitivo o las capacidades necesarias para analizar las prácticas anticompetitivas en los mercados. Por el contrario, los funcionarios de una agencia de competencia deberán liderar los principios rectores de un derecho regulatorio. Puede surgir un problema potencial de sobrecarga laboral. 2. Aumento de costos debido a la transición a la nueva organización institucional. 3. Esta Alternativa no especifica los medios por los cuales una agencia de competencia podría aceptar compensaciones entre los objetivos de la eficiencia económica y los inherentes de la regulación económica.

Fuente: Simón Evenett (Marzo, 2004). Aporte a la discusión sobre la interrelación entre agencias de competencia y reguladores sectoriales

CAPITULO I

Determinación de las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia en Centroamérica

I.1. Contexto económico

Se ha argumentado que una economía pequeña es una economía con soberanía independiente que puede solamente permitir un reducido número de competidores para hacer frente a la demanda y que se caracteriza por estructuras monopolísticas u oligopolísticas en la mayoría de sus industrias.¹⁵ Algunas características de estas economías son las siguientes: el número reducido de su población, la baja dispersión de la misma, el alto grado de apertura al comercio, los altos niveles de concentración industrial, las altas barreras a la entrada y los bajos niveles de producción. En muchos casos, la persistencia de problemas estructurales puede conducir a la concentración de los mercados y a precios elevados. Ello incita a la necesidad de establecer una Ley y política de competencia que contribuya a corregir las fallas del mercado así como también a permitir que operen los mecanismos estructurales y de comportamiento propios de aquel. La Ley de competencia contribuye entre otros a disciplinar los inversionistas extranjeros y fortalece el desarrollo. La Abogacía de la Competencia y el fortalecimiento institucional de las autoridades de competencia son necesarios para lograr la aceptabilidad y la eficiencia en la aplicación de legislación de competencia.

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

Las pequeñas economías deberían en consecuencia adoptar una Ley de competencia adecuada que les permita hacer frente a los acuerdos anticompetitivos, al abuso de posición de dominio además de contar con instrumentos flexibles de control de fusiones y no deberían existir límites en cuanto al alcance de la Ley. Dada la importancia de las fusiones en el caso de estas economías, se considera que su prohibición traería efectos económicamente perversos y que, por tanto, las pequeñas economías deben adoptar una política de fusiones consistente en instrumentos flexibles aplicados caso por caso lo que les permita mitigar los problemas de la competencia y, a la vez, promover la eficiencia económica.¹⁶

¹⁵ (Gal 2001:6).

¹⁶ Ver Khemani citado por GAL. Op. cit. At. Page 1457.

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

Por ejemplo, la región centroamericana está integrada por cinco economías pequeñas de acuerdo a su población (Costa Rica: 4 millones, El Salvador: 6.5 millones, Honduras 6.6 millones, Guatemala 13.9 millones y Nicaragua 5.1 millones). Tal como se aprecia en el cuadro No. 2, en el año 2003, a excepción del crecimiento de la economía costarricense que alcanzó la cifra récord de 6.5%, el PIB creció moderadamente en los cinco países restantes ubicándose alrededor de 2.5%.

Cuadro 2: Centroamérica: evolución del PIB

	(Variación anual real - %)			
	2000	2001	2002p	2003e
Centroamérica	3.0	1.9	2.4	3.4
Costa Rica	1.8	1.0	2.9	6.5
El Salvador	2.2	1.7	2.2	1.8
Guatemala	3.6	2.3	2.2	2.1
Honduras	5.7	2.6	2.7	3.2
Nicaragua	4.2	3.0	1.0	2.3

P: provisional; e: estimada

Fuentes: 1. CEPAL. Istmo centroamericano. Evolución económica durante 2003 y perspectivas para el 2004. Julio, 2004.
2. CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe durante 2003 y perspectivas para el 2004. Septiembre, 2004

El comportamiento del PIB no se reflejó, sin embargo, en una mejoría del PIB per cápita de los países centroamericanos, cuyo crecimiento desde el año 2000 ha sido nulo e incluso negativo en algunos años (2000: 0.5%, 2001: -0.7%, 2002: 0.0, 2003: 1.1 %, según cifras preliminares¹⁷) negativo o bien nulo. Todo ello indica la necesidad de realizar esfuerzos adicionales con el fin de lograr un mayor bienestar de la población.

De acuerdo con recientes estimaciones, la subregión se ha beneficiado de la reactivación de las exportaciones, en especial las ventas de empresas que operan bajo el régimen de zona franca, así como la mayor exportación de bienes

¹⁷ CEPAL ISTMO CENTROAMERICANO: Evolución Económica. Durante 2003 y perspectivas para 2004. (31 Julio de 2004).

tradicionales y no tradicionales. Como aspecto resaltante y determinante en el repunte de la economía costarricense cabe destacar, las exportaciones de productos de alta tecnología procedentes de Costa Rica (Planta INTEL). Entre los factores generadores de ingresos externos, cabe citar las ventas de la industria maquiladora del vestuario, el aumento del comercio intrazonal y el intercambio con México, el incremento del turismo internacional hacia la subregión y el aumento sostenido de las remesas familiares. Dichas remesas continúan desempeñando un papel relevante tanto en términos agregados, al apuntalar la balanza de pagos y dar impulso al crecimiento económico, como por su aporte al consumo privado. En efecto, las remesas se han traducido en aportes en los campos financiero, fiscal y comercial.

Se estima que durante el año 2004, las economías centroamericanas registren un crecimiento similar al registrado en 2003 y más homogéneo, logrando superar algunos factores que amenazan la estabilidad económica. A continuación se examinan algunos elementos de las cinco economías centroamericanas analizadas en el presente Informe.

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

La economía costarricense creció rápida y constantemente en la década de los 90. Desde el inicio de la presente década, el desempeño económico ha sido bastante moderado y más recientemente (2003) registró la antes mencionada cifra récord de 6.5% (estimada). Esta última se atribuye al aumento de las exportaciones especialmente de microprocesadores producidos por la planta INTEL, de equipamiento médico y productos farmacéuticos.

El Salvador por su parte ha registrado un crecimiento moderado del PIB desde el año 2000 (2.2%) y en el 2003 se ubicó en 1.8%¹⁸ según cifras preliminares. Desde el año 1989 el gobierno ha venido implementando medidas orientadas a fortalecer el sector privado e incentivar la apertura económica. Uno de los principales retos del nuevo gobierno es la consolidación de las finanzas públicas, particularmente atribuida a los costos del sistema pensionario y la deuda externa. Se estima que en el año 2004 el crecimiento del PIB se ubique entre 1.8% y un 2.3%, como consecuencia de un mayor consumo privado, las remesas familiares y las exportaciones de maquila.

Guatemala es la economía de mayor población de Centroamérica (13.9 millones de habitantes). Desde el año 2001, registra un lento crecimiento del PIB (2001: 2.3%, 2002: 2.2% y 2003: 2.1%). Aspectos de política interna (conflicto entre el gobierno y ciertos grupos empresariales, la incertidumbre generada por las elecciones presidenciales de noviembre de 2003) han generado una caída en la inversión bruta interna (- 8.6% de acuerdo con cifras de la CEPAL). Se ha registrado un repunte de las exportaciones y cabe añadir que, conjuntamente con Costa Rica y El Salvador,

¹⁸ Algunas fuentes ubican el crecimiento del PIB para 2003 en 2%. Véase CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe durante 2003 y perspectivas para el 2004. Septiembre, 2004

estos tres países generan aproximadamente 80% de las exportaciones intracentroamericanas.

En el caso de Honduras, aún cuando los indicadores de desarrollo han mejorado en años recientes, el huracán Mitch y las tormentas tropicales que golpearon el país en octubre de 1998 tuvieron impactos serios en la economía, afectando la infraestructura, producción y exportaciones. Los últimos indicadores del PIB muestran que desde el año 1999 se ha registrado una recuperación; desde el año 2001 la tasa de crecimiento supera el 2% y alcanzó 3.2% en el año 2003-. Recientemente, la cuota del sector de agricultura en el PIB ha disminuido dramáticamente, descendiendo a 15.3% en el 2002. Lo anterior fue debido, principalmente a la poca importancia otorgada a cultivos como el café y el crecimiento del mercado manufacturero. Aunque la industria de la maquila ha crecido significativamente en años recientes, el sector agrícola continúa siendo importante, en términos de la creación de puestos de trabajo ya que concentra el 36.6% de la población económicamente activa. La política económica hondureña se orienta al logro de reformas estructurales.

La economía nicaragüense registró una mejoría en los años 1999 (7.0%) y 2000 (4.2%), seguida de bajas tasas de crecimiento en los últimos años (2.3% en el año 2003). Los desastres naturales (Huracán Mitch, erupciones volcánicas, terremotos, maremotos y sequías) han afectado en forma significativa el país. La agricultura crece en importancia lentamente mientras que el peso relativo de otras fuentes de ingreso disminuye, especialmente el de las manufacturas. Naturalmente, esto afecta a la capacidad del país para competir en los mercados internacionales.

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

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

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

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

Los esfuerzos hacia una Unión Aduanera.

Como forma de liberar el comercio en el ámbito de la integración económica centroamericana (comentada en detalle en el Capítulo 5 sobre la cooperación y las economías centroamericanas), se ha establecido un territorio aduanero común que persigue los objetivos que usualmente se propone un esquema de este tipo, es decir, el libre comercio de servicios, especialmente aquellos asociados al comercio de bienes; un arancel externo común y la administración aduanera común; un mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios, una política comercial externa común y una normativa comercial uniforme.

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

La política arancelaria está basada en los siguientes parámetros¹⁹: 0%, para el caso de bienes de capital y materias primas no producidas en Centroamérica; 5%, para el caso de materias primas producidas en Centroamérica; 10%, para el caso de bienes intermedios producidos en Centroamérica y 15%, para el caso de bienes de consumo final. Existen excepciones para productos tales como textiles, confección, calzado, llantas y productos agropecuarios arancelados en la Ronda Uruguay.

En la práctica, persisten aún numerosos obstáculos a la libre circulación de mercancías lo que ha estimulado a los países a postergar la meta de la plena convergencia arancelaria hasta fines de 2005. Entre los obstáculos cabe señalar la aplicación de aranceles diferenciados por país para productos y las cláusulas de salvaguardia. Al respecto, de acuerdo con el Convenio Arancelario Centroamericano, éstas permiten aumentar o disminuir la tasa arancelaria por sobre el arancel acordado a nivel intraregional para un producto determinado, según lo

¹⁹ SIECA. Estado de situación de la Integración económica centroamericana hasta octubre de 2003. Centroamérica, 2003

requieran las circunstancias. Las cláusulas de salvaguardia que aplicaban a importaciones desde la subregión se han convertido recientemente en parte del arancel externo común.

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

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

En general, las concesiones otorgadas en la Ronda de Uruguay quedaron establecidas en las Listas²⁰, que se pueden apreciar en el Cuadro No. 3

Cuadro No. 3 Concesiones otorgadas en la Ronda Uruguay por países centroamericanos		
PAIS	PRODUCTOS AGRÍCOLAS	OTROS PRODUCTOS
Costa Rica	Consolidará el techo arancelario de los productos agrícolas, en 10 años (1995-2004), a un tipo máximo de 45 % <i>ad valorem</i> , a partir de un tipo básico de 55 %, con las excepciones de los negociados en la adhesión, que están contenidas en la Lista LXXXV.	El techo de los demás productos los consolida, en el mismo periodo, a un nivel máximo de 45 % <i>ad valorem</i> .
El Salvador	Ratifica el techo general consolidado en la adhesión, vigente desde el 31/12/93 de 40 % <i>ad valorem</i> , con las excepciones contenidas en la Lista No. LXXXVII.	Idem
Guatemala	Consolidará, al finalizar el período de aplicación del Acuerdo, un techo de 40 % <i>ad valorem</i> , partiendo de un nivel básico de 45 %, con las excepciones contenidas en la Lista LXXXVIII.	Ratifica el techo de 45 % <i>ad valorem</i> negociado en la adhesión, con las excepciones de los Capítulos 50 al 64 del SAC, cuyo nivel consolidado es del 50 por ciento <i>ad valorem</i> y las excepciones de la Lista LXXXVIII.
Honduras*	Consolidó un techo general de 35 % <i>ad valorem</i> , efectivo a partir de la adhesión.	Idem
Nicaragua	Consolidó un techo de 60 % <i>ad valorem</i> , vigente desde el 1/1/95, con el compromiso de reducirlo a 40 % durante el período de aplicación, con las excepciones contenidas en la Lista XXIX.	Consolidó un techo general de 60% <i>ad valorem</i> , efectivo a partir del 1/1/95, con el compromiso de reducirlo a un tipo máximo de 40 % <i>ad valorem</i> , efectivo a partir del 1/1/99.

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

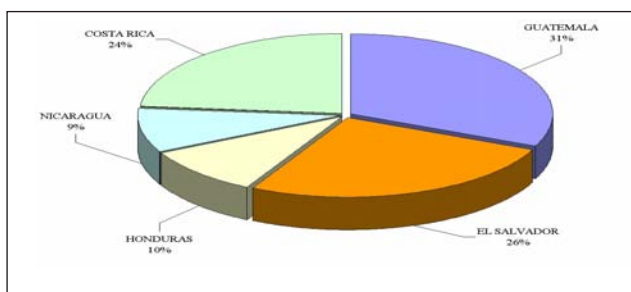
*Los compromisos de Honduras, son resultado de las negociaciones de adhesión al GATT y no de Ronda Uruguay

²⁰ SIECA. Op. Cit.

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

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

**Gráfico 1: Exportaciones Intrarregionales (%)
1999- 2002**

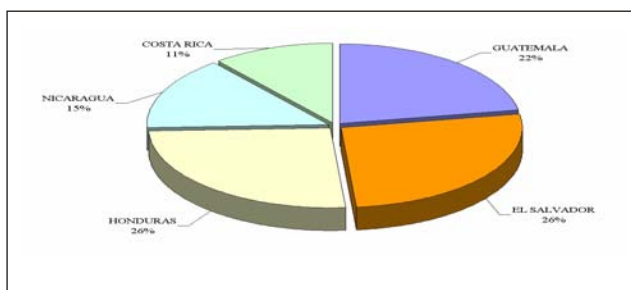


Fuente: SIECA, Dirección General de Tecnologías de Información

Se ha registrado una tendencia creciente en el comercio intrarregional a partir de la firma del Protocolo de Tegucigalpa que dió origen al Sistema de Integración Centroamericano (SICA) en 1992. En cuanto a la participación de los países en los flujos comerciales intrazonales, cabe destacar que la participación de El Salvador tanto en las exportaciones como en las importaciones alcanza un 26% (Ver Gráficos No.1 y No. 2 respectivamente). Honduras y Nicaragua son las economías que menos venden en la región, aunque participan en el total de las importaciones con un

porcentaje de 26% y 15%, respectivamente. Por su parte, Guatemala el exportador más importante de la subregión con un 31.6% y Costa Rica, exporta 24% e importa el 11%.

Grafico 2: Importaciones intrarregionales(%)



Fuente: SIECA, Dirección General de Tecnologías de Información

En Centroamérica todos los productos originarios gozan del libre comercio, con excepción de la lista de productos incluidos en el Anexo "A" del Tratado General de Integración Económica Centroamericana²¹. Sin embargo, el comercio de algunos productos (Café sin tostar, Azúcar de Caña, etc.) se encuentra sujeto a restricción común a los cinco países y el de otros productos (café tostado, alcohol etílico y derivados del petróleo) se encuentra sujeto a restricciones bilaterales.

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

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

Costa Rica cuenta con un marco legal e institucional de competencia, El Salvador adoptó su Ley de Competencia en noviembre del 2004, mientras que los demás países todavía discuten sus anteproyectos de Ley o bien, están avanzados en cuanto a la aprobación de los mismos (Nicaragua y Honduras). Sin embargo, todos los países centroamericanos cuentan con legislaciones, por ejemplo las sectoriales, que hacen referencia al tema de competencia.

Al analizar el contexto legal e institucional de la competencia en países de Centroamérica, conviene examinar la experiencia privatizadora en los sectores eléctricos y de comunicaciones en los que la mayoría de los países de la región introdujeron competencia en aquellos segmentos en que ello era posible. Asimismo, en muchos casos, se atribuyen funciones propias de una autoridad de competencia a

²¹ SIECA. Op. Cit.

reguladores sectoriales, pero no existe una abogacía de la competencia como tal.

Un aspecto que se planteará a estos países en caso de adoptar Leyes de Competencia es el de asegurar la adecuada coordinación entre los distintos entes reguladores.²²

1.2.1. Costa Rica

Costa Rica cuenta con un régimen de promoción de la competencia y ha adoptado una posición moderada en cuanto a la privatización de servicios de utilidad pública.

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

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

En Costa Rica ha habido un proceso de centralización en un solo ente, lo cual ocurrió lentamente. En 1996, el hasta ese entonces Organismo Regulador del Suministro Eléctrico se transformó en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP²³), cuyos objetivos incluyen: armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestatarios de los servicios públicos; procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestatarios de los servicios públicos; fijar precios de los servicios, de acuerdo con los “costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad...”; supervisar que se cumplan los requisitos de cantidad, calidad y continuidad de los servicios públicos, velar por la protección del

²² Véase la Ley Modelo de Competencia de la UNCTAD (versión revisada) Capítulo sobre la relación entre autoridades de competencia y entes regulatorios incluyendo reguladores sectoriales. Ginebra, Naciones Unidas 2003.

²³ Los servicios públicos regulados por la ARESEP incluyen energía eléctrica en las etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización; servicios de telecomunicaciones; suministro de servicios de acueductos y alcantarillado; suministro de combustibles derivados de hidrocarburos; riego y avenamiento; transporte público, salvo el aéreo; servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales; transporte de carga por ferrocarril; recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales.

ambiente cuando se prestan los servicios regulados o se otorgan concesiones. Además, la ARESEP recibe quejas de los usuarios de los servicios públicos, las investiga y puede sancionar a la empresa en cuestión con el procedimiento administrativo previsto en la Ley de la Administración Pública. Finalmente, se atribución de la ARESEP otorgar concesiones para la generación privada de energía.

A pesar de estos esfuerzos y los importantes avances en materia de regulación, se enfrentan ciertos obstáculos tales como el hecho de que la jurisprudencia constitucional se haya vuelto más conservadora en los últimos años con relación a la libertad de comercio, lo que ha dificultado la aplicación de la Ley de Promoción de la Competencia. Un segundo problema es la falta de racionalización de las distintas regulaciones que emite las distintas instituciones de la administración pública y que no tienen capacidad para realizar una revisión exhaustiva y efectuar recomendaciones sobre todas las nuevas disposiciones del gobierno con el fin de evitar una sobrerregulación. También debe anotarse el papel de la Asamblea Legislativa, que puede, con la iniciativa de uno solo de sus miembros, paralizar una iniciativa de Ley. Hay que agregar que la Oficina de Simplificación de Trámites²⁴ es muy limitada en su alcance y que existe una necesidad no sólo de simplificar, sino de repensar las regulaciones que deben seguir existiendo.

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

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

A fin de complementar la generación de energía eléctrica del ICE con generación privada, en 1990 se aprobó la Ley (No 7200) que permitía que el sector privado generara hasta el 15% del total de energía eléctrica en el país y en 1995 una nueva Ley (No 7588) amplió la potencial participación del sector privado a 30% del total de generación. La diferencia central entre ambas Leyes es que en la primera las

²⁴ Creada entre los años 1998-2001, a través de la cual se ha hecho un esfuerzo importante por modernizar el marco regulatorio.

empresas privadas no tenían que competir para poder venderle electricidad al ICE, pero con la segunda las empresas deben someterse a licitación.

Es interesante destacar la estructura del mercado eléctrico en Costa Rica. El ICE sigue teniendo el monopolio de la transmisión de energía, mientras que en la generación existe más competencia. Sin embargo, el ICE ejerce un fuerte poder de mercado por estar integrado verticalmente hacia atrás (transmisión) y hacia delante (generación). Las 8 empresas distribuidoras de electricidad poseen una concesión dentro de un área específica, excepto el ICE que, de acuerdo con el Decreto 449, tiene la potestad de distribuir electricidad en todo el país. El ICE y la Comisión Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) son las dos empresas que dominan el mercado nacional, al cubrir el 79% de los abonados en el país y al ser responsables del 81% de las ventas totales de energía. Las cooperativas de electrificación rural y otras dos empresas venden el resto de la electricidad²⁵. Los cuadros 4 y 5 muestran algunos datos que resumen la regulación del mercado eléctrico en Costa Rica.

Cuadro 4
Costa Rica. Estructura de regulación en el mercado eléctrico

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

Cuadro 5
Costa Rica: La regulación en el mercado eléctrico
Año 2000

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

Fuente: elaboración propia en base al artículo "Sustainability of Reform in Central America: Market Convergence and Regional Integration". Richard Tomiak and Jaime Millan. Infrastructure and Financial Markets Division Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

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

²⁵ Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

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

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

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

1.2.2. El Salvador

En el Salvador, la discusión de la Ley de competencia se remonta a principios de los noventa y en los últimos años, el debate ha resurgido, con más fuerza, contemplándose entre otros el establecimiento de una Comisión de Fomento de la Competencia dentro de la Asamblea Legislativa que analiza los anteproyectos de Ley.

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

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

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

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

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

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

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

En un estudio de la CEPAL²⁶ se señala que El Salvador es el único país que contempla la competencia en el nivel minorista y solamente en Guatemala y El Salvador está permitida la participación de los comercializadores y de los agentes intermediarios que compiten en el mercado de energía que producen los generadores. Todo esto determina que los distribuidores y grandes consumidores puedan comprar directamente a los productores y a los comercializadores.

²⁶ Hernandez, R. y C. Schatan (2001) "Políticas de Competencia y Regulación en el Istmo Centroamericano", CEPAL, Sede Subregional México.

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

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

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

Cuadro 6 y 7 muestran algunos datos que caracterizan la regulación del mercado eléctrico en El Salvador.

Cuadro 6

El Salvador: estructura de Propiedad del mercado eléctrico Año 2000

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

Cuadro 7

El Salvador: regulación del sector eléctrico

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

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

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

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

En la cuestión relativa a las Leyes sectoriales que regulan la competencia en sus mercados, se estableció que éstas deben ejercer 'temporalmente' el rol de autoridad de competencia, en tanto no exista una autoridad nacional de competencia per se. Al momento del establecimiento de una Autoridad de Competencia, la misma deberá de ser el único regulador de la competencia en los diferentes mercados, pudiendo o debiendo tomar en consideración, la opinión de los entes reguladores de cada mercado durante la tramitación de los expedientes.²⁷

La necesidad de conferir funciones de competencia a reguladores se explica por la existencia de prácticas anticompetitivas en los mercados regulados, a partir de ciertas acusaciones no corroboradas en ciertos mercados regulados. Por ejemplo, en el mercado de energía eléctrica se han registrado acusaciones de acuerdos de fijación de precios entre empresas competidoras en el sector de generación eléctrica. La práctica monopolística absoluta identificada consiste en la fijación de precios de venta a los distribuidores. Las facultades para sancionar por prácticas anticompetitivas son bastante recientes, de tal forma que hasta la fecha no hay ninguna sanción de este tipo; sin embargo existen dos expedientes de investigación en contra del generador hidroeléctrico y en contra de uno térmico. El sector eléctrico esta regulado por la SIGET antes mencionada. La Ley de electricidad (artículo 3, literales b) y g)) otorga al ente regulador, entre otras facultades, la de velar por la defensa de la competencia y sancionar las infracciones como el abuso de poder de mercado en la determinación de los precios de la electricidad, ordenar el cese de prácticas anticompetitivas, etc.²⁸

²⁷ MUADI, Gabriel Arturo. EL SALVADOR. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de la Competencia. 28 noviembre de 2003. Párrafos 113 y 114.

²⁸ Véase Anexo 6: "Cuadro de identificación de las Prácticas anticompetitivas en los mercados sectoriales ". En: MUADI, Gabriel Arturo. EL SALVADOR. Op. Cit. Página 40.

En el mercado de telecomunicaciones se presentan situaciones de abuso de posición de dominio del operador de telefonía fija tales como crear obstáculos técnicos para la interconexión. De todos modos en el sector de Telecomunicaciones no ha habido ningún caso, sin embargo sí existe una resolución (actualmente revisada por la Corte Suprema) en donde se les ordena a todos los operadores del servicio público de telefonía a congelar sus cargos de interconexión; el incumplimiento de esta resolución, una vez se encuentre vigente (si es aprobada por la Corte) construirá seguramente motivo para iniciar los primeros expedientes por estos conceptos. Las Telecomunicaciones están reguladas por un ente sectorial denominado Superintendencia General de Telecomunicaciones.²⁹

En este sector se prohíbe que los operadores de telecomunicaciones celebren cualquier tipo de acuerdos para fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o alquiler de sus servicios a terceros o a usuarios finales, así como acuerdos de distribución de mercados. Asimismo, se prohíben los subsidios cruzados en aquellos servicios de telecomunicaciones que se presten en competencia con otros operadores, excepto en las situaciones transitorias expresamente contempladas por la Ley. Mientras no exista un organismo gubernamental que regule el ejercicio de las prácticas restrictivas a la competencia, la SIGET podrá limitar la participación de determinadas personas naturales o jurídicas en los procesos para el otorgamiento de concesiones de explotación del espectro radioeléctrico o limitar la transferencia del derecho de explotación de dichas concesiones, si demuestra que dicha participación o transferencia tiene el propósito de crear obstáculos a la entrada de empresas competidoras. Desgraciadamente las facultades arriba indicadas no son suficientes, debido a la falta de capacidad técnica para desarrollar una investigación formal del mercado relevante.³⁰

En cuanto al mercado de pensiones, éste estaba originalmente compuesto por 6 agentes económicos nacionales y extranjeros. Las fusiones llevadas a cabo por las Administradoras de Fondos de Pensiones extranjeras en sus países de origen han impactado el mercado salvadoreño, donde actualmente quedan 2 de las 6 administradoras que existían inicialmente. A pesar de estar regulado por la Superintendencia de Pensiones, la institución no tiene facultades para controlar la concentración económica de los agentes económicos que en ella participan.³¹

I.2.3. Guatemala

En Guatemala no existe una legislación específica de competencia o antimonopolio. Un proyecto de Ley está en proceso de discusión y análisis en la Comisión de Economía y del Consumidor del Congreso. La constitución política guatemalteca

²⁹ M Loc. Cit. Adicionalmente Párrafos 97 al 100.

³⁰ Loc. Cit.

³¹ Loc. Cit.

favorece la libertad de comercio y obliga al Estado a impedir las prácticas que conlleven a una concentración de bienes. Asimismo, en el artículo 119 se refiere a la protección del consumidor y más adelante, en el 130, prohíbe los monopolios y los privilegios. Adicionalmente, se cuenta con un Código de Comercio, un Código Penal y una Ley de Protección al Consumidor. La prohibición de monopolios, cárteles y otras formas de monopolio están contempladas en el Código Penal y el tratamiento de fusiones, prohibición de monopolios y actos desleales están previstos en el Código de Comercio.

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

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

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

En 1991 se inició el proceso de privatización y reforma económica en Guatemala, orientado a programas de desmonopolización que pretendían aportar mayor eficiencia a los mercados, atraer mayores flujos de inversión extranjera y financiar inversiones sociales en los sectores de salud y educación. En 1993 comenzó un proceso selectivo de venta de activos estatales de baja utilización y rendimiento con objeto de financiar programas de interés social y en 1998 concluyó la parte más importante del proceso con el programa de desincorporación de activos y privatización. Se privatizaron la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA) y las empresas distribuidoras del Instituto Nacional de Electrificación (INDE) y Telecomunicaciones de Guatemala (TELGUA). Asimismo, se completó el contrato administrativo con la empresa de correos y el de usufructo con la de ferrocarriles. Como parte del programa de modernización y en seguimiento de la política de desincorporación, desconcentración y desregulación, se emprendieron reformas de los servicios públicos de telecomunicaciones, electricidad, aeropuertos, puertos y ferrocarriles y se implementaron cambios en el marco legal e institucional mediante la creación de entes reguladores y la desincorporación de activos a través de su venta, concesiones, contratos de uso y administrativos.

En materia de telecomunicaciones, en 1996 se inició el proceso de reforma del sector con el fin de volverlo más eficiente y elevar la calidad y cobertura de los servicios. La reforma consistió en la promulgación de la Ley general de telecomunicaciones³² como instrumento jurídico por excelencia, la desincorporación de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL); la instauración de la superintendencia de comunicaciones (SIT) como el ente regulador y de supervisión; la creación y desarrollo del Fondo para el Desarrollo de la Telefonía (FONDETEL); el establecimiento de un nuevo esquema tarifario y la adopción de mecanismos de mercado como las subastas de frecuencias del espectro radioeléctrico.

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

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

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

La Ley general de electricidad de 1996 contiene los elementos básicos para asegurar

³² El artículo I de la Ley general de telecomunicaciones establece que su objeto es "...apoyar y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, fomentar la competencia entre los distintos oferentes, del servicio de telecomunicaciones, estimular las inversiones en el sector, proteger los derechos de los usuarios y de las empresas proveedoras de servicios y apoyar el uso racional del espectro radioeléctrico...". Asimismo, se destaca que el elemento central de esta Ley se asocia con la libertad de competencia y con la creación de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT). Adicionalmente, la Ley incorpora enunciados sobre el libre establecimiento de los precios y el uso de las subastas para el espectro radioeléctrico.

la libre generación, transmisión y distribución de electricidad, a la vez que crea la Comisión Nacional de Energía como el ente regulador. Asimismo, se genera el Mercado Mayorista (MM) y se establece que diferentes empresas se encarguen de la generación, la transmisión y la distribución.

Así, el Ministerio de Energía y Minas, la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) y el Mercado Mayorista conforman la estructura institucional del sector energía. El Ministerio de Energía y Minas desarrolla funciones normativas y de planificación; la CNEE fiscaliza el marco regulatorio y, al mismo tiempo, define normas técnicas y establece tarifas. Una deficiencia de este esquema se encuentra en el hecho de que el regulador reporta directamente al Ministerio de Energía, con lo cual el poder y la independencia en el accionar del regulador es débil, en un contexto en el que la participación del Estado en la generación continúa siendo elevada. La Ley establece que los proyectos de generación, transmisión y distribución sean llevados a cabo por cualquier entidad privada (excepto en el caso que involucren recursos fiscales). Asimismo, establece el MM, el cual es en un mercado spot que define las bases para la fijación de los precios y las tarifas reguladas.

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

Los cuadros 8 y 9 presentan la inversión y la regulación en el mercado eléctrico.

