



Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI

Eugenio Rivera
Claudia Schatan
Coordinadores



NACIONES UNIDAS

CEPAL

IDRC  CRDI

Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI

Eugenio Rivera
Claudia Schatan
Coordinadores



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

México, D. F., enero de 2008

Libros de la CEPAL

95

Diseño de portada: José Luis Lugo
Pintura: Teresa Cito

Publicación de las Naciones Unidas
ISBN: 978-92-1-323086-2
LC/G.2343-P

N° de venta: S.07.II.G.91
Copyright © Naciones Unidas, Enero de 2008. Todos los derechos reservados
Impreso en Gráficas La Prensa 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

Resumen	13
Abstract	15
Prefacio	17
 Capítulo I	
Introducción	19
<i>Eugenio Rivera y Claudia Schatan (coordinadores)</i>	
 Capítulo II	
Los mercados en el Istmo Centroamericano y México: ¿qué ha pasado con la competencia?	25
<i>Eugenio Rivera y Claudia Schatan</i>	
Introducción	25
A. La política de competencia: ¿necesaria en economías pequeñas y en desarrollo?	28
1. Contexto general	28
2. Economías pequeñas: un concepto elusivo	30
3. Algunas particularidades adicionales de las economías pequeñas y en desarrollo	34
B. Reforma económica y surgimiento de las leyes de competencia en los países del Istmo Centroamericano	36

C.	Normas e instituciones de competencia en la legislación y en los proyectos en discusión en el Istmo Centroamericano y México: una apreciación crítica	44
1.	Las características de las leyes de competencia en el Istmo Centroamericano y México.....	44
2.	La agencia de competencia.....	51
D.	La ley de competencia y el sistema judicial	57
E.	Distorsiones en los mercados y casos dirimidos por las agencias de competencia	62
1.	El mercado de la harina de trigo.....	63
2.	El mercado de transporte aéreo en Centroamérica	65
3.	El mercado de bebidas gaseosas	66
F.	Conclusiones	67

Capítulo III

Modelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México	71
<i>Eugenio Rivera Urrutia</i>	

Introducción	71	
A.	Privatización y liberalización de las telecomunicaciones en Centroamérica y México: la diversidad de las experiencias.....	73
1.	El caso de Costa Rica	73
2.	Privatización con exclusividad: los casos de México, Nicaragua y Panamá	75
3.	Privatización sin exclusividad: los casos de El Salvador y Guatemala.....	80
4.	La "vía hondureña"	83
B.	Regulación y competencia en las telecomunicaciones: los problemas institucionales.....	86
1.	Consideraciones introductorias	86
2.	Diseño institucional y competencia.....	87
C.	De la exclusividad a la competencia: modelos y principales lecciones	93
1.	Exclusividad y apertura a la competencia: los casos de México, Nicaragua y Panamá	94
2.	Privatización, apertura a la competencia: los casos de El Salvador y Guatemala	101
D.	La organización industrial y la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México	104
1.	Competencia en telefonía fija	105
2.	La competencia en telefonía móvil.....	112

E.	Las tarifas de las telecomunicaciones en Centroamérica y México.....	115
1.	Regulación y evolución tarifaria en telefonía fija y larga distancia	116
2.	Evolución de las tarifas en telefonía móvil.....	123
F.	Conclusiones y recomendaciones de política	126

Capítulo IV

Competencia y regulación en la banca de Centroamérica y México.

Un estudio comparativo.....	131
<i>Eugenio Rivera y Adolfo Rodríguez</i>	

Introducción	131	
A.	La organización de la banca y la institucionalidad reguladora y de promoción de competencia en Centroamérica y México.....	133
1.	Antecedentes históricos de la banca en la región	133
2.	La institucionalidad reguladora y la promoción de la competencia.....	137
B.	Determinantes de la estrategia competitiva de los bancos ...	140
1.	El marco regulatorio.....	140
2.	La infraestructura financiera	145
3.	El grado de conectividad	149
4.	Las fuentes internas de contestabilidad.....	151
C.	Estrategias competitivas de la banca en la región.....	154
1.	Racionalización y modernización de la banca	154
2.	Fusiones y adquisiciones	157
3.	Regionalización e internacionalización	164
4.	Operaciones <i>offshore</i>	170
5.	Especialización y diversificación	173
D.	El desempeño de la banca y el desarrollo de la competencia en el sector financiero	177
E.	Conclusiones	186

Capítulo V

Ventajas y limitaciones de la experiencia de Costa Rica en materia de políticas de competencia: un punto de referencia para los demás países de la región centroamericana

189

Pamela Sittenfeld

Introducción	189	
A.	Análisis sobre las prácticas monopolísticas y las concentraciones.....	190

1. Prácticas monopolísticas absolutas	191
2. Prácticas monopolísticas relativas	209
3. Concentraciones	226
B. Conclusiones	235
Capítulo VI	
Competencia bancaria en México	239
<i>Marcos Avalos y Fausto Hernández Trillo</i>	
Introducción	239
A. Conceptos teóricos de competencia bancaria	242
1. Competencia bancaria: breve revisión de literatura	244
2. La banca en México	249
B. Competencia bancaria en México 2000-2004	250
1. Las fusiones y mercados relevantes: un breve análisis económico	250
2. Índices de concentración y banca en México	256
3. Un intento alternativo: el enfoque de impugnabilidad ...	259
4. Epílogo	277
C. Conclusiones	277
Bibliografía	281
Los autores	293
Agradecimientos	297

Índice de cuadros y gráficos

Cuadros

II.1	Marco legal e institucional: Competencia y regulación, agosto de 2006	38
II.2	Istmo Centroamericano y México: Leyes, anteproyectos de leyes y comisiones de competencia, 1992-2006.....	46
II.3	Umbrales para el análisis de concentraciones.....	48
II.4	Centroamérica y México: Características institucionales de la autoridad de competencia	53
III.1	Centroamérica y México: Operadores fijos y participaciones de mercado, 2004.....	108
III.2	Centroamérica y México: Líneas telefónicas fijas por 100 habitantes, 1990-2004.....	109
III.3	Centroamérica y México: Trayectorias de privatización y liberalización y desempeño, 1990-2004.....	111
III.4	Centroamérica y México: Operadores móviles y participaciones de mercado	113
III.5	Centroamérica y México: Suscriptores a telefonía celular por 100 habitantes, 1990-2004.....	115
III.6	Centroamérica y México: Costo promedio de llamada local, 1997-2003.....	118
IV.1	Centroamérica y México: Requerimientos de capital y coeficientes de reserva, 2005.....	143
IV.2	Países escogidos: Percepción sobre el grado de apertura	150
IV.3	Centroamérica y México: Eficiencia operativa de la banca, 1997-2005.....	155
IV.4	Honduras: Diferencias de eficiencia entre la banca extranjera y la banca nacional, septiembre de 2004.....	156
IV.5	Centroamérica y México: Evolución del número de bancos, 1998-2005.....	158
IV.6	Centroamérica y México: Participación activos cinco bancos más grandes, 1997-2005	160
IV.7	Centroamérica: Índice Herfindhal-Hirschman activos totales, 1996-2005.....	161
IV.8	Centroamérica: Regionalización de la banca	166
IV.9	Activos grupos regionales, diciembre de 2004	167
IV.10	Grupos regionales: <i>Ranking</i> por nivel de utilidad, 2003-2004.....	168
IV.11	Honduras: Participación de la banca extranjera, 2001-2004.....	170
IV.12	Centroamérica: Créditos y depósitos de bancos domiciliados que reportan al BIS, 2002-2003	172
IV.13	Centroamérica y México: Capitalización bancaria, 1997-2005.....	178

IV.14	Centroamérica y México: Índice de morosidad en la banca, 1997-2005.....	178
IV.15	Centroamérica y México: Calidad de la cartera crediticia: Provisiones/cartera vencida, 1997-1998.....	179
IV.16	Centroamérica y México: Depósitos totales como porcentaje del crédito total, 1997-2005.....	185
IV.17	Centroamérica y México: Rentabilidad bancaria, 1997-2005 Roa (utilidades sobre activos)	185
IV.18	Centroamérica y México: Rentabilidad bancaria, 1997-2005 Roe (utilidades sobre capital contable).....	186
VI.1	Estructura de los sistemas bancarios en el mundo.....	245
VI.2	México: Sector financiero. Principales mercados relevantes en fusiones, 1997-2001	253
VI.3	México: Resolución de la Comisión Federal de Competencia por tipo de fusión sector financiero, 1997-2001	254
VI.4	Fusiones durante 2000-2003	256
VI.5	Mercados relevantes en el sector financiero.....	257
VI.6	Índices de dominancia (ID) y de Hirschman-Herfindhal (HH) de rubros del Sistema Bancario Mexicano, 1998-2004	259
VI.7	Participación porcentual de los tres bancos más grandes en diversos ingresos del sistema financiero, 1998-2004.....	260
VI.8	Costos operativos como porcentaje de la hoja de balance, 2000	262
VI.9	Composición de activos financieros, 2000.....	264
VI.10	Evolución tasas de crédito, 2000-2005.....	273
VI.11	Bancos nuevos, 2007	278

Gráficos

III.1	Centroamérica y México: Penetración telefonía fija, 2004.....	110
IV.1	Centroamérica y México: Crédito bancario al sector privado, como porcentaje del PIB, 1970-2004	180
IV.2	Crédito doméstico al sector privado en 187 países, como proporción del PIB, 2004.....	183
VI.1	Costos de captación y tasas de depósito, 1999-2004.....	261
VI.2	México: Margen financiero de la banca, 1995-2003	263
VI.3	Margen financiero. Tasa activa bancaria-tasa libre de riesgo, 2001	264
VI.4	Estados Unidos: Distribución de los activos totales del sistema financiero por intermediario, 1950-2000.....	266
VI.5	Estados Unidos: Participación de la banca en el mercado de tarjetas de crédito, 1986-2000.....	267
VI.6	Ingreso por comisiones/PIB, 1977-1999.....	268
VI.7	Ingreso por intereses/PIB, 1977-1999.....	269

VI.8	Estados Unidos (1950-2000) y México (2004): Estructura del sistema financiero	270
VI.9	Evolución de cobro de comisiones, 2000-2004	271
VI.10	Ingresos por intereses/cartera total, 2001-2004	271
VI.11	Evolución ingresos por intereses, 2000-2004.....	272
VI.12	Índices de dominancia. Tarjetas de crédito, 1998-2004.....	275
VI.13	Tasas promedio crédito hipotecario, 2000-2005.....	279

Resumen

Este libro se centra en el desarrollo y los desafíos que enfrenta la política de competencia en los países de América Latina, en particular los de Centroamérica y México. La mitad de los países centroamericanos han promulgado sus leyes de competencia y han creado sus agencias de competencia muy recientemente, a la vez que todos ellos, además de México, afrontan dificultades para aplicar en forma efectiva su marco legal antimonopolio. De ahí que el propósito fundamental de estos trabajos sea analizar las distorsiones en los mercados de la región —en especial en los sectores de telecomunicaciones y de la banca—, así como los instrumentos legales e institucionales en los que se apoya la política de competencia y aquellos que podrían elaborarse para resolver tales desviaciones. La abogacía de la competencia y la cooperación regional para mejorar el funcionamiento de los mercados se perfilan como complementos esenciales en la concreción de esos objetivos.

Abstract

This book focuses on the development and challenges that competition policy faces in Latin American countries, particularly in Central America and México. Half of the countries in Central America have only very recently enacted their competition laws and created their competition agencies, while they all face, together with Mexico, considerable difficulties in effectively enforcing their anti-trust legal framework. Thus, the principle aim of this book is to analyze the market distortions in that region —specially in the telecommunications and banking sectors— as well as the legal and institutional competition instruments governments rely on and those that could be developed to confront such distortions. Competition advocacy and regional cooperation efforts seem an essential complement to the successful endeavour of competition policy.

Prefacio

Los estudios sobre competencia en los mercados han adquirido una fuerza considerable en la región latinoamericana durante los últimos años. Este renovado interés por las políticas antimonopólicas, la modernización de la regulación y la mayor transparencia en la actuación de las empresas ocurre justamente cuando se ha agudizado la concentración de la riqueza a nivel global y en la región, la más desigual del mundo. La falta de un adecuado marco legal e institucional de la competencia durante la privatización de grandes empresas públicas y los múltiples procesos de fusiones y adquisiciones ocurridos sin la apropiada regulación han dado lugar a frecuentes abusos de poder de mercado.

El análisis de la competencia en sectores dominados por grandes empresas que originalmente fueron estatales y ahora están en manos privadas es de particular importancia, dado que ofrecen servicios de utilidad pública esenciales en la economía. Este libro trata los sectores bancario y de telecomunicaciones, donde la competencia en muchos de los países estudiados es limitada, lo que genera una falta de competitividad por parte de los sectores productivos y un efecto social adverso para los consumidores. El acceso al crédito y a un moderno sistema de telecomunicaciones es esencial para la constante innovación del sistema productivo y su funcionamiento eficiente. De otra parte, estos servicios han pasado a formar parte del bienestar básico de la población. Por lo anterior se destaca la importancia de impulsar una política de competencia y su efectiva aplicación en naciones en desarrollo, pero en especial en economías pequeñas, donde esta política se enfrenta a múltiples dificultades frente a intereses económicos y políticos muy fuertes.

Este libro tiene como propósito profundizar en los temas de competencia abordados por primera vez por CEPAL para la región centroamericana en el libro *Condiciones de Competencia y Políticas de Competencia en Economías Pequeñas de Centroamérica y El Caribe*, coordinado por Claudia Schatan y Marcos Avalos (2006), cuya impresión fue financiada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés).

Este segundo libro contiene los resultados más importantes del proyecto "Fortalecimiento de la competencia en el Istmo Centroamericano: políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales" financiado por el IDRC y ejecutado por la CEPAL en el período 2004-2006. Dentro del proyecto se llevaron a cabo 18 estudios nacionales (tres en cada país del Istmo Centroamericano: las condiciones generales de competencia; la política de competencia y la regulación en el sector bancario; y la política de competencia y la regulación en el sector de telecomunicaciones). Estos documentos, junto con tres estudios similares para México, nutrieron los capítulos de análisis comparativo de este libro. Los otros capítulos contienen un novedoso aporte sobre una experiencia nacional de política de competencia de Costa Rica y un análisis sectorial sobre banca en México que ha marcado un hito en este terreno y que ha originado un saludable debate sobre el tema.

Este proyecto que culmina con la publicación de este libro, ha hecho una contribución importante a la cultura de la competencia de los países de la región (Istmo Centroamericano y México), así como a la búsqueda de las mejores prácticas en este terreno de la política pública. El contenido de este volumen fue ampliamente discutido en siete reuniones e incorpora los resultados de una reflexión colectiva de muchos especialistas en el tema de competencia. El conjunto de materiales, los consultores del proyecto, así como el equipo de CEPAL, han contribuido a la elaboración y/o revisión de algunas de las leyes de competencia en la región y han formado parte de una animada discusión sobre el tema de competencia en estos países.

Los esfuerzos por mejorar las condiciones de competencia en la región apenas han comenzado y resta mucho camino por recorrer. La reflexión y la búsqueda de sinergias entre los países en el campo de las políticas de competencia se hallan en pleno desarrollo y cabe esperar que en los años venideros se enriquecerán de forma notable los conocimientos en esta materia.

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe
(CEPAL)

Capítulo I

Introducción

Eugenio Rivera y Claudia Schatan (coordinadores)

El adecuado funcionamiento de los mercados como un mecanismo para proveer bienes y servicios a precios razonables a los consumidores e insumos a precios competitivos a los productores, y "nivelar el campo de juego" para todas las potenciales empresas competidoras —incluyendo a las pequeñas y medianas—, ha ido ganando progresivo reconocimiento en los países en desarrollo.

El control de precios, de tasas de interés y de importaciones prevalecientes en América Latina entre las décadas de 1950 y 1980 para garantizar el desarrollo de una industria nacional, el acceso de la población y de los productores a servicios esenciales así como a créditos bancarios a tasas preferenciales se volvió prácticamente imposible después de mediados de los años ochenta. El sobreendeudamiento, los enormes déficit fiscales y un creciente rezago en la competitividad del sector productivo, entre otros factores, pusieron fin a tales políticas. Por tanto, un esfuerzo para promover el buen funcionamiento de los mercados asegurando un comportamiento adecuado de los actores económicos era, y sigue siendo, una de las vías que potencialmente pueden ayudar a estas economías en desarrollo. Ello, sin embargo, no ha ocurrido en forma espontánea a partir de las políticas macroeconómicas de apertura y desregulación, por lo cual la política de competencia se ha hecho indispensable para eliminar las distorsiones en los mercados.

Este libro se enfoca, en primer lugar, en el desarrollo y los desafíos que enfrenta la política de competencia en varios países latinoamericanos, pero en especial en las pequeñas economías de Centroamérica, la mayor parte de las cuales han incorporado con bastante rezago este instrumento a sus agendas gubernamentales. El análisis de las particularidades que adquieren las distorsiones de mercado en esa región, además de los instrumentos legales e institucionales con los que cuentan o los que podrían desarrollar para superarlos, es el fin principal de este volumen.¹

La política de competencia —entendiendo por ello en principio la ley antimonopolio y la agencia de competencia encargada de aplicarla— ha enfrentado serios escollos en el Istmo Centroamericano. Con numerosos mercados nacionales de reducido tamaño y con una estructura productiva concentrada, sobre todo en las áreas de productos no transables, existe un terreno fértil para las prácticas anticompetitivas. Estos mercados son propicios para las prácticas monopolísticas horizontales (acuerdos entre productores de bienes o servicios similares para fijar precios y segmentación geográfica de mercados, entre otros) así como para prácticas verticales (por ejemplo, condicionamiento de compra o venta de insumos o contratos de exclusividad en la distribución y venta de los bienes). Para las agencias de competencia es particularmente delicado distinguir las concentraciones que responden a la necesidad de un mayor tamaño de empresa para realizar innovaciones tecnológicas y/o mejorar la eficiencia de la industria, de las prácticas que buscan aumentar las ganancias mediante un poder monopolista.

La limitación de los recursos con los que cuentan las agencias de competencia en países de escaso capital humano y financiero exige un esfuerzo especial para adaptar a sus propias realidades las políticas de competencia comúnmente usadas en los países desarrollados. Las condiciones sociales de rezago, el gran número de pequeñas y medianas empresas y la mayor exposición de las autoridades de competencia a la "captura" por parte de grupos de interés requieren un cuidadoso diseño de las políticas de competencia en estos países (véase Schatan y Avalos, 2006).²

Además de desarrollar un análisis comparativo y crítico de la experiencia de los países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) para reunir experiencias útiles de la propia región en materia de competencia, en este libro se hace acopio de puntos de referencia adicionales, especialmente de México. Entre los países latinoamericanos, este último es el más cercano a Centroamérica, no sólo geográficamente sino también en materia de

¹ Para mayores detalles sobre las prácticas restrictivas de la competencia, véase UNCTAD (2004).

² Sobre la conformación y el papel que juegan los grupos económicos en Centroamérica, véase Segovia (2006).

políticas de competencia, entre otras. De hecho, es una nación que ha tenido una fuerte influencia sobre las leyes de los países de la región, de forma que es una referencia obligada en este estudio. Aunque dicha economía difiere en tamaño respecto de las primeras, comparten una cultura y una orientación legal e institucional. Las autoridades de competencia en México han debido encontrar soluciones para resolver casos difíciles, y no siempre con éxito, en el marco de una institucionalidad relativamente débil. Cabe destacar las experiencias acumuladas en relación con la notificación previa de fusiones ante las autoridades de competencia.

Es importante señalar que la combinación de apoyos y resistencias encontrados para poder generar la política de competencia explican la mayor o menor celeridad con que pudieron introducirse dichas políticas en los países estudiados. Entre 2004 y 2006, el avance ha sido acelerado, ya que tres países lograron promulgar su ley de competencia y otros dos revisaron las que estaban vigentes desde hacía más de 10 años (México y Panamá). La secuencia de la promulgación de las leyes de competencia en los siete países considerados en este estudio es la siguiente: México cuenta con ella desde 1992, Costa Rica desde 1995, Panamá desde 1996, El Salvador desde 2004, Honduras desde febrero 2006 y, finalmente, Nicaragua aprobó su ley en octubre de 2006,³ Guatemala aún estaba en proceso de discusión de un proyecto de ley a fines de 2006. Las experiencias de los primeros países que adoptaron una ley de competencia les han sido útiles a los demás.

En este volumen también se hace un análisis específico de las condiciones y políticas de competencia en dos sectores estratégicos —telecomunicaciones y banca— en seis países centroamericanos y México. Estos dos sectores son cruciales tanto en lo que respecta a las posibilidades de avanzar más rápidamente en la innovación tecnológica y competitividad de las economías como en relación con un mayor bienestar de la población, dado que la intercomunicación se ha convertido en una necesidad básica de la sociedad, al igual que el acceso al crédito y otros servicios bancarios. La región centroamericana, en mayor o menor medida, adolece aún de un retraso en el acceso a estos servicios. Esta situación es, en parte, consecuencia de una incapacidad de los monopolios u oligopolios, hasta hace poco públicos, para responder a la creciente demanda de la población y las empresas. También son dos sectores que han sido muy regulados, aunque estos procesos no se han ocupado

³ Los estudios contenidos en este libro se concluyeron en septiembre de 2006, antes de que se promulgara la ley de competencia en Nicaragua (octubre de 2006), de forma que este avance legal no se reflejará cabalmente en los capítulos de este libro.

mayormente de las consecuencias de mantener un mercado de alta concentración y en general no han exigido a las empresas un comportamiento competitivo.

En el área de la telefonía, los países estudiados muestran trayectorias diferentes en la privatización y liberalización, así como en el desempeño de sus mercados, pero en todos ellos este servicio ha mejorado de manera sustancial a partir de la incorporación de la telefonía móvil. Esta tecnología es la que ha permitido la expansión de las conexiones telefónicas a un ritmo muy acelerado y está siendo capaz de responder a una demanda largamente insatisfecha, mientras que la telefonía fija muestra todavía un fuerte rezago, a pesar de haberse ampliado. Pese a estos avances, como se verá en este libro, el comportamiento de los agentes en los mercados ha arrojado muy distintos resultados en diferentes segmentos (telefonía móvil y telefonía fija). Comparativamente se puede apreciar que los monopolios privados que emergieron de la privatización tenían mucho mayor capacidad de mantenerse como única empresa en el mercado de telefonía fija (en especial aquellos a los que el gobierno dio una concesión exclusiva durante varios años), mientras que el mayor espacio para el ingreso de nuevas empresas se dio en la telefonía móvil. De todas formas, las empresas que lograron afianzarse como monopolios nacionales en algunos casos han tendido a dominar asimismo mercados regionales e internacionales. Desde esta posición reforzada, y ayudados por la convergencia de redes y servicios, estos monopolios han ido posicionándose progresivamente también en el mercado de telefonía móvil, intensificando así la competencia. Sin embargo, la creciente presencia de duopolios regionales en telecomunicaciones y la debilidad institucional de la competencia pueden frustrar esta posibilidad. El fuerte y generalizado dominio de compañías como Telefónica y Telmex-América Móvil, en un contexto de altas barreras a la entrada y débil política de competencia, facilita a grandes empresas el distribuirse los mercados y dominar el conjunto del mercado de las telecomunicaciones.

El sector bancario —como en otros países y regiones— es uno de los más regulados por el Estado, dada la potencial desestabilización económica que su inadecuado funcionamiento puede ocasionar. De hecho, su falta de solidez lo condujo a diversas crisis de insolvencia sobre todo durante la primera mitad de los años noventa. A partir de entonces, los países de la región han suscrito el Protocolo de Basilea, que ha obligado a la banca a introducir normas internacionales de supervisión financiera y otros mecanismos para garantizar la estabilidad del sector. Estas medidas han tenido como propósito mejorar la capitalización y solvencia de la banca, pero a la vez han provocado a una mayor concentración del mercado. A causa de que la regulación bancaria y

financiera contiene pocos elementos que expresamente estimulen la libre entrada de nuevos competidores, el terreno es fértil para el desarrollo de prácticas anticompetitivas en estos mercados. No obstante, la simple concentración en la estructura del mercado no es indicador de abuso de poder de mercado. La tecnología de la información, las operaciones *offshore* y la mayor facilidad para el libre flujo de capitales internacionales han introducido una mayor "contestabilidad"⁴ en el sistema bancario de Centroamérica y México. A pesar de estas tendencias positivas, existen aún considerables prácticas anticompetitivas en este importante sector en la mayoría de los países estudiados. El caso de México es muy ilustrativo en este sentido y se presenta en el último capítulo de este libro.

El país que ha reunido la experiencia más rica en el campo de la política de competencia en Centroamérica ha sido Costa Rica, tanto porque fue uno de los primeros en firmar una ley antimonopolio y crear una autoridad de competencia (Comisión de Promoción de la Competencia, CPC), como porque su diseño legal e institucional hizo posible el procesamiento de cientos de casos a lo largo de más de diez años. Esto contrasta con la experiencia de Panamá, entre las más largas e interesantes, pero también más limitada por su forzoso vínculo con el sistema judicial para resolver desde un inicio los casos llevados ante su agencia de competencia. El estudio sobre Costa Rica en este volumen provee un análisis detallado de los casos más importantes tratados por la CPC desde su creación, los obstáculos encontrados, así como los instrumentos útiles disponibles para su solución, las lecciones aprendidas y las mejores prácticas internacionales en varios de ellos.

Aunque escapa al propósito de este libro, es importante señalar que los obstáculos que enfrentan las economías pequeñas para contar con un efectivo marco legal e institucional de la competencia podrían aminorarse por medio de la cooperación regional e internacional, que por cierto ya comienza a hacerse notar en acuerdos comerciales en América Latina y entre países de esta región y terceros. Sin embargo, incluso bajo este esquema se necesita una sólida política de competencia nacional. Las cláusulas concernientes a la competencia pueden abarcar una amplia gama de aspectos, desde una cooperación que incluya consultas entre autoridades de competencia hasta la resolución conjunta de casos de prácticas anticompetitivas que afecten a varios países de la región. A este respecto destaca el acuerdo en materia de competencia alcanzado por la Comunidad Andina, la cual tiene una comisión de competencia con atribuciones supranacionales a la que pueden acogerse incluso los países

⁴ Se usará el término "contestabilidad" e "impugnabilidad" indistintamente a lo largo de este libro. Véase el capítulo 6 para una definición amplia del término.

de la región que no cuenten con una ley antimonopolio propia.⁵ Sin embargo, este órgano regional no ha alcanzado los resultados esperados, y reformó el acuerdo en 2005 para mejorar su desempeño. Entre estos cambios sobresale el de dotar de mayores atribuciones a las agencias de competencia nacionales. Así, para ser efectivo, el mayor apoyo mutuo en el ámbito de la competencia entre los países, en un esquema de integración, necesita apoyarse en instituciones nacionales fuertes (Silva y Álvarez, 2006). Igualmente, una cooperación entre países en desarrollo y los más avanzados —esencial para abordar prácticas anticompetitivas de las empresas multinacionales— requiere de una mayor solidez institucional de los primeros, pues de lo contrario las instituciones de competencia de los países desarrollados restringen el acceso a su información por temor a que ésta sea manejada en forma inadecuada (Stewart, 2005).

Los tres capítulos que siguen a la introducción han sido elaborados con base en siete estudios nacionales (seis centroamericanos y México). Así, el capítulo II contiene una exposición de la política de competencia de estos siete países (o proyectos de ley donde aún no hay tal marco legal); en el capítulo III se desarrolla un estudio comparativo de la competencia en el sector de las telecomunicaciones en el mismo grupo de naciones, y en el capítulo IV se efectúa un análisis comparativo similar sobre la competencia y regulación en el sector bancario de esas naciones. En el capítulo V se estudian los principales casos tratados en Costa Rica —hasta ahora, país con la experiencia más rica en políticas de competencia en América Central—, enfatizando los obstáculos enfrentados así como las lecciones aprendidas. En el capítulo VI se aborda las condiciones de competencia en el sector bancario mexicano, tema que ha adquirido mucha relevancia en el período reciente pues, a pesar de la apertura del sector al ingreso de la banca extranjera, ello no ha redundado en una significativa mejora en el funcionamiento en ese mercado. Éste es un punto de referencia valioso para la región centroamericana, donde el ingreso del capital extrarregional al sector, en la mayor parte de los países, es un fenómeno incipiente pero de rápida evolución.

⁵ Bolivia y Ecuador.

Capítulo II

Los mercados en el Istmo Centroamericano y México: ¿qué ha pasado con la competencia?

Eugenio Rivera y Claudia Schatan

Introducción¹

Ante la limitada competencia, el funcionamiento de los mercados en la región del Istmo Centroamericano² ha sido un tema que ha adquirido creciente relevancia y atención. En los últimos años, la política de competencia ha evolucionado rápidamente en toda la región latinoamericana y se ha incorporado a la agenda de muchos de sus gobiernos.³ El objetivo del presente trabajo es evaluar los procesos realizados para la aprobación de leyes de competencia en los países del Istmo Centroamericano, analizar las características de estas leyes o proyectos legislativos actualmente en discusión e identificar los principales

¹ Este capítulo se concluyó en septiembre de 2006. La ley de competencia de Nicaragua se aprobó en octubre de ese año, de forma el análisis de este capítulo sólo se refiere al proyecto de ley.

² El término Istmo Centroamericano incluye los siguientes países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Belice no se incluye en el estudio, pues se carece de información suficiente sobre el tema de competencia en este país.

³ La ley de competencia es un instrumento jurídico de aplicación generalizada, cuyo fin es promover y proteger la competencia en los mercados.

problemas que enfrentan y sus posibles soluciones. Varias de estas legislaciones y propuestas legislativas del Istmo Centroamericano se han inspirado en la de México, que tiene una trayectoria de más de una década de aplicación (desde 1992). Estos antecedentes justifican la inclusión de un análisis de dicho país como punto de referencia para esta investigación.

En este estudio se analizan los motivos por los que los países que cuentan con una ley y autoridad de competencia desde hace una década o más (Costa Rica, Panamá y México) se han visto en la necesidad de modificar los instrumentos legales y fortalecer las agencias. En cuanto a las naciones en las que el marco legal e institucional ha sido aprobado muy recientemente —es decir, El Salvador (2004) y Honduras (2006)—, el trabajo muestra los desafíos a los que éstas se enfrentan tras una gran oposición para la promulgación de la ley correspondiente, así como sus avances respecto de las legislaciones anteriores. En relación con aquellos países que aún carecen de ley de competencia —Guatemala y Nicaragua—, el estudio señala las dificultades para lograr la aprobación de la legislación. Al igual que en El Salvador y Honduras, la resistencia en dichos países surgió de una visión optimista sobre las capacidades de autorregulación del mercado y de la fuerte oposición del mundo empresarial. Sin embargo, se ha desarrollado en la región —con excepción de Guatemala—, la convicción de que la falta de una política de competencia constituye un obstáculo insalvable para una adecuada asignación de recursos y para la eficiencia productiva. Por último, dentro de este marco de análisis, el trabajo se propone reflexionar acerca de la experiencia y el marco de competencia más idóneo para economías pequeñas y en desarrollo, como las del Istmo Centroamericano.⁴ 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 en términos políticos el tema de competencia, de manera que se vuelva un asunto genuinamente prioritario en las agendas gubernamentales.

En años recientes el tema de competencia ha adquirido gran importancia y dinamismo en los países estudiados. Con mayor o menor celeridad, éstos han generado iniciativas, sancionando nuevas leyes o buscando introducir importantes reformas en sus legislaciones con el fin de mejorar las condiciones de competencia. Este proceso se ha desarrollado en un contexto mundial en el que la política de competencia ha avanzado de manera considerable. En 2006 había 14 países en el continente americano que contaban con ley y autoridad de competencia,⁵

⁴ En este trabajo se cubrirá la región del Istmo Centroamericano y México.

⁵ Página web de International Competition Network (ICN) [en línea] (www.internationalcompetitionnetwork.org/).

casi la mitad de los cuales las introdujeron 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 polémico 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 figuraba el de competencia. A pesar de que incluirlo 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 aprovecharían márgenes de ganancias monopolísticas, muchos países en desarrollo han expresado la necesidad de ampliar sus capacidades para llevar a cabo una política de competencia antes de adquirir compromisos multilaterales cuyo incumplimiento pueda llevar a sanciones comerciales.

La necesidad de adoptar una política de competencia en los países del Istmo Centroamericano es innegable.⁶ Al igual que la mayoría de los países en desarrollo, estas naciones 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 otorgando 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 así como la desregulación de precios y del comercio, entre otros —desde mediados de la década de 1980—, muestran que dichos mercados no han operado espontáneamente en forma sana, por lo cual es indispensable regular el comportamiento de sus actores. Una serie de conflictos de intereses entre diversos grupos en cada país, explica en parte la incursión lenta de varios de ellos en este terreno.

Las circunstancias anteriores, sus efectos sobre el crecimiento económico, así como su impacto negativo en términos de distribución y de la competitividad, terminaron con el optimismo respecto de las capacidades autorreguladoras del mercado. Por consiguiente, la política de competencia se convirtió en un componente indispensable de una reforma económica exitosa.

En el apartado A se desarrolla un marco conceptual para facilitar el análisis de la política de competencia en las economías pequeñas en desarrollo (EPED). En el segundo apartado se estudian los procesos que llevaron a la aprobación de la ley de competencia en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá, y los obstáculos encontrados en el resto

⁶ Si bien hay muchas políticas económicas que inciden en las condiciones de competencia, como la política comercial, no se profundizará en ellas, pues ello rebasa el alcance de este estudio.

de los países —incluso los que han aprobado sus leyes muy recientemente— para lograr tal fin. En la sección C se hace un análisis puntual de las características de los marcos legales en operación o aún en discusión. Además, se exponen las características de la institucionalidad de defensa de la competencia de México, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá, y también aquella prevista en los anteproyectos de ley de los otros países de la región. En la sección D se estudia el papel que desempeña el sistema judicial en la aplicación de la ley, a fin de identificar las causas que explican los graves problemas que dicho sistema enfrenta para una defensa efectiva de la competencia. Las condiciones de competencia en algunos mercados de la región, así como casos relevantes dirimidos en Costa Rica y Panamá, se exploran en el apartado E. El trabajo finaliza con la presentación de algunas conclusiones en la sección F.

A. La política de competencia: ¿necesaria en economías pequeñas y en desarrollo?

1. Contexto general

Después de dos décadas de que se introdujeron una serie de reformas económicas en la mayoría de los países en todo el mundo —varias de ellas dirigidas a mejorar el funcionamiento del mercado para optimizar la eficiencia asignativa y productiva—, los resultados parecen frustrantes en general desde el punto de vista de las condiciones de competencia, aunque algunos signos son alentadores. La persistencia de barreras de entrada, en particular las vinculadas con la capacidad de influencia política de las empresas y asociaciones empresariales, genera diversas distorsiones que afectan al desarrollo competitivo de los mercados y esos obstáculos han permanecido invariables, pese a la apertura comercial y a otras reformas económicas en pro del libre comercio.

Al comienzo de los procesos de reforma económica se plantearon dudas respecto de la necesidad y utilidad de incluir las leyes de competencia como parte de las reformas. Fuertemente influidos por perspectivas analíticas como la teoría de los mercados de acceso irrestricto (Baumol y otros, 1982), algunos analistas sostuvieron que en la medida en que se eliminaran los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio exterior, así como las barreras legales de entrada a las diferentes industrias, mediante un activo proceso de desregulación, los mercados funcionarían mejor, e incluso en forma óptima. Desde un punto de vista distinto, otros autores cuestionaban la conveniencia o la posibilidad de aplicar una política de competencia en un contexto caracterizado por instituciones gubernamentales incompetentes o, peor aun, sujetas a la captura por parte

de intereses particulares. Desde su perspectiva, una aplicación maximalista de la ley de competencia podría afectar la libertad de empresa y las recompensas que la operación de los mercados debía entregar a las firmas (Khemani y Dutz, 1995).

La experiencia internacional ha sido, sin embargo, categórica en cuanto a mostrar que la liberalización del comercio internacional, aun cuando introduce importantes presiones competitivas en los mercados domésticos, no garantiza por sí sola la operación adecuada de éstos. De hecho, si bien entran con más facilidad los productos en el mercado, nada impide que importadores y distribuidores abusen de su poder de mercado al comercializarlos. De esta forma, la liberalización comercial por sí misma no elimina la propensión de las empresas a realizar prácticas anticompetitivas. Por otra parte, las privatizaciones no aseguran un mejor comportamiento de las empresas, ya que las barreras privadas anticompetitivas fácilmente sustituyen a las gubernamentales (Cernat y Holmes, 2004; Schatan y Avalos, 2006).

Incluso bajo condiciones propicias para la competencia en los mercados de países grandes y desarrollados, hay visiones que prevén imperfecciones innatas derivadas, por ejemplo, de la existencia de costos de cambio, en especial para productos no estandarizados o *commodities* (como el azúcar, la harina u otros bienes con características de difícil diferenciación). Como ha señalado Klemperer (1995), el costo de cambio resulta de la necesidad de compatibilidad entre las nuevas adquisiciones con los equipos existentes para evitar los costos de transacción derivados del cambio de proveedor, los de aprendizaje del uso de nuevas marcas, los que resultan de la incertidumbre sobre la calidad de las marcas desconocidas, la pérdida de cupones de descuento y mecanismos similares y, finalmente, los costos psicológicos de cambio o lealtad de marca por motivos no económicos. Todos estos costos tienden a incrementar los precios y a provocar pérdidas de peso muerto de tipo oligopólico, lo que desalienta la entrada de nuevas empresas y además reduce la competencia en el mercado.⁷

⁷ Desde otra perspectiva, algunos analistas fundamentan la necesidad de legislación de competencia con base en tres factores. Primero, no existe un mecanismo adecuado de solución de controversias, ya que falta una legislación de litigios que asegure la adjudicación perfecta. Segundo, los costos para obtener información o los de transacción que enfrentan los posibles afectados por una práctica monopolística o antimonopolística resultan mayores que los costos que enfrenta quien realiza este tipo de práctica. Y, tercero, es menos costoso adjudicar mediante una entidad especializada que por conducto del tribunal civil ordinario (Sánchez Ugarte y otros, 2004).

Las anomalías antes descritas suelen ocurrir en economías con condiciones propicias para la competencia, es decir, países grandes y desarrollados, pero las irregularidades son mucho mayores en los mercados de economías en desarrollo, y aún más en las pequeñas.

2. Economías pequeñas: un concepto elusivo

Las propuestas tendientes a formular y aprobar legislaciones de promoción de la competencia han generado una serie de preguntas y debates en las EPED. Entre éstas destacan las siguientes: a) ¿requieren estas economías una legislación de competencia o, por el contrario, la liberalización comercial y la desregulación generan condiciones suficientes para la autorregulación de la economía de mercado?; b) ¿qué se entiende por EPED para efectos de la competencia en los mercados?; c) las particularidades de estos países, ¿hacen necesaria una versión específica de la legislación y política de competencia o requieren algún tipo de adecuación en las modalidades de aplicación?, y d) considerando las características de estas naciones, ¿la política de competencia debe incorporar entre sus propósitos contribuir en la consecución de objetivos sociales?

El presente estudio abarca principalmente los países del Istmo Centroamericano, es decir, se trata de economías pequeñas y en desarrollo. La literatura que se ocupa de las economías pequeñas y de la competencia es limitada, y lo es aún más la que trata este tema en EPED. Además, diversos autores han entendido de maneras diferentes el concepto de economía pequeña, y algunos incluso consideran innecesaria esta categoría analítica. Desde nuestra perspectiva, hay características propias de las economías del Istmo Centroamericano que requieren una cierta adecuación de las políticas de competencia aplicadas en economías grandes y desarrolladas (aunque dichas políticas no son homogéneas en este caso).

En la práctica no hay una visión de competencia específica para las EPED. Un primer enfoque para tratar a las economías pequeñas (pero más bien desarrolladas) fue el de Michal Gal (2001), que define una economía pequeña como aquella que puede sostener, en la mayoría de las industrias, sólo un número bajo de competidores como efecto de la reducida demanda doméstica. Entre los factores que influyen en la dimensión del mercado se cuenta el tamaño de la población, su distribución y la apertura al comercio. Según esta lógica, un mercado reducido afecta los tres principales indicadores del bienestar social: la eficiencia en la asignación de los recursos, la eficiencia en la producción y la eficiencia dinámica. De acuerdo con este punto de vista, tres características de las economías pequeñas dificultan la competencia en sus mercados: elevados niveles de concentración, diversas barreras a la

entrada y niveles de producción subóptimos, es decir, debajo de la escala mínima eficiente (EME), por lo que se enfrentan elevados costos de producción (Gal, 2003). La consecuencia principal de estas consideraciones para la política de competencia en economías pequeñas es que éstas deben hacer de la eficiencia económica su principal objetivo porque no están en condiciones de sacrificarla en aras de objetivos más amplios, como los sociales. En tal sentido, y a favor de una mayor eficiencia dinámica, Gal propone que las economías pequeñas, a diferencia de las grandes, admitan fusiones que aumenten el tamaño de las empresas, aun cuando ello reduzca la competencia. En este sentido, De León (2006) señala la difícil tarea que enfrenta una agencia de competencia en un país pequeño en desarrollo para distinguir hasta qué punto las acciones de las empresas que implican una expansión de su tamaño son favorables a una eficiencia dinámica —estrechamente vinculada a la innovación tecnológica—, y en qué medida estas acciones van en contra de sus competidores en áreas como la de las concentraciones.

Gal ha sido objeto de algunas críticas como la de Simon Evenett (s/f), quien considera que su concepto de economía pequeña no aporta elementos que en realidad la distinguen de las economías más grandes. La presunta particularidad que presentarían esos países respecto del tamaño de las empresas (la escala mínima eficiente) se aplica a casos muy específicos en que existen grandes barreras de entrada. De acuerdo con nuestra perspectiva, el análisis de Gal tiene como referencia principal la situación de países altamente protegidos y en cierta manera aislados, en relación con la economía internacional propia de muchos de los países antes de la generalización de las reformas económicas iniciadas en la década de 1980. No obstante, su posición sigue siendo relevante para los mercados de servicios aún no comerciables.

Por otra parte, el concepto de economías pequeñas de Gal (2001) resulta demasiado sesgado si se considera que los países incluidos en dicha categoría son Australia, Canadá, Israel y Nueva Zelandia. En este contexto, es difícil analizar con el mismo prisma las condiciones de competencia de las EPED del tipo de países del Istmo Centroamericano y, más aún las de tamaño extremadamente reducido, como las del Caribe, estudiadas por Stewart (2006).

Es interesante apreciar el polo opuesto de las economías pequeñas estudiadas por Gal, es decir, los países del Caribe tratados por Stewart (2006). En realidad son muy diferentes los problemas de mercado que aquejan a uno y otro grupo. Stewart considera que en muchos países de la Comunidad del Caribe (Caricom) el problema radica en que el tamaño de su economía dificulta la existencia misma de empresas competitivas, lo que restringe su capacidad de avance tecnológico. Así, las empresas no

generan su tecnología sino que la importan, de modo que prácticamente no invierten en investigación ni en desarrollo, lo cual limita su capacidad para generar eficiencia dinámica. Además "hay niveles de producción no óptimos debido a que una gran proporción de la producción es generada en volúmenes pequeños por plantas de tamaño subóptimo, y ello provoca la ineficiencia y la falta de competitividad internacional de las empresas" (Stewart, 2005, p. 245).

En consecuencia, Stewart sostiene que la inserción de las economías pequeñas en la economía global y en el comercio internacional las expone a la competencia por parte de las corporaciones multinacionales, las cuales pueden desplazar empresas nacionales y con ello afectar de forma grave el empleo y la provisión de alimentos en esas economías. En estos casos, subordinar los objetivos de la política de competencia a lo social es del todo justificable, según esta autora.

De lo expuesto se deduce que el problema de los pequeñísimos países del Caribe es que la apertura comercial genera la sustitución de la producción interna de bienes básicos por la internacional, con graves efectos sobre el empleo, sin contar con la posibilidad de crear nuevas actividades económicas. De ahí la conclusión de Stewart respecto de la necesidad de subordinar los objetivos de eficiencia de la política de competencia a los objetivos sociales.

Las naciones del Istmo Centroamericano se encuentran en algún punto intermedio entre los dos polos estudiados por Gal (2001, 2003) y por Stewart (2006). En estas naciones no hay desplazamiento de la producción local a raíz de la apertura comercial en la medida señalada por Stewart. En ellas existe una gama de productos que pueden fabricarse en empresas que alcanzan una EME, o bien, las exportaciones al resto de la región o a terceros países fuera de ella logran el mismo efecto.

Para las EPED del tamaño de los países del Istmo Centroamericano, eliminar barreras de ingreso a los mercados para nuevos productores puede expandir la actividad económica. Mayores semejanzas se encuentran entre los países de Centroamérica y los del Caribe en las concentradas cúpulas con poder económico y político que facilitan las colusiones y otras prácticas anticompetitivas. A propósito de estos rasgos, Gal (2004) enfatiza la falta de cultura de la competencia en estas sociedades, las influencias políticas a las que están sometidas las autoridades de competencia, los intereses de grupos ligados a las grandes empresas, entre otras características⁸ que limitan en extremo la

⁸ Llama la atención que la autora señale que en países en desarrollo el propósito de lograr la eficiencia económica y la competitividad no pueden ser metas aisladas y que la competencia puede tener que subordinarse a ciertos objetivos sociales, especialmente

posibilidad de aplicar una política de competencia efectiva. Ante este panorama, Gal sugiere privilegiar la promoción y abogacía de la competencia⁹ (*competition advocacy*) y por esa vía ejercer un efecto disuasivo de las prácticas anticompetitivas, mientras que se posterga la creación formal de los canales legales e institucionales de la competencia. Desde otra perspectiva, sin embargo, el que una autoridad de competencia dé seguimiento y actúe en casos de prácticas anticompetitivas también supone que realiza abogacía a favor de la competencia por esta vía y con efectos disuasivos importantes.

En la práctica, las reformas económicas en los países en desarrollo han sido acompañadas —o están en proceso de serlo— de la creación de las instituciones reguladoras y de defensa de la competencia. No obstante, estas entidades surgen, de origen, débiles y sospechosas de tendencias insuperables a la arbitrariedad. La debilidad de estos organismos se acentúa al depender de mecanismos judiciales deficientes para la revisión de sus decisiones, lo que con frecuencia neutraliza su efectividad.¹⁰ En los ámbitos regulatorios esta situación se ha traducido a menudo en políticas tarifarias generosas en exceso que explican, al menos parcialmente, la posibilidad de los incumbentes de hacer crecer las empresas más allá de lo que lo habrían hecho en condiciones genuinas de competencia, por ejemplo mediante una agresiva política de adquisiciones.¹¹ En el ámbito propio de la competencia, este escenario ha contribuido a una falta de efectividad de la política de competencia que redundan, en ciertos países, en un sentido de impunidad generalizado. Éste es el caso, por ejemplo, de la utilización desmedida del recurso de amparo por parte de los infractores. Así, la deficiente institucionalidad, en particular de la competencia, puede obstaculizar el proceso de desarrollo al no permitir la operación sana de los agentes económicos. A pesar de estos problemas, y como se verá más adelante, los países estudiados han logrado avances importantes para superarlos. Por otra parte, es alentador el hecho de que aunque la política de competencia diste mucho de ser realmente efectiva en los países de la región, ésta observe cierto fortalecimiento tanto desde

aquellos concernientes a aspectos distributivos. Esto contrasta con la visión manifestada por la autora en obras anteriores: "Por consiguiente, en las economías pequeñas los objetivos sociales deberían tener muy poco o ningún peso en la formulación de políticas de competencia" (Gal, 2001, p. 1452, traducción propia).

⁹ La abogacía de la competencia, en general, abarca dos tipos de actividad: aquella que consiste en promover la cultura de la competencia, y la de emitir opiniones acerca del impacto de las leyes y normas sobre la competencia.

¹⁰ La situación descrita contrasta con la de los países desarrollados. En el caso del Reino Unido, por ejemplo, la autoridad jurisdiccional presume en general que la autoridad reguladora sirve al interés público y, en consecuencia, las empresas son reacias a llevar al sistema judicial sus controversias con dicha autoridad.

¹¹ Para el caso de telecomunicaciones, véase Mariscal y Rivera (2005a, 2005b).

el punto de vista de la eficacia de las agencias como de la mayor pericia que comienza a ganar el sector judicial (como en Costa Rica).

3. Algunas particularidades adicionales de las economías pequeñas y en desarrollo

Las economías pequeñas y en desarrollo —por una serie de motivos tratados en la primera sección de este capítulo— se prestan a una mayor intensidad de prácticas anticompetitivas. En estas circunstancias, algunos instrumentos de política adquieren particular importancia, sobre todo el de la regulación. En efecto, el hecho de que varios mercados —caracterizados de manera tradicional por la presencia de monopolios naturales— se hayan visto progresivamente erosionados por la competencia ha llevado a considerar la posibilidad de prescindir de las autoridades reguladoras sectoriales, y dejar en manos de las agencias de competencia la supervisión de esas industrias. El caso paradigmático es Nueva Zelandia. No obstante, ha quedado de manifiesto que durante un largo período coexisten elementos propios de los monopolios naturales, con ámbitos competitivos que obligan al mantenimiento de políticas de regulación. En muchas de esas industrias la tarificación sigue siendo necesaria y los comportamientos anticompetitivos adquieren formas que hacen indispensable la intervención de un organismo especializado en el sector. Estas situaciones adquieren mayor relevancia en los países que analizamos que enfrentan en esos sectores a operadores internacionales.¹²

Por otra parte, los países en desarrollo, y aún más los pequeños, requieren de una regulación que dé seguridad a los inversionistas extranjeros. Desde la perspectiva de los países tratados en este estudio, el análisis de Levy y Spiller (1996) resulta relevante en cuanto a la conveniencia de defender a los inversionistas frente al riesgo de expropiación. En efecto, el marco regulatorio debe incentivar la inversión privada, en particular la extranjera, reduciendo la acción administrativa arbitraria mediante dos mecanismos complementarios: primero, con la implementación de restricciones sustantivas a la acción administrativa discrecional, y segundo, por medio de limitaciones formales e informales al cambio de los sistemas regulatorios e instituciones destinadas a reforzar dichas restricciones. En los países estudiados, la función de garantizar los derechos de los inversionistas foráneos es respaldada también por los acuerdos de inversiones que firman unos países con otros. Éstos tienen como propósito dar protección y trato no discriminatorio al inversionista extranjero, así como establecer reglas claras sobre la repatriación de

¹² Al respecto véase en el presente libro los capítulos referidos al estudio de la competencia en la banca y en las telecomunicaciones.

utilidades, los mecanismos de solución de controversias y las reglas para fijar la compensación en caso de expropiación, entre otros. Si bien en principio puede ser razonable esta preocupación, surge la duda respecto de si quizá se esté exagerando en la protección de los inversionistas en perjuicio de los consumidores, lo que puede explicar tarifas excesivamente altas de servicios de utilidad pública suministrados por grandes empresas privatizadas (por ejemplo, servicios telefónicos en algunos de los países estudiados). En el ámbito de la competencia, en algunos casos se corre un riesgo similar: con objeto de atraer mayores inversiones se mantiene una política laxa en materia de competencia y fusiones. Parece indispensable entender que sólo una política estricta asegura que la inversión extranjera produzca los beneficios esperados.

Un aspecto muy importante en las condiciones de competencia del Istmo Centroamericano es la influencia que tienen los procesos de concentración mundial de la producción (telecomunicaciones, bancos, entre otros). Este fenómeno, aún en marcha, ocurre como resultado de una ola masiva de fusiones y adquisiciones que data de los años noventa. Los avances tecnológicos que permiten una creciente flexibilización de la escala de producción en diversos sectores debieran ayudar a abrir el mercado a un mayor número de competidores, pero aunque así ha sucedido en alguna medida (caso de telefonía celular, distribución eléctrica, entre otros), no han contrarrestado de manera significativa el proceso de concentración y con frecuencia son las mismas grandes empresas las que aprovechan la nueva tecnología para diversificar su producción y fortalecer sus conglomerados. Si bien este fenómeno no es una característica exclusiva de las EPED, sino más bien un hecho generalizado, dichos países requieren hacer un esfuerzo especial, ya que no cuentan con instrumentos de política de competencia tan poderosos como para limitar el abuso de poder de mercado de las grandes empresas en sus territorios. Singh (2004), por ejemplo, sugiere que la defensa de la competencia en países en desarrollo se haga más bien en el nivel regional para contrarrestar la fuerza de las empresas multinacionales, y a la vez considera a las autoridades nacionales demasiado débiles para poder aplicar los principios de competencia en el interior de cada país en forma independiente. Este autor propone la existencia de un organismo supranacional que regule el comportamiento de este tipo de empresas y les impida expandirse por medio de fusiones, evitando por esta vía sus efectos anticompetitivos predominantes. En este sentido, hay cierta coincidencia con Adhikari (2004), quien aboga por una política de competencia regional, en lugar de una política de competencia nacional. Ambas posiciones merecen un estudio más detenido.

En síntesis, las características de las EPED, como las del Istmo Centroamericano, que requieren atención especial al formular o reformular políticas de competencia, son las siguientes:

a) Escasa cultura de la competencia en la población y fuerte influencia de la organización corporativa de la producción sobre la mentalidad de los consumidores.

b) Concentración del poder económico y político en unas pocas familias, lo cual obstaculiza la independencia de las autoridades de competencia y facilita la captura de las entidades públicas por parte de fuertes intereses económicos. Esta característica está en estrecha relación con un estado de derecho precario.

c) Escasez de recursos financieros y humanos para crear estructuras institucionales sólidas capaces de actuar contra prácticas anticompetitivas.

d) Abundancia de pequeñas y medianas empresas y falta de competitividad en los ámbitos nacional e internacional. La asociación entre varias de ellas para hacer viable su ingreso al mercado internacional —cárteles de exportación— requiere de que la ley de competencia se aplique sólo a las prácticas anticompetitivas de las empresas verdaderamente grandes.

e) Debido al pequeño tamaño de los mercados, la regulación es determinante para velar por un comportamiento adecuado de las empresas que operan en ellos. Esto es válido sobre todo para los mercados de servicios de utilidad pública no transables.

f) El sistema judicial de los países estudiados es bastante precario y no cuenta con la capacidad adecuada para manejar en forma eficiente los casos que pueda levantar la autoridad de competencia.

g) La capacidad de cada uno de estos países es débil para combatir las prácticas anticompetitivas que surgen de los crecientes procesos de concentración internacional de la producción (telecomunicaciones, bancos, entre otros), y la cooperación regional les es indispensable en este sentido.

B. Reforma económica y surgimiento de las leyes de competencia en los países del Istmo Centroamericano

Los países del Istmo Centroamericano, al igual que muchos otros, impulsaron desde la década de 1980, e incluso con más fuerza a partir de la de 1990, un amplio programa de reformas económicas. En algunos de estos países los programas de reforma se rezagaron debido a serios

problemas derivados de crisis políticas agudas, que en varios casos terminaron en prolongadas guerras civiles. No obstante, la situación comenzó a normalizarse desde principios del decenio de los años noventa y en todos los países se iniciaron esfuerzos notables de reforma económica. En una primera etapa esta política respondió a los problemas que el modelo tradicional de desarrollo había venido experimentando en las últimas décadas, al predominio de un nuevo ambiente intelectual tanto en el nivel nacional como en el internacional, a las presiones ejercidas por los organismos financieros mundiales a causa de la crisis de la deuda externa de principios de los años ochenta y, a raíz de ello, a la decisión de los países de la región de buscar una nueva inserción en la economía internacional. Algunas de las reformas realizadas se hicieron sin el marco legal e institucional requerido para garantizar un resultado exitoso. Aquellas que tenían como propósito descansar en el mercado para la asignación de los recursos y relevar al Estado de este cargo se hicieron sin crear las condiciones para el funcionamiento adecuado de esos mercados en el momento de llevar a cabo la desregulación, las privatizaciones y la apertura comercial y financiera. Así, la necesidad de establecer nuevas medidas para superar las limitaciones de las primeras reformas económicas ha sido una preocupación en todos los países estudiados. Es el caso de la política de competencia, introducida en los años noventa o hacia mediados de la década de 2000, es decir, al menos 10 años después de haberse implementado el primer grupo de reformas.

Al iniciarse la década de 2000, los países de la región se encontraban en etapas diferentes de avance en materia de competencia y presentaban una rica amalgama de situaciones. En 2005, algunos de ellos ya revisaban leyes que se habían puesto en práctica alrededor de 10 años antes (Costa Rica, Panamá y México), otros acababan de aprobar su ley (El Salvador y Honduras) y ante las experiencias de los primeros incorporaban incluso algunos avances respecto de sus predecesoras. Nicaragua, por su parte, discutía su proyecto de ley en el congreso, mientras que Guatemala seguía rezagada (véase cuadro II.1). La mayoría de las leyes y anteproyectos de ley fueron influidos por la ley de competencia y la experiencia mexicanas.

Una serie de elementos, como la exigencia y, a la vez, el apoyo proveniente de organismos internacionales, ayudaron a dar impulso a las políticas de competencia en la región (véase Schatan y Avalos, 2006). La respuesta heterogénea a los estímulos y/o exigencias antes descritos ha dependido de una serie de circunstancias específicas de cada país. Entre ellas hay que mencionar la fuerza de las grandes empresas y el grado de independencia de los gobiernos respecto de los grupos de poder, así como otras situaciones internas (Segovia, 2006). Incluso en los países que cuentan con leyes y autoridades de competencia, las características de éstas (sus

fortalezas y debilidades) dependen del grado de resistencia presentado por diferentes grupos al momento de la negociación sobre los anteproyectos de ley. Así, actualmente en la región del Istmo Centroamericano se tienen al menos tres escenarios que se describirán a continuación.

Cuadro II.1
MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL: COMPETENCIA Y REGULACIÓN,
AGOSTO DE 2006

	México	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Ley de competencia	X	X	X		X		X
Comisión de competencia	X	X	X		X		X
Regulación sectorial	X		X	X	X		X
Regulación unificada bajo una sola entidad		X				X	X

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial.

1) Países cuyas reformas económicas han sido muy amplias, incluyendo privatizaciones masivas, la promulgación de una ley y la creación de una autoridad de competencia. Panamá ha estado en esta situación desde 1994, e incluso ya modificó la ley de competencia en 2006. Es también el caso de El Salvador y Honduras, aun cuando han aprobado su ley de competencia más recientemente. En el caso de Honduras, pese a que sus privatizaciones no han sido tan extensas por las dificultades para traspasar algunas de sus empresas al sector privado, prevalece la firme convicción de hacerlo (Tábora, 2007a).

2) Países con privatización y liberalización comercial, con regulación débil y sin ley de competencia, como Guatemala y Nicaragua. Estos países tienen anteproyecto y proyecto de ley de competencia, respectivamente, y Nicaragua está más cerca de su aprobación pues la propuesta se encuentra en el congreso desde julio de 2005 y ya se han logrado algunos consensos en torno a ella.

3) Países que han introducido reformas económicas más acotadas en materia de privatizaciones pero que cuentan con ley y comisión de competencia. Éste es el caso de Costa Rica: dispone de una ley de competencia, pero mantiene una fuerte presencia estatal en la banca, en infraestructura, en energía eléctrica y en telecomunicaciones. La ley de

competencia, sin embargo, hace múltiples excepciones y deja fuera de su terreno a las empresas del sector público.

