

# **L**os mercados en el Istmo Centroamericano: ¿qué ha pasado con la competencia?

Eugenio Rivera

Claudia Schatan



NACIONES UNIDAS



Unidad de Desarrollo Industrial

México, D. F., diciembre del 2005

Este documento fue preparado por Claudia Schatan, Jefa de la Unidad de Desarrollo Industrial de la Sede Subregional de la CEPAL en México, y Eugenio Rivera, Consultor de dicha Unidad.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8800

ISSN electrónico 1684-0364

ISBN: 92-1-322863-5

LC/L.2478-P

LC/MEX/L.695

N° de venta: S.06.II.G.5

Copyright © Naciones Unidas, diciembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D.F.

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. La política de competencia: ¿necesaria en economías pequeñas y en desarrollo?</b> .....	11
1. Contexto general.....	11
2. Economías pequeñas: un concepto elusivo .....	12
3. Algunas particularidades adicionales de las economías pequeñas y en desarrollo a considerar .....	15
<b>II. La reforma económica y el surgimiento de las leyes de competencia en los países del Istmo Centroamericano</b> .....	19
<b>III. Normas e instituciones de competencia en la legislación y en los anteproyectos en discusión en el Istmo Centroamericano y México. Una primera evaluación</b> .....	25
1. Las características de las leyes de competencia en el Istmo Centroamericano y México .....	25
2. La agencia de competencia .....	31
<b>IV. La ley de competencia y el sistema judicial</b> .....	37
<b>V. Casos dirimidos en Costa Rica y Panamá</b> .....	43
1. Costa Rica.....	43
2. Panamá.....	45
<b>VI. Conclusiones</b> .....	49
<b>Bibliografía</b> .....	53

<b>Anexo: Sanciones monetarias y no monetarias</b> .....	57
<b>Serie Estudios y perspectivas: números publicados</b> .....	61

## **Índice de cuadros**

Cuadro 1	Marco legal e institucional: competencia y regulación .....	21
Cuadro 2	Leyes, anteproyectos de leyes y comisiones de competencia en países del Istmo Centroamericano y México .....	26
Cuadro 3	Umbrales para el análisis de concentraciones .....	28
Cuadro 4	Características institucionales de la autoridad de competencia en Centroamérica y México .....	34

---

## Resumen

---

La política de competencia ha cobrado importancia tanto a escala mundial como en la subregión del Istmo Centroamericano y México. Ello ha ocurrido en la medida en que las reformas económicas introducidas desde mediados del decenio de 1980 en un gran número de países —privatización de empresas estatales de utilidad pública, desregulación de precios, apertura comercial y de flujos de capitales internacionales— no dieron, en forma espontánea, los resultados que se esperaban en cuanto al funcionamiento competitivo de los mercados. En este sentido, hubiera sido clave la existencia de un marco legal e institucional que garantizara un comportamiento adecuado de los actores económicos. Los países de la subregión avanzaron con mayor o menor celeridad en este propósito, dependiendo tanto de las facilidades y apoyos con que contaban para establecer una ley y una autoridad de competencia, como de las resistencias a la aprobación de los agentes económicos que participaron en los mercados.

Aunque los principios de la competencia sean de carácter universal, las economías pequeñas y en desarrollo (EPED) requieren abordar el tema con un criterio propio. Varios aspectos necesitan un enfoque especial: 1) la escasa familiaridad de la sociedad con la lógica de la competencia; 2) la concentración del poder económico y político en las EPED, que puede someter a grandes presiones a la autoridad de competencia; 3) el precario sistema judicial, sobre el cual debe descansar la solución de los casos que rebasan el ámbito administrativo; 4) su situación social que puede requerir de excepciones en la aplicación de las leyes de competencia, y 5) la escasez

de recursos humanos y financieros, en general, y en particular para apoyar la política de competencia.

La cooperación regional e internacional en materia de competencia es indispensable dentro del Istmo Centroamericano, y también con aquellos con los que tienen fuertes lazos económicos, como Estados Unidos y, en menor medida, México. Considerando que las economías del Istmo Centroamericano están muy integradas a la economía internacional, que desarrollan actividades similares, al menos en algunos sectores, y que existen diversas situaciones en que las prácticas anticompetitivas responden a formas de actuar de grandes multinacionales, puede vislumbrarse un relevante potencial de apoyo recíproco que no se ha aprovechado para promover la competencia. Sería de gran ayuda la posibilidad de explorar conjuntamente mecanismos para colaborar en compartir información y en coordinar acciones para evitar prácticas anticompetitivas que afectan simultáneamente a varios mercados importantes de la región.