Cuadro 8			Cuadro 9	
Guatemala : Inversiones en el mercado eléctrico			Guatemala: Regulación en el mercado eléctrico	
	1992-2002		Guatemala	
	En Mill de US\$	Part	Autoridad regulatoria	Sectorial
Productores			Independencia del regulador	No
Independientes	700	49.9	Pass through de costos de generación a usuarios	Promedio de las compras por contrato y spot.
Transmisión	81	5.8		Pronósticos anuales se ajustan cuatrimest.
Distribución Privada	621	44.3	Rebalanceo de tarifas	No, se mantiene subsidios
EGAS	520	83.7		
DEORSA-DEOCSA	101	16.3	Libre entrada	
	1402		Generación	Si
			Numero de Cías	
			Generación	4

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

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

En general, en todo el segmento de producción se observa la participación de un número importante de agentes, lo que favorece la competencia; sin embargo, es relevante prestar atención a los contratos de compraventa de energía (PPA), que no cuentan con las condiciones para participar en el MM, por lo que se elevan los costos en el mercado regulado que se financian con mayores niveles de subsidios. Es decir, se deben analizar los términos bajo los cuales se negocian.³³

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

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

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

Lo más importante de la Ley de comercialización de hidrocarburos es que fija las

³³ El MM opera con tres mecanismos básicos para la compraventa de electricidad: el Mercado a Término (MT) en el que se establecen contratos libremente pactados entre agentes o grandes usuarios; el Mercado de Oportunidad (MO) o mercado spot, para las transacciones de oportunidad de energía, con precios establecidos en forma horaria; y el Mercado de Desvíos de Potencia (MDP) para las transacciones de oportunidad de potencia, con un precio establecido mensualmente por el AMM.

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

1.2.4. Honduras

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

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

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

Existen otras Leyes que han coadyuvado a mejorar las condiciones de competencia de los mercados de especial interés para los inversionistas extranjeros. Por ejemplo,

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

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

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

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

posición de que el sector de las telecomunicaciones debe ser la encargada de promover la competencia y sancionar las violaciones a la Ley por ser ellos lo que conocen el mercado.

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

La política que ha adoptado el Gobierno hacia el sector energético es más conservadora que la desarrollada en El Salvador y Guatemala y más abierta que en el caso de Costa Rica. El sector público participa con 56.2% de la generación de la energía eléctrica y el resto lo provee el sector privado. En los cuadros 10 y 11 se muestran algunos datos que caracterizan la regulación del mercado eléctrico en Honduras.

Cuadro 10		Cuadro 11	
Estructura de propiedad en el mercado eléctrico		Regulación en el mercado eléctrico	
Año 2000		Atributos	
Honduras			
% de Part. Privada			
Generación	60	Autoridad regulatoria	Sectorial
Transmisión	0	Independencia del regulador	No
Distribución	0	Pass through de costos de generación a usuarios	Costo marginal de largo plazo
C3*		Rebalanceo de tarifas	No, se mantiene subsidios
Generación	90	Libre entrada	
Transmisión	100	Generación	Si
Distribución	100	Numero de Cías	
* Participación de mercado de Las tres principales empresas		Generación	4 + Importaciones

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

En materia de hidrocarburos, Honduras no cuenta con una refinería propia, por lo cual debe importar la totalidad de ese producto. Los precios de los combustibles líquidos están completamente regulados en todas sus etapas de elaboración y la autoridad pertinente fija los precios a los importadores con base en una fórmula de paridad de importación. Se ha argumentado³⁴ que la situación de este mercado altamente regulado podría cambiar en Honduras si se aprueba la Ley de Comercialización de Hidrocarburos, en la que se elimina el control de precios y se establece un régimen de libertad que generaría espacio para un mercado competitivo. Dentro de esta misma Ley se contemplan aspectos relativos a la competencia. En efecto, el artículo 10 obliga a los proveedores a ofrecer sus productos sin discriminación y también prohíbe los cárteles, las prácticas monopolísticas o de oligopolios, la concertación de precios, el acaparamiento y otras acciones que limiten la competencia.

1.2.5. Nicaragua

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

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

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

Nicaragua cuenta con Leyes sectoriales para los mercados de energía eléctrica, telecomunicaciones, hidrocarburos y mercados financieros. Algunas de las Leyes más importantes en esta materia son: la Ley de creación de la superintendencia de bancos y de otras instituciones financieras (No 125 del 10 de abril de 1991); la Ley general de telecomunicaciones y servicios postales (No 200 del 18 de agosto de

³⁴ Políticas de competencia y desregulación en el Istmo Centroamericano. (proyecto BID/FOMIN/CEPAL, 2001).

1995); la Ley de suministro de hidrocarburos y el capítulo VI sobre promoción de la competencia (No 277/6 de febrero de 1998); la Ley de la industria eléctrica (No 272 del 23 de abril de 1998) y la Ley de reforma a la Ley orgánica del Instituto Nicaragüense de Energía (INE) (No 271 del 1 de abril de 1998).

En materia institucional, se han logrado avances en los organismos de supervisión y regulación de las empresas estatales privatizadas. En 1998, se creó la Dirección General de Competencia y Transparencia de Mercados con el objetivo de promover la libre competencia, la eficacia y defender los derechos del consumidor en todos los mercados internos de bienes y servicios. Adicionalmente, cumple funciones de organización, dirección y supervisión de los sistemas nacionales de normalización y metrología y se compone de cuatro direcciones: la Dirección de Promoción de la Competencia y Desregulación, que desarrolla el marco regulatorio y acciones puntuales de competencia, la Dirección de Defensa del Consumidor, la Dirección de Tecnología, Normalización y Metrología y la Dirección de la Propiedad Intelectual, con actividades en marcas, patentes y derechos de autor.

La función de la Dirección General de Competencia y Transparencia de Mercados es, entre otras, proteger al consumidor, dotándolo de mecanismos de información que mejoren sus decisiones de compra y protejan su bienestar. En el presente, esta Dirección funciona como un cuerpo de asesoramiento técnico y no como una agencia de competencia. Recientemente se han impulsado importantes esfuerzos para reducir trámites innecesarios y promover mejores normativas gubernamentales, con algunos esfuerzos notables en materia de propiedad intelectual. Adicionalmente, se aprobó la ventanilla única para la industria de la construcción y un comité de trabajo para la creación de la ventanilla única de inversiones.

La ausencia de un marco de política de competencia afecta claramente de forma negativa el clima de inversiones y competitividad de Nicaragua, introduciendo incertidumbres políticas y económicas y fracasando en la eliminación de las distorsiones de mercado. Por consiguiente, sería deseable que el Gobierno creara dicho marco a la mayor brevedad.

De acuerdo con los resultados del Informe Nacional sobre Nicaragua, el actual Anteproyecto de Ley de Competencia en Nicaragua presenta las siguientes debilidades: (i) no contempla suficientemente la abogacía de la competencia, siendo por tanto necesario incluir un capítulo especial que indique los principios generales que deberán ser observados para la simplificación de trámites, el análisis económico o costo beneficio de Leyes, reglamentos, etc. y las facultades para promover la desregulación; (ii) establece autorizaciones administrativas previas a aquellas prácticas que restrinjan la rivalidad empresarial que pudieran tener efectos negativos sobre la libre competencia, es sumamente complicado y costoso de administrar por

un organismo de competencia, pues supone el examen de prácticamente cualquier conducta empresarial que las empresas realizan; (iii) el control de las fusiones no se contempla por resultar sumamente costoso y exigente, tanto para las partes involucradas, como para el propio organismo de competencia. Al respecto, no resulta tan claro que el control de fusiones sea adecuado en una economía pequeña como la de Nicaragua, donde la concentración industrial tiende a ser elevada por razones naturales; (iv) no está claro si el ente tendrá autonomía.

Los procesos de privatización de las empresas estatales prestadoras de servicios públicos (energía, hidrocarburos, telecomunicaciones y acueductos y alcantarillados) propiciaron la creación de un marco regulatorio e institucional propio, con objeto de que las entidades privatizadas no pasaran a convertirse de monopolios estatales a monopolios privados.

En el período 1990-1995, 346 compañías de las 351 administradas por el holding estatal CORNAP (Corporación Nacional del Sector Público) fueron objeto de privatización o liquidadas. El proceso de privatización, en el que se registran atrasos, aún no ha terminado. En este contexto, el avance de las reformas estructurales ha sido más lento y en el proceso de privatización surgieron serias dificultades determinadas por diferentes complicaciones legales o administrativas.

En el sector de telecomunicaciones, el proceso de privatización de la compañía ENITEL prestadora de los servicios telefónicos en Nicaragua iniciado en la década de los 90 ha sido lento y han surgido serias dificultades determinadas por diferentes complicaciones legales o administrativas. Un grupo sueco en principio compró el 40% de las acciones de ENITEL y ha enfrentado problemas legales. En el año 1995 se crea el Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR) con el objeto de separar las funciones regulatorias de las funciones de operación concentradas en ENITEL.

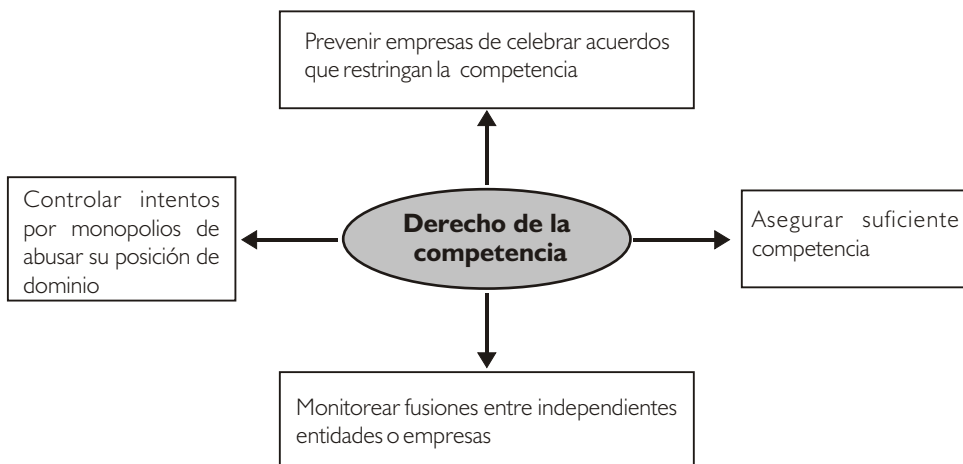
La falta de un marco único que regule la competencia ha sido sustituido en parte con disposiciones sectoriales que no alcanzan a ser un buen sustituto de una Ley de Competencia, tales como la Ley de Creación de la Superintendencia de Bancos y de otras Instituciones Financieras, Ley General de Telecomunicaciones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

1.3. Necesidad de la implementación de una Ley y Política de competencia ante la presencia de prácticas presumiblemente anticompetitivas en los sectores no regulados.

No existe un único modelo de política de competencia que traiga consigo una única Ley de competencia. Pese a ello, la literatura sobre derecho de la competencia ha considerado la existencia de aspectos básicos que todo sistema debe contener y que incluyen las siguientes: (i) provisiones para prevenir las empresas de celebrar

acuerdos que restrinjan la competencia, (ii) mecanismos de control de abuso de posición dominante de parte de empresas monopolísticas con poder de mercado, (iii) instrumentos que aseguren que exista competencia entre las empresas, (iv) revisión de fusiones y adquisiciones entre empresas independientes que establezcan concentraciones en el mercado o disminuyan la competitividad existente.³⁵ El gráfico No.3 resume el enfoque descrito el cual podría servir de referencia a los países centroamericanos que no cuentan con regímenes de competencia y examinan actualmente el sistema que deben adoptar.

GRAFICO 3



En un intento de conocer la estructura actual de los mercados centroamericanos, de acuerdo con un estudio de la CEPAL³⁶ se identificaron tres sectores productivos cuyos mercados presentan evidentes distorsiones: el azúcar, el cemento y los fertilizantes. Dichos sectores están estrechamente vinculados con el mercado internacional ya que tienen una fuerte incidencia prácticamente en todos los consumidores de los países del Istmo y cuyas características representan un gran desafío para la política de competencia.

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

³⁵ Véase: (i) WHISH, Richard. Competition Law (Butterworths, 2001). Página 15. (ii) FUENTE, Carmen. Competition Policy in Latin America. (Inter-American Development Bank, 2001). Páginas 18.

³⁶ Véase CEPAL (México) Claudia Achatan y Marcos Avalos. Condiciones de competencia en el contexto internacional: cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica

En virtud de que, a la fecha del presente Informe, la mayoría de los países centroamericanos están en proceso de adopción/discusión de sus leyes de Defensa de la Competencia, se han detectado algunas prácticas comerciales que de existir dicha Ley y la autoridad de competencia podrían ser tratadas como anticompetitivas y eventualmente sancionadas por ésta. Este tipo de prácticas en general tienen efectos perjudiciales sobre los consumidores y sobre las empresas que en muchos casos tienen que pagar por sus insumos precios superiores a los competitivos.

Es así que, en el intento de realizar un análisis de las implicaciones que tendría una Ley de Competencia en caso de El Salvador,³⁷ Guatemala, Honduras y Nicaragua, se procedieron a examinar determinados aspectos claves en la verificación de las conductas presumiblemente anticompetitivas.

Dado que tales prácticas no podrían ser ilegales, ergo, anticompetitivas, se hace necesario analizar algunos indicios que podrían ser relevantes para el examen legal y/o económico de ciertas conductas. Algunos supuestos no corroborados por las misiones exploratorias realizadas en los países mencionados, deberán ser catalogados como simples indicios, o eventualmente supuestos de hecho.³⁸

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

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

Como se puede percibir del cuadro No. 12, los obstáculos enfrentados de parte del sector productivo y empresarial para implementar la Ley de Competencia principalmente radican en que los agentes económicos carecen de una cultura de

³⁷ Cfr. Apartado I.3.1. El Salvador, en cuanto a referido a la nueva legislación sobre competencia en El Salvador

³⁸ Es importante tener en cuenta la diferencia entre supuestos de hecho y/o indicios y los llamados factores pertinentes para la evaluación si ciertas conductas vulnera el proceso de la competencia. (Posición de mercado, posición de mercado de los competidores, posición del mercado del comprador, barreras a la entrada, madurez del mercado, nivel de comercio, naturaleza del producto, otros factores).

Cuadro No 12 Posibles implicacionesimplicaciones de una Ley y Política de Competencia en países que no cuentan con estos regímenes				
Temas de discusión/ Países:	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Política de Competencia y su vínculo con la Política Industrial y otros objetivos de Desarrollo.	Conocer el contenido de la nueva Ley y aquellos que estén operando actualmente al margen de la misma. Requieren un tiempo prudencial para adaptar sus prácticas comerciales.	Disyuntiva entre diseñar una política de competencia que solamente incluya Abogacía de la Competencia o contar con una Ley Marco.	Cultura de la competencia Cambio en la tradición de ejercer las actividades económicas.	Beneficios, oportunidades de la Ley de competencia. Posibles efectos negativos en los sectores productivos, por falta de cultura de competencia. Ampliación de los planes y proyectos de fortalecimiento y desarrollo industrial, orientados a la innovación y desarrollo tecnológico, acorde con las políticas de comercio exterior y las empresas de los TLCs. Acelerar el proceso de mejora Regulatoria y simplificación administrativa. Impulsar el clima de negocios y mejora de la competitividad empresarial.
Obstáculos que enfrentaría el sector productivo y empresarial.	Escasez de recursos humanos calificados en el tema de la competencia. Necesidad de aprender a competir en un mercado donde desaparecen privilegios Desconocimiento/o de cual será el papel del Estado.	Desconocimiento del alcance de la posible Ley de Competencia y las infracciones a ser sancionadas Escasez de especialistas en materia legal o económica Oposición de parte de los mercados "cartelizados".	Falta de una adecuada cultura de la competencia. Falta de recursos humanos calificados. Rechazo de determinados sectores tradicionales a una Ley que ponga en riesgo su estabilidad empresarial.	Dada la costumbre persistente actualmente, en ciertos sectores industriales, la negativa de empresas a enfrentar un proceso de "descartelización", y de no implementación de otras prácticas monopolísticas. Falta de una cultura de competencia. Duda sobre la nueva estructura institucional que liderará el tema.
Costos e implicaciones de una posible Ley.	Consecuencias de tipo legal ³⁹ o repercusiones políticas ⁴⁰ o que la Ley de competencia sea utilizada como un instrumento más para proteger el mercado interno en contra de la inversión o competencia extranjera.	Imposibilidad de abarcar todo tipo de denuncias por falta de una cultura de competencia. Uso indebido de vías alternativas (acciones de amparo por vía constitucional) que resultan en excesiva carga laboral de las Cortes.	<i>Ibidem</i> caso El Salvador.	Politización de la Ley, sectores opuestos pueden enfatizar la falta de desempleo, o falta de experiencia del sistema judicial, debido a que se puede prestar interpretaciones no correctas de la misma. Al haber cambios forzados en los patrones de conductas monopolísticas hacia la libre competencia, algunas empresas se verán afectadas en sus utilidades, inculcando posibles desempleos Poco interés en cambio en sus conductas actuales. Enfrentamiento entre las Leyes sectoriales de monopolios regulados y la Ley de competencia... esto es, que la Agencia no logre dar respuestas a las expectativas de los sectores, en cuanto a la eficacia de la Política.

Fuente: elaboración propia sobre la base de fuentes primarias proporcionadas por los coordinadores nacionales y consultores de la Fase I del Proyecto (septiembre 2003 - agosto de 2004)

³⁹ Impugnaciones de inconstitucionalidad en contra de la Ley; Impugnación de las resoluciones de la autoridad de competencia, posible hasta la interposición de amparos.

⁴⁰ Politización del tema, que se convierta la Ley de competencia en un instrumento a través del cual el Gobierno de turno persiga a sus opositores.

competencia, en el sentido de conocer cuáles prácticas son objeto de tutela de una Ley de competencia, cuáles infracciones deben ser sancionadas y cómo serán sancionadas. Adicionalmente, debido a que no existe un núcleo de especialistas en economía y derecho, al principio de la implementación de una cultura de la competencia, se espera que exista mucha confusión al respecto. Finalmente, dado que la mayoría de los mercados de la economía está presumiblemente cartelizado, de alguna forma, ello generaría mucha oposición entre la sociedad.

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

1.3.1. El Salvador⁴¹

Luego de varios anteproyectos de Ley de libre competencia, en noviembre de 2004 se aprobó la Ley de Libre Competencia y se prevé el establecimiento de una Superintendencia de Competencia que asumirá las funciones de una agencia de competencia.⁴² Se espera que ello traerá consigo, entre otros, incentivos para la inversión nacional y extranjera, una mejora del clima de negocios y una mayor eficiencia del aparato productivo en su conjunto.

De acuerdo a la misión exploratoria realizada a El Salvador como parte del proyecto al que se refiere este Informe, se pudo apreciar que, ciertas instituciones que tienen directa o indirecta relación con las políticas de competencia fueron creadas con fines específicos, sin ningún planteamiento estratégico para prevenir los indicios de prácticas anticompetitivas que se presentan en el cuadro No. 13.⁴³

⁴¹ Debido a la reciente legislación sobre Competencia, el impacto de proceso de la implementación de la misma será se espera pueda ser analizado su impacto con con el transcurrir del tiempo.

⁴² Ramos, Carlos. La Prensa Gráfica. Fuente visitada el 29 de noviembre de 2004 en www.laprensagrafica.com/nacion/54758.asp

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

Mercado	Cuadro No 13 El Salvador : Indicios que constituirían prácticas anticompetitivas
Azúcar	Acuerdos de fijación de precios entre productores. Distribución de territorios entre productores. Integración vertical en la comercialización y distribución de azúcar.
Cerveza	Acuerdo regional de producción de cerveza. Acuerdo regional de distribución de cerveza. Integración vertical en la distribución de cerveza.
Cemento	Abuso de posición de dominio por parte del único agente en el mercado.
Combustibles líquidos	Fijación de precios entre empresas importadoras.
Comercio de Pequeña y Mediana Empresa	Precios predatorios entre competidores para sacar a sus rivales del mercado. Publicidad engañosa. Condiciones de compra y venta de materia prima. Fijación de cuotas para la venta de producto. Fijación de precios entre proveedores y distribuidoras

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

Del cuadro No. 13 se desprende que en el mercado del cemento, existen denuncias de abuso de posición de dominio por parte de este agente económico, las cuales no han sido corroboradas por falta de una regulación efectiva en el área de la competencia. Por ejemplo, el precio del quintal de cemento en El Salvador es de los más caros de la región; tiene una capacidad de producción entre 1.1 y 1.2 millones de toneladas métricas anuales y su importancia económica se desprende del hecho de que la producción de cemento representa alrededor del 1.0% del PIB en los últimos años.

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

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

En el mercado de los combustibles líquidos existen cuatro importadores, de los cuales tres son compañías multinacionales (Esso, Shell y Texaco) y una nacional (Puma). La práctica monopólica denunciada, no corroborada, es la fijación de precios entre empresas competidoras. No obstante ser supervisado por el Ministerio de

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

Economía (Dirección de Hidrocarburos y Minas), la Ley no le otorga al ente centralizado facultades para sancionar conductas anticompetitivas. Cabe agregar que los comerciantes pertenecientes al sector de la pequeña y mediana empresa (MIPYME) se quejan de que sus actividades son objeto de abuso de dominio por parte de otros agentes económicos, que fijan precios, imponen cuotas, condicionan ventas e imponen precios predatorios.

Por lo expuesto, durante la misión exploratoria se destacó existe la necesidad de que estas prácticas, de ser verificadas como anticompetitivas, sean plenamente eliminadas del mercado a través de una política de competencia, basada en un marco regulatorio que prohíba las prácticas comerciales restrictivas y los abusos de posición de dominio. Durante la misión exploratoria a El Salvador se pudo constatar que existe concertación por parte de los distintos actores de la sociedad salvadoreña, en cuanto a la necesidad de contar con una Ley de libre de competencia antes que finalizara el mandato del gobierno pasado. En junio de 2004, el nuevo gobierno instauró una Comisión Presidencial para la Defensoría del Consumidor, hecho que demuestra el compromiso del actual gobierno y se espera que la nueva Ley de Competencia en El Salvador sea una realidad próximamente en hacer frente a la problemática del Consumidor.⁴⁶ No obstante, se tiene constancia que no basta con la voluntad política consensuada para el éxito de la implementación de políticas de competencia. Existe la necesidad de fortalecer ciertos aspectos vinculado a la falta de experiencia local de métodos de investigación de estructuras y comportamientos de mercados y también como resultado de la falta de experiencia de los entes reguladores en materia de competencia.⁴⁷

En cuanto a la necesidad de contar con herramientas legales para el control de conductas. Por ejemplo, muchas conductas surgen de iniciativas legales que creyendo fomentar la actividad económica, a la larga se han convertido por sí mismas en obstáculos al funcionamiento eficiente de los mercados. Entre estas restricciones legales se encuentran aquellas que conceden incentivos que no se justifican, Leyes que regulan el funcionamiento de mercados que con el tiempo se han ido transformando y cuya regulación ya no es necesaria, Leyes que innecesariamente fomentan la práctica monopolística, creando barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores a los mercados. La desregulación incompleta necesita un programa reforzado de abogacía de la competencia que someta a un examen completo la normativa legal en materia de mercados, que establezca la remoción de privilegios económicos y aquellas normas que permiten el funcionamiento de mercados monopolizados.⁴⁸

⁴⁶ Véase *Infra* página 75

⁴⁷ Véase MUADI, Gabriel Arturo. EL SALVADOR. Op. Cit. Párrafo I 15.

⁴⁸ Véase MUADI, Gabriel Arturo. EL SALVADOR. Op. Cit. Párrafos I 16 y siguientes.

1.3.2. Guatemala

En Guatemala se discute actualmente el anteproyecto de Ley de la competencia. En tal sentido, a partir de la identificación de prácticas anticompetitivas descritas en el cuadro No 14, se reconoce la necesidad de una Ley de competencia capaz de tramitar y sancionar las supuestas conductas descritas a continuación.

Mercado	Cuadro No. 14 Guatemala: Indicios que constituirían prácticas anticompetitivas (2002-2003)
Cerveza	Hasta septiembre de 2003, existía una sola empresa que estaba integrada verticalmente. La cervecera tiene 8 marcas nacionales y 4 marcas importadas. Se calcula que el mercado de cerveza vale más de US\$400.0 millones al año, es decir el 1.7% del PIB. Sin embargo, en septiembre de 2003 entró una nueva productora de cerveza al mercado nacional, con una capacidad de producción de 1.1 millones de hectolitros al año. La cervecera entrante tiene una sola marca y no está distribuyendo cerveza importada. La cervecera incumbente ha renovado su planta de producción para llevarla a una capacidad de 3.0 millones de hectolitros por año. Una tercera cervecera está por entrar al mercado, con producción de una marca nacional y distribución de una marca extranjera. Antes de la entrada de las cerveceras nuevas, la cervecera incumbente controlaba el 95% del mercado.
Cemento	Existe una sola empresa productora de cemento, en 1999 produjo 1.9 millones de toneladas métricas. Existe una empresa importadora de cemento de México. La producción de cemento representa un estimado de 1.1% del PIB para el 2002. Actualmente existe una sola planta productora de cemento, pero pronto entrará en operaciones una cementera entrante con una capacidad para producir 13 millones de quintales de cemento, aproximadamente 0.7 Millones de toneladas métricas; la capacidad de la cementera incumbente es de aproximadamente 3.2 millones de toneladas métricas al año.
Azúcar	La distribución de azúcar en el mercado interno, se realiza por medio de una empresa distribuidora, la cual fija el precio y los lugares de distribución al por mayor. Esta empresa concentra la producción de 17 ingenios los cuales utilizan 4 marcas para su comercialización...
Mercado de frijol	Existe una alta concentración del mercado de frijol enlatado, una empresa concentra más del 75% del mercado

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

Tal como se desprende del cuadro No 14, tanto en el mercado de la cerveza como en el caso del cemento, se puede identificar la presencia de prácticas monopolísticas absolutas entendiéndose éstas como las que serían sancionadas de pleno derecho en el supuesto en que exista una Ley de Competencia en el país. De igual manera, en el año 2002 se identificaron prácticas monopolísticas relativas en la distribución del azúcar en el cual existe una sola empresa distribuidora que fija el precio y concentra la producción de 17 ingenios azucareros. Asimismo, se puede apreciar que el mercado del frijol está altamente concentrado (un sola empresa abarca el 75 % del mercado).

1.3.3. Honduras

En Honduras, las instituciones que tienen directa o indirecta relación con las políticas de competencia, no tienen experiencia ni los medios técnicos legales para promover y defender la competencia en el mercado y en los sectores regulados.⁴⁹

⁴⁹ Véase MUADI, Gabriel Arturo. HONDURAS. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 24 Noviembre 2003. Párrafo 118.

Mercado	Cuadro No. 15 HONDURAS : Indicios que constituirían prácticas anticompetitivas (1999-2003)
Azúcar	Acuerdos de fijación de precios entre productores. Distribución de territorios entre productores. Integración vertical en la comercialización y distribución de azúcar.
Cerveza	Acuerdo regional de producción de cerveza. Acuerdo regional de distribución de cerveza. Integración vertical en la distribución de cerveza.
Hidrocarburos	Fijación de precios entre empresas importadoras.
Cemento	Abusos de posición de dominio.

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

En el mercado del azúcar, por ejemplo, se consolidó la información que el representante de la Asociación Nacional de Azucareros de Honduras manifestó que efectivamente los 17 ingenios azucareros están organizados para poder competir a nivel internacional y tener un mejor acceso al mercado estadounidense, principal destino de las exportaciones del país. Para poder ser competitivos los productores nacionales y regionales de azúcar tienen un pacto expreso de no exportar azúcar a los países vecinos y así mantener su posición de dominio en sus mercados respectivamente.

En el mercado del azúcar existen barreras de entrada, como lo son la comercialización y la distribución del producto. Los 17 ingenios que operan en el país distribuyen y comercializan sus productos a través de la misma empresa distribuidora, lo cual tiene una incidencia en la determinación del precio a nivel nacional, así como sobre las cuotas de producción.⁵⁰

En este mismo mercado existe otra barrera de entrada que establece límites al acceso al mercado internacional con precios rentables. En efecto, en virtud del oferta a nivel mundial, para poder ingresar se necesita lograr ingresar a las cuotas que asigna Estados Unidos a los azucareros a nivel regional.⁵¹

En el mercado de combustibles líquidos en Honduras hay cinco importadores entre nacionales, multinacionales y grandes y pequeñas locales. En este mercado existen acusaciones no corroboradas de acuerdos de fijación de precios entre empresas competidoras, debido a que el 50% de la importación de hidrocarburos al país los consume el sector industrial y el otro 50% lo consumen las estaciones de servicio.

⁵⁰ Véase Anexo 5: "Cuadro de identificación de las Prácticas anticompetitivas en los mercados no regulados". En: MUADI, Gabriel Arturo. HONDURAS Op. Cit. Página 34

⁵¹ Loc. Cit.

Dentro de las barreras que existen a la entrada, el obstáculo más importante para entrar a este mercado es la inversión requerida para poder participar en él. También el tamaño de mercado impide que se perciban los beneficios de las economías de escala. Actualmente se está trabajando en el anteproyecto de la Ley de Hidrocarburos, a través del cual se cambiarán las reglas del mercado, orientándolas a promover la libertad de fijación de precios por las fuerzas del mercado y a eliminar el monopolio en el transporte de combustibles que gozan las empresas hondureñas al igual que las estaciones de servicio.⁵²

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

Adicionalmente existen otros obstáculos como una política de competencia. Por ejemplo la falta de experiencia de las instituciones como resultado de la tradición económica del país y la falta de una cultura de la competencia. La regulación vigente en Honduras no reconoce la competencia como el bien jurídico tutelado, entre otras.⁵³

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

1.3.4. Nicaragua

En general, el análisis de las industrias nicaragüenses muestra una alta concentración en el crecimiento económico. Es preocupante la posición de dominio de algunas empresas por cuanto generan conductas anticompetitivas y abusos del poder de mercado. No obstante, lo más importante es la presión sobre el Gobierno para que introduzca medidas proteccionistas y que regule el sector empresarial y las industrias. En el cuadro No. 16 se pueden apreciar los principales indicios para llegar a tales aseveraciones.

⁵² Loc. Cit.

⁵³ Véase MUADI, Gabriel Arturo. HONDURAS. Op. Cit. Párrafo 119.

Mercado	Cuadro No. 16 NICARAGUA Indicios que constituirían prácticas anticompetitivas (1999-2003)
Harina	Acuerdos de fijación de precios entre competidores Existencia de cuotas de producción.
Aceite	Acuerdos de fijación de precios entre competidores Cuotas de producción
Azúcar	Acuerdos de fijación de precios entre competidores Cuotas de producción.
Bebidas	Acuerdos de fijación de precios entre competidores Cuotas de producción (representa 3.2 % PIB). Acuerdos verticales Acuerdos de distribución exclusiva

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

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

Utilizando otras fuentes disponibles,⁵⁴ se ha precisado sobre la base de cuatro industrias piloto lácteos, transporte de carga, pesca y bebidas - que existen una serie de elementos que restringen la capacidad de las empresas para competir. A esta conclusión se pudo arribar tomando en consideración factores como el consumo doméstico, las exportaciones y el empleo. Los elementos identificados en tal estudio comprenden desde políticas gubernamentales como posibles conductas restrictivas realizadas por el sector privado.