Costa Rica es el país que conserva en poder del sector público el área productiva más grande del Istmo Centroamericano, incluyendo una serie de monopolios naturales. Pese a ello, el país mostró un interés temprano por reorientar el modelo de crecimiento hacia las exportaciones, mediante la introducción de un programa de desregulación de precios y del sector financiero. A partir del año 1994, en Costa Rica se puso énfasis en el establecimiento de acuerdos de libre comercio.¹³ De hecho, la promulgación de la Ley de Competencia fue propiciada por el interés de ratificar el Tratado de Libre Comercio con México, que contenía una cláusula sobre competencia, y la negociación del Tercer Programa de Ajuste Estructural (PAE III), que incluía como condición contar con una ley de competencia; al desarrollarla, Costa Rica se inspiró en la de México (Yong, 2005). La mayor independencia del gobierno respecto de los intereses del sector empresarial privado, comparada con otros países de la región, explica la relativa facilidad con la que se aprobó la ley. Sin embargo, cabe insistir en que la ley de competencia de Costa Rica excluye de su jurisdicción los monopolios del sector público.

En Panamá fueron diferentes los elementos que condujeron a la promulgación de la Ley de Competencia y a la creación de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC). La formación de una institucionalidad que respaldara su adhesión a la OMC en 1997 fue uno de los motivos principales detrás de esta iniciativa. La Ley de Competencia (Ley 29) sancionada en 1996,¹⁴ contiene los instrumentos para combatir las prácticas desleales de comercio internacional, como el *dumping*, además de la protección al consumidor. Así, esta ley contempla disposiciones sobre cuatro aspectos: el monopolio, la protección al consumidor, las prácticas de comercio desleal y las medidas de salvaguardia. El énfasis de la ley recae en el efecto de las conductas anticompetitivas sobre el bienestar del consumidor. De hecho, frecuentemente se ha confundido la función de la CLICAC con la de fijar

¹³ En 1994, con la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), se fijaron niveles máximos arancelarios de 55%, excepto para los productos lácteos y el pollo y sus derivados. En términos de los tratados comerciales y acuerdos recíprocos, Costa Rica firmó con México un tratado en 1994, con la República Dominicana en 1998, con Chile en 1999, con Canadá en abril del 2001, con el CARICOM en marzo del 2004 y estaba en discusión la ratificación del tratado de libre comercio con Estados Unidos (DR-CAFTA) a fines de 2006. Costa Rica mantiene acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones con más de 20 países (Yong, 2005).

¹⁴ La Ley de Competencia se promulgó el mismo año que la Ley de Propiedad Industrial (Ley 35); ambas son complementarias.

precios favorables al consumidor. El gobierno de Panamá recibió apoyo considerable de los organismos financieros internacionales para prepararse en el tema de políticas de competencia. Este apoyo provino de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID, por sus siglas en inglés), que financió los primeros estudios para el proyecto de ley de competencia, y, más tarde, el Banco Mundial (BM) llevó a cabo una amplia labor de capacitación. El nuevo arreglo institucional que se expresa en una serie de leyes y la creación de nuevos organismos también incluyó la creación del Ente Regulador en 1996, que se encargaría de fijar los precios de los servicios de utilidad pública en proceso de privatización, entre otras funciones (Fernández, 2005). En 2006 hubo cambios importantes a la Ley de Competencia y por decreto desapareció la CLICAC, la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ANPCDC) pasó a tomar su lugar. Las modificaciones a la ley incluyen la ampliación de su aplicación a todos los entes y actividades económicas, con la exclusión de aquellas reservadas al Estado, y una importante reestructuración de la agencia de competencia, que cambió en alguna medida su naturaleza, como se verá más adelante.

El caso de El Salvador es diferente al de los dos países mencionados. Si bien hubo iniciativas de ley, incluso anteriores a las de Costa Rica y Panamá —como el anteproyecto de ley que elaboró la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades) en 1993—, hubo resistencia por parte del sector empresarial y de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, en vista de lo cual la ley terminó archivada en los registros de la Comisión de Economía. El interés por la ley de competencia resurgió en 1996, cuando el Centro para la Defensa del Consumidor y la Fundación para el Desarrollo Nacional (Funde) presentaron una segunda iniciativa de ley en la Asamblea Legislativa, y cuando en 1997 El Salvador suscribió un préstamo con el Banco Mundial para la ejecución del Programa Nacional de Competitividad (PNC), que consideraba entre sus componentes el fortalecimiento del marco institucional para la promoción y defensa de la competencia y de la protección al consumidor. Otros organismos que cooperaron con entidades académicas para consolidar las capacidades locales en materia de diseño y análisis de políticas de competencia fueron la AID y la Unión Europea.¹⁵ Sin embargo, no fue sino hasta que la

¹⁵ En 1998 la AID financió un proyecto ejecutado por el Programa Académico de la Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo), denominado "Fortalecimiento de las condiciones de competencia y del sistema de protección al consumidor en El Salvador", que incluía la identificación de "buenas prácticas internacionales" en materia de diseño y aplicación de políticas de competencia así como la generación de consensos de los actores clave en torno a la necesidad de aprobar una ley de competencia. Por su parte, la Unión Europea financió en el año 2000 a la Fundación

economía empezó a mostrar signos de estancamiento bajo el modelo económico vigente que se abrió la posibilidad de aprobar una ley de competencia. A raíz del grave revés que sufrió el partido de gobierno Arena en las elecciones municipales y legislativas de 2003, hubo presiones internas y externas a favor de una recomposición de la estrategia económica gubernamental, lográndose un consenso para aprobar la ley de competencia,¹⁶ a fines de 2004 (Molina, 2007).

En Honduras la tarea de introducir una política de competencia, y más específicamente una ley de competencia ha sido más difícil, debido sobre todo a la gran concentración económica en ese país y a la colaboración que ha existido entre el gobierno y el sector empresarial, lo cual implica que muchas decisiones políticas y económicas estén influidas por los profundos lazos de amistad y, en muchos casos, de parentesco entre sectores de poder económico y político (Tábora, 2007a). No obstante, hay que mencionar que el país necesitaba avanzar en una serie de frentes antes de poder aplicar una ley de competencia, en especial en lo relativo a la administración de justicia. Por ejemplo, Honduras carecía de Ministerio Público hasta 1993, fecha en que se promulgó la ley de ministerios públicos. La ley de protección al consumidor (1989) no pudo aplicarse en forma efectiva hasta que se creó en 1997 la Fiscalía Especial del Consumidor (adscrita al Ministerio Público) para llevar adelante los procesos penales. Otra serie de leyes necesarias para la operación de la ley de competencia han sido impulsadas durante los últimos años en Honduras, entre ellas la ley para promover las inversiones, la ley de promoción de desarrollo de infraestructura y obras públicas de 1998, la revisión de la ley de propiedad industrial (2000), entre otras (Hernández y Schatan, 2006). Todos estos elementos fueron estableciendo los principios dentro de los cuales los agentes pueden ejercer su libertad económica en el sentido más amplio. La ley de competencia, sin embargo, enfrentó fuertes resistencias, y a pesar de que las primeras iniciativas para diseñarla datan de 1994, cuando la Secretaría del Despacho de la Presidencia preparó el documento de discusión "Lineamientos para la formulación e implementación de una ley de promoción de la competencia económica" y el primer anteproyecto se hizo en 1996, no se consiguieron los consensos necesarios para su aprobación.

Friedrich Ebert para ejecutar un programa de fortalecimiento de la democracia salvadoreña, que incluía como uno de sus componentes la capacitación y asistencia técnica a la Comisión de Libre Competencia de la Asamblea Legislativa para apoyar el proceso de diseño y discusión de una Ley de Competencia.

¹⁶ Entre los principales consensos logrados en este foro pueden mencionarse: la necesidad de independencia de la agencia de competencia y las sanciones que inhiban conductas anticompetitivas, pero que no sean confiscatorias para las empresas.

La iniciativa recibió un renovado impulso al haberse incluido como parte de los compromisos adquiridos por el país para la firma del acuerdo sobre la Estrategia para la Reducción de la Pobreza con el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como por el hecho de que también formara parte de los objetivos incorporados en la Estrategia de Reducción de la Pobreza para Honduras como una de sus metas políticas para 2004. Asimismo, la creación de la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) en 2002 —que dentro de sus funciones principales tenía la de desarrollar un Programa Nacional de Competitividad (PNC), orientado entre otros aspectos al mejoramiento de la competencia y la reducción de barreras administrativas— dio un fuerte impulso a la nueva iniciativa. Para ello el país ha contado con fondos especiales del Banco Mundial. La ley de competencia finalmente fue promulgada en febrero de 2006 y la agencia quedó conformada en agosto de ese mismo año.

En el caso de Nicaragua, hasta 1989 el partido en el poder propugnó por una fuerte economía pública. Si a esto se suma la crisis económica, y el consecuente deterioro de las condiciones sociales de la población, con los que el país comenzó la década de 1990, puede apreciarse que en comparación con el resto de los países de la región Nicaragua requería un mayor esfuerzo para establecer condiciones efectivas de competencia. Luego del fin de la hiperinflación (1991) y a raíz de la reanudación del crecimiento en 1994, se inició una serie de reformas clave. A partir de 1992 se había retomado la cooperación externa con varios donantes —Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ, por sus siglas en alemán), Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés), entre otros— dirigida a apoyar la transformación competitiva del país. Además de los aspectos macroeconómicos, se preveía la modernización del marco legal e institucional de apoyo al sector privado. En este sentido, hay que decir que la participación de Nicaragua en los foros de negociación de tratados internacionales de comercio ha determinado la inclusión en la agenda pública de los temas de competencia (Ansorena, 2007a). El proyecto de ley se discutía a mediados de 2006 en la Asamblea Nacional, y el sector de pequeñas y medianas empresas ejercía una fuerte influencia a favor de la aprobación de dicha ley.

Guatemala es el país que menos interés ha mostrado en implantar una ley de competencia. La pertinencia de normas constitucionales y legales relativas a la defensa de la competencia no ha sido objeto de discusión profunda en foros de la sociedad civil, ni en círculos empresariales, y el tema tampoco ha formado parte de la agenda de prioridades de los sectores políticos y gubernamentales del país (Romero y González, 2006). Desde el segundo semestre de 2001 existía un

anteproyecto de ley en la Dirección de Promoción de la Competencia, del Ministerio de Economía, pero pasó mucho tiempo antes de que se convirtiera en una iniciativa de ley. Ello es atribuible, en primer lugar, a que al parecer los funcionarios que se alternaron como ministros de economía durante el período 2000-2004 no estaban convencidos de la viabilidad política de dicha iniciativa, como pudo observarse también en el propio gobierno central y en el poder legislativo (Romero y González, 2006). En segundo lugar, la presencia de algunos empresarios en altas esferas del gobierno, con intereses directos en sectores de la economía altamente protegidos, inhibió una gestión más agresiva por parte de las autoridades del Ministerio de Economía en torno al anteproyecto de ley. Se debe tener en cuenta que, al igual que en el resto de los países estudiados, los mercados domésticos de varios de los bienes y servicios estratégicos funcionan dentro de esquemas monopolísticos y oligopólicos, lo que puede explicar la reticencia de los sectores empresariales para discutir siquiera un proyecto de ley de competencia.

En síntesis, en los países donde ha habido un largo proceso para lograr la aprobación de una ley de competencia (El Salvador y Honduras) o donde aún no se concretaba esta ley a mediados de 2006 (Guatemala y Nicaragua) han influido los siguientes elementos: la resistencia de los sectores empresariales que han estado protegidos a lo largo de mucho tiempo, o que han sido beneficiados por concesiones exclusivas o ventas de empresas estatales en términos muy favorables para ellos; la influencia de estos sectores en los gobiernos; la incorporación muy marginal de la competencia dentro de la agenda económica gubernamental; la falta de capacidad técnica local para abordar con seriedad y en profundidad el tema, y la carencia de una cultura de competencia en los países. En aquellas naciones en las que se promulgó la ley y se formó la autoridad de competencia a mediados de los años noventa, y que incluso han logrado reformas que ayudan a restringir el abuso de poder de mercado por parte de las grandes empresas, también se perciben limitaciones, lo que refleja la existencia de grupos de poder refractarios a una política de competencia efectiva; o bien que las leyes han sido formuladas con cierta celeridad debido a distinto tipo de presiones; o que estas legislaciones se han inspirado en otras que no se adaptan a realidades como las de los países del Istmo Centroamericano; o que se carece del capital humano y de los recursos necesarios para llevar adelante esta tarea, o bien una combinación de estos elementos.

C. Normas e instituciones de competencia en la legislación y en los proyectos en discusión en el Istmo Centroamericano y México: una apreciación crítica

1. Las características de las leyes de competencia en el Istmo Centroamericano y México

La preocupación por los eventuales efectos negativos de los monopolios ha estado presente desde hace mucho tiempo en todas las constituciones de los países de la región y, aunque de distintas formas, todas ellas prohíben las prácticas monopolísticas anticompetitivas. Sin embargo, durante un largo período la falta de reglamentación mantuvo dichas normas como meras declaraciones de intención. De cualquier manera, contar con dichas normas respaldó los esfuerzos de los gobiernos y partes interesadas en la creación de un marco legal e institucional de competencia. Actualmente, como se ha mencionado, la mayoría de los países del Istmo Centroamericano cuenta con una ley y una autoridad de competencia, y los que no las tienen disponen de anteproyectos de leyes y dependencias encargadas de promover su creación. En Honduras, tras la aprobación de la ley a principios de 2006, la construcción de la Autoridad de Competencia se apoyaba desde el Programa Nacional de la Competitividad, que a su vez forma parte de la Fundación para la Investigación y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE). En Nicaragua, la Dirección General de Competencia del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Mific) tiene carácter de entidad supervisora directamente a cargo de los problemas de regulación del mercado, y en particular los de competencia. En el Ministerio de Economía de Guatemala existe el Viceministerio de Inversión y Competencia (dentro del cual está la Dirección de Competencia), donde se preparan la ley y los proyectos normativos que favorezcan la libre competencia y eliminen las prácticas proteccionistas (Romero y González, 2006). No obstante, en estos dos países las entidades encargadas de promover la ley de competencia carecen de facultades para decidir la asignación de los derechos en el mercado. En consecuencia, sólo pueden actuar generando información, sin la posibilidad de emprender una política activa de supervisión.

En el análisis que sigue se comparan las leyes y los proyectos de ley en discusión. Se espera identificar los diferentes enfoques nacionales y ubicar similitudes y diferencias entre países respecto de la competencia. Además del análisis de seis países del Istmo Centroamericano, se incluirá a México, en cuya ley se inspiraron varios de los primeros.

Una primera visión general aparece en el cuadro II.2, que indica el momento en que se aprobó el cuerpo legal, el nombre de la ley, el nombre y la fecha de inicio de las operaciones de la agencia, así como si se encuentran en revisión o no.

Al analizar los objetivos de la ley de competencia se observa que la mayoría de las leyes o proyectos de ley de competencia del Istmo Centroamericano coinciden en que su principal propósito es promover el proceso de competencia, a fin de mejorar la eficiencia económica y de esa manera elevar el bienestar de los consumidores. Algo diferente sucede en los casos de Guatemala y México; en el primero se señala que la eficiencia beneficiará tanto a productores como a consumidores y en el segundo no se hace alusión literal a los beneficios al consumidor ni al productor. En general, los países adoptaron del modelo europeo la directriz de normar las conductas anticompetitivas de los agentes económicos, más que impedir la existencia de monopolios u oligopolios en los mercados domésticos. Desde esta óptica, son leyes marco con un conjunto de normas de aplicación universal para todos los que participan en los mercados de bienes y servicios.

La tipificación de las prácticas anticompetitivas en las leyes de competencia difiere entre países, pero los conceptos son muy similares. Siguiendo a México, en Panamá y en Costa Rica se distingue entre prácticas monopolísticas absolutas, prácticas monopolísticas relativas, concentraciones y competencia desleal. En El Salvador la tipificación se basa en la distinción entre acuerdos entre competidores, acuerdos entre no competidores y concentraciones. No obstante, el concepto de acuerdos entre competidores es asimilable al de prácticas monopolistas absolutas y el de acuerdos entre no competidores es equivalente al de prácticas monopolísticas relativas. En el caso de Guatemala la tipificación identifica conductas prohibidas, abuso de posición de dominio y concentraciones. Un concepto interesante en el proyecto de ley guatemalteco es el de competencia funcional, que se refiere a la diferencia entre competencia real y prácticas restrictivas prohibidas condicionalmente y concentraciones. En Honduras la ley distingue entre las prácticas restrictivas prohibidas por su naturaleza y aquellas prohibidas por su efecto. También aquí, aunque los nombres son diferentes, se está haciendo referencia a prácticas monopolísticas absolutas y relativas. En Nicaragua se tipifican como prácticas monopolísticas (prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos), abuso de posición de dominio y competencia desleal. Las prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos se refieren a las prácticas monopolísticas absolutas, y el abuso de posición de dominio, a las relativas.

Cuadro II.2
ISTMO CENTROAMERICANO Y MÉXICO: LEYES, ANTEPROYECTOS DE LEYES Y COMISIONES DE COMPETENCIA, 1992-2006

	México	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Guatemala	Nicaragua	Panamá
Aprobación	Diciembre, 1992	Diciembre, 1995	Diciembre, 2004	Febrero, 2006			Febrero de 1996
Revisión de la ley	Junio, 2006	Elaboración de una propuesta de revisión de la ley, 2006					Modificación de la ley, 2006
Nombre	Ley Federal de Competencia Económica	Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor	Ley de Competencia	Ley de Defensa y Promoción de la Competencia	Ley para la Custodia de la Competencia	Ley de la Promoción de la Competencia	Ley 29 del 1º febrero de 1996 sobre Defensa de la Competencia
Inicio de operaciones de la agencia de competencia	Junio, 1993	Agosto, 1995	Enero, 2006	Agosto, 2006			Enero, 1997
Nombre de la entidad a cargo de la competencia	Comisión Federal de Competencia	Comisión para la Promoción de la Competencia	Superintendencia de la Competencia	Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia	Intendencia de Custodia de la Competencia	La Comisión Nicaragüense de Defensa del Consumidor y de la Competencia	Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (antes de 2006, CLICAC)

Fuente: Elaboración propia, con base en información oficial.

En tres de los países estudiados —El Salvador, Honduras y México— se prohíben las concentraciones a partir de un cierto umbral si es que tienen un efecto dañino sobre la competencia y es obligatorio hacer una notificación previa. En los demás países no hay obligación de notificar la fusión con anterioridad pero sí existe la posibilidad de hacerlo voluntariamente, dejando abierta la opción de una revisión posterior por parte de la agencia y de ordenar una desconcentración *ex post* si así se considerara necesario (véase el cuadro II.3).

Las leyes presentan diferencias importantes en relación con las áreas que cada una cubre y las responsabilidades y funciones de las autoridades. La ley de Panamá y el proyecto de ley de Nicaragua, por ejemplo, abarcan numerosas tareas, además de la protección de la competencia. En la ley de Panamá está incluida la protección al consumidor y las prácticas desleales en el comercio internacional, e incluye por tanto la política *antidumping* y las salvaguardias contra las importaciones.¹⁷ Según el proyecto de ley de Nicaragua, la autoridad de competencia debe ocuparse de la competencia en los mercados, de la protección al consumidor, de la propiedad intelectual, de la simplificación de trámites y de la competencia desleal (en el sentido del engaño a los consumidores). En los demás países, las leyes o anteproyectos de ley de competencia se abocan exclusivamente al tema de competencia, excepto en Costa Rica, donde la ley abarca también la protección al consumidor pero existen dos entidades para cumplir con dichas funciones: la Comisión para la Promoción de la Competencia y la Comisión Nacional del Consumidor.

Por otra parte, tanto las leyes aprobadas como los anteproyectos de ley contemplan la aplicación de la ley de competencia en forma generalizada, esto es, a los agentes económicos tanto públicos como privados. Sin embargo, abundan las excepciones. En México, Costa Rica y Panamá las leyes no se aplican a los monopolios creados por ley ni a las actividades protegidas por la Constitución. Sin embargo, en Panamá, con la revisión de la ley en 2006, muchas de las excepciones quedaron eliminadas. Así, ahora quedan bajo escrutinio de la Autoridad de Competencia las empresas que ofrecen servicios de utilidad pública (electricidad, agua y otros). En el anteproyecto de ley de Guatemala y en el proyecto de ley de Nicaragua, así como en la ley de Costa Rica y en la de México, se aceptan los cárteles de exportación, con la condición de que éstos no provoquen una reducción en el valor de las exportaciones y no

¹⁷ Con la reforma de la ley de competencia en Panamá de 2006 se crearon también dos direcciones: una de protección al consumidor y otra para la promoción de la competencia.

Cuadro II.3
UMBRALES PARA EL ANÁLISIS DE CONCENTRACIONES

País	Umbral
Costa Rica	No está establecido.
El Salvador	Art. 33. Las concentraciones que impliquen la combinación de activos totales que excedan a 50.000 salarios mínimos anuales urbanos en la industria o que sus ingresos totales excedan a 60.000 salarios mínimos anuales urbanos en la industria deberán solicitar autorización previamente a la Superintendencia.
Guatemala	Art. 21. Ámbito de aplicación. Toda operación de concentración de empresas, que afecte o pueda afectar al mercado guatemalteco y si conduce al abuso de una posición de dominio, podrá ser remitida por el Ministro de Economía al Consejo Superior de Custodia de la Competencia para su informe: a) Cuando se adquiera o se incremente una cuota igual o superior a 25% del mercado nacional, o de una parte sustancial de éste, o de un determinado producto o servicio. b) Cuando la cifra del volumen de ventas global en Guatemala del conjunto de los partícipes supere en el último ejercicio contable la cantidad de 30 millones de dólares.
Honduras	La Comisión definirá qué concentraciones deben ser verificadas.
México	Art. 20. Las siguientes concentraciones, antes de realizarse, deberán ser notificadas a la Comisión: I. Si la transacción involucra un monto superior a 12 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal. II. Si la transacción implica, la acumulación de 35% o más de los activos o acciones de un agente económico cuyos activos o ventas sean superiores a 12 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal. III. Si en la transacción participan dos o más agentes económicos cuyos activos o volumen anual de ventas, conjunta o separadamente, sumen más de 48 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y dicha transacción implique una acumulación adicional de activos o capital social superior al equivalente a 4.800.000 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
Nicaragua	Como consecuencia de la concentración se adquiera o se incremente una cuota igual o superior a 25% del mercado relevante o cuando los agentes económicos a concentrarse tengan ingresos brutos combinados superiores a un promedio de 200.000 salarios mínimos anuales.
Panamá	La Comisión definirá qué concentraciones deben ser verificadas. Pero la <i>Guía para el Control de Concentraciones Económicas</i> (2001) establece valores críticos para algunos índices de concentración (Herfindhal-Hirschman y Dominancia), que al rebasarse ameritan un escrutinio más profundo de la operación de concentración económica

Fuente: Leyes y proyecto de competencia de los países.

excluyan a otros agentes vinculados a este tipo de actividad económica. En el caso de Costa Rica, la ley de competencia tampoco se aplica a los concesionarios de algún servicio, ya que éstos se rigen por sus contratos de concesión. En Guatemala y Nicaragua los proyectos de ley eximen de su aplicación a los derechos de propiedad intelectual. En México, Honduras, Nicaragua y Panamá la ley de competencia no se aplica a los convenios colectivos de trabajo. La ley de Costa Rica cuenta con el mayor número de excepciones. Las leyes o anteproyectos de ley más recientes de otros países tienden hacia una aplicación más generalizada. Las de El Salvador y Honduras, por ejemplo, casi no hacen excepciones, e incluso la aplicación de la de Honduras se extiende a los sectores económicos regulados por leyes sectoriales especiales. Asimismo, en este país quedan en el ámbito de la ley las agrupaciones profesionales y las empresas radicadas en el extranjero, cuando sus acciones tienen efectos en el mercado nacional. Esta última disposición es única en la región (tampoco la tiene México).

Algunas limitaciones al funcionamiento espontáneo del mercado se derivan de la potestad del gobierno para fijar ciertos precios. En México, por ejemplo, se deja abierta la posibilidad de fijarlos sobre algunos productos necesarios o de consumo básico. En Costa Rica la ley permite regular los precios de los servicios de utilidad pública que proveen las grandes empresas que todavía son propiedad del Estado, y éste también mantiene la facultad de racionar las licencias de importación y exportación para algunos productos, bajo el argumento del interés público, aunque este mecanismo sólo puede utilizarse en forma temporal, y las causas que provocaron su operación deberán revisarse a los seis meses. En el proyecto de ley de Guatemala se estipula que ésta queda sin efectos frente a otras leyes o sus reglamentos con fines tales como ajustar la oferta, promover exportaciones, la existencia de capacidad productiva ociosa o por fines sociales, entre otros.

Definir el mercado relevante es una de las tareas más complicadas para las autoridades de competencia. Cinco de los siete países considerados en el estudio utilizan los mismos criterios con este propósito (en el caso de Panamá se usa el término mercado pertinente). El mercado relevante normalmente se refiere al mercado de producto y al mercado geográfico. El primero incluye el de los bienes que responden a cierta demanda específica y que puede satisfacerse con productos similares, intercambiables y de precio comparable, mientras que el segundo se refiere al área donde estos bienes pueden adquirirse en condiciones favorables (sin que la distancia signifique un alza en el precio por costo de transporte u otros). En materia de sanciones, en México la multa por prácticas monopolísticas absolutas puede llegar a 1,87 millones de dólares y la aplicada a prácticas monopolísticas relativas, a 1,12 millones de

dólares. Las multas más altas en Centroamérica en 2006 correspondían a las de Panamá, con un millón de dólares, siguiéndoles las de El Salvador, donde alcanzaban un máximo de 800.000 dólares, dependiendo de la gravedad de la infracción. Los demás países consideran multas mucho menores en términos absolutos. Las sanciones definidas como porcentajes de las ganancias o del capital llegan a ser más severas, pero prácticamente no se han aplicado. Este tipo de sanciones se considera en Costa Rica y en México, país este último donde en casos de particular gravedad la Comisión puede imponer una multa hasta de 10% de las ventas anuales obtenidas por el infractor durante el ejercicio fiscal anterior o hasta de 10% del valor de sus activos, cualquiera que resulte más alta. En el anteproyecto de ley de Guatemala el límite máximo de la multa es de 100% de las ventas en el ejercicio anterior, en caso extremo.

Existen múltiples dificultades para aplicar las sanciones establecidas por las distintas leyes. En México, las empresas a las que se les acusa de prácticas monopolísticas o abuso de poder de mercado suelen ampararse con mucha facilidad, lo cual pospone durante un largo período la aplicación de la sanción (Avalos, 2006). De la misma manera, en Panamá también ha habido formas de evadir el pago de multas u otras sanciones (sólo 10% de ellas se pagaban), al menos hasta la revisión de la ley en 2006.

Respecto de las sanciones no pecuniarias, en todas las leyes o anteproyectos de ley analizados se considera la posibilidad de que la autoridad de competencia ordene la supresión o corrección de la práctica prohibida, lo que incluye la desconcentración parcial o total de lo que se haya concentrado de manera indebida. Con la excepción de Nicaragua, se cuenta con el recurso de ejercer acción penal cuando los canales administrativos hayan sido agotados o cuando la conducta que se investigue así lo amerite. En este último país sólo se impondrán multas, y éstas se definirán en función de lo que se requiera para el resarcimiento de los daños de las partes afectadas. En El Salvador, pese a que hay sanciones para procedimientos prohibidos, si la empresa coopera en su corrección, éstas pueden eliminarse (recurso de indulgencia). Esta disposición responde a la necesidad de las autoridades de hacer acopio de información —en general muy difícil de obtener— sobre las prácticas anticompetitivas. En la revisión de la ley de competencia en México (junio, 2006) también se introdujo el recurso de indulgencia. De hecho, éste es utilizado ampliamente en Estados Unidos y en muchos otros países.

Un tema de gran importancia es el de la abogacía de la competencia. En los distintos países, la abogacía de la competencia se lleva a cabo de diversas formas. En México, abarca tanto la promoción de la cultura de la competencia como la formulación de opiniones —a

petición del poder ejecutivo federal o por iniciativa propia— sobre leyes y normas nuevas. En México, a partir de la reforma de la ley, estas opiniones se volvieron vinculantes. También en Costa Rica la comisión de competencia emite opiniones sobre nuevas leyes y reglamentos, con el fin de que éstas no entorpezcan, impidan o distorsionen las transacciones en el mercado interno ni el internacional. El proyecto de ley de Nicaragua contiene un apartado sobre cultura de la competencia y se refiere a la simplificación de trámites, a la revisión de actos jurídicos estatales y al tratamiento de ayudas del Estado. Ésta es la única ley del grupo de países analizados en este estudio que confiere textualmente atribuciones a la comisión de competencia para realizar actos de abogacía de la competencia. En las leyes de El Salvador y Honduras y en el anteproyecto de ley de competencia de Guatemala no se menciona este tema.

2. La agencia de competencia

Aun cuando las autoridades de competencia de los países analizados presentan diferencias sustanciales, hay un relativo consenso en el debate internacional respecto del perfil que debe tener una agencia de competencia para garantizar su eficiencia y eficacia. Entre estas características destaca la necesidad de que la entidad goce de autonomía frente al poder ejecutivo; que disponga de fuentes presupuestarias estables, y que los comisionados cumplan requisitos de idoneidad, sean especialistas en las materias de competencia, que sus nombramientos reflejen una amplia aceptación, tengan un período predeterminado de permanencia en el cargo y puedan ser destituidos sólo por razones fundadas y precisadas en la ley. Se ha recomendado, además, que el cambio de la o las autoridades de competencia tenga lugar en forma escalonada, de manera que se asegure la consistencia en las decisiones de la entidad y una visión independiente.

Como se observa en el cuadro II.4, en el caso de Centroamérica y México, las leyes de Costa Rica y México adscriben la autoridad de competencia al ministerio de economía, el cual formula su presupuesto. En El Salvador, Honduras y Panamá la autoridad de competencia elabora su propio presupuesto y lo propone al congreso o al poder ejecutivo vía algún ministerio (usualmente de finanzas).

En los países abordados la mayoría de las leyes o anteproyectos optaron en principio por la figura de la comisión en lugar de una autoridad unipersonal, excepto en El Salvador, donde la autoridad es una superintendencia con una dirección unipersonal. Sin embargo, en Panamá, con la reforma a la Ley 29 en 2006, la CLICAC fue transformada en la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y Defensa de la

Competencia, con dirección unipersonal (administrador) en lugar de la Comisión de tres miembros.¹⁸

La fórmula de la comisión tiene la ventaja de que las decisiones no están sujetas al punto de vista de un individuo, sino que resultan del diálogo entre varios comisionados. También es plausible que una autoridad pluripersonal sea menos vulnerable frente a intentos de captura por parte de los agentes económicos privados. No obstante, la comisión puede tener ciertas desventajas respecto de la dirección unipersonal, como por ejemplo una solución más lenta de los casos.

La forma de designación de los comisionados también contribuye a fijar los grados de autonomía que presenta una entidad. Si en su nombramiento interviene, además del poder ejecutivo, el Congreso, por ejemplo, ello puede fortalecer la autonomía y la legitimidad de la agencia de competencia, ya que la dirección no estará sujeta a su remoción por causa de una decisión arbitraria. En la ley de competencia de Panamá, en el anteproyecto de Guatemala y en el proyecto de ley de Nicaragua, se contempla esta modalidad. En todo caso la autonomía necesariamente debe ir acompañada de un adecuado mecanismo de rendición de cuentas.

Debido al predominio de sistemas políticos presidencialistas, en algunos países se ha preferido mantener la designación de las autoridades de competencia como atribución estrictamente presidencial (México, El Salvador y Costa Rica, pero en este último caso el ministerio de economía propone un grupo de candidatos). En otros países la propuesta del poder ejecutivo o de una comisión para designar a los candidatos debe ser ratificada por el congreso o asamblea legislativa (Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá). Casi en todos los países la designación de la autoridad de competencia es escalonada (cuando hay comisionados) o no coincide con los períodos presidenciales, con el fin de aislarlos de presiones políticas. Finalmente, en algunos países las autoridades pueden ser reelegidas y en otras no (véase de nuevo el cuadro II.4).

¹⁸ La nueva agencia cuenta con dos direcciones: la Dirección Nacional de Libre Competencia y la Dirección Nacional de Protección al Consumidor. El Administrador tiene una estrecha relación con el Consejo Asesor. El Consejo Asesor está conformado por cinco miembros. El Ministro de Comercio e Industrias, quien lo presidirá; el Ministro de Economía y Finanzas; el Ministro de Salud; un representante del consejo consultivo de las asociaciones de consumidores, y un representante de los gremios o asociaciones de empresarios, comerciantes y/o industriales.

Cuadro II.4
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DE LA AUTORIDAD DE COMPETENCIA

Característica/Pais	México	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Guatemala	Nicaragua	Panamá
Nombre de la autoridad competencia	Comisión Federal de Competencia (CFC).	Comisión para la Promoción de la Competencia (CPC).	Superintendencia de la Competencia.	Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia.	Consejo Superior de Custodia de la Competencia (en anteproyecto).	Autoridad de Aplicación de la ley de competencia (proyecto).	Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (2006) (antes CLICAC).
Naturaleza jurídica	Desconcentrado.	Desconcentrado.	Autónoma.	Autónoma.	No se define en el anteproyecto de ley.	Desconcentrado.	Descentralizado.
Presupuesto	Elaborado por el Ministerio de Economía.	Elaborado por el Ministerio de Economía.	Elaborado por el Consejo Directivo de la Superintendencia.	Elabora su presupuesto, lo propone la Secretaría de Finanzas al Congreso.	No se define.	Elabora su presupuesto pero no lo puede solicitar directamente.	Elabora presupuesto y lo somete al Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Comercio e Industrias.
Naturaleza de la dirección de la autoridad	Comisión: cinco integrantes.	Comisión: cinco titulares y cinco suplentes (cuenta con una Unidad Técnica de Apoyo).	Consejo Directivo: formado por un superintendente y dos directores; cuenta con tres directores suplentes).	Comisión: cinco integrantes.	Comisión: Un presidente y seis vocales.	No está definido aún.	Administrador: dos directores y Consejo Asesor de la Autoridad, de cinco integrantes.
Designación de autoridades	Poder Ejecutivo.	Poder Ejecutivo.	Poder Ejecutivo.	Congreso Nacional de la República.	Comisión de Postulación de 25 nombres (Univ. y Poder Ejecutivo). Congreso decide.	Poder Ejecutivo con participación del Congreso.	Poder Ejecutivo; ratificado por la Asamblea Nacional.

(Continúa)

Cuadro II.4 (conclusión)

Característica/País	México	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Guatemala	Nicaragua	Panamá
Dedicación y requisitos	Exclusiva, mexicano; experiencia destacada en cuestiones profesionales de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con el objeto de esta ley.	Parcial de los comisionados.	Exclusiva del superintendente y directores. Deben ser salvadoreños. Debe haber un economista, un abogado y profesionales con especialidades afines). Sin vínculos de parentesco.	Exclusiva.	No se menciona compromiso exclusivo o parcial. Debe incluir juristas, economistas y otros profesionales.	No se ha definido.	Dedicación exclusiva. Deben ser panameños; contar con cinco años de experiencia en la administración pública; no tener parentesco con altos funcionarios del gobierno.
Período	Diez años y designación escalonada.	Cuatro años; no coinciden con los ciclos políticos.	Cinco años. Superintendente y directores podrán ser reelectos en sus cargos.	Siete años y designación escalonada.	Seis años. La Comisión de Postulación puede proponer la reelección de alguno de los vocales.	Seis años en el primer período y su renovación se hará escalonadamente cada tres años.	Siete años y podrá ser reelegido por un período. No coincide con ciclos políticos.
Causales de destitución de comisionados	Por causa grave, debidamente justificada.	Ineficiencia, negligencia reiterada que atrase los procesos, culpabilidad de delito doloso, insistencia a tres sesiones durante un mes calendario o ausencia del país durante más de tres meses sin autorización de la Comisión, incapacidad física o mental.	Incurrir en causal de incompatibilidad en el ejercicio del cargo; incumplimiento grave de las obligaciones y funciones inherentes al cargo; negligencia o impericia en sus actuaciones; conducta que comprometa la seriedad e imparcialidad del ejercicio de la Dirección General de Competencia.	Negligencia manifiesta en el desempeño de las labores. Declaración de reo o incapacidad física o mental.	Condenado por delito doloso; por incapacidad permanente; por cese, determinado por incumplimiento grave de los deberes a su cargo a propuesta de tres cuartas partes del Consejo Superior.	Condena penal por delito doloso; incompatibilidad sobrevenida; en quiebra o en estado de insolvencia manifiesta; condenado por incumplimiento de los deberes a su cargo y por ineptitud plenamente comprobada.	Por incapacidad permanente para cumplir sus funciones; en quiebra o estado de insolvencia manifiesta; condenado por algún delito; negligencia en el desempeño de sus funciones.

Fuente: Leyes y proyectos de ley de competencia de los países centroamericanos y de México.

En algunas legislaciones se establecen normas que buscan asegurar que los comisionados dispongan de conocimientos especializados (véase de nuevo el cuadro II.4). Aunque el tamaño pequeño de la mayoría de los países considerados en este estudio hace difícil, en la actualidad, exigir formación y experiencia en el campo de la competencia económica. Las leyes estipulan que, además de abogados profesionales, participen en las comisiones personas con formación en economía. Éste es el caso de la recién aprobada ley salvadoreña y del proyecto que se analiza de Guatemala. El caso de México es, sin duda, el más avanzado en este rubro, pues la legislación es explícita en torno a que los profesionales deben contar con experiencia en la materia que es objeto de la ley.

La destitución de las autoridades de competencia es muy difícil en todos los países, justamente para evitar que las esferas políticas ejerzan su influencia sobre el órgano de competencia. En México se señala que los comisionados podrán ser removidos sólo por causas debidamente fundadas, y en otros países se da un paso más y se describen las únicas causales de remoción (véase de nuevo el cuadro II.4).

A pesar de los múltiples mecanismos que apuntan a la mayor independencia de la autoridad de competencia, a causa de las limitaciones presupuestales, sus regímenes políticos y otros factores, en los países en desarrollo es un verdadero reto alcanzar una independencia total del organismo y sus integrantes.

Finalmente, vale la pena destacar que las legislaciones de competencia han ido cambiando, o están en vías de hacerlo, en los países pioneros en el ámbito de la política de competencia (Costa Rica, México y Panamá). La revisión responde en gran medida, pero no de manera exclusiva, a las dificultades encontradas en su primera década de aplicación.

La ley de competencia de Panamá fue modificada en febrero de 2006. Esta nueva versión amplía su ámbito a las empresas que proveen servicios de utilidad pública; cambia de manera sustancial la estructura interna de la Comisión, con el fin de hacer más expedita la resolución de los casos, y eleva las multas y facilita su cobro. La nueva ley también protege más a las autoridades de competencia, que antes podían ser objeto de condena judicial durante los juicios relativos a los casos anticompetitivos. Sin embargo, la nueva ley ha creado controversia, pues con la modificación el administrador de la agencia aparentemente pierde cierta autonomía en relación con la que tenían los comisionados en la CLICAC.

Costa Rica, por su parte, en 2006 estaba en proceso de revisar su ley de competencia, pero a mediados de ese año aún no contaba con una propuesta alternativa. Los cambios que se discutían eran: una mejor tipificación de las conductas anticompetitivas; la posible exigencia de

notificación previa de concentraciones, con una fijación adecuada de umbrales; la incorporación del "recurso de clemencia"; eliminación de diversas excepciones, y fortalecimiento de las instituciones vinculadas a la política de competencia, entre otros.

En cuanto a México, la nueva versión de la ley da más poder a la Comisión Federal de Competencia para dividir empresas, incluso del sector de telecomunicaciones, de medios de información o financieras, que cometan prácticas anticompetitivas y no acaten ordenamientos previos. Al mismo tiempo, la nueva ley determina multas mucho más altas, con lo que se espera lograr un efecto disuasivo sobre los potenciales transgresores de la ley de competencia. Además, se introduciría el "recurso de indulgencia", que facilitaría a la CFC reunir las pruebas para determinar las acciones anticompetitivas de las empresas. En esta misma línea, el cobro de las multas —mínimo hasta ahora, aproximadamente de 14% del monto total— se haría por medio del Sistema de Administración Tributaria (SAT), a fin de mejorar su efectividad.

Las agencias de competencia de Costa Rica, Panamá y México son las que más experiencia tienen en la resolución de casos. En el resto de los países éstas son muy nuevas (El Salvador y Honduras) o aún no cuentan con ellas. En Costa Rica, entre 1995 y 2004, la autoridad de competencia resolvió 537 casos, es decir, 89% de los que se presentaron ante la comisión. Entre los casos resueltos en dicho período, hubo 145 consultas, 203 denuncias, 92 investigaciones de oficio, nueve criterios sobre licencias, 37 opiniones, dos fijaciones de precios y dos fusiones. Las multas han ido en aumento, si se considera que las impuestas en 1998 fueron de alrededor de 2.400 dólares, en tanto que en el 2002 alcanzaron una suma superior a los 400.000 dólares. De todas formas, su monto total sigue siendo bastante reducido, y hasta mediados de 2006 nunca se había cobrado una penalidad equivalente a 10% del valor de sus ventas anuales o a 10% del valor de sus activos (véase el capítulo de Sittenfeld en este volumen).

En Panamá, la CLICAC dio seguimiento a 30 casos de prácticas monopolísticas, entre 1998 y 2004. Se dio curso a las investigaciones, ya sea por demandas de empresas privadas o como investigación de oficio.¹⁹ Como se ha mencionado, la autoridad de competencia sólo tiene la facultad de hacer las investigaciones acerca de la existencia de indicios de prácticas anticompetitivas y, si los hay, de interponer una demanda ante los juzgados para que éstos resuelvan. Desde que fue creada la CLICAC, 14 casos fueron resueltos (hasta 2005) sin tener que acudir a los tribunales, ya fuera porque se decidió abordarlo por la vía de la abogacía de la

¹⁹ Hay algunos casos que se investigan en forma confidencial y cuyo número no es posible determinar.

competencia, o porque no se encontraron pruebas para gestionar la demanda. El resto de los expedientes llegaron a los tribunales y, a mediados de 2006, se habían alcanzado fallos en primera y segunda instancia (casos de carnes, harinas y oxígeno médico, entre otros). Es interesante notar que en los juicios iniciados por la CLICAC, concernientes a prácticas monopolísticas absolutas que han concluido, en general los tribunales respaldaron la postura de la CLICAC.

En cuanto a la CFC de México, la mayoría de los 1.450 casos atendidos entre 1993 y 2004 (Avalos, 2006) estaban relacionados con fusiones, lo cual se explica por la obligación de las empresas de notificar dichas operaciones con anticipación. Esto sugiere que, a partir de que se hace forzosa la notificación previa, la agencia de competencia debe destinar considerables recursos para resolver estos casos. También cabe notar que la mayoría de las denuncias por prácticas monopolísticas tratadas en México han sido de tipo vertical (Avalos, 2006), en contraste con las tratadas en Costa Rica, donde principalmente han sido de tipo horizontal, en parte porque ha sido menos difícil comprobar este tipo de práctica.

D. La ley de competencia y el sistema judicial

La experiencia internacional muestra que en varios países en desarrollo han sido dos las principales circunstancias que han dificultado la consolidación de una institucionalidad de la defensa de la competencia eficaz: la creación de entidades de competencia débiles y el establecimiento de vías judiciales deficientes o inoperantes, que neutralizan o vulneran sus decisiones.

La aplicación de la política de competencia obliga al Estado a intervenir en las transacciones entre entes privados (o de éstos con el sector público) a fin de preservar las condiciones competitivas de los mercados. Aunque existen diversas modalidades institucionales, la aplicación de la ley de competencia, incluido el aspecto relativo a las sanciones pecuniarias, en general ha sido o será asumida por un organismo administrativo, ya sea inserto en el Poder Ejecutivo o en la forma de una agencia autónoma. En el Istmo Centroamericano, la excepción es Panamá, país en donde la autoridad de competencia (ANPCDC) no puede aplicar sanciones, sino hasta que el sistema judicial haya emitido una sentencia condenatoria en los tribunales. Los demás países desahogan los casos por la vía administrativa, o lo harán cuando se apruebe la ley. Sin embargo, la capacidad de mantenerse en este canal es factible sólo si las partes que han incurrido en falta acatan dichas sanciones. De lo contrario, la autoridad de competencia debe enfrentar el caso ante las instancias judiciales, tras haberse agotado el recurso

administrativo. En México y en Honduras si a la empresa sancionada discrepa de la sanción que se le ha aplicado, puede apelar o solicitar un amparo ante el sistema judicial.

En algunos países, después de la resolución de la autoridad administrativa, cabe el recurso de reposición, tras el cual entra en acción la instancia de lo contencioso administrativo. Durante el proceso de investigación que realiza la autoridad de competencia ésta requiere información a las empresas y la mayor parte de las leyes, o anteproyectos de ley, le dan facultad para exigirla (algunas incluso dan poder a la autoridad para hacer inspecciones *in situ*). Se espera que la información entregada sea fidedigna, pues de lo contrario la empresa involucrada queda sujeta a multas. No obstante, en algunos de los países el cobro efectivo requiere el concurso del sistema judicial. El Salvador es el país que menores multas impone por este motivo. Y en Panamá, como se señaló, el poder judicial interviene desde el inicio, dando las instrucciones de proveer información. En México, la CFC puede solicitar autorización a la autoridad judicial para requerir información de la empresa y realizar visitas de verificación.

En la medida en que las autoridades de competencia dependen de los tribunales de justicia para ejercer su función, se encuentran con diversos obstáculos para el desahogo adecuado de las demandas. Entre éstos destacan los siguientes: a) generalmente los jueces no están preparados para el tratamiento de problemas de alta complejidad técnica, y b) la existencia de organismos administrativos con alcances jurisdiccionales plantea distintas opciones relativas al carácter de la revisión judicial. En la práctica internacional es posible distinguir al menos tres modalidades: i) la más extendida es quizá la que considera a la autoridad administrativa como una parte, equivalente al sujeto privado, y en que el objeto de la controversia no merece un tratamiento especial. En consecuencia, las causas son presentadas por el organismo administrativo y están sujetas a todas las instancias de las otras causas judiciales; ii) una segunda modalidad reconoce en la autoridad administrativa facultades jurisdiccionales y, a la vez, en su carácter de representante del interés público, una cierta diferencia respecto de la parte privada. En este contexto, la intervención del sistema judicial se reduce a una revisión del debido proceso que ejerce el más alto tribunal, y iii) una tercera modalidad distingue entre las facultades administrativas de los organismos gubernamentales y de las agencias autónomas y las facultades jurisdiccionales de las instancias judiciales, pero reconoce las características especiales de las causas de competencia y, en consecuencia, crea tribunales especializados. El fundamento de esta modalidad es que los jueces pueden especializarse en las materias en cuestión, pudiendo enfrentar las complejidades técnicas involucradas. Al mismo tiempo, se

garantiza una mayor coherencia y consistencia en las decisiones y se cree posible asegurar una mayor celeridad en su tratamiento. Los países considerados en el estudio que cuentan con legislación y autoridad de competencia presentan diversas modalidades. En Costa Rica, El Salvador y Honduras los casos que se llevan ante la autoridad de competencia se dirimen dentro de la propia institución, la cual tiene la facultad de aplicar multas. Contra las resoluciones finales cabe el recurso de reconsideración o de reposición ya mencionado. Es decir, agotada la vía administrativa, las resoluciones finales podrán impugnarse directamente por ilegalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En Panamá, la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (antes CLICAC) tiene la característica de ser un ente investigador que no crea estado, sólo informa si existe una práctica contraria a la competencia y puede optar por concurrir a los tribunales a exponer el caso si considera que hay antecedentes para suponer que hay una práctica anticompetitiva. A este fin responden los Tribunales de Circuito del Ramo Civil,²⁰ los cuales se encargan de resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación o interpretación de la ley en materia de monopolio, protección al consumidor y prácticas de comercio desleal. Estos tribunales debían superar las dificultades de los tribunales ordinarios para tratar temas de alta complejidad técnica, así como asegurar un tratamiento expedito de los casos. Sin embargo, han sido pocas las controversias llevadas ante los tribunales desde su creación, y su resolución ha sido sumamente lenta.²¹

También se creó el Tercer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, encargado en específico de las apelaciones a las resoluciones dictadas por los juzgados de circuito.²² Respecto de los

²⁰ En la década de los setenta, una vez definidas las nuevas leyes de comercio, se discutió en Panamá si éstas deberían ser interpretadas y juzgadas por la jurisdicción administrativa, por los tribunales de justicia tradicionales o por juzgados especializados. Los organismos internacionales y el Órgano Ejecutivo veían con buenos ojos la resolución de estos temas por la vía administrativa, tal como ya estaba sucediendo con los tribunales de arbitraje comercial en la Cámara de Comercio. Pero en 1978 un fallo de la Corte Suprema respecto de contratos de exclusividad comercial había determinado que los temas de comercio debían ser considerados por los tribunales ordinarios y no podían resolverse por la vía administrativa. La promulgación de la Ley de Propiedad Industrial, sumada a la de Competencia, justificó, por su volumen de negocios, la creación de los Tribunales Especializados de Comercio (Fernández, 2005).

²¹ En parte, esta situación puede explicarse por el hecho de que en el período 1998-2002 estos tribunales enfrentaron 2.511 casos, de los cuales 93% correspondió a juicios sobre derechos de propiedad intelectual (Fernández, 2005).

²² Panamá también cuenta con tribunales municipales que se ocupan únicamente de los asuntos que no excedan montos de 3.000 balboas de parte del consumidor. En las provincias y distritos donde no existe esta figura jurídica, los procesos de libre

procesos propiamente dichos, la autoridad interpone una demanda, ya sea por denuncia de terceras partes o *ex officio* en un proceso oral y sumario. Esta demanda llega al juzgado de comercio respectivo, el cual fija la audiencia preliminar. Luego se establece la audiencia de fondo para la práctica de pruebas orales, en las que se expone información de cualquiera de las partes. Una vez que el juez falla, es posible apelar ante el Tercer Tribunal Superior. En caso de indemnizaciones superiores a 750.000 balboas, los afectados pueden recurrir a casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, pero para indemnizaciones inferiores no hay apelación posible (Fernández, 2005).

En el caso de México, la ley federal de competencia contempla un recurso de reconsideración ante la propia Comisión (artículo 39); éste suspende la ejecución de la resolución mientras la Comisión decide sobre la solicitud (en 60 días). Es una primera etapa en que puede dilatarse la acción de la Comisión. Una segunda se presenta al cobrarse las multas. La ley de competencia establece multas que parecen lo suficientemente importantes para disuadir o castigar a quienes despliegan conductas anticompetitivas, pero las sanciones pecuniarias han resultado incobrables en la práctica, debido a la multiplicidad de mecanismos de defensa disponibles para las empresas. El principal problema deriva de la utilización del recurso de amparo, diseñado en su origen para proteger las garantías individuales, como mecanismo de resolución de controversias en materia de derecho administrativo. Hasta abril de 2004, es decir, durante los primeros 10 años de operación de la Comisión Federal de Competencia, se resolvieron 6.666 asuntos, sobre los cuales se presentaron 635 juicios de amparo y 90 juicios de nulidad fiscal. De éstos, a esa fecha se habían concluido 375 juicios de amparo, y 260 permanecían en trámite: 35% de los amparos se resolvieron en un plazo de hasta un año; 41,5% en menos de dos años y el 23,5% restante entre tres y cinco años. De la suma total de amparos presentados, 284 se formularon contra actos intraprocesales cuyo fin era la protección de la empresa frente a solicitudes de información, o bien ante el oficio de presunta responsabilidad, entre otros (Sánchez Ugarte, 2004).²³

El recurso de amparo presenta varios problemas al ser aplicado a empresas. No parece razonable que una figura jurídica de excepción orientada a proteger la vida e integridad de las personas se utilice en juicios de naturaleza comercial, más aún cuando a menudo la parte acusada, al menos según la Comisión, está cometiendo ilícitos que afectan

competencia y asuntos del consumidor son atendidos por los juzgados de circuito y municipales de conocimiento civil o mixto.

²³ Será la Secretaría de Hacienda la que cobrará las multas a partir de la revisión de la ley de competencia, lo que puede mejorar algo la capacidad de fiscalización de la ley.

gravemente a empresas de menor tamaño. Por el contrario, el juicio de amparo no considera de manera explícita la protección del interés público. Un segundo problema deriva de que, por la naturaleza del recurso, el juicio se concentra en la protección de garantías, sin atender a la resolución de la controversia como tal. A esto se suma una serie de complicaciones adicionales: la posibilidad de que el recurso sea planteado por todas las subsidiarias de la empresa recurrente; que dichos procedimientos, al no existir obligación de acumular los procesos, puedan tramitarse ante diferentes jueces y tribunales y se generen sentencias diferentes y hasta contradictorias, y que no hay plazos fijos para que los tribunales emitan sus resoluciones (Sánchez Ugarte, 2004).

¿Cómo enfrentar estas situaciones que afectan de manera tan seria la posibilidad de una defensa efectiva de la competencia? Para el caso mexicano se requerirían medidas adicionales a las ya incorporadas en la revisión de la ley para acotar el uso del recurso. Entre ellas destacan: la obligación de acumular expedientes relacionados con el mismo asunto; la introducción de mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión;²⁴ que la sentencia en el juicio de amparo tome en cuenta todos los agravios y los aspectos de forma y fondo; el establecimiento de plazos más estrictos, y que la sentencia sea aplicable a todos los agentes económicos.

En los debates que tuvieron lugar en el contexto de la elaboración y tramitación de la ley de competencia de Honduras, en una de las versiones de los proyectos se proponía que, agotada la vía administrativa, se recurriera a los tribunales, a condición de que la parte acusada hubiera pagado las multas correspondientes. La lógica de esta propuesta era contrarrestar acciones tendientes a dilatar los procesos, y con ello restar toda efectividad a la ley. No obstante, en la última versión del proyecto finalmente aprobada, este elemento no aparece.

Una experiencia que resulta ilustrativa es la chilena. Sobre la base de la experiencia acumulada por el sistema tradicional de las comisiones antimonopolísticas,²⁵ se creó el Tribunal de Defensa de la Libre

²⁴ Sobre este aspecto se ha propuesto la idea de que la suspensión no proceda cuando la práctica monopolística afecte de manera sustantiva el interés público, y que en el caso de denuncias sólo proceda si la quejosa garantiza los daños causados al denunciante mediante fianza o garantía suficiente (Sánchez Ugarte, 2004).

²⁵ Hasta la reforma de noviembre del 2003, el sistema antimonopolístico chileno estaba constituido por la Fiscalía Nacional Económica, organismo administrativo, y las comisiones preventivas y resolutorias. El sistema reconocía la necesidad de contar con personal especializado (en tal sentido, no estaba conformado por jueces sino que incluía profesionales del área económica junto con funcionarios del Estado); pero, al mismo tiempo, al estar la Comisión Resolutiva presidida por un magistrado de la Corte Suprema, sus resoluciones quedaban sujetas sólo a la revisión del Tribunal Superior de

Competencia como órgano jurisdiccional especial e independiente, cuya función es prevenir, corregir y sancionar las acciones que atenten contra la libre competencia. La Corte Suprema estará a cargo de la superintendencia directiva, correccional y económica de dicho tribunal. De esta forma, el Tribunal garantiza la existencia de personal capacitado para abordar los difíciles problemas técnicos de la legislación de competencia, al tiempo que asegura una consistencia en los dictámenes y un juicio expedito, ya que sus resoluciones sólo son recurribles ante la Corte Suprema. En efecto, ante sentencias definitivas se puede interponer el recurso de reclamación, únicamente respecto de las medidas contempladas en el artículo 17 K,²⁶ pudiendo ser gestionado por el Fiscal Nacional Económico o por cualquiera de las partes dentro de un plazo de 10 días hábiles contados a partir de la notificación. Para lograr un tratamiento expedito, la ley dispone que el recurso se conozca con preferencia a otros asuntos. Por otra parte, para acabar con la conducta anticompetitiva, la ley marca que la interposición del recurso no suspenderá el cumplimiento del fallo, salvo en lo que se refiere al pago de multas.²⁷ Sin embargo, a petición de parte y mediante resolución fundada, la sala que conozca del recurso podrá suspender los efectos de la sentencia, total o parcialmente.

E. Distorsiones en los mercados y casos dirimidos por las agencias de competencia

En esta sección se tiene el propósito de ilustrar por medio de algunos ejemplos las distorsiones que se presentan en los mercados en Centroamérica y México. Los estudios nacionales realizados dentro del

la República, asegurando un despacho ágil de los casos. El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia reemplazó recientemente a las dos comisiones indicadas.

²⁶ Las medidas incluidas en el artículo son las siguientes: "Modificar o poner término a los actos, contratos, convenios, sistemas o acuerdos que sean contrarios a las disposiciones de la presente ley; b) ordenar la modificación o disolución de las sociedades, corporaciones y demás personas jurídicas de derecho privado que hubieren intervenido en los actos, contratos, convenios, sistemas o acuerdos a que se refiere la letra anterior; c) aplicar multas a beneficio fiscal hasta por una suma equivalente a 20.000 unidades tributarias anuales. Las multas podrán ser impuestas a la persona jurídica correspondiente, a sus directores, administradores y a toda persona que haya intervenido en la realización del acto respectivo. En el caso del pago de las multas aplicadas a personas jurídicas, responderán solidariamente sus directores, administradores y aquellas personas que se hayan beneficiado del acto respectivo, siempre que hubieren participado en la realización del mismo" (Ley N° 19.911, creada por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, 8 de octubre de 2003, Santiago de Chile).

²⁷ Para interponer el recurso de reclamación, en caso de que se hubiere impuesto una multa, la parte sancionada deberá consignar una suma de dinero equivalente a 10% de la multa decretada.

proyecto "Reforzando la Competencia en el Istmo Centroamericano", desarrollado por el Centro de Investigación de Desarrollo Internacional (IDRC, por sus siglas en inglés) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),²⁸ revelan que en ciertos mercados de todas o varias de las naciones de la región se repiten prácticas anticompetitivas muy similares. Algunas de estas prácticas son parte de estrategias empresariales regionales o bien internacionales, y otras son de carácter exclusivamente nacional.

Sin considerar el sector de telecomunicaciones y banca, temas desarrollados en los siguientes dos capítulos de este libro, destacan como sectores particularmente sujetos a comportamientos anticompetitivos los de cemento, arroz, harinas, cerveza y otras bebidas alcohólicas, transporte aéreo, industria avícola, matanza y carne bovina, aunque algunos de éstos han tenido una evolución positiva reciente.²⁹ A continuación se abordan algunas distorsiones de mercado y prácticas anticompetitivas de tres mercados: el de la harina, donde las distorsiones son de dimensión nacional; el abuso de poder de mercado de líneas aéreas en el ámbito regional, y las prácticas anticompetitivas en el mercado de bebidas gaseosas, en el que intervienen empresas globales.

1. El mercado de la harina de trigo

El mercado de la harina se presenta como uno de fuerte preocupación para los gobiernos por su impacto social transversal en las economías (representa 7% de la canasta básica de consumo en Panamá) (Fernández, 2005).

El sector de la harina ha sido analizado para El Salvador (Molina, 2007) Nicaragua (Ansorena, 2007a) y Panamá (Fernández, 2005), pero el problema también existe en países como Costa Rica y es probable que en el resto de la región. En la primera mitad de la década de 2000, la colusión de las harineras se volvió más evidente y grave, ya que el precio del trigo tendió a elevarse en los mercados internacionales, y afectó incluso el precio de la harina y el pan en el ámbito nacional. En Nicaragua, por ejemplo, entre 2001 y 2004 el precio de la harina se elevó 55% (de hecho, hubo una "crisis" del pan en 2001 en este país).