## Introducción

---

Ante la limitada competencia, el funcionamiento de los mercados en la región del Istmo Centroamericano<sup>1</sup> ha sido un tema que ha adquirido creciente relevancia y atención. El objetivo del presente trabajo es evaluar los procesos realizados para la aprobación de leyes de competencia en los países del Istmo Centroamericano que disponen de la legislación, analizar las características de estas leyes aprobadas en la región, así como el perfil de los proyectos legislativos actualmente en discusión e identificar los principales problemas que enfrentan y las posibles soluciones. Varias de las legislaciones y propuestas legislativas del Istmo Centroamericano se han inspirado en México, que tiene una trayectoria de una década de aplicación (desde 1996). Estos antecedentes justifican la inclusión de un análisis de dicho país como punto de referencia para esta investigación.

En este trabajo se muestra que en el caso de los países con ley y autoridad de competencia (Costa Rica, Panamá y México) es necesario perfeccionar los instrumentos legales y fortalecer las agencias. De hecho, ya existen algunas iniciativas en este sentido. En aquellos países que carecen de ley de competencia, Guatemala y Nicaragua,<sup>2</sup> y en El Salvador (donde se aprobó en diciembre de 2004, después de una década de discusiones) y Honduras (agosto de 2005), y que se encuentran en proceso de formación de la institucionalidad para que

---

<sup>1</sup> El término Istmo Centroamericano incluye los siguientes países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

<sup>2</sup> El Salvador se encuentra en proceso de formar una Superintendencia de la Competencia que debería de empezar a operar en enero de 2006.

ésta opere, las dificultades para lograr la aprobación de una legislación de este tipo se asocian al predominio de una visión optimista respecto de las capacidades de autorregulación del mercado y de la fuerte oposición del mundo empresarial. Sin embargo, con excepción de Guatemala, hay una creciente convicción en estos países de que la falta de política de competencia constituye un obstáculo insalvable para una adecuada asignación de recursos y para la eficiencia productiva. En momentos en que la política de competencia gana relevancia en la agenda de los gobiernos, resulta propicio reflexionar acerca de la experiencia y el marco de competencia más idóneo para economías pequeñas y en desarrollo como son las del Istmo Centroamericano.<sup>3</sup> Tal reflexión busca también mecanismos para el fortalecimiento de las instancias judiciales que atienden los problemas de competencia, así como formas que ayuden a valorar políticamente el tema de competencia, de manera que se vuelva genuinamente un asunto prioritario en las agendas gubernamentales.

Luego de que durante la década de 1990, sólo México (1992), Costa Rica (1995) y Panamá (1996) aprobaron leyes de competencia y crearon instituciones encargadas de aplicarlas, recientemente, todos los demás países de la región, con mayor o menor celeridad, han generado iniciativas, sancionando nuevas leyes o buscando introducir importantes reformas en sus legislaciones para mejorar las condiciones de competencia. Por otra parte, en Costa Rica, Panamá y México se hallan en discusión sendas propuestas de mejoramiento del marco legal, con objeto de contribuir a corregir el desempeño de los mercados (Avalos, 2005; Fernández, 2005, y Yong, 2005). Este proceso se ha desarrollado en un contexto mundial donde la política de competencia ha avanzado considerablemente. En 2004 había 17 países en el continente americano que contaban con ley y autoridad de competencia,<sup>4</sup> de los cuales aproximadamente la mitad las desarrollaron a partir de los años noventa. En el resto de los países en desarrollo también se ha avanzado en este sentido. No obstante, el tema sigue siendo sensible para estas economías, como pudo apreciarse en la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 con el fracasado intento de incluir los temas de Singapur en las discusiones, entre los que estaba la competencia. A pesar de que introducir el tema de competencia en Doha (a iniciativa de la Unión Europea) tenía el propósito de evitar que los beneficios de la apertura comercial se quedaran en manos de grandes empresas que mediante cárteles u otras prácticas anticompetitivas aprovecharan márgenes de ganancias monopolistas, muchos países en desarrollo reclaman la necesidad de ampliar sus capacidades para llevar a cabo una política de competencia antes de adquirir compromisos multilaterales que puedan llevar a sanciones comerciales si no se cumplen.

La necesidad de adoptar una política de competencia en los países del Istmo Centroamericano es innegable ya que éstos,<sup>5</sup> al igual que la mayor parte de los países en desarrollo, enfrentaron las crisis de la deuda externa y del encarecimiento del petróleo en los años ochenta, disminuyendo la intervención del gobierno en el mercado y otorgándole a éste un papel mucho más importante en la asignación de recursos en la economía. Las profundas distorsiones registradas en los mercados a partir de la privatización de grandes empresas públicas y la desregulación de

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_2361](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2361)