En cada sector se evidenciaron problemas de competencia. Por ejemplo en el sector de productos lácteos, existen acusaciones no corroboradas de acuerdos de fijación de precios entre empresas competidoras para la leche fluida y la leche en polvo. Asimismo, la protección temporal a través de aranceles de importación elevados, demandas de protección y el apoyo adicional por parte de los productores obstaculizan la competencia. En el sector de transporte de carga, los países de la región se quejan de conductas discriminatorias de parte de operadores

⁵⁴ Véase Foreign Investment Advisory Service (FIAS) Un servicio conjunto de la Corporación Financiera Internacional y el Banco Mundial. Nicaragua. Competitividad, atracción de inversiones extranjeras directas y el rol de la política de competencia. Mayo, 2003

nicaragüenses. Asimismo, existe descontento ante posibles medidas proteccionistas en el Anteproyecto de Ley de Transporte que actualmente está en discusión parlamentaria.

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

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

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

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

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

1.4. Necesidad de fortalecimiento legal e institucional de la autoridad de competencia en Costa Rica.⁵⁵

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

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

Para lograr este objetivo la Ley establece básicamente cinco campos de acción:

- a. Desregulación Económica
- b. Regulación de Precios en Casos de Excepción
- c. Legislación Antimonopolios
- d. Competencia Desleal; y
- e. Protección al Consumidor.

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

Específicamente en el caso de la Comisión para Promover la Competencia su labor se puede dividir en dos partes, su actividad de promoción y su actividad de protección (investigación). En términos generales, se puede señalar que desde sus inicios la Comisión para Promover la Competencia se ha dedicado a promover una cultura de competencia en el país. Lo anterior mediante la divulgación de la Ley de Promoción de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. La Comisión ha realizado durante sus años de existencia una serie de actividades de capacitación y difusión con el propósito de informar a los agentes económicos e instituciones públicas sobre los alcances de las normas antimonopolio en el país. Asimismo, ha emitido una serie de publicaciones, tales como guías, glosarios y boletines con el objeto de guiar e informar a los empresarios. Actualmente, la Comisión emite un boletín mensual que informa al público en general sobre sus decisiones en los

⁵⁵ Textos enviados por Pamela Sittenfeld (COPROCOM) y Diego Petrecolla, este último durante su misión exploratoria en Costa Rica. Noviembre, 2003.

distintos casos. Por otra parte, también se ha dado a la tarea de emitir más de 150 opiniones en materia de competencia y libre concurrencia respecto de Leyes, decretos, proyectos y demás actos administrativos, así como sobre determinadas conductas de los agentes con el propósito de prevenir la comisión de prácticas monopolísticas y concentraciones prohibidas.

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

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

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

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

Es decir, ha habido un cambio en los últimos años respecto al tratamiento de los casos. En primer lugar, actualmente la prioridad son los mercados concentrados. Por lo tanto, ha habido un aumento de casos por prácticas verticales. En segundo lugar, la Comisión para Promover la Competencia se ha convertido en un ente mucho más activo en cuanto a la investigación de prácticas anticompetitivas, con el

propósito de desincentivar efectivamente la realización de éstas por parte de los agentes económicos. Sin embargo, esto no significa que ha dejado, ni que debe dejar de promover la cultura de competencia. Simplemente, actualmente la promoción se orienta principalmente hacia ciertos grupos de interés. En el tema de fusiones, actualmente está redactando un reglamento que le permita ser más activo en esta área. Fundamentalmente, éste pretende instaurar el mecanismo de la notificación previa.

1.4.1. Aspectos de contenido

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

En relación con las prácticas monopolísticas absolutas⁵⁶ la Ley en su artículo 11 las define como los actos, contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de las siguientes situaciones: (i) Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de compra o venta al que son ofrecidos o demandados los bienes o servicios en los mercados o intercambiar información con el mismo objeto. (ii) Establecer la obligación de producir, procesar, distribuir o comercializar solo una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, un volumen o una frecuencia restringidos o limitados de servicios. (iii) Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado de bienes o servicios, actual o futuro mediante la clientela, los proveedores y los tiempos o los espacios determinados o determinables. (iv) Establecer, concertar o coordinar las ofertas o la abstención en las licitaciones, los concursos, los remates o las subastas públicas.

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

Por otro lado, las prácticas monopolísticas relativas⁵⁷ también pueden tener efectos

⁵⁶ Prácticas monopolísticas absolutas: consisten en acuerdos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, que restringen la competencia. Es decir, son de carácter horizontal ya que se dan en un mismo nivel de la cadena de producción o comercialización de bienes y servicios.

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

Las conductas que establece el artículo 12 son las siguientes: (i) La fijación, la imposición o el establecimiento de la distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón del sujeto, la situación geográfica o por periodos de tiempo determinados, incluyendo la división, la distribución o la asignación de clientes o proveedores, entre agentes económicos que no sean competidores entre sí.(ii) La imposición de precio o las demás condiciones que debe observar un distribuidor o proveedor, al vender o distribuir bienes o prestar servicios. (iii) La venta o la transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional, normalmente distinto o distinguible o sobre la reciprocidad. (iv) La venta o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender ni proporcionar los bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros.(v) La concertación entre varios agentes económicos o la invitación para que ejerzan presión contra algún cliente o proveedor, con el propósito de disuadirlo de una conducta determinada, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido específico. (vi) La producción o la comercialización de bienes y servicio a precios inferiores a su valor normal.(vii) En general, todo acto deliberado que induzca a la salida de competidores del mercado o evite su entrada.

En cuanto a las concentraciones se refiere, las mismas se entienden como fusión, la adquisición del control o cualquier otro acto en virtud del cual se concentren las sociedades, las asociaciones, las acciones, el capital, los fideicomisos o los activos en general, que se realicen entre competidores, proveedores, clientes y otros agentes económicos, con el objeto o efecto de disminuir, dañar o impedir la competencia o la libre concurrencia, respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados. Las concentraciones se pueden clasificar en: (i) Verticales: se define como aquella concentración en la que los agentes económicos que intervienen forman parte de las diferentes etapas del proceso productivo desde la fabricación de la materia prima, elaboración, comercialización y distribución. (ii) Horizontales: este tipo de concentración se da cuando los agentes económicos a concentrarse están

⁵⁷ **Prácticas monopolísticas relativas:** actos, contratos, convenios, arreglos o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser el desplazamiento indebido de otros agentes del mercado, el impedimento sustancial de su acceso o el establecimiento de ventajas exclusivas a favor de una o varias personas. Estas prácticas se realizan normalmente entre empresas que operan en diferentes niveles del mercado o fases del proceso productivo, de tal forma que obstaculizan o impiden el proceso de competencia y libre concurrencia en tales niveles. Por tal motivo, son también denominadas de carácter vertical.

situados en el mismo nivel de producción o comercialización.(iii) Concentración por conglomerados: se define como aquella concentración en la que las empresas que se pretenden concentrar participan en diversos mercados que no están relacionados entre sí.

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

1.4.2. Aspectos Institucionales

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

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

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

1.4.3. Evaluación de los procedimientos administrativos iniciados ante COPROCOM

Desde sus comienzos en 1995, COPROCOM ha aplicado penalidades a empresas que han realizado prácticas anticompetitivas tales como acuerdos de fijación de precios, negativa de entrega de información e impedimento a la entrada de nuevos competidores. La cantidad total de casos recibidos desde su creación en el año 1995 hasta el año 2002 se detallan en el cuadro No. 17 que se presenta a continuación:

Cuadro No. 17 Cantidad de casos recibidos por año 1995-2002, COPROCOM

Año	Denuncias	Consultas	Investigaciones de Oficio	Opiniones	Fijaciones de Precios	Licencias	Consultas UTA	Fusiones	Total	% del Total
1995	12	0	2	0	0	0	0	0	14	3,1%
1996	36	3	6	0	0	0	0	1	46	10,2%
1997	62	12	4	0	0	0	0	0	78	17,3%
1998	20	12	20	0	0	0	0	1	53	11,8%
1999	16	26	20	0	0	0	0	1	63	14%
2000	13	32	14	0	0	0	0	0	59	13,1%
2001	17	36	6	12	1	3	1	1	77	17,1%
2002	13	10	5	13	0	2	18	0	61	13,5%
Total	189	131	77	25	1	5	19	4	451	100%
% del Total	41,9%	29%	17,1%	5,5%	0,2%	1,1%	4,2%	0,9%	100%	

Fuente: Archivos COPROCOM y UTA

Como indica el trabajo de Krakowski el bajo número de fusiones tratados durante estos años se explica por la estructura de la Ley, la cual no estipula la notificación previa a la concentración.⁵⁶ En el mismo informe se identifica como positivo el crecimiento de las consultas dado que probablemente refleja la conciencia creciente por parte de los individuos de la existencia de una Ley de defensa de la competencia en aplicación.

Cuadro No. 18 : Clasificación de los casos presentados 1995-2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total	% del Total
Practicas Absolutas	3	8	7	12	10	6	46	15%
Practicas Relativas	3	10	9	0	2	11	35	11%
Concentraciones	0	1	0	1	1	0	3	1%
Desregulación	4	10	1	2	1	12	30	10%
Estudios de Mercado	0	2	1	13	0	2	18	6%
Otros	4	15	60	24	49	28	180	58%
Total	14	46	78	52	63	59	312	100%
% del Total	4%	15%	25%	17%	20%	19%	100%	

Fuente: Archivos COPROCOM y UTA

⁵⁶ Krakowski, M (2001) "Políticas de Competencia en Latinoamérica: Una primera aproximación" Proyecto MIFIC-GTZ, Managua.

A continuación, en el Cuadro No. 19 se presentan la cantidad de casos resueltos por año. En particular durante el año 1998, la cantidad de denuncias por sumarios fue muy elevada debido a que el área de comercio del Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica trasladó varios casos por negativa de las empresas para entregar información.

Cuadro No. 19 : Casos resueltos por COPROCOM por año 1995-2003

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

Fuente: Archivos COPROCOM y UTA

Principales casos presentados

Las acciones más relevantes de la Comisión para la Promoción de la Competencia⁵⁹ han sido realizadas en los mercados de licores, medicamentos, cosméticos, farmacias, estaciones de gasolina, colegios profesionales, telecomunicaciones, electricidad y seguros.

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

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

En cuanto al mercado de cosméticos, se determinó que existían barreras institucionales para la comercialización de productos cosméticos. COPROCOM recomendó a la Administración no exigir autorización del laboratorio fabricante para

⁵⁹ COPROCOM "Competencia Boletín Informativo" Números varios.

la importación, comercialización y distribución de estos productos. Seguidamente se encontró que en el mercado de farmacias, los distribuidores proveían a sus clientes los productos ya marcados con el precio al consumidor. En este aspecto se estimuló en el mercado que las farmacias compitan en precios.

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

Por su parte en el mercado de telecomunicaciones, electricidad y seguros, se recomendó la eliminación de normas o disposiciones que puedan atentar contra el proceso de competencia. En particular en el caso del mercado de seguros un dictamen⁶⁰ reciente de COPROCOM considera que la apertura de dicho mercado debe ser total a la luz de ciertas consideraciones.⁶¹ Además se han realizado estudios sobre los mercados de leche, pollo, cebollas y frijoles donde se identificaron barreras al proceso de competencia y distorsiones. Estas investigaciones han servido para que las autoridades tomasen las medidas pertinentes, tales como la desregulación arancelaria de dichos sectores. Dentro del ámbito de la desregulación económica algunos de los ejemplos de los resultados alcanzados en dicha materia por la Comisión Nacional de Desregulación en conjunto con la COPROCOM han sido: la simplificación de registro e inscripción de agroquímicos, la simplificación de los permisos de funcionamiento, la derogatoria del etiquetado genérico para productos no alimenticios, la derogatoria de reglamentos técnicos obsoletos y la reforma para el reglamento del Registro de Productos Peligrosos.

En materia de "opiniones", COPROCOM ha recibido solicitudes de parte del Ministerio de Comercio Exterior respecto al establecimiento de cuotas de

⁶⁰ Dictamen de la Comisión para Promover la Competencia, Artículo 4 del acta 26-03. Expediente C-008-03

⁶¹ Tales consideraciones fueron las siguientes: (i) La continua disminución de la participación del estado como empresario ha dado acceso a agentes económicos en actividades que eran tradicionalmente monopolios del estado, monopolios que actualmente son de carácter legal sin ningún fundamento en términos económicos y que deben ser eliminados; (ii) el punto anteriormente señalado es plenamente aplicable al mercado de seguros, en donde el monopolio estatal debe ser eliminado para que el consumidor se vea beneficiado; y (iii) deben incentivarse iniciativas tendientes a la eliminación total de este monopolio y todas aquellos monopolios legales que carecen de fundamentación.

importación de productos agropecuarios tales como arroz, frijoles, cacao y maíz blanco aduciendo motivos de desabastecimiento en el mercado local, según las estimaciones de existencia, producción e importación y consumo realizadas por los órganos competentes.

En todas las solicitudes anteriores, COPROCOM ha emitido "opiniones" desfavorables a las declaratorias de desabastecimiento, por cuanto a considerado⁶² que éstas no han modificado el precio al consumidor debido a que la oferta total no ha sobrepasado el consumo nacional, por tanto el consumidor no se ha visto beneficiado de una baja de aranceles. De las cuatro consultas recibidas ante casos de concentraciones, todas las resoluciones emitidas por COPROCOM declararon sin lugar las presunciones de concentración en cada uno de los casos absolviendo de toda responsabilidad y sanción a las empresas denunciadas.

Principales casos sancionados

Se encontraron en el mercado de frijoles, en el sector de transporte terrestre de contenedores, en el mercado de cueros, en la industria del arroz, en el mercado de la carne porcina y, finalmente en el mercado del aceite de la fruta de palma prácticas violatorias de la Ley de competencia.

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

Asimismo, en la violación del artículo 11 inciso c) de la misma Ley, dada la supuesta división de territorio para la compra de frijol a granel por parte de los agentes denunciados.⁶³ Seguidamente, al analizar dichas actas, COPROCOM declaró la existencia de indicios de que en las reuniones de la Cámara, se discutía y opinaba sobre el precio de compra de la materia prima (frijol a granel). En estas reuniones no solamente estaban presentes los Miembros de la Cámara Nacional de Procesadores, sino también funcionarios de otras empresas competidoras. En cuanto a la práctica específica de división de mercados, se determinó que la interpretación de los indicios no se ajustó a la verdad real de los hechos.

Se impusieron medidas sancionatorias por incurrir en la práctica de fijación de precio

⁶² Véase COPROCOM "Guía Informativa de Competencia"

⁶³ El acta de fecha 20 de febrero de 1998 se acordó enviar una nota a cada uno de los Miembros de la Cámara informándoles que a partir del lunes 23 de febrero el nuevo precio de la bolsa de 900 gramos sería de ₡230. (ver folio No. 31) Efectivamente el 23 de febrero se manda la nota 016-CF-1998 (folio No. 46) comunicando entre otras cosas a los Miembros lo siguiente: "esta Cámara en la sesión ordinario numero trece celebrada el 20 de febrero, acordó que ha partir del lunes 23 de febrero de 1998 el nuevo precio para la bolsa de 900 grs. de frijol negro será de 230 colones".

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

En cuanto al sector de transporte terrestre de contenedores,⁶⁴ mediante una investigación de oficio por parte de COPROCOM, se decidió abrir un proceso administrativo ordinario contra varias empresas dedicadas al transporte terrestre de contenedores por el supuesto acuerdo de elevación de las tarifas cobradas por sus servicios, lo que podría traducirse en una practica monopolística absoluta. Las pruebas relevantes fueron basadas en que algunos agentes económicos del sector de transportes publicaron un campo pagado en un medio informativo con el fin de comunicar la fijación de tarifas para los servicios de transporte terrestre de contenedores para el comercio exterior en aras de elevar el precio de venta del servicio de transporte terrestre. Consecuente se impusieron sanciones, esto, es una multa a los agentes económicos que participaron en los actos ilegales por un monto total de 44.261.280.

En diciembre de 1999, se tuvo conocimiento en el mercado de cueros⁶⁵ de la existencia de un supuesto acuerdo, mediante el cual varias empresas curtidoras de cuero fijaron el precio máximo para la compra de un tipo de cuero. Ante la presencia de indicios del presunto acuerdo, COPROCOM procedió a abrir un procedimiento ordinario administrativo, contra estas empresas y sus representantes, por la realización de posibles prácticas monopolísticas absolutas.

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

En el mercado de la carne porcina,⁶⁶ la Unidad Técnica de Apoyo de COPROCOM realizó una investigación de oficio, decidiéndose abrir un procesos administrativo ordinario contra la Cámara Costarricense de Porcicultores y otros ante indicios de un supuesto acuerdo para restringir la oferta de carne de cerdo que pudiera considerarse como una práctica monopolística absoluta que pudiera haber

⁶⁴ Acta de Sesión Ordinaria N° 33-00 de la Comisión para Promover la Competencia, celebrada el 12 de Septiembre del 2000

⁶⁵ Acta de Sesión Ordinaria N° 43-00 de la Comisión para Promover la Competencia, celebrada el 21 de noviembre de del 2000.

⁶⁶ Acta de Sesión Ordinaria N° 36-02 de la Comisión para Promover la Competencia, celebrada el 26 de noviembre de 2002.

violentado la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley No. 7472.

El 18 de septiembre de 2001 se inició una investigación de oficio en el mercado del aceite de la fruta de palma, con el fin de investigar a los agentes relacionados con la compra de fruta de palma y con la comercialización de sus derivados ante la supuesta violación por parte de los mismos del artículo 11 de la LPCDEC.⁶⁷ Las pruebas relevantes se obtuvieron de las actas de las sesiones del Consejo de Administración de Coopeagropal R.L. donde quedó de manifiesto que las empresas del sector habían mantenido reuniones en varias ocasiones, en las cuales uno de los temas tratados fue el precio de la fruta de palma y cuotas del producto.

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

1.4.4. Limitaciones y necesidades identificadas

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

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

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

Necesidad de implementar una cultura de la competencia

Otro obstáculo que tiene que enfrentar la agencia para realizar efectivamente su labor es la falta de cultura en esta materia por parte de algunas instituciones públicas y

⁶⁷ En realidad, se investigó a la empresa más importante del sector y a la Cooperativa Agroindustrial de Productores de Palma Aceitera R.L. (Coopeagropal R.L.) por intercambio de información y un posterior acuerdo en el precio de compra de la fruta de palma. Así como por acuerdos en el precio y volumen de venta de productos derivados de la fruta de palma. Estos actos constituían prácticas monopolísticas absolutas.

agentes económicos. Lo anterior ha dificultado la labor de la Comisión ya que algunas decisiones de otros órganos públicos perjudican la competencia.

Necesidad de modificar el actual régimen legal y regulatorio de COPROCOM

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

Una de las dificultades que ha tenido COPROCOM en la aplicación de la legislación de competencia es que gran parte del ordenamiento jurídico persigue objetivos contrarios. Específicamente, existen normas que prohíben expresamente la aplicación de la legislación de competencia. Uno de los ejemplos más claros en estos momentos, es el de los servicios públicos.

De conformidad con el artículo 9 de la Ley de Promoción de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor⁶⁸ y las Leyes especiales de estos sectores se excluye de la aplicación de la legislación de competencia a los servicios públicos y los monopolios estatales. Sin duda alguna, ésta es una de las mayores limitaciones que enfrenta la Comisión para aplicar la política de competencia de manera uniforme a todos los agentes económicos que de alguna manera participan en el mercado. Como este caso se pueden citar muchas otras regulaciones sectoriales se excluyen a ciertos mercados de la aplicación de la legislación de competencia.⁶⁹

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

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

⁶⁸ "Artículo 9 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor

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

Se exceptúan de la aplicación de la normativa de este capítulo: (I) los agentes prestadores de servicios públicos en virtud de una concesión, en los términos que señalen las Leyes para celebrar las actividades necesarias para prestar esos servicios, de acuerdo con las limitaciones establecidas en la concesión y en regulaciones especiales. (ii) los monopolios del Estado creado de acuerdo con las limitaciones establecidas en la concesión y en regulaciones especiales. (ii) los monopolios del Estado creados por Ley, mientras subsistan por Leyes especiales."

⁶⁹ Ejemplo de lo anterior es el caso de la Ley de la Liga de la Caña de Azúcar No. 7818 del 22 de setiembre de 1998 y la Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del INFOCOOP", No.4179 del 22 de agosto de 1968.

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

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

Necesidad de fortalecer los recursos humanos y de infraestructura

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

Necesidad de fortalecer la cooperación internacional

COPROCOM considera que la cooperación internacional es una herramienta esencial para fortalecer el tema de competencia. Esto ha motivado a la COPROCOM a aprender de la experiencia de otras agencias de competencia que por su trayectoria cuentan con una normativa similar a la costarricense.

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

Consideraciones finales

La Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor adolece de una serie de falencias que dificultan la capacidad de COPROCOM al momento de

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

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

CAPITULO 2

Determinación de las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia en Bolivia y Perú

2.1. Contexto económico

Las necesidades de Bolivia y Perú en cuanto al tema Competencia están íntimamente relacionadas con su realidad socio-económica que se resume a continuación.

2.1.1. Aspectos de la economía boliviana y peruana relacionados con las Políticas de Competencia.

Bolivia

Bolivia se caracteriza por ser una economía poco diversificada y con un bajo nivel de industrialización. El país presenta tasas de ruralidad, pobreza,⁷⁰ escolaridad y analfabetismo y, en general, un importante atraso en el desarrollo social, cuyas consecuencias se manifiestan en las dificultades para desarrollar adecuadamente la política de competencia y la protección de los consumidores.

A partir del año 2000, la economía crece en forma moderada. En el año 2003,⁷¹ el crecimiento del PIB alcanzó 2.5%. impulsado por las exportaciones del gas natural y la soya. Según estimaciones el PIB registró un ascenso a inicios del año 2004. Por su parte, las inversiones registraron una caída. Las actividades más dinámicas fueron, agricultura (5.8%) y la extracción de hidrocarburos (10,7%). Al iniciarse el año 2004, se ha registrado una moderada recuperación del PIB.

De acuerdo con cifras disponibles para el año 2002, la economía boliviana está principalmente concentrada en el sector servicios (52,4 % del PIB, seguida por el sector primario 25,7 % y el secundario 21,9 %). Si bien en el pasado el Estado boliviano era un importante proveedor de servicios, la mayor parte de esas actividades han sido privatizadas. Se han adoptado también medidas de gran alcance para reforzar el marco institucional y jurídico, comprendida la alternativa de una nueva legislación en lo concerniente a servicios financieros, transporte y telecomunicaciones así como el establecimiento de nuevos organismos de supervisión. Adicionalmente, se ha adoptado una nueva legislación en los sectores de electricidad, hidrocarburos y saneamiento básico, mientras que el sector de transportes todavía no cuenta con una Ley.

⁷⁰ El Censo realizado el 5 de septiembre de 2001 empadronó a 8,274,325 habitantes, de los cuales 5,165,882 (62.4%) fueron registrados en el área urbana y 3,108,443 (37.6%) en el área rural. De acuerdo a la información del Censo 2001, 58.6% de la población boliviana es pobre, porcentaje que equivale a 4,695,464 habitantes residentes en viviendas que no reúnen las condiciones apropiadas, carecen o presentan inadecuación de servicios de agua y saneamiento, utilizan combustibles no adecuados, tienen bajos niveles de educación y/o manifiestan inadecuada atención en salud. La población no pobre representa el 41.4% de los habitantes del país que equivalen a 3,318,916 personas. www.ine.gov.bo

⁷¹ CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 2003-2004. Pag. 141 y ss.

La economía boliviana se caracteriza por la alta informalidad que se desarrolla principalmente a través del comercio en las calles de vendedores ambulantes, entre otros, procedentes de las migraciones del campo a la ciudad en búsqueda de una remuneración que les permita generar ingresos para subsistir.

En el sector industrial (microempresarios y artesanos), se observan dos tipos de trabajo informal. Por un lado, el propio industrial que informaliza parte de su producción con el fin de eludir cargas impositivas y, por otro, los artesanos que se dedican de una manera legal o ilegal al desarrollo de alguna actividad manufacturera.

Asimismo, la informalidad se manifiesta en el sector agropecuario cuando los habitantes de las zonas rurales organizan sus procesos productivos (agrícola, pesquero, ganadero, de recolección, etc.) al margen de la normativa establecida por las autoridades del gobierno central y municipal, debido principalmente a que no tienen acceso a créditos y su participación en el mercado de consumo se efectúa a través de intermediarios, también informales, o de empresas legalmente establecidas que asumen actividades informales.

Por su parte, en el sector servicios también se aprecia la informalidad en el caso del sector transporte así como en otros servicios que utilizan infraestructura básica.⁷²

Perú

Luego del fuerte descenso registrado en el año 2001, se ha registrado una recuperación del PIB (5.4% en el año 2002 y 4.1% en el 2003⁷³). Las favorables condiciones externas, la política macroeconómica expansiva y la consecuente mejora en las exportaciones y la inversión privada explican el comportamiento de los años recientes. Estos factores parecen impulsar la recuperación económica en el año 2004, destacándose las inversiones en la minería, la explotación del campo del gas natural de Camisea y, en menor grado, en las actividades agrícola-industrial de exportación.

Al igual que en el caso de Bolivia, Perú presenta altos grados de informalidad. La misma es principalmente atribuible a la migración campo-ciudad. De acuerdo con cifras de Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) disponibles para el año 2000, el sector informal contribuyó con 61% del PIB en comparación con 50% en el año 1990.

A este respecto, se ha argumentado que una de las causantes fundamentales del aumento de la informalidad en el Perú, al igual que otros países de América Latina, se atribuye a los altos costos que involucra entrar en el sector formal. Entre éstos se

⁷² Véase LORENZINI, Juan Pablo. BOLIVIA. Informe de Necesidades y Prioridades en el área de Protección del consumidor. Febrero, 2004.

⁷³ CEPAL (2003-2004). Pag. 191 y ss.

destacan la excesiva burocracia, la carga impositiva tributaria y las regulaciones.⁷⁴

2.1.2. Apertura económico-comercial, desregulación y privatización.

Los países a los que se refiere el presente apartado, cuentan con experiencias propias en el campo de la apertura comercial, la desregulación y la privatización, las cuales han estado enmarcadas en sus respectivos programas de reformas estructurales.

Bolivia

A partir de 1985, Bolivia aplicó un programa de reformas estructurales en el cual se modificaba el rol del Estado en la actividad económica. Estas reformas se dividieron en dos etapas. La primera (1985-1993) incluyó la unificación del tipo de cambio, la eliminación de las restricciones a las importaciones y al libre movimiento de capitales, la concesión de garantías a la inversión extranjera, la simplificación de los sistemas tributario y arancelario, la eliminación de los precios oficiales y la liberalización de las tasas de interés. La segunda (1994 en adelante) contempló la descentralización administrativa del Estado, la capitalización de las empresas públicas, la modernización del sistema de pensiones y capitalización individual, las reformas judiciales, la reforma del Estado y la reforma educativa.

Por su relevancia para las políticas de defensa de la competencia, son de particular interés las reformas en el Sistema Judicial con la institucionalización del Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional. Asimismo, se reformó la Defensoría del Pueblo.

Con relación al régimen de privatizaciones, la Ley de Capitalización N° 1544 del 21 de marzo de 1994, incentivó a la inversión privada en sectores que tradicionalmente estuvieron cerrados a la participación de intereses privados. Continuando con el programa de reformas estructurales, se dio paso a la creación del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) con los objetivos de regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas y las de otros sectores que mediante Ley sean incorporados al sistema.

La función del SIRESE es la de asegurar que las actividades bajo su jurisdicción operen eficientemente, contribuyan al desarrollo de la economía nacional garantizando así que la población pueda acceder a los servicios regulados. Asimismo, SIRESE debe promover la competencia y la eficiencia económica de los sectores regulados e investigar posibles conductas monopólicas, anticompetitivas y discriminatorias en las empresas y entidades que operan en tales sectores. Finalmente, el SIRESE debe proteger los intereses de usuarios, empresas y Estado.

⁷⁴ Véase Loayza, Norman. The Economics of the Informal Sector. A simple model and Some Empirical Evidence from Latin America. World Bank (1997)

Lo anterior permite apreciar que en Bolivia existen dos realidades: Por una parte, un sector en el que predominan diversos servicios básicos y financieros⁷⁵ que pueden agruparse bajo la denominación genérica de “servicios regulados”. El otro sector está constituido por el resto de las actividades económicas, extractivas, manufactureras, industriales y de servicios caracterizado por la ausencia de regulaciones que consagren y garanticen los derechos de los consumidores así como por carecer de órganos públicos que tengan participación activa en la promoción y defensa de los intereses de los consumidores. En materia de defensa de la competencia, se cuenta con un proyecto de Ley en discusión resultante de varios intentos iniciados en 1997 en que se postuló la idea de un Código Ordenador del Mercado.

Perú

A partir de los años noventa, el gobierno peruano inició un conjunto de medidas de ajuste y reformas estructurales. Estas contemplaron la redefinición del rol del Estado en la economía, asignándosele a éste un papel promotor de la iniciativa privada, en contraste con la noción de Estado empresario y planificador de la actividad económica predominante durante la década de los ochenta.

En este contexto, tres procesos se registraron en forma paralela que sirvieron para adecuar al Estado a este entorno. En primer lugar, el proceso de privatización de las empresas del sector público llevado a cabo a partir de 1991. En segundo lugar, el desarrollo de un marco institucional de regulación y expansión de los servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad). En tercer lugar, la promoción de la libre competencia.

Como parte de las mencionadas reformas, se introdujeron algunos cambios de orden legal tales como el Decreto Legislativo (1991) de Fomento a las Inversiones Extranjeras y la creación (1992) del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

Con el fin de apoyar el proceso de privatización, se promulgaron varios Decretos Legislativos, entre los cuales se cuenta el Decreto Legislativo No. 674 que estipula la creación de la Comisión de la Promoción de la Inversión Privada (COPRI).⁷⁶ En este proceso, varias instituciones desaparecieron dando paso a nuevos organismos tales como Organismo Supervisor de Transporte (OSITRAN), Organismo Supervisor de Energía (OSINERG) y Organismo Supervisor de Telecomunicaciones (OSIPTEL.). Estas instituciones han tenido un rol importante en contribuir a implementar un ordenamiento jurídico apropiado, en especial, en lo concerniente a la regulación de servicios públicos (agua, luz, infraestructura y telecomunicaciones).

⁷⁵ En Bolivia, los servicios financieros se encuentran sujetos a regulación, control y supervisión de las respectivas Superintendencias que conforman el SIREFI)

⁷⁶ Véase UNCTAD. Análisis de las políticas de inversión PERÚ. 2000.

Paralelamente al proceso de privatizaciones, el Estado implementó un aparato regulador capaz de supervisar los contratos de concesión celebrados con las empresas privadas y la fijación de tarifas en cuanto a la prestación de servicios. Pese a estos esfuerzos, se requieren medidas para incrementar su autonomía, así como también reformular determinadas normativas, a los efectos de clarificar y evitar la posible yuxtaposición de funciones entre algunos de estos organismos reguladores y el INDECOPI.