²⁸ Para mayor información sobre el proyecto, consúltese [en línea] www.eclac.cl/mexico/competencia/index.htm. Los documentos que contienen los estudios de caso citados en esta sección son Molina (2007); Sittenfeld (2006 y 2007); Romero y González (2006); Tabora (2007a); Fernández (2005), y Ansorena (2007a).

²⁹ Para un estudio sobre las condiciones de competencia de los sectores del azúcar, cemento y fertilizantes, véase Schatan y Avalos (2003).

Por lo general, en el mercado de la harina se cuenta con una estructura de mercado monopolística u oligopólica, que con frecuencia tiene además el control de las importaciones de harina y la distribución de este producto (con distorsiones como la segmentación de mercados). Hay países que dependen incluso de la importación del trigo para fabricar la harina.

En El Salvador la industria harinera es un duopolio: Molinos de El Salvador (Molsa) y Harinas de El Salvador (Harisa), empresas que controlan las tres fases mencionadas. En Nicaragua hay sólo tres molinos, y actúan con estrechos vínculos con las dos empresas importadoras de harina, Proharina y Fhacasa.

En Panamá, el problema de las harineras se convirtió en uno de los primeros casos de investigación y demanda por parte de la autoridad de competencia (CLICAC) a mediados de los años noventa. Esta entidad puso una demanda ante los tribunales contra cuatro empresas en ese país, por establecer acuerdos sobre precios de la harina de trigo y mantenimiento de porcentajes de participación en el mercado pertinente (venta de harina de trigo), por lo cual intercambiaron información al respecto, durante el período comprendido entre noviembre de 1996 y septiembre de 1997. El caso fue resuelto a favor de la CLICAC.³⁰

Algunos países imponen barreras de entrada a las importaciones de harina, por medio de un reglamento específico que deben cumplir o con normas especiales. Éste es el caso de la Resolución 94-2002, aprobada por el Consejo de Ministros de la Integración Económica (Comieco), en octubre de 2002, para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y que aceptaba la norma técnica de harina de trigo fortificada (decreto N° 30809, publicado en la Gaceta N° 216, del 8 de noviembre de 2002). Así, se contrarrestaban hasta cierto punto los efectos de la liberalización del comercio de la harina de trigo decretada por el Comité Ejecutivo de Integración Económica (CEIE) en octubre de ese mismo año. De todas formas, esta última medida significó un avance en la liberación comercial regional de este producto, lo que se reflejó en el aumento del comercio centroamericano de este bien. Nicaragua, país que más protegía la industria de la harina, con un arancel de 35% hasta 2004, fue uno de los más favorecidos por este acuerdo. Sin embargo, hay cierta diferenciación del producto, pues si bien la harina importada es más barata que la nacional en dicho país, es también de una calidad inferior, de forma que

³⁰ La sentencia determinó que el 8 de marzo de 1994 las empresas harineras habían firmado un acuerdo para establecer los precios de la harina y repartirse el mercado estimado entonces en 120.000 quintales al mes. Los demandados presentaron un recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia, el cual fue rechazado por improcedente; posteriormente han presentado un recurso de hecho, que hacia mediados de 2006 esperaba un pronunciamiento por ese órgano de administración de justicia (Fernández, 2005).

se ha segmentado el mercado. En último término, no se percibió una baja significativa de precios en todos los países (Molina, 2007).

Como los mayores consumidores de harina son las panaderías, y el precio relativamente alto del producto encarece este alimento de consumo básico en la región, algunos gobiernos han liberado de aranceles su importación de terceros países, como México. Con ello han podido contar con harina a precios competitivos. El Mifid de Nicaragua, por su parte, accedió a liberalizar las importaciones de harina hechas por panaderos e incluso les abrió una línea de crédito preferencial para ese efecto. Sin embargo, tanto en El Salvador como en Nicaragua, para los panaderos es difícil importar directamente sus insumos, por su pequeño tamaño y por la falta de acercamiento a esas fuentes de aprovisionamiento externo. Por tanto, en su gran mayoría siguen comprando la harina en el mercado nacional a precios de monopolio. Un signo alentador es que, en Nicaragua, en julio de 2006, una nueva asociación de panaderos en Nicaragua hizo su primera importación directa de harina.

2. El mercado de transporte aéreo en Centroamérica³¹

Se ha registrado poca competencia en el mercado de pasajeros en el transporte aéreo intracentroamericano, a raíz de la gran concentración que ha protagonizado la línea aérea Taca (Transportes Aéreos Centroamericanos) desde principios de los años ochenta. Dicha compañía, de capital salvadoreño, conformó el Grupo Taca, una alianza comercial en la cual participan varias líneas centroamericanas: Líneas Aéreas Costarricenses, S. A. (LACSA), Taca International Airlines, S. A., Taca de Honduras, S. A. de C. V., Aviateca, S. A. y Nicaragüense de Aviación, S. A. (Nica). Es decir, prácticamente todas las líneas nacionales forman parte de este conglomerado, excepto Copa (Compañía Panameña de Aviación).

A mediados de 2006, Taca volaba a 19 ciudades en Centroamérica y Estados Unidos por medio de su *hub* de operaciones en San Salvador. La principal ruta de Taca es Norteamérica-Centroamérica, aunque con márgenes de ganancia particularmente altos en los vuelos intrarregionales. Fuera de esta ruta, la competencia es mayor y no puede poner en práctica la misma estrategia.

El espacio aéreo centroamericano está protegido mediante un acuerdo intrarregional de cielos abiertos, del cual están excluidas las compañías extrarregionales. Como consecuencia de ello, líneas aéreas estadounidenses o sudamericanas no pueden hacer cabotaje dentro del área. Es decir, una línea aérea diferente a Taca no tiene autorizado recoger

³¹ Este apartado se basa en parte en el documento de Molina (2007).

pasajeros en un país centroamericano y llevarlo a otro destino dentro de la región. En contraste, el mercado Norteamérica-Centroamérica es altamente competido.

A partir de 1998, el mercado regional se volvió algo más competido debido a que algunos países de Centroamérica firmaron un acuerdo de cielos abiertos con los Estados Unidos, y así entraron más competidores. Sin embargo, persiste una conducta monopolística por parte del Grupo Taca. Por ejemplo, la compañía aérea panameña Copa solicitó con éxito, en diciembre de 2004, un permiso para realizar nuevos vuelos desde los países centroamericanos con destino a Sudamérica, Panamá y El Caribe. Sin embargo, Taca ha interpuesto varios recursos legales en contra de la autorización para que Copa opere la segunda frecuencia diaria, y se le ha negado; en consecuencia, la posibilidad de aterrizar en El Salvador en varias ocasiones.³² Esta conducta anticompetitiva ha tenido efectos adversos en toda la región, tanto para consumidores de estos servicios como para las empresas.

3. El mercado de bebidas gaseosas

En este mercado se presentan a menudo prácticas anticompetitivas que han sido denunciadas en Costa Rica y México ante las comisiones de competencia. Se trata de prácticas que algunas empresas multinacionales, principalmente la compañía Coca Cola, ejercen en muchos países donde tienen presencia, incluso en países de la Unión Europea.³³ Esta conducta se da en grandes y pequeños negocios, o incluso en estadios y parques de diversiones, entre otros, y consiste en exigir a los vendedores de refrescos un compromiso de exclusividad en la venta de bebidas gaseosas con Coca Cola, en este caso. Esta barrera implica también vender el producto a precios más altos que los refrescos sustitutos, como sucedió con Big Cola, que comenzó a competir con Coca Cola en México.

Para proveer sus bebidas carbonatadas al comercio detallista, Coca Cola frecuentemente exige exclusividad. Ésta puede ser requerida de manera directa o indirecta. Por ejemplo, Coca Cola puede proporcionar al local en forma gratuita un pequeño refrigerador con el compromiso de que éste sólo contenga productos de esta empresa, de forma que si en el local no cabe otro aparato de refrigeración, ese solo hecho garantice que ahí no podrán venderse otros refrescos fríos. Y vale precisar a este respecto que las tiendas familiares y de abarrotes que enfrentan estas prácticas monopolísticas concentran 75% de las ventas de la empresa Coca Cola en México, mientras que los restaurantes, escuelas, clubes,

³² [en línea] skyscrapercity.com/archive/index.php/t-295767.html.

³³ Ibídem.

hoteles y lugares de entretenimiento representan 24% de las ventas, y los supermercados sólo 1%.³⁴

El consumo de estas bebidas en México es enorme. A finales de los años noventa, Coca Cola Company obtenía 10% del total de sus ganancias mundiales de México, y en 2004 colocó allí 11% de los 19.800 millones de cajas de refrescos que la empresa vendió. La compañía suele entrar además a otros mercados afines y desplazar a las de origen nacional con base en grandes inversiones en publicidad. Ésta es la situación de las empresas de jugos y néctares en México. La Coca Cola disputará con su marca Minute Maid el mercado que controlan Jumex, Jugos del Valle y la cooperativa Pascual Boing.³⁵ Se requerirá dedicar especial atención para que las prácticas ejercidas en el mercado de bebidas gaseosas no se repitan en el de jugos y néctares de todo el mundo.³⁶

Tanto en Costa Rica como en México, las prácticas monopolísticas de exclusividad en la venta de productos fueron denunciadas en 2001 ante la agencia de competencia en Costa Rica,³⁷ y entre 2000 y 2003 la CFC de México recibió varias denuncias. En ambos casos se aplicaron fuertes multas a la compañía demandada.

F. Conclusiones

Los instrumentos de promoción de la competencia en los mercados no estuvieron disponibles en los países centroamericanos en el momento en que se llevó a cabo gran parte de las desregulaciones económicas y de las privatizaciones de las grandes empresas públicas, que en muchos casos comenzaron a operar como monopolios privados. Esta situación ha planteado un reto muy grande para las agencias de competencia una vez instituidas (en cinco de los siete países estudiados hasta 2006, incluido México), considerando las distorsiones de mercado acumuladas desde las reformas económicas, en especial para las economías pequeñas. Los países que aún deben crear el marco legal e institucional de competencia tendrán estos problemas quizá agravados, pero también podrán aprender de los errores e inspirarse en los aciertos de sus vecinos.

³⁴ [en línea] www.rel-uita.org/companias/coca-cola/cosecha-para-femsa.htm.

³⁵ [en línea] www.crain.com.mx/Snews/news_display.php?story_id=633.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ La denuncia en Costa Rica fue contra la Coca Cola y Embotelladora Panamco Tica S. A. por considerar que estas empresas realizaron prácticas monopolísticas relativas. En junio de 2001, la empresa Embotelladora Centroamericana S. A. presentó una denuncia en contra de Embotelladora Panamco Tica S. A. por las mismas razones. Esta última empresa, una de las más grandes de América Latina, suele imponer precios a los comerciantes que venden los productos que ellos distribuyen (Sittenfeld, 2007).

En la actualidad, el tema de la competencia está en las agendas gubernamentales de la mayoría de los países del Istmo Centroamericano. La política de competencia en los últimos años ha adquirido gran dinamismo en la región, y en el lapso de dos años (2004-2006) no sólo se promulgaron dos nuevas leyes (en El Salvador y Honduras), sino que los pioneros en materia de política de competencia (Costa Rica, Panamá y México) han reformado sus leyes, o están en vías de hacerlo. Los cambios van en la dirección de ampliar la cobertura de la aplicabilidad de la ley de competencia y reducir las excepciones, incorporar el "recurso de clemencia" para tener mayores canales de acceso a la información sobre prácticas monopolísticas, y aumentar las multas de manera que sean más disuasivas para los potenciales trasgresores. Además de modificar las leyes, hay esfuerzos por parte de estos países para mejorar la capacitación de los jueces y buscar un mayor acercamiento y colaboración entre la agencia de competencia y el sistema judicial. De hecho, los países que han promulgado recientemente sus leyes —El Salvador y Honduras— han incorporado ya algunas de estas mejoras.

Después de por lo menos 10 años de experiencia en materia de política de competencia en tres de los países estudiados, se observa que el modelo de ley —inspirado en el de Estados Unidos, donde el sistema judicial tiene un papel muy importante en la resolución de demandas— no parece ser el más adecuado para países como los centroamericanos, donde se carece del *expertise* judicial en los temas de competencia. Ésta es la situación de Panamá, donde incluso se crearon juzgados especiales para tratar este tipo de casos que operan en forma sumamente lenta y no siempre satisfactoria. Un sistema a la europea, en que las demandas puedan desahogarse por la vía administrativa, quizá resulte más conveniente por su eficacia. Asimismo, para hacer efectiva la ley de competencia, es necesario eliminar la gran cantidad de instrumentos que permiten a los responsables de prácticas anticompetitivas esquivar o retrasar el pago de las multas por la vía judicial.

El problema de la falta de cultura de la competencia es central en los países centroamericanos y es indispensable hacer un mayor esfuerzo en este sentido. Pero una aplicación eficaz de la ley de competencia a prácticas anticompetitivas también es una forma de legitimar y promover el conocimiento y el respeto por el marco institucional que garantiza el buen funcionamiento de los mercados.

La relación entre regulación y competencia es fundamental en este tipo de economías, ya que pueden complementarse, de manera que los bienes y servicios —en especial los de utilidad pública, ámbitos en que dominan las grandes empresas— puedan ofrecerse en términos técnicamente apropiados.

En economías pequeñas la agencia de competencia tiene un especial reto en lo que a las concentraciones se refiere, ya que éstas pueden ser necesarias para alcanzar innovaciones tecnológicas importantes y eficiencia dinámica. Distinguir este fin del de ampliar márgenes de ganancias mediante prácticas monopolísticas es todo un desafío para los países en estudio. En este sentido, las agencias de competencia de México, por una parte, y Costa Rica y Panamá, por la otra, presentan muchas diferencias en su capacidad para abordar este tema. En el primer país la mayoría de los casos tratados se vinculan con fusiones y adquisiciones —que deben notificarse previamente—, mientras que en los otros dos —donde la notificación es voluntaria— los esfuerzos de la agencia están dirigidos por lo general a otro tipo de prácticas (monopolísticas horizontales). El Salvador es la primera EPED de Centroamérica que ha requerido la notificación previa de fusiones y será un verdadero logro poder llevar a cabo todas sus tareas, considerando los escasos recursos de los que dispone.

Como hemos visto, si bien la política de competencia ha avanzado considerablemente en años recientes en los países estudiados, esto ha ocurrido en un contexto en que las políticas de competencia en el ámbito internacional también lo han hecho, lo cual plantea nuevos retos. Se advierte, por ejemplo, que tiende a haber una preferencia por aplicar la "regla de la razón", en lugar de prohibir algunas prácticas *per se*, aun cuando las conductas sean de carácter horizontal. Aunque sin duda esta forma de tratar los casos es más reflexiva y la resolución probablemente más justa, al mismo tiempo plantea la necesidad de mayores recursos para las EPED. Asimismo, es necesario visualizar el cambio que ha sufrido la inserción de los países estudiados dentro del mercado mundial. Todos han estrechado lazos comerciales entre sí o con terceros países por medio de tratados de libre comercio (TLC) y ello puede dar lugar a que grandes empresas multinacionales aprovechen para ejercer su poder de mercado en ellos, o a que se presenten otros tipos de distorsiones (son evidentes, por otra parte, las mejoras en la competencia en algunos mercados producto de estos acuerdos). De ahí que muchos TLC incorporen cláusulas de competencia.

En este marco, la cooperación regional e internacional en materia de competencia es crucial dentro del Istmo Centroamericano, y entre éste y las naciones que tienen fuertes lazos económicos, como Estados Unidos y México. La posibilidad de compartir información y coordinar acciones para evitar prácticas anticompetitivas que afectan simultáneamente a varios mercados de la región (industrias cementeras y de bebidas gaseosas, líneas aéreas, bancos, entre otros) sería de gran ayuda. Esto adquiere aún más relevancia si se considera la escasez de recursos ya mencionada en todas las entidades de competencia. También sería de

gran utilidad armonizar las reglas de competencia en la región y tener criterios semejantes de confidencialidad de información y de transparencia, así como de seguimiento a prácticas monopolísticas transfronterizas. Hay una semilla para realizar este esfuerzo en el Protocolo de Guatemala del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1993), donde se encuentra la siguiente disposición: "En el sector comercio, los Estados Parte convienen en adoptar disposiciones comunes para evitar las actividades monopólicas y promover la libre competencia en los países de la región".

Capítulo III

Modelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México

Eugenio Rivera Urrutia

Introducción

Las telecomunicaciones en Centroamérica y México han sufrido transformaciones sin precedentes. La cobertura alcanzada en telefonía fija y, sobre todo en telefonía móvil, resultaba inimaginable pocos años atrás. No obstante esta tendencia general, los países de la región muestran diversas trayectorias en sus procesos de privatización y liberalización de las telecomunicaciones, que han derivado en niveles diferenciados de competencia y desempeño de la industria.

El presente capítulo tiene como objetivo central analizar, con base en los estudios nacionales del proyecto sobre competencia y regulación en las telecomunicaciones de IDRC y CEPAL, la forma en que las diversas modalidades de privatización y liberalización de esta industria o, *contrario sensu*, la preservación de la empresa pública, incidieron en la intensidad de la competencia en la industria, en el ritmo de crecimiento de la cobertura y en la calidad y precio de los servicios.

Con este propósito se estudian, en primer lugar, estas modalidades de privatización y liberalización de las telecomunicaciones o su rechazo, buscando identificar las causas que indujeron a la aplicación de los distintos modelos. Tres trayectorias son posibles de reconstruir en la región. La primera, correspondiente al caso de Costa Rica, en que la ciudadanía rechazó la privatización y optó por mantener al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) como empresa pública a cargo también de las telecomunicaciones; el caso de Honduras presenta importantes similitudes con esta trayectoria. La segunda, referida a los casos de México, Nicaragua y Panamá, donde se prefirió acompañar la privatización con la concesión de un período de exclusividad para consolidar a la empresa, como paso previo a la liberalización. La tercera, identificable con los procesos de El Salvador y Guatemala, caracterizada por la simultaneidad de la privatización y la liberalización de la industria e incluso, en el último caso mencionado, por la privatización de la gestión del espectro radioeléctrico.

Dentro de las grandes vertientes indicadas, la modalidad de privatización —esto es, si la empresa pública monopolística se privatizó como un monopolio vertical y horizontalmente integrado o si por el contrario se tomaron medidas para su desestructuración o al menos algunas providencias que limitaran su posición dominante luego de la privatización— es considerada por la literatura como un elemento importante para el desempeño del sector.¹ El presente trabajo aborda este aspecto. Estas trayectorias son el resultado de constelaciones y coaliciones políticas particulares, así como de desempeños históricos diversos de la empresa pública. Fuerte incidencia tuvo también el contexto internacional de los distintos procesos. Tan es así, que la reforma mexicana sólo se puede entender en el marco de la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y que la suerte definitiva del ICE de Costa Rica estará probablemente determinada por la aprobación o no del DR-CAFTA.

Junto con las modalidades de privatización y liberalización, el desempeño de la industria está asociado a la existencia de un marco legal favorable a la competencia y a la existencia de condiciones efectivas para su aplicación. Este último aspecto remite a la capacidad institucional, tanto del regulador sectorial como de la agencia de competencia, para ejercer adecuadamente las tareas reguladoras, de supervisión y de coordinación. Remite también a las formas en que opera la institucionalidad global y en particular la administración de justicia. La agencia reguladora y la de promoción de competencia, además de asumir tareas propias del poder ejecutivo, como la administración del espectro

¹ Sobre este tema, véase Rivera (2006).

radioeléctrico, la participación en la formulación de la política de telecomunicaciones y la de competencia, funcionan también como entidades administrativas auxiliares de la administración de justicia.² Paradójicamente, el poder judicial se constituye a veces en un obstáculo determinante en la aplicación de dichas políticas, y afecta así la competencia y la eficiencia de los mercados.

En este contexto, en la primera sección se comparan los diferentes procesos de privatización y liberalización buscando identificar sus principales condicionantes. En la segunda sección se analizan los principales rasgos del marco jurídico, las instituciones reguladoras y de promoción de la competencia, y el clima general de negocios desde el punto de vista de la promoción efectiva de un ambiente competitivo. En la siguiente sección se estudian los procesos de apertura a la competencia, momento crucial para evaluar la consistencia del marco regulatorio y su aplicación. En la sección D la atención se dirige a las características de la organización industrial del sector, así como al desempeño y desarrollo de la competencia en los distintos segmentos de la industria. En la sección E se examina la evolución de las tarifas en los países de la región. En la sección F se identifican las tendencias que caracterizarán el desarrollo futuro de las telecomunicaciones en la región y se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de política.

A. Privatización y liberalización de las telecomunicaciones en Centroamérica y México: la diversidad de las experiencias

Con excepción de Costa Rica, los siete países que contempla el presente estudio han impulsado modalidades de privatización y desregulación de las telecomunicaciones, aunque éstas han sido variadas.

1. El caso de Costa Rica

Costa Rica tiene una larga trayectoria de apertura comercial y de establecimiento de acuerdos de libre comercio. Recientemente participó en las negociaciones que llevaron a la firma del DR-CAFTA, si bien la Asamblea Legislativa no lo ha ratificado. Pese a que una mayoría de las fuerzas políticas expresaron su apoyo a dicho acuerdo, el rechazo ciudadano indujo al presidente de la república a postergar la búsqueda de

² Agradezco a Gustavo Paredes, comisionado de la CLICAC, habernos llamado la atención respecto de esta relación.

su ratificación por dicha Asamblea.³ Causa principal de esta oposición son los compromisos asumidos por Costa Rica en materia de telecomunicaciones en el Anexo I del Tratado.

En el DR-CAFTA, Costa Rica se obliga a impulsar la apertura de los servicios de telecomunicaciones de manera gradual y selectiva, en estricta conformidad con los objetivos sociales de universalidad y solidaridad en el suministro de los servicios. Con este propósito, Costa Rica se comprometió a promulgar, a más tardar el 31 de diciembre del 2004, un marco jurídico que impulsara el fortalecimiento y modernización del ICE.⁴ Del mismo modo, en virtud del Tratado, se permitirá a los proveedores de servicios de los otros signatarios suministrar servicios de telecomunicaciones, en términos y condiciones no menos favorables que aquellas otorgadas de conformidad con su legislación vigente al 27 de enero del 2003. También autorizará a los proveedores de servicios de telecomunicaciones de las otras partes, y sobre una base no discriminatoria, a competir para proveer directamente al cliente, a través de la tecnología de su preferencia, los siguientes servicios de telecomunicaciones en su territorio: i) servicios de redes privadas, a más tardar el 1 de enero de 2006; ii) servicios de Internet, a más tardar el 1 de enero de 2006, y iii) servicios inalámbricos móviles, a más tardar el 1 de enero de 2007. Finalmente, el país se comprometió a aplicar el nuevo marco regulatorio de los servicios de telecomunicaciones, a partir del 1 de enero de 2006, conforme a las siguientes disposiciones: servicio universal, independencia de la autoridad reguladora, transparencia, asignación y utilización de recursos escasos, interconexión regulada, acceso a y uso de redes de suministro de servicios de información, competencia, sistemas de cables submarinos y flexibilidad en las opciones tecnológicas.

Las negociaciones en torno al Tratado estuvieron acompañadas por un fuerte debate público y movilizaciones populares en contra. La polémica continuó luego de su firma en enero de 2004, y la situación se complicó definitivamente al abrirse procesos contra dos expresidentes de la república por casos de corrupción vinculados a la Caja del Seguro Social y al ICE, quizá las dos principales instituciones del llamado modelo costarricense. Parecían confirmarse todos los resquemores ciudadanos que veían en las distintas iniciativas de modernización de la empresa pública de electricidad y telecomunicaciones sólo intentos de grupos

³ En las elecciones de febrero de 2006, el candidato del Partido de Acción Ciudadana estableció como una de sus principales banderas el rechazo al Acuerdo, lo cual contribuyó a explicar el alto apoyo alcanzado. Sin embargo, el ganador de las elecciones y nuevo presidente del país, Óscar Arias Sánchez, manifestó, desde el principio su apoyo al DR-CAFTA.

⁴ Las fechas han quedado rebasadas por la marcha de los acontecimientos. No obstante, el nuevo presidente determinó preparar los proyectos de ley a que los obliga el Tratado.

privilegiados por apropiarse, a bajo precio, del patrimonio nacional.⁵ El temprano inicio de la campaña para elegir un nuevo presidente en febrero de 2006 llevó a las autoridades a posponer el debate parlamentario en torno al DR-CAFTA hasta después de las elecciones.

Costa Rica es el único país entre los que se estudiaron⁶ que ha rechazado por completo la privatización y liberalización de las telecomunicaciones. Las principales razones que explican esta posición son las siguientes: i) la empresa pública de electricidad y telecomunicaciones ha estado asociada con los aspectos más positivos del modelo costarricense, que posibilitó a un país centroamericano relativamente pobre perfilarse como el de mayor desarrollo de la región; ii) en relación con lo anterior, el ICE llevó electricidad y servicios de telecomunicaciones a todos los rincones del país y permitió niveles de cobertura superiores a los de la mayoría de los países latinoamericanos; mientras que en el resto de la región los usuarios debían esperar años para disponer de un teléfono, los costarricenses accedían a él con mucha mayor velocidad; iii) el ICE fue crucial, además, para que el país alcanzara los niveles de competitividad que le han permitido insertarse de manera favorable en las cadenas productivas internacionales más modernas. La inversión en Costa Rica de la empresa fabricante de microprocesadores Intel Corporation es la principal pero no la única muestra de esta situación, y iv) luego de la privatización y liberalización de las telecomunicaciones en el resto de Centroamérica y México, la telefonía fija en Costa Rica se mantuvo a la cabeza de la industria en términos de cobertura. De esta forma, Costa Rica se ubica en segunda posición en América Latina.⁷

2. Privatización con exclusividad: los casos de México, Nicaragua y Panamá

Un período de exclusividad previo a la apertura de los diversos segmentos a la competencia antecedió el proceso de privatización en México, Nicaragua y Panamá. Tras estas similitudes se esconden, sin embargo, significativas diferencias de política pública en telecomunicaciones.

El caso mexicano constituye sin duda un ejemplo paradigmático de nacionalismo en el proceso de privatización y apertura de las telecomunicaciones. La empresa se privatizó como un monopolio nacional verticalmente integrado, concediéndosele además un período de

⁵ Para un análisis de las distintas iniciativas de reforma del ICE, véase Rivera (2006).

⁶ El grupo de países incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

⁷ No deja de llamar la atención que el país que se ubica en primer lugar es Uruguay, que también ha rechazado la privatización de la empresa de telecomunicaciones.

exclusividad de seis años. La nueva ley general de telecomunicaciones se aprobó más de cinco años después de la privatización, y el ente regulador se estableció poco antes del fin del período de exclusividad. La privatización de las telecomunicaciones en México formó parte de un proceso más amplio de reforma iniciado en 1986, con la entrada al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), y la decisión gubernamental de concretar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá. A pesar de la oposición de amplios grupos sociales, la esperanza de que esta política impulsara la reactivación de la economía y el crecimiento en el largo plazo logró convocar el apoyo mayoritario de la sociedad. El pobre desempeño de la empresa pública de telecomunicaciones representó un fuerte argumento a favor de la reforma, al tiempo que la privatización significaría una pieza fundamental para la modernización de la economía (Mariscal y Rivera, 2005a).

La política de telecomunicaciones en México no puede entenderse si no se inserta en el contexto de la decisión tomada por la administración de Salinas de Gortari (1988-1994) para reorientar el desarrollo mexicano, desde el modelo de sustitución de importaciones hacia un modelo exportador, basado principalmente en una asociación estrecha con los Estados Unidos y Canadá. La apuesta por el TLCAN llevó al gobierno mexicano a utilizar la privatización de Telmex como muestra de su compromiso con la aprobación del Tratado. La administración del presidente Salinas de Gortari quería demostrar así el rompimiento de su gobierno con la tradición nacional revolucionaria, y su disposición a impulsar un capitalismo dirigido por el sector privado. Aun así, la política gubernamental estaba determinada también por el temor a que la empresa de telecomunicaciones sufriera un rápido proceso de desnacionalización o fuera víctima de la competencia de los grandes operadores extranjeros, en particular los estadounidenses. De modo que la empresa fue fortalecida financieramente, a fin de hacerla atractiva a los inversionistas nacionales (Mariscal y Rivera, 2007). Además, la empresa se privatizó como un monopolio vertical y horizontalmente integrado, y se fijaron las condiciones para que la participación dominante entre los inversionistas fuera la mexicana.⁸ El período de exclusividad permitió la creación de las bases para la modernización de la empresa, la digitalización de sus redes y el fortalecimiento financiero que la colocó en una posición privilegiada para enfrentar la apertura generalizada de la industria a la competencia a partir de 1997. Junto con beneficios tributarios, la política tarifaria relacionada en el título de concesión fue

⁸ El Título de Concesión obliga a Telmex a mantener la estructura de capital y su Consejo de Administración, de tal forma, que la facultad para determinar el control administrativo y el manejo de la empresa siempre recayera mayoritariamente en los socios mexicanos (Mariscal y Rivera, 2007).

muy favorable para la empresa, lo que permitió altas tasas de rentabilidad, a punto tal que en 1999 México presentó los precios de servicios de telecomunicaciones más altos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (OCDE, 1999). Esta política permitiría a la empresa iniciar, a partir de 1998, su expansión internacional y constituirse desde entonces —junto con Telefónica España— en una de las dos empresas dominantes en la región.

Si en el caso de México el período de exclusividad y las otras políticas aplicadas a favor de Telmex se explican por el objetivo de contribuir a formar un campeón nacional capaz de disputar con las empresas de Estados Unidos la posición de privilegio dentro de las fronteras mexicanas, en los casos de Panamá y Nicaragua el tema resulta más difícil de comprender.

En cuanto a Panamá, el 14 de julio de 1992 la Asamblea Legislativa —controlada en ese entonces por el Partido Demócrata Cristiano— logró aprobar una ley "por la cual se establece y regula el proceso de privatización de empresas y servicios estatales". No obstante, la oposición introdujo un artículo que señalaba que la ley no sería aplicable para la privatización de las empresas de utilidad pública, Instituto Nacional de Telecomunicaciones (Intel), Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) e Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), ni para los servicios que ellas prestan, requiriéndose por el contrario una ley especial para aprobar su privatización. Paradójicamente, uno de los partidos proponentes del artículo mencionado asumiría el gobierno en 1994 y propondría un proyecto de ley que sería aprobado en 1995 y abriría el paso a la privatización de Intel.⁹ Causas inmediatas de la privatización parecen haber sido los problemas de oferta en telefonía fija, la inexistencia de servicios móviles y los problemas fiscales del Estado panameño para realizar las inversiones necesarias (González, 2007).

La apertura de sobres con las ofertas ocurrió el 20 de mayo de 1997. Cable & Wireless se adjudicó la empresa al ofrecer 652 millones de dólares, contra 451 millones de dólares de GTE. El precio base se había fijado en 500 millones de dólares, de modo que con la venta se lograron 152 millones de dólares por encima de éste. En telefonía móvil, por su parte, en el año 1996 se licitó la Banda A para la prestación de servicios móviles en todo el territorio. Los vencedores de la licitación fueron

⁹ Ernesto Pérez Balladares, de la Alianza Pueblo Unido encabezada por el PRD, obtuvo 355.307 votos, de un total de 1.066.844 votos válidos. El PRD es el partido fundado por el líder nacional revolucionario Torrijos.

BellSouth, en alianza con Multiholding,¹⁰ compañías que pagaron 72,6 millones de dólares. Motorola ofreció sólo 42 millones de dólares. La Banda B estaba asignada al ganador de la licitación de Intel (que resultó ser, como se dijo, Cable & Wireless), la cual debería pagar la misma suma pagada por la Banda A (González, 2007).

¿Qué razones explican la decisión del gobierno panameño de otorgar un período de exclusividad en telefonía fija, adjudicar una licencia móvil como parte de la venta de la empresa fija y limitar a dos operadores el servicio de telefonía móvil? Tres son las justificaciones que se han dado en el debate al respecto: i) la presencia de características propias de monopolio natural en telefonía fija; ii) el objetivo del gobierno de maximizar sus ingresos como propietario de 49% de las acciones lo llevó a entregar el sector en exclusividad —el valor presente de los flujos de efectivo son mayores en ese régimen—; y iii) las restricciones en materia de espectro radioeléctrico no hacían viable el ingreso de más operadores (González, 2007).

El primer argumento puede resultar convincente para fundamentar la venta de la empresa como un operador monopolista. No lo es, sin embargo, en relación con el período de exclusividad, que se justifica como un lapso en que la empresa se renueva y alcanza un umbral crítico que le posibilita enfrentar la competencia. Por el contrario, la presencia de características propias del monopolio natural descarta cualquier intento de entrada y, por tanto, hace innecesaria la protección del comprador. El segundo argumento es, sin duda, el relevante. La concesión de derechos exclusivos permitía al gobierno maximizar sus ingresos al momento de la venta y, en su calidad de propietario de 49% de las acciones, usufructuar un mayor flujo de dividendos. Las razones fiscales no parecen suficientes para explicar la persistencia de la presencia pública en la propiedad de la empresa. En tal sentido, el Partido Revolucionario Democrático (PRD) —agrupación dominante de la coalición que asumió la Presidencia de la República en 1994, caracterizada por fuertes tendencias nacionalistas— veía en la participación pública en Intel un mecanismo para asegurar la consistencia entre los objetivos de crecimiento y modernización de la empresa y los intereses nacionales. Una dimensión de este interés del gobierno panameño se expresa justo en el hecho de que, luego de ocho años de haberse privatizado 51% de las acciones de la empresa, el Estado siguiera manteniendo 49% de ellas. Reflejo de esta situación son también las negociaciones continuas entre el gobierno y la empresa para obtener que las empresas públicas pagaran precios menores a los pagados por el resto de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones (González,

¹⁰ Las participaciones en las acciones eran: BellSouth USA 43,7% y Multiholding Corp. 56,3%.

2007). En este sentido, la política panameña en la privatización y liberalización de las telecomunicaciones puede ser interpretada como una versión de la política de campeón nacional en países pequeños.

El caso de Nicaragua presenta sus propias particularidades. Se trata del país más pobre de la región, con un alto endeudamiento externo histórico, como resultado de haber tenido que financiar sus déficit de cuenta corriente y un porcentaje sustancial de sus déficit fiscales con ayuda internacional o préstamos de carácter concesional. Esta situación hace al país altamente vulnerable a las presiones internacionales a favor de la privatización. La privatización del monopolio público de telecomunicaciones fue presentada como una solución al problema de las demandas de indemnización de propiedades confiscadas por el gobierno sandinista. Los fondos obtenidos serían destinados a financiar los bonos emitidos a favor de las personas con propiedades injustamente confiscadas. La propuesta logró así construir un consenso político en torno a la privatización de la industria (Ansorena, 2007b).

El proceso de privatización estuvo precedido por un significativo esfuerzo de inversión. Entre 1992 y 1994, Nicaragua logró la más alta tasa de inversión y modernización de las telecomunicaciones en toda Centroamérica, de forma que el patrimonio de operador público era de los más modernos de la región a fines de ese período. Las inversiones en ese lapso ascendieron a 103,9 millones de dólares, de los que 72% se destinaron a la adquisición de infraestructura y equipos. Como en los dos casos anteriores, se optó por privatizar un monopolio horizontal y verticalmente integrado, con una cláusula de exclusividad por un período de tres años, la cual incluía larga distancia nacional e internacional y la posibilidad de adquirir una licencia de telefonía móvil. Como contrapartida, la empresa ganadora asumía la responsabilidad de cumplir con metas de expansión de la red y mejoramiento de la calidad del servicio, así como de crear una plataforma tecnológica (instalaciones esenciales) para permitir la interconexión y de esta manera incrementar la participación de otros operadores, una vez que se terminara el período de exclusividad. El modelo de privatización preveía la venta de 40% de las acciones, con un poder de voto mayoritario equivalente a 57%; los empleados podrían acceder a 11% y el restante 49% quedaría como propiedad del Estado para la venta ulterior en el mercado nacional o internacional de valores. Diferentes dificultades postergaron la privatización hasta el año 2001.¹¹ Finalmente, el 12 de diciembre de ese

¹¹ Dificultades políticas y la fuerte oposición pública a la privatización de la única empresa rentable de servicios públicos postergaron hasta 1998 la aprobación de la venta por parte de la Asamblea Nacional. La primera subasta, iniciada en mayo 1999, fue declarada desierta, ya que las dos empresas interesadas —Telmex de México y Telefónica de

año, luego de un proceso de licitación pública, se entregó 40% de las acciones de la empresa al consorcio sueco-hondureño Telia Swedtel Ab-Megatel EMCE, por un período de 20 años. El precio pagado fue de 83 millones de dólares, muy por debajo del precio de referencia de 203 millones de dólares (Ansorena, 2007b). En el año 2004, contrario al caso anterior, el gobierno procedió a la venta del paquete restante de acciones, adjudicándolo sin proceso de licitación a la empresa mexicana América Móvil, del Grupo Carso. En paralelo, la misma empresa adquirió Megatel de Honduras, con lo que América Móvil se convirtió en la única accionista de Enitel. Además, con la compra de Megatel, América Móvil se convirtió en un operador con dos licencias en telefonía celular, la de Enitel y la de SERCOM PCS.

Si en el caso de Panamá la política de exclusividad expresaba un interés por mantener la presencia pública en el sector, en Nicaragua representó sólo una concesión al inversionista privado. No parece tener sentido desde el punto de vista del interés público proteger a un operador internacional de telecomunicaciones. Por otra parte, la venta de la empresa al operador mexicano —que permitió a este último fortalecer su posición en el segmento fijo y de LD nacional e internacional, y al mismo tiempo le facilitó un control mayoritario de la telefonía móvil, reduciendo de manera significativa la intensidad de la competencia— no resulta fácilmente explicable. Los graves problemas políticos que han afectado a Nicaragua entre los años 2003-2006 —que han tenido como consecuencia, entre otras, la existencia paralela y conflictiva de dos organismos reguladores— pueden contribuir a entender esta situación. Sobre este tema volveremos más adelante.

3. Privatización sin exclusividad: los casos de El Salvador y Guatemala

En los casos de Guatemala y El Salvador, en cambio, la privatización tuvo lugar en el contexto inmediato de la apertura a la competencia.

En lo que toca a El Salvador, dos factores parecen ser los impulsores básicos de la privatización y la reforma de las telecomunicaciones. La voluntad de la Administración 1989-1994 de impulsar un programa de reformas global —delineado con el apoyo de un grupo de trabajo dirigido por Arnorld Harberguer, con el objetivo de construir un nuevo modelo económico— que incluía iniciativas para estabilizar los desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal,

España— decidieron retirarse. La misma suerte corrió el segundo intento, seis meses más tarde, cuando un consorcio integrado por MCI WorldCom, Telmex y France Telecom se retiró del proceso (Ansorena, 2007b).

cuenta corriente, tipo de cambio competitivo), y un programa de ajuste estructural (privatización de la banca, liberalización del comercio exterior e impulso de una reforma fiscal), acciones orientadas a fundamentar el crecimiento de la economía en las exportaciones (Argumedo, 2007). El segundo factor: el profundo descontento de los principales grupos empresariales con la situación de las telecomunicaciones.¹²

En este contexto, al igual que en Nicaragua, la Administración decidió impulsar un amplio programa de inversiones y una política expresamente diseñada para elevar la productividad de la empresa. Así, entre 1990 y 1993, la empresa llamada Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel) invirtió 133,1 millones de dólares; es decir, en promedio 0,6% del producto interno bruto (PIB) anual. El número de líneas logró incrementarse de manera notable y el número de empleados se redujo en 2003, de 48 a 22, por cada 1.000 líneas, con lo que mejoraron las utilidades de la empresa (Argumedo, 2007). La siguiente Administración (1994-1999) decidió profundizar los avances realizados, y creó la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público (CPMSP), cuyo objetivo era descentralizar o privatizar los servicios públicos de electricidad, telecomunicaciones, agua, transporte público y puertos, además de analizar la reforma al sistema de pensiones. Como en los casos argentino y mexicano, a la reforma de las telecomunicaciones se le asignó un papel ejemplar, lo que llevó a prepararla con sumo cuidado. En efecto, entre 1994 y 1995 se encargaron diversos estudios que debían incluir un diagnóstico del problema y los requerimientos para crear un mercado competitivo en las telecomunicaciones. En 1996 se aprobó la nueva ley del sector y se creó el organismo regulador. En 1997 se reestructuró la empresa, de forma que se abrió una empresa de telefonía fija y otra que se hace cargo de las operaciones móviles. Por último, en

¹² La estrategia exportadora enfrentaba serias dificultades por falta de infraestructura. La maquila textil, por ejemplo, requería de telecomunicaciones modernas para insertarse en las estrategias internacionales de producción 'justo a tiempo'. A principios de los noventa, el tiempo de espera para obtener una nueva línea telefónica superaba los dos años, existían problemas de calidad en las comunicaciones, la cobertura geográfica de la red era muy limitada y los daños causados por la guerra civil demandarían recursos para reponer la infraestructura. Esta situación limitaba las posibilidades del Estado para atraer inversión extranjera. Las altas tarifas en telefonía de LD que subsidiaban las locales dificultaban la competitividad de las empresas exportadoras. Una encuesta sobre los obstáculos a la competitividad, desarrollada por el Banco Mundial, puso en evidencia que más de 58% de las empresas entrevistadas manifestaron tener problemas en el servicio: de éstas, 71% por causa de la saturación de líneas y 14,5% debido a cruce de líneas e interrupción de la conexión, y más de 78% de estas compañías afirmaba que no había líneas suficientes para poder adquirir nuevas. Otros indicadores mostraban la baja calidad del servicio, ya que 75% de las fallas se reparaban entre cuatro y 20 días, mientras que el resto tomaba más tiempo. Un dato más: 35% de las llamadas no podía completarse a causa del alto congestionamiento (Argumedo, 2007).

1998 se privatizaron ambas: France Telecom adquirió 51% de las acciones de CTE, S. A. de C.V, la empresa fija, por 275 millones de dólares (el precio base de subasta fue de 268,8 millones de dólares); por su parte, Telefónica España compró Intel, la empresa móvil, por 41 millones de dólares (el precio de base de subasta fue de 11,9 millones de dólares) (Argumedo, 2007).

En Guatemala las privatizaciones comenzaron relativamente temprano. En 1993 se inició un proceso selectivo de venta de activos estatales de baja utilización y rendimiento, con objeto de financiar programas de interés social. El elemento más distintivo de la reforma económica hasta el año 1996 fue la venta de activos estatales para financiar la brecha fiscal y obtener recursos para actividades y programas de la agenda social. La mayoría de las privatizaciones realizadas en este período (sobre todo la venta de la aerolínea nacional AVIATECA y la concesión a Comcel de la Banda A) fueron muy criticadas por los procedimientos poco transparentes que se aplicaron, lo cual creó en la población una mala imagen en relación con los procesos de privatización. Hacia 1996, tras la firma de los Acuerdos de Paz, el régimen político tendía a consolidarse; y aunque respecto de la región la tasa de crecimiento resultaba satisfactoria, el país enfrentaba una situación fiscal que comprometía la estabilidad macroeconómica. En este contexto tomó posesión un nuevo gobierno encabezado por el presidente Álvaro Arzú. Avanzar en la modernización del Estado, como un medio para construir una economía más eficiente y competitiva, era el objetivo primordial del programa de gobierno para el período 1996-2000. Particular importancia se asignó a la infraestructura física, en especial a las telecomunicaciones (Urizar, 2007).

El gobierno analizó tres opciones: i) mantener a Guatel como empresa pública y desarrollar iniciativas que favorecieran su fortalecimiento; ii) vender Guatel con un período de cinco años de concesión exclusiva, y iii) vender Guatel y abrir de inmediato el mercado a la competencia, concentrando la actividad del gobierno en su papel regulador. La primera opción fue descartada, pues no se ajustaba a los principios de subsidiariedad que promovía el gobierno. La segunda resultaba atractiva, en particular desde el punto de vista de las finanzas públicas. No obstante, la concesión por cinco años a un monopolio fue considerada un riesgo, ya que un beneficio de esa naturaleza induciría al inversionista privado a hacer todo lo posible para no perderlo. De esa manera, la reforma no generaría otra cosa que el paso de un monopolio público a uno privado; para evitar ese riesgo, también esta posibilidad fue descartada. Pese a los costos fiscales que implicaba, el gobierno optó por la tercera vía; se planteaba que un ambiente competitivo contribuiría más

rápidamente al objetivo de que el país contara con servicios de telecomunicaciones de calidad y a bajos precios (Urizar, 2007).

El gobierno desechó la idea de dividir la empresa y prefirió venderla como un operador vertical y horizontalmente integrado. Se pensó que su desestructuración podría dificultar la atracción de inversionistas y afectar aún más el precio de venta. Así que se intentó neutralizar el impacto negativo de esta decisión sobre la competencia, mediante la aprobación de una ley de telecomunicaciones. Dificultades políticas y jurídicas de diversa naturaleza hicieron necesaria la creación de una nueva empresa, Telecomunicaciones de Guatemala, S. A. (Telgua), a la cual se transfirieron todos los activos y pasivos de Guatel, dejando a esta última con una estructura mínima que le permitiera continuar atendiendo la telefonía comunitaria. Telgua asumió la prestación de los servicios de telefonía local y de larga distancia, e ingresó al mercado de telefonía inalámbrica del Sistema Personal de Comunicaciones (*Personal Communications System*, PCS). El 1 de octubre de 1998 se concretó la venta de 95% de las acciones de Telgua a la empresa Luca, S. A. El proceso fue auditado por Arthur Andersen y el valor de la venta fue de 977 millones de dólares. Más adelante los dueños de Telgua establecieron una sociedad con Teléfonos de México (Telmex) como operador internacional, que adquirió 45% de dichas acciones. Con anterioridad a la ley de telecomunicaciones, las frecuencias se obtenían por autorización del Organismo Ejecutivo mediante concesiones o autorizaciones. La ley de telecomunicaciones, en su capítulo II (art. 54 al 56), creó la figura legal de "Títulos de Usufructo de Frecuencia" (TUF), dando con ello el carácter de un bien económico al espectro y no el de un bien público. De esta forma se estableció la categoría de bandas reguladas (libres), que son asignadas bajo esta forma, y pueden ser transferidas y utilizadas libremente, dentro de ciertas limitaciones técnicas. Los TUF detallan el horario y área de operación, el poder máximo de transmisión y la interferencia máxima permitida dentro del área de cobertura (Urizar, 2007).

4. La "vía hondureña"

En el caso de Honduras, con la promulgación de la ley marco de las telecomunicaciones (LMT), el 31 de octubre de 1995, se separaron las funciones tradicionales de Hondutel y se asignaron a la Secretaría de Obras Públicas y Transportes las de formulación de políticas, transferidas posteriormente¹³ al propio presidente de la república. Más tarde, dichas tareas fueron delegadas a la recién fundada Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel). Por último, la explotación y

¹³ El 25 de octubre de 1997, en virtud del decreto 118-97.

operación de servicios de telecomunicaciones se asignaron a Hondutel y a empresas privadas. Un elemento fundamental de la LMT fue la reforma a la Ley Orgánica de Hondutel, que le permitió la asociación con inversionistas privados.

En este contexto surgió el llamado "proceso de capitalización", cuyo objetivo era atraer capital privado externo. Al mismo tiempo, se otorgó a la empresa una concesión en los términos siguientes: "durante 10 años siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones, Hondutel prestará de forma exclusiva los servicios de telefonía nacional e internacional y servicios de telegrafía en aquellos lugares donde no haya otro medio de comunicación en el país, y esta exclusividad corresponderá a la empresa o empresas que Hondutel establezca" (citado en Tábor, 2007b). En octubre de 1998, el Congreso Nacional de la República aprobó el decreto 244-98, que ampliaba la concesión a 25 años y la extendía a la explotación no exclusiva del servicio portador.¹⁴ Para modernizar el sector se promovió un mecanismo que consistía en capitalizar una nueva empresa con los activos de Hondutel. La nueva sociedad Honducom, S. A., se capitalizaría mediante un proceso de licitación pública, en que 47% de las acciones serían traspasadas a un socio técnico que asumiría la gestión de la empresa, 2% se vendería a los trabajadores, manteniendo el Estado, a través de Hondutel, 51%.

Al firmarse en 1997 una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se acordó cambiar las proporciones de manera que el Estado retuviera 47% de las acciones, se vendieran 2% a los trabajadores y se asignara 51% al socio estratégico. Para llevar a cabo el proceso de privatización, se creó la Dirección del Proceso de Capitalización. Diversos problemas, entre ellos el huracán Mitch, causaron su demora.

Finalmente, en el año 2000, siete empresas mostraron interés en adquirir el paquete accionario mencionado. No obstante, sólo una de ellas, Teléfonos de México, presentó una oferta que apenas superaba un tercio del precio base (300 millones de dólares), por lo que el 16 de octubre de 2000 la licitación se declaró desierta y en mayo de 2001 se decidió suspender el proceso hasta encontrar otra modalidad (Tábor, 2007b).

Las dificultades para capitalizar la empresa llevaron en 2003 a la formulación del programa "Telefonía para Todos" (TpT), con el objetivo de beneficiar a los usuarios y la economía nacional, atendiendo la demanda insatisfecha de telefonía y mejorando la calidad de los servicios y la atención al cliente, bases para la apertura del mercado a partir de 2005. Se introduciría competencia en los servicios fijos de voz, y se

¹⁴ Servicio portador se refiere a que la concesión otorgada también incluye la larga distancia pero pueden entrar en ese segmento otros operadores.

estimularía la participación privada en el sector y la oferta de nuevos servicios, a fin de hacer crecer y modernizar el sector.¹⁵

El programa TpT preveía un amplio acceso al mercado de telecomunicaciones. En efecto, todos los interesados podían suscribir un contrato, y debían recibir de parte de Hondutel un trato igualitario. Específicamente, Hondutel firmaría un contrato con todo interesado en constituirse como comercializador de clase suboperador que cumpliera con los requisitos siguientes: i) estar legalmente constituidos como empresas mercantiles; ii) cuando se tratara de personas naturales, tener capacidad legal para contratar, y en el caso de empresas extranjeras debían estar autorizadas para ejercer actos de comercio en Honduras, y iii) presentar declaración jurada de no estar comprendidos, ni el solicitante ni cualquiera de sus socios que tuviera más de 10% del capital social, en los casos previstos en el artículo 92 (incisos e-k del reglamento general de la ley marco del sector de telecomunicaciones). Así, los interesados procederían a suscribir el contrato de comercialización, con lo que obtendrían el registro y las licencias para el uso del espectro radioeléctrico (si fuese necesario). Del mismo modo, les serían asignados bloques de numeración, mediante el pago de las tasas establecidas.

El programa TpT introdujo dos innovaciones importantes. La primera resulta de la creación de la figura "comercializador suboperador", definida como "aquel que recibe de Hondutel una extensión de los derechos otorgados por ley, para permitirle prestar directamente aquellos servicios públicos de telecomunicaciones autorizados a Hondutel. Para la prestación de los servicios los suboperadores podrán realizar inversiones en infraestructura, para ampliar la red pública de telecomunicaciones, aportando tanto facilidades como servicios con valor añadido". Más importante aún es la derogación implícita de la exclusividad de Hondutel (Tábora, 2007b).¹⁶ Finalmente, el decreto de TpT termina con la segmentación

¹⁵ El "Programa Telefonía para Todos-Modernidad para Honduras" (TpT) fue aprobado mediante decreto ejecutivo número PCM 018-2003, de fecha 23 de septiembre de 2003, y ratificado mediante decreto legislativo número 159-2003, publicado en el *Diario Oficial La Gaceta* del 24 de octubre de 2003 (Tábora, 2007b).

¹⁶ Al respecto, Tábora señala: "Por otro lado, el mismo decreto de TpT con el propósito de permitir que todo aquel que quisiera invertir en telecomunicaciones lo hiciera, eliminó todo tipo de restricciones para los que quisieran ingresar al mercado. Esta situación, por el principio de trato igualitario y de no discriminación que establece la LMT, dejó en contradicción e inconsistencia jurídica todas las condicionantes que en esta materia estaban comprendidas en el contrato de concesión del operador móvil, viéndose obligado Conatel a enmendar el contrato de concesión en estos aspectos, situación que causó inconformidad en los miembros de Conatel, y que fue interpretada por unos como una muestra de inconsistencia en materia de política sectorial por parte del gobierno, y como una situación irregular por otros, aun y cuando la enmienda se ejecutó por moción

en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, ya que el suboperador puede utilizar la misma infraestructura para prestar los diversos servicios, con lo cual se promueve además la convergencia tecnológica.

El impacto de la "vía hondureña" hacia la liberalización y modernización de las telecomunicaciones parece promisorio. A septiembre de 2005, 40 empresas habían obtenido el registro de comercializador tipo suboperador,¹⁷ 17 de las cuales iniciaron operaciones comerciales y tienen en funcionamiento 63.000 líneas telefónicas,¹⁸ y Multifon es propietario de dos terceras partes de éstas (Tábora, 2007b).

B. Regulación y competencia en las telecomunicaciones: los problemas institucionales

1. Consideraciones introductorias

En el contexto de la región, con excepción de Costa Rica, la empresa pública de telecomunicaciones históricamente no reunió las condiciones para proveer los servicios requeridos. La privatización aparece como la posibilidad de superar estos problemas incorporando la capacidad de gestión privada a la provisión de los servicios.

No obstante, la presencia de características propias de monopolio natural en las telecomunicaciones hacía necesaria la creación de una agencia reguladora para asegurar la consistencia entre la operación privada y los intereses públicos. La evidencia internacional era contundente, en el sentido de que no bastaba una buena ley, sino que la agencia reguladora debía contar además con los recursos necesarios para aplicar efectivamente el marco regulador.

El problema es que las agencias reguladoras creadas en la región empezaron a operar o bien mucho después del proceso privatizador (el caso de México), o bien de manera simultánea con la privatización y la apertura a la competencia. Así, dichas agencias enfrentan a la industria con graves debilidades que acentúan los problemas generales asociados con la asimetría de información. Más aún, las agencias reguladoras de países pequeños deben hacer frente a empresas transnacionales con

del Congreso Nacional y fue debidamente aprobada por el Congreso una vez que la misma se hizo efectiva" (Tábora, 2007b).

¹⁷ En el Decreto TpT se establece que una vez vencido el período de exclusividad de Hondutel, los suboperadores podrán seguir ofreciendo los servicios, ya sea bajo el mismo esquema de suboperador o solicitando directamente su título habilitante que los acredite como operadores (Tábora, 2007b).

¹⁸ Equivalentes a la sexta parte de las líneas instaladas totales (Tábora, 2007b).

grandes apoyos financieros y técnicos. La captura técnica es, en consecuencia, una posibilidad permanente que imposibilita o al menos dificulta seriamente la regulación efectiva. El análisis ha dejado en evidencia que las graves asimetrías de información a que están sujetos los reguladores afectan en gran medida la posibilidad de la regulación. De ahí que la teoría tienda a insistir en la necesidad de promover la competencia como el único mecanismo capaz de asegurar un desempeño eficiente a la industria. Pero las modalidades de privatización y de apertura a la competencia en la región no han sido tan favorables al desarrollo de la competencia. Si bien la situación varía de un segmento y de un país a otro, lo cierto es que las empresas distintas al incumbente que operan en el mercado no son suficientes en número o en tamaño para crear el ambiente competitivo necesario para que éste crezca y se desarrolle de forma eficiente.

En este contexto, corresponde a la agencia de competencia el papel crucial de eliminar los obstáculos a la entrada y evitar conductas anticompetitivas. No obstante, hasta diciembre de 2005, cuatro países de la región carecían de una agencia de competencia, aun cuando dos de ellos habrían logrado aprobar su ley de competencia y se preparaban para estructurar la agencia correspondiente (El Salvador y Honduras).¹⁹ Por otra parte, pese a los avances, las agencias de competencia existentes en la región presentan, dificultades serias para proteger eficientemente la competencia en el sector de telecomunicaciones. En algunos casos, la ley general de telecomunicaciones asigna a la agencia reguladora tareas de protección de la competencia en el sector; con todo, se trata de normas muy generales, a menudo poco operativas y que en definitiva no representan un medio eficaz de promoción de un mercado competitivo.

Desde este punto de partida, el objeto de la presente sección es identificar los principales problemas de diseño del marco regulatorio de las telecomunicaciones, así como la institucionalidad reguladora y de promoción de la competencia en la región en lo referente a este mercado.

2. Diseño institucional y competencia²⁰

En materia de privatizaciones y tránsito hacia un mercado competitivo en telecomunicaciones la reflexión académica y el análisis de la experiencia internacional tienden a coincidir en que el éxito del proceso está

¹⁹ La Superintendencia de la Competencia de El Salvador inició sus operaciones el 1 de enero de 2006 y Honduras debería crearla a los seis meses de aprobada su ley (principios de 2006).

²⁰ Para un análisis detallado del marco regulatorio de las telecomunicaciones en el Istmo Centroamericano, véase Rivera (2006)

asociado a que éste se prepare de manera adecuada, y sea precedido por la promulgación de una ley de telecomunicaciones que defina las reglas del juego y cree una agencia reguladora con las facultades y recursos necesarios para aplicar con eficiencia la regulación. Esta institucionalidad debe ser complementada con la creación, también previa, de la agencia de competencia (Rivera, 2006). Como veremos, las experiencias de la región se distancian significativamente de este modelo.²¹

Aunque en diferentes fechas, Panamá, Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador, aprobaron nuevas leyes de telecomunicaciones y crearon organismos reguladores especializados, previo al proceso de privatizaciones. A finales de 2005 sólo tres países de la región contaban con autoridades de competencia: Costa Rica, México y Panamá. Sin embargo, en el caso de Costa Rica, el tema no resulta relevante, habida cuenta de la existencia del monopolio público en las telecomunicaciones; además, la ley de competencia niega explícitamente a la Comisión de Promoción de la Competencia (Coprocom) toda facultad respecto del sector. Sobre México y Panamá se darán detalles más adelante, luego de tratar los casos de los países que han carecido de autoridad de competencia.

En El Salvador la ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (Siget) fue aprobada mediante el decreto legislativo N° 808, del 12 de septiembre de 1996. Los problemas que en materia de competencia podría enfrentar la industria de telecomunicaciones, en particular en un país pequeño, condujeron a que diferentes sectores plantearan, desde principios del decenio de 1990, propuestas legales para castigar el abuso de poder de mercado de una empresa en detrimento de sus competidores. Sin embargo éstas fueron rechazadas, por lo que el artículo 111 de la ley de telecomunicaciones otorgó a la Siget la facultad de prohibir prácticas anticompetitivas. Desafortunadamente, la ley no establece mecanismos para su estudio y sanción (Argumedo, 2007).

La máxima autoridad de la Siget es la junta de directores, integrada por un director nombrado por el presidente de la república, que ejerce las funciones de superintendente; por un director electo por las asociaciones gremiales del sector privado legalmente establecidas en el país (por medio de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP), y por un director nombrado por la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Los directores son designados para un período de siete años en el cargo, con posibilidad

²¹ Costa Rica constituye nuevamente una excepción, al carecer de un ente regulador especializado. La empresa estatal de telecomunicaciones y de energía eléctrica mantiene todavía importantes atribuciones reguladoras, en particular en el manejo del espectro.

de un nuevo período.²² Sin embargo, en los primeros nueve años de operación, la Siget ha tenido cuatro superintendentes (en promedio dos años y un trimestre), lo cual refleja las fuertes tensiones a las que ha estado sujeta la entidad. El caso de El Salvador llama también la atención por la presencia en la Siget de un director electo por las asociaciones gremiales del sector privado, en particular la ANEP.