Finalmente, cabe señalar que en el Perú el proceso de privatizaciones y desregulación culminó abruptamente hacia finales de los noventa y afectó la configuración y estructura de los distintos mercados dedicados a la provisión de servicios públicos. Asimismo, las medidas de ajuste mencionadas contribuyeron a instaurar regímenes comerciales y de inversiones abiertos dando como resultado un crecimiento considerable del PIB, el empleo, el comercio y las inversiones extranjeras. Se dictaron asimismo políticas sociales que incluyeron reformas laborales, reforma del sistema de pensiones, estrategias de alivio a la pobreza, reforma del sistema de salud. Sin embargo, pese a estos esfuerzos, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),⁷⁷ la desigualdad socio-económica así como los altos niveles de pobreza en el Perú continúan siendo un problema estructural.

2.2. Bolivia: necesidades identificadas en el tema de defensa de la competencia

Dado que en Bolivia, la existencia de SIRESE ha determinado una política de competencia clara en los sectores regulados, en la presente sección se identifican, en primer lugar, las necesidades concernientes a los sectores regulados en el país. Seguidamente, se postulan algunas necesidades en el ámbito de los sectores no regulados en los que la principal urgencia es la de adoptar una Ley de competencia.

2.2.1. Fortalecimiento de la política de competencia en los distintos entes reguladores.

En el caso de Bolivia cabe hacer una distinción entre la política y las normas de la competencia en los sectores regulados por el SIRESE y los sectores no regulados (industria, comercio, etc). En el primer caso existen aspectos de una política de competencia dado que tiene sus propias características y que crean un marco jurídico especial para los sectores teniendo en cuenta la naturaleza de cada sector específico.

Pese a ello y debido fundamentalmente a que se detectaron problemas entre las diferentes superintendencias Sectoriales que operan bajo el Sistema del SIRESE en cuanto al cumplimiento de las disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia, se identificó la necesidad de fortalecer algunos aspectos que principalmente atañen a la influencia del monopolio natural que presentan algunos

⁷⁷ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú - 2002 "Aprovechando las Potencialidades". http://www.pnud.org.pe/idh/idh03_cap2.pdf

servicios regulados por el SIRESE.⁷⁸

Otro de los problemas está relacionado con la continuidad y disponibilidad de los servicios. En tal sentido, tanto la Ley de creación de SIRESE como las normas legales sectoriales establecen una serie de atribuciones a las Superintendencias Sectoriales a efectos de que los servicios prestados por estas últimas sean continuos y sin interrupciones.

Pese a que los objetivos primordiales de la competencia están orientados a fomentar que las empresas y personas sujetas a regulación sean eficientes, cobren precios razonables y brinden una buena calidad de los servicios, se considera que la excesiva competencia puede ocasionar que se destruya el proceso competitivo en un determinado mercado. A este respecto, las Superintendencias Sectoriales del SIRESE,⁷⁹ tienen facultades para prevenir toda aquella competencia que sea destructiva para sus respectivos sectores y ponga en peligro la prestación del servicio respectivo.

Adicionalmente, tomando en cuenta que las atribuciones y facultades de las Superintendencias Sectoriales del SIRESE están destinadas a la promoción y defensa de la competencia en sus respectivos sectores, dichos órganos han logrado alcanzar un cierto grado de experiencia y especialización en la temática de la competencia; asimismo la información con la que cuentan las Superintendencias ha facilitado su labor de dilucidar problemas relacionados con las prácticas anticompetitivas.

De lo expuesto se resume que: (i) la política de la competencia en el SIRESE tiene características propias aplicables a los sectores regulados, debido esencialmente a los problemas que se presentan en la aplicación de las disposiciones antimonopólicas y defensa de la competencia en tales sectores; (ii) la política de competencia en los sectores regulados por el SIRESE no puede ser implementada sin que se garantice la coherencia entre los diferentes cuerpos legales, así como creando entes reguladores independientes con atribuciones y responsabilidades claramente establecidas. (iii) tanto la Ley SIRESE como las normas legales sectoriales establecen en forma expresa una serie de disposiciones relacionadas con la promoción y defensa de la competencia en los sectores regulados por el SIRESE.

⁷⁸ A este respecto, a fin de solucionar los problemas planteados por los Monopolios Naturales, la tarea de las Superintendencias Sectoriales del SIRESE ha sido la de simular la competencia en dichos servicios, a través de una serie de medidas que establezcan tanto el precio como la calidad de los servicios de las empresas que operan en actividades que son monopolios naturales. Asimismo, es importante manifestar que el marco legal establecido para el SIRESE tiene como base fundamental que las actuaciones regulatorias de las Superintendencias Sectoriales del SIRESE tienen relación directa con la promoción y la defensa de la competencia.

⁷⁹ El SIRESE se creó con el objeto de regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes y agua. El marco regulatorio creado a través de la Ley SIRESE y complementado por las Leyes sectoriales ha establecido por un lado nuevas instituciones para regular, controlar y supervisar las actividades de las personas y empresas que operan en los sectores de servicios públicos regulados y por otro lado han creado un sistema común de normas que se aplican a los sectores incorporados dentro del SIRESE.

2.2.1.1. Identificación de las prácticas anticompetitivas en los mercados regulados por el SIRESE.

La presente sección tiene por objetivo presentar la forma en que han sido identificadas las prácticas anticompetitivas en el caso de Bolivia. En tal sentido, se analizará el caso de los reguladores sectoriales sobre la base de la forma en que los organismos sectoriales han tratado las prácticas anticompetitivas que han enfrentado.⁸⁰

A este respecto, cabe señalar que en Bolivia, si bien no existe una Ley de la Competencia, la Ley del SIRESE y las normas legales sectoriales establecen una serie de disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia, las cuales otorgan a las Superintendencias Sectoriales del SIRESE las respectivas facultades para promover y defender la competencia en sus sectores. En cuadro No. 20 se hace referencia al tratamiento o identificación de las prácticas anticompetitivas por el SIRESE.

Cuadro N° 20 Bolivia: Prácticas Anticompetitivas en los Sectores Regulados por el SIRESE

Número de Resolución	Tema	Denuncia o investigación
RA 351/2001	Acuerdos anticompetitivos y prácticas abusivas	Resuelve declarar probado el cargo de infracción a los artículos 16 y 17 de la Ley SIRESE (acuerdos anticompetitivos y prácticas abusivas respectivamente) formulados dentro del procedimiento administrativo de investigación a denuncia seguido contra la Empresa Petrolera Andina, la Empresa Petrolera Chaco y Maxus Bolivia Inc.
RA 352/2001	Práctica abusiva	Existiendo capacidad disponible no contratada en la Planta de Compresión de Río Grande, se instruye a la concesionaria la Empresa Petrolera Andina el cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 37 de la Ley de Hidrocarburos, concordante con el Artículo 36 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, relativos al principio de libre acceso, debiendo dicha empresa negociar con la empresa BG Bolivia Corporation.
RA 523/2001	Prácticas abusivas	Resuelve declarar probada la investigación de oficio respecto del cargo a la Compañía Logística Boliviana de Hidrocarburos por infracción al artículo 17 de la Ley SIRESE (prácticas abusivas) y declarando improbadamente el cargo por infracción al artículo 16 de la mencionada Ley (acuerdos anticompetitivos), determinando que los contratos suscritos en contravención a la norma quedan sin efecto legal alguno.
Auto de 15/06/01	Acuerdos anticompetitivos y prácticas abusivas	Determina que DISCAR S.R.L. solo se constituye como denunciante, más no como parte del procedimiento de investigación por transgresión a los artículos 16 y 17 de la Ley SIRESE, relativos a los acuerdos anticompetitivos y las prácticas abusivas, por parte de la Compañía Logística Boliviana de Hidrocarburos, desestimando la proposición de prueba.
Auto de 15/08/02	Denuncia	Dispone el archivo de obrados del expediente de denuncia de Peca Gas contra Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) por prácticas anticompetitivas.
RA 325/03	Declarar probada la controversia	Resuelve declarar probada la reclamación por controversia suscitada entre Transredes y la Empresa Petrolera Andina, disponiendo la procedencia del reclamo

⁸⁰ Información enviada por Mario Ballvian (SIRESE) con la coordinación con María Cecilia Martínez (Relaciones Exteriores)

Cuadro N° 20 Bolivia: Prácticas Anticompetitivas en los Sectores Regulados por el SIRESE

Número de Resolución	Tema	Denuncia o investigación
Auto de 28/07/03	Promoción y defensa de la competencia	de pago efectuado por cargos de sobrecargo de cuenta diferida y transporte de mercado interno nacional, por los volúmenes de gas transportados con destino al mercado de exportación. Dispone rechazar una solicitud de aclaración presentada por Transredes, respecto de la nota SH 437 I., por considerar que su contenido no es ambiguo y no se trata de un acto definitivo.
RA 217/97	Separación Contable	Ordena a ENTEL S.A. la separación contable del servicio móvil celular del resto de servicios concedidos, a partir de la gestión 1997, e instruye la presentación de los estados de resultados detallados del servicio móvil celular.
RA 663/97	Prácticas anticompetitivas y discriminatorias	Declara improbadamente la denuncia presentada por TELECEL S.A. en contra de ENTEL S.A. por prácticas anticompetitivas y discriminatorias en perjuicio para otros operadores de telecomunicaciones.
RA 297/98	Prácticas discriminatorias	Sanciona a ENTEL S.A. con cinco millones de Bolivianos por prácticas discriminatorias, en el redondeo de llamadas de larga distancia en el Servicio Móvil Celular denunciada por TELECEL S.A..
RA 298/98	Incumplimiento	Sanciona a ENTEL con un millón de Bolivianos por haber evadido el cumplimiento de la R.A. N° 216/97 referida a la aplicación de tarifas de larga distancia y celular en abonados del Servicio Móvil Celular de ENTEL S.A.
RA 236/99	Prácticas anticompetitivas y discriminatorias	Declarar improbadamente la investigación a denuncia de TELECEL S.A. en contra de ENTEL S.A. sobre prácticas anticompetitivas y discriminatorias en el servicio de usuario itinerante prestado por ENTEL en su servicio móvil celular.
RAR 2000/0044	Sanción por incumplimiento	Sanciona a ENTEL con multa de Bs. 490,000 por evadir el cumplimiento de la R.A. 217/97, referida a la separación contable del servicio móvil celular del resto de servicios concedidos.
RAR 200/0993	Publicación que ocasiona confusión	Instruye a la empresa de distribución de señales de audio y video MULTIVISIÓN S.A. que se abstenga de realizar publicaciones y/o comunicaciones que ocasionen confusión o posible perjuicio a los abonados, usuarios del servicio o público en general.
RAR 2001/0065	Tratamiento Discriminatorio	Instruye a la empresa VIDIMSIÓN S.A. que, cese en forma inmediata cualquier práctica o conducta que suponga un tratamiento discriminatorio a sus abonados.
RAR 2001/0110	Prácticas discriminatorias	Intima a COMTECO a suspender todas las prácticas discriminatorias y anticompetitivas en el cobro de tarifas por el servicio de distribución de señales y en la difusión de publicidad falsa y/o engañosa que afecte o distorsionen la competencia y tengan como propósito o efecto perjudicar a los competidores y abonados de televisión por cable en la ciudad de Cochabamba.
RAR 2001/0997	Publicidad falsa y confusa	Intima a COTAS Ltda. que de inmediato se abstenga y cese de realizar y difundir publicidad falsa y confusa que ocasione perjuicio a los abonados, usuarios y otros operadores de telecomunicaciones.
RAR 2001/1034	Publicidad engañosa	Intima a ENTEL S.A. que de inmediato se abstenga y cese de realizar y difundir publicidad engañosa, confusa e imprecisa que ocasione perjuicio a los abonados, usuarios y otros operadores de telecomunicaciones.
RAR 2002/0343	Condiciones anticompetitivas	Intima a la empresa TELEDATA S.A. a que de forma inmediata 1) cese y se abstenga de realizar ofertas como la denominada "Línea 12" realizada en Tarija, bajo condiciones anticompetitivas, abusivas y contrarias al ordenamiento jurídico y 2)

Cuadro N° 20 Bolivia: Prácticas Anticompetitivas en los Sectores Regulados por el SIRESE

Número de Resolución	Tema	Denuncia o investigación
RAR 2002/0464	Subsidios cruzados	de las categorías tarifarias informadas a la Superintendencia de Telecomunicaciones. Intima a ENTEL S.A. a suspender de maneta inmediata la aplicación de tarifas por debajo de costos, subsidios cruzados, prácticas anticompetitivas discriminación entre abonados y prácticas abusivas relacionadas con sus ofertas a usuarios de la Línea Entel Local y de su servicio de acceso a Internet.
RAR 2002/1000	Publicidad engañosa	Intimar a TELECEL S.A., para que de inmediato cese y se abstenga de difundir la publicidad falsa, engañosa e incompleta con relación al servicio roaming internacional.
RAR 2003/0094	Tarifas discriminatorias	Intima a COTAP a suspender de manera inmediata la aplicación de tarifas discriminatorias aplicadas a sus abonados por el acceso conmutado a proveedores de servicios Internet.
RAR 2003/0247	Tarifas discriminatorias	Intimar a COTES a suspender de manera inmediata la aplicación de tarifas discriminatorias aplicadas a sus abonados por el acceso conmutado a proveedores de servicios de Internet.
RAR 2003/0424	Actos anticompetitivos	Declarar improbada la investigación iniciada en contra de VIDIVISION por presunta comisión de actos anticompetitivos, discriminatorios e incumplimiento a Resolución Administrativa.
RAR 2003/0558	Prácticas anticompetitivas	Dispone archivo de obrados en atención desistimiento del denunciante, TELECEL contra COTAS por prácticas anticompetitivas
RAR 2003/0620	Tarifas discriminatorias	Intima a COTEOR suspenda tarifas discriminatorias aplicadas al acceso al servicio Internet.
RA 044/02	Tarifas excesivamente bajas	Se resuelve declarar probada la sindicación formulada por el LLOYD Aéreo Boliviano contra Aerocontinente, dentro de un proceso de controversias entre empresas, planteado por el LLOYD Aéreo Boliviano, por prestación de tarifas excesivamente bajas con la intención de excluir al denunciante del mercado aeronáutico Perú Bolivia.
RA 0086/2003	Defensa de la competencia	Aprobación acuerdo de Código Compartido entre Aerosur y Taca Perú.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de resoluciones dictadas por las Superintendencias Sectoriales del SIRESE

2.2.1.2. Necesidades identificadas por SIRESE

A pesar de los esfuerzos de parte de SIRESE en el tratamiento de prácticas anticompetitivas, se perciben algunos aspectos que ameritan ser reforzados.

En cuanto a las necesidades relacionadas con los aspectos netamente regulatorios y con relación a las características propias de los sectores regulados descritas con anterioridad, se requiere la elaboración de un Reglamento del Título V de la Ley SIRESE, a efectos de poder complementar e implementar las disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia para los sectores regulados por el SIRESE.

Con relación a la necesidad de reforzamiento de capacidades de funcionarios de las Superintendencias del SIRESE se plantea la realización de cursos, seminarios, talleres, en aspectos relativos al análisis de: (i) las condiciones de competencia y prácticas anticompetitivas en general y (ii) las condiciones de competencia y prácticas anticompetitivas en los sectores regulados (electricidad, hidrocarburos, saneamiento básico, telecomunicaciones y transportes).

Igualmente, se plantea la posibilidad de pasantías de funcionarios de las Superintendencias del SIRESE en órganos o agencias de la competencia de otros países, particularmente aquellos que se encargan también de conocer y resolver prácticas anticompetitivas de los sectores regulados.

En torno a las necesidades de investigación y desarrollo de estudios se plantea la necesidad de evaluar la estructura de los sectores regulados por el SIRESE y la identificación de los principales instrumentos o lineamientos de análisis para investigar y resolver las conductas anticompetitivas en dichos sectores regulados.

En cuanto a la diseminación y sensibilización de la política de competencia se contempla la siguiente:

- Talleres de capacitación a la prensa, formadores de opinión y principales ejecutivos de instituciones públicas y privadas estratégicas, con relación a las funciones de las Superintendencias del SIRESE para promover y defender la competencia, así como la protección de los consumidores en sus respectivos sectores.
- Capacitación de miembros del Poder Judicial en temas de la defensa de la competencia y protección del consumidor en los sectores regulados por el SIRESE.
- Diseño de una estrategia para incorporar temas de competencia de los sectores regulados por el SIRESE, en el sistema universitario a nivel nacional.
- Desarrollo e implementación de un sistema de información sobre la base

de los casos resueltos sobre temas de la competencia y protección del consumidor en los sectores regulados por el SIRESE. Creación de una biblioteca y material especializado en materia de defensa de la competencia y protección del consumidor en los sectores regulados por el SIRESE.

2.2.2. La implementación de una Ley y Política de competencia ante la presencia de prácticas presumiblemente anticompetitivas en los mercados no regulados.

Como sabemos la competencia constituye una característica central de la conformación de un sistema económico que privilegia al mercado como elemento primordial para el desarrollo y el crecimiento de un país. Por ello, es de suma importancia que los países cuenten con una política de competencia claramente definida, así como un marco legal e institucional que garanticen su adecuada aplicación y funcionamiento. De igual forma, las políticas de competencia tienen que ser consistentes con las políticas públicas de un país y los objetivos trazados en las mismas, tomando en cuenta los avances y la experiencia internacional en la materia.

Existen, sin embargo, una serie de obstáculos en la dación de una norma sobre competencia en Bolivia: (i) la percepción de una política de competencia en relación con la política industrial y los otros objetivos de desarrollo; (ii) los obstáculos que enfrentaría el sector productivo y empresarial y (iii) los costos e implicaciones de una posible Ley.

Por ejemplo, en cuanto a los obstáculos enfrentados de parte del sector productivo y empresarial para implementar la Ley de Competencia, los mismos radican en que los agentes económicos carecen de una cultura de competencia, en el sentido de conocer cuáles prácticas son objeto de tutela de la Legislación de competencia, cuáles infracciones deben ser sancionadas y la forma en que serán sancionadas. Adicionalmente, en la misión exploratoria que sirvió de base para la realización del Informe sobre las necesidades y prioridades en Bolivia, se pudo apreciar que existe una gran necesidad de formar un núcleo de especialistas en economía y derecho que pueda apoyar la Ley y enfrentar cualquier confusión que pueda surgir en el momento de promulgarla.

Ahora bien, dada la existencia del SIRESE como '*autoridad de competencia*' en los sectores regulados, se requiere establecer una autoridad de competencia en los sectores no regulados. A tales fines, conviene analizar, por un lado, la presumible existencia de prácticas anticompetitivas en los mercados no regulados y, por el otro, las acciones pendientes para la dación de una norma sobre competencia.

2.2.2.1. Existencia de prácticas anticompetitivas en los sectores no regulados.⁸¹

Con el fin de preservar la competencia como mecanismo para proteger la libertad de

⁸¹ Sección aportada por Mario Ballivián, SIRESE (Marzo, 2004)

empresa en beneficio del bien común, las normas de defensa de la competencia no tratan de resolver un conflicto individual entre dos operadores económicos sino el conflicto público que supone un atentado al mercado cuando uno o varios operadores actúan contra él. “Es el mercado lo que se protege y no los competidores y solamente cuando la deslealtad entre dichos operadores sea de tal magnitud o intensidad que supongan un atentado al mercado en su conjunto, podrá configurarse como ilícito antitrust”.⁸²

Las normas de defensa de la competencia no protegen a los competidores en sí mismos sino al interés económico general y específicamente al interés de los consumidores en cuanto éstos pueden resultar afectados en su libertad de elección. En este sentido, teniendo en cuenta los principios políticos económicos que guían determinado mercado, las autoridades deben aplicar normas que restringen las prácticas anticompetitivas sin afectar el funcionamiento de la competencia entre distintas empresas o actores.

No conviene confundir las limitaciones de la competencia ocasionadas por la competencia misma con las que tienen su origen en una práctica expresamente destinada a tal fin. Las primeras son la esencia misma del sistema competitivo, el triunfo en el mercado de quien ofrece las mejores prestaciones, mientras que las segundas son la auténtica perversión del sistema y constituyen el objeto del derecho de las normas de defensa de la competencia.⁸³

Los conceptos precedentemente enunciados han sido recogidos por la legislación boliviana de los sectores regulados del SIRESE a través de las disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia. En tal sentido, se advierte que las prácticas anticompetitivas, si bien involucran el perjuicio causado a un competidor, están destinadas a preservar un bien jurídico superior como es la libre competencia y los intereses de los consumidores.⁸⁴

Sin embargo, no ocurre lo mismo en los sectores no regulados en los cuales no existen principios destinados a la protección de la libre competencia y las disposiciones que sustentan la represión de las conductas anticompetitivas son prácticamente inexistentes. En este sentido, Bolivia no cuenta aún con un desarrollo jurídico que cubra en forma orgánica (sistemizada) y articulada las prácticas anticompetitivas en los sectores no regulados, salvo en el caso de competencia desleal contemplada dentro del Código de Comercio de Bolivia. Tampoco existe una autoridad competente para investigar y sancionar las prácticas anticompetitivas

⁸² Soriano García, José Eugenio (1998). “Derecho Público de la Competencia”. Editorial Marcial Pons. Madrid España, pp. 20-21.

⁸³ Hernández Rodríguez, Francisco (1997). “Precio Predatorio y Derecho Antitrust”. Editorial Marcial Pons. Madrid España, p. 24.

⁸⁴ Así surge de la última parte del artículo 15 de la Ley SIRESE en cuanto exige a las empresas que prestan servicios en los sectores regulados del SIRESE a adecuar sus actividades a principios que garanticen la libre competencia, evitando actos que la impidan, restrinjan o distorsionen.

en los sectores no regulados.

En virtud de lo anterior, se han detectado algunas prácticas comerciales que, de existir dicha norma y la autoridad encargada de su cumplimiento, podrían ser tratadas como anticompetitivas y eventualmente sancionadas por ésta.

Dado que tales prácticas no podrían ser ilegales, ergo, anticompetitivas, se hace necesario identificar algunos indicios que podrían ser relevantes para el examen legal y/o económico de ciertas conductas. Algunos supuestos que no pudieron ser corroborados durante las misiones exploratorias realizadas en los países mencionados, deberán ser catalogados como simples indicios, o eventualmente supuestos de hecho.⁸⁵

En general se considera que las barreras de entrada deben ser identificadas y reprimidas. Así también en el caso de la posición dominante en el mercado y la posibilidad de su práctica abusiva, es necesario realizar una evaluación del mercado de referencia o relevante, para que sobre la base del mismo se pueda determinar alguna práctica abusiva. Sin embargo, la identificación de prácticas presumiblemente anticompetitivas depende también de otros factores como la madurez del mercado, la posición de mercado de otros competidores, entre otros. Por ello, conviene remitirse únicamente a la formulación de indicios y/o supuestos de hecho atribuibles.

Para determinar la existencia de prácticas presumiblemente anticompetitivas se consultaron fuentes primarias a las que se les solicitó información (indicios, pruebas, hechos) sobre la presencia de prácticas anticompetitivas en los sectores no regulados por el SIRESE. El cuadro No. 21 presenta una serie de evidencias correspondientes a determinado mercados .

Mercado relevante	Cuadro No.21 Bolivia: Indicios que constituirían prácticas anticompetitivas en los sectores no regulados
Cemento	El mercado del cemento de Bolivia se caracteriza por una elevada concentración mediante una sola firma que tiene una cuota significativa en dicho mercado, sin que exista aparentemente la posibilidad de que otros competidores puedan ingresar en el mercado.
Cerveza	En el caso del mercado de la cerveza, la firma Paceña es la única empresa con presencia significativa en todo el mercado boliviano, sin que exista la posibilidad de que pueda presentarse una competencia sustancial en el mencionado mercado.
Servicios profesionales	Históricamente los servicios profesionales en Bolivia han estado sujetos a procesos de autorregulación por parte de los colegios o agrupaciones profesionales, que han generado barreras de ingreso a los mercados, la prohibición de anuncios y la aplicación en la mayoría del caso de aranceles mínimos que deben cobrar los miembros o asociados por la prestación de sus servicios.
Otras conductas excluyentes	Existe cierto tipo de sindicatos, agrupaciones, asociaciones, cámaras, etc., que impiden u obstaculizan el acceso o permanencia de personas en el respectivo mercado, en el caso de que no se encuentren registradas o inscritas dentro de las mencionadas entidades.

⁸⁵ Es importante tener en cuenta la diferencia entre supuestos de hecho y/o indicios y los llamados factores pertinentes para la evaluación si ciertas conductas vulnera el proceso de la competencia. (Posición de mercado, posición de mercado de los competidores, posición del mercado del comprador, barreras a la entrada, madurez del mercado, nivel de comercio, naturaleza del producto, otros factores).

Dado que se ha podido constatar la existencia de prácticas anticompetitivas en los mercados regulados, se pudo apreciar que existen cuestiones adicionales que deben ser tomadas en cuenta, con el fin de garantizar el éxito del proyecto de Ley de Competencia.

2.2.2.2. Necesidades que ameritan ser atendidas previas a la dación de una norma sobre competencia.

Sin perjuicio de la existencia o no de prácticas anticompetitivas en los sectores no regulados y considerando las características propias de la política de la competencia en los sectores regulados por el SIRESE arriba señaladas, las necesidades relacionadas con el proyecto de Ley de la Competencia se detallan a continuación.

a. Cuestiones relativas al marco regulatorio existente

Una Ley de Competencia en Bolivia deberá ser compatible con las Leyes y normas legales que regulan el mercado conforme a las exigencias jurídicas y económicas, de orden público y privado. En tal sentido, conviene tener en cuenta las atribuciones básicas de las Superintendencias Sectoriales del SIRESE, establecidas en la Ley SIRESE y las normas legales sectoriales.

En efecto, la Ley SIRESE y las Leyes sectoriales de Electricidad, Hidrocarburos, Saneamiento Básico y Telecomunicaciones, así como el Decreto Supremo N° 24178, para el sector de transportes, establecen las atribuciones básicas para que las Superintendencias Sectoriales del SIRESE puedan promover la competencia en sus respectivos sectores e investigar las conductas monopólicas, anticompetitivas y discriminatorias de las empresas que operan en los sectores regulados por el SIRESE. Por ello se requiere apoyo en cuanto a la Reglamentación de la Ley de Competencia y Defensa del Consumidor, dada la experiencia adquirida por parte de éstos organismos.

b. Necesidad de establecer en forma clara el ámbito de jurisdicción y competencia entre los órganos reguladores y la posible autoridad de competencia a implementar

Cualquier legislación sobre competencia debe establecer en forma clara y expresa el ámbito de jurisdicción y competencia de los órganos encargados de la aplicación de la mencionada Ley, tanto para los sectores regulados por el SIRESE como para los sectores no regulados. En este sentido, un aspecto que se plantea es el de asegurar la adecuada coordinación entre los distintos entes reguladores.⁸⁶

Con relación a la eficiencia en la coordinación entre los distintos entes reguladores en caso de dictarse una Ley de la Competencia en Bolivia, cabe manifestar los siguientes aspectos:

⁸⁶ Véase Ley Modelo de Competencia de la UNCTAD (versión revisada) Nuevo capítulo sobre la relación entre autoridades de competencia y entes regulatorios incluyendo reguladores sectoriales. Ginebra, 2003.

- a. La regulación, por lo general, se justifica ante la inexistencia, los fracasos o las fallas del mercado. Así, la regulación - en especial la regulación económica - es por definición un sustitutivo del mercado. En el modelo clásico de regulación que fue establecido para los servicios públicos, "el regulador - que venía a sustituir el mercado - asumía la mayoría de las decisiones: la planificación, la inversión a realizar, la financiación, el régimen contable, los precios de todo tipo, la optimización y dirección de la explotación y, en fin, hasta las más pequeñas decisiones empresariales quedaban determinadas, condicionadas o simplemente ordenadas por la Autoridad".⁸⁷
- b. Sin embargo, la regulación tiene además otro sentido. En efecto, su objetivo no es establecer el control - del mercado o los operadores - sino por el contrario promover la competencia en donde sea posible; además se limita a proteger los intereses de los usuarios - seguridad, calidad y precio del servicio- donde el mercado mantenga las características de monopolio natural. Debido a la magnitud y rapidez en los cambios - principalmente tecnológicos - en los sectores, así como las nuevas concepciones sobre la regulación, se han modificado los límites tradicionales de la misma, extendiéndose más allá de los monopolios. El dinamismo en los sectores de servicios públicos llevó a que la competencia sea posible en los referidos sectores.
- c. Paralelamente a la redefinición de los alcances de la regulación, el rol de la defensa de la competencia también experimentó cambios sustanciales. En este sentido, la defensa de la competencia participa en la regulación de los servicios públicos trayendo consigo que los límites entre la regulación de los servicios públicos y la defensa de la competencia sean más permeables y su coordinación-complementación sean esenciales para el desarrollo de los sectores de servicios públicos. La regulación y la competencia son así actividades complementarias que requieren marcos legales definidos, de manera que las funciones de los entes u órganos encargados de aplicarla se encuentren claramente establecidas. "La ambigüedad en la Ley sobre el rol del regulador y la autoridad de la competencia puede guiar a un conflicto de decisiones y a una confusión general".⁸⁸

En el caso de Bolivia, es importante hacer una distinción entre la normativa, así como las autoridades encargadas de su aplicación en los sectores regulados por el SIRESE, y las normas e instituciones en los sectores no regulados. En el primer caso, de conformidad con la Ley SIRESE y las normas legales sectoriales, las Superintendencias Sectoriales del SIRESE no solamente tienen funciones regulatorias propiamente

⁸⁷ De Castro López, Lucía y Ariño, Gaspar (2001). "Derecho de la Competencia en los Sectores Regulados". Editorial Comares. Granada España, pp. 7 - 8.

⁸⁸ George, Rebecca. "Independent Regulatory Authorities and Competition Authorities: Competitors or Partners in Change?". Page 4.

dichas, sino también responsabilidades en cuanto la defensa de la competencia.

c. Necesidad de investigación y estudio

Conviene que el Proyecto de Ley de la Competencia de Bolivia tome en consideración las imperfecciones del mercado boliviano con una serie de elementos distorsionantes. En efecto, predominan condiciones que impiden la acción de las Leyes naturales del mercado y, consiguientemente, admiten la existencia de hecho del comercio informal, el contrabando, etc. así como posiciones dominantes que derivan de los aspectos anteriormente mencionados.

Tal como se ha precisado con anterioridad, el comercio informal es parte integrante de la economía boliviana. La mayoría de los bienes y productos tienen su origen en el contrabando estimulado por las condiciones económicas que escapan al control de las autoridades de Bolivia. Por ello sería conveniente realizar un estudio y análisis de los productos legalmente producidos en Bolivia e importados y los que provienen por medio del contrabando y de la producción informal. Ello permitiría identificar el ámbito de aplicación de una posible Ley de la Competencia y su impacto a nivel de la sociedad.

A los problemas anteriormente mencionados, cabe añadir la escasa cultura impositiva que existe en Bolivia, lo cual incide en las recaudaciones fiscales. La evasión impositiva de los consumidores y de los productores estimula la existencia de una competencia deformada. El consumidor tiende a buscar preferentemente los precios más bajos del mercado, sin considerar la calidad o la garantía del producto o servicio, convirtiéndose, de esta manera, en un agente pasivo del contrabando, de la evasión tributaria y de la competencia ilícita.

La necesidad de investigación se hace así inminente. Se requieren estudios sectoriales en los que se tome en cuenta la estructura de la economía y la contribución sectorial, la determinación de la estructura del mercado, el nivel de competencia, análisis del sector informal del mercado, entre otros. Asimismo, se requiere investigaciones en temas de competencia y apoyo a su publicación en el ámbito académico.

d. Necesidad de diseminación y sensibilización: la promoción de la Cultura de la Competencia

Las siguientes actividades destinadas a promover y sensibilizar la cultura de la competencia han sido mencionadas en las discusiones llevadas a cabo en el marco de la misión exploratoria:

- a. Dos talleres por año de capacitación a la prensa y líderes de opinión, en relación con las ventajas de contar con una legislación y política de competencia.

- b. Diseño de una estrategia para incorporar temas de competencia en el sistema educativo universitario nacional.
- c. Fortalecer el currículo académico en materia de competencia a través de especializaciones, postgrados a docentes, invitando profesores de renombre a Bolivia.
- d. A nivel pre y postgrado seminarios para estudiantes y profesores dictados por expertos internacionales, invitados de otros países.
- e. Creación de una biblioteca especializada de referencia, recursos en Internet especializada en negociaciones y política de competencia así como también protección del consumidor.
- f. Realización de seminarios, talleres, estudios comparativos para determinar similitudes y oportunidades de armonización de los proyectos de legislación de la competencia en los sectores de servicios públicos en la subregión andina.

e. Necesidad de Reforzamiento de Capacidades

En cuanto a las necesidades de reforzamiento de capacidades destinadas a crear un ambiente propicio para la Ley de competencia, se plantearon las siguientes actividades:

- a. Capacitación de personal de la oficina a ser encargada (punto focal) del tema competencia a través de seminarios, pasantías en agencias de competencia, apoyo en investigaciones.
- b. Pasantías para analistas senior en agencias, cursos o maestrías en el exterior. Capacitación de miembros del Poder Judicial.
- c. Formación de negociadores internacionales, mediante capacitación en cursos, talleres, seminarios en Bolivia, regionales y multilaterales.
- d. Desarrollo e implementación de un sistema de información sobre la base de los casos resueltos
- e. Apoyo para la asistencia a negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales (Por ejemplo CAN, ALCA, OMC). Recursos para la participación de negociadores en foros internacionales en el marco de la UNCTAD, OMC, OECD y el ICN.

2.3. Perú: necesidades identificadas en el tema de la defensa de la competencia

En el caso peruano las necesidades que se han podido identificar difieren de la problemática boliviana debido a la existencia de un marco legal y una institución de competencia. Empero, hay aspectos que ameritan ser reforzados e intensificados para el cabal desempeño de la labor de INDECOPI. Tales aspectos conciernen al

marco regulatorio, reforzamiento de capacidades, necesidad de investigación así como diseminación y sensibilización de la cultura de la competencia.

Paralelamente la relación en materia de competencia de INDECOPI con los reguladores, en particular el caso de las telecomunicaciones (OSIPTEL) merece ser considerada dado que pueden generarse ciertas disyuntivas.

2.3.1. Hacia el fortalecimiento legal e institucional de INDECOPI.⁸⁹

A continuación se presentan las necesidades identificadas durante la misión exploratoria a Perú.

2.3.1.1. Marco regulatorio

El marco regulatorio vigente de la competencia en el caso peruano contiene algunos vacíos que le restan efectividad. Si bien algunos de éstos vienen siendo revisados por el INDECOPI (en el marco de otros proyectos identificados durante la misión exploratoria) existen aspectos que deben ser revisados.⁹⁰

Un primer aspecto es el marco regulatorio administrativo de la agencia de competencia el cual no le confiere recursos presupuestarios suficientes para que ejerza una efectiva aplicación de las políticas de competencia. En tal sentido, se ha resaltado la necesidad de dotar a INDECOPI de una mayor autonomía y solvencia presupuestaria..

En efecto, durante los últimos años se ha registrado una tendencia decreciente en la evolución del total de denuncias (de 26 casos admitidos por la Comisión de Libre Competencia en 1993, éstos pasaron a 5 en 1999). Ello se atribuye, en parte, a las limitaciones de recursos financieros y humanos que ha enfrentado la Comisión de Libre Competencia, durante el período 1993-1999.

Un segundo aspecto a considerar es lo relativo a los mecanismos existentes para la designación de autoridades en la agencia de competencia y organismos reguladores y la posibilidad de dotar a estos organismos de rango constitucional, al igual que otros reguladores (como por ejemplo, la Superintendencia de Banca y Seguros). En efecto, tanto los Directores de OSINERG y del INDECOPI son nombrados por el Poder Ejecutivo, lo cual podría restar autonomía a estos organismos. Cabe mencionar que, si bien en el INDECOPI los Directores no tienen atribuciones para emitir fallos o sentencias, si las tienen para nombrar a miembros de Comisión encargados de resolver controversias, relacionados con la labor de regulación tarifaria y de calidad.

Un tercer aspecto que podría contribuir a dotar la autoridad de competencia de

⁸⁹ Gonzalo Ruiz (INDECOPI) y Diego Petrecolla (Consultor UNCTAD para el tema Competencia): misión exploratoria en Perú. Noviembre, 2003.

⁹⁰ Véase infra Capítulo 6

mecanismos más efectivos de prevención y abogacía, es la creación de una vía procedimental que permita a la Comisión de Libre Competencia opinar previamente sobre el impacto de los procesos de privatización en la inversión privada. Lo que se busca, en definitiva, es potenciar el rol de INDECOPI como promotor de la competencia en los servicios públicos de infraestructura. Hasta la fecha, no se considera que la institución haya jugado tal rol. Si bien el proceso de privatizaciones ha sido suspendido, lo que se requiere es que en el caso de nuevas adquisiciones, INDECOPI aporte su análisis preliminar sobre los efectos sobre la competencia de los cambios en la propiedad de las empresas de servicios de infraestructura y que haga cumplir efectivamente la normativa vigente en las operaciones de concentración.

2.3.1.2. Reforzamiento de Capacidades

En cuanto a las necesidades de capacitación, si bien se han venido desarrollando actividades que han involucrado visitas de expertos europeos a la subregión andina y, en especial, a INDECOPI, se ha detectado que, en algunos casos, las herramientas teóricas aplicables a realidades como la europea o estadounidense (economías de mercado maduras), son difícilmente adaptables a realidades como las de las economías en desarrollo. En tal sentido, durante la misión exploratoria las autoridades peruanas insistieron en que elaboren programas de capacitación adaptados a su realidad.

Un programa de cooperación en materia de políticas de competencia, tal como el que se plantearía en la Fase II del presente Programa, debería priorizar el intercambio de experiencias entre países de la región (principalmente, América Latina y el Caribe) y la participación de expertos internacionales en la asesoría de casos concretos denunciados en estos países. Dichos programas deberán ser destinados tanto para las funciones de INDECOPI como para los funcionarios de los entes reguladores.

2.3.1.3. Necesidades en el área de la investigación

Uno de los aspectos más importantes planteado durante la misión exploratoria al Perú, se refiere a la relación entre los entes reguladores y la autoridad de competencia en cuanto al tratamiento de las prácticas anticompetitivas.

En efecto, en el Informe nacional sobre la Ley y Política de Competencia en el caso peruano, se destacó la falta de uniformidad que existe en cuanto a la aplicación de la normativa de competencia para los distintos sectores, en especial el de telecomunicaciones. Ello ha traído consigo dificultades para que la política de competencia logre los objetivos propuestos y asegure su transversalidad en los distintos sectores regulados.

A manera de ilustración, se presenta el recuadro No 2 que explica la problemática

existente en dicho sector. Surge la necesidad de investigar acerca del papel de la autoridad de competencia y de los entes reguladores de las telecomunicaciones en el caso de Perú. Al respecto se han planteado, entre otras, varias alternativas.

La primera de ellas sostiene la importancia de mantener un sistema unificado de políticas de competencia en el cual exista un solo ente estatal encargado de la evaluación, tratamiento y sanción de las prácticas anticompetitivas. Lo anterior implica el establecimiento de un marco institucional en el que se combinen instrumentos de regulación económica con políticas de competencia. De ahí que una eventual reforma al marco normativo vigente debería contemplar una definición estricta de las responsabilidades de cada dependencia y una separación de las funciones de regulación y competencia a los efectos de evitar la superposición y hacer que la aplicación de la Ley sea más efectiva.

La segunda contempla la instauración de autoridades de competencia en los diferentes sectores regulados creándose así la necesidad de diseñar mecanismos para asegurar una estrecha coordinación entre la política regulatoria y la de defensa de la competencia. En este sentido se argumenta que en los segmentos en los que existe cierta competencia y que por ello son ajenos a la autoridad de los entes reguladores, la supervisión continua de parte de la autoridad de defensa de la competencia es indispensable si se quieren mejorar las condiciones de la competencia de forma sostenida.

La tercera alternativa, es una posición híbrida en la que específicamente el papel de OSIPTEL en el tratamiento de las prácticas anticompetitivas de carácter vinculante podría mantenerse temporalmente en la medida en que INDECOPI no cuente con los recursos humanos y técnicos para asumir el tratamiento de las prácticas anticompetitivas en el sector de telecomunicaciones. No obstante, como se verá más adelante, la sectorización de las políticas de competencia puede generar falta de claridad y seguridad jurídica en los administrados, además de que puede suscitar una falta de coherencia entre las políticas de competencia implementadas por los reguladores y por la autoridad de competencia.

La opción que se maneja en Perú es que OSIPTEL regula la competencia en telecomunicaciones y en cualquier otro sector involucrado en la denuncia siempre que incluya una empresa que pertenezca al sector de telecomunicaciones.

91 En el caso que involucró a Fox y Turner (empresas productoras de señales de películas), Cable Mágico (empresa de cable) y Telecable (empresa de cable), generó ciertas controversias con relación a las atribuciones de OSIPTEL e INDECOPI. En diciembre 1999 Telecable denunció ante la Comisión de Libre Competencia a Cable Mágico y las empresas emisoras de señales Fox y Turner, por la realización de prácticas anticompetitivas consistentes en el establecimiento de acuerdos exclusivos de emisión de señales. La Comisión de Libre Competencia se declaró incompetente para conocer este caso, señalando que era Osiptel el organismo competente encargado de conocer la denuncia. Esta decisión fue apelada por Telecable a la Segunda Instancia del INDECOPI. La Sala de Defensa de la Competencia del INDECOPI, resolvió que las empresas Fox y Turner no eran operadoras en el mercado de servicio de telecomunicaciones y que la Comisión debía tramitar la denuncia solo en lo concerniente a las prácticas adoptadas por las empresas Fox y Turner. En tal sentido, las prácticas que hubiere desarrollado Cable Mágico debían ser ventiladas ante

En el Perú se presentó un caso que ilustra los problemas que acarrea la falta de claridad en relación con las funciones de la autoridad de competencia y los entes reguladores.⁹¹ La regulación de sectores en los que conviven segmentos competitivos y monopólicos, como en el caso de telecomunicaciones, representa un desafío importante para la acción del Estado. Los entes reguladores y las autoridades de defensa de la competencia tienen una enorme tarea por delante en la regulación de los sectores que aún no operan en regímenes de competencia y en aquellos donde ésta funciona parcialmente. Para estos efectos conviene citar, a manera de referencia, La Ley Tipo de Defensa de la Competencia de la UNCTAD, en su versión de 2002 incluye un capítulo sobre la relación entre autoridades de competencia y entes reguladores.

Lo anterior trae a colación la aplicación del principio de especialización en la función pública que ilustra la forma en que una agencia de competencia debe actuar a nivel transversal y un ente regulador sólo en casos de regulación económica. Pese a lo expuesto, en la práctica OSIPTEL asume en telecomunicaciones el rol de autoridad de aplicación de la competencia.

El Informe sobre la Política de competencia en el Perú, destaca el escaso énfasis que las actividades de cooperación vienen realizando con relación a la necesidad de contar estudios de mercado que permitan analizar las condiciones de competencia así como la generación de indicadores de impacto de las políticas de competencia en términos de eficiencia y sobre el bienestar del consumidor.

En cuanto a los estudios de mercado, existe un conjunto de sectores en los que la agencia de competencia así como los organismos reguladores requieren mayor análisis y conocimiento respecto de la organización industrial del sector y los potenciales problemas de competencia que podrían generarse. Asimismo, se ha argumentado la necesidad de llevar a cabo estudios de impacto de las políticas de competencia, éstos se consideran indispensables a fin de dotar a los órganos encargados de hacer cumplir la normatividad de competencia, de una herramienta que permita medir su desempeño y el costo beneficio de sus decisiones en la economía.

2.3.1.4. Disseminación y sensibilización de los beneficios de la Ley y política de competencia

Uno de los problemas más importantes que ha enfrentado la política de competencia en el Perú, ha sido la ausencia de una política de promoción y difusión masiva y

Osipitel. Así, en la práctica, la separación de competencias entre INDECOPI y Osipitel originó que ambos organismos examinaran de manera separada una práctica que involucraba a empresas que estaban fuera del sector telecomunicaciones y otras que lo integraban. En octubre del 2000, acatando la resolución de la Sala mencionada, la Comisión admitió a trámite la denuncia formulada por Telecable. Osipitel, por su parte, admitió la denuncia contra Cable Mágico y sancionó a dicha empresa, obligándola a eliminar su acuerdo de exclusividad con Fox y Turner. Luego, en el año 2003, la Comisión de Libre Competencia declaró infundada la denuncia de Telecable contra Fox y Turner.

constante que permita dar a conocer a los distintos segmentos de la población y sociedad civil en general (empresas, consumidores, academia) los beneficios de la protección de la competencia en el mercado. Dada la escasez de recursos presupuestarios con que cuenta el Estado para este tipo de actividades, resulta indispensable que este tipo de promociones se realice en alianza con organizaciones no gubernamentales o gremios que cuenten con el financiamiento necesario para garantizar la autosostenibilidad de este tipo de actividades.

RECUADRO No. 2 : El papel de INDECOPI y los entes regulados: el caso de las telecomunicaciones en el Perú

A diferencia de otros sectores, en el sector de telecomunicaciones del Perú, OSIPTEL es el encargado de hacer cumplir las normas de competencia en concordancia con los Decretos Legislativos 701 y 702 . El primer decreto faculta a INDECOPI a hacer cumplir normas en materia de libre competencia de manera general en todos los sectores y el segundo decreto otorga a OSIPTEL facultades excepcionales para regular la competencia en el sector de telecomunicaciones. Además, la Resolución 3-2000 de OSIPTEL establece los lineamientos generales para la aplicación de las normas de libre competencia y enumera las principales prácticas que se consideraran como anticompetitivas en el sector de telecomunicaciones.

OSIPTEL:

Facultades. Mediante el decreto Supremo N° 020-98- MTC de agosto de 1998 dicta lineamientos generales y referenciales sobre la libre y leal competencia que orienten a los agentes económicos sobre criterios de interpretación y aplicación general sobre temas de competencia en el sector de telecomunicaciones. OSIPTEL tiene así la función de organismo regulador y atribuciones de agencia de competencia para su sector.

Potestades. Adopta medidas dirigidas a prevenir el desarrollo de conductas que afecten ilícitamente a los competidores perjudicando a los consumidores. Adicionalmente, puede adoptar decisiones orientadas a sancionar las conductas consideradas anticompetitivas.

Procedimiento para la promoción y preservación de la libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones. En primer lugar, se aplica la normativa específica del sector (contenida en las disposiciones establecidas por la Ley de Telecomunicaciones Decreto Supremo N° 013-93 y en los Lineamientos de Políticas de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones N° 020-98); de manera supletoria la normativa general de libre competencia (Compuesto por el Decretos Legislativo N° 701 que dispone la eliminación de las prácticas monopólicas y restrictivas de la libre competencia, el Decreto Legislativo N° 807 de Facultades, Normas y Organización del INDECOPI). En tal sentido, si bien el punto de partida es la aplicación de la normativa particular del sector, mediante la aplicación del marco general de libre competencia se pueden corregir problemas no cubiertos por la legislación específica del sector de telecomunicaciones.

Atribuciones como órgano competente de la defensa de la competencia. En diciembre de 2000, el Congreso de la República promulgó la Ley 27336, Ley de Facultades de OSIPTEL, cuyo artículo 36 establece que OSIPTEL será competente para conocer todos aquellos casos relacionados con la aplicación de la normativa de libre competencia, en los que se encuentre involucrada una empresa de telecomunicaciones.

Fuente: PERU: Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. Febrero de 2003

CAPITULO 3

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

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

A diferencia del análisis sobre políticas de competencia, en el caso de la protección del consumidor en todos los países centroamericanos existen legislaciones y desarrollo institucional, capaz de hacer frente a las preocupaciones de los consumidores. El cuadro No. 22 refleja esta situación.

Cuadro No. 22
Contexto legal e institucional de la Protección del Consumidor en los países centroamericanos

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

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

Otro aspecto a tener en cuenta es lo relativo a la función de las asociaciones de consumidores en Centroamérica. En este sentido, puede decirse que tales organizaciones han sido más activas que las agencias de gobierno y ésto se demuestra por sus logros, pese a la escasez de sus medios y recursos económicos. Como respuesta a esta participación activa de las asociaciones de consumidores, cabe

destacar la experiencia de INDECOPI (Perú) consistente en fomentar la cooperación interinstitucional con las asociaciones de consumidores mediante una resolución por la cual se acuerda que el destino de la imposición de multas debe beneficiar pecuniariamente a la asociación de consumidores.⁹²

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

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

3.2.1. Costa Rica⁹³

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

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

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

En consecuencia, la estrategia propuesta consiste en potenciar los otros componentes dentro del marco actual, a efectos de lograr su mayor desarrollo sin

⁹² Véase la Resolución N° 048-2001-INDECOPI/dir. Normas para la celebración y ejecución de convenios de cooperación con asociaciones de consumidores (artículo 45° del Texto Único Ordenado de la Ley de Protección del Consumidor).

⁹³ Véase MAGUIÑA, Ricardo. COSTA RICA. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 24 Noviembre de 2003. Párrafos 139-189.

supeditar su implementación a cambios legales significativos. Partiendo del marco legal existente se plantean propuestas de acción y programas concretos que contribuirían al fortalecimiento efectivo de la actividad de protección al consumidor a nivel institucional, sociedad civil y sector empresarial.

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

Necesidades de tipo legal:

Las siguientes necesidades fueron identificadas en la misión exploratoria:

- Fortalecer el marco regulatorio con la finalidad de favorecer la labor preventiva en la protección a los derechos del consumidor;
- Implementar un procedimiento que se ajuste a la naturaleza tripartita de los conflictos de consumo que se guíe por los principios de celeridad, simplicidad y eficacia dentro del marco del debido proceso;
- Facultar a la Comisión Nacional del Consumidor (CNC) a iniciar investigaciones de oficio y otorgar a las asociaciones de consumidores la facultad de defender intereses difusos y colectivos; y ampliar la competencia de la CNC para conocer de denuncias entre competidores por competencia desleal, otorgar a la CNC la potestad de resolver los casos de cláusulas abusivas y que le otorgue a la CNC la naturaleza de un Tribunal administrativo permanente de naturaleza multidisciplinaria; sin perjuicio de considerar otros aspectos.
- Ampliar el marco que regula la competencia desleal para incluir otros supuestos y cláusulas generales, así como para permitir que las empresas puedan denunciar ante la CNC por actos de competencia desleal que afecten a los consumidores y competidores leales.

Necesidades de tipo institucional

A nivel institucional se requiere:

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

- Difundir en el sector empresarial los casos resueltos con la finalidad de dar a conocer los criterios empleados en relación con la elaboración y difusión de lineamientos generales en el tratamiento de conflictos de consumo;
- Priorizar la actividad proactiva en la supervisión del mercado, a través de la UPAC, reorientando su labor estratégica a esta función. De esta manera se podría disponer de mayor cantidad de recursos humanos para realizar acciones preventivas y labores de educación y consolidación de asociaciones de consumidores.
- Crear un Sistema de Protección al Consumidor descentralizado en el que participen los consumidores, el sector empresarial, medios de comunicación, gobiernos regionales y municipales, instituciones académicas, generando los espacios institucionales e implementando los mecanismos para ello.
- Implementar mecanismos de mercado para promover el cumplimiento de las normas de protección al consumidor a través de medios eficaces para que los agentes económicos internalicen los beneficios de su cumplimiento y al mismo tiempo para proveer al Sistema de Protección al Consumidor de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Otras necesidades identificadas

Las necesidades establecidas por la Sociedad Civil incluyen:

- Fomentar las Asociaciones de Consumidores profesionales, que participen activamente en la elaboración de propuestas técnicas con visión constructiva, que tengan los conocimientos y las capacidades técnicas para ejercer sus derechos no solo en el campo de los productos privados sino en los servicios públicos y contribuyan a la formación y educación de los consumidores y diseñar e implementar mecanismos y herramientas que contribuyan a incrementar su capacidad técnica, financiera y operativa que favorezca su autosostenibilidad económica en el tiempo;
- Fortalecer e Incrementar los mecanismos institucionales de participación privada en la protección al consumidor, poniendo énfasis en la Implementación de programas concretos para su desarrollo. Asimismo, promover la prepublicación de los proyectos Regulatorios no solo en servicios públicos sino en general en el campo de la protección al consumidor para la formulación de propuestas y para su retroalimentación en audiencias públicas y la creación de otros espacios interinstitucionales para la participación de la sociedad civil.

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

- Diseñar programas para el fortalecimiento de la Responsabilidad Social de la Empresa y Políticas de buen gobierno corporativo, con especial énfasis en el respeto de los derechos de los consumidores y usuarios;
- Promocionar mecanismos de autorregulación en el sector empresarial, tales como, Defensorías del cliente dentro de las empresas y/o a nivel de gremios. Implementar el programa de certificación de buenas prácticas comerciales y de consumo;
- Desarrollar programas y acciones concretas para que el Sector Empresarial y los Medios de Comunicación participen activamente en el fortalecimiento de la protección del consumidor mediante la capacitación de sus miembros, la responsabilidad social de la empresa, la educación e información al consumidor, la mejora de los bienes y servicios que brinda, la implantación de una verdadera cultura de respeto a los derechos del consumidor, la debida atención a los reclamos de los consumidores, el desarrollo de mecanismos de autorregulación y señalización en el mercado -como el de la certificación de buenas practicas comerciales y de consumo-, cursos de capacitación para periodistas;
- Desarrollar y consolidar mecanismos de cooperación interinstitucionales entre la Dirección, la CNC y el sector privado con la finalidad de incrementar el nivel de cumplimiento de las normas de protección al consumidor;
- Fortalecer la participación activa del Sector Académico. Ello es fundamental no sólo para la capacitación del recurso humano tanto institucional, empresarial como de la sociedad civil, sino también para proveer de pasantes voluntarios que ayuden a incrementar la capacidad técnica y operativa de las asociaciones de consumidores y de la CNC y de la Dirección.⁹⁴

3.2.2. El Salvador⁹⁵

Durante las misiones exploratorias (2003) se puso de manifiesto que las principales necesidades en materia de protección al Consumidor en el ámbito institucional y en la sociedad civil (asociaciones de consumidores y sector empresarial) no necesariamente deben conducir a modificaciones legales en la materia. En realidad, si bien es cierto que tal legislación tiene ciertas limitaciones, se puede avanzar en otras áreas que podrían generar impactos muy positivos y contribuir a acelerar el proceso de avance en la implementación de la protección al consumidor.

En efecto, existen diversos campos de acción que pueden ser fortalecidos y que no requieren necesariamente de una modificación de la Ley de Protección al

⁹⁴ Véase para mayor información: MAGUIÑA, Ricardo. COSTARICA. Op. Cit.

⁹⁵ Véase MAGUIÑA, Ricardo. EL SALVADOR. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 24 Noviembre de 2003.

Consumidor, mediante programas y acciones concretas que potencien la actuación de los actores actuales dentro del marco legal existente.

Necesidades de tipo legal

Las necesidades identificadas incluyen lo siguiente:

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

Necesidades de tipo institucional

Las principales necesidades identificadas son las siguientes:

- Elaborar una Política Nacional de Protección al Consumidor con la participación de todos los agentes involucrados a fin de contribuir en la creación de consumidores más informados y responsables, empresas más competitivas y un Estado que, sin sustituir la voluntad de los consumidores y la iniciativa empresarial, tenga un rol proactivo en la defensa de los intereses de los consumidores y promueva la sana competencia con la participación activa de todos los agentes involucradas con la finalidad de facilitar la inserción a los procesos de integración y contribuir al desarrollo del país;
- Crear un Sistema de Protección al Consumidor descentralizado en el que participen los consumidores, el sector empresarial, medios de comunicación, gobiernos regionales y municipales, instituciones académicas, generando los espacios e implementando los mecanismos para ello;
- Fortalecer el marco institucional con la finalidad de favorecer la labor

- preventiva en la protección a los derechos del consumidor, incrementar la participación del sector empresarial y de la sociedad civil y promover la autorregulación en el mercado;
- Consolidar la labor de la DPC como ente técnico, potenciando su estructura y organización institucional sobre la base de mejorar sus sistemas de Planeamiento, Dirección y Operativos así como incrementar su capacidad técnica fortaleciendo la labor preventiva e implementando Políticas de Calidad en su accionar generando mayor confianza entre los agentes del mercado; orientando su labor hacia mecanismos proactivos en la supervisión de la protección al consumidor en El Salvador;
 - Fortalecer la autonomía técnica, funcional, económica y administrativa de la DPC y consolidar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional con los organismos públicos vinculados a la protección al consumidor para brindar una protección más eficaz en ese campo;
 - Desarrollar programas de colaboración con los organismos de protección al consumidor de la región, facilitar el cumplimiento y la fijación de estándares para el comercio entre los países de la región, elaborar mecanismos de capacitación e intercambios de experiencias y casos que atente contra los consumidores y promover mecanismos que incrementen la competitividad empresarial global y reduzcan los fraudes transfronterizos. A estos efectos, se espera obtener el apoyo de fuentes externas.

Otras necesidades

Las organizaciones de consumidores de Centroamérica son, quizás, las que menos se han desarrollado en América Latina. Sin embargo, el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC) de El Salvador realiza desde hace varios años una intensa y excelente labor en ese país.⁹⁶

Existen otras necesidades en esta área, tales como:

- Fomentar la creación y consolidación de Asociaciones de Consumidores profesionales, que participen activamente en la elaboración de propuestas técnicas con visión constructiva, brinden servicios eficientes y contribuyan a la formación y educación de los consumidores con la finalidad de hacer empresas más competitivas y un sistema más eficaz de protección contra los abusos y engaños de las empresas desleales y diseñar e implementar

⁹⁶ En efecto, el CDC también ha brindado apoyo y capacitación a otras organizaciones centroamericanas. El CDC es muy activo y la cantidad de reclamos recibidos por ellos ha sido mayor que los recibidos por la DPC. El CDC tiene una fuerte incidencia en temas de servicios públicos, alimentos y la proposición de proyectos de Leyes relacionados con la protección del consumidor. La organización consigue autofinanciarse y recibe ayuda de la cooperación internacional, principalmente de OXFAM, la Fundación Heinrich Boll, entre muchas otras. Es miembro pleno de Consumers International e integra su Consejo.

- mecanismos y herramientas que contribuyan a incrementar su capacidad técnica y operativa que favorezca su autosostenibilidad en el tiempo;
- Fortalecer la participación del Sector Académico no solo para la capacitación del recurso humano tanto institucional, empresarial como de la sociedad civil, sino también para proveer de pasantes voluntarios que ayuden a incrementar la capacidad técnica y operativa de las asociaciones de consumidores y de la DPC;
 - Crear un Centro de Servicios para el Consumidor, que brinde a consumidores y asociaciones de consumidores los servicios de orientación, capacitación, educación y asesoría no solo en temas de protección al consumidor, sino también en aspectos gerenciales, organizacionales, constitución de asociaciones de consumidores, análisis y formulación de proyectos, aspectos técnicos necesarias para la labor de protección al consumidor (ingeniería, salud, comunicaciones, economía, etc.), que de otra forma sería casi imposible poder financiar el costo del desarrollo de esos recursos para todas las asociaciones de consumidores incluso por el programa o por el Estado y menos aún las propias asociaciones de consumidores;
 - Aumentar el nivel de conocimiento de sus derechos y la valoración de la importancia del rol que tiene como consumidor en el mercado con la finalidad de hacer empresas más competitivas y contribuir al desarrollo del país, implementando programas de educación, capacitación, difusión y programas participativos de los consumidores, con especial énfasis en los de menores recursos y de género. Por ejemplo a través de materiales didácticos, historietas, personajes animados, etc.
 - Incrementar los mecanismos de participación privada en la protección al consumidor, no solo en el aspecto legal, sino en la Implementación de programas concretos para su desarrollo, tales como: (i) Incorporar Mecanismos que fomenten la creación de Asociaciones de consumidores en El Salvador dentro del marco de un Sistema Proactivo de la Protección al Consumidor. (ii) Incorporar Mecanismos de promoción para las Asociaciones de Consumidores para las labores de educación, difusión de la protección al consumidor. (iii) Establecer los requisitos -según los estándares internacionales de las Directrices de la ONU- para que las Asociaciones de Consumidores gocen de las facultades y beneficios que les otorgue la Ley. Evaluar mecanismos participativos con la DPC y los entes reguladores Asociaciones de Consumidores con legitimación activa para la defensa de los intereses difusos y colectivos ante la DPC y los entes reguladores.

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

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

- Fomentar su participación, a través de sus gremios al Sistema de Protección al Consumidor en calidad de Agentes Cooperantes con la finalidad de desarrollar programas conjuntos para la capacitación de sus miembros en las normas de Protección al consumidor, generar conciencia de los beneficios de su cumplimiento entre las empresas y realizar labores de educación, capacitación y difusión en beneficio de los consumidores con la finalidad de dar a conocer sus derechos y sus deberes como agentes del cambio.
- Implementar mecanismos de mercado para proveer al Sistema de Protección al Consumidor de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- Desarrollar programas y acciones concretas para que el Sector Empresarial y los Medios de Comunicación participen activamente en el fortalecimiento de la protección del consumidor mediante la capacitación de sus miembros, la educación e información al consumidor, la mejora de los bienes y servicios que brinda, la implantación de una verdadera cultura de respeto a los derechos del consumidor, la debida atención a los reclamos de los consumidores, el desarrollo de mecanismos de autorregulación y señalización en el mercado- como el de la certificación de buenas prácticas comerciales y de consumo-cursos de capacitación para periodistas, Implementación de mecanismos de autorregulación -por ejemplo en el campo de la publicidad; -con la finalidad que los proveedores internalicen los beneficios de una cultura de respeto de los derechos del consumidor como una herramienta válida para mejorar su competitividad interna y global, con especial énfasis en la micro y pequeña empresa. Adicionalmente, consideramos que adoptar una legislación que reprima la competencia desleal en el mercado, podría redundar en una mayor protección de los derechos de los consumidores y de la sana competencia en el mercado.
- Desarrollar y consolidar mecanismos de cooperación interinstitucionales entre la DPC y el sector privado con la finalidad de incrementar el nivel de cumplimiento de las normas de protección al consumidor y promover la autorregulación.