En general, la discusión en América Latina se desarrolla en torno a la posibilidad de que el gobierno someta a presiones al organismo regulador para favorecer sus intereses políticos de corto plazo. Por el contrario, el caso salvadoreño remite al problema tradicional de la captura del organismo regulador por las empresas reguladas. Podría pensarse que el mencionado director representara los intereses de las empresas usuarias de los servicios de telecomunicaciones y, por tanto, no existieran conflictos de interés. No obstante, el interés público, que debería estar representado por la Siget, podría entrar en contradicción, en determinados momentos, con el interés de las cámaras empresariales. De ahí la inconveniencia de que los intereses privados estén representados en un organismo regulador, por medio de un director.

La ley de competencia fue aprobada a finales de 2004, y entró en vigencia el primero de enero de 2006, con la creación de la Superintendencia de Competencia. Uno de los principales desafíos será la coordinación apropiada entre este nuevo ente y la Siget.

En el caso de Guatemala, corresponde a la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sit) la regulación de las telecomunicaciones. Al discutirse la ley que creaba el organismo, se planteó la posibilidad de asignarle una plena autonomía. No obstante, no se concitó el apoyo de las dos terceras partes del Congreso para este fin. Se decidió, en cambio, hacer depender a la SIT del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Micivi), que a su vez tiene la facultad de nombrar y remover al superintendente; este funcionario depende en sus atribuciones del ministro de la Micivi (Urizar, 2007). Reformas posteriores a la ley minaron aún más la autoridad del superintendente de telecomunicaciones; primero (en virtud del decreto 47-2002 se reformaron los artículos 13 y 15 y se eliminó el 14), por medio de una reducción de sus recursos financieros y del condicionamiento de su presupuesto a una decisión del gobierno; y segundo, al quitarle la autoridad para proceder judicial y administrativamente contra infractores de la ley (modificaciones del decreto 15-2003 que reformaron los numerales 2 y 3 del artículo 81, relativo a las infracciones y multas) (Urizar, 2007).

²² Una reforma aprobada en diciembre de 1997 estableció que el director proveniente del sector privado y de la CSJ podrían permanecer en sus funciones cinco y tres años, respectivamente.

En Honduras, la ley marco de telecomunicaciones (LMT), promulgada mediante el decreto 185-95 del 31 de octubre de 1995, creó la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), con el fin de regular y fiscalizar la explotación y operación de las telecomunicaciones. Es facultad de Conatel, entre otras, colaborar con el presidente de la república en la formulación de las políticas de telecomunicaciones y velar por su efectiva ejecución mediante acciones de regulación y coordinación; por tanto, asume las funciones que en otros países corresponden al Ministerio de Comunicaciones. Los comisionados de Conatel son designados por el presidente de la república, con posibilidad de durar en sus cargos hasta cuatro años, y ser nombrados de nuevo. Su período coincide con el del presidente de la república, quien tiene la capacidad de removerlos cuando lo considere adecuado.

La LMT establece que es responsabilidad de Conatel promover la competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones. En tal sentido, Conatel debe asegurarse de que los operadores de las redes de telecomunicaciones den acceso, en igualdad de condiciones, a otros operadores y usuarios que se encuentren en las mismas o análogas circunstancias. Sin embargo, y a pesar de habersele encomendado esta labor a Conatel, la LMT, al establecer las infracciones que serán sancionadas como graves, no hace referencia a las infracciones contra la libre competencia (Tábora, 2007b). La modalidad del proceso de privatización en Honduras —que mantiene como pública a la empresa incumbente— ha minimizado hasta ahora los problemas que este diseño legal e institucional podría plantear al desarrollo de la industria.

Durante el año 2005 se terminó de discutir y se aprobó la ley de competencia. La nueva legislación tiene preeminencia sobre las sectoriales, pero promueve una coordinación con la entidad reguladora sectorial, en especial cuando los mercados están razonablemente abiertos a la competencia, como sucede con las telecomunicaciones. Los motivos que llevaron a exigir la coordinación son las siguientes: i) la necesidad de contar con un conocimiento técnico en materias propias del sector durante la transición y consolidación de la nueva agencia de competencia; ii) para definir con anticipación el entorno de competencia y no limitarse a aplicar retrospectivamente sanciones por conductas contrarias a la competencia o a reestructurar el sector, y iii) la necesidad de aplicar políticas no relacionadas con la competencia pero que el gobierno considera importantes, por ejemplo, sobre servicio universal, seguridad nacional y protección de los usuarios.

Como en otros países que carecen de autoridad de competencia, en Nicaragua la ley de telecomunicaciones prevé un mecanismo competitivo en la prestación de servicios. Sin embargo, en el artículo 24 de dicha ley

considera la posibilidad de entregar concesiones con exclusividad a un operador durante un período determinado. La ley prohíbe el desarrollo de prácticas anticompetitivas, y dispone que los operadores están obligados a dar acceso satisfactorio y a tarifas competitivas a la red telefónica de los prestadores de servicios cuyas licencias hayan sido autorizadas por Telcor. No obstante, las facultades de Telcor se limitan a exigir información y a adoptar medidas correctivas pertinentes que no se especifican (Ansorena, 2007b). La entidad es presidida por un director general designado por el presidente de la república.

La debilidad del ente regulador se ha visto acentuada por el grave conflicto entre el presidente de la república, Enrique Bolaños (2001-2006), y la alianza de sandinistas y liberales.²³ Estos últimos han utilizado su mayoría parlamentaria para introducir importantes reformas que afectaron al Consejo Supremo Electoral (CSE), a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y a la Contraloría General de la República. En este contexto, y con la oposición del presidente de la república, esta alianza política logró la aprobación en la Asamblea Legislativa de la ley que creó la Superintendencia de Servicios Públicos (Sidep), el 23 de noviembre del 2004. Esta nueva entidad debería de reunir en una sola estructura gubernamental los entes reguladores de los sectores proveedores de servicios básicos (agua, electricidad y telecomunicaciones). Este enfoque sobre institucionalidad regulatoria podría ser evaluado positivamente en el contexto de la discusión internacional, teniendo en cuenta la escasez de recursos humanos en el país. No obstante, el hecho de que durante los años 2005 y 2006 hayan estado operando tanto Telcor, apoyada por el presidente de la república, y la Superintendencia de Servicios Públicos (Sisep), apoyada a su vez por la Asamblea Nacional, generó una situación insostenible que hará aún más difícil la promoción de la competencia en el sector de telecomunicaciones.

Del análisis anterior queda claro que los países de la región sin autoridad de competencia presentan una debilidad institucional en su esquema regulador que hace muy difícil la creación de condiciones favorables para la competencia. ¿Qué sucede con México y Panamá, que han enfrentado la apertura de la industria a la competencia contando con las autoridades correspondientes?

Desde el punto de vista de la secuencia, México operó de manera muy distinta a la usualmente recomendada. Privatizó en 1990, organizó la Comisión Federal de Competencia (CFC) en 1994, promulgó la ley federal

²³ Enrique Bolaños formaba parte del Partido Liberal encabezado por el expresidente Arnoldo Alemán (1996-2001). No obstante, ambos políticos se distanciaron cuando el gobierno de Bolaños se unió a las acusaciones por corrupción contra Alemán (encarcelado por ese motivo).

de telecomunicaciones (LFT) en 1995, creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), mediante decreto presidencial, en agosto de 1996, y abrió el mercado a la competencia en 1997.

Analizada con base en los parámetros generales, la LFT resulta adecuada: define un esquema regulatorio e incluye normas que suponen una estructura competitiva en la industria. No obstante, estudiada en detalle, deja en evidencia importantes dificultades. Se ve en primer lugar afectada por la secuencia que sigue el proceso. Era previsible que el título de concesión a Telmex de 1990, que reguló el desempeño de la empresa hasta la aprobación de la ley general, entrara en colusión con ella y con la ley de competencia. En efecto, la LFT dispone que los concesionarios podrán fijar libremente las tarifas no discriminatorias de los servicios de telecomunicaciones. Sólo en caso de que una empresa tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) podrá establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información (artículo 63). En 1997, la CFC declaró que Telmex disponía de poder sustancial en cinco mercados (telefonía local, acceso, transporte interurbano LDN y LDI) y, en consecuencia, solicitaba a la Cofetel el establecimiento de obligaciones específicas en materia tarifaria. Telmex adujo entonces la violación a su título de concesión.

Una segunda dificultad radica en que la LFT asigna a la SCT las atribuciones reguladoras básicas. No obstante, en agosto de 1996 el Presidente Ernesto Zedillo, mediante decreto, creó la Cofetel con un papel asesor de la SCT, a la cual la ley le adjudica las funciones reguladoras. Se generó así una situación de grave ambigüedad. Formalmente la entidad reguladora es la Cofetel, pero debido a su débil base jurídica las empresas cuestionan la legitimidad de toda decisión que les sea adversa. De hecho, en los temas cruciales, es la SCT, en particular la Subsecretaría de Telecomunicaciones, el ente regulador. Como muchos organismos del Poder Ejecutivo, la subsecretaría tiende a privilegiar el crecimiento de la inversión y cobertura en el corto plazo, incluso a costa del desarrollo de la competencia (Mariscal y Rivera, 2007).

Una tercera dificultad radica en que aun cuando la LFT incluye entre sus objetivos, fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de este servicio, no asigna dicha función genérica a institución alguna. Entre las funciones de la SCT no aparece una mención específica al respecto. Tampoco se menciona la ley federal de competencia entre las leyes que se deben aplicar en caso de que no aparezca disposición expresa sobre competencia en la ley de telecomunicaciones. Sólo en el caso de las licitaciones se señala que las bases estipuladas

deberán incluir la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia. Es en el decreto que creó la Cofetel donde se obliga a dicho organismo a registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones y a establecer obligaciones determinadas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información para los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante. Naturalmente, un decreto del Poder Ejecutivo no es un instrumento jurídico suficiente para asignar una facultad de esta importancia a un organismo administrativo.

A estas dificultades se suma la inexistencia de un período fijo de duración de los comisionados de la Cofetel y de las causales específicas de remoción de sus cargos. De particular importancia es el uso generalizado del recurso de amparo, que permite la suspensión de la acción reguladora cuando los afectados consideran que la norma aplicada viola sus derechos constitucionales. En un contexto en el que la justicia opera lentamente, estos recursos llegan a permanecer en trámite más de tres años, lo que deriva en una regulación ineficaz (Mariscal y Rivera, 2007).

En Panamá, aun cuando las designaciones de comisionados son por un período fijo y gozan por tanto de estabilidad, al parecer tampoco se ha podido evitar completamente que éstas se realicen sobre la base de intereses políticos de corto alcance. El predominio del partido en el gobierno puede ir acompañado también de su preponderancia en el Poder Legislativo, lo que en ese contexto puede conducir a nombramientos orientados por el pago de servicios políticos, y no de acuerdo con los conocimientos requeridos para un buen desempeño en el cargo (González, 2007). Un problema similar se ha planteado en el caso de Nicaragua (véase Ansorena, 2007b).

En el caso de Panamá, el hecho de que el Estado mantenga 49% de las acciones de Intel genera un conflicto de intereses, ya que altos ingresos para el operador que se traducen en mayores ingresos públicos, pueden afectar el interés del regulador por aplicar una política adecuada de tarifas (González, 2007).

C. De la exclusividad a la competencia: modelos y principales lecciones

Como se ha establecido a lo largo del presente trabajo, los países de la región que privatizaron y abrieron la industria de telecomunicaciones a la competencia muestran procesos disímiles. También en el ámbito de la conformación de la institucionalidad económica cada uno tomó una opción diferente. Sin embargo, todos los países estudiados, habiendo

pasado o no por un período de exclusividad, han abierto sus puertas a un modelo competitivo. El objeto de la presente sección es, primero, analizar las características principales de la apertura a la competencia e identificar los aspectos positivos y los problemas de cada experiencia, para luego, en la sección D, evaluar el desempeño de la industria en cada uno de los países y segmentos de las telecomunicaciones.

Así, tres países —Nicaragua, México y Panamá— optaron por conceder un período de exclusividad a los nuevos dueños de las empresas privatizadas. Si bien estos períodos variaron en su extensión —seis años en el caso de México y tres años en los casos de Nicaragua y Panamá—, en todos ellos la exclusividad incluyó la telefonía fija y la de LD y entregó a la empresa adquirente de la empresa pública el derecho a operar una licencia de telefonía móvil.

Por su parte, otros dos países —Guatemala y El Salvador— decidieron abrir de inmediato la industria a la competencia luego de la privatización, sin ofrecer exclusividad. Antes de esta operación, El Salvador separó la telefonía fija de la telefonía móvil y las vendió a diferentes operadores, mientras que Guatemala las traspasó como una sola empresa al sector privado en forma integrada.

1. Exclusividad y apertura a la competencia: los casos de México, Nicaragua y Panamá

La literatura ha constatado que la privatización con exclusividad representa costos significativos para la sociedad, tanto en materia de cobertura como en lo que se refiere a los precios de los servicios. Scott Wallsten (2000) sostiene que sus resultados confirman empíricamente que un monopolio es más valioso para sus propietarios que una firma que opera en un mercado competitivo y concluye que un gobierno puede hasta duplicar los ingresos obtenidos de la privatización al garantizar derechos de exclusividad. En coherencia con lo que se ha afirmado anteriormente, el estudio de Wallsten también demuestra que la mayor recaudación va acompañada de una reducción de hasta 40% del crecimiento de la red de telecomunicaciones.²⁴

²⁴ A una conclusión similar llegan Estache, Manacorda, y Valletti (2002), quienes al evaluar los avances experimentados por las telecomunicaciones en América Latina sostienen que "los precios altos continúan siendo percibidos como un tema de importancia en la región. En gran medida, éste es un resultado de la limitada competencia en el sector. Para la mayoría de los países, los períodos de exclusividad concedidos para que los convenios de privatización se concretaran resultaron en una alta conexión y tarifas de uso perdurables... en efecto, las tarifas de conexión residencial continúan siendo altas, cuando se comparan con las de los Estados Unidos, aun si ellas se han ido reduciendo significativamente. Estos períodos de exclusividad están ahora llegando a su fin, como

En lo que concierne a México, la apertura a la competencia presenta características particulares en cada uno de los segmentos. En 1987, al iniciarse el mercado móvil, el país fue dividido en nueve regiones, entregándose dos licencias en cada una de éstas. Telmex, a través de su subsidiaria Telcel, recibió una licencia en cada región, con la única restricción de que la empresa no podría ser el único proveedor en ninguna de esas regiones. En el título de concesión de Telmex, la SCT se reservaba el derecho de otorgar otra u otras concesiones a favor de terceras personas para que explotaran, en igualdad de circunstancias, telefonía fija y LDN y LDI, dentro de la misma área geográfica o en otra diferente, servicios idénticos o similares a los que eran materia de la concesión. Así, durante los seis años siguientes a la fecha de firma del título de concesión, la SCT se comprometía a otorgar otras concesiones para redes de servicio público de telefonía básica de LDN y LDI, sólo cuando la empresa no hubiera cumplido las condiciones de expansión y eficiencia determinadas en el mismo título de concesión. El capítulo V de dicho título definía las condiciones generales y las obligaciones de interconexión de la empresa con otras redes públicas de LD, cuando a partir del 1 de enero de 1997 se abriera el sector a la competencia (Mariscal y Rivera, 2007).

Entre 1988 y 1990 Telcel, la filial móvil de Telmex, expandió su red celular en la frecuencia radioeléctrica de 800 MHz (Banda B), cubriendo las ciudades de Tijuana, Cuernavaca, Toluca, Guadalajara, Monterrey y el área metropolitana de la Ciudad de México. En 1990, la empresa empezó a ofrecer telefonía celular en las nueve regiones en que se dividió el servicio de telefonía móvil en México. En 1998, la frecuencia radioeléctrica de 1900 MHz (Banda D) para PCS en las nueve regiones fue adjudicada a Telcel. Posteriormente, en 2004, se realizó una amplia subasta que permitiría satisfacer la inmensa demanda del país por telefonía móvil. Hacia fines de la década de 1990, los principales operadores del segmento, además de Telcel, eran: Iusacell, que participa desde finales de los años ochenta; Pegaso, que ingresó en el año 1999, y Unefon, que inició operaciones a principios del año 2000. La entrada de Movistar, de Telefónica España, en el 2002, contribuyó a dar dinamismo al mercado. No obstante, al 2004 la participación de empresas distintas a Telcel alcanzaba sólo 22,8% (Mariscal y Rivera, 2007).

en Argentina o Venezuela, y esto deberá conducir a una reducción en las tarifas, impulsadas por el mercado. Sin embargo, la mayoría de los países no han definido todavía las reglas del juego para asegurar la competencia en un sector donde el costeo del acceso a instalaciones de cuello de botella continúen estando al centro del debate regulatorio" (traducción propia, pág. 156).

Ya desde 1994 se presentaron solicitudes para ingresar a la telefonía local. Iusacell, una coinversión entre Alejo Peralta y Bell Atlantic, propuso proveer el servicio mediante el uso de tecnología fija inalámbrica, pero no fue sino hasta octubre de 1997 que fueron publicadas las reglas para el desarrollo de la competencia en la telefonía local. Los objetivos de dichas normas eran promover la competencia, facilitar la interconexión e interoperabilidad de las redes públicas, asegurar la continuidad del servicio y evitar la aplicación de tarifas discriminatorias. En el año 2003 había ocho empresas autorizadas para prestar el servicio local alámbrico (Ramírez, 2005). Sin embargo, los resultados no son alentadores. En el año 2004, siete años después de la apertura del segmento a la competencia, Telmex mantenía una participación equivalente a 95% en telefonía local, aun cuando las empresas entrantes incrementan sostenidamente el número de suscriptores (Mariscal y Rivera, 2007).

En junio de 1994, la SCT emitió la "Resolución sobre el Plan de Interconexión con Redes Públicas de Larga Distancia" que, entre otras cosas, obligaba a Telmex a interconectar sus redes con todos los interesados. Se esperaba que al inicio de 1997 estuviesen en operación 60 puntos de interconexión y que éstos fueran aumentando, hasta completar 200 en el año 2000. Con la perspectiva de la apertura de la larga distancia a la competencia, diversas empresas empezaron a solicitar títulos de concesión para operar en este segmento.²⁵ En enero de 1996 tuvieron lugar las primeras negociaciones entre los operadores, sin que se lograran acuerdos respecto de las tarifas de interconexión, lo que llevó a solicitar la intervención de la SCT. Tanto Telmex como las nuevas operadoras de LD cuestionaron la resolución de la SCT mediante reclamos formales. Mientras que para Telmex los cargos eran insuficientes para cubrir los costos en que había incurrido para prestar el servicio, para los entrantes no existían razones que justificaran esta postura. Luego de un año de análisis, la recién establecida Cofotel sostuvo la tasa indicada, pese a que según los diferentes estándares internacionales era extraordinariamente alta.²⁶

²⁵ Además de Telmex, que tenía licencia desde diciembre de 1990, la obtuvieron Avantel, el 6 de octubre del 1995; IUSATEL el 12 de febrero de 1996; MARCATEL el 26 del mismo mes; INVESTCOM el 4 de abril; BESTEL el 10 de abril; MIDITEL el 26 del mismo mes; Alestra el 30 de abril, y TELINOR el 23 de julio.

²⁶ Se estableció una tarifa para ciudades con Centro de Tránsito Interurbano (CTI) (0,0257 dólares en 1997 y 0,0231 dólares en 1998) y otra para ciudades con Centros con Capacidad de Enrutamiento, pero sin CTI (0,0240 dólares en 1997 y de 0,0219 dólares para 1998). Además, la SCT determinó que las empresas debían pagar 58% adicional por concepto de terminación de tráfico, lo que elevó la tarifa efectiva en 1997 a 0,0536 y 0,0513 dólares, respectivamente. Como contrapartida, un estudio del mercado mexicano desarrollado por el Banco Mundial, sugirió una tarifa ponderada promedio de 1,9 centavos de dólar.

En enero de 1997 siete empresas entraron al mercado de larga distancia, y los usuarios pudieron preseleccionar los operadores en 60 ciudades. Entre los concesionarios aparecieron grupos industriales y financieros mexicanos asociados con operadores de telecomunicaciones estadounidenses. Tres operadores mayores dominaron el mercado: Telmex, que estableció una coinversión con US Sprint para proveer servicios internacionales entre México y Estados Unidos; Avantel (Banamex y MCI) y Alestra (Alfa y AT&T), que se fusionó con Unicom (Bancomer, GTE, y Telefónica). Pese a los problemas antes mencionados, con la apertura del mercado las empresas entrantes ganaron rápidamente participación en LDN, hasta alcanzar 30% en el año 1999. No obstante, desde el año 2001 este proceso se ha ido revirtiendo, hasta disminuir a 23,2% en el año 2004.

Transcurridos 17 años desde la apertura a la competencia en telefonía móvil y casi nueve años en telefonía local y LD, los resultados desde el punto de vista de los operadores distintos al incumbente no son alentadores. Comparado con los países latinoamericanos, la participación del Grupo Carso en los tres segmentos de México analizados supera con creces la de los incumbentes en Argentina, Brasil, Chile e incluso Perú. Esta situación se da pese a que fueron las empresas de origen estadounidense, el gran vecino de México, las que intentaron consolidarse sin éxito en el mercado mexicano.

Un elemento específico relevante es el relativo a las modalidades previstas en la ley para el establecimiento de los cargos de interconexión y acceso. Como en otros países, la LFT asigna a los propios operadores la tarea de concordar dichos cargos. Lo que puede ser un mecanismo razonable y eficiente en un contexto en que las empresas presentan tamaños relativamente equivalentes, no lo es cuando confluyen en el proceso de negociación empresas que no sólo tienen tamaños distintos sino que además presentan intereses contradictorios. En efecto, una vez concluido el período de exclusividad, los entrantes enfrentan la urgencia de iniciar las operaciones. El incumbente, por el contrario, está interesado en obstaculizar al máximo la entrada de sus competidores, más aún, cada día que se alarga el proceso de negociaciones es un día adicional en que sigue disponiendo de exclusividad. Cuanto más se prolonga el período de negociaciones, mayor es el tiempo durante el cual el entrante debe hacer frente a sus costos fijos y a sus costos financieros sin comenzar a recibir ingresos, lo que representa una clara barrera a la entrada de competidores. El retraso en el inicio de las operaciones eleva de manera significativa los costos de los competidores, y reduce sus posibilidades competitivas.

Personas vinculadas a Telmex y a la Cofetel sostienen que las dificultades de los entrantes correspondieron a sus bajos niveles de

inversión, al poco conocimiento de las empresas estadounidenses y de otros operadores extranjeros de las características de los mercados de telecomunicaciones en países pobres, así como a errores de los cuerpos ejecutivos (Mariscal y Rivera, 2007). Ciertamente, las características del proceso de privatización con un largo período de exclusividad que consolidó a un único operador y las debilidades de la institucionalidad reguladora representaron un papel central. Puede afirmarse que la institucionalidad no funcionó de manera adecuada. Las diversas demandas interpuestas por los diferentes competidores, tanto ante la CFC como ante la Cofetel, demoraron largo tiempo en ser resueltas y perdieron toda eficacia. La declaratoria de empresa dominante que preveía la LFT como instrumento para evitar conductas anticompetitivas de la empresa incumbente no tuvo efecto, debido a los problemas de forma de dicha declaratoria y a la operación del recurso de amparo que neutralizó toda medida administrativa del ente regulador y del supervisor de la competencia. Estos aspectos aluden a problemas de la institucionalidad jurídica que superan con creces el ámbito de la política regulatoria y de protección de la competencia (Mariscal y Rivera, 2005a y 2005b).

En el modelo panameño de transición a la competencia la apertura estaba prevista en dos fases: la primera, correspondiente a la telefonía básica, para el 2 de enero de 2003, y la de la telefonía móvil para enero de 2008. El marco regulatorio incluía el siguiente modelo de apertura: el punto de partida era el reconocimiento de que los entrantes enfrentarían serias dificultades a causa de la consolidación de la empresa incumbente. En tal sentido, se aseguraba a las nuevas empresas la interconexión provista por el incumbente en un plazo (aparentemente) perentorio y la total libertad para elegir los servicios a prestar así como los clientes. Se pensaba que al elegir los mercados más rentables se haría viable la entrada. Se preveía, además, la desagregación de redes; esto es, la posibilidad de que los entrantes pudieran arrendar al incumbente segmentos de red para la prestación de sus servicios y la portabilidad del número (González, 2007).

La apertura se fue preparando con mucha anticipación. Ya desde inicios del año 2002 numerosas empresas solicitaron concesiones. A febrero de 2005 había 28 concesiones de telefonía local, 33 de la LDN, 59 de LDI, 20 de teléfonos públicos y 13 para el alquiler de circuitos dedicados de voz. La idea básica era que los operadores entrantes tuvieran sus instalaciones listas para entrar en operación en la fecha indicada. BellSouth, empresa que controlaba 45% de los suscriptores móviles, pidió concesiones para prestar todos los servicios. Algo similar realizó la empresa Cable Onda S. A., operador dominante de TV cable. Se trataba, en consecuencia, de operadores con una importante cuota de mercado y un basamento sólido en las nuevas tecnologías de telecomunicaciones.

A pesar de la existencia de un marco regulador favorable a los entrantes, la liberalización del sector ha encontrado trabas que, en el mejor de los casos, han demorado sustancialmente su puesta en marcha. Cuatro aspectos son fundamentales: i) el mecanismo de interconexión, en que el regulador sólo intervenía en caso de que las partes no pudieran llegar a acuerdos, contenía incentivos para que ambas esperaran la intervención del regulador, lo que demoró mucho los procesos. Aun habiéndose definido las condiciones y la tarifa de interconexión, los problemas no llegaban a su fin, pues numerosas dificultades técnicas han derivado en graves retrasos;²⁷ ii) en relación con la competencia en LD surgieron complicaciones tanto respecto del uso de los códigos de acceso como del enrutamiento automático. Los cambios que exigían la utilización de diversos códigos de acceso por parte de los usuarios estaban sujetos a la velocidad con que los implementara el incumbente. En lo que corresponde al segundo mecanismo, se adujo que para su operación se generaban costos de cambio —básicamente derivados de la programación— que tenía que asumir el propio incumbente. Si éstos eran asumidos por el usuario, se desalentaba el cambio de proveedor. La opción de que dichos costos fueran asumidos por el entrante reducía su competitividad; iii) asociado a lo anterior, aun cuando la encuesta que se debía hacer entre los usuarios para que eligieran el proveedor de servicios de LD se hizo oportunamente, ésta no resultó conducente, pues uno de los principales antecedentes, el costo de las llamadas, no podía ser determinado antes de que concluyeran las negociaciones sobre los cargos de interconexión, y iv) la portabilidad del número todavía no se ha puesto en operación y procesos judiciales han detenido los esfuerzos en materia de desagregación de la red. La falta de una norma explícita al respecto dentro del marco legal, ha permitido que tal política haya sido cuestionada ante los tribunales (González, 2007).

La legislación panameña no incentiva al incumbente a permitir la interconexión; cualquier fórmula implica una amenaza a su posición monopolística. Tampoco el entrante tiene estímulos para llegar a acuerdos con el incumbente, ya que analizada la capacidad negociadora del incumbente es difícil que éste se halle dispuesto a otorgar un cargo de acceso menor que el que definirá el ente regulador, por lo que también le

²⁷ Los problemas más relevantes que se presentaron fueron el de la ampliación de las rutas y puntos de interconexión nuevos. En el caso de la ampliación de los E1 para POI en la Ciudad de Colón y el interior del país fueron solicitados por los entrantes, pero a junio de 2004 esto todavía no había podido lograrse. De ese modo, a esa fecha, la competencia en larga distancia nacional aún no comenzaba, a pesar de que, como vimos, había un número importante de entrantes y de que, según el marco regulatorio, ésta se había iniciado año y medio antes. Para una detallada descripción de los incentivos perversos del marco regulatorio y de los problemas "técnicos competitivos" encontrados, véase González (2007).

conviene esperar su arbitraje. Por último, el regulador dispone de fuertes alicientes para "partir el niño por la mitad", ya que según el artículo 216 los cargos de interconexión deberán reflejar "como mínimo, los costos incrementales a largo plazo" (González, 2007). Sumados los problemas prácticos,²⁸ lo anterior tuvo como consecuencia que, a mediados de 2004 —esto es, un año y medio después de la apertura—, ciudades importantes como Agua Dulce, David, Chorrera, Santiago y Chitré, no contaran con puntos de interconexión.

Pese a esto, la apertura a la competencia en LD ha derivado en una reducción sustancial de los precios, tanto por el impacto de la amenaza de competencia como por las menores dificultades para implementar las inversiones requeridas. Según estimaciones, habría pasado, de 15 centavos de dólar el minuto promedio de LDN en el 2002, a siete centavos en el 2007. En el caso de telefonía local los avances han sido casi nulos.

Esta situación plantea un debate más general. Mientras que algunos marcan énfasis en la desagregación de redes como importante mecanismo para introducir competencia en telefonía fija, otros sostienen que constituye una política inviable (no se puede obligar al propietario de la red a prestarla y menos aun por debajo de su costo), que desincentiva la inversión (el entrante, si puede utilizar la red del incumbente, no querrá invertir). La experiencia panameña parece mostrar tres problemas básicos: i) usualmente se subestiman las dificultades de transitar desde un esquema de exclusividad a uno de competencia; ii) también se sobrestiman las potencialidades de la desagregación de redes como instrumento básico de introducción de competencia en telefonía fija, y iii) al postergar la liberalización total de la telefonía móvil hasta 2008 se obstaculiza el medio más eficaz para introducir competencia en todo el sector: la telefonía móvil.

Como vimos, el tercer país que concedió un período de exclusividad a la antigua empresa pública fue Nicaragua. El proceso de privatización culminó en diciembre del 2001 y, por tanto, la apertura a la competencia debía iniciarse a fines de 2004. Sin embargo, mediante una resolución parlamentaria,²⁹ se pospuso el proceso hasta abril de 2005. Posteriormente, el conflicto entre los dos organismos reguladores, Telcor y SISEP, se ha traducido en un tira y afloja respecto de la apertura.

²⁸ Los problemas de interconexión se tradujeron en problemas de congestión, lo que constituía un grave desincentivo para que los consumidores cambiaran de proveedor (González, 2007).

²⁹ La Asamblea Nacional estableció que la apertura no tenía que ser el 18 de diciembre de 2004, tres años después de la firma del contrato de privatización, sino que tenía que ser cuando se cumplieran tres años de que el contrato de concesión de Enitel apareciera publicado en *La Gaceta*, plazo que se cumplió en abril de 2005.

Mientras que la primera entidad declaró la apertura total del sector de telecomunicaciones en abril de 2005, la recientemente creada SISEP desconoció dicha medida y propuso una extensión del monopolio privado de Enitel y la congelación de tarifas telefónicas después de la entrada en función del nuevo ente regulador (Ansorena, 2007b). Esta situación ha derivado en un grave desorden. Hacia finales de 2005 se mantenía el monopolio de Enitel en la telefonía básica, la SISEP estaba ocupada elaborando un nuevo proyecto de apertura en consultas con los operadores (Ansorena, 2007b).

En el caso de telefonía móvil, BellSouth operó en condiciones de exclusividad entre 1997 y el fin de 2002. En 2001, Telcor decidió abrir el segmento a la participación de otros operadores e inició el proceso de licitación de la segunda licencia para telefonía móvil, a la que se presentaron 13 empresas. La licencia de operación fue finalmente³⁰ otorgada a PCS Sercom, filial de la empresa mexicana América Móvil, que comenzó operaciones en diciembre de 2002, de manera simultánea con Enitel, la cual tenía derecho a una licencia de telefonía móvil de acuerdo con el contrato de privatización. La competencia en el segmento sufrió un grave retroceso cuando la empresa mexicana mencionada adquirió en 2004 a Enitel, a partir de lo cual reunió dos licencias en telefonía móvil. La inexistencia de una agencia de competencia capaz de haber puesto como condición a la compra de Enitel, que América Móvil se deshiciera de una de las licencias móviles, representa un serio problema para el desarrollo de la competencia en el sector, toda vez que las empresas móviles son centrales para el desarrollo de la competencia global en telecomunicaciones.³¹ Las perspectivas de la competencia en Nicaragua no son en absoluto auspiciosas. Aun así, cabe señalar que el número de suscriptores móviles pasó de 200.000 en el 2002 al final de período de exclusividad, a 686.000 en 2004.

2. Privatización, apertura a la competencia: los casos de El Salvador y Guatemala

Contrario a lo ocurrido en los países analizados en la sección anterior, tanto El Salvador como Guatemala rechazaron la posibilidad de otorgar un período de exclusividad a las empresas que adquirieron la antigua empresa pública, y optaron por abrir de inmediato la industria a la competencia.

³⁰ De hecho, la licitación fue ganada por otro operador, vinculado al presidente Alemán, cuyo dueño fue acusado más tarde por corrupción. La licencia se transfirió al segundo licitador, PCS SERCOM.

³¹ Sobre la importancia de las empresas móviles en la competencia global en telecomunicaciones, véase Mariscal y Rivera (2005a y 2005b).

En el caso de El Salvador, destaca además la decisión de vender por separado los activos de la empresa fija de los de la empresa móvil. De esa forma se aseguraba la presencia de por lo menos dos operadores de telecomunicaciones. Pese a lo pequeño del país, la opción por un mercado competitivo en telefonía móvil ha atraído a cuatro empresas al mercado: CTE-Telecom (desde 1999), Telefónica (desde 1998), Telemovil (desde 1992) y Digicel (desde 2002) Tres compañías tienen cobertura nacional y una de ellas se ha centrado en el área urbana (Digicel).³² La intensidad de la competencia queda en evidencia en el hecho de que luego de que en el año 1998 existía un sólo operador, en 2004 el mercado móvil se distribuía de manera bastante equitativa entre cuatro operadores.³³

Como señala Argumedo (2007), otra es la situación en telefonía fija, en que se mantiene la posición dominante de CTE. En 1998 la empresa tenía 386.600 líneas; al año 2002 el total de líneas ascendió a 709.400, de las cuales CTE tenía 90%, y al finalizar el 2004 el número de líneas había continuado creciendo, aunque a una menor velocidad, hasta alcanzar la cifra de 887.800. La participación de CTE se mantenía alta y era equivalente a 88,7%. De acuerdo con la Siget, en telefonía fija existen otras nueve empresas, pero la concentración es mayor que en telefonía móvil. CTE prácticamente sigue siendo la única empresa que ofrece servicios de telefonía fija al segmento residencial; donde enfrenta más competencia es en el segmento de servicios a las empresas.

En Guatemala, el proceso de interconexión entre el operador incumbente y los nuevos operadores inició a mediados de 1999, lo que generó conflictos desde entonces. En el segmento móvil, al introducirse el mecanismo "quien llama paga", en octubre de 1999, se presentaron diferencias de opinión y controversias legales sobre si se había o no instaurado en el país dicho sistema. Este hecho suscitó tres casos de arbitraje por cargos de interconexión en redes móviles. En LDI también surgieron tensiones a causa, entre otras cosas, de que los ingresos provenientes del tráfico internacional entrante incluían subsidios a la telefonía local. Por cargos de interconexión derivados del tráfico entrante internacional ha habido múltiples conflictos, dos de los cuales desembocaron en arbitrajes, pero los de cargos de terminación internacional continúan en controversia. La necesidad de eliminar

³² Según Argumedo (2007) la competencia es intensa, las empresas ofrecen variados planes para atraer a diferentes segmentos del mercado de contratos (individuales, familiares, amigos, corporativos) y tarjetas de prepago de diferentes montos. Ofertan también una amplia variedad de servicios complementarios como *roaming*, mensajes de texto, envío de fotos, y envío de correo electrónico. Las compañías han sido muy agresivas para ampliar la red de puntos de venta y cobro de los productos y servicios.

³³ Es así como aun cuando Telemovil mantiene una mayor participación (29%), la siguen de cerca CTE con 28%, DIGICEL con 22% y Telefónica con 21% (Argumedo, 2007).

paulatinamente esta situación, en el contexto de los contratos de interconexión suscritos, ha dado lugar a su vez a diferencias entre operadores, por: a) bloqueos de llamadas a operadores, que han originado denuncias ante la Sit; b) falta de renovación de contratos de interconexión con el incumbente, que ha llevado a tres demandas ante la Sit; c) tarifas discriminatorias por llamadas a competidores, con demandas por la vía ordinaria, y d) dobles cobros a usuarios de larga distancia internacional, entre otros (Urizar, 2007).

La LGT no establece restricciones a la entrada ni a la salida de los competidores, pero la mayoría de los operadores,³⁴ algunos analistas internacionales y los funcionarios de la Sit consideran que en la práctica las barreras a la entrada provienen del trato discriminatorio y de la dificultad que el incumbente impone a los demás operadores para acceder e interconectarse a las redes públicas. Se trata de trabas que generalmente se reflejan en: i) demoras en las negociaciones de interconexión; ii) tasas de terminación de tráfico de llamadas internacionales superiores a las de mercado; iii) dificultad de llevar a cabo liquidaciones en cascada entre los diferentes prestadores de servicio, ya que éstos han acordado que, para realizar transferencias de telecomunicaciones entre empresas que no cuentan con interconexión directa el operador que realiza la función de tránsito, únicamente transferirá el tráfico si existe un contrato de interconexión entre éstas; iv) el listado descrito en el artículo 27 no incluye elementos clave para el desarrollo de una competencia efectiva en el sector, entre los cuales se cuentan la desagregación de la infraestructura, la ubicación de equipos, los derechos de vía y el servicio de factura única, entre otros; así por ejemplo, los operadores se han topado con dificultades para obtener los derechos para la colocación de postes o ductos, los cuales se rigen de acuerdo con la normativa de las diferentes municipalidades y, por tanto, están sujetas a la discrecionalidad del alcalde, y v) otro aspecto que ha obstaculizado la interconexión es que el operador incumbente ofrece sólo dos puntos de interconexión ubicados en el municipio de Guatemala, lo que complica la entrada, ya que el operador entrante debe pagar por transporte de telecomunicaciones hacia estos puntos, aun cuando posea la infraestructura para transportar las comunicaciones por sus medios (Urizar, 2007).

Pese a los avances, la apertura, *de facto*, a la competencia en Honduras —promovida por el TpT— no ha estado a la altura de las expectativas. Al lanzarse el proyecto se esperaba que hacia finales de 2005 se hubiesen instalado 200.000 líneas. A septiembre se había instalado sólo un tercio de esa cantidad. Entre las causas de esta situación destacan: i) los

³⁴ Entrevista con el ingeniero Baldir Garrido, presidente de la Gremial de Operadores de Telecomunicaciones, marzo de 2005 (Urizar, 2007).

problemas iniciales de interconexión que obligaron a los suboperadores a esperar alrededor de siete meses después de que se lanzó el programa para que saliera al mercado el primero de ellos; ii) la falta de definición y selección de la tecnología a utilizar por parte de los suboperadores, y iii) muchos de los suboperadores que obtuvieron registro actuaron más por el clima generado por el proyecto o por falsas expectativas del negocio de telecomunicaciones que por un conocimiento profundo del negocio (Tábora, 2007b). Interesante en la experiencia hondureña ha sido la variedad tecnológica aplicada por las distintas empresas.³⁵

D. La organización industrial y la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México

En la sección anterior se compararon las trayectorias seguidas por los distintos países en la apertura a la competencia. Se mostró que aquellos países que acompañaron la privatización con la concesión de un período de exclusividad han tenido más dificultades en crear un mercado competitivo. No obstante, la falta de instituciones de defensa de la competencia y la inexperiencia y debilidad de las entidades reguladoras ha hecho difícil la transición a la competencia, incluso en los países que no pasaron por un período de exclusividad. El objetivo de la presente sección es evaluar las formas que adquiere la organización industrial del sector, confrontar los distintos modelos y comparar sus resultados en términos de número de operadores por segmento y dinamismo de los distintos mercados.

Como en el resto de América Latina, el mercado de telecomunicaciones de Centroamérica se ha transformado en motivo de disputas entre los dos operadores dominantes en la región, Telefónica España y el grupo mexicano Telmex-América Móvil, del gigantesco Grupo Carso. Desde principios de la década de los noventa, Telefónica España ha venido desarrollando una agresiva política de expansión en el mercado de telecomunicaciones de América Latina, política que empezó en América del Sur y se ha ido extendiendo progresivamente hacia el norte del Continente.³⁶

³⁵ En los inicios del programa, la mayoría de los interesados se enfocó en la utilización de los sistemas inalámbricos. Sin embargo, y debido a la poca disponibilidad de espectro, muchos descartaron este esquema. Cabe destacar la variedad de tecnologías que han utilizado los suboperadores para emprender sus proyectos: acceso satelital e inalámbrico, como Teléfonos de Honduras; acceso inalámbrico, como Multifon, Unitel, Celtel; telefonía comunitaria y redes de cobre, como Inteldata; redes de televisión por suscripción por cable, como Sulatel, AMNET y Cable Color; redes de transmisión y conmutación de datos, como METRORED, y redes de acceso informático (Internet), como ITTSA, por mencionar algunos casos (Tábora, 2007b).

³⁶ Para un análisis detallado de este proceso, véase Mariscal y Rivera (2005a y 2005b).

Telefónica inició operaciones móviles en El Salvador y Guatemala. A pesar de su interés por competir en la licitación de Intel de Panamá, no logró hacerlo, pues la legislación de ese país prohibía la participación de empresas en las que gobiernos extranjeros tuvieran una presencia mayoritaria.³⁷ Luego de llegar en marzo de 2004 a un acuerdo con la empresa BellSouth para adquirir todas sus operaciones en América Latina, Telefónica tomó control de las operaciones de BellSouth en Guatemala, Nicaragua y Panamá. Paralelamente, la empresa comenzó en 2002 a operar en México mediante varias adquisiciones, hasta ubicarse como el segundo operador móvil de ese país después de Telcel. Así, la empresa comenzaba a competir en el propio territorio original de su gran competidor regional: el grupo Telmex-América Móvil.

Por su parte, este último grupo, originado en 1990 con la privatización de Telmex, se había concentrado hasta 1997 casi exclusivamente en sus operaciones en México. El atraso de las telecomunicaciones en ese país, su gran tamaño y la amenaza que representaban las empresas estadounidenses, en particular en el contexto del TLCAN, justificaban la atención exclusiva que la empresa brindaba a su país de origen. Esta política empezó a cambiar en forma drástica a partir de fines de la década de los noventa.

1. Competencia en telefonía fija

Los problemas de competencia en este segmento quedan en evidencia por la alta participación del incumbente en los países estudiados: los que concedieron período de exclusividad han presentado mayores dificultades para transitar a la competencia.

Al año 2004, Telmex de México detentaba una participación de 95% en telefonía fija. Lamentablemente, los operadores de televisión por cable no habían desarrollado el llamado Triple Play,³⁸ por lo que la competencia en banda ancha era casi nula.

En Panamá ha sido muy difícil la entrada al segmento de telefonía fija. Aun cuando a febrero de 2005 se habían entregado 28 concesiones de telefonía local, la competencia se ha concentrado en LDN y LDI. Las dificultades que encontró el proceso de interconexión han demorado el ingreso efectivo de las empresas competidoras y, en consecuencia, su presencia es aún mínima.

³⁷ Como se sabe, el proceso de privatización de Telefónica España continuó hasta privatizarse totalmente.

³⁸ Se refiere a la prestación conjunta de servicios de telefonía, televisión e Internet que han desarrollado las empresas de TV cable.

En el caso de Nicaragua, el paquete de control fue adquirido por el consorcio Telia Swedtel Ab-Megatel EMCE en 2001, mientras que el Estado se comprometió a vender en un período de tres años el restante 49% aún en su propiedad. En 2004 se completó finalmente la privatización, con la venta de las acciones a la empresa mexicana América Móvil. En el mismo año, buscando ampliar su posición en el mercado regional de telecomunicaciones, América Móvil compró la operadora de telefonía Megatel de Honduras, con lo que se convirtió en el único accionario del operador nicaragüense Enitel. Como se ha señalado, se esperaba que el período de exclusividad terminara a fines del 2004, pero diversos problemas —entre ellos la "competencia" entre los dos reguladores de telecomunicaciones, que refleja el grave conflicto político del país— ha postergado la apertura. Con ello, Enitel sigue siendo el proveedor monopolístico en telefonía fija (Ansorena, 2007b).

El fin de período de exclusividad en Honduras estaba previsto para al término de 2005. El programa de telefonía para todos, con la introducción de la figura de suboperador, permitió adelantar este proceso. Según datos de CONATEL, hacia agosto de 2005, 40 empresas habían obtenido el registro de comercializador tipo suboperador. De estas 40 empresas que han cumplido con los requisitos establecidos en el proceso, 17 iniciaron ya operaciones comerciales y se estima que a la fecha manejan comercialmente³⁹ alrededor de 63.000 líneas telefónicas, de las cuales cerca de dos terceras partes pertenecen a un solo suboperador.⁴⁰ Con base en esta información, a diciembre de 2003 el total del mercado de telefonía fija estaba en manos de Hondutel. Para diciembre de 2004, con el ingreso de los suboperadores, este porcentaje disminuyó a 93,69%, y el restante 6,31% quedó en manos de los suboperadores. En agosto de 2005, los suboperadores tenían 13,83% del mercado total de telefonía, mientras que Hondutel mantenía la hegemonía con 86,17%.

Cabe destacar tres aspectos en este contexto. Primero, el gran éxito alcanzado por los entrantes, que contrasta con los casos mencionados anteriormente. Con todo, es necesario considerar que 98% de las líneas instaladas están ubicadas en las tres ciudades más importantes del país, por lo que todavía se mantiene la inequidad de cobertura entre las áreas urbanas y las rurales, lo que obliga a que el gobierno se preocupe más por los problemas sociales de acceso a los servicios de telecomunicaciones (Tábor, 2007b). Esta situación confirma los reiterados reclamos de los

³⁹ Aun cuando en la normativa emitida por Conatel para el programa "Telefonía para Todos-Modernidad para Honduras" se establece la obligatoriedad en la entrega de la información sobre los nuevos suscriptores de cada operador, no se encontró evidencia de que se estuviera cumpliendo con este requisito, por lo que los datos de los suscriptores son estimados con base en la investigación propia del autor.

⁴⁰ Multifon, S. A. de C. V.

incumbentes respecto de la política de *cream screaming* desarrollada por los entrantes. Finalmente, la presencia de un operador público que comparte el interés gubernamental de promover el ingreso de otros operadores, es quizá factor que ha contribuido a reducir los conflictos en materia de interconexiones. Además, hay que considerar que hasta ahora los suboperadores no han debido pagar cargos por el uso de la red de Hondutel. Este régimen era transitorio y culminó el 25 de diciembre de 2005. A partir del 26 de diciembre de 2005 está en aplicación el régimen de pago de cargos de acceso, dispuestos en el Reglamento de Interconexión y en la normativa vigente que aplique (Tábora, 2007b).

¿Qué sucede en el caso de los países que abrieron la telefonía fija a la competencia en el momento de privatizar la empresa?

En el caso de El Salvador, participan 10 empresas, entre las que destacan: CTE-Telecom, Telefónica, Emetel, GCA Telecom, El Salvador Telecom, El Salvador Network, Telemovil, Newcom. No obstante, como se expuso en la sección anterior, la participación de CTE era alta, con 88,7%. Pese a todo, la inmediata apertura a la competencia ha permitido una mayor participación de los entrantes.

El análisis de los distintos casos nacionales pone en evidencia que más allá de las diferencias entre los procesos de privatización, la transición a la competencia en telefonía fija ha resultado más complicada de lo esperado. Los procesos en la región muestran que se ha pasado de un monopolio público a uno privado.

Si se analiza la industria de telefonía fija desde un punto de vista regional, la situación resulta aún más complicada. Como se observa en el cuadro III.1, en cuatro de los cinco países que han privatizado la empresa pública de telecomunicaciones el grupo Telmex-América Móvil aparece como el propietario de la empresa dominante en telefonía fija. Sólo en Panamá la empresa dominante pertenece a otro grupo. En el cuadro III.1 se refleja que no existe otro operador fijo con capacidad de generar competencia en este segmento. En tal sentido, en un escenario de consolidación de un mercado regional de telecomunicaciones, no resulta plausible esperar que se genere un mercado competitivo a partir del inicio de operaciones de las empresas dominantes de cada país hacia el resto de la región. Por el contrario, pareciera sólo posible la consolidación de la posición dominante del grupo Telmex-América Móvil. Sobre este tema se volverá en la siguiente sección al examinar la situación de la telefonía móvil.

En estas condiciones, es probable que, de privatizarse Hondutel, el Grupo Telmex-América Móvil tenga incentivos muy altos para buscar ganar la licitación correspondiente. Del mismo modo, en el caso de la apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica, la posibilidad de que el

ICE llegue a transformarse en un operador regional —aprovechando sus potencialidades y las sinergias que genera el ser también una empresa eléctrica— es menos factible.

Cuadro III.1
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: OPERADORES FIJOS Y PARTICIPACIONES
DE MERCADO, 2004
(Porcentajes)

País	Grupo Telmex- América Móvil	Telefónica España	Tercer operador	Cuarto operador
Costa Rica			ICE (100)	
El Salvador	CTE (88,7)	9,7		
Guatemala	Telgua			
Honduras			Hondutel (86)	Varios suboperadores (14)
México	Telmex (95)		Avantel	Allestra
Nicaragua	Enitel (100)			
Panamá			Cable & Wireless	

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro III.2 se muestra la evolución de la tasa de penetración de teléfonos fijos en los siete países que incluye el presente estudio. Lo que primero salta a la vista es el excelente desempeño de la telefonía fija en Costa Rica, único país que ha rechazado rotundamente la privatización de la empresa. En 1990 Costa Rica tenía una penetración de 1,55 veces con respecto a la de México; en el año 2004, la diferencia se había ampliado a 1,84 veces. Un segundo aspecto interesante es que el crecimiento de la cobertura en telefonía fija en Costa Rica mantiene un alto dinamismo: entre 1998 y 2004 pasó de 19,33 a 31,62.⁴¹

El caso de México llama en especial la atención. En primer lugar, por la baja penetración que históricamente ha presentado la telefonía fija (6,48 en el año 1990). En segundo lugar, por el tiempo requerido para alcanzar los dos dígitos: recién en 1998 alcanzó 10,36. Es interesante que justo a partir de entonces —un año después de la apertura a la competencia— se aceleró el crecimiento de la teledensidad. Como sucede

⁴¹ Como se sabe, pese a la baja teledensidad, la tendencia generalizada en América Latina es al estancamiento de la telefonía fija, e incluso a su deterioro en los últimos años.

en Costa Rica, aunque en menores niveles, el crecimiento de la telefonía fija continúa, acercándose a los países de América del Sur, cuyas teledensidades tienden a estancarse. Pese a ello, en comparación con el nivel alcanzado por el PIB por habitante, la tasa de penetración de México es baja (véase el gráfico III.1).

Cuadro III.2
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: LÍNEAS TELEFÓNICAS FIJAS
POR 100 HABITANTES, 1990-2004

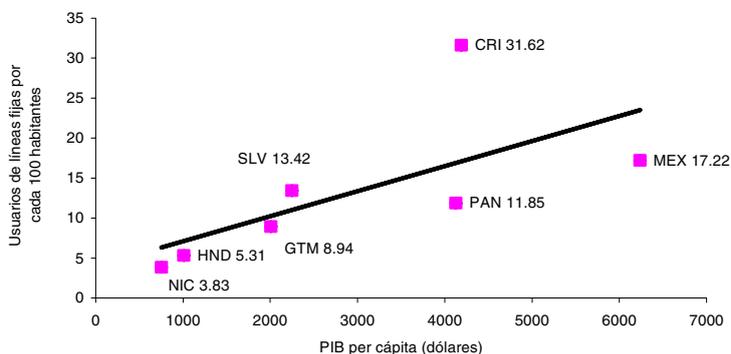
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá
1990	10,05	2,42	2,13	1,72	6,48	1,26	9,27
1991	10,62	2,51	2,21	1,80	6,86	1,27	9,40
1992	10,89	3,22	2,29	1,93	7,54	1,37	9,75
1993	11,61	3,22	2,42	2,10	8,36	1,62	10,30
1994	13,15	4,26	2,51	2,27	9,18	1,99	11,11
1995	14,38	5,03	2,87	2,70	9,39	2,22	11,56
1996	15,47	5,61	3,30	3,10	9,28	2,63	12,16
1997	18,92	6,08	4,08	3,77	9,69	2,75	13,44
1998	19,33	6,41	4,79	3,99	10,36	3,01	15,13
1999	20,41	8,05	5,51	4,42	11,22	3,04	16,43
2000	22,34	9,96	5,94	4,61	12,47	3,12	15,11
2001	22,97	10,15	6,47	4,74	13,72	2,94	12,99
2002	25,05	10,34	7,05	4,80	14,67	3,20	12,20
2003	27,77	11,34	7,05	4,87	15,97	3,74	12,20
2004	31,62	13,42	8,94	5,31	17,22	3,83	11,85

Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) [en línea].

Los casos de El Salvador y Panamá son especialmente interesantes por los evidentes contrastes que presentan. Mientras que en el año 1990 en El Salvador la teledensidad alcanzaba sólo 2,42, en Panamá se ubicaba en 9,27, apenas detrás de Costa Rica (10,05). En 1997, año en que se privatizó la empresa pública de Panamá, la tasa de penetración era de 13,44; en 1999 ésta se colocó en un nivel máximo de 16,43, para iniciar el año siguiente una caída continua, hasta llegar en 2004 a 11,85. En fuerte contraste, en El Salvador la teledensidad creció sin interrupción, hasta superar a Panamá en 2004, cuando alcanzó 13,42. Estas distintas trayectorias no pueden ser explicadas sólo por un crecimiento dispar en la telefonía móvil. Como se expone más adelante, el número de suscriptores por cada 100 habitantes es, al año 2004, bastante similar en ambos países,

aun cuando El Salvador superó ligeramente a Panamá. Las diferencias sugieren más bien que el ambiente competitivo incide de manera favorable en las tarifas y ello impacta positivamente en la teledensidad.⁴² El desempeño de los otros tres países ha sido muy modesto. En 2004 Guatemala apenas superó el 8% de penetración, la cifra en Honduras se acercó a los seis puntos y en Nicaragua los beneficios de la privatización aún no han aparecido.

Gráfico III.1
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: PENETRACIÓN TELEFONÍA FIJA, 2004



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

En el cuadro III.3 se sintetiza lo discutido y ello permite evaluar el desarrollo de la telefonía fija en la región durante el período. Los países que han liberalizado el sector luego de un período de exclusividad, se caracterizan por la mayor participación de los incumbentes, con respecto a aquellos países que han llevado a cabo este proceso simultáneamente con la privatización. Un caso paradigmático es el de México, donde el operador principal acapara una participación de 95%, incluso ocho años después de la apertura del mercado. En claro contraste, en El Salvador y Guatemala los clientes de las empresas entrantes alcanzan una proporción cercana a 15%.

⁴² En la siguiente sección se muestra que, mientras las tarifas en El Salvador alcanzaron en promedio 0,06 dólares por tres minutos, en Panamá llegaron a 12 centavos.

Cuadro III.3
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: TRAYECTORIAS DE PRIVATIZACIÓN Y
LIBERALIZACIÓN Y DESEMPEÑO, 1990-2004
(Porcentajes)

	Modalidad apertura	Cobertura 2004	Participación incumbente	Precios 3 min. Telefonía local 2001	Crecimiento cobertura
México 1990	Exclusividad	17,22	95,0	0,16	2,42
Panamá 1996	Exclusividad	11,85	100,0	0,12	-3,28
Nicaragua 2000	Exclusividad	3,83	100,0	0,10	0,91 (tres años)
El Salvador 1998	S/E	13,42	88,7	0,07	7,01
Guatemala 1998	S/E	8,94	83,6	0,08	4,20
Costa Rica	Monopolio público	31,62	100,0	0,03	12,29 (1998-2004)
Honduras 2003	Monopolio público (2003)	5,31	86,0	0,07	1,32 (1998-2004)

Fuente: Elaboración propia, con base en cifras oficiales.

Si se observa la cobertura, llama la atención el bajo nivel alcanzado en el caso de México. En efecto, el mayor ingreso por habitante de ese país no se refleja en una teledensidad equivalente. El retroceso experimentado por Panamá en este campo ya fue mencionado. En materia de precios, los países que han privatizado con exclusividad presentan precios superiores por llamada local de tres minutos. En la sexta columna del cuadro III.3 se muestra la tasa promedio de crecimiento de la telefonía en los primeros tres años posteriores a la privatización. Las tasas de crecimiento son muy superiores en los países que han privatizado y liberalizado el mercado simultáneamente.

El caso de Costa Rica resulta singular. El precio de la llamada local es el más bajo de la región, tiene la mayor tasa de penetración y un crecimiento significativo de la cobertura. Aun cuando existen factores distintos al desempeño eficiente que explican esta situación,⁴³ lo cierto es que Costa Rica plantea un cuestionamiento importante de considerar en torno a las políticas privatizadoras, que no ponen suficiente atención en garantizar un mercado competitivo posprivatización y en crear sólidas instituciones reguladoras y de promoción de la competencia.

⁴³ Sobre este punto volveremos en la sección siguiente.

2. La competencia en telefonía móvil

Tal como sucede en el segmento de la telefonía fija, las telecomunicaciones móviles suponen modalidades diferentes de desarrollo.

En México, la fuerte presencia del grupo Telmex-América Móvil se refleja también en telefonía móvil. Como se observa en el cuadro III.4, la participación de Telcel alcanzó una cifra superior a 77% en el año 2004. Ya se ha visto que este segmento de las telecomunicaciones fue concebido desde un inicio por parte de la política pública como un sector competitivo. No obstante, contrario a la mayoría de los países, donde se ha tendido a una distribución relativamente equilibrada del mercado, en México se ha fortalecido la presencia de la empresa dominante. En 1997 la participación de Telcel era de 63,7%, la de Iusacell de 23% y la de otros competidores 13%. En los años siguientes, Iusacell empezó a perder participación en el mercado. Un papel importante desempeñó la no inclusión del prepago entre sus productos. La empresa fue adquirida por el consorcio conformado por Vodafone —una de las principales empresas móviles del mundo con operaciones en más de 25 países— y por Verizon. Pero en el año 2003 dichas empresas abandonaron la operación en México, luego de absorber significativas pérdidas. La entrada de Telefónica Móviles ha revitalizado la competencia en el mercado, al lograr detener la caída de la participación de las empresas distintas a Telcel. El estancamiento de la participación de los entrantes se da pese al fuerte incremento de la teledensidad móvil en México en los últimos años.

En Guatemala también se ha percibido la influencia de la empresa fija dominante en la estructura industrial del segmento móvil. Es así como el Grupo Telmex-América Móvil abarca una participación de casi 53% en los suscriptores totales. Pese a ello, la presencia de empresas internacionales importantes como Telefónica y Milicom (véase el cuadro III.4) permite prever un desarrollo competitivo hacia el futuro.