La Comisión Presidencial para la Defensoría del Consumidor

La Comisión fue creada en el mes de junio de 2004 a partir de la instauración del nuevo gobierno en El Salvador. Los postulados indicados en párrafos precedentes forman parte de las actividades que la Comisión ha venido desempeñando desde su creación hasta la fecha de edición del presente Informe.

En efecto, la entidad de alto nivel trabaja como una comisión consultiva para afinar el anteproyecto de la nueva Ley de protección al consumidor, a efectos de consolidar la creación de un sistema nacional de protección al consumidor, que tenga las siguientes características:

- o Que sea un sistema en donde participen todas las entidades que trabajan con el público, y que la figura del coordinador del sistema sea la comisionada presidencial;
- o Que el sistema tenga un nuevo esquema de sanciones, donde éstas no respondan a la cantidad de veces que se ha cometido la falta, sino a su gravedad;⁹⁷
- o Que el sistema sea de procedimientos para la resolución de quejas y denuncias de los usuarios.

Cabe señalar que a finales de 2004, la Comisión Presidencial planea presentar el anteproyecto que institucionalice la protección del consumidor. Mientras esta nueva legislación esté en discusión, la Comisión sigue impulsando activamente el funcionamiento de un sistema nacional de protección del consumidor.⁹⁸

3.2.3. Guatemala⁹⁹

Para Guatemala la aplicación de la normativa de protección al consumidor y al usuario

⁹⁷ Sanciones más eficientes: La Ley establecerá procedimientos para resolver quejas o denuncias de los usuarios. Si bien la idea de la Defensoría del Consumidor no es basar un sistema de protección en las sanciones que contempla la Ley, la Comisión es de la opinión que el actual sistema de sanciones de la normativa es "ineficiente". De acuerdo con la máxima autoridad de la Comisión, no es posible seguir aplicando sanciones que responden a la cantidad de veces que se comete la falta y no a la gravedad de la misma. Por eso, en el proyecto de la Defensoría del Consumidor se afina, que existirá una clasificación de las sanciones según la "gravedad de la falta". En definitiva lo que se desea es ponerle un énfasis más preventivo y proactivo y crear una cultura de protección del consumidor, dado que muchas veces a las empresas les resulta más cómodo pagar la multa que resolver el problema". Actualmente, la normativa establece que si existe una primera falta o violación a los derechos del consumidor, la empresa o entidad es amonestado verbalmente. Las sanciones aplicarían únicamente a empresas comerciales, no a las entidades públicas que ofrecen servicios masivos. Véase en: Ramos, Karla. *Defensoría alista normas para restaurantes y supermercados*. Fuente visitada el 22 de Noviembre de 2004, disponible en <http://www.laprensagrafica.com/economia/51577.asp>.

⁹⁸ En la actualidad, la Comisión Presidencial sigue trabajando con los ministerios de Salud, Agricultura y Medio Ambiente en un programa para difundir las normas de etiquetado de alimentos e inocuidad en el país. Asimismo, se evalúa la idea de crear un sistema de acreditación de restaurantes, supermercados y mercados, aunque es evidente que con los mercados se trabaja de forma más lenta, se han tenido reuniones con algunas directivas para proponerles la creación de la carta de derechos de usuarios y hasta para establecer un sistema de verificación de precios de verduras y frutas. En definitiva, lo que se busca es crear un sistema que permita recoger los precios que se apegue a la realidad, porque en el mercado hay mucho regateo. Loc. Cit.

⁹⁹ Esta sección se basa sobre la información enviada por Francisco Byron Ismar Morales Lopez. Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO) Guatemala. Noviembre 2003.

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

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

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

Necesidades de capacitación y de tipo presupuestario

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

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

funcionarios a agencias gubernamentales de otros países con niveles superiores de desarrollo.

Necesidad de infraestructura física

El cumplimiento de las funciones tal cual están establecidas en la Ley requiere:

- Habilitar medios de transportes suficientes y adecuados. Actualmente no se cuenta con suficientes medios de transportes y además los recursos para su mantenimiento son sumamente limitados.
- Crear un Laboratorio propio, que permita a la DIACO llevar a cabo los análisis necesarios para certificar la calidad de los productos que llegan al consumidor y usuario. En efecto, la Ley de Protección al Consumidor y Usuarios le asigna a la DIACO varias funciones tutelares, dentro de las cuales resalta la de investigación de mercados y productos de consumo final, productos peligrosos y de riesgo en el consumo. Para cumplir con esta función se hace necesario que la DIACO haga análisis de laboratorio de productos seleccionados para determinar su aptitud para el consumo humano. Sin embargo, los análisis de laboratorio son muy costosos y ni el Ministerio de Economía ni la DIACO cuentan con los recursos financieros para hacer este tipo de análisis. Por lo que, el cumplimiento de esta función y el de muchas otras que se debieran realizar se ve limitado por la no-disponibilidad de recursos financieros, físicos y humanos.
- Establecer controles tales como en el caso de medidores de agua, de bombas de gasolina, etc. Actualmente no se cuenta con ningún equipo para ese objetivo, por lo que sería valioso para la DIACO que el Estado o la Cooperación Internacional proporcionara ese tipo de equipo para el buen cumplimiento de sus funciones.

Consideraciones finales

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

3.2.4. Honduras

La Dirección General de Producción y Consumo de Honduras, intentó implementar la Ley de protección del consumidor desarrollando algunas actividades y acciones que se vienen ejecutando desde 1998-2001. Sin embargo, éstas se han visto imitadas tanto cuantitativa como cualitativamente, debido a la carencia de recursos y otras debilidades institucionales. En esta sentido, la Dirección ha insistido en la necesidad de controlar los precios mínimos y máximos según lugar de compra de 30 productos de la canasta básica alimentaria de acuerdo a la encuesta realizada en mercados y supermercados de Tegucigalpa y San Pedro Sula.¹⁰⁰

Necesidades de tipo legal e institucional

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

Asimismo, contrastando estas directrices frente al marco legal e institucional hondureño, en cuanto a la búsqueda efectiva de instrumentos y mecanismos para hacer valer los derechos de los consumidores, los procedimientos, el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación, la conceptualización universalmente aceptada de lo que se entiende por consumidor y sus derechos, es decir el sujeto activo de la Ley y el objeto de tutela de la misma, es sustancialmente divergente. Por considerar de relevancia este último aspecto, se incluye en el informe nacional un análisis comparativo entre las directrices de las Naciones Unidas y la Ley de Protección al Consumidores en Honduras.¹⁰¹

Necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil

Existe una sola entidad que aglutina a consumidores organizados, se trata del Comité para la Defensa del Consumidor Hondureño (CODECOH). Entre sus objetivos se destaca la promoción y defensa al derecho a la satisfacción de las necesidades básicas de los consumidores y que estos tengan acceso a los bienes y servicios esenciales. De nuevo estamos ante una debilidad de tipo limitativa, pues al parecer se restringe el campo de acción de esta entidad a un universo de bienes que comprende

¹⁰⁰ Véase LACAYO, Liana: HONDURAS. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 25 Noviembre de 2003.

¹⁰¹ Véase LACAYO, Liana. HONDURAS. Op. Cit.

únicamente el concepto de necesidades básicas, bienes y servicios esenciales. En la gestión y desempeño de CODECOH, se evidencia un método de lucha tradicionalista y de poca efectividad, pues se plantean luchas y batallas con un alto contenido reivindicatorio de derechos sociales, lo que hace inefectiva la gestión, al descuidar objetivos destinados a vencer la asimetría de la información, la atención y asesoramiento a sus afiliados con el propósito de mantenerles informados, formando consumidores educados aptos para consumir con responsabilidad y sancionar, si fuere el caso, al proveedor ineficiente.

3.2.5. Nicaragua ¹⁰²

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

- Elaborar una Política Nacional de Protección al Consumidor con la participación de todos los agentes involucrados a fin de contribuir en la creación de consumidores más informados y responsables, empresas más competitivas y un Estado que, sin sustituir la voluntad de los consumidores y la iniciativa empresarial, tenga un rol proactivo en la defensa de los intereses de los consumidores y promueva la sana competencia con la participación activa de todos los agentes involucradas con la finalidad de facilitar la inserción a los procesos de integración y contribuir al desarrollo del país.
- Crear un Sistema de Protección al Consumidor descentralizado en el que participen los consumidores, el sector empresarial, medios de comunicación, gobiernos regionales y municipales, instituciones académicas, generando los espacios institucionales e implementando los mecanismos para ello.
- Consolidar la labor de la DPC como ente técnico, potenciando su estructura y organización institucional sobre la base de mejorar sus sistemas de Planeamiento, Dirección y Operativos así como incrementar su capacidad técnica fortaleciendo la labor preventiva e implementando Políticas de Calidad en su accionar generando mayor confianza entre los agentes del mercado; orientando su labor hacia mecanismos proactivos en la supervisión de la protección al consumidor en Nicaragua.
- Fortalecer su autonomía técnica, funcional, económica y administrativa. Se debe asimismo, implementar mecanismos de mercado para proveer al Sistema de Protección al Consumidor de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- Entre los mecanismos se propone el programa de Certificación de Buenas

¹⁰² Véase MAGUIÑA, Ricardo. NICARAGUA. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 24 Noviembre de 2003.

Prácticas Comerciales y de Consumo que consiste en un sistema voluntario de mediante el cual el proveedor (una bodega, una agencia de viajes, un taller de carpintería, un supermercado, una clínica privada, etc. se compromete a cumplir con determinadas prácticas establecidas, objetivamente orientadas a respetar los derechos de los consumidores (por ejemplo: brindar información veraz sobre el producto ofrecido, cumplir con lo pactado en el plazo y forma convenidas, política de devolución de productos defectuosos, tener un sistema mínimo de atención de reclamos y estar afiliado al servicio de Conciliación del Sistema de Protección al Consumidor). Estas prácticas establecidas de manera objetiva son auditadas por una entidad independiente -supervisada por la agencia del Estado-.

- Desarrollar y consolidar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional con los organismos públicos vinculados a la protección al consumidor para evitar duplicidad o ausencia de acciones que incrementen los costos en el mercado, que incentiven el incumplimiento y que dejen en situación de indefensión a los consumidores
- Desarrollar programas de colaboración con los organismos de protección al consumidor de la región, facilitar el cumplimiento y la fijación de estándares para el comercio entre los países de la región, elaborar mecanismos de capacitación e intercambios de experiencias y casos que atente contra los consumidores y promover mecanismos que incrementen la competitividad empresarial global y reduzcan los fraudes transfronterizos.

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

- Fortalecer e Incrementar los mecanismos institucionales de participación privada en la protección al consumidor, poniendo énfasis en la Implementación de programas concretos para su desarrollo.
- Promover la prepublicación de los proyectos Regulatorios en el campo de la protección al consumidor para la formulación de propuestas y para su retroalimentación en audiencias públicas y la creación de otros espacios interinstitucionales para la participación de la sociedad civil .
- Incrementar el nivel de conocimiento de sus derechos y la valoración de la importancia del rol que tiene como consumidor en el mercado con la finalidad de hacer empresas más competitivas y contribuir al desarrollo del país,

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

CAPITULO 4

Establecimiento de necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor en Bolivia y Perú.

A efectos de abordar la problemática del consumidor en Bolivia y Perú, es necesario presentar el tema utilizando el contexto legal e institucional vigente en ambos países, para luego presentar las específicas necesidades resultantes de las misiones exploratorias.

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

Bolivia

Bolivia es uno de los pocos países de América Latina que carece de una legislación relativa a la protección de los derechos e intereses de los consumidores cuya aplicación se extienda de modo general a todos los actos de consumo. También, carece de instituciones públicas que tengan como objetivo exclusivo o preferente la promoción, protección y defensa de los intereses de los consumidores.

Al igual que en el tema de la Ley y política de competencia, en el tema de protección del consumidor existen dos realidades diversas, disociadas una de la otra. Nos referimos, por un lado, al marco jurídico de protección del consumidor en los sectores regulados por el SIRESE¹⁰³ y, por el otro, a los sectores no regulados conformados por los demás bienes y servicios que carecen de una regulación aislada o sistemática tendiente a la protección de los derechos de los consumidores.

Por su parte, pese a la experiencia adquirida por los propios usuarios con motivo de la aplicación del modelo SIRESE en general y de las ODECO en particular, la necesidad de contar con una regulación y una institucionalidad que satisfaga los objetivos y cumpla las funciones que cumplen las Superintendencias del SIRESE en relación con los intereses de los consumidores, no se ha hecho sentir en otras actividades de consumo. Esto se atribuye a que no se ha alcanzado un grado de consenso social en torno a la necesidad de contar con Leyes e instituciones que se hagan cargo del tema de protección del consumidor.

En efecto, existen importantes grupos de presión, como el empresariado industrial y comercial que, con matices, no parece percibir la utilidad y necesidad de contar con una institucionalidad que tenga a su cargo estos temas o, directamente se opone a que la protección del consumidor sea consagrada como regla general e imperativa en la actividad económica interna del país. Sin embargo, desde hace algunos años se han

¹⁰³ Al respecto, es necesario indicar que debido a la escasa cultura de consumo existente en Bolivia, son pocas las iniciativas para la conformación de organizaciones de los consumidores. Pese a ello, existen otras organizaciones como las federaciones de juntas vecinales (FEJUVE) que aglutinan a los vecinos de las ciudades de Bolivia, comités cívicos y otros; que interactúan continuamente con las superintendencias sectoriales y con los vecinos, quienes son los auténticos consumidores. Comentarios editados enviados por la Superintendencia de Electricidad-Bolivia. (abril de 2004) Véase Supra Capítulo I.

formulado proyectos de Ley que tienen por objeto satisfacer estas carencias, sin que haya existido la fuerza o voluntad política para que ellas hayan llegado a materializarse.

Tal como se señaló anteriormente, se encuentra en discusión un proyecto de Ley referido a la protección de la competencia y la defensa de los derechos de los consumidores. No obstante, las condiciones políticas que atraviesa el país en la que predomina cierta incertidumbre frente al modelo de desarrollo económico, constituyen una dificultad para que esta iniciativa pueda transformarse en Ley en el corto plazo, a menos que se logre un consenso que solamente podrá ser logrado a través de un importante trabajo de convencimiento y difusión dentro de la sociedad boliviana por desarrollar.

Perú.

El Estado Peruano ha sido pionero dentro de los países andinos en materia de protección al consumidor mediante la creación de INDECOPI que se ha desplegado en descentralizar su ámbito de aplicación haciéndola extensiva a todos los consumidores peruanos. En efecto, INDECOPI ha desarrollado un rol promotor en apoyo del consumidor, disminuyendo la asimetría de información que enfrenta el consumidor frente a los empresarios, por medio de programas educativos, publicaciones y boletines electrónicos, los que han disminuido la brecha de información existente. Dentro de este rol promotor, su labor no se ha limitado únicamente a la resolución de las denuncias o reclamos presentadas por los consumidores contra empresas, y a la imposición de sanciones pecuniarias, sino que su labor ha logrado la aplicación de medidas correctivas ante la imposibilidad de poder brindar una indemnización a los consumidores.

4.2. Bolivia: necesidades identificadas en el área de protección del consumidor

De acuerdo al Informe sobre las necesidades y prioridades en el tema de Protección del Consumidor, se identificaron necesidades de tipo legal e institucional. Sintetizando lo anterior, se requiere un mayor consenso respecto a la necesidad de contar con legislación de defensa de los derechos de los consumidores de aplicación general a todos los sectores. Adicionalmente, se requiere intensificar el apoyo gubernamental a las organizaciones de consumidores. Esto último se podría llevar a cabo mediante las siguientes actividades:

- o Incorporación de las organizaciones de consumidores existentes en la elaboración del proyecto de Ley y demás actividades sociales que se pueden realizar en este sentido.
- o Establecimiento de actividades de difusión conjuntas entre las Oficinas del Consumidor (ODECO) del SIRESE y las asociaciones de consumidores.
- o Validación y fomento de la organización de los consumidores como un

instrumento apto e idóneo para resguardar sus intereses.

- o Eliminación de las desconfianzas recíprocas entre las autoridades y las organizaciones de consumidores.

A nivel institucional, se pudo apreciar que existe una carencia generalizada de profesionales y técnicos con preparación en los temas relacionados con la protección del consumidor. Adicionalmente, dada la existencia de una gran proporción de proveedores informales aunado a la existencia de una importante proporción de bienes ingresados al país mediante contrabando, es de importancia crucial la alternativa de una política sensibilizadora a nivel de la colectividad boliviana en cuanto a los mecanismos de protección de los derechos de los consumidores, incrementando las campañas de difusión y fomentando la participación del sector empresarial. Todo ello se deberá hacer con la finalidad de establecer de una cultura favorable a los derechos de los consumidores y usuarios, que integre instituciones públicas y privadas, así como políticas, sociales y académicas.

4.2.1. Diseminación y sensibilización de la cultura de protección del consumidor

De la misión exploratoria en Bolivia se pudo apreciar que si bien las actividades de consumo son poco proclives de ser extendidas más allá de los servicios básicos (precisamente porque el contrabando y la informalidad comercial están claramente extendidos en el país), del mismo Informe Nacional boliviano, se concluyó que el comercio ilegal ofrece condiciones de mercadeo y garantía similares a las que está en capacidad de ofrecer el comercio formal en el marco de un sistema de defensa del consumidor de aplicación general a toda la actividad de consumo.¹⁰⁴ Sin perjuicio de lo anterior, la informalidad en cualquiera de sus manifestaciones trae consigo una serie de riesgos para los consumidores que no pueden ser protegidos frente a la vulneración de sus derechos consagrados por una eventual legislación general.

En otro orden de ideas, resulta llamativo que el proyecto de Ley¹⁰⁵ no goce de aceptación de parte de los empresarios como herramienta para enfrentar el comercio ilegal. Probablemente sea necesario demostrar que la Ley puede contribuir a que los actuales grados de informalidad den paso a mayores grados de formalización de la economía boliviana una vez que queden demostradas sus ventajas.

Asimismo, si bien es comprensible el interés de abordar en un mismo proyecto de Ley los temas de la competencia y la protección de los derechos de los

¹⁰⁴ En efecto, los grados de resguardo que ofrece la actividad comercial lícita y formal son siempre mayores que aquellos que ofrece circunstancialmente el comercio ilegal, atendido que el primero confiere "derechos" a los consumidores, mientras el segundo otorga "regalías" o "dádivas" que bien puede dejar de conceder a voluntad. La diferencia no es menor y, por lo mismo, no es extraño que el consumo ilegal en el marco de los servicios del SIRESE no sea la norma general ni sea la condición por la que se inclinan los usuarios.

¹⁰⁵ Véase LORENZINI, Juan Pablo. BOLIVIA, Informe sobre las Necesidades y Prioridades en el área de Protección del Consumidor. Febrero 2004.

consumidores¹⁰⁶, deben resaltarse los inconvenientes que ello acarrea. En efecto, los objetivos de una política de la competencia pueden diferir de los de la protección del consumidor. Mientras la protección de los derechos de los consumidores es común en los distintos modelos económicos, la preservación y el fomento de la competencia están asociados a concepciones liberales de la economía. Por ello, mientras más intervencionista sea la orientación del modelo económico que se adopte, es más probable que la valoración del mercado y la competencia se minimicen.

El Informe mencionado establece claramente la necesidad y conveniencia de contar con una legislación y una institucionalidad que proteja los legítimos intereses y los derechos de los consumidores lo que deberá *internalizarse en la sociedad boliviana*. Para ello se propone que las autoridades políticas y, en particular, los poderes Ejecutivo¹⁰⁷ y Legislativo¹⁰⁸ se convenzan de que es necesario impulsar una legislación sobre esta materia.

Asimismo, resulta necesario que la sociedad en su conjunto y los grupos representativos de ella converjan en la voluntad de crear condiciones para una cultura del consumo. Una legislación de protección al consumidor puede ser impuesta verticalmente desde los poderes colegisladores, siempre que entre ellos exista consenso respecto de la necesidad y contenido de una legislación. Sin embargo, la existencia de dicha legislación no es condición suficiente para considerar que en el país predomine una cultura de protección a los derechos de los consumidores. La existencia de una legislación adecuada es una necesidad imperante pues sin ella es casi imposible dar inicio a la creación de un hábito social que favorezca los derechos de los consumidores.

No obstante lo expuesto, se estima que tan pronto las condiciones políticas y sociales lo hagan posible, convendría volver a estudiar las propuestas que sirvieron de fundamento al proyecto de Ley. En tales circunstancias, se evaluará la factibilidad de dictar una norma de competencia y consumidor en un solo proyecto normativo.

4.2.2. Fortalecimiento de la regulación y la institucionalidad: respondiendo eficazmente las necesidades de los consumidores

De acuerdo con lo que se pudo constatar durante la misión exploratoria se desprenden una serie de debilidades que presenta la regulación sectorial. Entre ellas se destaca la inexistencia o insuficiencia normativa, así como también en cuanto al

¹⁰⁶ A fin de facilitar la viabilidad legislativa del tema de la competencia, cuya importancia suele ser más difícil de explicar y asimilar para el Congreso, respecto de la cotidianeidad y predisposición que se suele suponer a la protección de los consumidores.

¹⁰⁷ Respecto del Ejecutivo, la existencia de un proyecto de Ley que está siendo sometido a debate parece demostrar un interés en el tema, aunque puedan hacerse fundadas críticas a su contenido y a su vinculación con esfuerzos anteriores más exhaustivos que el actual.

¹⁰⁸ Respecto del Poder Legislativo, en cambio, ciertas razones de orden interno generan dudas sobre la factibilidad de una iniciativa de Ley en materia de protección al consumidor.

desconocimiento por parte de los usuarios de sus derechos y obligaciones. Un asunto de especial preocupación, ha sido la forma que las organizaciones de consumidores no conoce el sistema SIRESE en general y de las ODECO en particular. Esto puede general en algunos casos que la legitimidad del SIRESE pueda verse afectada y/o tergiversada, trayendo efectos que perjudiquen los intereses de los usuarios de los servicios regulados.

4.2.3. Establecimiento de lineamientos generales en el tratamiento de las prácticas de competencia desleal que afectan los intereses del consumidor.

La competencia desleal no está tratada de modo general en la legislación e institucionalidad pública boliviana. Por el contrario, sólo la regulación sectorial del SIRESE contempla disposiciones relativas sobre la materia.

Esta carencia es difícil de entender, teniendo en cuenta que existen diversos proyectos de Ley, a los que nos hemos referido anteriormente, que tratan esta materia de manera específica y más o menos satisfactoria. En efecto, el proyecto de Ley de Competencia dedica su artículo 12 a la regulación de la competencia desleal enunciando los ilícitos que la constituyen. El Código ordenador del Mercado, por su parte, es mucho más explícito, al dedicar el Título II, del Libro II, a la competencia desleal, en un total de 11 artículos (artículos 35 a 45). En ellos, se conceptualiza de modo general la competencia desleal y se regulan, en particular, los actos de confusión, de engaño, de denigración, de comparación y de imitación, la violación de información no divulgada, la inducción a incumplimientos comerciales y el incumplimiento de normas.

4.2.4. Necesidad de fortalecer las asociaciones de consumidores.

Las organizaciones de consumidores entrevistadas durante la misión exploratoria realizada en Bolivia (2003) coincidieron en que el tratamiento de los derechos del consumidor ha quedado rezagado y no se ha enmarcado dentro del proceso modernizador de la economía, siendo Bolivia en la actualidad uno de los pocos países en Latinoamérica que no cuenta con una legislación referente a protección del consumidor. Sin embargo, contar con una buena legislación no garantiza que los derechos de los consumidores sean respetados, a no ser que éstos se hagan prevalecer a diario y en cada decisión. Al respecto el tema de la educación comunitaria resulta vital y, según sostienen organizaciones de consumidores como CODECO, hay poco interés en los gobernantes bolivianos y en las agencias de cooperación internacional, para que se desplieguen ciertas acciones destinadas a favorecer una conciencia crítica.

En general, las organizaciones de consumidores reclaman su interés y necesidad de ser representados y participar para asegurar que las políticas sociales y de protección a los consumidores sean integradas adecuadamente a las políticas públicas y comerciales a nivel nacional e internacional. En tal sentido, no consideran suficientes

los espacios de participación que ofrecen la ODECO y la regulación sectorial ya que, en su opinión, parecieran identificarse con los intereses de la industria mas que con los intereses de los consumidores.

Por otra parte, es común encontrar una escasez de recursos humanos calificados en temas de gestión y protección de los consumidores en el caso de las organizaciones de consumidores. Otros factores que vale la pena destacar son, la ausencia de medios e infraestructura necesaria para llevar a cabo un proceso adecuado lo cual impide que se desarrollen mecanismos de información y educación del consumidor que constituyan un instrumento de control social cotidiano. También se destaca, la insuficiencia, obsolescencia o falta de estructuras y tecnología para el análisis de productos que ingresan al país, lo que dificulta la alternativa de medidas de precaución oportunas, convirtiéndose en una traba al momento de cuestionar la calidad, seguridad e inocuidad de productos y servicios comercializados en Bolivia.

Preocupa a los consumidores que los servicios no regulados presentan muchos más problemas en cuanto a la protección del consumidor que los servicios regulados. Ello se atribuye a la ausencia de mecanismos de reclamo en los servicios como salud, educación, servicios especializados y otros que generan un ambiente de insatisfacción, desilusión y conformismo por parte de los usuarios.

4.3. Perú: necesidades identificadas en el área de protección del consumidor¹⁰⁹

De acuerdo con Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor en el caso de Perú, INDECOPI requiere introducir una serie de mejoras que le permitan avanzar hacia un modelo capaz de reforzar las capacidades adquiridas con el fin de alcanzar los estándares de países más avanzados en la materia.

Si bien es cierto que dentro del contexto latinoamericano INDECOPI se cuenta entre las instituciones con mayor desarrollo, ello no lo exime de tener que mejorar algunas de sus funciones y el mandato que debe cumplir. A continuación se destacan las necesidades que han sido identificadas, las que se resumen en: (i) la necesidad de una visión común del Estado peruano en materia de protección al consumidor lo cual implica una cultura de protección del consumidor; a nivel de INDECOPI y de otros organismos públicos como las agencias reguladoras; (ii) la unificación de la normatividad en materia de protección del consumidor que se aplique en forma transversal a todos los sectores sean éstos regulados o no; (iii) la revisión del presupuesto de INDECOPI y, la recuperación del aporte que el presupuesto general de la nación destinaba al Instituto, para que pueda cumplir cabalmente su misión y (iv) los mecanismos y recursos para dotar a las asociaciones de consumidores de recursos, con el fin de asegurarles un adecuado balance con el poder de los empresarios.

¹⁰⁹ Véase Collado, Claudia. PERU. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 24 Noviembre de 2003.

4.3.1. Fortalecimiento de la regulación y la institucionalidad existente y su efectividad en responder a las preocupaciones de los consumidores

La Ley peruana de defensa del consumidor es una de las Leyes mejor estructuradas de América Latina, ya que trata en forma bastante apropiada y amplia los distintos temas. Las sucesivas modificaciones y adiciones permitieron que se completaran algunos conceptos e institutos ausentes en la Ley original. No obstante, presenta algunas omisiones y lagunas entre las cuales se puede mencionar, en primer lugar, el vacío legal en cuanto a la irrenunciabilidad de los derechos del consumidor. En segundo lugar, la Ley debe establecer mecanismos de coordinación con otras normas de similar jerarquía. En tercer lugar, la inexistencia de un marco legal relativo a las asociaciones de consumidores ha traído como consecuencia la inexistencia de reglas claras respecto al acceso a la justicia de parte de los consumidores, y sólo permite que las asociaciones de consumidores u otros grupos relacionados de la sociedad civil puedan ejercer acciones colectivas en defensa de los derechos de los consumidores, previa delegación del INDECOPI.

4.3.2. Hacia el mejoramiento de la labor de INDECOPI en la promoción de la cultura de protección del consumidor

Quizás podría sostenerse que en INDECOPI no hay simetría entre la defensa de la competencia y la protección del consumidor. Ello se hace evidente a partir de la influencia de INDECOPI en la protección del consumidor ya que se ha podido apreciar que hay una relativa pérdida de legitimidad de la labor de INDECOPI.

Algunas de las necesidades identificadas habrían tenido relación con la coyuntura que atravesaba internamente INDECOPI en el 2003, otras guardaban relación con temas de reforzamiento de capacidades a pesar de que INDECOPI despliega esfuerzos en este sentido.¹¹⁰

4.3.3. Fortalecimiento de las asociaciones de consumidores

Las organizaciones de consumidores deben cumplir con dos requisitos fundamentales para su existencia y credibilidad: ser independientes del poder económico y del poder político. En ese sentido la mayoría de las asociaciones existentes en Perú cuentan con recursos escasos dependientes de la cooperación y de su membresía. La realidad es que la mayoría comienza con funcionarios voluntarios que muy pocas veces pasan a ser rentados y deben acudir a estudiantes interesados en hacer pasantías para poder contar con los recursos humanos necesarios para llevar a adelante su labor.

Lo anterior demuestra una vez más la necesidad imperiosa de una cooperación internacional reforzada que puede contribuir al fortalecimiento institucional de dichas instituciones.

¹¹⁰ Loc.cit.

4.3.1. Fortalecimiento de la regulación y la institucionalidad existente y su efectividad en responder a las preocupaciones de los consumidores

La Ley peruana de defensa del consumidor es una de las Leyes mejor estructuradas de América Latina, ya que trata en forma bastante apropiada y amplia los distintos temas. Las sucesivas modificaciones y adiciones permitieron que se completaran algunos conceptos e institutos ausentes en la Ley original. No obstante, presenta algunas omisiones y lagunas entre las cuales se puede mencionar, en primer lugar, el vacío legal en cuanto a la irrenunciabilidad de los derechos del consumidor. En segundo lugar, la Ley debe establecer mecanismos de coordinación con otras normas de similar jerarquía. En tercer lugar, la inexistencia de un marco legal relativo a las asociaciones de consumidores ha traído como consecuencia la inexistencia de reglas claras respecto al acceso a la justicia de parte de los consumidores, y sólo permite que las asociaciones de consumidores u otros grupos relacionados de la sociedad civil puedan ejercer acciones colectivas en defensa de los derechos de los consumidores, previa delegación del INDECOPI.

4.3.2. Hacia el mejoramiento de la labor de INDECOPI en la promoción de la cultura de protección del consumidor

Quizás podría sostenerse que en INDECOPI no hay simetría entre la defensa de la competencia y la protección del consumidor. Ello se hace evidente a partir de la influencia de INDECOPI en la protección del consumidor ya que se ha podido apreciar que hay una relativa pérdida de legitimidad de la labor de INDECOPI.