El Salvador es sin duda el país que muestra un desarrollo más alentador de la competencia en telefonía móvil. En efecto, como se observa en el cuadro III.4, cuatro operadores se distribuyen el mercado móvil de manera bastante equilibrada

En Honduras, la estrategia original en el momento de aprobar la ley del mercado de telecomunicaciones era tener tres operadores en el corto plazo: i) Celtel; ii) el ganador del proceso de capitalización de Hondutel, y iii) el ganador de la licitación de la Banda B, en 800 MHz (Tábor, 2007b). No obstante, a causa de los problemas para incorporar a un inversionista privado en Hondutel y del fracaso hasta 2002 de la licitación de la Banda B, hasta entonces operó un monopolio privado en telefonía móvil. El 6 de enero de 1994 se otorgó la concesión de

explotación de Servicios de Telefonía Móvil Celular en la República de Honduras a las compañías Motorola Inc., Millicom International Cellular, S. A. (MIC) y Proempres, S. A., representadas por la sociedad Telefónica Celular, S. A. (Celtel). Dicho convenio fue suscrito por ambas partes con fecha 7 de agosto de 1995. La concesión otorgó a Celtel el derecho para explotar los servicios de telefonía móvil dentro del territorio hondureño, utilizando la Banda A, a partir del mes de junio de 1996, y la empresa inició sus servicios oficialmente el 15 de septiembre de 1996. En la actualidad Celtel opera en 13 departamentos y en las 10 principales poblaciones del país. Hasta el año 2003 el número de suscriptores creció con lentitud, hasta alcanzar una cobertura de 5,5%.

Cuadro III.4
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: OPERADORES MÓVILES Y PARTICIPACIONES DE MERCADO

País	América Móvil	Telefónica Móviles	Millicom	Cuarto operador
Costa Rica				ICE (100)
El Salvador	CTE Telecom (28,0)	21,0	Telemóvil (29)	Digicel (22)
Guatemala	52,8	22,4	Comcel (24,4)	
Honduras	32,0		Celtel	
México	77,2	15,1		Unefon-lusacell (7,7)
Nicaragua	51,0	49,0		
Panamá		37,5		

Fuente: Elaboración propia.

Recién en el año 2002, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) emprendió un proceso exitoso de licitación internacional de la empresa Telcel, que tiene la Banda B. Entonces, 18 empresas manifestaron su interés por participar. En abril del 2003 fueron precalificadas tres compañías: ENTEL, de Chile; BellSouth Honduras, y el consorcio local Megatel-EMCE, que se había adjudicado conjuntamente con Telia Swedtel la empresa nicaragüense Enitel. No obstante, las dos primeras se retiraron del proceso, y en consecuencia la empresa se adjudicó al consorcio Telia Swedtel-

Megatel/EMCE, por un precio de 7,1 millones de dólares.⁴⁴ El impacto de la competencia en el crecimiento del número de suscriptores ha sido notable. En diciembre del 2004 la teledensidad móvil llegó a 10,15%, para alcanzar una penetración de 14,82% en agosto de 2005 (Tábora, 2007b). El desempeño de la competencia ha sido exitoso: habiendo iniciado operaciones en noviembre de 2003, a agosto del año 2005 Megatel contaba con una participación de 31,8% (Tábora, 2007b). Esto puede reflejar el hecho de que no hay relaciones entre la empresa incumbente en telefonía fija y la empresa que operaba la primera concesión de telefonía móvil.

Desde un punto de vista regional, al contrario de la telefonía fija, el panorama resulta más prometedor. Tres operadores tienen presencia en más de un mercado: Telefónica Móviles, América Móvil y Milicom. Además operan otras empresas, como Cable & Wireless en Panamá y Digicel en El Salvador. De esa forma, se cuenta con una base empresarial que puede animar significativamente la competencia en este sector.

La presencia de varios operadores explica en una medida importante el desarrollo más dinámico de este segmento. Si se observa el cuadro III.5, queda en evidencia que, a partir de los años 1998-1999, la teledensidad empezó a crecer a tasas muy elevadas. Elementos cruciales en este proceso son la introducción de la modalidad "el que llama paga" y la de prepago, que una ampliación de los servicios a grupos que no eran elegibles para los programas de pospago. Los dos países con mayor dinamismo son sin duda El Salvador y México que pasan, respectivamente, de una tasa de penetración de 0,68 y 1,82 en 1997 a 27,61 y 36,64 en el año 2004.

Contrasta el caso de Costa Rica, que pese a ubicarse en 1997 como el país con mayor cobertura en la región —con excepción de México—, hacia 2004 sólo superaba a Nicaragua y Honduras. Como se explica más adelante, esto parece asociado a los subsidios cruzados, desde la telefonía móvil a la fija.

⁴⁴ Inmediatamente han surgido voceros que han señalado que el proceso debe anularse, pues participó un solo oferente. Véase Honduras, Revista Internacional [en línea] (<http://hondurasri.com/CLON/detalles/TRIBUNA/SER%C1%20ANULADA%20LICITACI%D3N%20DE%20TELEFON%CDA%20M%D3VIL%20PCS.htm>).

Cuadro III.5
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: SUSCRIPTORES A TELEFONÍA
CELULAR POR 100 HABITANTES, 1990-2004

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá
1990	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00
1991	0,00	0,00	0,01	0,00	0,18	0,00	0,00
1992	0,10	0,00	0,02	0,00	0,35	0,00	0,00
1993	0,14	0,03	0,03	0,00	0,42	0,01	0,00
1994	0,21	0,09	0,11	0,00	0,62	0,05	0,00
1995	0,56	0,24	0,30	0,00	0,73	0,10	0,00
1996	1,37	0,40	0,42	0,04	1,07	0,12	0,26
1997	1,78	0,68	0,61	0,23	1,82	0,17	0,68
1998	2,83	2,27	1,03	0,56	3,50	0,39	3,10
1999	3,51	8,31	3,05	1,24	7,94	0,90	8,27
2000	5,10	11,85	7,53	2,39	14,24	1,78	14,45
2001	7,57	13,40	9,81	3,64	21,68	2,96	16,40
2002	11,10	13,76	13,15	4,86	25,45	4,47	18,95
2003	18,12	17,32	13,15	5,53	29,47	8,51	26,76
2004	21,73	27,71	25,02	10,10	36,64	13,20	26,98

Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

E. Las tarifas de las telecomunicaciones en Centroamérica y México

Para el análisis de los precios de los servicios de telecomunicaciones en la región, es necesario distinguir entre el segmento fijo sujeto a regulaciones más o menos estrictas y los segmentos de LDN y LDI y de telefonía móvil, bajo regímenes tanto regulados como determinados en competencia. En estos últimos casos, una u otra situación está asociada a la existencia o no de regímenes exclusivos.

Para un estudio comprehensivo de la regulación tarifaria de la telefonía fija en la región es indispensable examinar el mecanismo inicial de fijación de tarifas en el momento de la privatización, el procedimiento definido para su determinación en régimen y la trayectoria efectiva que han seguido las tarifas y precios a lo largo del período.

La naturaleza competitiva del segmento de la telefonía móvil, así como la existencia de dos mercados separados —el mercado de prepago y el de pospago—, la multiplicidad de planes tarifarios y de diversas

variantes en el interior de cada uno de ellos, y la innovación constante en las promociones, dificultan un seguimiento de la política de precios. No obstante, la presente sección esboza el panorama general en materia de precios y tarifas, a fin de destacar las principales características de su evolución en los últimos años.

1. Regulación y evolución tarifaria en telefonía fija y larga distancia

En México, en el caso de Telmex, el título de concesión determina una modalidad de "control tarifario autorizado"; esto es, que la SCT autorizará las tarifas que fije la empresa, de acuerdo con los criterios siguientes: i) la estructura tarifaria buscará propiciar una expansión eficiente de la red pública telefónica y proveer las bases para una sana competencia en la prestación de los servicios, y ii) las tarifas aplicables a cada servicio deberán permitir recuperar por lo menos el costo incremental de largo plazo,⁴⁵ de tal forma que se eliminen los subsidios cruzados entre servicios;⁴⁶ ello con objeto de mantener el incentivo necesario para expandir cada servicio y establecer bases justas para una competencia equitativa. La estructura tarifaria deberá inducir a Telmex a lograr un mejoramiento continuo en su productividad, que le permita aumentar su rentabilidad y a la vez se traduzca gradualmente en menores tarifas para el usuario.

Si para el año 1997 —en que el sector se abrió a la competencia— se compara el crecimiento de las tarifas de una canasta de servicios controlados con el de la inflación, el aumento de las tarifas supera con creces el de la inflación. Aunque hubiese sido deseable que las tarifas reales e incluso nominales tendieran a bajar, no fue así. Desde el año 1998 las cifras de la inflación superaron el incremento de tarifas. Más aún, en los años 2002 y 2003 el aumento de tarifas fue negativo, muy por debajo de la inflación, lo cual indica una caída de las tarifas reales.

Según datos de la Cofetel, lo anterior se ha traducido en significativas reducciones de precios de los servicios. En el sector

⁴⁵ Se entiende por costo incremental promedio de largo plazo la suma de todos los costos en que Telmex tiene que incurrir para proveer una unidad de capacidad adicional del servicio correspondiente. Los costos incrementales deberán ser comparables con los de una empresa eficiente, de tal forma que las tarifas reguladas sean competitivas internacionalmente.

⁴⁶ Se entiende que existe un subsidio cruzado cuando una empresa presta un servicio con una tarifa insuficiente para cubrir los costos incrementales promedio de largo plazo, y simultáneamente presta otro servicio con una tarifa superior a sus costos incrementales promedio de largo plazo. La condición anterior se aplica siempre y cuando la diferencia sea sustancial.

residencial, por ejemplo, la tarifa de instalación pasó de 1.393,44 pesos en 1998 a 1.130 pesos en junio de 2004, con una disminución equivalente a 18,9%. La renta básica, por su parte, pasó de 182,56 pesos a 156,55 pesos, 14,2% menos, en el mismo período. A su vez, el servicio local medido pasó de 1,72 pesos a 1,48 pesos, con una baja de 14%. En el sector comercial, los gastos de instalación pasaron de 4.991,85 pesos a 3.500 pesos, lo que implica una caída de 29,9%; la renta básica, de 251 pesos a 191 pesos, 21,1% menos, mientras que la cifra para el servicio local medido pasó de 1,72 pesos a 1,48 pesos, con una variación de 14% en el mismo período (Mariscal y Rivera, 2007). En este contexto, llama la atención que se mantenga la distinción entre servicio residencial y comercial, pero quizá lo más importante es que las bajas de precios no son suficientes para dar cuenta de las caídas en los costos de equipo y en los costos unitarios por el aumento significativo del número de usuarios.

Lo anterior parece confirmarse al observar el cuadro III.6, donde queda de manifiesto que las tarifas locales mexicanas superan las de todos los países considerados en el presente volumen. De igual forma sucede al comparar las tarifas en México con las de los otros países de la OCDE. Según un estudio reciente de dicha entidad, a agosto del 2004, una comparación de los costos de una canasta de servicios de telecomunicaciones, que incluye llamadas locales, LDN, LDI y llamada a teléfonos móviles, arroja que, de acuerdo con el USD PPP, el costo de la canasta para el caso de México se ubica en 932,23, tasa sólo superada por Hungría (1.183,39), Portugal (1.227,47) y Turquía (1.032,32). Los costos más bajos son los de Finlandia (405,35), Noruega (426,51), Suecia (386,45) y Gran Bretaña (433,15).⁴⁷ Por su parte, el costo promedio de la canasta en la OCDE es de 628,82 (OCDE).

En El Salvador las tarifas máximas del servicio público de telefonía están determinadas y aprobadas por la Siget, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 108.⁴⁸ La tarifa global del servicio telefónico está subdividida en: i) cargo de acceso (se refiere al pago que el usuario hace por estar conectado a la red); ii) cargo por tráfico de llamadas (tiempo de uso) o servicios (despertador, consulta de números telefónicos y otros), y iii) cargos de interconexión, más los cargos por terminar la llamada en otra red.

⁴⁷ Cabe señalar que los países pequeños de la OCDE presentan costos de canasta aún más bajos.

⁴⁸ El artículo 108 permitía el aumento de la tarifa de telefonía fija, en función de las inversiones del operador.

Cuadro III.6
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: COSTO PROMEDIO DE LLAMADA LOCAL, 1997-2003
(Dólares por tres minutos)

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Costa Rica	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02
El Salvador	0,05	0,06	0,06	0,06	0,07	n.d.	n.d.
Guatemala	0,11	0,1	0,09	0,09	0,08	n.d.	n.d.
Honduras	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,06	n.d.
México	0,14	0,13	0,14	0,15	0,16	n.d.	n.d.
Nicaragua	0,04	0,04	0,09	0,11	0,10	0,08	0,08
Panamá	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	n.d.	n.d.

Fuente: Banco Mundial.

Antes de la privatización, las tarifas eran fijadas por Antel, institución que entre 1980 y 1994 no ajustó el costo del cargo por tráfico en minutos, ni los cargos de acceso residencial y comercial, ni los costos de instalación de red (Fusades, 1998), pese a que durante dicho período la inflación aumentó en más de 1.000%. Los déficit generados fueron compensados, como era habitual en la época, por los ingresos derivados de las elevadas tasas cobradas a las comunicaciones internacionales. En 1995 se registró el primer incremento en la telefonía fija, de 200%, en el costo del minuto de la llamada local. El cargo de acceso para telefonía residencial y comercial subió en 400%, y el de instalación 33,3%. Un nuevo rebalanceo es aplicado el año anterior a la privatización, y la tarifa de llamada local tuvo un alza de 200%, con el menor ajuste para el cargo residencial y para el de instalación. Por su parte, las llamadas internacionales realizadas a Estados Unidos (principal país de destino) se redujeron 50% con respecto a las establecidas en 1994. Cabe señalar que en larga distancia internacional fue aprobada la participación de Americatel desde principios de los años noventa (Argumedo, 2007).

La ley estableció el siguiente mecanismo de ajuste de las tarifas: i) para los cargos de acceso se fijó una base de cobro, ajustable cada año de acuerdo con la inflación; ii) en el caso de los cargos por interconexión, se determinó una base de cobro por tipo de terminal, que se ajustaría trimestralmente, según la tasa de inflación y de devaluación de Estados Unidos,⁴⁹ y iii) en relación con el cargo por tráfico, se especificó una cláusula que permitía incrementar la tarifa en la medida en que el

⁴⁹ En la práctica, el ajuste era únicamente por inflación ya que el tipo de cambio del colón respecto del dólar se encontraba fijo desde 1993 y en el año 2001 el país implementó la dolarización.

operador invirtiera en la expansión de la cobertura y ampliación de la red.⁵⁰ Se generaron así incrementos de tarifas, pese a que en el contexto internacional éstas venían cayendo. Este aumento continuo contribuyó al desencanto experimentado por la población en torno a la privatización, ya que en su gestación se había sostenido que la competencia las haría descender (Argumedo, 2007).

Si se hubieran aplicado sólo las tasas de inflación, el cargo por acceso de un minuto habría alcanzado 0,0185 dólares; si, en cambio, se hubiera cumplido con lo establecido en el contrato de inversión y se hubieran aplicado los incrementos máximos, el precio por minuto habría ascendido hasta 0,041 dólares en 2002 (95% respecto del precio de 1998). Lo que efectivamente sucedió con la tarifa es que al principio no se cumplieron las metas de expansión de las líneas, por lo que el alza autorizada fue proporcional al crecimiento efectivo de líneas. En junio del 2002, la Siget y el operador acordaron que los aumentos a que tenía derecho la empresa no eran viables, y buscarían introducirlos en un plazo de siete años (Argumedo, 2007).

Así es como las tarifas de la telefonía fija han experimentado alzas, y han puesto en evidencia la falta de competencia y los problemas derivados del contrato de inversión. En el período 1998-2004 tuvieron lugar incrementos anuales promedio de 4% y 2,5% en los cargos básicos residencial y comercial, respectivamente; el costo por minuto de llamadas locales y larga distancia nacional, aumentó en promedio en los últimos seis años, 4,7% y 3,8%, en ese orden; el de las llamadas de larga distancia nacional (El Salvador es sumamente pequeño: 20.000 km²) alcanzó una cifra por minuto de 0,04 dólares, esto es 40% del costo de las llamadas a Estados Unidos, lo que podría estar reflejando cierto abuso de poder de mercado (Argumedo, 2007).

En Guatemala, la ley general de telecomunicaciones establece que las tarifas de precios al consumidor, así como entre operadores oferentes para los servicios de telecomunicaciones, deberán ser acordadas libremente. El acuerdo gubernativo 394-2001⁵¹ puso fin a los procesos contenciosos administrativos números 185-2000 y 186-2000, promovidos por el gobierno contra el proceso de privatización. En su artículo 2, sobre la aprobación de las bases de transacción, inciso VIII, se indica que las tarifas de cobro por los servicios de telefonía residencial y comercial para

⁵⁰ Partiendo de la existencia de 340.000 líneas en servicio en 1997, el contrato de inversión preveía los siguientes incrementos tarifarios: en 1998 de 15%, al instalarse 50.000 líneas; en 1999 de 20%, al instalarse 65.000 líneas, y un aumento de 20% anual entre los años 2000 y 2002, siempre y cuando se instalaran 75.000 líneas en cada uno de esos años.

⁵¹ *Diario de Centro América*, 5 de octubre de 2001, número 62, publicación del acuerdo gubernativo 394-2001 del 1 de octubre de 2001, Guatemala.

líneas fijas hasta el año 2003 debían permanecer como a esa fecha (utilizando la tasa de cambio 7,84 dólares/quetzales): telefonía local 0,2036 quetzales por minuto (0,02597 dólares por minuto); telefonía de larga distancia 0.3564 quetzales por minuto (0,04546 dólares por minuto). En 1995 las tarifas de larga distancia hacia los Estados Unidos, el destino más importante de las comunicaciones guatemaltecas, era alrededor de 1,50 dólares por minuto, con una mala calidad y alta saturación de llamadas. Hacia mediados de 2005 había operadores que ofrecían tarifas de 0,10 dólares por minuto.

Los lineamientos de política tarifaria de los servicios de telecomunicaciones en Honduras están establecidos en el título tercero, capítulo II, de la LMT. En el artículo 31 de la LMT se señala que las tarifas que cobren los operadores de los servicios de telecomunicaciones —exceptuando los servicios de radiodifusión— serán reguladas por Conatel, siempre y cuando se haya determinado, de acuerdo con los procedimientos establecidos para tal fin, que los servicios no están siendo prestados en condiciones de adecuada competencia. Aunque en el país no hubo un rebalanceo tarifario,⁵² el gobierno que tomó posesión en el año 2002 decidió, junto con Conatel, reducir las tarifas de LD. Las tarifas vigentes al año 2002 para las comunicaciones a los Estados Unidos —91% del total de las llamadas internacionales—, alcanzaban una cifra de 1,24 dólares por minuto. En ese mismo año la tarifa fue reducida a 1,04 dólares, para luego bajar de nuevo en 2003 a 0,84 dólares.⁵³

Las elevadas tarifas de LDI contrastan sin duda con las tarifas locales. Como se observa en el cuadro III.6, el costo de la llamada de tres minutos es de 0.6 dólares, el más bajo de la región, después de Costa Rica. A este respecto es necesario puntualizar que los datos indicados

⁵² Desde el 6 de abril de 1999, fecha en que Conatel aprobó el Pliego Tarifario de Hondutel, no ha habido rebalanceo tarifario alguno. El Reglamento de Costos y Tarifas de los Servicios de Telecomunicaciones establece en su artículo 19 que hay un período para efectuar el rebalanceo tarifario, el cual venció el 31 de diciembre de 2005. La idea de este plazo era dar cumplimiento a las condiciones contractuales pactadas para el proceso de capitalización de Hondutel, a fin de garantizar al nuevo operador una estructura tarifaria que le permitiera recuperar su inversión y reducir periódicamente el subsidio cruzado entre el servicio de larga distancia internacional y los demás servicios. Sin embargo y en virtud de que el proceso fracasó, estas condiciones contractuales nunca entraron en vigencia, quedando sin aplicación esta disposición (Tábora, 2007b).

⁵³ La idea de este plan era que para finales del año 2004 la tarifa plena a Estados Unidos fuera de 0,42 dólares el minuto, para que al momento de la apertura este valor fuera de 0,28 dólares, de tal forma que el impacto en el mercado por la apertura fuera menor que aquel que pudiera ocurrir en estos momentos. No fue posible obtener una explicación oficial sobre la suspensión de este plan, pero se puede entender que la no aplicación se ve influenciada por la falta de una visión clara sobre el futuro de Hondutel, así como del ingreso al mercado de los suboperadores del programa TpT, sobre todo por las dificultades de carácter fiscal que está experimentando el actual gobierno (Tábora, 2007b).

constituyen un promedio, ya que en Honduras se sigue distinguiendo entre tarifas residenciales y comerciales.⁵⁴

Hondutel ha introducido la modalidad de prepago en telefonía fija. En 2003 lanzó al mercado su Telecard, que puede ser utilizada en teléfonos públicos y en cualquier terminal de su red, en denominaciones de 20, 60, 125 y 250 lempiras, válidas para llamadas locales, de LDN, LDI y comunicaciones a teléfonos móviles.

Como se expuso en las secciones anteriores, la privatización de Intel, S. A. en Panamá estuvo acompañada por un período de exclusividad que debía durar hasta el 1 de enero de 2003, pero el proceso de licitación no incluyó definiciones de los postores en materia de tarifas. Como hace notar González (2007), lo lógico hubiese sido que la subasta, una vez fijado el precio base por 49% de las acciones, se definiera a favor del postor que ofreciera cobrar los menores precios por los servicios correspondientes, con requisitos precisos de calidad. No obstante, las tarifas se negociaron después de cerrado el contrato de concesión. Antes de la privatización, el costo de la telefonía básica local era de 10,50 dólares de cargo fijo sin costo variable adicional. Con la privatización se estableció un cargo fijo de 6,27 dólares para el plan básico y un cargo variable de tres centavos de dólar el minuto. En el cuadro III.6 aparecen los costos promedio de la llamada local. Como se observa, los precios en Panamá son los más altos en la región, con la única excepción de México.⁵⁵

La privatización con exclusividad tuvo como consecuencia también altos precios en telefonía de larga distancia. Entre los años 1997 y 2002 la llamada de LDN tuvo un costo por minuto de 0,15 dólares. La apertura a la competencia redujo el precio a 0,13 dólares en el 2003, a 0,9 dólares en el 2004, y se espera que entre 2005-2006 haya caído a siete y cinco centésimos, respectivamente (González, 2007). Los costos de la exclusividad quedan asimismo en evidencia en el caso de LDI: los precios promedio de las llamadas internacionales —excluidas las destinadas a los Estados Unidos— fueron de 1,86 dólares en 1998, 1,69 dólares en 1999 y 2000, y de 1,57 dólares en el 2001 y 2002. La apertura a la competencia puso de manifiesto lo injustificado de estas altas tarifas, al generar caídas

⁵⁴ Para un detalle de la evolución de las tarifas fijas en el período 2000-2004, véase Tábora (2007b).

⁵⁵ Las cifras de González (2007) presentan algunas diferencias con respecto a las de la UIT y BM. En efecto, de acuerdo con las entidades mencionadas, en 1997 el cargo mensual en telefonía residencial era de 10 colones, y al 2001 de 3 colones. Según el BM, antes y después de la privatización el costo promedio de llamada local se mantuvo en 12 centésimos de dólar por tres minutos, es decir, cuatro centésimos el minuto. La diferencia puede estar en que las cifras de la UIT en el cargo mensual en telefonía residencial no incluyen la telefonía comercial. Las cifras del BM, por otra parte, calculan un promedio de telefonía residencial y comercial.

muy importantes de precios. En el 2003 las tarifas cayeron a un promedio de 0,40 dólares, en el 2004 a un promedio de 0,25 dólares, con una previsión a 0,12 dólares para 2005. En lo que corresponde a llamadas internacionales a los Estados Unidos, en 1998 alcanzaron la cifra de 0,98 dólares, 0,89 dólares entre 1999 y 2000, y 0,85 dólares en los dos años previos a la apertura. En el primer año de la apertura a la competencia, es decir en el 2003, la tarifa se desplomó a 0,18 dólares, a 0,15 dólares en el 2004, con una expectativa de 0.7 dólares para el 2005 (González, 2007).

Como se vio anteriormente, en Costa Rica las telecomunicaciones están a cargo del ICE, empresa pública que presta también los servicios de generación y distribución eléctrica. Corresponde a la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aresep) definir las tarifas de los servicios y supervisar su calidad. La legislación establece que los servicios se deben prestar de acuerdo con su costo. Las tarifas de los servicios de telecomunicaciones se fijan bajo la modalidad tarifaria de la tasa de retorno. En Costa Rica esta modalidad cubre los costos y la tasa de retorno del capital (o rédito de desarrollo), entendida como los ingresos requeridos para que el ICE pueda reemplazar o ampliar los activos necesarios para la prestación de sus servicios. En términos operativos, la Aresep aplica la modalidad de "precios tope" para ajustar las tarifas del ICE. Para garantizar que la calidad en la prestación del servicio se mantenga, se incluye un factor de ajuste por calidad que afecta sólo al componente del excedente o rédito para el desarrollo de la fórmula, de manera que se aseguren los recursos para cubrir los costos de prestación del servicio.

La Aresep ha aprobado aumentos tarifarios inferiores a los solicitados por el ICE, obligándole a realizar esfuerzos por disminuir sus costos y elevar su productividad. Entre 1997-2005 esta política ha tenido como resultado una reducción de la tarifa básica residencial, equivalente a 27% (Vargas y Hernández, 2007). Por otra parte, como se observa en el cuadro III.6, el costo promedio de la llamada local de tres minutos alcanzó un valor de tres centavos de dólar hasta el 2002, y cayó a dos centavos pesos de dólar en el 2003, ubicándose así como la tarifa promedio más baja de los países considerados en el presente estudio.

Existe un amplio debate en torno a las causas de esta situación. Un primer argumento sostiene que el ICE, como empresa pública, enfrenta costos marginales menores que un hipotético operador privado porque no incluye el beneficio o rentabilidad normal de toda actividad económica (también conocida como retribución al factor empresarial o costo de oportunidad), dada la exigencia de no generar utilidades. Contribuiría a esta situación también el hecho de que su carácter de empresa pública le exime del pago del impuesto sobre la renta y otros impuestos

municipales, así como del derecho de paso de las vías públicas y el uso del espectro radioeléctrico. Como único operador en el mercado, disfruta igualmente de importantes economías de escala. Otro elemento que confluye para explicar las bajas tarifas deriva de las sinergias de que dispone la empresa al operar a su vez las redes de distribución eléctrica, como las derivadas de postiería para los tendidos eléctricos, telefónicos y de fibra óptica.

Los subsidios cruzados también desempeñan un papel importante. Como ocurría en el pasado en la mayoría de los países, la telefonía residencial era subsidiada por las mayores tarifas del servicio de telefonía fija a empresas (empresarial) y el de telefonía internacional. La fuerte disminución de las tarifas de telefonía internacional en el ámbito mundial y el avance en la tecnología —que ha hecho posible diversas formas de contratación de este servicio desde el país a empresas diferentes al ICE—, ha obligado a la empresa a buscar fuentes alternativas para financiar los subsidios cruzados. De esta manera, en la actualidad la telefonía móvil se ha convertido en la fuente de recursos financieros para subsidiar los servicios de telecomunicaciones menos rentables (Vargas y Hernández, 2007).

2. Evolución de las tarifas en telefonía móvil

El análisis de las tarifas de telefonía móvil resulta sustancialmente más difícil que en el caso de la telefonía fija. Se trata, en general, de un mercado abierto a la competencia y, en consecuencia, normalmente sin obligación de informar tarifas. Es, además, un servicio de telecomunicaciones segmentado entre el mercado de post y prepago, con tarifas a menudo muy diferenciadas. A esto hay que agregar que por tratarse de mercados intensamente competidos, cada uno dispone de una gran amplitud de planes, con numerosas variantes que dificultan la decisión del usuario.

En el mercado de prepago, la competencia puede tener lugar, tanto en relación con los precios del minuto tiempo aire, como en torno a otras variables: vigencia de la denominación de la tarjeta y período de gracia para recuperar los saldos disponibles a su vencimiento, así como denominación de la tarjeta, promociones y servicios incluidos bajo el sistema prepago. Más aún, la estrategia seguida por los concesionarios ha sido diferenciarse a fin de evitar la competencia de manera franca en la mayoría de las variables señaladas (González, 2007).

En su análisis sobre competencia en telecomunicaciones en El Salvador, Argumedo (2007) extrae cuatro conclusiones: i) es más barato llamar a Estados Unidos que las comunicaciones entre celulares en el país; ii) la llamada desde un celular a una línea fija es más cara que de celular a

celular; iii) las llamadas entre celulares de la misma compañía son más económicas que entre empresas diferentes, y iv) las llamadas de celulares de pospago son más bajas que las realizadas a prepago.

En Guatemala, la existencia de una mayor competencia entre los operadores ha generado una dinámica interesante en relación con los precios al consumidor. En octubre de 1999, Telefónica entró al mercado e introdujo de inmediato la modalidad de "el que llama paga" y una reducción de 70% en el precio de las llamadas salientes. El ingreso de Telefónica contribuyó a modificar las características de la competencia, por medio de la diversificación de los planes tarifarios y la incorporación de las modalidades de pospago o prepago, así como planes individuales y empresariales (corporativo). Hacia enero de 2005, 88% de la telefonía móvil se encontraba en modalidad de prepago y sólo 12% en pospago (Urizar, 2006).

En el caso de Honduras, los contratos de concesión de las dos operadoras móviles, Celtel y Megatel, establecieron las tarifas tope para los servicios de telefonía móvil. Se identificaron tres cargos: la tarifa básica mensual, que se fijó en el equivalente a 30 dólares, el cargo por minuto en tarifa plena, fijado en 0,25 dólares, y el cargo por minuto en tarifa reducida, fijado en 0,18 dólares. Estas tarifas, válidas primero para Celtel, contaban con una vigencia de 10 años, plazo que se cumpliría en 2006. Los operadores tenían libertad para determinar la vigencia de las distintas tarifas e incluso la posibilidad de introducir una tarifa superreducida. Aun cuando las tarifas nominales se han mantenido bastante estables, un análisis del consumo por suscriptor revela que en términos reales las tarifas se han reducido en los últimos dos años en 31%, ya que los usuarios utilizan en promedio 44% más del tiempo que empleaban hace dos años, pagando la misma cantidad de dinero (Tábora, 2007b).

En el mercado de prepago, Celtel ofrece siete denominaciones de tarjetas de entre 25 lempiras (1,31 dólares) y 450 lempiras (23,68 dólares), las cuales se diferencian en el número de minutos y en el período de vigencia, aunque con el mismo costo por minuto. En el mercado de pospago, Celtel oferta cinco planes, que incluyen desde 60 hasta 400 minutos. Los precios por minuto varían desde 0,25 dólares⁵⁶ (Plan Móvil 15 de 60 minutos por un precio total de 15 dólares) hasta 0,19 dólares (Plan Móvil 75 de 400 minutos por un precio total de 75 dólares). Por su

⁵⁶ Un detalle interesante en la modalidad de prepago es que las tarjetas ya incluyen 12% de impuesto sobre ventas (ISV), por lo que la tarifa nominal real resulta ser 0,235 dólares, valor menor al de las tarifas de referencia para los planes de pospago Móvil 15 y Móvil 20, que no incluyen el ISV. A partir de este análisis resulta que la tarifa de prepago (0,235 dólares/min) es menor que la tarifa pospago de los planes Móvil 15 (0,28 dólares/min) y que el Móvil 20 (0,2635 dólares/min) (Tábora, 2007b).

parte, los planes tarifarios de pospago de Megatel, la otra operadora de telefonía móvil de Honduras, incluyen seis planes, y sus precios por minuto fluctúan entre 0,27 dólares (Plan Aló 12 de 44 minutos a un costo total de 12 dólares) y 0,19 dólares (Plan Aló, de 525 minutos, a un costo total de 100 dólares).⁵⁷

En Panamá las empresas compiten, en primer lugar, en las denominaciones de tarjetas. Mientras que Movistar dispone de tarjetas de 2, 5, 10, 20 y 40 dólares, Cable & Wireless tiene de 5, 10, 15, 30 y 50 dólares.⁵⁸ También varía el precio por minuto. En el caso de Movistar, la empresa manejaba sólo dos tarifas. En el caso de la tarjeta de 2 dólares, el precio por minuto era de 0,49 dólares. En el caso del resto de las tarjetas el precio por minuto era de 0,43 dólares. Cable & Wireless, por su parte, presenta una mayor variedad de tarifas por minuto: 0,40, 0,34 y 0,32 dólares para las tarjetas de 5, 10 y 15 dólares, respectivamente, y 0,25 dólares para las tarjetas de 30 y 50 dólares. Si bien las dos empresas coinciden en las denominaciones de sus tarjetas, los usuarios reciben una cantidad diferente de minutos por el mismo valor de la tarjeta.

En el caso de las tarjetas de 5 y 10 colones, los concesionarios no compiten en cuanto al período de vigencia: 10 y 30 días, respectivamente; tampoco lo hacen en torno al número de días de gracia para recuperar el saldo, que es de 15 días. Las promociones de mercado han adoptado la forma de duplicar, triplicar o más, el valor en minutos de cada denominación de tarjeta. Según González, hasta noviembre de 2005 ésta era la fórmula de competencia más evidente de ambas concesionarias en Panamá.

En Costa Rica, como se veía en la sección anterior, la telefonía móvil ha reemplazado a la telefonía de larga distancia nacional e internacional en su función de contribuir al financiamiento de otros segmentos de las telecomunicaciones, en particular de la telefonía fija residencial. Pese a su menor cobertura, la telefonía móvil contribuye con más de la mitad de los ingresos totales por servicios de telecomunicaciones del ICE. Naturalmente, es posible que estas circunstancias expliquen la relativa baja cobertura de la telefonía móvil en Costa Rica, tanto en comparación con los niveles registrados en otros

⁵⁷ Además de los planes tradicionales, Megatel ofrece el Plan Control Aló, mediante el cual se establece un límite de crédito para consumo durante el mes (cuota fija básica), y una vez que se alcanza el límite de crédito asignado, el usuario tiene la opción de cargar una Tarjeta Aló para seguir utilizando el servicio. Con este mecanismo el suscriptor puede garantizar que su factura mensual siempre será por el mismo monto, con la salvedad de que todo el excedente que utilice tendrá que pagarlo de contado, mediante la modalidad de prepago. Una de las mayores ventajas que ofrece este plan es que acumula los minutos asignados no consumidos para el siguiente mes, incluyendo tanto los minutos asignados como los minutos que se hayan cargado con una tarjeta Aló (Tábor, 2007b).

⁵⁸ La información corresponde al 18 de abril del 2005 (González, 2007).

países como con los índices de cobertura de la telefonía fija (véase la sección D).

F. Conclusiones y recomendaciones de política

Las privatizaciones y la apertura de las telecomunicaciones fijas prometían un mundo de muchos operadores, una ampliación sustancial de la cobertura y calidad de los servicios, así como mejores precios. Ha aumentado la cobertura y la calidad de los servicios, pero el crecimiento de la cobertura ha sido más lento de lo esperado Incluso Costa Rica —que ha insistido en mantener la empresa pública— presenta cobertura y precios mucho más atractivos que el resto de los países incluidos en este estudio.

Dos elementos clave contribuyen a explicar esta situación. Por una parte, el monopolio privado que surge de la privatización, tiene una capacidad superior a la prevista para mantenerse como tal. Por la otra, las limitaciones clásicas de la regulación sectorial se acentúan gravemente en países pequeños, pero más en países con un desarrollo precario de dos instituciones básicas: el estado de derecho y el mercado.

En este contexto, disciplinar al incumbente resulta difícil, lo que se traduce en altos precios que a su vez entorpecen el acceso a los servicios más allá de las limitaciones que plantea el bajo ingreso por habitante que caracteriza a estos países. Junto con las modalidades de privatización y apertura, los problemas de la telefonía fija están también asociados al subdesarrollo institucional indicado.

Las diversas trayectorias de los procesos de privatización y liberalización, en especial respecto de la concesión o no de períodos de exclusividad, parecen derivar en diferencias importantes cuando se analiza la intensidad de la competencia y los precios de los servicios de telecomunicaciones. El caso de El Salvador muestra que la apertura a la competencia en telefonía fija, sin que medie un período de exclusividad, supone una participación muy superior de empresas distintas al incumbente. En contrapartida, el período de exclusividad permite la consolidación de un modelo no competitivo, que tiende a agudizarse en presencia de debilidades institucionales al permitir comportamientos anticompetitivos del incumbente, en especial en el período de apertura a la competencia.

La privatización por separado de la empresa fija y de la empresa móvil, constituye una medida de singular importancia en la promoción de la competencia. La aplicación de esta política en El Salvador ha tenido como consecuencia, pese al pequeño tamaño del país, la incorporación de cuatro operadores móviles con participaciones muy equilibradas. La presencia o

ausencia formal de una agencia de la competencia no es suficiente para marcar una diferencia. En países en que hay una agencia de competencia con un historial cercano o mayor a 10 años (México y Panamá), el predominio de la empresa incumbente no se diferencia esencialmente de lo que ocurre en los países sin autoridad de competencia, fenómeno asociado a la debilidad de la agencia de competencia.

La telefonía móvil representa una situación con importantes diferencias. Sus características tecnológicas y la política pública de promoción de la competencia han hecho posible la participación de múltiples operadores. La intensa competencia en la industria ha tenido un impacto en los precios y ha impulsado la innovación en las técnicas de comercialización, lo cual ha permitido la incorporación de grupos de usuarios de muy escasos recursos que habría sido muy difícil de prever. El modelo competitivo ha favorecido un fuerte crecimiento del acceso de usuarios a la telefonía móvil. El prepago ha reducido el costo del acceso al servicio y los modelos de negocio apuntan a elevar los ingresos sobre la base de la masificación del uso. Desde el punto de vista de los usuarios, el modelo de prepago es positivo, pues el gasto está siempre bajo su control y cuando carecen de recursos para realizar llamadas siempre pueden recibirlas. Se elimina así una serie de costos de transacción para las empresas y los usuarios. Sin subsidios públicos, la competencia en las telecomunicaciones móviles empieza a hacer realidad el acceso universal a los servicios de voz.

En el marco del proceso de convergencia de redes y servicios existe la posibilidad de que la fuerte competencia en telefonía móvil se proyecte a toda la industria, con todos los beneficios que ello genera para los consumidores y el impacto positivo sobre la competitividad de los países. No obstante, la creciente importancia del duopolio regional en las telecomunicaciones y la debilidad institucional, en particular la relativa a la institucionalidad de competencia, pueden actuar en contra. El fuerte y generalizado predominio de Telefónica y Telmex-América Móvil, en un contexto de altas barreras de entrada y debilidad institucional, puede facilitar la distribución de mercados y la instalación de monopolios nacionales sobre todas las telecomunicaciones.

La regulación tarifaria debe asegurar que se simulen las presiones de los mercados competitivos sobre los incumbentes de la telefonía fija. Reducciones de precios hasta niveles cercanos a los competitivos pueden generar aumentos sustantivos de cobertura. Esto es particularmente importante en las telecomunicaciones fijas, por su relevancia para aumentar el acceso privado a la banda ancha. Es indispensable tener en cuenta que en la actualidad las telecomunicaciones fijas reportan significativas ventajas sobre las telecomunicaciones móviles en esta

materia.⁵⁹ Más allá de los discursos que abogan por una liberalización total del sector, las agencias sectoriales tienen una tarea muy importante que cumplir en el mediano plazo en este campo.

Lo anterior no es suficiente. La protección de la competencia es cada vez más importante. De particular relevancia es la eliminación permanente de las barreras de entrada (desregulación y vigilancia de las interconexiones y otros comportamientos anticompetitivos) y el control de fusiones y medidas para fortalecer la competencia de precios. En el desarrollo de estas tareas, cuatro elementos son imprescindibles: una agencia de competencia fuerte, una coordinación estrecha entre ella y la regulación sectorial, el perfeccionamiento de la intervención del sistema judicial y el desarrollo de una jurisdicción supranacional.

En el caso de Costa Rica, el futuro de las telecomunicaciones está vinculado a las decisiones más globales que del país a partir del reciente cambio de gobierno. La decisión fundamental es sin duda la relativa a la ratificación del DR-CAFTA. De ser avalado, Costa Rica debería aprobar una ley general de telecomunicaciones, y crear un organismo regulador del sector y abrir Internet, los servicios de redes privadas y la telefonía inalámbrica a la competencia. El Tratado no incluye la obligación de proceder a la privatización del ICE. Pese a ello, los partidarios de mantener su carácter público temen que con la apertura el futuro de la empresa se vea amenazado definitivamente por la competencia de los operadores internacionales, en particular por Telefónica España y el grupo Telmex-América Móvil.

Es en este contexto que las grandes empresas de telecomunicaciones están reajustando sus estructuras organizativas. Como en el resto del mundo aparecen señales importantes de que la telefonía fija ha dejado de ser el núcleo de la operación; ésta ha perdido importancia como fuente principal de ingresos y ve debilitado su tradicional monopolio sobre la última milla. Medidas tomadas por estos consorcios hacia finales de la década de 1990, tendientes a estructurar sus operaciones sobre la base de los diferentes segmentos de las telecomunicaciones, empiezan a ser revertidas. La iniciativa permitía organizar mejor las principales líneas de negocio, pero de alguna forma iba a contrapelo con las tendencias definidas por los procesos de convergencia. El creciente interés de los usuarios por contar con proveedores capaces de suministrar el paquete integral de servicios de telecomunicaciones está de alguna manera poniendo en cuestión ese modelo organizativo. Esto ha derivado en la

⁵⁹ La telefonía móvil es una gran opción para el tráfico de voz, no obstante en el corto plazo no es una buena alternativa para Internet en lo referente a las más amplias capas de la población. Ello deberá ir cambiando durante los próximos cuatro a seis años.

búsqueda de formas organizacionales más eficientes⁶⁰ y en una política sistemática de incursión en telefonía fija en los países en que los grandes operadores regionales no tenían injerencia. Es así como, por ejemplo en el caso de Panamá, Telefónica Móviles pidió una concesión para la prestación del servicio de telefonía fija, y estableció en México una alianza estratégica con Avantel, manteniendo a la vez su interés en la adquisición de un operador fijo.

Frente a la estructuración de operadores multiservicios, adquiere creciente importancia el debate respecto de la mejor modalidad de tratamiento de la industria. Aun cuando sigue siendo útil el análisis de los distintos mercados en que se dividen las telecomunicaciones, la forma en que se estructura el negocio, la multifuncionalidad de las redes como producto de la convergencia y la propia operación de las empresas, hace necesario transitar desde el tratamiento aislado de cada segmento hacia un tratamiento integrado de la industria. Las otrora distintas redes, se integran para construir una única plataforma de prestación de servicios de telefonía fija, móvil, LD, transmisión de datos y televisión. Las empresas utilizan todos sus activos para competir en los mercados de cada uno de los servicios finales. Parece indispensable favorecer estas tendencias a fin de potenciar el uso eficiente de las posibilidades que abren las nuevas tecnologías. No obstante, para avanzar en esta dirección, corresponde a los organismos reguladores y de defensa de la competencia asegurar el control de los comportamientos anticompetitivos y el pleno desarrollo de la competencia.

⁶⁰ Entre éstas se cuenta la introducción de fórmulas organizativas *de facto*, en que convergen las diferentes empresas, con el establecimiento de direcciones de áreas de negocios, la cuales son servidas por las direcciones de red y de planeación, entre otras.

Capítulo IV

Competencia y regulación en la banca de Centroamérica y México. Un estudio comparativo

Eugenio Rivera y Adolfo Rodríguez

Introducción

La competencia en el sector financiero, y sobre todo en el sector bancario, ha sido un tema muy polémico. La presencia de selección adversa y de riesgo moral en este sector lo convierte en el más regulado de todas las actividades económicas. La regulación busca resolver algunas de las dificultades que plantean estos problemas de información, con el fin de proteger los intereses de los ahorradores y preservar la estabilidad del sistema financiero. Ese objetivo guarda una relación contradictoria con respecto a la promoción de la competencia. Por un lado, el exceso de competencia puede poner en dificultades al supervisor bancario: es más sencillo concentrar los esfuerzos de inspección en unos pocos grandes bancos que en una gran cantidad de pequeños bancos, además de que una dinámica excesivamente competitiva, que obliga a los bancos a transferir hacia el consumidor gran parte del excedente, puede limitar su capacidad de capitalización y llevar a algunos de ellos a asumir riesgos excesivos a fin de hacer frente a la competencia. Ello explica en alguna medida la existencia de ciertas disposiciones regulatorias —como el requisito de capitales mínimos relativamente elevados— que promueven la

concentración de la banca. Por otro lado, la ausencia de competencia puede dar lugar a una distensión de la disciplina de mercado y a prácticas ineficientes, y es posible que el exceso de concentración reduzca el poder relativo del supervisor, que se enfrenta a bancos "*too big to fail*".

Sin embargo, la evolución reciente de los mercados financieros tiende a resolver esta contradicción. El desarrollo de la tecnología bancaria ha venido creando más que en cualquier otro sector económico un espacio mundial único para la competencia, lo cual hace que los bancos locales estén más sometidos a una fuerte competencia. Esto no puede evitarse en absoluto con medidas que propicien la concentración de los bancos locales; por el contrario, la concentración puede agravar algunos de los efectos negativos del exceso de competencia sobre el comportamiento de los bancos, en particular en relación con una gestión poco cauta de los riesgos. La promoción de la competencia en el mercado local, acompañada de estrategias que mejoren la competitividad de la banca local frente a la banca extranjera, constituye en el momento actual, y cada vez con mayor claridad, el mejor complemento de la normativa prudencial, que en ese contexto debería ser revisada y depurada de los elementos que propician la concentración y limitan la competitividad de la banca local.

Para comprender las estrategias competitivas de los bancos, así como su desempeño, deben analizarse las condiciones institucionales en que operan, entre ellas: i) el marco regulatorio, que incluye la regulación prudencial, la política monetaria y la tributación; ii) las características de la infraestructura financiera regional, en especial respecto de la gestión de la liquidez y los sistemas de pagos; iii) la conectividad internacional, y iv) las fuentes no bancarias de contestabilidad en el mercado bancario, en particular la deuda pública y los mercados de valores. Este contexto constituye el escenario y el determinante de las estrategias competitivas de la banca en la región.

En efecto, en este escenario los bancos centroamericanos han desarrollado un conjunto de estrategias que les han permitido subsistir en el marco de una creciente internacionalización de la industria y responder a las exigencias de la aplicación de las normas de Basilea. Entre dichas estrategias se cuentan: i) un proceso de modernización y racionalización de sus actividades; ii) el desarrollo de bancos *offshore* al lado de los domiciliados localmente; iii) una activa política de fusiones y adquisiciones que ha reducido el número de bancos y aumentado los indicadores de concentración; iv) la regionalización de las actividades y de la propiedad de los grupos financieros, y v) una incursión cada vez más amplia en actividades financieras antes vedadas para los bancos.

En la siguiente sección se analizan los antecedentes y los rasgos más importantes de la trayectoria histórica del sistema bancario en los distintos países de la región, así como las características de la institucionalidad reguladora y de promoción de la competencia. En la segunda sección se estudian las principales determinantes de las estrategias competitivas de los operadores bancarios. Del análisis de las estrategias más sobresalientes desarrolladas por los operadores bancarios se ocupa la sección C, mientras que en la D se exponen algunos indicadores sobre el desempeño de la banca, tanto desde el punto de vista de la eficiencia de su gestión como de la intensidad de la competencia en el sistema. Finaliza el trabajo con algunas conclusiones y recomendaciones de política.

A. La organización de la banca y la institucionalidad reguladora y de promoción de competencia en Centroamérica y México

1. Antecedentes históricos de la banca en la región

Aun cuando las trayectorias históricas de la banca en los distintos países analizados son en extremo variadas, presentan al menos tres similitudes: la presencia en un determinado período de una fuerte banca pública, la tendencia generalizada a transitar hacia una banca privatizada (con excepción de Costa Rica) y la presencia de turbulencias políticas o económicas que han amenazado la solidez de la industria y han obligado a tomar medidas extremas para garantizar su solvencia.

La evolución reciente del sector bancario ha dado lugar a un proceso de modernización de la industria y su regulación, aunque esta última con diferencias entre los países de la región. Se ha avanzado sustancialmente en la implementación de la regulación prudencial y se han desarrollado distintos mecanismos para lograr una supervisión consolidada de las variadas entidades y actividades financieras. La preocupación por la estabilidad del sistema financiero ha hecho que hasta ahora las autoridades no hayan puesto suficiente atención en la promoción de un ambiente competitivo adecuado. Esto se expresa en que los organismos reguladores no han considerado la defensa de la competencia como una de sus tareas prioritarias, así como en la ausencia de agencias de defensa de la competencia o en la falta de potestades de las éstas para fiscalizar al sector financiero.

En los últimos 15 años la banca en Centroamérica y México ha estado sujeta a grandes transformaciones. Una mirada al desarrollo de la

banca en México deja en evidencia una trayectoria traumática. En el contexto de la crisis internacional de la deuda a principios de los años ochenta, el gobierno mexicano anunció la estatización de la banca. Menos de 10 años después, en mayo de 1990, el gobierno mexicano, encabezado entonces por Carlos Salinas de Gortari, anunció la reforma constitucional por medio de la cual se posibilitó la privatización. El objetivo del gobierno fue maximizar los ingresos públicos. De ahí que el proceso de privatización se haya estructurado como una serie de subastas sucesivas, en que los perdedores podían participar en las licitaciones de paquetes accionarios subsecuentes, abierto no sólo a grupos con experiencia en la banca, sino que también se permitió participar a grupos vinculados a la bolsa de valores. No se dio a conocer ningún tipo de valuación de los activos ni precios mínimos, lo que facilitó que la venta se realizara a un promedio de tres y media veces el valor en libros. Los altos precios de venta fueron posteriormente considerados como una de las razones del colapso de la mayoría de los bancos con la llamada "crisis del tequila" de 1994-1995. Se aducen varias causas para explicar la crisis mencionada, entre ellas la fragilidad del sistema bancario mexicano derivada de la baja calidad de la cartera crediticia de los bancos y del alto nivel de apalancamiento en el sector empresarial.

Estos fenómenos fueron el resultado de la acelerada expansión en el crédito y de la sobrevaloración en los precios de los activos y las garantías, los cuales tuvieron lugar durante los años de expansión económica del sexenio de Carlos Salinas y estuvieron asociados a la debilidad de la regulación prudencial. Un hecho particularmente grave fue el crecimiento de los créditos relacionados sin un respaldo adecuado. Si entre la estatización y la privatización habían pasado menos de ocho años, bastaron cuatro años para que el sistema bancario privatizado colapsara. La "crisis del tequila" tuvo como consecuencia altos índices de morosidad ocasionados por las elevadas tasas de interés, la contracción de la oferta de fondos prestables, la disminución en el nivel de intermediación financiera y la desaceleración económica, que hicieron necesaria la intervención del Estado en la capitalización de dichas instituciones. Hacia 1999 tan sólo 35% de los 20 bancos que operaban todavía provenían de las privatizaciones; de ellos, dos se encontraban intervenidos por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) (Bancreser e Inverlat), dos más habían sido absorbidos por bancos extranjeros (Serfin por Santander Mexicano y Bancomer por BBVA) y Bitel estaba siendo capitalizado por bancos europeos. Así que sólo dos de estas instituciones, Banamex y Banorte, se conservaban para 1999 con 100% de participación accionaria nacional (véase el capítulo VI).

Como en el caso de México, los bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo de El Salvador fueron objeto de nacionalización en

1980.¹ Diez años después, en 1990, el proceso de revirtió y el gobierno puso en marcha la privatización. Esta evolución ha sido acompañada de diversos cambios legales entre las que destacan, la nueva ley orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador —que incluyó en 1991 la prohibición de financiar directa o indirectamente al Estado y la eliminación de la facultad para fijar el tipo de cambio y las tasas de interés, que desde entonces quedaron sujetas a las fuerzas del mercado— y la ley de integración monetaria —que en enero del 2001 implantó el uso del dólar estadounidense como moneda de curso legal y estipuló que todas las operaciones bancarias y financieras se denominaran en dicha moneda (Herrera, 2007)—. En la actualidad existen 10 bancos privados y dos bancos estatales.²

El caso de Nicaragua no está exento de vaivenes. La revolución sandinista nacionalizó el sistema bancario en 1979. En los años ochenta predominó casi exclusivamente la banca pública, mientras que en la década siguiente resurgió una banca privada que ganó protagonismo en el país antes de sufrir una grave crisis (2000-2002). A raíz de ella se dio un proceso de concentración que culminó con la existencia en el 2005 de sólo seis entidades bancarias. Sin duda, debido a lo agitada que ha sido la historia de la banca de Nicaragua, el capital financiero nicaragüense tiene una fuerte presencia en la región.

El elemento característico de la banca en Costa Rica es la presencia de un fuerte sector estatal, originado en la nacionalización bancaria de 1949, que además dispuso el monopolio de los depósitos con base en el argumento de que el ahorro de los usuarios debía servir al interés público y no al lucro privado. Sólo un banco no fue estatizado, el Banco Lyon, que se especializó en operaciones internacionales de apoyo a las exportaciones. No obstante, ya desde fines de los años sesenta se inició muy lentamente el desarrollo de un sector financiero privado al amparo de una serie de reformas que abrieron poco a poco la libertad de captación. A partir de los años ochenta se empezó a dar más espacio a la banca privada: se le autorizó el acceso a programas crediticios del Banco Central, se le permitió captar ahorro del público a plazos cada vez más reducidos, hasta que en 1995 se le permitió ofrecer cuentas corrientes tanto en dólares como en colones (Yong, 2007).

¹ Decreto legislativo N° 158, ley de nacionalización de las instituciones de crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, del 7 de marzo de 1980.

² La banca pública en El Salvador no ha estado exenta de problemas. Un ejemplo de ello es el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), que en el año 2002 fue escenario de uno de los fraudes más importantes del sistema financiero y por causa del cual sufrió la pérdida de aproximadamente 24,8 millones de colones (2,84 millones de dólares) (Herrera, 2007).

Lo que destaca en el caso de Panamá es su existencia como distrito financiero internacional. El sistema bancario panameño moderno se originó con el decreto de gabinete 238, de 1970, que creó la Comisión Bancaria Nacional, primer intento de regulación estatal de las operaciones bancarias en el país. La ley formalizó la presencia de la banca internacional en Panamá, al autorizar tanto operaciones locales como operaciones *offshore*, de acuerdo con los intereses de cada institución. Los bancos dedicados exclusivamente a transacciones *offshore* podían, sin embargo, realizar colocaciones interbancarias locales, lo cual generó un mercado interbancario muy activo, motor del sistema actual. La Ley Bancaria daba libertad a cada banco para establecer sus tasas de interés pasivas y activas, y el otorgamiento de crédito, con pocas y menores excepciones, no estaba restringido por topes generales ni por asignación específica de la cartera por sectores. Esta libertad de fijación de tasas para cada banco dio lugar a una gran integración del sistema bancario con el resto del mundo, y el LIBOR constituye la base para establecer el costo de los créditos. El número de bancos aumentó entre 1970 y 1983. No obstante, a partir de ese año algunos bancos importantes como el First Chicago, el Libra Bank y el Bank of América, decidieron mudar sus operaciones a otros centros financieros, puesto que su presencia en Panamá estaba fundamentada en el escudo fiscal otorgado por el registro contable de préstamos soberanos a América Latina. Mientras el servicio de esos préstamos estaba al día, convenía a las casas matrices de los bancos registrarlos en un centro financiero que brindara exoneración tributaria a los ingresos *offshore*, pero cuando estos créditos cayeron en mora con la crisis regional, resultó más atractivo su registro en plazas donde las pérdidas sirvieran como escudo fiscal. Aun así, muchos bancos extranjeros continuaron realizando operaciones desde Panamá y siguieron atendiendo el mercado local (Fernández, 2006).

Diversos problemas impidieron a lo largo de la década de 1990 la aprobación del nuevo marco regulatorio de la banca en Guatemala. Recién a partir del año 2002 se aprobaron la ley monetaria, la ley de libre negociación de divisas, la ley orgánica del Banco de Guatemala, la ley de bancos y grupos financieros, la ley de supervisión financiera y la ley del mercado de valores y mercancías. La debilidad del marco regulatorio fue la base del estallido de la crisis financiera de 1998,³ que sacó a relucir malos manejos financieros y administrativos (Balsells, 2007).

³ La crisis de 1998 fue resultado de la realización de inversiones riesgosas en empresas agroexportadoras ligadas con productos tradicionales como el café y el cardamomo, que registraron marcadas bajas en ese año. Además, bancos importantes invirtieron en valores afectados por la llamada "crisis asiática", incluidos los bonos del Estado de la Federación de Rusia, que cayeron en situación de impago. Los problemas internacionales, junto con la crisis del café y la aparición de fenómenos naturales como el

2. La institucionalidad reguladora y la promoción de la competencia

La modernización de la banca, su creciente internacionalización, los procesos de desintermediación bancaria y la importancia de la competencia para asegurar un desempeño eficiente de la industria, plantean una serie de problemas institucionales de interés académico y de gran relevancia desde el punto de vista de las políticas públicas. Esta evolución, sumada a la profundización de la regulación prudencial, ha exigido capacidades mayores a los organismos reguladores. Los bancos nacionales han aumentado en tamaño y en vinculaciones internacionales, mientras que los bancos internacionales confrontan a los reguladores con grandes entidades guiadas por una lógica global que dificulta una supervisión por definición de alcance nacional. La cooperación internacional entre reguladores adquiere, en consecuencia, un carácter vital.

Un tema debatido en torno a la institucionalidad reguladora es su independencia del gobierno. Por una parte, se ha defendido que las autoridades reguladoras sean designadas por el congreso a fin de garantizarles autonomía, en tanto que por la otra, se mira con recelo esa autonomía, dado que puede generar descoordinación en la política económica y derivar en una suerte de "irresponsabilidad política". Como se verá, en la mayoría de los países analizados las autoridades del poder ejecutivo tienen total injerencia en el nombramiento y destitución de los reguladores, y no se cuenta con mecanismos suficientes de resguardo de su independencia. Aún más problemático es el escenario en que el propio sector regulado incide en la elección de los reguladores y en la aprobación de las principales medidas, tal como ocurre con la Junta Monetaria en Guatemala.

Otro tema de carácter institucional que se plantea con creciente insistencia es la regulación de la competencia. En los últimos años el proceso de fusiones y adquisiciones ha concentrado la propiedad de la banca y facilitado su regionalización. Aunque se han reducido ligeramente, los márgenes de intermediación y las comisiones se mantienen en niveles altos, lo cual hace presumir que el grado de competencia en el sector es bajo. Esto justifica la necesidad de promover la competencia y abre la discusión sobre la conveniencia de que existan agencias de competencia con potestades en el sector financiero. A mediados de 2006 dos países de la región carecían de una autoridad de competencia, pero en los otros la autoridad efectiva de estas agencias en el sector bancario era muy limitada o nula. Los reguladores bancarios en

huracán *Mitch*, provocaron una crisis de liquidez en el sistema bancario, que aumentó de inmediato la situación de riesgo-país y determinó la quiebra de un buen número de empresas financieras (Balsells, 2007).

general no visualizan la importancia de la competencia ni ven con simpatía la actividad de las entidades de competencia en su sector; por el contrario, muchos de ellos aún consideran que la banca debe ser protegida frente a los "excesos" en materia de competencia. No obstante, las leyes de competencia recientemente aprobadas en El Salvador y Honduras reconocen su importancia en el sector financiero y establecen que la agencia de competencia debe involucrarse en ese sector como en cualquier otra actividad económica,⁴ para lo cual han de evaluarse las formas de coordinación con la supervisión financiera.

En México el gran regulador bancario es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que autoriza la operación de los grupos financieros, bancos, aseguradoras, manejadoras de pensiones (Afores) y casas de bolsa, entidades a las que da seguimiento por medio de cuatro comisiones encargadas de la regulación y supervisión prudencial: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Finanzas, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y Comisión Nacional para Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. Algunos analistas sostienen que el sistema financiero mexicano se encuentra dominado por los grandes grupos financieros que poseen bancos, casas de bolsa, aseguradoras y Afores, por lo cual la regulación se complica por la superposición en las actividades que realiza cada entidad, por la existencia de subsidios cruzados que no se registran debidamente en la contabilidad y por las dificultades de coordinación entre las entidades reguladoras. México dispone desde 1993 de una agencia de competencia, la Comisión Federal de Competencia (CFC), cuyas atribuciones se aplican de igual forma al sector financiero que a cualquier otro sector. No obstante, la acción de la CFC se ha limitado en todo el período a revisar los procesos de fusiones y adquisiciones. Un serio problema institucional, tanto para la promoción de la competencia como para la supervisión prudencial, es la falta de modernización del poder judicial (véase el capítulo VI).⁵

El sistema financiero salvadoreño está regido por cuatro instituciones: la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), a cargo de la supervisión y regulación de las actividades de la banca comercial, las sociedades de seguros, los almacenes de depósito, las casas de cambio y

⁴ En el caso de México las atribuciones de la Comisión Federal de Competencia (CFC) se aplican de igual forma al sector financiero que a cualquier otro sector. No obstante, la acción de la CFC se ha limitado en todo el período a revisar los procesos de fusiones y adquisiciones (véase el capítulo 6).

⁵ Según un estudio, 60% de los juicios ejecutivos mercantiles no pasan de la primera etapa, es decir, del emplazamiento y embargo. Más aún, del restante 40% de los casos sólo la mitad llega a sentencia, lo que significa que de cada 100 demandas admitidas apenas 20 concluyen en sentencia (véase el capítulo 6).

otras entidades relacionadas con las actividades financieras; la Superintendencia de Valores, encargada de supervisar a los intermediarios de valores, las centrales y las bolsas de valores; la Superintendencia de Pensiones, responsable de supervisar y regular las Administradoras de Fondos de Pensiones, y el Banco Central de Reserva, cuya misión es promover y mantener la estabilidad monetaria y desarrollar un sistema financiero eficiente y competitivo. La SSF está integrada al Banco Central de Reserva de El Salvador, con autonomía en lo administrativo, en lo presupuestario y en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley; su dirección recae en un consejo directivo y en el superintendente, este último nombrado por el consejo de ministros y aprobado por el presidente de la república. La ley de bancos establece que la Superintendencia es la encargada de autorizar la fusión de bancos con otras sociedades, pero no define que lo haga con algún criterio relacionado con la promoción de la competencia. En todo el período analizado no hubo en El Salvador una agencia de competencia; recién a fines de 2004 fue aprobada la Ley de Competencia y la agencia empezó a operar en enero de 2006 (Herrera, 2007).

La ley establece en Guatemala que la supervisión de todo el sistema financiero, incluida la banca, está a cargo de la Superintendencia de Bancos, órgano de la Banca Central bajo la dirección general de la Junta Monetaria. Corresponde a esta última entidad presentar una terna para que el presidente de la república nombre al superintendente, cuyas resoluciones en relación con vigilancia e inspección pueden ser objeto del recurso de apelación ante la Junta Monetaria. La Junta Monetaria otorga o deniega la autorización para la constitución de bancos y sucursales de bancos extranjeros, así como para las fusiones bancarias. Las potestades y la composición de la Junta Monetaria tienen como consecuencia una baja autonomía del órgano supervisor respecto del gobierno y del propio sector privado.⁶ En Guatemala no existe una ley ni una agencia de competencia.

Nicaragua también presenta un sistema de regulador único. La Superintendencia tiene como órganos superiores un consejo directivo, un superintendente y un vicesuperintendente. Autoriza, regula y supervisa el funcionamiento de las entidades siguientes: bancos, financieras, aseguradoras, bolsa de valores, puestos de bolsas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y el Fondo de Capital de Inversión

⁶ La Junta es presidida por un funcionario designado por el presidente de la república para un período de cuatro años, que ejerce además la presidencia del Banco de Guatemala (Banguat); en ella participan además los ministros de Finanzas Públicas, Economía y Agricultura, un miembro elegido por el Congreso de la República, un miembro electo por las asociaciones empresariales de comercio, industria y agricultura, un miembro electo por la Asociación Bancaria Nacional y un miembro electo por el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Turística (Foncitur). Entre sus atribuciones no se hace referencia alguna a consideraciones de concentración, posición de dominio o abusos de poder de mercado, y los criterios para la aprobación de fusiones o absorciones contienen sólo aspectos que denotan preocupación por la solvencia del sistema (Ansorena, 2007c).

En Honduras se aprobó en 1995 la ley de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS), constituida como una entidad desconcentrada de la Presidencia de la República adscrita al Banco Central de Honduras (BCH), pero con absoluta independencia técnica, administrativa y presupuestaria. Su función es ejercer la supervisión y regulación de las instituciones, pero la ley no le señala ninguna atribución relacionada con la promoción de la competencia (Tábora, 2007c).

B. Determinantes de la estrategia competitiva de los bancos

En su lucha por asegurarse una parte del mercado y una adecuada tasa de rentabilidad, los bancos ensayan diversas estrategias de acuerdo con sus objetivos y metas, y en gran medida como una reacción ante las condiciones externas en que opera la competencia. Los determinantes de dichas condiciones externas podrían clasificarse en cuatro grupos de factores, en su mayoría de origen institucional y relativamente independientes de los bancos: i) el marco regulatorio; ii) la infraestructura del sector financiero; iii) la conectividad del sistema financiero, y iv) las fuentes internas de contestabilidad. Esta sección presenta una discusión de estos factores y su efecto sobre las estrategias competitivas de los bancos y sus resultados.

1. El marco regulatorio

Los bancos enfrentan un marco regulatorio en diversos campos, con consecuencias sobre su comportamiento y sobre la configuración de la competencia en cada país y en la región. Difícilmente podría explicarse el rumbo que ha tenido la banca en los diversos países sin considerar ese marco y sus vicisitudes.

a) Barreras discriminatorias a la entrada

Las disposiciones regulatorias con efectos más evidentes sobre la competencia son las que se refieren a las barreras a la entrada. Existen barreras que dificultan la entrada de nuevos bancos debido a ventajas "naturales" de los bancos ya existentes, relacionadas por ejemplo con economías de escala o fidelidad en la clientela ("*lending relationship*").

Otras barreras se originan en el marco regulatorio y afectan sin discriminación alguna a todos los bancos que desean instalarse en una plaza, como los requerimientos de capital mínimo. Por último, también hay barreras que no afectan por igual a todos los bancos que desean instalarse, sino que discriminan en razón a dos criterios: el origen del capital (extranjero o nacional) y la propiedad del capital (público o privado). Estas últimas son barreras discriminatorias a la entrada.

En la actualidad no hay barreras absolutas a la entrada de bancos determinados, aunque sí las ha habido en el pasado; sin embargo, pueden encontrarse algunas disposiciones que crean algún tipo de discriminación entre los diferentes bancos. En un extremo, Costa Rica muestra algunas barreras a la entrada de bancos privados, si bien éstas se han venido atenuando. En 1949, el gobierno estatizó todos los bancos e instituyó el monopolio estatal de los depósitos de los ahorradores, con lo cual durante muchos años hubo solamente bancos estatales. Este monopolio empezó a flexibilizarse a mediados de los años ochenta, cuando se autorizó a los bancos privados la captación del ahorro a más de seis meses, lo cual se derogó posteriormente, en 1995.⁷ Pero la existencia de una garantía ilimitada del Estado sobre los depósitos en bancos públicos y la obligación que tienen los bancos privados de entregar 17% de sus captaciones en cuenta corriente a los bancos públicos, constituyen una ventaja competitiva frente a los bancos privados. Ello, más la amplia red de sucursales de los bancos públicos, ha determinado que Costa Rica sea el único país de la región con un claro predominio de la banca pública.

En el otro extremo se encuentra Panamá, que carece de todo tipo de restricciones para la instalación de bancos en su territorio. La ley bancaria de 1970 autorizó la realización, desde oficinas establecidas en Panamá, de operaciones que se perfeccionan y surten efectos en el exterior, así como el establecimiento de oficinas de representación en el país. Esta normativa, complementada con un proceso de desregulación que pasó por la liberalización de las tasas de interés y más tarde por la eliminación de los encajes, dio lugar al desarrollo del llamado "distrito financiero" que se convirtió en una importante plaza *offshore* para los bancos de la región y para algunos de los más grandes bancos del mundo.

Entre esos dos extremos se cuentan diversos grados de barreras discriminatorias a la entrada. Por lo que se refiere a la propiedad del capital, las barreras que discriminan a los bancos privados frente a los bancos públicos se relacionan con la obligación de las instituciones privadas

⁷ Al eliminar el monopolio estatal sobre los depósitos, los legisladores costarricenses dispusieron que los bancos privados que captaran depósitos a la vista (cuentas corrientes) debían colocar 17% de ellos en los bancos públicos para ser destinados a crédito para el desarrollo.

de gestionar sus recursos por medio de bancos públicos, con exención de impuestos sobre la renta a los bancos públicos y con una garantía estatal sobre los depósitos en los bancos públicos, que en países como Costa Rica y Guatemala desempeñan para los usuarios un papel relevante. Por el contrario, en algunos países las utilidades de los bancos públicos tienen por ley diversos destinos específicos, y la legislación les impone una serie de restricciones en materia de empleo y contratación administrativa.

En cuanto al origen del capital, en ningún país de la región hay restricciones a la instalación de bancos extranjeros, aunque en algunos se establecen límites para la instalación de oficinas o sucursales: sólo pueden operar en el territorio nacional bancos sometidos a la regulación y supervisión locales. Esta restricción elimina la posibilidad de que bancos domiciliados en plazas extranjeras ofrezcan abiertamente sus servicios en el país, aunque sí lo hacen de manera subrepticia, según se verá al analizar el grado de conectividad de la región y el papel de la banca *offshore*.

b) Regulación prudencial

Con excepción de El Salvador y Panamá, los demás países de la región han sufrido crisis bancarias (México, Nicaragua) o episodios de serio estrés bancario, pasando por quiebras e intervenciones (Costa Rica, Guatemala y Honduras). Ello ha dado lugar a un esfuerzo considerable por actualizar la normativa prudencial y la capacidad de supervisión. Los países de la región han venido adoptando paulatinamente la normativa prudencial dictada por el Comité de Basilea. Entre otros objetivos, esta normativa busca: i) establecer condiciones mínimas para la instalación de un banco, relacionadas con su capital y con la honorabilidad de sus accionistas; ii) adecuar la base de capital de cada banco a sus riesgos, como garantía para absorber pérdidas potenciales no provisionadas; iii) estipular mecanismos de evaluación de la calidad y el riesgo de los activos, y de cobertura mediante la constitución de provisiones; iv) fijar límites a la concentración de cartera y restricciones para el otorgamiento de créditos a personas vinculadas con el banco; v) propiciar procedimientos de evaluación y gestión integral de otras fuentes de riesgo, como el riesgo país y los riesgos de infraestructura y de mercado, y vi) regular el uso de controles internos y sistemas de evaluación de clientes, a fin de evitar el lavado de capitales.

Entre las regulaciones de Basilea que más influyen sobre la competencia en el sector bancario, se encuentran las referidas a los requerimientos de capital, que han venido aumentando de manera gradual desde los años noventa. Por una parte, el capital mínimo para la instalación de un banco ronda los 8 millones de dólares en promedio. Se trata de un monto muy por debajo del capital mínimo exigido en los

países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) e incluso de otros países latinoamericanos (en Chile este requisito es de 25 millones de dólares). Por otra parte, el índice obligatorio de suficiencia patrimonial es en general superior al 8% recomendado por Basilea: en 2004 oscilaba entre 7,5%, en Guatemala, y 13,4%, en Panamá (véase más adelante el cuadro IV.13). Esta holgura se explica en cierta medida por la menor confiabilidad de la información y la liberalidad con que suele clasificarse la cartera crediticia, cuya calidad podría requerir provisiones que disminuirían el índice efectivo de suficiencia patrimonial. En todo caso, el aumento paulatino de los requerimientos de capital ha desempeñado un papel activo en el impulso de los procesos de fusión y concentración del último quinquenio.

Las otras regulaciones de Basilea con efectos sobre las estrategias competitivas de los bancos son aquellas que establecen límites a la concentración de cartera y al crédito a personas relacionadas. Gran parte de los problemas que enfrentan los bancos de la región están vinculados con el riesgo crediticio, ya que a menudo no existe información sobre la calidad de la cartera —capacidad de pago de los deudores y garantías de los créditos—, hasta que se deteriora la situación económica, y una proporción elevada de la cartera entra en mora. La excesiva concentración de la cartera en unos pocos sectores económicos, así como los créditos a personas relacionadas, son el origen de la mayoría de las crisis bancarias e intervenciones de la región.

c) Política monetaria y cambiaria

La política monetaria en la mayoría de las economías de la región ha estado marcada por las pérdidas de los bancos centrales y por la política cambiaria. Además de Panamá, oficialmente dolarizada desde 1904, todos los países tuvieron tipos de cambio fijos en relación con el dólar, sustituidos después por mecanismos más flexibles en el curso de los años ochenta, como resultado de procesos inflacionarios, conflictos bélicos o turbulencias financieras: Nicaragua dejó el tipo de cambio fijo en 1979, Costa Rica en 1981, El Salvador en 1983, Guatemala en 1984, Honduras en 1990, México en 1994. A menudo el abandono del tipo de cambio fijo se dio tras una acumulación de desequilibrios que terminó en una caída libre del tipo de cambio y dio lugar a diversos sistemas de cambio: tras un período más o menos corto, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador adoptaron una paridad móvil, ajustada por lo general en función de la inflación esperada; más adelante, a partir de 2001, El Salvador adoptó la dolarización, y desde 2003 Guatemala se decidió por un régimen de flotación independiente. México, a su vez, ha optado por la libre flotación de su moneda, aunque con episodios de fuertes intervenciones del Banco Central en el mercado de

divisas con reglas preestablecidas. En todos los casos el margen de maniobra de la política monetaria está altamente restringido por los objetivos cambiarios.

Por otra parte, las crisis cambiarias que enfrentaron los países centroamericanos durante los años ochenta obligaron a los bancos centrales a intervenir para evitar el colapso de los bancos comerciales. Ello dio lugar a un exceso de liquidez que ha debido ser drenada mediante la colocación de valores emitidos por el mismo Banco Central, cuyo servicio conlleva pérdidas cuasifiscales de varios puntos porcentuales del PIB y genera liquidez adicional. La necesidad de ajustar este exceso de liquidez y mantener las metas cambiarias ha comprometido la autonomía de la política monetaria. Un agravante han sido las deficiencias de la infraestructura de pagos y de la gestión de la deuda pública, que han impedido la organización de mercados interbancarios que permitan a la autoridad monetaria intervenir por medio de instrumentos indirectos, de manera que el principal instrumento de la política monetaria es el encaje: con excepción de Panamá, que carece de reservas bancarias, los coeficientes de reserva oscilan entre 15% (Costa Rica) y 20%-25% (El Salvador) (véase cuadro IV.1). Esta manera de implementar la política monetaria implica altos costos para los bancos (los encajes no son remunerados), que los trasladan a su clientela bajo la forma de mayores márgenes de intermediación. Ello constituye una fuerte desventaja de los bancos locales frente a sus competidores internacionales, y un impulso para la deslocalización de sus operaciones.

En México la eliminación por parte del Banco de México de los requisitos de encaje a nuevas captaciones coincidió con una fuerte entrada neta de capitales externos, justo en el momento en que se estaba dando la reprivatización de los bancos en 1991. Esto implicó un aumento de liquidez en el sistema bancario y por ende una fuerte expansión de crédito que, dado el debilitamiento de la supervisión y de la gestión de riesgo de la década en que los bancos estuvieron nacionalizados, facilitó que la crisis cambiaria de 1994 se transformara en una seria crisis de solvencia.

Otra consecuencia del escenario cambiario y monetario es el creciente proceso de dolarización informal. El Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) estima que en 2001 circulaban en la región alrededor de 1.401 millones de dólares, 44% de la emisión monetaria; en 2004 esa disponibilidad de efectivo en dólares había pasado a 2.297 millones de dólares, 72% de la emisión monetaria (CMCA, 2004).⁸ Entre 1996 y 2003 los depósitos en dólares en los bancos comerciales, con

⁸ Estas estimaciones dan una idea de la intensidad del proceso de dolarización, aunque los montos excluyen a México y Panamá e incluyen a la República Dominicana.

excepción de México y Panamá, pasaron de 20,2% a 31,1% de todos los depósitos, mientras que la variación en los créditos en dólares fue de 15,7% a 28% del total. Esta tendencia aumenta el riesgo de liquidez del sistema bancario —en la medida en que hay menos mecanismos para protegerse del descalce de plazos entre depósitos y créditos en dólares—, así como el riesgo de crédito, ya que gran parte de los deudores no percibe ingresos en dólares y una devaluación provocaría una suspensión de pagos por parte de muchos de ellos. Este resultado de la política monetaria y cambiaria, así como su efecto sobre el costo de la intermediación, tiene implicaciones sobre la competencia en la región, sobre todo si no hay en todos los países reglas prudenciales que reflejen en el sistema de precios los riesgos inherentes a la dolarización informal.

Cuadro IV.1
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: REQUERIMIENTOS DE CAPITAL Y
COEFICIENTES DE RESERVA, 2005
(Porcentajes)

País	Requerimientos		
	De capital	Coeficiente de reserva	
		En moneda local	En moneda extranjera
Costa Rica	10,0	10,0	10,0
El Salvador	11,5	20-25	n.a. ^a
Guatemala	10,0	14,6	1,6
Honduras	10,0	12,0	12,0
México	8,0	-	-
Nicaragua	10,0	16,3	16,3
Panamá	8,0	-	n.a. ^a

Fuente: Rodlauer y Schipke (2005).

^a El Salvador y Panamá son economías plenamente dolarizadas.

2. La infraestructura financiera

Las deficiencias en el desarrollo de la infraestructura financiera que padecen prácticamente todos los países de la región —excepto México— tienen consecuencias directas sobre la competencia entre los bancos locales y sus competidores extranjeros, así como entre los bancos grandes y los más pequeños.⁹ Ellas explican en parte algunas de las estrategias

⁹ En 1994 el Banco de México inició una reforma integral de los sistemas de pagos, que redujo el riesgo moral y logró un alto grado de seguridad y confiabilidad operativa en la compensación y liquidación de los pagos.

competitivas que se analizarán en la siguiente sección. Dos componentes de la infraestructura son de particular relevancia desde el punto de vista de la competencia bancaria: los mercados interbancarios y los sistemas de transferencias interregionales de pagos.

a) Los mercados interbancarios

Los bancos comerciales gestionan su liquidez principalmente en los mercados interbancarios, por medio de préstamos interbancarios con o sin colateral y mediante compraventa de valores de deuda pública. La existencia de mercados interbancarios eficientes desde el punto de vista de la formación de precios y de la oportunidad con que las operaciones se pactan y liquidan es fundamental para gestionar su liquidez de forma óptima. Y en ninguno de los países de la región los hay, con excepción de México. Dos circunstancias dan cuenta de la falta de estos mercados.

En primer lugar, la gestión de la deuda pública por parte del gobierno central no ha contemplado entre sus objetivos el desarrollo del mercado: se emiten títulos no estandarizados, se carece de presencia constante en el mercado, las colocaciones se realizan por medio de mecanismos poco transparentes —como la ventanilla al detalle o negociaciones unilaterales con instituciones públicas o privadas— y se ha dejado en manos privadas la organización de los mercados secundarios y de la liquidación de valores. El resultado es una deuda pública prácticamente innegociable y, por tanto, incapaz de servir para la gestión de tesorería de los bancos, así como para la ejecución de la política monetaria, tal como ocurre en los países más desarrollados.¹⁰

En segundo lugar, las deficiencias de los sistemas de pagos locales constituyen una dificultad adicional para la organización y funcionamiento de los mercados interbancarios. En la región —con excepción de México, Guatemala y Costa Rica— no se dispone de un sistema de pagos para realizar las transferencias entre los bancos en tiempo real, elemento básico en el desarrollo de los mercados interbancarios. Además, en Guatemala y Costa Rica no se han tomado las medidas necesarias para la constitución de un mercado interbancario que permita aprovechar la infraestructura brindada por la LBTR (liquidación bruta en tiempo real), por lo que el sistema de pagos carece de los mecanismos adecuados de gestión de liquidez y no es utilizado por los bancos para pagos de alto valor.¹¹ Con excepción de México, en los restantes países los bancos utilizan dos tipos de canales para realizar

¹⁰ Sobre la importancia de una adecuada gestión de la deuda pública y las limitaciones que tiene en los países emergentes (BM y FMI, 2000, y Litan, 2003).

¹¹ En relación con las deficiencias de los sistemas de pagos de la región, particularmente en su marco jurídico, véase FMI (2006, 2005).

pagos de alto valor. El primero está conformado por las cámaras de cheques, cuya operación impone restricciones a la oportunidad de los pagos, ya que la acreditación de los cheques se realiza en general en tiempo $t+1$, y aumenta el riesgo sistémico, ya que no cuentan con las vías de gestión de riesgo adecuadas: como los recursos que espera recibir un banco comúnmente están comprometidos en otras operaciones, el incumplimiento de un banco puede dar lugar a una cadena de incumplimientos. El segundo canal al que recurren los bancos para realizar sus pagos de alto valor es el Banco Central: el banco comercial le solicita por teléfono o fax que debite su cuenta de reserva y que acredite por ese monto la de otro banco. Este canal es demasiado ineficiente e inseguro como para permitir el desarrollo de un mercado interbancario activo.

Más allá de las consecuencias que la ausencia de mercados interbancarios de deuda pública tiene para el Estado (la falta de liquidez del mercado aumenta el costo del endeudamiento público e impide la utilización de instrumentos modernos de política monetaria), lo cierto es que produce distorsiones en la competencia y compromete la competitividad de los bancos locales y los bancos pequeños. En efecto, al no contar con mecanismos eficientes de gestión de su liquidez, los bancos comerciales se ven obligados, con un gran costo financiero, a mantener una liquidez excesiva para sortear los vaivenes de sus necesidades cotidianas, y a contratar líneas de crédito con bancos extranjeros para solventar sus contingencias. Se trata de un elemento que aumenta los costos de intermediación y genera dependencia de los mercados internacionales para la gestión de la liquidez, además de introducir distorsiones en la competencia de los diversos sistemas bancarios: por una parte, da una ventaja a los bancos extranjeros ante los bancos locales, ya que la gestión de la liquidez les resulta menos costosa, y por la otra, reporta una ventaja a los bancos grandes frente a los más pequeños, ya que muchos de éstos no pueden procurarse adecuadas líneas de crédito entre los bancos extranjeros o en todo caso sólo pueden hacerlo a un costo mucho mayor que sus competidores.

b) Las transferencias intrarregionales

Otra infraestructura relevante para la competencia bancaria es la que sirve a las transferencias intrarregionales. A pesar de la alta integración de la región, tanto en su estructura productiva y en sus flujos migratorios como en su sistema financiero, no se dispone de mecanismos eficientes para realizar pagos entre un país y otro. Los pagos intrarregionales deben realizarse por medio de una costosa cadena de bancos corresponsales extranjeros, lo que incrementa los costos de transacción y encarece la gestión de portafolio de los clientes locales y de los bancos mismos.

¿Cómo se dan las transferencias intrarregionales en la actualidad? El cliente de un banco en Costa Rica desea transferir una suma de dinero a un cliente de otro banco en El Salvador, caso típico de una importación de productos salvadoreños o de la remesa de un migrante salvadoreño. El banco costarricense tiene una cuenta en por lo menos un banco corresponsal en Miami o Nueva York, al igual que el banco salvadoreño. Para realizar la transferencia del banco costarricense al banco salvadoreño, el primero solicita a su corresponsal en Nueva York o Miami, vía un mensaje *swift*, que debite su cuenta y transfiera la suma en cuestión al banco corresponsal del banco salvadoreño, que una vez notificado la acreditará en la cuenta del cliente receptor de los fondos. Todo se realiza mediante el pago de comisiones que en el conjunto de la cadena pueden representar hasta más de 5% para el cliente. Evidentemente las cuentas en los bancos corresponsales deben mantenerse fondeadas, y en general sus recursos son gestionados por el mismo banco corresponsal. Este mecanismo de transferencias encarece todas las transferencias regionales e impone restricciones de horario en las operaciones: aunque los bancos locales cierran a las seis de la tarde, las transferencias interregionales deben realizarse antes de la una de la tarde para que se ejecuten en el mismo día; de lo contrario, la acreditación de los recursos en la cuenta receptora se aplica hasta el día siguiente.

La regionalización de los grupos bancarios supera estas limitaciones, pues éstos han desarrollado sistemas de compensación entre los diversos bancos pertenecientes al mismo grupo que permiten realizar transferencias de un cliente en Costa Rica a un cliente en El Salvador, con un horario más flexible y con tarifas relativamente menores, o en todo caso tarifas que no son compartidas con la cadena de corresponsales sino que las asume en su totalidad el grupo bancario regional. Este mecanismo de transferencias regionales a través de una compensación entre los bancos del grupo coloca a los grupos regionales en una posición muy ventajosa para captar clientes que realizan negocios intrarregionales, lo cual constituye una de las motivaciones del proceso de regionalización que se ha dado en los últimos años. Se trata, sin embargo, de sistemas con menor eficiencia de la que se podría alcanzar con la tecnología actual si los Estados de la región tuvieran una clara voluntad de favorecer la integración regional y la competitividad de su sistema bancario regional.¹²

¹² El FMI (2006) ha insistido en "la ganancia de eficiencia que se alcanzaría mediante la adopción de marcos integrados regionalmente de pagos y liquidación de valores" (p. 3).

3. El grado de conectividad

La evolución experimentada por los medios de comunicación y el desarrollo tecnológico de los bancos han transformado radicalmente con el *e-banking* la configuración de los mercados financieros y las estrategias de los diferentes grupos. Hace ya cinco años el Grupo de los Diez señalaba —en su informe sobre consolidación en el sector financiero— que "la continua evolución del '*electronic finance*' puede expandir extensamente, o incluso eliminar los límites geográficos a los mercados financieros y reducir las barreras a la entrada, con lo cual modificaría en consecuencia los efectos potenciales de la consolidación" (Grupo de los Diez, 2001, p. 6).¹³ Los indicadores tradicionales de concentración dejan de reflejar el grado de competencia a que está sometida la banca local, que tras haber estado protegida mediante leyes y diversas barreras a la entrada se ha visto confrontada a una intensa dinámica competitiva.

Ciertamente persisten costos de transacción que limitan la exposición de la banca local a la competencia externa, sobre todo en determinados segmentos del mercado. No obstante, en términos generales la actividad de los bancos locales se encuentra sometida a una intensa competencia de la banca extranjera y, en general, de los intermediarios extranjeros.

Por una parte, los inversionistas locales tienen la opción de abrir cuentas en el extranjero y gestionar allí sus capitales a través de casas de bolsa en Miami o Nueva York. Sin embargo, la mayoría de los inversionistas que invierten en el extranjero lo hacen por medio de la banca local, la cual cuenta con casas de bolsa en el extranjero con las que comparten comisiones. Esta fidelidad de muchos inversionistas a los bancos locales se explica por los costos de transacción y por la calidad de la atención individual. En efecto, para operar directamente mediante una casa de bolsa extranjera se requiere de montos mínimos, que en general son considerados altos para las necesidades de los pequeños inversionistas; además, esas casas de bolsa suelen dar atención individualizada sólo a los inversionistas más grandes, en razón de lo cual los inversionistas medianos, e incluso una parte de los grandes prefieren recurrir a los funcionarios de la banca local. La competencia de los intermediarios extranjeros se ve limitada, pues, por estas barreras que restringen su relación directa con los inversionistas locales.

Por otra parte, las empresas locales lo suficientemente grandes tienen la opción de emitir ADR en los euromercados, tal como lo han hecho empresas cerveceras e industrias de cemento de la región. Pero ese segmento incluye un número muy reducido de empresas, aun cuando el

¹³ Traducción del autor.

monto de sus necesidades de financiamiento sea muy alto. Esas empresas, así como otras de tamaño mediano, también tienen la posibilidad de contratar empréstitos de los bancos extranjeros que las visitan con regularidad, ya sea mediante oficinas establecidas en el país, cuando así está permitido, o por conducto de vendedores itinerantes. El costo de la captación por medio de ADRs y de los créditos en dólares depende del riesgo-país, del monto requerido, de la solidez de la empresa y de la antigüedad de sus vínculos con el banco extranjero, pero en general tiende a ser menor que el de los créditos ofrecidos por los bancos locales.

Una investigación realizada recientemente revela la percepción sobre el grado de apertura y desarrollo de los sistemas financieros de diversos países latinoamericanos, entre ellos los de Centroamérica, México y Panamá. En el cuadro IV.2 se muestra dicha percepción para un conjunto de indicadores del grado de exposición a la competencia y a los mercados internacionales.

Cuadro IV.2
PAÍSES ESCOGIDOS: PERCEPCIÓN SOBRE EL GRADO DE APERTURA

País	Acceso a inversión en mercados extranjeros ^a	Acceso de extranjeros a mercado local ^b	Acceso a financiamiento en mercados extranjeros ^c	Acceso a financiamiento en mercado local ^d	Entrada a industria bancaria local ^e
Brasil	4,7	6,3	4,8	5,5	5,3
Colombia	5,3	3,1	3,1	3,6	4,4
Costa Rica	6,5	6,6	2,6	3,8	4,7
El Salvador	6,3	6,0	2,8	3,7	3,8
Guatemala	5,0	5,7	2,3	2,3	4,4
Honduras	6,0	6,2	2,0	2,8	3,8
México	6,1	6,4	4,9	4,8	4,5
Nicaragua	6,1	5,9	2,5	3,2	4,3
Panamá	6,0	5,9	3,2	4,1	5,2

Fuente: Arnoldo Camacho, *Finance Alternatives in Latin America. Recent Developments and Future Outlook*, Sumaq Summit, 4 de mayo de 2004.

^a Ciudadanos locales que desean invertir en *stocks* y bonos y abrir cuentas bancarias en otro país (1 = prohibido hacerlo, 7 = libres de hacerlo).

^b Inversionistas extranjeros (1 = prohibido que inviertan en *stocks* y bonos en el país, 7 = libres de hacerlo).

^c Empresas locales pueden endeudarse en mercados extranjeros de bonos (1 = prácticamente imposible, 7 = bastante posible para una buena compañía).

^d Captar dinero emitiendo acciones en el mercado local (1 = prácticamente imposible, 7 = bastante posible para una buena compañía).

^e La entrada de nuevos bancos en la industria bancaria local (1 = bastante difícil y raramente permitido, 7 = fácil y sujeto sólo a regulaciones razonables).

Como puede verse, predomina la idea de que resulta muy sencillo para los inversionistas invertir tanto en los mercados extranjeros como en el mercado local, pero mucho más difícil para las empresas procurarse financiamiento, tanto en los mercados extranjeros como en el mercado local. Esto confirma que para obtener financiamiento, las empresas locales siguen estando cautivas de los bancos locales, lo que se ve reforzado por el hecho de que continúa siendo relativamente difícil el ingreso de nuevos bancos al mercado.

4. Las fuentes internas de contestabilidad

Aparte de la presión competitiva originada en la globalización del sistema financiero y ejercida por los bancos y casas de bolsa extranjeros, los bancos están confrontados a diversas fuentes locales de contestabilidad. Las más importantes en la región, que operan sobre todo en México y Costa Rica, son la deuda pública y el mercado de valores, éste último no tanto en el financiamiento de las empresas como en la captación de ahorro del público mediante fondos de inversión, que a su vez invierten principalmente en deuda pública.

a) La deuda pública

La deuda pública constituye una fuente de competencia para los bancos en la captación de ahorro. La remuneración de la deuda pública es en general superior a la ofrecida por los depósitos a plazo de los bancos, y en todos los países de la región ha sido posible para los ahorradores comprar títulos de deuda pública en la ventanilla de los ministerios de hacienda, de los bancos centrales o de los mismos bancos comerciales. Ésta ha sido una opción de inversión para los medianos y grandes inversionistas, que invierten parte de su cartera en deuda pública local que compran en el mercado primario (subastas y ventanilla) o en el mercado secundario a través de bancos y casas de bolsa. Se trata de un segmento del mercado por el que los bancos no pueden competir, pues para captarlo deberían estar dispuestos a ver sensiblemente encarecido su fondeo y cuentan además con el mercado cautivo de los recursos depositados a la vista (cuentas corrientes) y de los depósitos a plazo de los pequeños inversionistas, sin acceso a la deuda pública. En efecto, para estos últimos la deuda pública no ha sido una alternativa de inversión, ante la falta de una red de distribución de esos títulos, la escasa liquidez de la inversión en ellos y el costo de la emisión de títulos físicos. La lucha por captar a los pequeños inversionistas y los depósitos a la vista se ha abierto con el desarrollo de instrumentos de administración mancomunada y, en particular, de los fondos de inversión.

b) El mercado de valores

El mercado de valores ofrece dos fuentes de contestabilidad para la banca: por el lado de la captación del ahorro y por el lado del financiamiento de las empresas. Sin embargo, su importancia ha sido nula en la mayoría de los países de la región, excepto en México y Costa Rica.

En cuanto al financiamiento de las empresas, en ningún país de la región, ni siquiera en México, el mercado local de valores ha competido seriamente con el crédito bancario. En México la capitalización del mercado accionario se ha venido reduciendo desde 1994, y las colocaciones de deuda corporativa representan un porcentaje reducido del PIB. En Costa Rica la importancia relativa del mercado accionario y de las captaciones corporativas es aún menor. En ambos países el mercado de valores es fundamentalmente de deuda pública y bancaria. En Panamá la actividad del mercado de valores es casi inexistente, y el volumen de bonos obedece a razones tributarias: los bonos emitidos por las empresas constituyen un mecanismo mediante el cual los bancos otorgan crédito bancario en condiciones tributarias muy favorables para los deudores.¹⁴

Respecto de la captación del ahorro, el mercado de valores ha desempeñado cierto papel en el desarrollo de la banca en los casos de México y Costa Rica, si bien éste ha sido desigual. Como se ha dicho, Costa Rica estableció en 1949 el monopolio estatal sobre los depósitos de los ahorradores, lo cual durante muchos años impidió la intermediación financiera privada. Este hecho y el alto nivel de deuda interna del sector público favorecieron el surgimiento de un mercado de valores que permitió al Estado hacer frente a sus necesidades de financiamiento, y al capital financiero privado competir con los bancos públicos en el mercado de moneda local. En Costa Rica se constituyó una bolsa mucho antes que en los demás países centroamericanos, y se promovieron dos instrumentos que desempeñarían un papel relevante en el desarrollo de la banca. En primer lugar, carteras de inversión mancomunada administradas por los puestos de bolsa, cuyo diseño fue copiado de México. Estas carteras invertían en deuda pública y ofrecían un rendimiento superior al de los bancos públicos. Se trataba de un instrumento bancario, pues se encontraba dentro del balance del puesto de bolsa, garantizaba un rendimiento pactado de antemano y liquidez inmediata. En segundo lugar, reportos a corto plazo realizados con títulos de deuda pública de largo plazo, de manera que representaban un vehículo de inversión a plazos muy cortos con remuneraciones

¹⁴ El tratamiento tributario de las empresas listadas en bolsa y de sus dividendos es muy beneficioso. Por ello gran parte del crédito bancario ha asumido la forma de compra de emisiones de acciones que los bancos mismos estructuran y que nunca pasan al mercado secundario.

relativamente altas para los inversionistas. A partir de ambos instrumentos y de las actividades cambiarias, así como del apoyo brindado por la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), se incrementó en los años setenta y ochenta el capital financiero privado. Se conformaron empresas financieras y bancos que captaban el ahorro del público mediante la emisión en bolsa de certificados de inversión negociables, instrumento desarrollado como sustituto de los depósitos a plazo, prohibidos para ellos hasta los años noventa. Aún hoy, los bancos utilizan tanto las carteras mancomunadas como los reportos para gestionar su liquidez, a falta de un mercado interbancario.

Así, el mercado de valores constituyó en Costa Rica un medio para el desarrollo del capital financiero privado y de la banca privada, frente al monopolio de los bancos públicos sobre los depósitos. Ello permitió que la infraestructura, la regulación y la supervisión del mercado avanzaran más que en el resto de Centroamérica, y que a partir de cierto momento se conformara como una fuente de competencia para los bancos, en particular con el desarrollo de los fondos de inversión. Este instrumento fue promovido en principio por los puestos de bolsa no bancarios, y su acelerado desarrollo, sobre todo a partir de la legislación emitida en 1998, obligó paulatinamente a todos los grupos financieros a crear fondos de inversión y ofrecerlos a sus clientes. Los fondos de inversión sustituyeron a las anteriores carteras mancomunadas —que fueron prohibidas— y han sido una fuente de competencia en el sistema financiero costarricense: su crecimiento en el último lustro ha hecho que lleguen a representar 40% del pasivo de los bancos, si bien muchos de ellos los utilizan para gestionar su propia liquidez ante la ausencia de un mercado interbancario profundo.

En México la relevancia del mercado de valores en el sistema financiero aumentó con la nacionalización de la banca en 1982. A raíz de ésta se impusieron restricciones a las tasas de interés activas y pasivas, así como otros límites cuantitativos y cualitativos al crédito, y un porcentaje creciente de los depósitos bancarios fue destinado a financiar el déficit fiscal, lo que desplazó al sector privado como sujeto del crédito bancario. La necesidad de fondos por parte de las empresas impulsó la creación de una banca paralela. Las casas de bolsa fueron las principales instituciones que compitieron con la banca nacionalizada, tanto en la captación como en la canalización del ahorro. Su desarrollo las ha posicionado con una serie de instrumentos de administración mancomunada, cuyo portafolio está constituido principalmente por deuda pública y, en menor medida, por instrumentos bancarios. En la segunda mitad de los años noventa y en los años más recientes el marco legal de los fondos de inversión ha sido mejorado, de modo que este instrumento ha venido ganando terreno frente a los bancos en la captación del ahorro.

En el resto de Centroamérica el desenvolvimiento del mercado de valores ha sido incipiente, sobre todo por el alto grado de bancarización del sistema financiero. En El Salvador existe un tipo de carteras mancomunadas —semejante a las carteras mexicanas y costarricenses— que permite a las casas de bolsa captar depósitos a la vista e invertirlos en deuda pública, y en Honduras las casas de bolsa emitían valores respaldados en deuda pública, en ambos casos a cambio de un margen (*spread*). En Panamá y Guatemala se manejan los fondos de inversión, en éste último país con una regulación deficiente, pero en ninguno de ellos han conseguido atraer montos relevantes.

C. Estrategias competitivas de la banca en la región

Varias pautas de comportamiento de los bancos podrían entenderse como otras tantas estrategias tendientes a fortalecer su posición competitiva. Primero, la racionalización y la modernización, como una respuesta ante la normativa de Basilea y a la exposición cada vez mayor a la competencia de los bancos y casas de bolsa extranjeros. Segundo, una activa política de adquisiciones y fusiones, como medio para ampliar operaciones, captar nuevos clientes, entrar en nuevas áreas de operación y eliminar competidores. La consecuencia ha sido una reducción significativa del número de operadores y un incremento en la participación de los cinco principales operadores en los activos totales de cada país. Tercero, la regionalización, que avanza en paralelo con el proceso de fusiones y adquisiciones: los operadores más importantes de cada país, con escasas excepciones, están instalando operaciones en los otros países para acompañar la integración de la industria centroamericana, y se transforman en operadores regionales. Cuarto, el establecimiento de operaciones *offshore*, que permite funcionar con menores costos tanto para los clientes como para los accionistas del banco. Quinto, la combinación de políticas de especialización y de diversificación de los productos y servicios ofrecidos por los bancos.

1. Racionalización y modernización de la banca

En materia de eficiencia operativa se constata un mejoramiento generalizado: no obstante, la magnitud de dicho avance varía sustancialmente. El Salvador es un caso digno de mención: como se observa en el cuadro IV.3, en 1997 la relación gasto administrativo/activo total se ubicaba en promedio en 3,42%, muy por debajo de los demás países; desde entonces y hasta el año 2005 ese indicador siguió mejorando hasta alcanzar una cifra de 2,81%, sólo superado por Panamá. Este último país mostraba una relación gasto administrativo/activo total de 1,10% en

2005, bastante lejos de los otros países considerados, a pesar de que ese indicador se ha venido deteriorando desde el año 2000, cuando alcanzó 0,78% (véase el cuadro IV.3). Los niveles de eficiencia en Panamá están asociados a la existencia del distrito financiero, donde gran parte de las operaciones apenas se registran, y por tanto tienen gastos mucho menores a las operaciones locales.

Cuadro IV.3
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: EFICIENCIA OPERATIVA DE LA BANCA, 1997-2005
(Gasto administrativo/activo total promedio)

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Costa Rica	6,08	6,06	6,04	5,85	6,01	5,87	5,76	5,42	4,96
El Salvador	3,42	3,42	3,46	3,53	3,04	3,06	2,98	2,83	2,81
Guatemala	5,84	5,92	5,82	5,71	5,26	5,32	4,67	4,66	4,28
Honduras	6,34	6,22	6,26	6,43	6,23	5,99	5,62	5,30	5,13
Nicaragua	5,03	5,67	5,05	4,20	4,18	4,27	4,26	4,74	4,64
Panamá	n.d.	n.d.	0,80	0,78	0,82	0,98	1,06	1,00	1,10
México	n.d.	5,56	6,00	6,35	3,79	5,37	5,01	5,08	4,7

Fuente: CMCA ([www.secma.org/Estadisticas_Indicadores_Ban .htm](http://www.secma.org/Estadisticas_Indicadores_Ban.htm)) y Comisión Nacional Bancaria y de Valores México [en línea] (www.cnbv.gob.mx).

Nota: Cifras correspondientes a diciembre de cada año de 1997 a 2004. Para el 2005 la cifras son de junio, excepto para Panamá, en cuyo caso se refieren a abril.

El caso de Nicaragua resulta particularmente contrastante con el de El Salvador. Los bancos de estos dos países son los más activos como operadores regionales, y se esperaría que compartieran niveles similares de eficiencia. Pero no es el caso: Nicaragua se ubica entre los países con sistemas bancarios más ineficientes, muy por debajo de El Salvador, y sin mostrar un mejoramiento significativo en el período 1997-2005.

El caso de México resulta paradójico. La mayoría de los bancos más grandes del país han sido adquiridos desde hace algún tiempo por varios de los principales operadores bancarios internacionales. Era de esperarse que los altos niveles de eficiencia que caracterizan a estos operadores en sus países de origen y en los otros países en que mantienen presencia se hubiesen transmitido a sus actividades en México. No hay tal. Como se observa en el cuadro IV.3, la eficiencia operativa medida por la relación gasto administrativo/activo total alcanza 4,7% en México, apenas por debajo de Costa Rica y Honduras. Esta situación puede atribuirse, tanto a la existencia de regulaciones laxas en esta materia, como al fuerte movimiento sindical que ha sido capaz de defender con éxito sus

conquistas históricas. Además, llama la atención la alta fluctuación que presenta el indicador durante el período en estudio.

En Costa Rica la baja eficiencia operativa está asociada al carácter público de sus principales bancos, los cuales están sujetos a las regulaciones propias de la administración estatal en materia de compras y de gestión de personal, amén de que muchas veces se le exigen resultados que obedecen a criterios sociales más que lucrativos y que tienen como efecto elevar los gastos administrativos, como al aumentar el número de sucursales. Honduras, ubicado en el último lugar, refleja el atraso general del país y el menor grado de desarrollo de su banca. En el cuadro IV.4 se presentan diversos indicadores de eficiencia para los bancos de capital hondureño en relación con los de capital extranjero que operan en ese país. Ahí queda en evidencia que en todos los indicadores estos últimos superan a los bancos de capital nacional.

Cuadro IV.4
HONDURAS: DIFERENCIAS DE EFICIENCIA ENTRE LA BANCA EXTRANJERA
Y LA BANCA NACIONAL, SEPTIEMBRE DE 2004
(Porcentajes)

Variable	IAC ^a	RF ^b	CP ^c	MI ^d	Gasto adminis- trativo/ activo productivo	RAP ^e	RSP ^f
Banca nacional	14,85	10,63	4,51	6,12	6,58	1,18	9,47
Banca extranjera	18,48	13,90	4,21	9,69	7,45	2,43	10,78

Fuente: Elaborado por Tábora (2007c).

^a Índice de adecuación de capital.

^b Rendimiento financiero.

^c Costo de sus pasivos.

^d Margen de intermediación.

^e Rendimiento sobre activos productivos.

^f Rendimiento sobre patrimonio.

Se observa que el índice de adecuación de capital (IAC) promedio es aproximadamente cuatro puntos porcentuales más alto en los bancos extranjeros que en los bancos nacionales; el banco con el mayor IAC (38,65) es un banco de capital extranjero, mientras que el banco con menor IAC (10,36) es un banco de capital nacional. Por otra parte, los bancos extranjeros generan un mayor rendimiento financiero (RF) promedio y a su vez registran un menor costo de sus pasivos (CP), por lo que su margen de intermediación financiera (9,69%) es 1,5 veces mayor que en los bancos nacionales (6,12%). Esto guarda relación con dos hechos:

mayores costos operativos de los bancos extranjeros, pero al mismo tiempo mayor rentabilidad. En efecto, la relación entre costos administrativos y activos productivos de los bancos extranjeros es en promedio 13% más alta que en los bancos nacionales, seguramente por los gastos de personal asociados con la contratación de personal internacional; el rendimiento sobre activos productivos (RAP) de los bancos extranjeros es el doble que el de los bancos nacionales, y el rendimiento sobre patrimonio (RSP) aproximadamente 14% más alto (Tábora, 2007c).

2. Fusiones y adquisiciones

Como resultado de la implementación de las normas de Basilea y del aumento de exposición a la competencia internacional en el marco de la globalización del sistema financiero, la industria bancaria ha experimentado un fuerte proceso de concentración. Además, las deficiencias en materia de regulación y supervisión que sufrieron varios países a lo largo de la década de los años noventa crearon condiciones favorables para una serie de crisis que aceleraron el proceso de concentración. Como aparece en el cuadro IV.5, la participación de los cinco principales bancos en el total de activos es muy alta. La homogeneidad en los tamaños relativamente similares de los principales operadores tuvo como consecuencia que el Índice de Herfindhal-Hirschman (IHH) —que mide todas las participaciones de firmas individuales dentro de la industria—¹⁵ se ubicara en torno a los 2.000 en la mayoría de los casos.

Con la privatización de la banca, a partir de 1990 se inició en México un período de marcado crecimiento de la actividad y del número de bancos. De 12 bancos en 1991, se pasó rápidamente a 22 en 1992, a 27 en 1994 y a 33 en 1995. La crisis del año 1995, invirtió este proceso: en 1996 el número de bancos bajó a 31, pese a las labores de rescate que realizó el gobierno, y siguió cayendo en los años siguientes, hasta llegar a 20 entidades en 1999. Durante ese lapso comenzó el ingreso masivo de entidades extranjeras: el proceso de fusiones y adquisiciones coincidió con la "extranjerización" de los principales bancos del país. Es así como el banco español BBV —que abrió operaciones en el país en 1994— absorbió tres entidades existentes entre los años 1995 y 1999: los bancos Oriente,

¹⁵ Se define como la sumatoria de los cuadrados de las participaciones relativas de todas las firmas dentro de la industria total. El resultado se ubica entre 0 y 10.000. Cero indica competencia perfecta y 10.000 monopolio absoluto. El Departamento de Justicia de Estados Unidos considera un mercado con un IHH inferior a 1.000 como competitivo; con un valor entre 1.000 y 1.800 como moderadamente concentrado, y un resultado de 1.800 o mayor como altamente concentrado.

Probursa y Cremi; el Banco Santander, también español, comenzó operaciones en el año 1995, y en 1997 absorbió al Banco Mexicano, mientras que el Citibank, que operaba desde 1991, hizo lo propio con Confía. Al mismo tiempo, en el año 1999 otros tres bancos, todos ellos ubicados entre las entidades financieras más grandes del país, fueron capitalizados por bancos extranjeros: Bancomer por el Banco de Montreal; Serfin por el Hong Kong Shanghai Bank, y Bital por el Banco Central Hispano y el Banco Central Portugués. Del mismo modo, tanto Bancomer como Bital absorbieron otras entidades: Promex y Unión el primero, y Atlántico, Interestatal y Sureste el segundo.¹⁶ Durante el período 2000-2003, el número total de bancos se redujo de 20 a 18, por medio de fusiones de bancos de gran magnitud y cambios de control, de propietarios mexicanos a propietarios extranjeros: BBVA, recientemente fusionado en España, absorbió a Bancomer; Citibank adquirió Banamex, el Banco más grande de México;¹⁷ HSBC absorbió al banco Bital; Scotia adquirió Inverlat; Santander absorbió a Serfin. Con esta evolución los grandes bancos mexicanos quedaron todos en manos de capital extranjero (véase el capítulo VI).

Cuadro IV.5
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BANCOS,
1998-2005

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	231	214	207	196	193	184	176	174
Costa Rica	23	23	22	21	21	19	19	19
El Salvador	17	15	14	12	12	12	12	11
Guatemala	34	34	32	31	31	26	25	25
Honduras	23	22	21	21	19	16	16	16
Nicaragua	12	12	8	6	6	6	7	6
Panamá	85	78	75	74	71	73	67	68
México	37	30	35	31	33	32	30	29

Fuente: CMCA [en línea] (www.secmta.org/Estadisticas_Indicadores_Ban.htm) y CNBV [en línea] (www.cnbv.gob.mx/default.asp?com_id=0).

Nota: De 1997 a 2004 son los bancos existentes en diciembre de cada año, para el 2005 son los bancos existentes en junio.

¹⁶ En todo el período analizado (1990-2003) no se tomaron en cuenta las filiales de bancos extranjeros.

¹⁷ La operación involucró recursos que sobrepasaron los 12.000 millones de dólares (véase el capítulo 6).

En Centroamérica también se observa un proceso de consolidación bancaria, aun cuando los diferentes casos varían entre sí. Como se observa en el cuadro IV.5, al tomar en cuenta todos los bancos, incluidas las filiales de entidades extranjeras, el proceso más intenso de reducción del número de bancos tuvo lugar en Nicaragua, donde se pasó de 12 bancos a seis. Como en el caso de México, el proceso de concentración en Nicaragua se llevó a cabo después de un período de gran crecimiento que culminó en una crisis. Tras el fin del gobierno sandinista en 1990, se crearon 10 bancos privados de capital nicaragüense; para 1999, los bancos privados concentraban más de 90% de los depósitos del sistema, con una distribución relativamente equilibrada de activos y pasivos. Sin embargo, en el año 2000 el sistema financiero nicaragüense enfrentó una serie de quiebras bancarias que amenazó la estabilidad financiera del país. La crisis se inició de una manera abrupta, con la intervención por parte de la superintendencia del banco más grande del país, el Banco Intercontinental (Interbank), que en esa fecha contaba con 14% de los activos totales del sistema.¹⁸ La intervención en Interbank erosionó la confianza del público en la estabilidad del sistema bancario: entre junio y diciembre de 2000 se registró una salida de 8,2% de los depósitos de los ahorradores, que pasaron de 1.539 a 1.414 millones de dólares. Otros bancos del sistema que ya tenían dificultades se vieron afectados por estos retiros de depósitos: la pérdida de credibilidad, combinada con las irregularidades en la cartera, condujo a la quiebra a otros cuatro bancos (Ansorena, 2007c).¹⁹

Por el tamaño de las instituciones afectadas, las autoridades nicaragüenses decidieron garantizar la totalidad de los depósitos y la mayoría de los pasivos. Los pasivos y activos fueron transferidos a otros bancos locales mediante subasta, mientras que el Banco Central de Nicaragua cubrió la diferencia entre pasivos y activos por medio de la emisión de títulos de deuda interna de mediano plazo (Certificados Negociables de Inversión, Cenis), correspondiente a casi 16% del PIB. Esta decisión abrió paso al aumento de la concentración en el sector: como resultado de las subastas, Banpro absorbió tres bancos: Pribanco, Banco Intercontinental y Banco Nicaragüense de Industria y Comercio (Banic), en tanto que el Banco de Finanzas (BDF) absorbió a Banco de Café, y Bancentro a Banco Mercantil. Como se observa en el cuadro IV.6, este

¹⁸ Lo que parecía una cartera bien manejada, al final resultó ser, en 80%, préstamos que se habían otorgado, en su mayoría irrecuperables, a personas o empresas vinculadas a un grupo económico agroindustrial (Ansorena, 2007c).

¹⁹ Las cuatro instituciones intervenidas por la superintendencia en este período representaban, en junio de 2000, aproximadamente 40% de los activos del sistema y 39% de sus depósitos. Los problemas de liquidez y solvencia fueron generados por el crecimiento acelerado de los activos de riesgos, su concentración y la proliferación de préstamos relacionados, sumados a factores externos.

proceso aumentó la participación en los activos totales de los cinco bancos más grandes, a 95,71% en 2001 y a 99,57% en el año 2005, lo cual se reflejó en que el IHH pasó, de 900 en 1999 (cuando había una mayor distribución entre los nueve bancos más grandes), a 1.900 en 2004, por encima del nivel crítico de 1.800 (Ansorena, 2007c).

Cuadro IV.6
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: PARTICIPACIÓN ACTIVOS CINCO BANCOS
MÁS GRANDES, 1997-2005
(Porcentajes)^a

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Costa Rica	79,65	77,57	76,80	75,24	72,54	73,00	71,54	76,00	76,83
Honduras	51,21	51,97	51,17	59,66	60,98	64,03	66,83	66,12	66,08
Guatemala	38,12	38,84	39,81	43,45	53,86	55,29	59,70	60,62	62,15
El Salvador	68,74	69,71	75,04	85,03	89,46	89,32	88,40	86,93	91,00
Nicaragua	63,32	56,54	60,82	80,00	95,71	95,63	95,96	95,93	99,57
Panamá	n.d.	36,80	37,59	39,33	42,83	41,92	41,51	43,84	45,77
México	71,79	67,26	66,39	69,65	73,62	72,76	75,81	74,67	80,02

Fuente: CMCA (www.secma.org/Estadisticas_Indicadores_Ban.htm) y CNBV [en línea] (www.cnbv.gob.mx/default.asp?com_id=0).

^a Corresponde a la participación de los cinco bancos principales de cada país en el total del sector bancario.

Después de Nicaragua, El Salvador experimentó la mayor reducción en el número de bancos, entre 1998 y 2005, y también el que presenta la máxima concentración de activos: los cinco bancos más grandes reunían, en el año 2005, 91% de los activos (véase el cuadro IV.6), lo que se expresa en el fuerte crecimiento del IHH en los activos totales (véase el cuadro IV.7). El proceso de fusiones y adquisiciones no se dio en este caso como resultado de una crisis financiera, sino de estrategias destinadas a fortalecer el posicionamiento en el mercado nacional y alcanzar la escala necesaria para operar en la región. La primera fusión tuvo lugar en el año 1997, cuando The Bank of Nova Scotia (Scotiabank) adquirió 53% de las acciones de Ahorros Metropolitanos, con lo cual se convirtió en el primer banco internacional con presencia mayoritaria en un banco salvadoreño. Nova Scotia aumentó su participación accionaria en Ahorromet, hasta alcanzar 98,3% en diciembre de 2000, momento en que cambió su nombre a Scotiabank El Salvador. En agosto de 1998 se

fusionaron dos bancos pequeños: el Promérica y el Bancorp.²⁰ En julio de 1999 el Banco de Comercio absorbió al Banco Atlacatl. En mayo de 2000 se inició la fusión del Banco Agrícola Comercial —el más grande del país, con una participación en los créditos totales de 20,27%, en el mercado de depósitos de 24,55% y en el total de activos del sistema de 23,04%— con el Banco Desarrollo, que a su vez ocupaba la quinta posición en el sistema. En julio de 2000 se dio la fusión entre el Banco Salvadoreño y el Banco de Construcción y Ahorro (Bancasa).

Cuadro IV.7
CENTROAMÉRICA: ÍNDICE HERFINDHAL-HIRSCHMAN ACTIVOS TOTALES,
1996-2005

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala ^a	Honduras	México
1996	2 095	1 136	503	722	n.d.
1997	1 743	1 168	490	735	n.d.
1998	1 716	1 158	495	743	1 639
1999	1 735	1 294	489	752	1 547
2000	1 680	1 790	559	889	1 485
2001	1 533	1 921	711	901	1 621
2002	1 515	1 876	778	971	1 537
2003	1 598	1 865	855	1 077	1 528
2004	1 842	1 585	861	1 057	1 458
2005	1 875 ^b	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Avalos y Hernández (2006); Balsells (2007); Herrera (2007); Tábora (2007c), y Yong (2007) con base en fuentes oficiales.

^a Corresponde al IHH de créditos totales.

^b Las cifras corresponden a marzo.

En el caso de Guatemala, el número de bancos se redujo de 34 en 1998 a 25 en 2005, disminución asociada a la crisis de 1998²¹ y a estrategias corporativas tendientes a consolidar el posicionamiento de las entidades en el mercado nacional. En 1999 se abrió un período de fusiones que todavía no concluye. En ese año el Banco del Café absorbió a Multibanco,

²⁰ El Banco Promérica ha establecido su estrategia de operación por medio de alianzas con importantes cadenas de supermercados y tiendas de calzado, como Pricesmart y Payless Shoe Source, en varios países de Centroamérica. La propiedad accionaria de este banco se mantiene en 99,99% en manos de accionistas de El Salvador, según datos del *Boletín Estadístico*, al 31 de diciembre de 2004 (Herrera, 2007).

²¹ En el año 2001 tres entidades privadas fueron intervenidas por causas asociadas a la crisis de 1998. Estos bancos fueron Banco Empresarial (febrero) y los bancos Metropolitano y Promotor (ambos en el mes de marzo del mismo año) (Balsells, 2007).

con lo que pasó a ser el segundo por el tamaño de sus activos; en 2000 el Banco Reformador adquirió el Banco de la Construcción, con lo que avanzó cuatro puestos en ese *ranking*, ubicándose en la cuarta posición; en septiembre se autorizó la fusión entre el Banco del Agro y el Banco Agrícola Mercantil, que constituyeron el nuevo Banco Agromercantil de Guatemala, el segundo por activos en ese año; en marzo de 2001 se fusionaron el Banco Granai & Townson y el Banco Continental, y crearon el Banco G&T Continental, que se transformó en el principal banco del país; en noviembre de 2002 el Banco CHN absorbió al Banco del Ejército y el año siguiente al Banco del Nororiente (Banoro), otro pequeño banco. Finalmente, en abril de 2004 el Lloyds TSB Bank, Sucursal Guatemala, cedió la totalidad de sus activos crediticios a favor del Banco Cuscatlán de Guatemala, con lo cual el Banco Cuscatlán subió del puesto undécimo al octavo, al incrementar su activo en 50% (Balsells, 2007).