Algunas de las necesidades identificadas habrían tenido relación con la coyuntura que atravesaba internamente INDECOPI en el 2003, otras guardaban relación con temas de reforzamiento de capacidades a pesar de que INDECOPI despliega esfuerzos en este sentido.¹¹⁰

4.3.3. Fortalecimiento de las asociaciones de consumidores

Las organizaciones de consumidores deben cumplir con dos requisitos fundamentales para su existencia y credibilidad: ser independientes del poder económico y del poder político. En ese sentido la mayoría de las asociaciones existentes en Perú cuentan con recursos escasos dependientes de la cooperación y de su membresía. La realidad es que la mayoría comienza con funcionarios voluntarios que muy pocas veces pasan a ser rentados y deben acudir a estudiantes interesados en hacer pasantías para poder contar con los recursos humanos necesarios para llevar a adelante su labor.

Lo anterior demuestra una vez más la necesidad imperiosa de una cooperación

¹¹¹ Protocolo de Tegucigalpa, que crea el Sistema de la Integración Centroamericana SICA-, el cual fue suscrito por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, que entró en vigencia para El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá el 22 de julio de 1992, Guatemala el 13 de agosto de 1993 y Costa Rica el 26 de junio de 1995

internacional reforzada que puede contribuir al fortalecimiento institucional de dichas instituciones.

CAPITULO 5

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

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

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

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

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

En octubre de 1993, los signatarios del Protocolo de Tegucigalpa¹¹¹ que establecieron el **Sistema de Integración Centroamericano (SICA)**, acordaron el Protocolo de Guatemala con el fin de adaptar el esquema de integración a las necesidades de la subregión.

¹¹² Supra párrafo 68.

¹¹³ Grupo de trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Competencia. OMC WGTC/W/173. Julio de 2001.

La integración centroamericana alcanzó su momento estelar a raíz de la firma del Tratado para el establecimiento de la Unión Aduanera¹¹² entre El Salvador y Guatemala, de fecha 13 de enero de 2000. Los dos países mencionados lograron un progreso apreciable con relación a la reducción arancelaria, la armonización de las aduanas, el registro sanitario y la armonización tributaria. El proceso de la unión aduanera continuó hasta que en agosto de 2000 los gobiernos de Nicaragua y Honduras expresaron su decisión de formalmente unirse a esta Unión Aduanera. Asimismo, en junio de 2002, Costa Rica decidió unirse con lo cual el grupo podría eventualmente convertirse en una unión económica.

Los países centroamericanos también han apoyado iniciativas de integración bilateral y plurilateral que incluyen temas de competencia (Ver cuadro No. 23). Entre las más prominentes se encuentra el **TLC entre Canadá y Costa Rica** que contiene un tratado de cooperación para hacer frente los efectos perjudiciales provenientes de las prácticas anticompetitivas. Cabe destacar a este respecto que la diferencia de desarrollo económico no constituyó un obstáculo para la firma del tratado.

Al momento de negociar el capítulo de competencia del TLC, ambos países tuvieron en cuenta que dicho tratado podría servir de modelo¹¹³ de cooperación internacional además de servir de marco para la cooperación y coordinación entre las autoridades de competencia canadiense y costarricense respectivamente. Adicionalmente, ambas partes coincidieron en cuanto al rol de la política de competencia en asegurar que los beneficios de la liberalización no sean perjudicados por la presencia de prácticas anticompetitivas.

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

investigaciones por realizar sujetas al derecho de cada país (por ej. la confidencialidad y la apertura de la información) y finalmente la asistencia legal mutua en diferentes asuntos.

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

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

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

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

El TLC entre Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica por un

¹¹⁴ Véase en: <http://www.usafta.org/about/agreement.asp>

¹¹⁵ Ver US- Central America Free Trade Agreement. National Action Plan for trade capacity building. HONDURAS. (Junio, 2003).

¹¹⁶ Ver US- Central America Free Trade Agreement. Integral Cooperation Agenda. Conceptual Proposal for a National Action plan. COSTA RICA (Diciembre, 2002).

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

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

CUADRO No. 23: Asistencia técnica en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor recibida en países centroamericanos (Basado en fuentes primarias aportadas por los países)	
Países	Fuente(s) de asistencia técnica (período en que fue recibida)
Costa Rica	México (2004) Chile (Oct-Nov 2001)
	<p>- Pasantías de dos funcionarios de la Unidad Técnica de Apoyo de la Comisión para Promover la Competencia (a más tardar en el mes de agosto del 2003).</p> <p>- Solicitud de un experto en organización industrial y competencia económica de la planta de profesores del CIDE, el Colegio de México u otro centro de formación académica, que brinde la capacitación requerida en esta materia. (a más tardar en el primer semestre del 2004).</p> <p>Proyecto "Fortalecimiento del Proceso de Competencia entre la Fiscalía Nacional Económica de Chile, la Comisión para Promover la Competencia de Costa Rica y la Pontificia Universidad Católica de Chile".</p> <p>- Primera fase: pasantía de dos funcionarios de la Unidad Técnica de la Comisión para Promover la Competencia en la Fiscalía Nacional Económica de Chile, para fortalecer la gestión institucional en temas como: mercado relevante, poder sustancial, manejo de información asimétrica etc.</p> <p>- Segunda fase: solicitud de un experto en organización industrial de la Pontificia Universidad Católica de Chile, para que brinde capacitación en esta materia a COPROCOM y a los funcionarios de su Unidad Técnica, en Costa Rica.</p> <p>Convenio de cooperación para realizar pasantías y organizar seminarios conjuntos en el marco del TLC con Canadá.</p> <p>Entrenamiento dirigido a funcionarios de los organismos costarricenses y de Centroamérica relacionados con temas de defensa de competencia de Centroamérica, Ministerios de Economía, organismos reguladores y otras entidades</p> <p>Fortalecimiento de la gestión institucional de los órganos encargados de aplicar la Ley de competencia.</p> <p>Préstamo Estado de El Salvador dentro del Programa Nacional de Competitividad, componente Mejoramiento clima de negocios, desarrollo de proyecto de Ley de competencia y elaboración de seminarios y talleres.</p> <p>Políticas de Competencia: Revisado la última versión del proyecto de Ley para asistir al gobierno en diseñar políticas macro en mejores prácticas sobre políticas de competencia.</p> <p>El motivo fue revisar el anteproyecto de Ley de Competencia preparado por este Ministerio Consiste en un programa de cooperación regional. Se han realizado dos reuniones de trabajo: una en Santiago de Chile y México. Además, se realizaron 2 investigaciones en Centroamérica para CEPAL. Misión exploratoria</p>
El Salvador	Agencia Canadiense De Competencia y Embajada de Canadá en Costa Rica CEPAL - Sede subregional. México, COPROCOM y CRDI Tribunal d Defensa de la Competencia - España y AECI
Honduras	Banco Mundial (1997-2004) FIAS (2003)
Guatemala	FTC (2001) CEPAL (México) FTC (abril 2001)

CUADRO No. 23: Asistencia técnica en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor recibida en países centroamericanos (Basado en fuentes primarias aportadas por los países)	
Países	Fuente(s) de asistencia técnica (período en que fue recibida)
	<p>PROCOMPETENCIA Venezuela</p> <p>UNCTAD-OMC (junio, 2001)</p> <p>Banco Mundial (junio, 2001)</p> <p>BCIE-OMC- BID (sept, 2002)</p> <p>CEPAL-CRDI-COPROCOM (junio, 2003)</p>
Nicaragua	<p>GTZ (96-01)</p> <p>FIAS (2003)</p> <p>BM/PROCOMPE (2003)</p>
	<p>Principal área de intervención. Principales logros</p> <p>El objetivo consistió en analizar, revisar y evaluar las experiencias que ha tenido el personal de PROCOMPETENCIA. Obtener sugerencias de ellos para nuestro anteproyecto de Ley de Promoción de la Competencia</p> <p>Participación en Grupo Intergubernamental de Expertos y visita a la OMC.</p> <p>El objeto es que el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) está gestionando un préstamo con el Banco Mundial y dentro de sus componentes aparece uno sobre Competencia.</p> <p>Participación en el curso regional "Políticas de Competencia, Desarrollo Económico y el Sistema Multilateral", realizado en Guatemala del 17 al 18-09-2002.</p> <p>Participación en "Curso Internacional sobre Aspectos Económicos y Legales de la Competencia", realizado en San José Costa Rica, del 3 al 6 de junio 2003.</p> <p>Promover Competencia: Análisis de la legislación sobre competencia. Diseño en la redacción del proyecto de Ley sobre competencia. . Legislación y políticas sobre la promoción de la competencia Políticas de competencia: concepto y realidad en Latinoamérica. Políticas de competencia e instituciones en Latinoamérica.</p> <p>Políticas de Competencia: Diagnóstico sobre (i) revisión sobre el contexto competitivo y condiciones de la competencia e impedimentos para IED. (ii) análisis de la estructura de comercio-mercado-inversión para identificar barreras a la entrada a mercados domésticos basado en 4 sectores de estudio (iii) análisis de la última revisión de la legislación para promover y proteger la competencia (iv) Un plan de acción nacional propuesto y discutido con las autoridades.</p> <p>Evaluación de las capacidades de DGCTM: infraestructura, materiales, Ley y su aplicación a los consumidores mediante seminarios, Seminarios para promover el derecho de la competencia.. Divulgación y distribución de información y educación que promueva cultura en los consumidores. Asistencia para revisar la legislación, capacitación externa e interna</p>

CAPITULO 6

La cooperación en materia de Política de Competencia y Protección del Consumidor y las necesidades de Bolivia y Perú

Al igual que otros países latinoamericanos, Bolivia y Perú han realizado esfuerzos para fortalecer la cooperación en los temas a los que se refiere el presente Informe, con otros países de nivel de desarrollo similar así como también con industrializados.

En materia de política de competencia, destaca la recibida de parte de la Comunidad Andina de Naciones con el apoyo de la Unión Europea. Dicha cooperación comprende el Proyecto Competencia para la armonización de las reglas de libre competencia en la Región Andina. Los objetivos planteados en el mismo son definir e implementar un marco legislativo, administrativo y judicial armonizado a nivel de la región andina y apoyar a las instituciones nacionales y regionales de los países miembros encargadas de velar por el respeto de las normas de libre competencia. Cabe destacar que en la región andina existen dos países, Bolivia y Ecuador, que todavía no cuentan con una Ley de competencia.

Asimismo, tanto Bolivia como Perú participan en las negociaciones del Capítulo de Competencia del proyecto de la Asociación de Libre Comercio de las Américas, actualmente en discusión.

El cuadro No.24 incluye la cooperación internacional recibida por Bolivia y Perú tanto en el área de competencia como en la de protección del consumidor. Debe destacarse que la cooperación esta centrada en el primer tema.

Además de la cooperación internacional, estos países y principalmente Perú, reciben cooperación en el área de protección del consumidor a nivel local. Dicha cooperación ha sido promovida por INDECOPI y consiste, entre otras, en la celebración de convenios interinstitucionales.

6.1. Alcance de la cooperación en materia de políticas de competencia.

Bolivia

En el caso de Bolivia, SIRESE participa en el Programa de ajuste para la Reforma Regulatoria, financiado por el Banco Mundial. En el marco de este programa, el gobierno boliviano ha realizado, entre otras actividades, la promulgación de normas para promover la competencia en los sectores de telecomunicaciones y energía. Ello ha involucrado la participación de SIRESE. También el Banco Mundial aportó recursos para la elaboración de un proyecto de Ley de Competencia (2000) que finalmente no fue aprobado por el Congreso boliviano.

Por su parte, con el apoyo de la UE-CAN, se elaboró un nuevo proyecto de Ley de Competencia que fue discutido a nivel congresal en el 2003.

Bolivia es también beneficiario de una cooperación con una amplitud macro contenida en el programa Global UNCTAD/PNUD 'Mundialización, Liberalización y Desarrollo Humano Sostenible' cuyos postulados la eficiencia social, la energía y la competitividad.

Perú

Desde el 2003, el Perú negocia un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, que eventualmente incluiría un capítulo de libre competencia al igual que en el caso de Chile.

Asimismo, el Perú recibe cooperación técnica en el marco del Proyecto Competencia de la UE-CAN. Mas específicamente los objetivos y actividades previstas en ese proyecto son las siguientes:¹¹⁷

- Mejoramiento del marco legislativo y administrativo subregional y nacional, cuyo objetivo es propiciar la alternativa de normas comunitarias y nacionales coherentes sobre acuerdos y demás prácticas restrictivas y orientaciones en los temas de fusiones y ayudas estatales. Esto se resume en la modificación o elaboración de Leyes nacionales y reglamentos en materia de libre competencia y la alternativa de una norma comunitaria en materia de competencia que sustituya a la Decisión 285.
- Apoyo a las instituciones subregionales y nacionales responsables de la legislación de competencia y del control de su aplicación, cuyo objeto es lograr que las instituciones subregionales y nacionales designadas para la aplicación de las normas comunitarias y nacionales respectivas sean competentes.
- Promoción de la cultura de la competencia en el territorio de la CAN. Para esto se ha estipulado la creación de foros de discusión y análisis de las normas andinas en la materia y propiciar la formación de especialistas y la realización de investigaciones en el tema.
- Elaboración y publicación de estudios sobre temas de competencia en la región.

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

Bolivia

La cooperación en el campo de la protección del consumidor se concentra en la

¹¹⁷ Para mayor información véase PERU. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 16 de febrero de 2004. Varios Autores

discusión de un préstamo sectorial del BID cuyo objetivo es estimular la productividad en Bolivia, en el que se incluyen algunos aspectos que inciden en la protección de los derechos de los consumidores. Adicionalmente, se han percibido donaciones para apoyar la labor de ODEDCO y CODEDCO en sus funciones de apoyo al consumidor.

Todo lo anterior tiene parte de su fundamento en la estrecha relación de CODEDCO con diversas organizaciones internacionales que le prestan apoyo técnico y económico. Entre ellas merece especial mención Consumers Internacional.¹¹⁸

Perú

INDECOPI ha suscripto convenios de cooperación con diferentes entidades, organizaciones y organismos locales, con el objeto de realizar tareas conjuntas relacionadas con la protección del consumidor. (Cámara de Comercio de Lima, ASPEC). Con relación a los convenios a nivel internacional, podemos señalar el convenio con la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor de Panamá (CLICAC), para el intercambio de información y cooperación entre agencias.

¹¹⁸ Para mayor información véase PERU. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 16 de febrero de 2004. Varios Autores

CUADRO No. 24: Asistencia técnica en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor recibida Bolivia y Perú	
Países	Fuente(s) de asistencia técnica (período en que fue recibida)
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> - Banco Mundial, Unidad Ejecutora del Proyecto de Asistencia Técnica para la Reforma Regulatoria y Privatización del Ministerio de Hacienda, 2000 - U E / C A N , P r o y e c t o C O M P E T E N C I A , 2 0 0 3 - 2 0 0 4
Perú	<ul style="list-style-type: none"> - U S A I D - F T C - D O I Oct. 2001 -Ago. 2002 - U E - C A N 2002-2005
	<p style="text-align: center;">Principal área de intervención. Principales logros</p> <ul style="list-style-type: none"> - La propuesta de financiamiento dirigida al Banco Mundial tenía como finalidad la elaboración del Proyecto de Ley de la Competencia, el mismo fue remitido al Honorable Congreso Nacional. Sin embargo no resultó aprobado. - Las actividades del Proyecto (aún en ejecución), se centran en el desarrollo de la Legislación Nacional sobre Defensa de la Competencia y del Consumidor mediante actividades de reflexión y estudio. La última versión del Proyecto de Ley de Defensa de la Competencia y del Consumidor, deberá ser enviada al Honorable Congreso Nacional para su aprobación. - Se ha organizado, en forma conjunta con la CAN y los países miembros de la CAN, talleres en los cuales han participado funcionarios del INDECOPI con el financiamiento de los organizadores. De esta manera, se ha podido intercambiar experiencias e información con otras entidades de competencia de la región andina y de Estados Unidos. Los programas de entrenamiento organizados por las instituciones mencionadas a la fecha son: "Técnicas de Investigación en Abuso de Poder Dominante", del 29 de octubre al 02 de noviembre de 2001, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina. "Políticas de Competencia en Industrias de Infraestructura" del 18 al 21 de febrero de 2002, en la ciudad de Caracas, Venezuela. "Carteles y acuerdos anticompetitivos" del 10 al 14 de junio de 2002, en la ciudad de Lima, Perú. "Reforzando la Capacidad Institucional de las Agencias de Competencia", del 23 al 25 de julio 2002, en la ciudad de Bogotá, Colombia. "Conducir Métodos Efectivos de Investigaciones de Fusiones", del 12 al 16 de agosto de 2002, en la ciudad de Lima, Perú. - El Proyecto Competencia, "Armonización de las Reglas de Competencia en la Región Andina" tiene como objetivo contribuir a consolidar el Mercado Común Andino, dotándolo de instrumentos normativos y administrativos modernos y eficientes, reforzando así su capacidad de proyección internacional y facilitando los intercambios intra y extra regionales. Entre las actividades desarrolladas se encuentran: Del 21 al 24 de julio de 2003 se llevó a cabo en Lima el "Seminario Subregional sobre Abuso de Posición de Dominio". Se capacitó a 14 funcionarios del INDECOPI provenientes de la Comisión de Libre Competencia, la Sala de Defensa de la Competencia y la Gerencia de Estudios Económicos. En el mes de agosto, el Sr. Michael Krakowski realizó una consultoría referente al ambiente institucional de las autoridades de competencia de la subregión andina. En el mes de octubre de 2003, se llevó a cabo en Bogotá Colombia el "Seminario Subregional sobre Carteles", participaron tres funcionarios del INDECOPI. Del 23 al 26 de marzo de 2004 se realizará en la ciudad de Bogotá, Colombia el "Seminario Subregional sobre Fusiones", asistirán 2 funcionarios del INDECOPI. - En el marco del Convenio CAN-USAID (Competencia) se ha participado en el siguiente seminario: Seminario - Taller sobre "Detección de Acuerdos Competitivos", los días 01 al 05 de marzo de 2004, en la ciudad de Quito-Ecuador. Asistieron 3 funcionarios del INDECOPI.

Países	CUADRO No. 24: Asistencia técnica en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor recibida Bolivia y Perú	
Fuente(s) de asistencia técnica (periodo en que fue recibida)	Principal área de intervención. Principales logros	
<p>Perú</p> <ul style="list-style-type: none"> - UNCTAD 2003 - ICN 2003 - BID-INTAL 2003 - APEC 2003 - APEC 2004 - USAID-FTC Junio de 2003 - Consumers International Junio de 2003 	<p>- En el mes de febrero de 2003, Reunión de Revisión de la Ley Tipo de Defensa de la Competencia y Reunión del Grupo de Trabajo sobre la Interacción sobre Comercio y Política de Competencia de la OMC, que se llevó a cabo en Ginebra, Suiza y fue organizado por la UNCTAD y la OMC. La participación de un funcionario del INDECOPI fue financiada por la UNCTAD.</p> <p>- En el mes de abril de 2003, Reunión Regional para América Latina y el Caribe sobre la Política de Competencia en la Agenda Post Doha de la OMC, que se llevó a cabo en Sao Paulo, Brasil, organizada por la UNCTAD, el Consejo Administrativo para la Defensa Económica (CADE) y la Fundación Getulio Vargas. La participación de un funcionario del INDECOPI fue financiada por la UNCTAD.</p> <p>- En el mes de julio de 2003, Reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Competencia, Quinto Período de Sesiones, que se llevó a cabo en Ginebra, Suiza, organizado por la UNCTAD. La participación de un funcionario del INDECOPI fue financiada por la UNCTAD.</p> <p>- En el mes de junio de 2003, Primera Reunión Anual del Foro Iberoamericano de Competencia y Conferencia Anual del International Competition Network (ICN), que se llevó a cabo en Mérida, México, organizada por el Foro Iberoamericano de Competencia y el ICN. La participación de un funcionario del INDECOPI fue financiada por el ICN.</p> <p>- En el mes de junio de 2003, Seminario Regional sobre Políticas de Competencia, Desarrollo Económico y el Sistema Multilateral: El Mandato Doha y sus perspectivas, que se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina, organizado por la OMC y el BID-INTAL. La participación de dos funcionarios del INDECOPI fue financiada por el BID-INTAL.</p> <p>- En el mes de agosto de 2003, Programme on Competition Policy for APEC Member Economies, llevado a cabo en Hanoi, Vietnam, organizado por APEC. La participación de un funcionario del INDECOPI fue financiada por APEC.</p> <p>- En el mes de octubre de 2003, Cuarto Taller APEC-OECD: Iniciativa de Cooperación en Reforma Regulatoria, que se llevó a cabo en Vancouver, Canadá, organizado por APEC y OECD. La participación de un funcionario del INDECOPI fue financiada por APEC.</p> <p>- En el mes de diciembre de 2003, Quinto Taller APEC-OECD: Iniciativa de Cooperación en Reforma Regulatoria, que se llevó a cabo en París Francia, organizado por APEC y OECD. La participación de dos funcionarios del INDECOPI fue financiada por APEC.</p> <p>- Del 1 al 3 de marzo de 2004, se llevó a cabo el "3rd APEC Training Program on Competition Policy and Law" en la ciudad de Kuala Lumpur, Malasia, organizado por APEC. La participación de 1 funcionario del INDECOPI fue financiada por APEC.</p> <p>- Seminario "Consumer Protection: Institutions, Analysis and Implementation", organizado por el FTC y el INDECOPI, con el financiamiento de USAID. Se llevó a cabo del 18 al 20 de junio en la sede del INDECOPI, con la participación de países de América Latina y se contó con 3 expositores del FTC.</p> <p>- Participación en el "Segundo Foro de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor", organizado por el Servicio Nacional del Consumidor de Chile - SERNAC, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor de Panamá - CLICAC y Consumers International, del 11 al 13 de junio de 2003. El Presidente de la Comisión de Protección al Consumidor participó en el mencionado Foro, con el financiamiento de Consumers International.</p>	

Fuente: elaboración propia en base a fuentes de información primarias

Referencias

Fuentes Primarias:

Nota importante: Los Informes Nacionales descritos a continuación, es decir aquellos que fueron realizados durante la Fase I estarán disponibles próximamente en la página web del Programa: <http://unctad.org/compal>

- En Políticas de la Competencia:

BOLIVIA. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 9 de marzo de 2004. Varios Autores

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

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

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

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

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

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

PERU. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 16 de febrero de 2004. Varios Autores.

- En Protección del Consumidor:

COLLADO, Claudia. PERU. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 24 Noviembre de 2003.

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

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

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

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

LORENZINI, Juan Pablo. Bolivia. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 17 de enero de 2004.

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

Otras fuentes

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

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

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

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

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

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

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

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

CEPAL ISTMO CENTROAMERICANO: Evolución Económica. Durante 2003 y perspectivas para 2004. (31 Julio de 2004).

CEPAL (México) Claudia Achatan y Marcos Avalos. Condiciones de competencia en el contexto internacional: cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica

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

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

Dussan, Manuel (1996), "Electric Power Sector Reform in Latin America and the

Caribbean”, Working papers series, FMI, N° 104.

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

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

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

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

George, Rebecca. “Independent Regulatory Authorities and Competition Authorities - Competitors or Partners in Change?”. Page 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ley Modelo de Competencia de la UNCTAD (versión revisada) Nuevo capítulo

sobre la relación entre autoridades de competencia y entes regulatorios incluyendo reguladores sectoriales. Ginebra, 2003.

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

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

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

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

Ramos, Karla. *Defensoría alista normas para restaurantes y supermercados*. Fuente visitada el 22 de Noviembre de 2004, disponible en <http://www.laprensagrafica.com/economia/51577.asp>.

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

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

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

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

ANEXOS

ANEXO I

Recomendaciones para la Fase II del Programa y la colaboración de SECO

(Texto redactado y acordado por los coordinadores y consultores durante el Seminario realizado en San José, Costa Rica del 8 al 10 de diciembre de 2003)

1. En el marco del Proyecto de Fortalecimiento institucional y reforzamiento de capacidades en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor en América Latina, se realizó el primer seminario de evaluación del caso de los países Centroamericanos en San José, Costa Rica del 8 al 10 de diciembre de 2003.
2. Dicho seminario fue auspiciado por la UNCTAD en colaboración con la agencia de Competencia costarricense COPROCOM, la agencia de competencia Suiza COMCO y el Secretariado de Estado para Asuntos Económicos (SECO) de la Confederación Helvética.
3. Durante el seminario, los consultores designados por la UNCTAD para la elaboración de los informes nacionales relacionados con los temas Competencia y Protección del Consumidor presentaron los respectivos informes de los países analizados que reflejan los resultados de las misiones exploratorias. El seminario contempló además presentaciones de la UNCTAD, de representantes de agencias de competencia (COPROCOM, COMCO, Comisión Federal de Competencia de México y la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos), de la Comisión Nacional del Consumidor de Costa Rica, expertos de organizaciones regionales (CEPAL) e internacionales (Banco Mundial, BID, OCDE, OMC) y representantes de la sociedad civil (Oficina Regional para América Latina y el Caribe de Consumers Internacional).
4. En el evento se abordó la importancia de que las distintas organizaciones que tratan los temas de Defensa de la Competencia y el Consumidor coordinen esfuerzos para evitar la duplicación de los mismos e identificar posibles sinergias para potenciar los resultados esperados en los países beneficiarios de este proyecto.
5. En el marco de la reunión sostenida en Costa Rica los distintos países reseñaron las fuentes de cooperación técnica a las que habían tenido acceso y que los proyectos de cooperación que tienen en curso, coincidiendo todos los asistentes respecto de la necesidad de la cooperación Suiza para contribuir a asegurar la sostenibilidad de largo plazo de la implementación de políticas de competencia y consumidor en la región.
6. Un aporte del evento consistió en destacar la importancia de la protección de los consumidores y su impacto en el bienestar de los mismos.

I. Políticas de Competencia

7. Se destacó la necesidad de diferenciar las principales prioridades de los países que ya cuentan con legislación de competencia como Costa Rica, con relación a los demás países que no cuentan con legislaciones aprobadas. En el primer caso se destacaron algunas necesidades inmediatas que serán importantes para el otro grupo de países centroamericanos una vez que cuenten con Ley y autoridad de competencia.

a. Necesidades en materia de políticas de competencia en países que tienen Ley y política de competencia.

8. En el caso de los países con legislación se necesita una estrategia diferente basada en los siguientes elementos:
 - (i) Consolidación de una Cultura de la Competencia
 - (ii) Fortalecimiento Legal
 - (iii) Fortalecimiento Institucional

(i) Consolidación de una Cultura de la Competencia

Necesidades inmediatas

9. Realizar talleres de capacitación a la prensa, formadores de opinión e instituciones públicas y privadas estratégicas (asociaciones de consumidores, cámaras empresariales, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo) en relación con las ventajas de la aplicación de la legislación y la política de la competencia.
10. Diseñar una estrategia para incorporar los temas de competencia en las universidades con el propósito de garantizar el estudio académico de los temas legales y económicos y provocar un efecto multiplicador en el largo plazo.
11. Promover las políticas de competencia en aquellos sectores que están excluidos de la legislación, en particular sectores de infraestructura y monopolios legales.

(ii) Fortalecimiento Legal

Necesidades inmediatas

12. Revisar el marco legal (Ley y sus reglamentos) en materia de competencia con el propósito de ampliar el marco de acción de la legislación y fortalecer los instrumentos legales con que cuentan la agencia de competencia y los agentes económicos.

(iii) Fortalecimiento Institucional

Necesidades inmediatas

13. Realizar estudios de organización industrial sobre bienes finales e industriales y servicios, en particular los servicios públicos. Lo anterior con el propósito de

facilitar el diseño de la agenda de investigación de la autoridad de competencia.

14. Desarrollar manuales de investigación (que incluyan tratamiento de la información confidencial) y análisis de prácticas y concentraciones anticompetitivas, con miras a la certificación ISO 9000. Esto es importante ya que permite regularizar los procesos de investigación de casos dentro de la agencia de competencia.
15. Diseñar indicadores de gestión, que midan la eficiencia e impacto del accionar de la agencia en el mercado.
16. Entrenar oficiales de la agencia de competencia en materia de análisis de concentraciones, licencias de propiedad intelectual y problemas de defensa de la competencia en los monopolios públicos (telecomunicaciones, electricidad, transporte y seguros), así como la elaboración de manuales para los funcionarios que faciliten el análisis de sectores específicos.
17. Entrenar en cuanto a la investigación de prácticas con efectos transnacionales y la relación entre la Política de la Competencia y la Política Comercial. Lo anterior por cuanto actualmente son varios los foros en los que participa América Central en los que se discute la aplicación de los principios de competencia en el ámbito internacional.
18. Entrenamiento en materia de competencia para jueces, fiscales, cortes constitucionales y reguladores sectoriales. Este entrenamiento debería ser realizado por jueces y reguladores (no académicos) para facilitar la comunicación con los funcionarios entrenados.
19. Establecer una base de datos que permita a la agencia de competencia planificar y monitorear su carga de investigación de casos, así como el acceso a su jurisprudencia por parte de los funcionarios y los agentes privados.

Necesidades a mediano plazo

20. Una vez asimilados y refinados los manuales propuestos en el punto anterior, convendría desarrollar guías para explicar al sector privado cómo la agencia de competencia aplica la Ley en el caso de que se detecten prácticas o concentraciones anticompetitivas. Adicionalmente, deberían desarrollarse guías que explican como se aplica la legislación en casos de concentraciones, licencias de propiedad intelectual y servicios públicos.

Necesidades a largo plazo

21. Capacitar al personal de las agencias de competencia para que sus capacidades sean equivalentes a las de los funcionarios de agencias de competencia de países desarrollados.

b. Necesidades en materia de Competencia en el caso de países que no tienen legislación de competencia.

22. En el caso de los países que no tienen legislación se necesita una estrategia diferente basada en los siguientes elementos:

- (i) Sensibilización
- (ii) Desarrollo y Consolidación de una Cultura de la Competencia
- (iii) Fortalecimiento Legal
- (iv) Fortalecimiento Institucional

(i) Sensibilización

Necesidades inmediatas

23. En estos casos se necesita una estrategia diferente basada en los siguientes elementos:

- Realizar estudios de las condiciones de competencia en los distintos mercados domésticos de relevancia en la economía en cuanto a su estructura y comportamiento empresarial (especialmente de insumos industriales, bienes de consumo masivo y sectores regulados de telecomunicaciones y energía) que sirvan para generar conciencia de la necesidad urgente de impulsar una política y adoptar una Ley de competencia. Ello supone el concurso de un experto en competencia y/o organización industrial, y de un experto en comunicación en temas de competencia y/o políticas públicas.

- Documentar casos de barreras de acceso al mercado por parte de los empresarios locales, con especial énfasis en las PYMEs (especialmente de formalización empresarial, acceso al crédito, etc.) que sirvan para generar conciencia de la necesidad de impulsar una política y Ley de simplificación administrativa. Ello supone el concurso de un experto en simplificación administrativa, y de un experto en comunicación en temas de acceso al mercado y/o políticas públicas.

- Sensibilizar acerca de la importancia de este tema a los tomadores de decisiones de política económica, a la sociedad civil y a los medios de comunicación. Para ello y de forma tal de adaptarse a las necesidades de cada país, deben realizarse algunos estudios sectoriales para detectar casos en los cuales los consumidores estén pagando precios superiores a los competitivos. Estos casos debieran ser asignados a investigadores locales para mejorar la capacidad analítica a nivel local.

- Los gobiernos generalmente tienen unidades o direcciones que se ocupan del tema Competencia. En estos casos debe garantizarse que los funcionarios de las mismas tengan las herramientas necesarias para convertirse en efectivos abogados de la competencia. Una parte de este entrenamiento podría realizarse a través de seminarios y la otra podría consistir en pasantías en agencias de competencia en países desarrollados (especialmente en la agencia Suiza de competencia COMCO y

en el World Trade Institute), cursos de entrenamiento bajo los auspicios de la UNCTAD y en universidades, con especial énfasis en la generación de capacidades locales académicas, incluyendo en universidades latinoamericanas.

- Desarrollar estrategias para llegar a los medios de comunicación como forma de difundir la cultura de la competencia.

(ii) Desarrollo y Consolidación de una Cultura de la Competencia

Necesidades inmediatas

24. Talleres de capacitación a la prensa, formadores de opinión e instituciones públicas y privadas estratégicas (asociaciones de consumidores, cámaras empresariales, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo) en relación con las ventajas de contar con una legislación y política de competencia.

25. Diseñar una estrategia para incorporar los temas de competencia en las universidades con el propósito de garantizar el estudio académico de los temas legales y económicos y provocar un efecto multiplicador en el largo plazo.

(iii) Fortalecimiento Legal

Necesidades inmediatas

26. Durante la etapa del lobby para impulsar la dación de la Ley, de manera paralela, se debe demostrar mediante estudios de las condiciones de la competencia en los mercados domésticos la necesidad urgente de adoptar una política y legislación de competencia.

27. Seminarios / talleres con el objetivo de encontrar similitudes y oportunidades de armonización de los proyectos de legislación local en materia de competencia.

28. Diseño institucional de la agencia de competencia, incluyendo el mecanismo de financiamiento de la misma.

(iv) Fortalecimiento Institucional

Necesidades inmediatas

29. Entrenamiento para funcionarios en materia de análisis de competencia, especialmente de cárteles y concentraciones, licencias de propiedad intelectual y problemas de defensa de la competencia en los monopolios públicos (telecomunicaciones, electricidad, transporte y seguros).

30. Entrenamiento en la investigación de prácticas con efectos transnacionales y la relación entre la Política de Competencia y la Política Comercial. Lo anterior por cuanto actualmente son varios los foros en los que participa América Central en los que se discute la aplicación de los principios de competencia en el ámbito internacional.

31. Fortalecer la capacidad negociadora de los países centroamericanos a nivel bilateral, plurilateral y multilateral en materia de competencia.

Necesidades a mediano plazo

32. Entrenamiento en materia de competencia para jueces, fiscales, cortes constitucionales y reguladores sectoriales. Este entrenamiento debería ser realizado por jueces y reguladores para facilitar la comunicación con los funcionarios entrenados.
33. Establecer una base de datos que permita a la agencia de competencia planificar y monitorear su carga de investigación de casos, así como el acceso a su jurisprudencia por parte de los funcionarios y los agentes privados.
34. Diseño y apoyo en el proceso de transición de las unidades o direcciones que se ocupan del tema competencia al interior de los gobiernos (en el caso de Honduras y de Nicaragua, de la Dirección General de Competencia y Transparencia de los Mercados) hacia una agencia de competencia autónoma que administre las legislaciones de competencia autónoma que administre las legislaciones de competencia propiamente dicha, desregulación y simplificación administrativa, defensa del consumidor, propiamente dicha, desregulación y simplificación administrativa, defensa del consumidor, propiedad intelectual y normalización, acreditación y metrología.

Necesidades a largo plazo

35. Diseño de indicadores de gestión, que midan la eficiencia e impacto del accionar de la agencia de competencia.
36. Diseño del software de base de datos que sirvan para implementar el seguimiento de los indicadores de gestión institucionales y para difundir la labor realizada por la agencia.
37. Recopilación y sistematización de los casos resueltos por la autoridad y elaboración de lineamientos que recojan los principales criterios de aplicación de la legislación de la materia.
38. Diseñar mecanismos para impulsar la autorregulación de las empresas en materia de competencia, que promueva e incentive la adopción voluntaria de buenas prácticas comerciales.
39. Diseñar mecanismos para apoyar la difusión de los temas de competencia, incluyendo la elaboración de un órgano de difusión de la agencia correspondiente.
40. Crear redes de discusión, intercambio de experiencias entre países incluyendo países fuera de la subregión.

2. Protección del Consumidor

41. Las necesidades en esta materia fueron clasificadas por los países en las siguientes áreas:

- (i) Sensibilización
- (ii) Fortalecimiento Legal
- (iii) Fortalecimiento Institucional
- (iv) Consolidación de una Cultura de Servicio al Consumidor

(i) Sensibilización

Necesidades inmediatas

42. Realizar estudios comparativos de productos y servicios ofrecidos en el mercado doméstico desde la perspectiva de los derechos del consumidor (especialmente de servicios financieros, de vivienda, servicios públicos y productos de consumo masivo). Ello supone el concurso de un experto en consumo y/o organización industrial y de un experto en comunicación en temas de consumo y/o políticas públicas.
43. Diseñar mecanismos para incentivar la cobertura de los temas de consumidor en los medios de comunicación.
44. Talleres de capacitación a la prensa, formadores de opinión e instituciones públicas y privadas estratégicas (asociaciones de consumidores, cámaras empresariales, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo) en relación a las ventajas de contar con una agencia de Protección del consumidor y una política y Ley de consumidor.

Necesidades a mediano plazo

45. Diseñar una estrategia para incorporar el tema de Protección del consumidor en las universidades con el propósito de garantizar el estudio académico de los temas legales y la incidencia económica de la implementación de una buena política de consumo desde el punto de vista bidimensional consumidor-comerciante.

(ii) Fortalecimiento Legal

Necesidades inmediatas

46. Revisión del marco legal en materia de consumo (Ley y sus reglamentos) con el fin de proponer proyectos normativos orientados a generar mecanismos de acceso a la justicia y tutela eficaz de derechos del consumidor.
47. Revisión del tratamiento normativo y jurisprudencial de los temas de competencia desleal, publicidad comercial engañosa, declaraciones fraudulentas en el comercio electrónico, piratería y servicios financieros desde el punto de

vista de Protección del consumidor.

48. Revisión del marco legal en materia de protección del consumidor y proponer un proyecto normativo orientado a generar mecanismos de acceso a la justicia y tutela de derechos en materia de competencia desleal y publicidad comercial.

Necesidades a mediano plazo

49. Realización de seminarios / talleres de análisis y difusión de la propuesta de nueva legislación.

(iii) Fortalecimiento Institucional

Necesidades inmediatas

50. Entrenamiento en materia de protección del consumidor para jueces, fiscales, cortes constitucionales y reguladores sectoriales competentes para emitir criterios vinculantes o revisar las decisiones que se adopten en sede administrativa en materia de protección del consumidor. Este entrenamiento debería ser realizado por jueces y reguladores (no académicos) para facilitar la comunicación con los funcionarios entrenados.
51. Elaboración de manuales que sistematicen la metodología de trabajo y que sirvan de base para la certificación ISO 9000 de la agencia de Protección del consumidor.
52. Recopilación y sistematización de los casos resueltos por la autoridad y elaboración de lineamientos que recojan los principales criterios de aplicación de la legislación en la materia
53. Capacitación a funcionarios encargados de aplicar las normas de protección del consumidor.

Necesidades a mediano plazo

54. Diseño del sistema de descentralización y ampliación de la cobertura de servicios de las agencias de protección del consumidor, incluyendo mecanismos de colaboración y alianza con entidades públicas y privadas.
55. Diseño de indicadores de gestión, que midan la eficiencia e impacto del accionar de las agencias de protección del consumidor.
56. Diseño de base de datos que sirva para implementar el seguimiento de los indicadores de gestión institucionales y para difundir la labor realizada por la agencia de Protección del consumidor.
57. Organizar giras de estudio en instituciones extranjeras, así como la participación en seminarios y conferencias nacionales, regionales e internacionales.

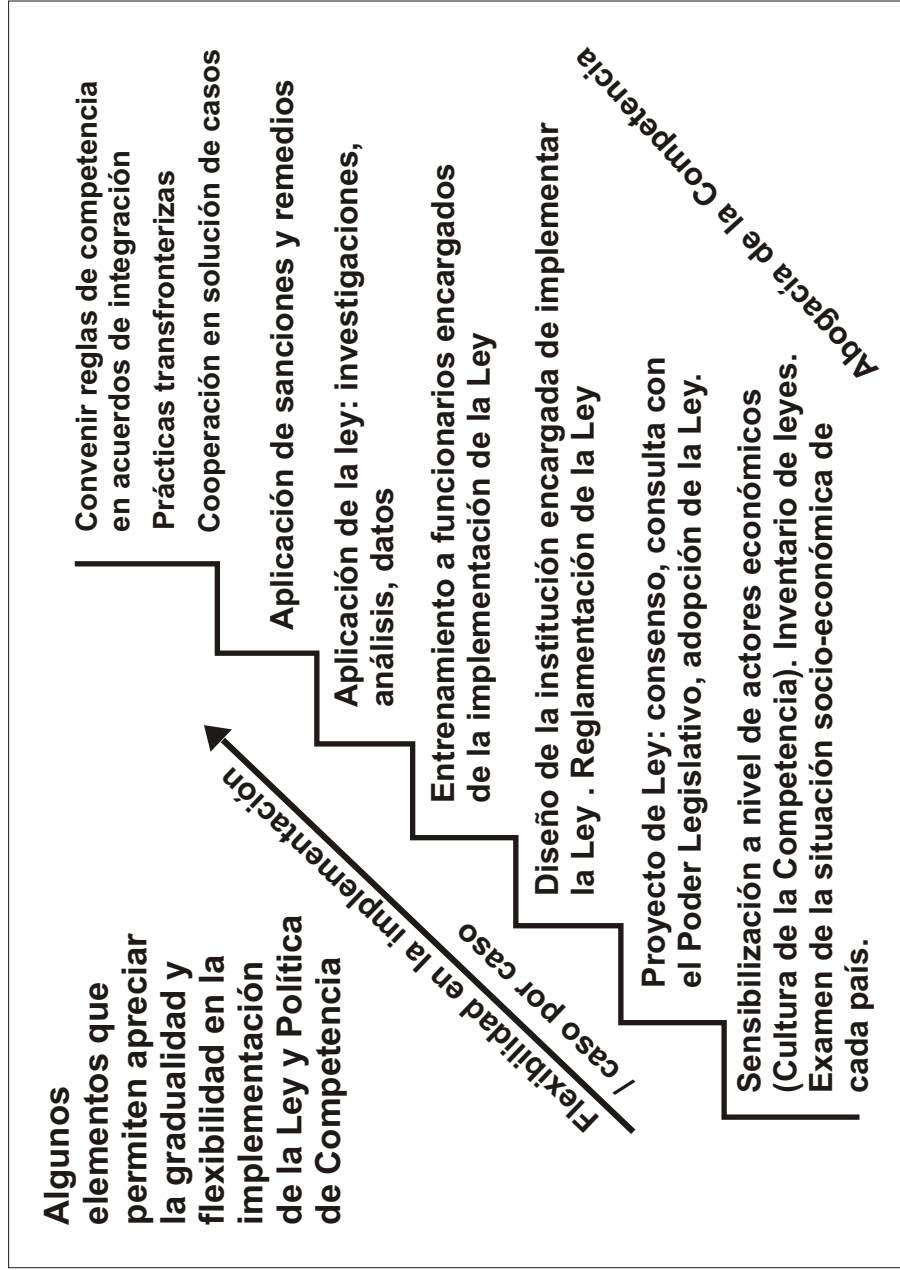
58. Capacitación a los miembros del Poder Judicial y otras instituciones competentes para revisar las decisiones en materia de protección del consumidor (contraloría, procuraduría, autoridades reguladoras, defensorías u otras instituciones).
59. Capacitación en instituciones de alto nivel de América Latina para funcionarios encargados de la protección del consumidor.
60. Desarrollar un sistema de información en base a los casos resueltos y prácticas desarrolladas por otras agencias de la región.
61. Desarrollar una metodología de investigación en temas de protección del consumidor con el fin de generar conocimiento en estos temas, que sirvan de insumo para los procesos que se implementarán.

(iv) Consolidación de una Cultura de Protección del Consumidor.

62. Diseñar mecanismos para impulsar la autorregulación de las empresas en materia de protección del consumidor, que promueva e incentive la adopción voluntaria de buenas prácticas comerciales.
63. Diseñar mecanismos para apoyar la difusión de los temas de protección del consumidor, incluyendo la elaboración de un órgano de difusión de las agencias correspondientes.
64. Diseñar, implementar y desarrollar una estrategia para incorporar los temas de protección del consumidor en el sistema educativo, incluyendo el diseño de la currícula académica básica en estos temas.
65. Talleres de capacitación a la prensa y formadores de opinión en relación con las ventajas de contar con una Ley de protección del consumidor.
66. Crear redes de discusión, intercambio de experiencias entre países incluyendo países fuera de la subregión en temas de protección del consumidor.
67. Promover las políticas de protección del consumidor en aquellos sectores que están excluidos entre las responsabilidades de la agencia o del ámbito de aplicación de la Ley, según corresponda.
68. Las presentes recomendaciones no pretenden ser exhaustivas ni limitativas. Se tratan de las ideas resultantes de las discusiones realizadas durante el seminario, que no pretenden en absoluto ser de carácter vinculante a los efectos del proyecto de "Fortalecimiento Institucional y Reforzamiento de Capacidades en las Áreas de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor". Dichas recomendaciones servirán de base para las propuestas de la Fase II del mencionado proyecto, las cuales serán contrastadas con las recomendaciones emanadas del seminario sobre la situación de Perú y Bolivia, elaborándose así propuestas para los siete países beneficiarios del proyecto.
69. Elaborado por los coordinadores nacionales y los consultores internacionales que trabajaron durante la primera fase del Proyecto.

ANEXO 2

Diapositiva que grafica la flexibilidad en cuanto a la implementación de una Ley y autoridad de competencia. I



I Presentada por Ana María Alvarez, Oficial Gerente del Programa UNCTAD/SECO, ahora denominado COMPAL. Tal diapositiva contribuyó para las discusiones durante el Seminario en San José, Costa Rica. 8- 10 de diciembre de 2003, en particular se reconoce el aporte de la consultora, Dra. Beatriz Boza, quien aplicó las ideas propuestas en su presentación durante el seminario.

ANEXO 3

Recomendaciones para la Fase II del Programa y la colaboración de SECO

(Texto redactado y acordado por los coordinadores y consultores durante el Seminario realizado en Lima, Perú del 22 al 24 de marzo de 2004)

1. En el marco del Proyecto de Fortalecimiento institucional y de capacidades en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor en América Latina, se realizó el segundo seminario del proyecto donde se evaluaron las necesidades de Bolivia y Perú. El seminario tuvo lugar en Lima, Perú del 22 al 24 de marzo de 2004.
2. Dicho seminario fue auspiciado por la UNCTAD en colaboración con la agencia de Competencia peruana INDECOPI, la agencia de competencia suiza (COMCO) y el Secretariado de Estado para Asuntos Económicos (SECO) de la Confederación Helvética.
3. Durante el seminario, los consultores designados por la UNCTAD para la elaboración de los informes nacionales relacionados con los temas Competencia y Protección del Consumidor presentaron los respectivos informes de los países analizados que reflejan los resultados de las misiones exploratorias. El seminario contempló además presentaciones de la UNCTAD, de representantes de agencias de competencia y reguladores sectoriales de INDECOPI (Perú), de SIRESE (Bolivia), de COMCO (Suiza), expertos de organizaciones regionales (Comunidad Andina de Naciones y CEPAL) e internacionales (OCDE) así como representantes de la sociedad civil (Asociación Peruana de Consumidores ASPEC).
4. En el evento se abordó el tema de la relación entre los distintos organismos públicos que tratan los temas de Defensa de la Competencia y Protección del Consumidor y de la necesidad de que coordinen esfuerzos para evitar la duplicidad de sus funciones. Se espera que ello contribuya, entre otros aspectos, a garantizar la mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos que persigue el proyecto.
5. En el marco de la reunión sostenida en Lima, los distintos países señalaron las fuentes de cooperación técnica a las que han tenido acceso y los proyectos de cooperación que tienen en curso. Los asistentes coincidieron respecto de la necesidad de la cooperación suiza para llevar a cabo una serie de actividades identificadas que permitirán asegurar la sostenibilidad de largo plazo de la implementación de las políticas de competencia y protección del consumidor. Asimismo, se destacó el rol que pueden jugar las políticas de competencia y de protección al consumidor en relación al objetivo de alivio de la pobreza y desarrollo del rol de la mujer, en el contexto de economías de mercado. Tanto

Perú como Bolivia cuentan con un vasto sector informal, en el que predomina la pobreza y el subempleo, y en el que las mujeres juegan un rol preponderante como trabajadoras y consumidoras. En efecto, aquellos sectores informales y pobres de las economías de estos países, se pueden beneficiar de las políticas de competencia y protección al consumidor, en tanto éstas permiten reducir los precios e incrementar la calidad de los productos básicos, así como abrir nuevos mercados para la mediana y pequeña empresa.

6. Además, se destacó la importancia de adelantar esfuerzos con fines de lograr la cooperación con i) universidades latinoamericanas que cuenten con programas de políticas de competencia y regulación económica, principalmente utilizando los recursos disponibles en los países beneficiarios del proyecto, así como en otros países de la región, ii) otras fuentes de cooperación tales como la Comunidad Andina y CEPAL, organismos que han mostrado interés en cooperar con los países beneficiarios del Proyecto y coordinar actividades con la UNCTAD.

a. Necesidades en el caso de Bolivia

7. Las siguientes necesidades fueron identificadas en las reuniones del 21 al 23 de marzo de 2004, las mismas se enumeran a continuación. Cabe mencionar que el orden en el que se presentan estas necesidades, no refleja una priorización de las mismas.

Política de Competencia

8. Desarrollar un programa de entrenamiento para fortalecer las capacidades de los reguladores sectoriales en materia de política de competencia. El programa incluiría (i) entrenamiento en cuanto a los principios de política de competencia, (ii) asesoría legal relacionada con la elaboración de normas de competencia en sectores regulados, (iii) técnicas de análisis en el control de fusiones, y (iv) una revisión de los desarrollos recientes en materia de política de competencia en el ámbito internacional. El objetivo de este programa sería el fortalecimiento de la capacidad de los reguladores sectoriales y el reforzamiento de su familiaridad con los principios de competencia. Se prevee que la UNCTAD ejecute este programa, de ser posible, con la participación de expertos internacionales y de funcionarios de instituciones que velan por el cumplimiento de las políticas de competencia en otros países (por ejemplo, Suiza).
9. Implementar un programa de capacitación para funcionarios gubernamentales en materia de políticas de competencia así como brindar asistencia legal relacionada con el proyecto de Ley. Se resaltó la importancia de realizar esta actividad antes de presentar el proyecto al Congreso de Bolivia.
10. Con el fin de construir una base documental que apoye la promoción de una Ley de competencia y una política en sectores regulados y no regulados, realizar una

serie de estudios a cargo de consultores en cooperación con la contraparte boliviana. Los estudios podrían (i) documentar y estimar los efectos de prácticas anticompetitivas en sectores seleccionados (se mencionaron en forma no exhaustiva, cemento, cerveza, productos alimenticios y productos farmacéuticos), (ii) documentar la escala y los efectos de las barreras administrativas para el ingreso en el mercado de Bolivia a efectos de que se reduzca el tamaño del sector informal, (iii) identificar los problemas más importantes relacionados con políticas de competencia en el sector informal, y (iv) diseñar una metodología para elaborar estudios de estructuras del mercado a través de los cuales se evalúen los niveles de competencia en los sectores regulados y no regulados.¹¹⁹ Adicionalmente, se solicitó la elaboración de un estudio de los efectos de prácticas regulatorias y de prácticas de corporaciones privadas de cada tipo de sector regulado, particularmente el sector de transportes. Las principales contrapartes bolivianas serían los reguladores sectoriales y el Ministerio de Desarrollo Económico. Estos estudios serían iniciados en el primer año del programa y estarían listos para el momento en el que se realice el seminario nacional.

11. Diseñar un programa de entrenamiento para negociadores comerciales en derecho y política de competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. Este programa ayudaría la efectiva participación de los funcionarios en negociaciones a nivel bilateral, regional y multilateral. Además incluiría directrices que permitan analizar y formular las propuestas de negociación en el ámbito del derecho y la política de competencia. Esta actividad podrá realizarse conjuntamente con organismos regionales tales como la CEPAL y la Comunidad Andina.
12. Realizar un seminario nacional con el fin de examinar, entre otros, los estudios arriba señalados, además de las presentaciones sobre la relación entre el derecho de la competencia y el desarrollo y sobre las lecciones aprendidas de países similares. Los participantes de tal seminario incluirían reguladores sectoriales, líderes políticos, congresistas, jueces y la sociedad civil. Durante dicho evento los expertos internacionales harían recomendaciones de política.
13. Realizar pasantías en la Agencia Suiza de Competencia (COMCO).
14. Fortalecer los programas sobre competencia y regulación sectorial en las universidades locales para que de esa manera se apoye la labor de las instituciones involucradas en los temas antes mencionados. Ello podrá contribuir al establecimiento de una red de universidades latinoamericanas que coadyuve al desarrollo de estos temas.

¹¹⁹ Análisis de índices de concentración, análisis del índice de HHI y estimaciones de elasticidades de demanda y oferta de las industrias.

15. Elaborar la reglamentación del título V (referido a la competencia) de la Ley SIRESE a efectos de poder complementar e implementar las disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia para los sectores regulados por el SIRESE.

Políticas de Protección al Consumidor

16. Organizar un evento de sensibilización a jueces y diseñadores de políticas en temas de protección al consumidor. Debería ponerse especial énfasis en los temas de protección al consumidor de interés para el sector informal, y en las estrategias para promover los derechos de los consumidores en este sector. Un objetivo adicional sería la difusión del derecho de protección al consumidor a los sectores no regulados.

17. Fortalecer los programas curriculares universitarios sobre protección al consumidor en las universidades locales con el fin de ampliar las capacidades de los profesionales bolivianos en este tema.

18. Identificar y apoyar a una institución u organismo que lidere el proceso de sensibilización con el fin de lograr la promulgación de una Ley de protección del consumidor.

19. Actualizar e implementar un programa de educación y difusión orientado a sectores regulados que promueva una mayor conciencia sobre los derechos del consumidor. Ello implicará el diseño, elaboración y distribución de información relacionada con el tema.

20. Complementar la legislación existente sobre protección al consumidor que permita desarrollar el único artículo de protección al consumidor presente en la legislación sectorial vigente.

21. Entrenar funcionarios de organismos reguladores en la atención de los reclamos de los consumidores. Al respecto, se sugirió que esta capacitación sea complementada con pasantías en agencias de protección al consumidor en países homólogos latinoamericanos, como Argentina, Perú, Brasil, y Costa Rica.

22. Extender la experiencia alcanzada en la atención al consumidor en áreas rurales a través de módulos de atención, tales como ODECO Virtual, a otros entes reguladores. Ello permitirá ampliar la cobertura de la atención al consumidor en áreas rurales.

23. Diseñar e implementar mecanismos de participación de asociaciones de consumidores o de la sociedad civil en temas de protección del consumidor, que faciliten la creación de organizaciones preocupadas por estos temas y la incorporación de consumidores a ellas.

24. Posibilitar la implementación de las actividades arriba mencionadas una vez aprobada la Ley de competencia y de protección del consumidor.

b. Necesidades en el Perú

25. En el caso de los países con legislación se necesita una estrategia diferente basada en los siguientes elementos:

- Marco Regulatorio
- Reforzamiento de capacidades
- Investigación
- Difusión y Promoción

Política de Competencia

26. Un programa de entrenamiento para los funcionarios del INDECOPI en materia de derecho y economía en sectores regulados. Esto apoyaría las iniciativas de abogacía (“advocacy”) del INDECOPI en materia de competencia.

27. Elaboración de lineamientos o directrices sobre temas de libre competencia, con la finalidad de reducir los efectos adversos de la alta rotación de personal en el INDECOPI (estimada entre 30 y 40 % al año),

28. Diseño e implementación de un programa de entrenamiento (visitas de expertos y pasantías en COMCO) para los miembros de Comisión, vocales y funcionarios encargados de la aplicación de las normas de competencia en el INDECOPI y en el OSIPTEL. Dicho entrenamiento incluiría, entre otros, los siguientes:

- Entrenamiento en cuanto a los principios de política de competencia;
- Técnicas de análisis en el control de fusiones;
- Revisión de los desarrollos recientes en materia de política de competencia en el ámbito internacional; y
- Identificación de los problemas más importantes relacionados con políticas de competencia en el sector informal.
- Organización de talleres sobre casos prácticos relacionados con temas de competencia y competencia desleal en el sector de telecomunicaciones, con énfasis en casos de abuso de posición de dominio (prácticas discriminatorias y predatorias).
- Organización de un taller de casos prácticos para funcionarios de las autoridades de competencia de América Latina. La finalidad de dicho taller consistirá en el intercambio de experiencias con agencias de características similares al INDECOPI.¹²⁰ Este taller abordaría las metodologías de análisis de casos de abuso de posición de dominio, restricciones verticales y fusiones. El INDECOPI podría compartir su experiencia relacionada con el análisis de casos de cárteles.

¹²⁰ Podrían participar las agencias de competencia de México, Argentina, Brasil y Chile, además de los países beneficiarios del Programa.

29. Fortalecer los programas sobre competencia en las universidades locales para que de esa manera se apoye la labor de las instituciones involucradas en los temas antes mencionados. Coincidiendo con la recomendación de Bolivia, ello podrá contribuir al establecimiento de una red de universidades latinoamericanas que coadyuve al desarrollo de estos temas.
30. Organización de seminarios internacionales sobre la relación de la política de competencia con: (i) propiedad intelectual y competencia desleal; (ii) antidumping; y (iii) protección al consumidor y publicidad.
31. Elaboración y actualización de una base de datos que contenga los casos de competencia de mayor relevancia en América Latina y otras regiones, clasificada por sectores y tipo de prácticas, que sea accesible a los funcionarios de las agencias de competencia y otros funcionarios públicos.
32. Creación de un grupo de trabajo conformado por investigadores independientes peruanos y funcionarios del INDECOPI, con el fin de (i) elaborar estudios de mercado en 8 a 10 mercados importantes en la economía peruana; y (ii) establecer una metodología que permita analizar el impacto de las decisiones de la Comisión de Libre Competencia. Se ha pensado que esta iniciativa podría brindar información adicional para apoyar el objetivo de lograr una mayor asignación de recursos al INDECOPI, además de fortalecer las capacidades empíricas y analíticas de los funcionarios de la institución.
33. Elaboración de un estudio que analice las implicancias de enfocar la legislación de competencia hacia el objetivo de maximizar la eficiencia o el bienestar del consumidor.
34. Publicación de los informes del INDECOPI relacionados con los efectos de las regulaciones nacionales (actuales o propuestas), privatizaciones y barreras al comercio. La publicación podría ser en físico, CD-Rom o en la Web.
35. Ejecución de actividades de difusión y entrenamiento (talleres, grupos de trabajo, seminarios) en Lima y provincias, en temas de competencia para jueces, empresarios PyMEs, profesores, medios de comunicación, defensoría del pueblo.
36. Desarrollo de una propuesta legislativa que faculte al INDECOPI a emitir opinión sobre temas regulatorios y de privatización.
37. Realización de un estudio comparativo (benchmarking) sobre los recursos e indicadores de desempeño de agencias de competencia de países de características similares, que permita conocer la ubicación relativa del INDECOPI. Este estudio apoyará el objetivo de lograr una mayor asignación de recursos del Estado al INDECOPI, luego de la eliminación del apoyo económico

del gobierno central a la institución.

Política de Protección al Consumidor

38. Ejecución de un programa de entrenamiento (por ejemplo, estudio de casos y metodologías) para los funcionarios del INDECOPI en materia de protección al consumidor, con la participación de los comisionados y funcionarios de las Oficinas Descentralizadas del INDECOPI.
39. Ejecución de actividades de difusión y entrenamiento (talleres, grupos de trabajo, seminarios) en Lima y provincias, en temas de protección al consumidor para jueces, empresarios PYMEs, profesores, medios de comunicación, defensoría del pueblo, gobiernos locales y asociaciones de consumidores.
40. Ejecutar un programa de fortalecimiento a favor de las organizaciones de consumidores para mejorar su impacto en el mercado.
41. Taller de capacitación en técnicas de conciliación de conflictos de consumo para funcionarios del INDECOPI.
42. Elaboración de un estudio que analice mecanismos alternativos de solución de reclamos de usuarios en el sector de telecomunicaciones y formulación de una propuesta para el perfeccionamiento del marco regulatorio existente.
43. Elaboración de estudios comparativos de bienes y servicios, a fin de brindar al consumidor información relevante para su decisión de consumo. De esta forma, con su publicación en medios de comunicación se orientarán decisiones de consumo adecuadas y se promoverá la competencia, por ejemplo, peso y análisis de calidad en alimentos envasados, medición en tiempo de atención al público, etc. Estos estudios podrán ser ejecutados y difundidos tanto por organismos públicos como por las organizaciones de la sociedad civil.
44. Elaboración de estudios de impacto de las decisiones del INDECOPI en materia de protección al consumidor y en materia de publicidad.
45. Elaboración de un Plan Piloto para la implementación de una marca de certificación de buenas prácticas comerciales.
46. Realización de un estudio comparativo (benchmarking) sobre los recursos e indicadores de desempeño de agencias de protección al consumidor de países de características similares, que permita conocer la ubicación relativa del INDECOPI.
47. Fortalecimiento de programas de difusión y sensibilización en temas de protección al consumidor dirigidos a profesores de educación primaria y secundaria, micros y pequeños empresarios y organizaciones vecinales, a ser

ejecutadas por INDECOPI y organizaciones de la sociedad civil.

48. Organización y promoción de concursos para la internalización de los beneficios del respeto de los derechos del consumidor, principalmente entre proveedores (bodegas y mercados), periodistas y otras organizaciones de la sociedad civil.
49. Diseñar e implementar campañas de difusión (en medios de comunicación masivos y/o alternativos) y publicaciones en materia de protección al consumidor en Lima y provincias que incluyan el diseño de un sitio web especializado y la promoción de revistas sobre la temática de la protección al consumidor.
50. Las presentes recomendaciones no pretenden ser exhaustivas ni limitativas. Se tratan de las ideas resultantes de las discusiones realizadas durante el seminario, que no pretenden en absoluto ser de carácter vinculante a los efectos del proyecto de "Fortalecimiento de Capacidades e Instituciones en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor". Dichas recomendaciones servirán de base, conjuntamente con las realizadas en el seminario de Centroamérica, para las propuestas de la Fase II del mencionado proyecto.
51. Elaborado por los coordinadores nacionales, delegaciones tanto de Bolivia como de Perú y los consultores que trabajaron durante la primera fase del Proyecto.

Lima, Perú, 24 de marzo de 2004