El proceso de fusiones en Guatemala se inició en un contexto de bajos niveles de concentración. Precisamente, en el año 1998 la participación de los cinco bancos más grandes en el total de activos alcanzaba 38,84%, mientras que para 2005 esa cifra era de 62,15%, la más baja de Centroamérica, con excepción de Panamá. Analizado con base en el IHH respecto de los créditos totales, el índice nunca ha superado el nivel de 881, lo cual denota una baja concentración. La otra característica de este proceso es que ha involucrado sólo a un banco extranjero, Cuscatlán, de origen salvadoreño: todas las demás fusiones y adquisiciones han sido protagonizadas por entidades guatemaltecas.

A partir del año 1998 Honduras también ha experimentado una concentración de su sistema bancario, al pasar de 23 bancos a 16 (véase el cuadro IV.5). En el período 1998-2002 tuvieron lugar varios acontecimientos que influyeron en esta reducción: la liquidación forzosa de Banco Corporativo (Bancorp) en 1999 y del Banco de Crédito y Servicios (Bancreser) en junio del 2001. Por otra parte, en julio del año 2000 se autorizó la fusión del Banco La Capitalizadora Hondureña (Bancahsa) y el Banco El Ahorro Hondureño para formar Banco BGA, el más grande del sistema hasta diciembre del año 2001. Durante ese mismo año se autorizó la operación de Banco Promérica, integrante de la Red del Grupo Corporativo PRO. En mayo de 2002 la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) intervino Banco Capital²² y Banco Sogerin, este último absorbido, al igual que el Banco de las Fuerzas Armadas, en julio de 2003, por Banco del País (Tábora, 2007c).

En Costa Rica el sistema bancario está integrado por 16 instituciones, cuatro de las cuales son bancos estatales, y de estos últimos,

²² Banco Capital fue liquidado forzosamente por insolvencia a fines del año 2002.

tres son bancos comerciales y uno es de segundo piso. Los tres bancos comerciales públicos (Banco Nacional de Costa Rica, Banco de Costa Rica y el Banco Crédito Agrícola de Cartago) concentran 65% de los activos de todo el sistema. A su vez, la banca privada ha experimentado una serie de adquisiciones y fusiones: en septiembre de 1995 el Bank of Nova Scotia adquirió 80% de las acciones del Banco Mercantil y lo transformó en Scotiabank Costa Rica; en diciembre de ese año Lafise (Nicaragua) compró Banco del Exterior, que pasó a denominarse Bancentro; en diciembre de 1996 el Banco Cuscatlán (El Salvador) procedió de igual manera con el banco BFA, que en mayo de 1998 compró Cofisa; en diciembre de 1997 Banex absorbió a Banco Continental, y en 2000 el Banco del Istmo (Panamá) adquirió mediante una oferta pública de adquisición (OPA), 75% del capital accionario de la Corporación Banex, cuyas acciones cotizaban en bolsa, y luego se fusionó con la Corporación Metropolitana (propietaria del Banco Metropolitano); en mayo de ese año la Corporación BCT se fusionó con Bancomer; en septiembre de 2001 el Banco de San José (BAC San José, de capital nicaragüense pero instalado desde mucho tiempo atrás en Costa Rica) adquirió el Banco Finadesa y el UP Bank (operación *offshore* en Bahamas), y en el 2002 Banco del Istmo adquirió Bancrecen.

Dos elementos destacan en la experiencia de Costa Rica. En primer lugar, llama la atención el fuerte involucramiento de bancos centroamericanos en el proceso de fusiones y adquisiciones; en segundo lugar, y a pesar de este proceso, la estabilidad de la participación en el total de activos de los cinco operadores más grandes, lo cual refleja el peso de la banca pública (cuadro IV.6). Como se observa también en el cuadro IV.7, Costa Rica es el país con mayores niveles de concentración, de acuerdo con el IHH.

En el caso panameño llaman la atención un par de factores, tal vez asociados a la existencia del distrito financiero internacional: el gran número de bancos que operan en el país (véase de nuevo el cuadro IV.5) y la participación relativamente baja en los activos totales, de los cinco mayores bancos del país (véase de nuevo el cuadro IV.6). El principal actor en los procesos de fusiones y adquisiciones de Panamá es el Primer Banco del Istmo: en septiembre de 2001 absorbió al Primer Banco de Ahorros; en septiembre de 2002, al Banco de Latinoamérica, y en octubre de 2003 al Banco Mercantil del Istmo. Como resultado, los activos totales del Primer Banco del Istmo pasaron, de 1.970 millones de dólares en diciembre de 2000, a 4.186 millones de dólares en septiembre de 2004, con lo cual se transformó en el banco de mayor importancia en el país. El Banco Continental, por su parte, adquirió en julio de 2002 al Banco Internacional de Panamá y al Banco Cuscatlán Panamá, de origen

salvadoreño; posteriormente, en abril de 2004, adquirió el Banco Panamericano, y el Banco General adquirió el Bank Boston.

3. Regionalización e internacionalización

El proceso de internacionalización de la banca ha sido heterogéneo. Mientras que en México y Panamá la banca está altamente internacionalizada —en México porque la banca local fue adquirida en forma masiva por la banca extranjera, y en Panamá, porque con la constitución del distrito financiero se instalaron una gran cantidad de bancos extranjeros—, en el resto de Centroamérica los bancos de fuera de la región tienen una presencia muy limitada²³ y la internacionalización del sistema ha tenido lugar bajo tres formas: la regionalización de los bancos locales, el servicio a los emigrantes centroamericanos en Estados Unidos y la conformación de bancos *offshore* (que se discutirá en la siguiente sección).

En efecto, la concentración de la banca centroamericana ha sido simultánea a su regionalización. Ciertos objetivos aparecen como determinantes en este proceso. El primero tiene que ver con brindar un servicio competitivo a las empresas productivas que cada vez en mayor número están operando a escala centroamericana, entre ellas las de telecomunicaciones, cerveza, energía, transporte aéreo, y caña de azúcar y alimentación en general. El sector privado está avanzando rápidamente en su integración económica, y la ratificación del DR-CAFTA en todos los países (con excepción de Costa Rica hasta finales de 2006) dará un nuevo impulso a este proceso. El segundo objetivo de la regionalización de los bancos es facilitar con una mayor escala de planta, su modernización y el desarrollo de la infraestructura para la circulación de capitales y medios de pago a lo largo de la región. El tercer objetivo es prepararse para el momento en que los grandes bancos internacionales lleguen a la región: existe la expectativa de que entonces estarán en posibilidad de pagar primas importantes para asentarse con una infraestructura en operación, y arrancar así con una cartera de clientes significativa.²⁴ El otro componente de la internacionalización en Centroamérica es servir al amplio contingente de emigrados a Estados Unidos. Este proceso de

²³ Esta situación parece empezar a cambiar drásticamente, al ser adquiridos a finales de 2006 dos bancos regionales por bancos internacionales extrarregionales.

²⁴ Este proceso se ha desarrollado, aun cuando —como sostiene la corporación IDC— "La legislación, lamentablemente, no permite todavía el marco de regulación apropiado para el funcionamiento de un verdadero concepto de banca regional, ya que las regulaciones y los órganos de control continúan actuando separadamente en cada país y la legislación bancaria tiene todavía un carácter nacional. En la práctica, sin embargo, los principales grupos financieros de la región compiten entre sí, con o sin presencia física en cada país, por atender a los principales clientes corporativos de la región centroamericana" (citado por Balsells, 2007, p. 21).

regionalización tiene como efecto una mejora sustancial en la competitividad de los bancos regionales, si bien al mismo tiempo impone serios desafíos a los reguladores bancarios.²⁵

El Banco Cuscatlán es un ejemplo de la primera estrategia. En abril de 2005 aparecía como el segundo banco de El Salvador, según el capital pagado (90 millones de dólares). Como se observa en el cuadro IV.8, la entidad tiene operaciones en cinco de los seis países de Centroamérica. Su principal operación es, naturalmente, en El Salvador, pero como se observa en el cuadro IV.9, entre 2003 y 2004 las utilidades crecieron más rápido en sus operaciones en Guatemala y Costa Rica. Con excepción de Panamá, el Banco Cuscatlán aparece como el mayor grupo regional, con activos que alcanzan la cifra de 3.101 millones de dólares, según se muestra en el cuadro IV.10. Su agresiva política de expansión se extiende también a Panamá, donde —producto de la fusión con el Banco Panamericano— sus activos pasaron de 35 millones de dólares en abril del 2004 a 553 millones de dólares en junio del mismo año.²⁶ Dos bancos salvadoreños más con operaciones en otros países centroamericanos son Agrícola Comercial (en Honduras y Panamá) y Banco de Comercio (en Guatemala). El Salvador es también escenario de la operación de los bancos regionales que tienen origen en los otros países centroamericanos: los grupos BAC, Grupo Financiero Uno y Promérica tienen una actividad relativamente fuerte en este país.²⁷

Una estrategia de internacionalización alternativa es la del Banco Salvadoreño, cuarto banco del país, que ha puesto énfasis en los salvadoreños residentes en el exterior, por medio de la oferta de servicios relacionados con la captación y manejo de las remesas. Se trata de un nicho muy importante: el flujo de remesas alcanzó los 2.547,6 millones de dólares en diciembre de 2004 y ha mantenido una tasa de crecimiento anual cercana a 10%. En la actualidad el Banco Salvadoreño tiene presencia en Houston, Los Ángeles, San Francisco, Las Vegas y toda la costa oeste de Estados Unidos (Herrera, 2007).

²⁵ Las dificultades al arbitraje regulatorio, los efectos de las transacciones intragrupo y el aumento del riesgo de contagio. Un análisis detallado se encuentra en FMI (2006).

²⁶ El Banco Cuscatlán compró además la cartera local de créditos y las operaciones de banca privada de Lloyd's Bank de Londres (Fernández, 2006).

²⁷ A abril de 2005 el capital pagado de sus operaciones alcanzaba las cifras de 11.5 millones, 11 millones y 13.5 millones de dólares, respectivamente (Herrera, 2007).

Cuadro IV.8
CENTROAMÉRICA: REGIONALIZACIÓN DE LA BANCA

Nombre y origen del grupo	Nombre del banco filial en cada país					
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Grupo del Istmo (Panamá)	Banco Bañes			Banco BGA	Banistmo	Primer Banco del Istmo
Banco Agrícola Comercial (El Salvador)		Banco Agrícola Comercial		Banco de la Producción	Banco Caley Dagnall	Banco Agrícola Comercial
Corporación Cuscatlán (El Salvador)	Cuscatlán	Cuscatlán	Cuscatlán	Cuscatlán		Cuscatlán de Panamá
BAC Internacional (Nicaragua)	BAC San José	Banco de América Central, ex Credomatic	Banco de América Central	Credomatic y Ficensa	Banco de América Central (15,3%)	BAC Internacional
Banco BICSA Offshore de bancos públicos (Costa Rica)	BICSA		BICSA			BICSA
Grupo Financiero Uno (Nicaragua)	Banco Uno	Banco Uno	Banco Uno	Banco de la Exportación	Banco Uno (antes De la Exportación)	Banco Uno
Red Promerica (Nicaragua)	Banco Promerica	Banco Promerica		Banco Promerica	Banco de la Producción (22,9 %)	
Lafise/ Bancentro (Nicaragua)	Bancentro				Bancentro	
Corporación BCT	Banco BCT					BCT Bank
Banco Catia	Banco Cathay					
Citigroup	Citibank	Citibank	Citibank			Citibank
Bank of Nova Scotia	Scotiabank	Scotiabank				Scotiabank
Lloyd TSB			Banco Lloyd TSB	Banco Lloyd TSB		Banco Lloyd TSB

Fuente: Ansorena (2007c); Balsells (2007); Fernández (2006); Herrera (2007); Tábora (2007c) y Yong (2007).

Cuadro IV.9
GRUPOS REGIONALES: *RANKING* POR NIVEL DE UTILIDAD, 2003-2004

Grupo regional	Utilidades (millones de dólares)		Variación (porcentajes)
	Diciembre 2004	Diciembre 2003	
Cuscatlán	30 506	23 989	27,17
Banco Cuscatlán El Salvador	24 531	19 522	25,66
Banco Cuscatlán Guatemala	1 732	1 046	65,58
Banco Cuscatlán Costa Rica	4 109	2 895	41,93
Banco Cuscatlán Honduras	134	526	-74,52
BAC	48 670	38 009	28,05
BAC Guatemala	3 902	3 308	17,96
Banco Credomatic El Salvador	7 878	8 652	-8,95
BAC Honduras	2 913	2 644	10,17
BAC Nicaragua	20 230	11 893	70,10
Banco de San José Costa Rica	13 747	11 512	19,41
Grupo Financiero Uno	15 917	15 284	4,14
Banco Uno Guatemala	2 805	2 254	24,45
Banco Uno de El Salvador	3 827	5 483	-30,20
Banco Uno Honduras	1 123	1 050	6,95
Banco Uno Nicaragua	6 955	5 417	28,39
Banco Uno Costa Rica	1 207	1 080	11,76
Promerica	18 082	14 293	26,51
Banpro Nicaragua	13 473	11 574	16,41
Banco Promérica de El Salvador	1 604	1 146	39,97
Banco Promérica de Costa Rica	1 982	776	155,41
Banco Promérica de Honduras	1 023	797	28,36
Citibank	6 070	7 001	-13,30
Citibank N. A. Sucursal Guatemala	2 868	5 715	-49,82
Citibank El Salvador	-173	-1 250	-86,16
Banco de Honduras (Citibank)	1 789	777	130,24
Citibank Costa Rica	1 586	1 759	-9,84

Fuente: Herrera (2007).

En Nicaragua la banca ha desempeñado un papel especialmente relevante en el proceso de regionalización, pese a que es uno de los países más pobres de la región. De hecho, la expansión de los bancos nicaragüenses —iniciada en 1980, con el flujo de capitales nicaragüenses hacia Miami y otros países de la región— les permitió hacer frente a las restricciones que les imponía la débil economía de su país y los bruscos

cambios en la política económica de la década de los ochenta. En el caso del BAC²⁸ (véase el cuadro IV.9), las utilidades provenientes de los otros países en donde tiene operaciones, superan con creces las originadas en Nicaragua. Algo similar ocurre con el Grupo Financiero Uno, con la particularidad de que las utilidades obtenidas por las operaciones tienen una magnitud homogénea en cada país. La importancia de las colocaciones de este último grupo en Nicaragua ha pasado de 15,95% en 2001 a 8,88% en 2004 (Ansorena, 2007c).

Cuadro IV.10
ACTIVOS GRUPOS REGIONALES,
DICIEMBRE DE 2004
(Millones de dólares)

Grupo	Activo
Cuscatlán	3 101
BAC	1 884
Banistmo	1 421
De Comercio	1 303
De Occidente	1 267
Uno	923
Scotiabank	694
Promérica	438
Citibank	420

Fuente: Actualidad Económica, abril-mayo, 2005 [en línea] (www.actualidad.co.cr/315-316/20.especial_bancos1.html#patrimonio).

Cuatro bancos originarios de Nicaragua están participando en el proceso de regionalización, como se observa en el cuadro IV.8. Tanto el BAC como el Grupo Financiero Uno mantienen operaciones en todos los países centroamericanos, incluida Panamá. Promérica, por su parte, opera en tres países: Costa Rica, El Salvador y Honduras, mientras que Lafise/Bancentro ha abierto operaciones en Costa Rica. Como puede verse en el cuadro IV.10, el BAC, el Grupo Financiero Uno y Promérica, ocupan las posiciones segunda, sexta y octava entre los principales grupos regionales. Al contrario de El Salvador, Nicaragua no es campo de operación para los grupos financieros regionales de otros países

²⁸ El Grupo BAC, conocido como Credomatic, comienza su incursión fuera de Nicaragua al inicio de los años ochenta, por medio de operaciones financieras no bancarias que fueron conformando paulatinamente el sector bursátil de la región. El grupo se ha constituido en uno de los líderes en el mercadeo de las marcas Mastercard, Visa y American Express (Balsells, 2007).

centroamericanos. Recientemente, en diciembre de 2004, inició operaciones el Banco Panameño del Istmo; el grupo financiero panameño ASSA adquirió 20% de las acciones del Banco de Finanzas (BDF) (Ansorena, 2007c), y el Banco Agrícola Comercial de El Salvador adquirió el Banco Caley Dagnall (Herrera, 2007).

En contraste con el caso de Nicaragua, los bancos en Guatemala tienen poca actividad regional, y a la vez las operaciones de los bancos regionales en Guatemala son bastante menores. La participación en la cartera hipotecaria de los cuatro bancos de origen no guatemalteco que operan en ese país (BAC, Citibank, Cuscatlán y Grupo Financiero Uno) alcanza apenas 3,8% (Balsells, 2007).

Honduras es el país de Centroamérica donde la banca regional presenta una mayor participación. En 2004 existían siete bancos de capital no hondureño cuyos activos representaron 32,86% de los activos totales, la cartera de préstamos 30,05%, las captaciones 27,94% de los depósitos, sus capitales y reservas 33,14% y sus utilidades 28,91% (véase el cuadro IV.11). En general, puede decirse que en los últimos cinco años la entrada de los bancos regionales ha sido una de las principales características del proceso de consolidación del sistema bancario en Honduras. Ocho de los grupos más importantes de la región centroamericana han incursionado en este mercado: el grupo del Primer Banco del Istmo de Panamá adquirió Banco BGA; BAC Internacional está vinculado con BAC Honduras (antes Credomatic) y con Banco Ficensa; hasta el año 2002 Banco Agrícola de El Salvador estaba ligado al Banco de la Producción (incorporado en 2003 por Banco Ficohsa); Grupo Pacific-Banco Uno compró Banco de la Exportación (Banexpo), ahora Banco Uno. En el año 2001 inició operaciones Banco Promérica, de la Red PRO; en 2004 Lloyds Bank, siempre catalogado como banco extranjero, fue adquirido por el Grupo Corporación Unión de Bancos Cuscatlán Internacional. En 2005, con la llegada del grupo Lafise, 50% de los bancos hondureños tenían participación de capital extranjero. Banco de Honduras Citibank ha sido siempre considerado como un banco con capital extranjero (Tábora, 2007c).

Los bancos costarricenses se cuentan entre los más importantes de la región, aunque ello no se traduce en un posicionamiento equivalente fuera de su país de origen. Según su patrimonio, en el año 2004 los tres bancos públicos de Costa Rica se ubicaban entre los cinco principales bancos de Centroamérica (excluida Panamá); de acuerdo con sus activos, el Banco Nacional de Costa Rica, con un total de 3.132 millones de dólares, se ubica en el primer lugar de la región (excluido Panamá) y el Banco de Costa Rica, con 2.128 millones de dólares, en el cuarto sitio. Sin embargo, la presencia regional de estos bancos es mínima, por medio de su subsidiaria BICSA en Guatemala y Panamá. En contraste, el segundo

banco privado más grande de Costa Rica, Banex, es propiedad del grupo Panameño Banistmo. Cabe preguntarse, por el impacto que tendrá sobre el sector bancario y el sector productivo de Costa Rica, acerca de las causas de esta renuencia de sus principales entidades bancarias a iniciar actividades en otros países de la región.

Cuadro IV.11
HONDURAS: PARTICIPACIÓN DE LA BANCA EXTRANJERA,
2001-2004

Concepto	2001	2002	2003	2004
Bancos con capital extranjero	7	8	7	7
Bancos extranjeros/bancos totales (porcentajes)	33,33	42,11	43,75	43,75
Activos totales (porcentajes)	26,22	30,22	31,18	32,86
Cartera de préstamos (porcentajes)	23,83	25,87	27,99	30,05
Depósitos (porcentajes)	25,68	28,88	27,46	27,94
Capital y reservas (porcentajes)	27,36	29,47	30,20	33,14
Utilidades (porcentajes)	31,21	25,78	28,11	28,91

Fuente: Tábor (2007c).

4. Operaciones *offshore*

Una de las estrategias de los grupos bancarios para solventar las regulaciones que enfrentan en sus domicilios y competir tanto con los bancos locales como con los extranjeros, ha sido la constitución de bancos radicados en plazas con regulaciones más laxas, sobre todo en materia tributaria y monetaria. El arbitraje en esos campos ha transformado algunas plazas financieras en lo que se denomina "centros financieros *offshore*", lo cual significa que la mayoría de las transacciones realizadas por instituciones financieras asentadas en estos sitios son realizadas por clientes que residen en otras jurisdicciones.

Hay varias ventajas para los operadores bancarios al trabajar operaciones *offshore*, algunas de las cuales resultan inconvenientes para una operación eficiente de los sistemas financieros. Por una parte, los depósitos quedan liberados del pago de impuestos en la fuente, mientras que los depositantes no están obligados a reportar en su declaración de impuestos sobre la renta los intereses percibidos, ya que en la mayoría de los países de la región los ingresos generados fuera del territorio nacional

no tributan. Además, los bancos no deben mantener encajes en el Banco Central, lo cual les permite pagar mayores intereses por sus depósitos o cobrar menores intereses por sus créditos. Finalmente, los depositantes tienen la idea de que el riesgo de que se conozca su patrimonio es menor cuando está custodiado por un banco *offshore*.

Por otra parte, algunas de las regulaciones de las operaciones de crédito pueden ser evadidas al ser realizadas por un banco *offshore*, sobre todo en lo que se refiere a los límites en el monto de los créditos otorgados a un mismo grupo de interés o a empresas pertenecientes a un determinado sector económico, así como en lo que respecta a los límites al crédito a personas relacionadas con el grupo de interés propietario del banco. Además, cuando el banco no domiciliado se encuentra instalado en una plaza con deficiente regulación, algunos bancos han transferido su cartera deficiente al banco *offshore* con el fin de sanear su cartera crediticia y evadir los requerimientos de suficiencia patrimonial. Por último, las plazas *offshore* pueden ser utilizadas por los grupos bancarios para minimizar el pago de impuestos, simplemente trasladando al banco *offshore*, mediante operaciones contables, una alta proporción de los ingresos del grupo y dejando en los bancos *onshore* una alta proporción de los gastos.

Entre las actividades de los bancos *offshore*, es la crediticia la que más inquieta a los reguladores, en especial cuando los bancos están instalados en plazas mal supervisadas. En general los depositantes del banco *offshore* son los mismos que los del banco *onshore*, de manera que si la calidad de la cartera crediticia comprometiera la solvencia del banco *offshore* y pusiera en peligro los recursos de sus depositantes, se produciría una pérdida de confianza en el banco *onshore* que podría colocar en riesgo la estabilidad del conjunto del sistema financiero. Más recientemente preocupa que las operaciones *offshore* puedan vincularse con el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Por ello, un número cada vez mayor de instituciones multilaterales, países y jurisdicciones se abocan a elevar la calidad de la supervisión y regulación de los centros financieros *offshore*.

En el segundo trimestre de 2003, el total de créditos desde los centros financieros *offshore* hacia agentes privados y públicos no domiciliados fue de 1,8 billones de dólares, un tercio de los cuales fueron otorgados en Estados Unidos, cuyos bancos son desde fines de 2000 los más grandes usuarios de los servicios bancarios *offshore* (BIS, 2005).

Las actividades de captación por bancos *offshore* dentro del territorio nacional están prohibidas en todos los países de la región, salvo en Guatemala: ningún banco domiciliado en el extranjero puede captar ahorro del público, aunque en los países con regulación más abierta

pueden hacerlo las sucursales de bancos domiciliados en el extranjero. No obstante, no existen restricciones para que los nacionales inviertan en bancos domiciliados en el exterior ni para que los bancos locales realicen transacciones comerciales con tales bancos; eso permite a los bancos locales presentar la captación de ahorro del público por cuenta de sus bancos *offshore*, como si se tratara de servicios de transferencia de fondos brindados a sus clientes.

Según un estudio realizado por el Consejo Monetario Centroamericano, los depósitos captados por los bancos *offshore* de Centroamérica (excepto Panamá) representaron en el año 2002 poco más de 50% de los depósitos captados por los bancos domiciliados en la región, mientras que los créditos otorgados por dichos bancos representaron, ese mismo año, alrededor de 62% de los facilitados en los bancos domiciliados. Estos números revelan la importancia de las operaciones *offshore* para los bancos de la región.

Cuadro IV.12
CENTROAMÉRICA: CRÉDITOS Y DEPÓSITOS DE BANCOS
DOMICILIADOS QUE REPORTAN AL BIS, 2002-2003
(Saldos en millones de dólares)

País	Créditos		Depósitos	
	2002	2003 ^a	2002	2003 ^a
Total	9 967	7 631	11 035	7 317
Costa Rica	4 122	3 029	3 702	2 169
El Salvador	2 030	1 193	1 023	417
Guatemala	2 179	2 070	3 122	3 254
Honduras	850	655	2 614	1 054
Nicaragua	786	684	574	423

Fuente: CMCA, *Implicaciones de las operaciones con bancos offshore*, febrero de 2004.

^a Datos a junio de 2003.

Estos niveles de magnitud tienden a ser confirmados por la información suministrada por los organismos reguladores de los países. En Guatemala, por ejemplo, todos los mayores grupos financieros del país cuentan con bancos *offshore*, y allí se manejan activos equivalentes a 35% de los activos de los bancos *onshore* y 20% de los activos de todo el grupo; más de 54% de los activos *offshore* se concentran en tres de los bancos más importantes del país (Industrial, G&T Continental y Bancafé). En Costa Rica, donde entre los bancos privados el fenómeno es más marcado, los bancos *offshore* tenían, a diciembre de 2004, activos, pasivos, créditos y

captaciones que representaban, respectivamente, 55%, 56%, 60% y 77% de los activos, pasivos, créditos y captaciones de todos los bancos privados (es decir, con exclusión de los bancos públicos, que no poseen *offshore*), y 71%, 72%, 77% y 101% de los activos, pasivos, créditos y captaciones de los bancos privados, cuyo grupo posee banco *offshore*.

5. Especialización y diversificación

La especialización o diversificación de los bancos es una de las estrategias competitivas observadas, y puede operarse en tres grandes ejes: por productos, por servicios o por nichos de mercado (por el nivel de ingreso de los clientes o por su actividad económica). Las decisiones de especialización o diversificación aluden a la atención prioritaria a un tipo de clientela y, por tanto, al subconjunto de productos y servicios que mejor se adecue a sus necesidades. A pesar de que el tamaño del mercado centroamericano no permite que surjan bancos altamente especializados, y menos aun bancos de segundo piso, sí es posible detectar algunos patrones de especialización o de diversificación. La tendencia general, sin embargo, ha sido que los grupos financieros vayan entrando en todos los negocios, si bien la legislación los ha llevado a hacerlo por medio de sociedades independientes pertenecientes a una empresa *holding*.

En primer lugar, los bancos pueden especializarse por el nivel de ingreso de la clientela. Existen bancos que se concentran en captar recursos de pequeños ahorradores, lo cual los induce a tener una amplia red de sucursales y cajeros automáticos a fin de facilitar la captación del ahorro del gran público. En general, manejan los programas de crédito especializados en pequeños productores o micro y pequeña empresa. Por el contrario, los bancos especializados en clientes corporativos, como BCT de Costa Rica —uno de los pocos bancos privados que quedan de capital local— casi no tienen sucursales y más bien disponen de ejecutivos de cuenta altamente especializados a cargo de brindar un trato personalizado y atender todas las necesidades del cliente. Ni estos bancos ni los especializados en segmentos de menores ingresos ofrecen toda la gama de servicios financieros; más bien desarrollan aquellos que responden a las necesidades específicas de su clientela. Por ejemplo, los bancos especializados en pequeños ahorradores rara vez cuentan con bancos *offshore*, con banca de inversión o con una división relevante en operaciones internacionales —salvo en lo que se refiere a remesas—, mientras que los bancos especializados en banca corporativa por lo común no gestionan fondos de pensiones domiciliados en sus países (aunque sí comercializan fondos internacionales).

Los bancos extranjeros instalados en la región, como Citigroup o Nova Scotia, son típicamente bancos especializados en el segmento

corporativo, y entre su clientela predominan las empresas trasnacionales instaladas en la región. En cambio, el segmento de los pequeños ahorradores y demandantes de crédito ha sido atendido por los grandes bancos públicos o por bancos medianos y pequeños, todos ellos con mayores dificultades para competir en el sector corporativo con los grandes bancos y con los bancos extranjeros. Entre los bancos públicos que atienden a los pequeños ahorradores y demandantes de crédito sobresalen los costarricenses, que concentran alrededor de 65% de las captaciones del país y en su conjunto poseen la mayor parte de la red de sucursales. Entre los bancos pequeños y medianos dirigidos a este segmento destacan los bancos guatemaltecos: Banco de Desarrollo Rural, Banco Crédito Hipotecario y Banco de Antigua (éste último de capital chileno, con operaciones igualmente en Costa Rica, bajo el nombre de Financiera Miravalles). Estos tres bancos guatemaltecos son relativamente pequeños y se han especializado en la atención a pequeños productores y pequeños demandantes de crédito, desatendidos en ese país por los grandes bancos. Además de los créditos directos a los productores, el primero de ellos ha establecido alianzas con una red de operadores a la que sirve como banca de segundo piso.

Desde hace poco tiempo el segmento de los pequeños ahorradores y demandantes de crédito empieza a ser atendido por bancos hasta ahora especializados en sectores de mayores ingresos. Para ello cuentan con el apoyo técnico y financiero de organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), interesados en promover la oferta de servicios bancarios al mundo rural, sobre todo de países donde éste se encuentra poco modernizado.

En segundo lugar, los bancos pueden especializarse en la atención a determinados grupos de actividad económica. Se trata en su mayoría de bancos que han surgido para resolver la falta de servicios financieros de un determinado grupo económico, en especial en la agricultura o en la industria. Ejemplo típico de este tipo de bancos es el mencionado Banco de Desarrollo Rural, de Guatemala. Sin embargo, las transformaciones en la estructura productiva de los países de la región han erosionado la base de estos bancos, que paulatinamente han debido abrirse a otros sectores y están perdiendo la especificidad de su clientela. Muchas de las entidades financieras no bancarias, en particular las cooperativas de ahorro y crédito, se han especializado en clientes provenientes de un determinado tipo de actividad económica.

En tercer lugar, las instituciones bancarias pueden especializarse por tipo de servicios. Como se dijo, en general esta especialización viene determinada por las necesidades del segmento de clientela atendida por el banco. Por ejemplo, los servicios de transferencia de remesas son

brindados por unos cuantos bancos guatemaltecos, salvadoreños y nicaragüenses, resultado de la gran emigración experimentada por esos países. El BAC ha trascendido la simple transferencia de remesas, y utilizó su ventaja de haber sido uno de los primeros en regionalizarse, para constituir una red de pagos entre de los diferentes países centroamericanos. Esta red le permite brindar servicios de compensación y liquidación de efectivo al conjunto de los bancos y empresas de la región. Este banco ha avanzado más que los demás en la integración de las tesorerías regionales y ha desarrollado mesas de dinero para gestionar, con una estrategia regional, los riesgos de cambio y de plazo de la cartera de inversiones del banco y de sus clientes.

Existen asimismo bancos que se han especializado en actividades de banca de inversión, usualmente realizadas vía alguna de las entidades del grupo financiero. Esta actividad es sobre todo relevante entre los bancos panameños, que por motivos fiscales dan crédito a las empresas locales mediante la compra de bonos emitidos por éstas y estructurados por los mismos bancos. Pero también hay en la región bancos que por medio de empresas del grupo financiero invierten en empresas de capital de riesgo, como el Banco Interfin en Costa Rica.

Otra actividad que ha mostrado algún grado de especialización como resultado de la legislación tributaria y de las dificultades en la ejecución de garantías, es el arrendamiento financiero (*leasing* financiero), con un volumen significativo casi en todos los países de la región. Varios factores pueden explicar el auge del arrendamiento, combinados o por separado, según la legislación o la institucionalidad del país. Primero, los trámites judiciales para proceder a la ejecución de una garantía llegan a ser muy engorrosos e implican importantes gastos notariales, lo cual puede resolverse con un contrato de arrendamiento. En caso de incumplimiento del deudor, el bien financiado por este sistema se recupera de forma expedita y menos costosa. Segundo, el pago de alquiler suele tener un tratamiento tributario ventajoso frente a la depreciación, con lo cual el *leasing* sirve como escudo fiscal. Tercero, por lo común los contratos de arrendamiento no se contabilizan como créditos para efectos de la suficiencia patrimonial de los bancos, lo que permite que aquellos muy ajustados canalicen sus recursos para crédito bajo este formato. Cabe mencionar que, en general, los contratos de *leasing* son llevados a cabo por una empresa del grupo financiero y no directamente por el banco.

Por último, está todo el capítulo de mercado de valores. Al respecto debe señalarse que en la organización del mercado de valores centroamericano han tenido un peso desproporcionado las bolsas de valores, ante la disposición legal en todos los países de la región de que todas las transacciones con valores, sean acciones o deuda, se realicen de

manera obligatoria en bolsa y por medio de sus integrantes (puestos o casas de bolsa).²⁹ Éste no es el caso de México. Las condiciones descritas han dificultado el desarrollo de los mercados interbancarios y han obligado a los bancos a fundar casas de bolsa para atender al menos las necesidades de liquidez del propio banco. Estas casas de bolsa brindan servicios de intermediación de valores a los clientes del banco, y en algunos casos mantienen contratos con casas de bolsa extranjeras para el manejo de las cuentas de esos clientes, para los cuales obtienen comisiones más bajas de las que ellos conseguirían operando directamente con las casas de bolsa extranjeras.

Además de las casas de bolsa, se han organizado en la región fondos de pensiones y fondos de inversión. Costa Rica fue pionera en la organización de estos productos. Los fondos de pensiones fueron gestionados inicialmente por los bancos privados, bajo la figura de fideicomiso o de comisión de confianza. La legislación en todos los países ha ido obligando a los grupos financieros a constituir empresas para las diferentes actividades del grupo, y se ha hecho un esfuerzo por diferenciar los productos estrictamente bancarios de las carteras de inversión de mediano plazo (fondos de inversión) y las carteras de largo plazo (fondos de pensiones). Los bancos extranjeros en general no han entrado en el negocio de los fondos de inversión debido a las restricciones que en materia de "murallas chinas" y diversificación de riesgo imponen a sus filiales las casas matrices. Tampoco han entrado en el mercado de fondos de pensiones los bancos especializados en la atención a clientes corporativos, cuya fuerza de ventas es reducida y altamente especializada.

El desarrollo de las actividades de mercado de valores en Costa Rica es interesante desde el punto de vista de la competencia. En principio desarrollados por los grupos financieros no bancarios, los fondos de inversión han llegado a tener gran importancia, y paulatinamente todos los grupos financieros se han visto obligados a constituir gestoras de fondos y ofrecer este producto a los clientes del banco para evitar que éstos trasladen recursos a los fondos de inversión gestionados por la competencia. En la mayor parte de los grupos financieros se dejó a la sociedad gestora propia competir con el banco por la captación del ahorro, de manera que gran parte de la presión competitiva sobre los bancos provino de los fondos de inversión, incluidos los gestionados por sociedades pertenecientes al mismo grupo financiero. Así, el desarrollo de los fondos de inversión dio lugar en Costa Rica a mejoras en los servicios bancarios y a aumentos en la tasa de interés de las captaciones. No es casual que en los otros países de

²⁹ Esta obligación es muy restrictiva y ha tendido a ser abandonada en todo el mundo en años recientes.

Centroamérica, donde el desarrollo financiero ha estado más determinado por los bancos, el desarrollo del mercado de valores, y en particular de los fondos de inversión, haya sido mucho más limitado.

D. El desempeño de la banca y el desarrollo de la competencia en el sector financiero

En los últimos 15 años se han presentado cambios sustantivos en los marcos regulatorios de la región. En todos los países se ha consolidado un sistema financiero privado, con excepción de Costa Rica, donde un sistema privado bastante sólido coexiste con un sector público pujante y poderoso. Se ha avanzado en la modernización de la institucionalidad reguladora y en la aplicación de las normas de Basilea. Han aparecido y desaparecido numerosas entidades bancarias, y el sector ha estado sujeto a un activo proceso de fusiones y adquisiciones que ha dado lugar a una operación regional creciente. Sin embargo, desde el punto de vista institucional, el gran ausente ha sido la agencia de competencia, con consecuencias que se han agravado por la escasa o nula preocupación de las instituciones reguladoras por la competencia en la industria.

El desempeño de los bancos será analizado en tres grandes campos. En primer lugar, desde el punto de vista de los indicadores prudenciales: solvencia y calidad de la cartera. En segundo lugar, desde el punto de vista de su papel en la canalización del ahorro hacia el sector privado. En tercer lugar, desde el punto de vista de la rentabilidad del sector.

Desde la perspectiva prudencial, los bancos han incrementado su patrimonio para responder a los nuevos requisitos de capital impuestos por las normas de Basilea, lo cual ha favorecido la expansión de sus operaciones y actividades. No obstante, como puede verse en el cuadro IV.13, los resultados son variados. Mientras que en algunos países se ha visto fortalecida sustancialmente la solvencia promedio del sistema, en otros ésta se ha mantenido estancada e incluso se ha deteriorado. En efecto, en varios países la relación patrimonio/activo total se ha incrementado, como en Nicaragua (de 4,85% en 1997 a 8,25% en 2005) y México (de 8,03% a 12,27% en ese mismo período). También destacan en esa dirección El Salvador y Panamá. En contraste, Guatemala no logra recuperarse de los efectos de la crisis de 2001-2002, por lo que la relación patrimonio/activo total pasó de 9,98% en 1999 a 7,54% en 2005. En Honduras dicha relación se ha mantenido prácticamente estancada desde 1998, aunque no presenta niveles tan precarios como los de Guatemala.

En el cuadro IV.14, con el índice de morosidad de la banca, se muestra lo comprometida que ha estado la capacidad de recuperación de

los bancos, en gran medida por las turbulencias sufridas durante el período. Este síntoma de debilidad de la banca ha justificado que la prioridad de los reguladores haya sido generar condiciones de estabilidad en el sector, aun en detrimento de la competencia. La banca mexicana no ha escapado a esta situación, al haber sido sometida a altos índices de morosidad, superados definitivamente sólo a partir de 2004. Esta situación tiene que ver con los problemas causados por la "crisis del tequila", pero también con un deterioro de la confianza que afecta la operación del sistema.

Cuadro IV.13
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: CAPITALIZACIÓN BANCARIA, 1997-2005
Patrimonio/Activo total (Porcentajes)

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Costa Rica	8,71	8,79	10,07	9,94	9,02	9,12	9,49	9,71	9,82
Honduras	8,39	8,53	8,70	8,79	9,00	8,08	7,65	8,40	8,52
Guatemala	7,81	8,11	9,98	9,08	6,70	5,27	7,92	7,58	7,54
El Salvador	7,76	7,50	8,34	8,86	8,47	9,01	10,17	10,72	11,23
Nicaragua	4,85	5,03	6,55	7,46	6,13	7,06	7,48	8,81	8,25
Panamá	n.d.	n.d.	8,66	9,34	9,43	10,71	12,42	13,43	13,27
México	8,03	8,31	7,97	9,56	9,42	11,14	11,83	11,20	12,27

Fuente: CMCA [en línea] (www.secmca.org/Estadisticas_Indicadores_Ban.htm) y CNBV [en línea] (www.cnbv.gob.mx/default.asp?com_id=0).

Cuadro IV.14
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: ÍNDICE DE MOROSIDAD EN LA BANCA, 1997-2005
Cartera vencida/Cartera total (Porcentajes)

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Costa Rica	5,24	3,20	2,71	3,49	2,44	3,20	1,71	2,04	1,61
El Salvador	2,96	4,10	4,55	4,34	3,47	2,83	2,26	2,09	2,01
Guatemala	6,27	6,30	7,69	7,14	8,82	13,80	4,77	4,46	4,45
Honduras	5,36	10,69	10,94	12,19	12,84	12,01	9,66	6,90	6,33
Nicaragua	2,01	2,43	2,61	3,98	3,37	3,49	2,77	2,26	2,48
Panamá	n.d.	n.d.	1,73	1,55	2,63	3,48	2,63	1,71	2,02
México	11,34	11,3	8,91	5,81	5,14	4,56	3,15	2,51	2,27

Fuente: CMCA [en línea] (www.secmca.org/Estadisticas_Indicadores_Ban.htm) y CNBV [en línea] (www.cnbv.gob.mx/default.asp?com_id=0).

Nota: Cifras correspondientes a diciembre de cada año de 1997 a 2004. Para el 2005 los datos son de junio, excepto para Panamá, que se refieren a agosto.

A lo largo del período los dos casos que han presentado el peor desempeño son los de Honduras y Guatemala. Para este último país, el peor año fue el de 2002, cuando tuvo lugar una fuerte crisis financiera. En el resto del período las cifras tienden a ubicarse entre las peores de la región, pero sin alcanzar los extremos de Honduras. El caso de este último país resulta grave, ya que el índice de morosidad llegó a superar los dos dígitos. Este comportamiento está asociado con los estragos causados por el huracán Mitch, pero también con la debilidad de la institucionalidad supervisora.³⁰ Aunque desde 2004 se observa un mejoramiento sustancial, las cifras de ese año y las de 2005 resultan todavía muy altas, y dicha nación sigue ubicándose en el último lugar de la región en materia de morosidad. Los otros cuatro países también presentan una mejoría en su desempeño, con importantes fluctuaciones pero con una clara evidencia de que la banca enfrenta un positivo estado de solvencia.

Los datos del cuadro IV.15 confirman la situación de precariedad de Guatemala y Honduras, así como el grado de solvencia de Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y México: mientras que en los dos primeros países la cartera vencida supera las provisiones, en los últimos cinco países se observan niveles aceptables en este indicador.

Cuadro IV.15
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: CALIDAD DE LA CARTERA CREDITICIA:
PROVISIONES/CARTERA VENCIDA, 1997-1998

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Costa Rica	110,48	136,84	131,62	101,96	114,76	103,63	147,75	126,88	167,34
El Salvador	82,90	86,73	93,61	93,80	110,34	127,56	148,12	141,98	135,66
Guatemala	29,25	34,54	47,56	53,28	68,45	60,73	68,45	70,30	70,74
Honduras	36,94	19,25	23,01	26,42	28,71	36,91	36,49	60,33	61,80
Nicaragua	149,66	121,72	137,47	83,60	175,01	161,47	170,00	187,90	187,02
Panamá			102,12	128,14	97,24	129,70	136,29	149,85	132,26
México			104,3	115,3	123,8	138,1	167,1	201,78	198,4

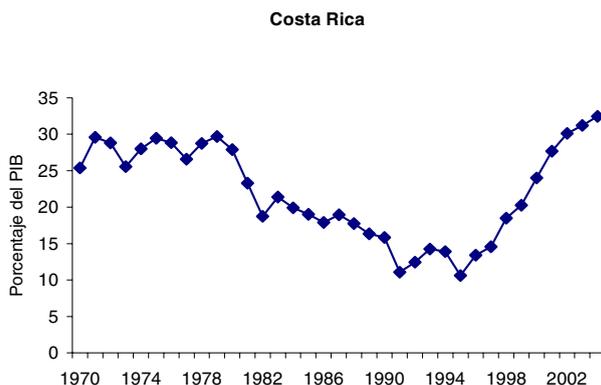
Fuente: CMCA [en línea] (www.secmca.org/Estadisticas_Indicadores_Ban.htm), CNBV [en línea] (www.cnbv.gob.mx/default.asp?com_id=0) y Boletines Estadísticos Banca Múltiple, varios años [en línea] (www.cnbv.gob.mx/default.asp?com_id=0).

Nota: Cifras correspondientes a diciembre de cada año de 1997 a 2004. Para el 2005 los datos son de junio, excepto para Panamá, que se refieren a marzo.

³⁰ Cabe señalar también que los graves efectos del huracán Mitch tuvieron lugar luego de un período de fuerte crecimiento del crédito (Tábor, 2007c).

Desde el punto de vista del otorgamiento de crédito al sector privado, se considera que la situación es desigual, aunque en general la evolución no ha sido demasiado positiva. En el gráfico IV.1 se muestra la evolución del crédito al sector privado como proporción del PIB. Destaca la baja proporción de crédito al sector privado otorgado por la banca de México: apenas por encima de 15% en 2004. Diversos elementos explican esta precaria situación, entre ellos, la crisis de 1995 y su resolución en los años posteriores. En efecto, el capital extranjero ha desempeñado un papel relevante en la capitalización de la banca y en la recuperación de su solvencia; sin embargo, la mejora en la calidad de la cartera crediticia se ha conseguido en gran medida en desmedro del crédito, pues los bancos concentran sus inversiones en valores. Mientras los valores representan más de 50% de las inversiones de la banca en México, el crédito al sector privado no ha dejado de caer desde la crisis: el crédito al comercio y a la vivienda ha permanecido estancado desde el 2001 y sólo el crédito al consumo ha mostrado un fuerte crecimiento en el último período (véase el capítulo VI). El bajo nivel que alcanza el crédito al sector privado como proporción del PIB resulta aún más preocupante si se considera que en términos relativos se encuentra por debajo de países tan pobres como Honduras y Nicaragua (véase el gráfico IV.1).

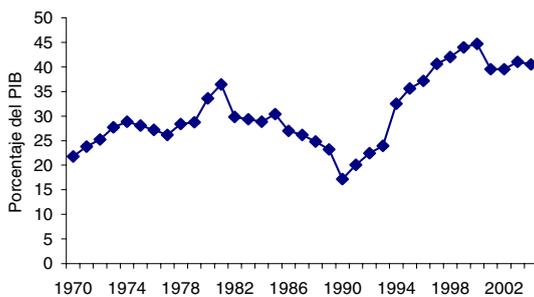
Gráfico IV.1
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: CRÉDITO BANCARIO AL SECTOR PRIVADO,
COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1970 -2004



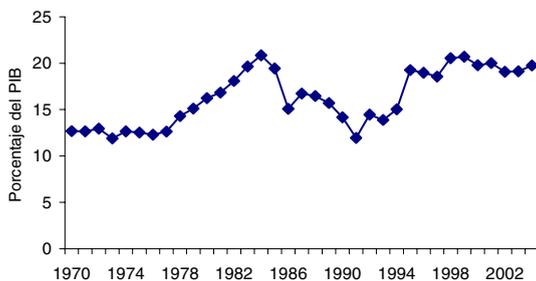
(Continúa)

Gráfico IV.1 (continuación)

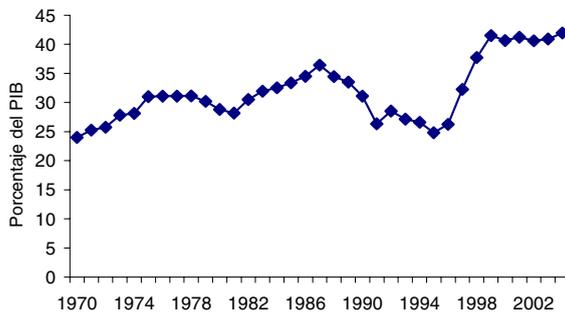
El Salvador



Guatemala

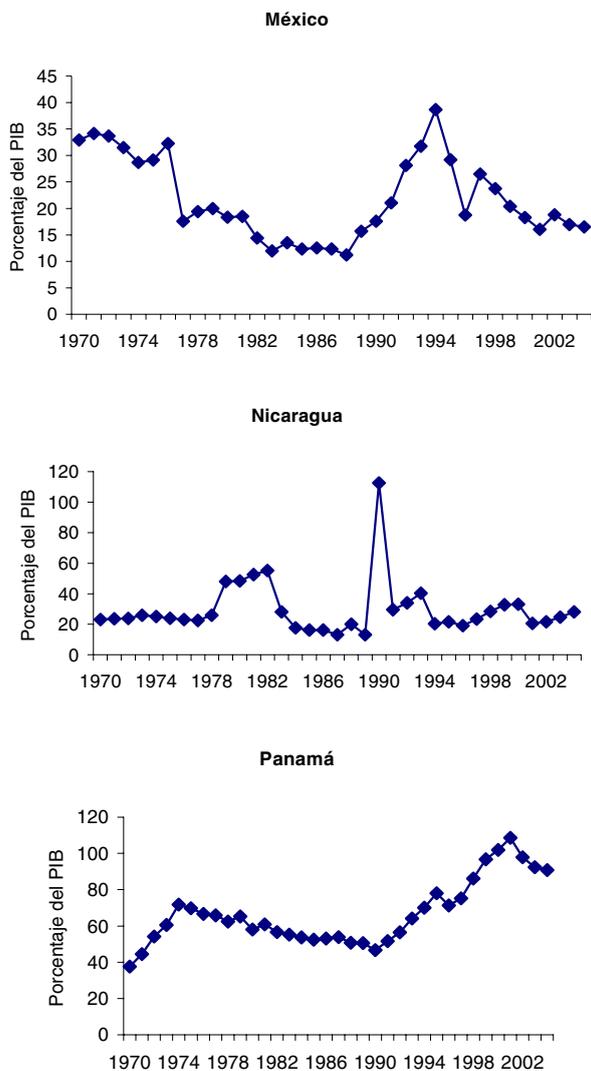


Honduras



(Continúa)

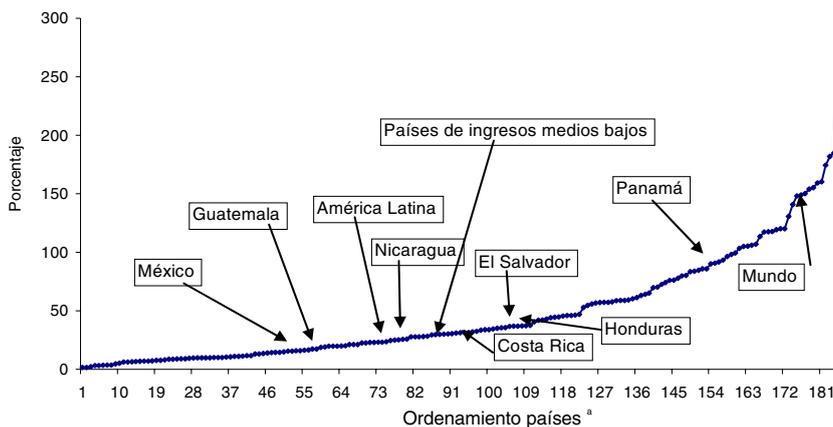
Gráfico IV.1 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia con base en fuentes oficiales.

Guatemala ocupa la segunda posición en la región entre los países en que el crédito al sector privado es más bajo, pues no alcanza 20% del PIB (véase el gráfico IV.2). Esta cifra se aproxima a los máximos alcanzados en la primera mitad de la década de 1980. Los problemas políticos y la violencia que afectaron al país en esa época explican la fuerte caída que experimentó el crédito al sector privado hasta el año 1992. A partir de ese año mostró recuperación, pero sólo para volver a estancarse por debajo de 20% del PIB a partir de 2000. El fuerte crecimiento registrado entre el año indicado y el año 2000 es paralelo a un gran aumento en el número de sucursales y la extensión de la banca hacia áreas antes casi vedadas al acceso a los servicios bancarios: en el período 1990-2004 el número de agencias bancarias pasó de 259 a 1.315, más de 400%, porcentaje que se eleva a casi 790%, al considerar sólo la apertura de agencias en el altiplano guatemalteco y Verapaces. No obstante, la mayor expansión en el número de agencias tuvo lugar a fines de la década de los años noventa, y su ritmo cayó de manera notable en el último quinquenio (Balsells, 2007). Por su parte, el crédito al sector privado tiende al estancamiento, lo que refleja los problemas experimentados por el sector hacia principios de la década. Al igual que en el caso mexicano, una proporción muy alta de las captaciones se invierte en valores y sólo 60% del ahorro se destina al crédito.

Gráfico IV.2
CRÉDITO DOMÉSTICO AL SECTOR PRIVADO EN 187 PAÍSES,
COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2004



Fuente: Elaboración propia con base en fuentes oficiales.

^a El eje horizontal presenta el ordenamiento de los 187 países y algunas agrupaciones de países ("mundo" y "países de ingresos bajos") desde aquellos en que la razón crédito doméstico/PIB se ubica cerca de 0 hasta aquellos países en que dicha relación se acerca al 300%.

En Nicaragua, como en México, el surgimiento de la banca privada estuvo acompañado de un fuerte crecimiento del crédito al sector privado. No obstante, la baja calidad de los créditos, asociada a las deficiencias de la regulación, dio lugar a una fuerte contracción del crédito a dicho sector, de la cual el país aún no se recuperaba en 2005, cuando se encontraba estancado alrededor de 25% del PIB (véase de nuevo el gráfico IV.2).

La situación de El Salvador resulta interesante. Entre los años 1990 y 2001 el crédito al sector privado se expandió con dinamismo, al pasar de poco más de 15% a más de 45% del PIB. La evolución refleja el crecimiento económico y los efectos de las reformas económicas, pero a partir de 2001 el crédito al sector privado experimentó una caída significativa, producto de la dolarización y el deterioro de la competitividad de la economía.

El caso de Panamá contrasta con los demás países de la región. Como se observa en el gráfico IV.1, el crédito al sector privado pasó de una cifra cercana a 50% del PIB en 1990, a 100% en 2002, cifras que no tienen parangón en la región. Entre los años 2002 y 2004 se observa una caída que se explica por razones contables.³¹

El cuadro IV.16 muestra que en todos los países, con excepción de Costa Rica y El Salvador, la proporción de los depósitos del público que no se destina al crédito ha venido aumentando, lo que revela que la evolución del sector bancario en estos años ha reducido su capacidad para mantener el papel que le corresponde en una economía de mercado: trasladar el ahorro hacia las actividades productivas.

Desde el punto de vista de la rentabilidad, los resultados son mucho más halagüeños, al menos para los bancos. Los cuadros IV.17 y IV.18 ofrecen información al respecto. En términos generales, en los últimos años se observa un crecimiento significativo de la relación entre las utilidades y los activos (*ROA-return on assets*). Costa Rica destaca por la relativa estabilidad que presenta este indicador y por una clara tendencia hacia su crecimiento en todo el período (excepto en los años 1998 y 2002). Durante los años 1999 y 2000 este país tuvo el mejor desempeño de la región y en los dos años siguientes fue superado muy ligeramente sólo por Nicaragua.

³¹ A raíz del tratamiento fiscal sobre los intereses percibidos, los préstamos tradicionales documentados con pagarés fueron sustituidos por emisiones de bonos corporativos. Estos bonos tienen la ventaja para el banco de que los intereses recibidos no son gravables, pero los pagos de intereses por el emisor son deducibles de la renta. Los mismos bancos que otorgaban el crédito se hicieron cargo de estructurar y comprar la totalidad de las emisiones (Fernández, 2006).

Cuadro IV.16
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: DEPÓSITOS TOTALES COMO PORCENTAJE DEL
CRÉDITO TOTAL, 1997-2005

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Costa Rica	196,89	163,40	159,21	146,95	129,50	130,26	128,19	145,29	148,25
El Salvador	111,14	108,67	112,33	115,83	126,16	113,19	107,81	104,71	100,50
Guatemala	153,74	136,29	123,56	147,31	153,44	161,79	157,92	155,38	154,91
Honduras	119,87	111,17	117,96	120,59	120,96	133,00	127,91	131,99	134,71
Nicaragua	166,12	147,06	130,25	163,45	224,11	223,26	195,17	180,23	177,30
Panamá	n.d.	n.d.	123,16	125,41	120,51	134,77	134,37	123,06	120,72
México	90,48	92,73	102,64	102,42	121,90	115,05	128,67	131,63	123,20

Fuente: CMCA [en línea] (www.secmca.org/Estadisticas_Indicadores_Ban.htm) y CNBV [en línea] (www.cnbv.gob.mx/default.asp?com_id=0).

Nota: Cifras correspondientes a diciembre de cada año, de 1997 a 2004. Para el 2005 los datos son de junio, excepto para Panamá, que se refieren a abril.

Cuadro IV.17
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: RENTABILIDAD BANCARIA, 1997-2005
ROA (utilidades sobre activos)

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Costa Rica	1,58	1,21	1,61	1,80	1,89	1,74	1,99	1,93	2,32
El Salvador	1,65	0,49	0,51	0,64	1,14	1,19	1,16	1,12	1,45
Guatemala	1,39	1,11	1,49	1,21	0,47	0,57	1,37	1,65	1,73
Honduras	3,14	2,24	1,55	1,01	0,99	0,92	1,33	1,45	1,72
Nicaragua	0,94	0,88	1,57	1,46	1,91	1,77	2,03	2,73	2,55
Panamá	n.d.	n.d.	1,35	1,29	1,04	0,63	2,01	2,37	1,96
México	0	2,05	0,89	0,66	0,81	1,1	1,65	1,47	2,55

Fuente: CMCA (www.secmca.org/Estadisticas_Indicadores_Ban.htm) y CNBV (www.cnbv.gob.mx/default.asp?com_id=0).

Nota: Cifras correspondientes al mes de diciembre de cada año de 1997 a 2004. Para el 2005 los datos son de junio, excepto para Panamá, que se refieren a mayo.

En comparación con los demás países, Nicaragua llama la atención por sus altos niveles de ROA a partir del 2001. Sólo en 2005 la ROA de México alcanzó el mismo nivel. El buen desempeño, aunque se ve afectado por la crisis del sector en el año 2000, se mantiene a niveles que le permiten ubicarse en segundo lugar. Del mismo modo, al comparar la utilidad como proporción del capital contable (*ROE-return on equity*), la banca de Nicaragua registra un elevado valor para esta variable. En el cuadro IV.18 se muestra que desde el año 2001 hasta los primeros meses

de 2005, la ROE alcanzó un porcentaje promedio superior a 30%, más de 10% por encima del siguiente país. La elevación del ROE, que pasó de 20,6% en 2000 a 30,1% en 2001, coincide con la reducción del número de bancos, de 12 en 1999 a ocho en 2000, y seis a partir de 2001 (véase de nuevo el cuadro IV.5). El alto nivel de utilidades refleja también la concentración del crédito privado en los primeros cinco bancos, que pasaron de 60% en 1999 a 80% en 2000, y a 95,71% en 2001 (véase de nuevo el cuadro IV.6). Estos niveles pueden asociarse a la fuerte elevación que experimentó el IHH, al elevarse de 900 en 1999, a 1.900 en 2004.

Cuadro IV.18
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: RENTABILIDAD BANCARIA, 1997-2005
ROE (utilidades sobre capital contable)

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Costa Rica	17,78	13,46	18,04	17,93	19,70	18,93	20,72	20,20	23,83
El Salvador	21,66	6,16	6,24	7,43	13,15	13,66	11,80	10,88	13,23
Guatemala	17,63	14,26	16,66	12,67	6,10	10,75	15,56	20,24	21,78
Honduras	36,47	26,95	17,90	11,54	11,02	10,90	16,70	18,91	20,13
Nicaragua	18,18	17,84	26,48	20,66	30,12	27,65	28,97	34,56	30,22
Panamá	n.d.	n.d.	15,62	14,03	10,91	6,39	16,74	18,15	14,01
México	n.d.	25,56	10,93	6,76	8,58	10,4	14,2	12,98	21,38

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (CMC) [en línea] (www.secmta.org/Estadisticas_Indicadores_Ban.htm) y Comisión Nacional Bancaria y de Valores México (CNBV) [en línea] (www.cnbv.gob.mx/default.asp?com_id=0).

Nota: Cifras correspondientes a diciembre de cada año de 1997 a 2004. Para el 2005 los datos son de junio, excepto para Panamá, que se refieren a mayo.

E. Conclusiones

Queda claro que el sector bancario en la región es muy heterogéneo y que ha sufrido grandes transformaciones como resultado de las convulsiones políticas y económicas a que ha estado sometido. La banca en algunos países ha reflejado las turbulencias políticas de las décadas de 1970 y 1980. Es el caso de México, El Salvador y Nicaragua, donde la banca pasó de ser predominantemente privada a ser una banca pública, para luego volver a privatizarse. Las crisis económicas tuvieron un serio impacto sobre la banca, en particular en México y Nicaragua, pero también han incidido fuertemente en las oscilaciones entre el predominio público y privado en el sector. Al igual que en otros sectores, Costa Rica ha mostrado a lo largo de casi 60 años un predominio casi inmutable del sector público, a pesar de

que ha aumentado la participación de la banca privada y el conjunto de la industria se ha venido modernizando. Por su parte, Panamá, con su distrito financiero, posee la banca más avanzada en la región. Los casos de mayor estabilidad son Guatemala y Honduras; sin embargo, son también esos países los que exhiben la banca más atrasada.

Al mismo tiempo, la contestabilidad a la que hace frente el sector, sobre todo la proveniente del exterior, ha ido en aumento. El desarrollo de las telecomunicaciones y la fluidez en los movimientos de capital enfrentan a la banca local con una intensa competencia de la banca y las casas de bolsa extranjeras: por el lado del pasivo, muchos inversionistas grandes y medianos gestionan sus portafolios en el extranjero, y por el lado del activo muchas corporaciones reciben créditos de bancos extranjeros. La existencia de economías de escala en esta actividad ha permitido que la banca local mantenga el control sobre la clientela mediana y pequeña, pero todo parece indicar que esa barrera irá desapareciendo paulatinamente. En particular, en esos nichos de mercado la banca puede enfrentar la contestabilidad de fuentes internas, como tarjetas de crédito emitidas por operadores no bancarios, la deuda pública o los fondos de inversión. El caso de Costa Rica es especialmente relevante en esta dirección.

En paralelo, ante este incremento de la exposición externa, la banca se ha venido concentrando. Todos los países muestran, en efecto, una trayectoria común en materia de concentración: el número de bancos ha disminuido sistemáticamente y los diversos indicadores de concentración han crecido. Con todo, pareciera que este aumento de la concentración no conlleva una reducción de la competencia: por una parte, el índice de IHH refleja esta mayor concentración, pero la relativa simetría entre los bancos líderes lo mantiene en niveles que denotan la existencia de una competencia adecuada (*workable competition*); por otra parte, la exposición a la contestabilidad externa ha obligado a la banca a sostener una dinámica relativamente competitiva; por último, la concentración se ha operado en el marco de un proceso de regionalización con consecuencias positivas para la competencia en la región.

La banca local, después de haberse dedicado a una actividad básicamente nacional, ha participado cada vez más en un mercado de creciente carácter regional. Los grandes bancos de la mayoría de los países operan en otros países, y la naturaleza regional de sus operaciones se transforma con el tiempo en una ventaja competitiva que irá ganando en importancia a medida que la política pública institucionalice los avances del sector privado en materia de integración. Desde el punto de vista de la competencia, el carácter regional de la industria parece contribuir a intensificarla y mejorarla en calidad: mientras que en Guatemala el impacto es mínimo por la baja penetración de la banca regional, en Honduras el

efecto de la actividad de los grandes bancos regionales es muy positivo, ya que en general los indicadores de desempeño de la banca regional son sustancialmente superiores que los de la nacional.

No puede decirse que el aporte de la banca extrarregional haya sido tan favorable para la competencia y para el consumidor. A diferencia de lo que siempre se ha pensado, el ingreso de la banca extranjera no ha supuesto una mejora en el desempeño de la banca, ni en lo que se refiere al costo de los servicios (comisiones, márgenes de intermediación) ni en lo relativo a su calidad (extensión de la cobertura, proporción del crédito al sector privado), pero sí en la rentabilidad. El caso de México —país de la región, junto con Panamá, donde la banca extranjera está mejor implantada— muestra indicadores de desempeño muy deficientes en varios campos, sobre todo en lo que corresponde al crédito disponible para el sector privado.

Las políticas públicas tienen grandes desafíos por delante. Nada garantiza que la toma de control de la banca local por parte de la banca extranjera implique una mejoría en la competitividad del sistema bancario ni en los servicios brindados a los usuarios, tanto a los demandantes de crédito como a los ahorradores. Por el momento la banca local ha mostrado gran dinamismo y capacidad de adaptación, pero diversos factores ajenos a ella atentan contra su capacidad de competir con la banca extranjera. La mayor parte de esos factores se origina en el anacronismo de algunas políticas públicas. Particularmente graves para el sector financiero son el subdesarrollo de la infraestructura pública de pagos y las deficiencias en la gestión de la deuda pública. En especial el hecho de que la política de emisión no reúna en ninguno de los países, con excepción de México, los estándares internacionales básicos,³² impide el desarrollo de mecanismos competitivos de gestión de la liquidez y del riesgo, así como una política monetaria basada en el mercado que no incremente los costos de la intermediación financiera. En la medida en que el Estado haga frente a estos desafíos y asuma su responsabilidad en el desarrollo de la infraestructura financiera y de los mercados de deuda pública, la banca local estará mejor preparada para realizar una asignación regional más eficiente del ahorro, así como gestionar en ese nivel sus riesgos y su liquidez, y trasladar al usuario una proporción creciente de los frutos de la competencia y el desarrollo tecnológico.

³² La emisión de deuda pública en la región no ha estado guiada por el principio de concentrarse en unos cuantos instrumentos a diversos plazos, de tal manera que hay en todos los países un número indefinido de referencias, ninguna de las cuales alcanza el volumen necesario para que su mercado secundario tenga una liquidez mínima. A ello se suman deficiencias en la información disponible y un diseño en los procesos de distribución, negociación y liquidación de los instrumentos, que añade dificultades adicionales al desarrollo del mercado secundario.

Capítulo V

Ventajas y limitaciones de la experiencia de Costa Rica en materia de políticas de competencia: un punto de referencia para los demás países de la región centroamericana

Pamela Sittenfeld

Introducción

La ley de promoción de competencia y defensa efectiva del consumidor N° 7472 (LPCDEC) se promulgó en Costa Rica el 19 de diciembre de 1994. Su objetivo fundamental es promover y proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, 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, así como eliminar regulaciones innecesarias para las actividades económicas.

Para implementar las normas antimonopolios la ley creó la Comisión para Promover la Competencia (CPC), que inició sus actividades en enero de 1996. El propósito del presente trabajo es precisamente valorar la labor de estos 10 años de vida de la CPC, con el objetivo de evaluar las experiencias, los retos y algunas lecciones útiles

para otros países de la región. En este sentido, el contexto en que nace la regulación costarricense es similar al de los otros países, caracterizados por economías pequeñas, recursos escasos y una cultura de competencia poco desarrollada. Sin embargo, dentro de esta realidad ha habido importantes avances que pueden servir de punto de referencia a estas naciones.

Desde la promulgación de la LPCDEC y la creación de la CPC en Costa Rica ha habido una dinámica interacción entre los distintos agentes involucrados en el mercado, si bien ésta ha variado a lo largo del tiempo. Por ejemplo, se han percibido al menos dos tipos de reacción por parte de las empresas: algunas han adquirido conciencia de que las prácticas monopolísticas son ilegales y no las realizan, mientras que otras las mantienen de una manera mucho más solapada. De esta forma, la labor de la CPC se ha dificultado ya que al principio podía basarse en pruebas sólidas y fácilmente accesibles, pero con el tiempo sus investigaciones se han vuelto más costosas y complejas. La acumulación de experiencias en la resolución de casos es un verdadero capital para mejorar la forma y la agilidad con que pueden enfrentarse las conductas anticompetitivas y este estudio tiene justo la intención de recoger este legado de la década de experiencia de la CPC.

Para cumplir con el objetivo propuesto, se examinará en detalle la regulación de las prácticas y concentraciones prohibidas y los casos más relevantes que ha llevado la CPC, a fin de analizar las lecciones más importantes de la aplicación del marco legal e institucional y contrastarlas con las mejores prácticas internacionales. En las conclusiones de este trabajo se realizará una valoración general para sustentar algunas recomendaciones para los países de la región centroamericana que han aprobado recientemente la legislación de competencia o para aquellos que están en vías de hacerlo.

A. Análisis sobre las prácticas monopolísticas y las concentraciones

La investigación de las prácticas y las concentraciones anticompetitivas es la labor central de toda agencia de competencia. De acuerdo con los registros de la Unidad Técnica de Apoyo (UTA), la CPC llevó a cabo 55 investigaciones en 1995. De éstas, ocho estaban relacionadas con prácticas absolutas, 13 con prácticas relativas y una concentración. Ahora bien, más que valorar la cantidad de casos conocidos por la autoridad costarricense, el objetivo de esta sección es evaluar la experiencia de la CPC en el análisis y resolución de estas investigaciones. Para tales efectos, en cada parte de esta sección se describirá brevemente la legislación aplicable a la materia, los casos más representativos y las mejores prácticas internacionales.

1. Prácticas monopolísticas absolutas

a) Disposiciones normativas

Las prácticas monopolísticas absolutas u horizontales están reguladas en el artículo 11 de la LPCDEC, que prohíbe específicamente los actos, contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes competidores que tengan por objeto o efecto: la fijación o manipulación de precios o el intercambio de información con el mismo fin; la restricción o limitación de la oferta de bienes o servicios; la división de mercados, mediante la clientela, los proveedores, los tiempos o los espacios, y la coordinación de ofertas en las licitaciones.

Este tipo de prácticas se analizan bajo la regla *per se*. Precisamente por el efecto perjudicial que tienen estas conductas en el proceso de competencia y libre concurrencia, el legislador costarricense les atribuyó el carácter de nulas de pleno derecho (López, 1995).

De acuerdo con los artículos 27 y 67 de la LPCDEC, para realizar las investigaciones de estas prácticas la CPC tiene como herramienta principal la posibilidad de solicitar información, pública o privada, a cualquier agente económico. La agencia no puede realizar inspecciones *in situ*, secuestro de documentos o allanamientos, lo cual sin duda alguna dificulta la investigación de las prácticas absolutas u horizontales, ya que la obtención de pruebas suele ser el elemento más complejo en este tipo de casos.

Según el artículo 28 de la LPCDEC, en materia de sanciones la CPC puede establecer dos tipos de medidas. En primer lugar, ordenar la suspensión, corrección o supresión de la práctica. En segundo lugar, establecer multas de 680 salarios mínimos. En casos de especial gravedad las multas alcanzan hasta 10% de las ventas anuales o 10% de los activos del infractor.

Finalmente, las sanciones son aplicables tanto a personas físicas como jurídicas. Con el propósito de determinar claramente a los responsables de una determinada práctica, el artículo 70 de la LPCDEC permite a la CPC prescindir de las formas jurídicas adoptadas por los agentes económicos, que no correspondan a los hechos investigados.

b) Resoluciones relevantes

En esta sección se estudiará la jurisprudencia de la CPC, a fin de analizar su evolución. Los casos seleccionados intentan ilustrar de la manera más completa posible los criterios de análisis utilizados para realizar las investigaciones de estas conductas, así como los distintos

obstáculos que la autoridad ha tenido. Se hará especial referencia al tipo de prácticas analizadas, su investigación y las pruebas encontradas, la utilización de la regla *per se* y las sanciones impuestas. Asimismo, se evaluarán las limitaciones normativas y las intervenciones de otros órganos de la administración pública.

i) El caso del mercado del frijol (CPC-19-99)

Descripción del caso

La investigación del mercado del frijol ejemplifica claramente el tipo de casos que la CPC conoció durante sus primeros años. Este caso se inició por una publicación sobre el mercado del frijol en el periódico *Al Día*, del 12 de marzo de 1998. El 16 de junio de 1998 la CPC aprobó la apertura del procedimiento administrativo contra los integrantes de la Cámara Nacional de Procesadores de Frijol y Afines, por causa de tres posibles prácticas absolutas: la fijación horizontal de precios para la bolsa de 900 gramos de frijol negro, el intercambio de información para manipular o concertar el precio de compra para el frijol a granel y, finalmente, la división de territorio para la compra de frijol a granel.

Investigación y análisis de las prácticas

Cártel de precios

Para la investigación de la fijación de precios, la Comisión solicitó las actas de las sesiones de la Cámara Nacional de Procesadores de Frijol y Afines, donde se acordó el nuevo precio de la bolsa de frijol de 900 gramos y quiénes participarían en dicho acuerdo. Además, con el propósito de determinar si el cártel había llegado a ser efectivo en el mercado, solicitó las facturas a las distintas empresas investigadas. Logró demostrar que los precios de los agentes denunciados para la bolsa de 900 gramos de frijol negro tendieron a ser homogeneizados.

Los alegatos de las partes se orientaron a ciertos aspectos particulares de la participación o no del agente en el acuerdo. Específicamente argumentaron que éste nunca se llevó a la práctica y que no fue vinculante ni para quienes participaron de las reuniones ni para aquellos que no asistieron. Sin embargo, por tratarse de una práctica *per se*, ninguna de las argumentaciones fue tomada en cuenta para determinar la ilegalidad de la conducta. Aún más, la prueba no sólo evidenció la existencia del acuerdo de precios, sino que además demostró que éste había sido aplicado en el mercado. Los argumentos de las partes sólo se utilizaron para agravar o atenuar la sanción.

La agencia aplicó a las empresas investigadas multas de 22 a 37 salarios mínimos y no pudo sancionar a la Cámara Nacional de Procesadores de Frijol y Afines, ya que la descripción de la conducta prohibida que establece la norma sólo permite sancionar a los agentes competidores.¹

Intercambio de información

La segunda práctica investigada fue un intercambio de información sobre precios para la compra de frijol a granel. La principal prueba de esta práctica se puede catalogar también como directa. Específicamente, la Comisión consiguió copias de las actas de las sesiones de la Cámara de Procesadores de Frijol y Afines que contenían intervenciones u opiniones de los distintos agentes económicos en torno a la problemática que se estaba presentando con el precio de compra al productor, así como sobre la necesidad de buscar mecanismos para enfrentar el aumento significativo en los precios.

En el expediente no hay evidencia de que en efecto se llegara a un acuerdo o que se negociara alguna propuesta para pagar un precio determinado. Sin embargo, sí quedó de manifiesto que entre los fines que tenía el intercambio de información estaba latente el aspecto de lesionar el proceso de competencia y la libre concurrencia. Las partes investigadas intentaron justificar la conducta, pero por ser una práctica *per se* sus alegatos sólo sirvieron para agravar o atenuar la conducta, no para eximir de responsabilidad a las empresas.

Así, la Comisión sancionó a las empresas competidoras en el mercado de compra de frijol a granel por un intercambio de información para manipular los precios en el mercado.² Finalmente, la agencia declaró la nulidad de pleno derecho del acto ilegal y ordenó en general, tanto a las personas físicas como jurídicas denunciadas, abstenerse de ejecutar actos similares o algún otro de los contemplados en el artículo 11 de la legislación.

División territorial

Por último, se investigó una supuesta división de territorios. Sin embargo, de acuerdo con la resolución, aunque hubo indicios que justificaron la apertura del procedimiento, durante la investigación se determinó que nunca se intentó realizar una división territorial en los términos del inciso c del artículo 11, por lo que las empresas investigadas fueron exoneradas.

¹ Una de las empresas fue exonerada por no ser competidora en el mercado relevante y otras dos porque no se logró demostrar si conocieron el acuerdo tomado en las sesiones de la Cámara de Procesadores de Frijol y Afines.

² En este acuerdo también fue exonerada una de las empresas por no ser competidora en el mercado relevante y otras dos porque no se logró demostrar si conocieron del acuerdo tomado en la Cámara de Procesadores de Frijol y Afines.

Comentarios de la investigación

Como se indicó, esta investigación ejemplifica el tipo de casos que la CPC conoció durante los primeros años.³ Es decir, las investigaciones no presentaron mayor dificultad en términos de la obtención de la prueba, lo que por lo general es el elemento más complejo en materia de cárteles. Es más, la prueba encontrada en algunos casos no sólo era de carácter directo, sino que además era pública. Obviamente, este hecho simplificó la investigación y análisis de estos casos. Además, puede señalarse que las multas impuestas fueron bastante bajas. Es decir, fueron sanciones simbólicas y con muy poco o ningún carácter disuasivo o ejemplificante.

No obstante, conforme los agentes amplíen sus conocimientos sobre la legislación de competencia, es probable que aprendan a actuar en forma menos evidente para llevar a cabo acuerdos prohibidos. Así, no sólo las investigaciones serán más complejas, sino que seguramente habrá acuerdos que no se detectarán. Justo el caso de las líneas aéreas empieza a mostrar esta nueva realidad.

ii) El caso de las líneas aéreas (CPC-37-03)

Descripción del caso

Uno de los casos que marca una diferencia en la jurisprudencia de la CPC es la investigación de un supuesto acuerdo de las líneas aéreas para fijar las comisiones a las agencias de viajes. Esto se debe a que es uno de los pocos procedimientos en los que la prueba analizada era de carácter indirecto, lo cual obligó a la agencia a profundizar en el análisis de las circunstancias del caso y de la prueba existente.

La investigación se inició por una publicación en un diario de circulación nacional el 6 de enero de 2000. El artículo periodístico, titulado "Lío entre líneas aéreas y agencias", dio a conocer la decisión de varias líneas aéreas de rebajar las comisiones que pagan a las agencias de viaje por la venta de boletos aéreos. De acuerdo con la información publicada, las rebajas operarían a partir del 1 de enero del 2000 y la comisión por boleto vendido quedaría reducida de 12% a 6%.

Investigación y análisis de la práctica

A partir de dicha publicación la CPC ordenó la apertura de un procedimiento administrativo contra las líneas aéreas que supuestamente participaron en el cártel de precios. En particular, abrió el caso contra las siguientes líneas aéreas: American Airlines Inc., Continental Airlines Inc.,

³ Véase CPC-9-95 y CPC-32-00.

United Airlines Inc., Líneas Aéreas Costarricenses S. A., Taca International Airlines S. A., Grupo Taca S. A., Compañía Panameña de Aviación S. A., Aviateca S. A., Delta Airlines Inc. y Compañía Mexicana de Aviación S. A.

En este contexto, la autoridad de competencia tenía que probar en esencia dos cosas: a) que los agentes participantes eran competidores entre sí, y b) que el agente había incurrido en uno de los actos prohibidos por el artículo 11 de la LPCDEC.

Respecto del primer punto, la CPC definió el mercado relevante como el de los servicios prestados por las agencias de viajes a las líneas aéreas, específicamente aquellos servicios relacionados con la comercialización de boletos para el transporte aéreo de personas. En consecuencia, la conducta investigada se refería a la relación comercial línea aérea-agencia de viajes y no a la prestación del servicio de transporte aéreo.

Este punto fue de vital importancia durante el proceso, ya que las partes alegaron que la CPC era incompetente para conocer los actos derivados de las concesiones para prestar el servicio de transporte aéreo, ya que los servicios públicos están excluidos de la aplicación de la LPCDEC. Sin embargo, en este caso los hechos investigados no se referían a este servicio, sino a un mercado conexo como lo es la relación comercial entre las líneas aéreas y las agencias de viajes.

En cuanto a la prueba para determinar la existencia de la práctica, durante la investigación la CPC no encontró ningún documento que probara directamente el acuerdo entre las líneas aéreas para unificar las tarifas en 6%. Los hechos que la autoridad de competencia analizó se relatan a continuación.

En primer lugar, se debe señalar que antes de que se iniciara el procedimiento las aerolíneas investigadas pagaban diferentes comisiones a las agencias de viajes (definidas como porcentajes del valor del boleto).⁴ Fue a partir de las comunicaciones a las agencias de viajes por parte de la mayoría de las aerolíneas, en diciembre de 1999, que se produjo la unificación casi simultánea de tarifas en 6%,⁵ para su aplicación en la misma región geográfica (Centroamérica). Igualmente, la fecha de vigencia de la rebaja era muy similar entre las líneas aéreas.⁶

⁴ Los porcentajes de las comisiones a las agencias de viajes eran de 6% a 12%.

⁵ La mayoría de las líneas aéreas comunicaron su decisión del 27 al 30 de diciembre de 1999. Sólo dos líneas aéreas la dieron a conocer el 5 y el 7 de enero del 2000.

⁶ La mayoría de las líneas aéreas tenía como fecha de rige de la rebaja el 1 de enero del 2000. Dos de ellas la establecieron para el 7 y el 16 de enero, y una de ellas para el 1 de febrero del 2000.

Con base en lo anterior, la Comisión demostró que se registraba un comportamiento similar por parte de los agentes económicos involucrados. Sin embargo, debía explicar que dicho comportamiento no tenía otra explicación más que la existencia de un cártel entre los agentes económicos.

A lo largo del procedimiento las aerolíneas señalaron que este comportamiento similar fue producto de una decisión unilateral de cada una de ellas, de seguir a las aerolíneas del Grupo Taca S. A. En general, las aerolíneas sostuvieron que conocieron de esa decisión por medio de los sistemas de información de reservas.⁷

A raíz de estas declaraciones, la CPC solicitó información a las aerolíneas investigadas y a varias agencias de viajes sobre los sistemas de información de reservas que utilizan. Se logró demostrar que el porcentaje de comisión pagado a las agencias de viajes no se incluía en estos sistemas y que los cambios en estos porcentajes se comunicaban por algún medio formal.

De esta manera, el análisis de todos los elementos probatorios llevó a la autoridad de competencia a concluir que la única explicación razonable de la fijación uniforme de la comisión era que esta información se conocía con anterioridad. Es decir, que hubo un intercambio de información entre las aerolíneas que conforman el Grupo Taca S. A. y las demás aerolíneas, que culminó con un acuerdo entre éstas para uniformar esos porcentajes y con ello evitar competir por la demanda del servicio prestado por las agencias de viajes.⁸

Medidas y sanciones aplicadas

Con base en los antecedentes mencionados, la CPC decidió sancionar a las aerolíneas por la realización de un cártel para bajar las comisiones que pagaban a las agencias de viajes. No obstante, la Comisión decidió exonerar a dos de las aerolíneas: Delta Airlines Inc. y Compañía Mexicana de Aviación S. A., ya que estas aerolíneas comunicaron la rebaja de sus comisiones el 5 y el 7 de enero de 2000, respectivamente. Para esas fechas se había hecho pública la rebaja de las demás aerolíneas.⁹

La Comisión impuso multas de entre 141 y 280 salarios mínimos. Además, ordenó a todas las personas participantes en las prácticas

⁷ Excepto una de las líneas aéreas, que indicó que había conocido de la información por terceros.

⁸ En su análisis, la CPC utilizó el estándar establecido por la agencia española para valorar la prueba de carácter indirecto. En este sentido, véanse sentencias del Tribunal Constitucional Español 174/1985, 175/1985, 169/1986 y 150/1987.

⁹ Es importante señalar también que la Comisión exoneró al Grupo Taca S. A., ya que esta empresa no era un agente económico competidor.

monopolísticas absolutas suspender y abstenerse en el futuro de realizar cualquier acto violatorio de los artículos 11 y 12 de la ley N° 7472.

Recursos de reconsideración

El hecho de que la resolución de las líneas aéreas utilizara fundamentalmente una prueba indiciaria o indirecta para comprobar la concurrencia de las conductas prohibidas generó una gran discusión en el interior de la CPC, así como entre las mismas partes del procedimiento. Todos los alegatos planteados en los procesos fueron rechazados con base en la información que consta en el expediente y en los argumentos señalados en la resolución final.

Sin embargo, durante la presentación de los recursos, surgieron en forma imprevista elementos nuevos que hicieron a la agencia reconsiderar la posición sostenida en la resolución final. En concreto, que la conducta asumida por las aerolíneas del Grupo Taca S. A. era conocida y, por ende, previsible con varios meses de antelación a los hechos objeto del procedimiento, lo que pudo haber permitido a las otras aerolíneas tomar una decisión unilateral de seguir a la empresa líder del mercado en el momento en que ésta tomó la decisión prevista.¹⁰

Luego, la CPC consideró que al existir una posible explicación racional adicional de los hechos y, por tanto, una duda respecto de si las conductas obedecieron a una práctica prohibida, lo procedente era interpretar la duda a favor de las empresas sancionadas y reconsiderar la resolución impugnada. Sin embargo, la agencia de competencia destacó que no era el uso o no de la prueba indiciaria lo que fundamentaba la reconsideración, sino la existencia de nuevos elementos que posibilitaron otra explicación razonable de los hechos investigados.

Con los elementos recabados se excluyó de toda responsabilidad a las empresas Líneas Aéreas Costarricenses S. A., Taca Internacional Airlines S. A., Aviateca S. A., United Airlines Inc., Continental Airlines Inc., American Airlines Inc. y Compañía Panameña de Aviación S. A.¹¹

¹⁰ Fue el mismo representante de la Asociación de Agencias de Viajes quien manifestó en el recurso interpuesto que los temas discutidos en una reunión en Montreal y los acuerdos para bajar las comisiones a las agencias de viajes fueron difundidos entre todas las aerolíneas de IATA, como parte de las obligaciones de información de este organismo respecto de sus agremiados.

¹¹ Dos de los integrantes de la CPC se separaron de la tesis de la mayoría. En términos generales, señalaron que de la prueba que constaba en el expediente la única explicación razonable que podía sostenerse era la existencia de un acuerdo entre las líneas aéreas para fijar las comisiones a las agencias de viajes. Es decir, mantuvieron la tesis de la resolución final.

Comentarios de la investigación

Sin duda alguna, la investigación de las líneas aéreas marcó un nuevo camino en el análisis de la prueba en materia de prácticas absolutas. Aunque al final la resolución se reconsideró, la CPC dejó muy claro que es posible utilizar pruebas indiciarias o indirectas en este tipo de procedimientos, pero con ciertas limitaciones. La prueba indiciaria debe ser suficiente y tener un sentido inequívoco. En otras palabras, debe existir una sola explicación razonable de los elementos probatorios. Claro está que si la Comisión tuviera mayores instrumentos de investigación, es muy probable que dependería menos de este tipo de evidencia.

Este caso también es relevante porque demuestra, de alguna manera, la necesidad de los convenios entre agencias de competencia, ya sean éstos formales o informales, a fin de proscribir prácticas anticompetitivas. Por ejemplo, en Panamá se siguió una investigación similar sobre el caso de las líneas aéreas y las agencias de viaje. Si hubiera existido un convenio entre las dos agencias, quizá el resultado de la investigación hubiera sido distinto.

Ahora bien, la autoridad de competencia también ha tenido otro tipo de retos y limitaciones relacionados con excepciones a la legislación de competencia establecidas en otras regulaciones. En este sentido, uno de los casos más polémicos que conoció la Comisión fue la investigación de las compañías navieras. A continuación se detallarán los aspectos más sobresalientes de esta investigación.

iii) El caso de las navieras (CPC-39-01)

Descripción del caso

La Cámara Nacional de Exportadores de Café presentó una denuncia contra varias compañías navieras por supuestos acuerdos tarifarios entre ellas, lo que motivó a la CPC a realizar una investigación preliminar, a raíz de la cual encontró indicios de una posible práctica anticompetitiva. No obstante, en el transcurso de la investigación preliminar se determinó que Costa Rica se había adherido al Código de Conducta de la Conferencias Marítimas de las Naciones Unidas, que tiene rango de convenio internacional ratificado por la Asamblea Legislativa en 1975, mediante la Ley N° 6074.

Dicho convenio, en sus artículos 2 y 13, establece la posibilidad de que agentes económicos integrantes de la Conferencia puedan distribuirse el mercado, así como fijar tarifas. Ello significa que el ordenamiento jurídico exime a los agentes económicos involucrados en el sector naviero de la aplicación de las normas de competencia, pues al ser el Código de

Conducta de las Conferencias Marítimas un convenio internacional posee una mayor jerarquía que la ley ordinaria, según lo dispone el artículo 7 de la Constitución Política. Además, la norma es especial para el sector marítimo, por lo que incluso tratándose de legislaciones de la misma jerarquía prevalecería sobre la normativa de competencia.¹²

Análisis de la conducta y archivo de la denuncia

Al rechazar la denuncia, la CPC criticó la situación y señaló que la efectividad de la aplicación de las normas de competencia depende de la coherencia misma con el sistema legal vigente. Además, indicó que no era conveniente ni justo aplicar las normas de competencia sólo a algunos sectores, pues este proceder es contrario a los principios de igualdad y libertad de empresa, consagrados en el nivel constitucional (artículos 33 y 46, respectivamente). Este criterio es válido sobre todo cuando no hay justificación alguna para excluir a un sector determinado de la aplicación de las normas de competencia, como ocurre con el sector marítimo. Aclaró también que la normativa internacional podía ir incluso en contra de la Constitución Política, en particular contra el artículo 46 que prohíbe toda práctica o tendencia monopolística.

Por esa razón, la CPC estipuló en su resolución que era necesario hacer reformas al ordenamiento jurídico para que las diversas normas que lo integran fueran coherentes entre sí. Finalmente, la agencia tuvo que archivar el caso, ya que por ser el Código de Conducta de las Conferencias Marítimas una norma superior a la legislación de competencia no pudo abrir el procedimiento.¹³

Comentarios de la investigación

Este caso demuestra las típicas limitaciones que las nuevas agencias de competencia tienen al establecerse en países con poca cultura de

¹² Este criterio ha sido sostenido por la Procuraduría General de la República en el Dictamen N° C-008-2001, en el que la CPC consultó la vigencia de los artículos 4 y 5 de la Ley de Asociaciones Cooperativas, N° 6756 del 7 de mayo de 1982, en relación con las disposiciones de la LPCDEC.

¹³ La Cámara de Exportadores de Café interpuso un recurso de amparo contra la resolución final del caso de las navieras CPC-39-01 y contra la resolución al recurso de reconsideración que confirma esta resolución. Asimismo, interpuso una acción de inconstitucionalidad contra el capítulo I y los artículos 2, 13 y 16 de la Convención sobre el Código de Conducta de las Conferencias Marítimas. La Sala Constitucional consideró que las potestades que otorga dicho convenio a las empresas navieras no son contrarias a los principios de competencia y libre competencia tutelados en el artículo 46 de la Constitución Política y desarrollados por la LPCDEC. Por tal motivo, rechazó la acción de inconstitucionalidad y el recurso de amparo interpuestos por la Cámara de Exportadores de Café.

competencia, o bien con sistemas jurídicos de corte proteccionista. De ahí que la actividad de abogacía de la competencia sea vital para cambiar antiguos paradigmas.

En esta misma línea pueden citarse las intervenciones de otros órganos de la administración pública en materia de competencia. El caso de Tarimas Chorotega es un buen ejemplo de este tipo de obstáculos que ha enfrentado la CPC para aplicar la regulación de competencia.

iv) El caso del mercado de las tarimas (CPC-39-96)

Descripción del caso

En abril de 1993 el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) emitió el decreto N° 22111, mediante el cual redujo la protección arancelaria de las paletas, paletas cajas y otras plataformas de cajas para carga de 15% a 1%. En aquel momento la medida se tomó para enfrentar problemas de abastecimiento, de la calidad de las tarimas nacionales y para proteger a los bosques nacionales.

El 27 de noviembre de 1995 varias empresas productoras de tarimas firmaron una carta dirigida al MEIC. En dicha carta solicitaban al ministro aumentar el arancel de tarimas y, de lograrse lo anterior, las empresas se comprometerían a mantener el precio máximo puesto en planta de tarimas en 9,50 dólares por unidad.

El 26 de enero de 1996, mediante decreto ejecutivo N° 24783-MEIC, se aumentó a 10% el arancel sobre el valor CIF de paletas, paletas cajas y otras plataformas de cajas para carga. Dicho decreto textualmente indicaba lo siguiente: "La industria nacional de tarimas de madera está en capacidad de abastecer la demanda nacional de tarimas de la actividad bananera y demás ramas productivas y comerciales del país a precios competitivos y se ha comprometido a vender a precios iguales o menores a los precios de importación, con lo que utilizará 100% de su capacidad instalada, ya que actualmente poseen una escala de producción subutilizada".

La empresa Tarimas Chorotega S. A., dedicada a la importación de tarimas de madera, interpuso una denuncia ante la CPC (en abril de 1996) contra ocho empresas fabricantes de tarimas, por la supuesta realización de un cártel para fijar el precio de sus productos. Además, solicitó a la agencia de competencia que emitiera su opinión sobre la actuación de las autoridades administrativas que aprobaron el decreto ejecutivo N° 24783, que según los denunciantes respaldó la concertación. Debido a la acción de esta empresa, en junio de 1996 se derogó el anterior decreto mediante el decreto ejecutivo N° 25275.

Investigación y análisis de la práctica

La Comisión abrió el procedimiento ordinario administrativo en contra de las ocho empresas denunciadas en junio de 1996. Una vez evacuadas las etapas del procedimiento, la CPC valoró las pruebas y los alegatos existentes. En primer lugar, consideró que la carta del 27 de noviembre de 1995, firmada por las empresas denunciadas, constituía una clara evidencia de un acuerdo horizontal entre competidores para fijar el precio máximo de venta de sus productos. Las empresas alegaron que dicha carta se suscribió por una solicitud del Ministro de Economía, Industria y Comercio, pero este hecho no pudo ser demostrado en el procedimiento. En todo caso, al ser una práctica *per se*, las circunstancias que rodearon el acuerdo no eran importantes para determinar su ilegalidad.

Durante la investigación, la CPC también evaluó los efectos del acuerdo de precios con el propósito de determinar la sanción que se impondría. Solicitó a los fabricantes los precios efectivamente cobrados y comprobó que la mayoría de los fabricantes no subieron el precio acordado de 9,5 dólares. Sin embargo, señaló que aun con el aumento del arancel y los precios cobrados por los productores, las empresas importadoras estaban en capacidad de competir por los incentivos fiscales que tenía el sector.

Igualmente, la autoridad de competencia se refirió al decreto ejecutivo N° 24783-MEIC. La Comisión no se detuvo a dictaminar sobre la legalidad de dicho documento ni sobre si el MEIC había actuado dentro de sus potestades cuando subió el arancel. No obstante, consideró que la fundamentación de dicho decreto era censurable e indicó al MEIC que no debía promover mediante sus actuaciones la realización de prácticas prohibidas por el ordenamiento jurídico, y en particular recomendó al Ministro de Economía, Industria y Comercio no avalar en el futuro ese tipo de acuerdos, vía decreto ejecutivo.

Medidas y sanciones aplicadas

La Comisión ordenó la supresión del acuerdo a siete de las empresas denunciadas, excluyó de toda responsabilidad a una de las empresas fabricantes por no ser competidora en el mercado, y no aplicó multa alguna, ya que según su criterio los efectos en el mercado no fueron mayores.

Comentarios de la investigación

Éste fue uno de los primeros casos de la agencia y su valor en términos de jurisprudencia está en haber marcado con claridad la independencia técnica y de criterio de la autoridad de competencia frente al MEIC, que nombra a sus comisionados y que le asigna el presupuesto. Ello

es alentador, pues demuestra que tal independencia es posible para las agencias de competencia de pequeñas economías o países en desarrollo.

Sin embargo, la Comisión mostró cierta debilidad al no aplicar multas, siendo la cartelización tan evidente. Además, el estudio sobre el efecto en la competencia estuvo mal enfocado, ya que se concentró en analizar las posibilidades de competir de determinados agentes económicos, y no en el proceso de competencia en sí.

c) Conclusiones y recomendaciones

Una vez analizada la legislación de competencia en materia de cárteles, así como los casos más representativos sobre este tipo de prácticas, lo que procede ahora es contrastar las conclusiones más relevantes de las secciones anteriores, a la luz de las mejores prácticas internacionales. Con ese fin se utilizarán como referencia las recomendaciones del Internacional Competition Network (ICN) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como de agencias de competencia con reconocida experiencia.

i) Restricciones normativas

Un requisito fundamental para promover y defender la competencia es la existencia de un marco jurídico coherente que permita su aplicación de manera transversal. El grado de coherencia que llegue a tener el ordenamiento jurídico afecta directamente el grado de efectividad en la aplicación de la legislación de competencia (Curiel, 2000). Justo una de las dificultades que ha tenido la CPC en la aplicación de la legislación de competencia es que parte del ordenamiento jurídico persigue objetivos contrarios. El ejemplo más claro es el artículo 9 de la LPCDEC, que excluye a los servicios públicos de las normas establecidas en el capítulo de competencia. Como este caso, es posible citar muchas otras regulaciones sectoriales que dejan fuera de la aplicación de las normas de competencia a ciertos mercados.¹⁴

Esta limitación se ha visto reflejada en varias investigaciones de prácticas absolutas conocidas por la Comisión, de tal manera que uno de los retos más importantes de la autoridad de competencia es lograr que la legislación se aplique a todos los agentes que participen de cualquier forma en el mercado. El logro de esa meta exige intensificar su labor de promoción de la competencia en el sector público y estar especialmente atenta a los procesos de apertura de los sectores regulados.

¹⁴ Ejemplo de lo anterior es el caso de la Ley de la Liga de la Caña de Azúcar N° 7818, del 22 de septiembre de 1998, y la Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Infocoop N° 4179, de agosto de 1968.

ii) Intervención de otras instituciones públicas

Las instituciones públicas son fundamentales para las investigaciones de prácticas horizontales, pero también pueden propiciar la realización de este tipo de conductas. Por esta razón, la agencia debe acercarse a los servidores públicos, mediante la realización de seminarios, publicación de boletines o por medio de contactos informales.

En este sentido, ciertos funcionarios son estratégicos para la agencia en materia de investigación de cárteles, en particular aquellos encargados de los departamentos de compras o proveedurías de las instituciones públicas. Estos servidores son los que están en la mejor posición para detectar las licitaciones que reflejen colusión entre competidores. Si se analizan los casos conocidos por la CPC de los últimos años, la gran mayoría de las investigaciones han estado relacionadas con cárteles de precios o restricciones de oferta. Esto no significa que sólo existan cárteles de precios en el mercado costarricense, sino que quizá éstos son más fáciles de detectar que otros cuya investigación es más difícil y costosa.

Precisamente, la OCDE señala como una de las mejores prácticas el establecimiento de contactos con las proveedurías de las instituciones públicas. Los expertos de esta organización plantean que estos funcionarios tienen excelente conocimiento del sector, además de estar en condiciones de observar ciertos patrones de conducta en las licitaciones clave para detectar las ofertas colusorias.¹⁵ Sería por tanto muy útil que la CPC pusiera en marcha un programa que sistematizara las mejores prácticas en esta materia, con el propósito de tener mayores instrumentos e información para rastrear licitaciones colusorias.

iii) El papel del Poder Judicial

El Poder Judicial es el ente público que mayor legitimidad da a la labor de la CPC, ya que sus resoluciones son revisadas por este órgano. De ahí que una de las mejores prácticas recomendadas por las agencias de países más desarrollados sea capacitar a los jueces en la materia. En ausencia de jueces preparados dentro del país, se aconseja traer a jueces de otros países, con mayor experiencia en el tema, para capacitar a sus homólogos.

¹⁵ Como ejemplos de programas de capacitación exitosos la OCDE señala los casos de Estados Unidos y Canadá. Entre las actividades que se realizan se menciona la publicación de una lista de comportamientos que podrían ser sospechosos para los funcionarios públicos de las proveedurías o el establecimiento de procedimientos que dificulten la realización de cárteles. En la República de Corea, además de capacitar a los funcionarios, la agencia monitorea directamente algunos procesos de licitación (OCDE, 2005).

La labor de capacitación debe ser permanente, ya que en países con poca cultura de competencia los jueces tienden a privilegiar otros valores por encima del derecho de la competencia. En Costa Rica se han realizado grandes esfuerzos para capacitar a los jueces del Poder Judicial, que directa o indirectamente han dado muy buenos resultados. La resolución sobre el cártel de los corredores de los bienes raíces es un buen ejemplo a este respecto.¹⁶ Sin embargo, no todas las experiencias han sido positivas. En este sentido, se puede citar el caso del Código de Conducta de la Conferencias Marítimas, que la Sala Constitucional consideró que no estaba en contra del artículo 46 de la Constitución Política.¹⁷

Para superar este problema, la agencia debería intensificar su labor de abogacía de la competencia en el Poder Judicial. Esta entidad es parte del juego regulatorio en materia de competencia. Tanto la legitimidad como la efectividad de las resoluciones de la agencia dependen directamente de los tribunales de justicia.

iv) Las cámaras y asociaciones de empresas

La jurisprudencia de la CPC ha demostrado que las cámaras y asociaciones de empresas han participado de alguna manera en prácticas anticompetitivas, ya sea como promotoras de cárteles o incluso como responsables directas de estas conductas. En este sentido, se puede citar el caso del mercado del frijol, el de los fabricantes de hielo¹⁸ y el de las líneas aéreas. Sin embargo, la agencia no ha podido establecer medidas contra estos agentes económicos, ya que la legislación no permite sancionarlos. Sólo los agentes competidores entre sí tipifican en la descripción de las normas sobre cárteles.

En otras legislaciones¹⁹ este tipo de organizaciones pueden ser sancionadas por su participación en cárteles y demás prácticas anticompetitivas. Por tal motivo sería importante que se modificara la legislación para que también pueda sancionarse a las cámaras y asociaciones empresariales. Es fundamental para la CPC desalentar este tipo de acuerdos en los lugares donde típicamente se reúnen los competidores.

v) La regla *per se* o la regla de la razón

Una de las discusiones más importantes en materia de cárteles es la relativa al estándar de análisis que debe utilizarse para determinar la

¹⁶ Véase Tribunal Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Sentencia N° 275-2005.

¹⁷ Véase nota 15.

¹⁸ Véase CPC-9-95.

¹⁹ Por ejemplo, el Tratado de Roma de la Unión Europea permite sancionar a las asociaciones o cámaras empresariales por conductas anticompetitivas.

legalidad o ilegalidad de estas conductas. Precisamente, el debate gira en torno a si debe utilizarse la regla *per se* o la regla de la razón. En el primer caso, no se requiere que la agencia pruebe los efectos anticompetitivos de la práctica, ya que éstos se presumen. Esta regla otorga mucho más certeza jurídica a los agentes económicos, y es menos onerosa en términos de los recursos necesarios para investigar el comportamiento monopolístico. En el segundo caso deben demostrarse los efectos anticompetitivos de la conducta, lo que eventualmente permite un análisis de las posibles eficiencias de los cárteles. Esta regla tiene la ventaja de ser mucho más flexible que la regla *per se*, ya que la agencia debe examinar las circunstancias particulares de cada caso.

A pesar de que cada regla tiene sus ventajas y sus desventajas, en lo que corresponde a una agencia pequeña, con recursos limitados y con poca cultura de competencia, es mucho más acertado que durante los primeros años se utilice la regla *per se*. Además, es importante señalar que la mayoría de los expertos coinciden en que los cárteles nunca o casi nunca tienen efectos procompetitivos (ICN, 2006). Por ejemplo, un análisis de la jurisprudencia de la CPC arroja que muchos de los procedimientos en esta materia fueron sancionados con la sola comprobación de la existencia de un acuerdo. En el caso de transportes de contenedores terrestres,²⁰ para la Comisión fue imposible evaluar los efectos en el mercado por la diversidad de los servicios prestados por los agentes económicos, pues habría costado una gran cantidad de recursos y es probable que la decisión final fuera muy similar.

vi) Las facultades de investigación

El problema fundamental que tiene toda agencia de competencia en materia de cárteles es encontrar la prueba de su existencia. Por la naturaleza clandestina de este tipo de prácticas el riesgo de que la evidencia sea destruida o alterada es muy alto. De ahí que la mayoría de las agencias de competencia consideren que, además de la facultad de pedir información pública o confidencial, es indispensable poder realizar allanamientos y secuestros de documentos. Aún más, algunas agencias han advertido que este tipo de herramienta es su primera opción cuando realizan una investigación por prácticas horizontales (ICN, 2006).

Ahora bien, si se repara en la experiencia costarricense, puede comprobarse que buena parte de los casos han sido detectados por anuncios en los periódicos o por medio de actas de asociaciones o cámaras empresariales. Esta sola información ha sido suficiente para iniciar las investigaciones. Sin duda alguna esto no ejemplifica la

²⁰ Véase CPC-32-00.

experiencia típica de las agencias de competencia en la investigación de cárteles. Una revisión de la jurisprudencia, y en particular los alegatos de las partes, deja ver que en varios casos simplemente los agentes investigados no sabían de la existencia de una legislación de competencia. Sin embargo, a medida que la cultura de competencia se vaya desarrollando, este tipo de casos tenderá a desaparecer. Además, los argumentos de las partes en los últimos procedimientos que la CPC ha investigado son mucho más sofisticados y la agencia tiene dificultades crecientes para detectar todos los casos que podría atraer porque no tiene todas las herramientas necesarias.

Esta situación amerita una reforma de la legislación para ampliar las facultades de investigación de la Comisión. No obstante, hay que insistir en el hecho de que el tipo de instrumentos que se necesitan requieren una gran cantidad de recursos económicos y humanos, lo que podría ser una limitación para una agencia pequeña. Por tal motivo, la agencia tendría que ser muy prudente en su utilización y limitarlos a los casos de especial gravedad o dificultad.

vii) El 10% de las ventas o los activos

Uno de los instrumentos más efectivos para disuadir a las empresas de cometer prácticas horizontales son las multas, así que éstas deben ser lo suficientemente altas como para desalentar a los agentes económicos de recurrir a este tipo de prácticas (es decir, si la ganancia del agente económico que integra un cártel es mayor, éste preferirá correr el riesgo de que le impongan una multa). En este aspecto la experiencia de la CPC registra un aumento significativo en los montos de las multas aplicadas.²¹ Sin embargo, de acuerdo con los archivos de la UTA, hasta mediados del 2006 la agencia no había aplicado ninguna multa de 10% de las ventas anuales o de los activos del infractor en materia de cárteles.

Ahora bien, una interpretación posible de ese artículo es que la Comisión únicamente puede aplicar una multa de 10% de las ventas anuales o a los activos del infractor, lo que significa que difícilmente impondrá dicha sanción en la práctica, ya que en la mayoría de los casos podría significar la ruina para la empresa. Ello no sólo excedería el propósito de la legislación de competencia, sino que podría incluso ser inconstitucional.

²¹ La investigación sobre el cártel de la fruta de palma ha sido uno de casos en que mayores multas se han impuesto. En este caso se sancionaron tres prácticas monopolísticas absolutas realizadas por empresas competidoras de este mercado. Las multas fluctuaron entre 28 y 569 salarios mínimos, lo cual estaba directamente relacionado con el tamaño de las empresas investigadas y su capacidad de pago. Además, se sancionaron a las personas físicas involucradas en los acuerdos con multas de uno a 21 salarios mínimos (CPC-32-02).

Sería conveniente, por tanto, aclarar este inciso del artículo 28, o bien modificar la legislación para poder aplicar multas desde 1% hasta 10% de las ventas, o a los activos del infractor. De lo contrario, en la práctica sólo podrá aplicar el parámetro de los 680 salarios mínimos, que en los casos de las pequeñas empresas representa una multa elevada, pero para las empresas de mayor tamaño este parámetro quizá no llegue a desincentivar este tipo de prácticas.

viii) Las sanciones penales

Otra discusión relevante en materia de cárteles atañe a la posibilidad de las sanciones penales, que pueden ser sumamente disuasivas para el posible infractor. Si también se establece un programa de clemencia, la estrategia sería muy efectiva para detectar y castigar este tipo de práctica anticompetitiva.

Sin embargo, las sanciones penales sólo se han establecido con éxito en países con amplia trayectoria en el tema, como es el caso de Estados Unidos. Es necesario contar con una cultura de competencia relativamente madura para aplicarlas. Por ende, la sociedad debe tener una clara conciencia de que este tipo de conductas son tan dañinas que merecen ser consideradas un delito. De lo contrario, aunque este tipo de medidas formen parte de una determinada legislación, es probable que nunca se apliquen. Además, estas medidas requieren de un *expertise* bastante desarrollado sobre el tema en el Poder Judicial para reducir al máximo la posibilidad de cometer un error.

Así, si bien este tipo de instrumento puede llegar a ser bastante útil, un país como Costa Rica, y tal vez varios más de la región, todavía necesitan hacer acopio de una mayor experiencia en este ámbito para poder aplicarlo.

ix) El programa de clemencia

Los programas de clemencia desarrollados por distintas agencias de competencia han sido una de las armas más eficaces para perseguir acuerdos entre competidores, ya que permiten descubrir prácticas que de otra manera sería imposible detectar (OCDE, 2001). Éstos consisten en la eliminación o reducción de una determinada sanción, en virtud de la cooperación voluntaria por parte de alguno de sus infractores.²²

²² Uno de los ejemplos más claros es el de la legislación de Estados Unidos, que otorga inmunidad total en materia criminal. Desde que este país modificó su programa de clemencia con el propósito de extender el alcance de la inmunidad, el número de solicitudes de inmunidad ha superado las 20 por año y el número de condenas y multas ha aumentado significativamente. De igual manera, desde que la Comisión Europea

Para que un programa de este tipo sea exitoso es indispensable que la persona investigada cuente con total claridad y certeza a este respecto. En otras palabras, la persona o empresa que coopera debe tener completa seguridad de los mecanismos o formas por medio de los cuales se le otorgarán las posibles ventajas. Además, éstas deben ser adecuadas y atractivas para el primero que colabore. Por esta razón los programas que ofrecen inmunidad completa suelen ser los más exitosos. Evidentemente, este último punto está ligado de manera directa con las sanciones que imponga la autoridad, ya que si éstas son muy débiles o se aplican con poca frecuencia nadie tendrá el interés de cooperar con la autoridad (OCDE, 2001).

En el caso de Costa Rica, este programa podría mejorar los procesos de investigación de cárteles, ya que facilitaría la detección de la prueba no tan evidente, además de que ahorraría los recursos económicos y humanos que la agencia utiliza en las investigaciones. Sin embargo, la Comisión tiene que aumentar las multas que aplica en la actualidad para generar un incentivo real de colaboración para las personas o empresas. Este elemento es un requisito fundamental para que el programa funcione.

x) La cooperación internacional

Muchos de los expertos en materia de competencia consideran imprescindible la existencia de convenios de cooperación entre las agencias de competencia para investigar prácticas con efectos transfronterizos. Este tipo de convenios han sido implementados en su gran mayoría por agencias de países desarrollados. Sin embargo, los países en vías de desarrollo o las pequeñas economías deberían seguir este mismo camino. Por ejemplo, si se analiza la jurisprudencia de la CPC, se verá que ha habido varios casos originados en Costa Rica, con efectos en otros mercados, y viceversa, casos que se originan en otros países, con efectos en Costa Rica. En este sentido, el de las líneas aéreas y las agencias de viajes se inició en Canadá y las decisiones que tomaron las líneas aéreas tuvieron efectos en Costa Rica, el resto de los países de América Central y Panamá. De hecho, en Panamá se abrió una investigación bastante similar a la de la agencia costarricense sobre estos acontecimientos.²³

Esto significa que es necesario para la Comisión establecer convenios con sus socios comerciales más importantes. Específicamente en materia de cárteles sería conveniente contar con convenios con las

implementó su programa para reducir las penas a cambio de recibir cooperación en los casos, ha recibido más de 20 casos. Es más, la Comisión Europea presentó un proyecto con el objetivo de maximizar la capacidad para detectar estas conductas (ICN, 2006).

²³ Véase el diario La Prensa, Panamá, 6 de junio de 2001 [en línea] (<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2001/06/08/hoy/negocios/152364.html>).

agencias de los países más cercanos, en especial si se considera que en países tan pequeños hay fuertes incentivos para fijar los precios en la región, así como para dividir los mercados. La forma en que se desarrollen los esquemas de cooperación dependerá de cada caso y de los recursos disponibles para ello.

2. Prácticas monopolísticas relativas

En esta sección se revisará el marco legal de las prácticas monopolísticas relativas y los casos más representativos en esta materia, con el propósito de evaluar las posibles ventajas y desventajas del modelo actual y contrastar el análisis con las mejores prácticas en esta materia.

a) Disposiciones normativas

La legislación de competencia define las prácticas monopolísticas relativas como actos, contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos, cuyo objeto o efecto sea o pueda ser el desplazamiento indebido de otros agentes en el mercado, el impedimento sustancial de su acceso o el establecimiento de ventajas exclusivas a favor de una o varias personas.

En particular, el artículo 12 de la legislación prohíbe las siguientes conductas: el establecimiento o imposición de la distribución exclusiva de bienes o servicios; la imposición de precios de reventa; la venta o transacción condicionada a comprar o vender otros bienes o servicios; la venta o la transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir o vender otro bien o servicio; la concertación entre varios agentes económicos o la invitación a ellos para ejercer presión contra algún cliente o proveedor, y la producción o comercialización de bienes y servicios a precios inferiores a su valor normal.

El artículo antes citado, en el inciso g, señala asimismo como una práctica monopolística relativa todo acto deliberado que induzca a la salida de competidores o evite su entrada. Esta última prohibición, si bien permite cierta flexibilidad para adaptarse a circunstancias no expresamente contempladas en los otros supuestos, también ha sido criticada por la incertidumbre jurídica que genera a los agentes económicos. Dado que esta materia se rige por los principios del derecho administrativo sancionador, la tipificación de una conducta debe ser lo más detallada posible.²⁴

²⁴ Es importante señalar que la legislación no tipifica algunas de las conductas verticales y de abuso de posición de dominio que normalmente son prohibidas en otros países. En

Como requisito para determinar la ilegalidad de este tipo de conductas se debe comprobar que el agente económico que cometió la infracción tiene poder sustancial²⁵ en el mercado relevante.²⁶ Es decir, según la legislación costarricense, se deben probar tres elementos para determinar la ilegalidad de una práctica monopolística relativa: a) que el agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante; b) que se ha cometido alguna de las conductas tipificadas, y c) que dicha conducta tiene efectos anticompetitivos.

Ahora bien, cabe aclarar que la legislación no indica de forma clara la posibilidad de analizar los efectos procompetitivos o las eficiencias que normalmente tienen este tipo de conductas. Por ende, la legislación no estipula la típica regla de la razón en la que se examinan los efectos anticompetitivos *versus* los procompetitivos de la práctica. Aún más, podría incluso interpretarse que la legislación marca una especie de regla *per se*, pero con el requisito de que el agente económico tenga poder sustancial en el mercado relevante. A pesar de esta limitación de la LPCDEC, la Comisión ha valorado consideraciones de eficiencia en este tipo casos, es decir, ha interpretado de manera más flexible la norma que establece la legislación.

Finalmente, es importante señalar que las facultades de investigación y sanción son casi las mismas que para los casos de prácticas absolutas. La única diferencia es que las multas están dentro de un parámetro de 410 salarios mínimos.²⁷

b) Resoluciones relevantes

Una vez descrito el marco legal en la sección anterior, se analizará la experiencia de la CPC en el contexto del estudio e investigación de las prácticas monopolísticas relativas. Ahora bien, debe indicarse que la experiencia en casos de prácticas relativas es bastante menor que los de

particular, no se incluyen en la LPCDEC los subsidios cruzados, la discriminación entre agentes económicos y la negativa de trato.

²⁵ El artículo 15 de la legislación establece una serie de criterios para determinar la existencia de poder sustancial por parte del agente económico investigado. En especial, debe comprobarse la participación de mercado del agente investigado y su posibilidad de fijar precios de manera unilateral, la persistencia de barreras de entrada, la existencia y el poder de sus competidores y su comportamiento reciente.

²⁶ El artículo 14 de la LPCDEC establece una serie de criterios con base en los cuales se define el mercado relevante: la posibilidad de sustitución del bien o servicio, los costos de distribución, sus insumos relevantes, sus complementos y sustitutos, los costos y las posibilidades de los consumidores de acudir a otros mercados y, finalmente, las restricciones normativas nacionales e internacionales. Del análisis de estos elementos la Comisión debe definir un mercado de producto y un mercado geográfico.

²⁷ Al igual que en materia de cárteles, en casos de especial gravedad puede imponer multas hasta de 10% de las ventas anuales o 10% de los activos del infractor.

prácticas absolutas. Básicamente, hay dos casos firmes representativos en esta materia: el de los componentes eléctricos y el de las bebidas carbonatadas y jugos de fruta.

La primera de las investigaciones se llevó a cabo durante los primeros años de la CPC y la segunda se realizó varios años después. Evidentemente, si se comparan estos procedimientos, se encontrarán grandes diferencias en la prueba obtenida, la complejidad del análisis y en las multas impuestas. A continuación se detallan los elementos más relevantes de ambos.

i) El caso sobre el mercado de los componentes eléctricos (CPC-9-95)

Descripción del caso

El gerente general de la empresa Sigma Dam Accesorios Eléctricos de Centroamérica S. A. (en adelante Sigma Dam) presentó en 1995 una denuncia contra la empresa Bticino Costa Rica, S. A. (en adelante Bticino) por la supuesta infracción a la LPCDEC. El origen de la denuncia fue el texto de unos comunicados de la empresa Bticino a sus distribuidores.

La CPC abrió el procedimiento con el propósito de dictaminar sobre cuatro posibles conductas anticompetitivas por parte de la empresa Bticino: a) reducción de precios por debajo de su valor normal con el propósito de inducir de manera deliberada la salida de sus competidores al mercado o de evitar su entrada; b) imposición de precios a los distribuidores, así como el establecimiento de sanciones en caso de incumplimiento; c) distribución exclusiva por parte de Bticino para la introducción de sus productos importados al mercado nacional, y d) una transacción sujeta a la condición de no adquirir bienes normalmente ofrecidos a terceros.

Investigación y análisis de las prácticas

Con objeto de analizar las conductas antes indicadas, la CPC realizó un estudio de mercado en el que solicitó información a los distintos participantes de la cadena de producción y comercialización, además de efectuar dos comparecencias para que las partes presentaran sus alegatos.

Este procedimiento se hizo con la finalidad de demostrar la existencia de los elementos del tipo que establece el artículo 12 de la legislación para comprobar la comisión de las prácticas monopolísticas relativas: a) el poder sustancial en el mercado relevante de la empresa Bticino; b) la tipificación de las prácticas denunciadas, y c) los efectos anticompetitivos.

Sobre el poder sustancial en el mercado relevante

La CPC delimitó el mercado relevante como el mercado de los componentes eléctricos de bajo voltaje que por lo común se utilizan en construcciones domésticas. La justificación de esta definición la fundamentó sobre todo en el hecho de que las posibilidades de sustitución de los bienes eran mínimas, y en que razones de seguridad obligan a los consumidores casi invariablemente a usar este tipo de artefactos en construcciones domésticas. La agencia no delimitó de manera explícita el mercado geográfico. Sin embargo, de los elementos considerados en la resolución puede inferirse que éste se definió como el territorio nacional.²⁸

En cuanto al poder sustancial, la agencia determinó que la participación en el mercado de la empresa denunciada era de alrededor de 80%. La CPC detalló además que, si bien una alta participación de mercado no era sinónimo de poder sustancial, este elemento constituía un fuerte indicio. No consta en la resolución la forma en que se determinó esa participación.

Por su parte, la empresa denunciada aportó un estudio sobre la elasticidad cruzada, que calculaba que ésta era alta (2,37, 1,32, 1,66) en tres líneas de productos importantes en la gama de accesorios eléctricos de bajo voltaje. La Comisión, en cambio, consideró que dicha elasticidad no era tan alta como para inhibir un poder de mercado importante por parte de la empresa Bticino. Por medio de la utilización del índice de Lerner, la CPC demostró que si bien la empresa no tenía poder sustancial de mercado considerable, un valor de 0,75 era significativo y revelador.²⁹

Así, con base sólo en algunos de los elementos que la legislación establece, la CPC concluyó que la empresa Bticino tenía poder sustancial en el mercado relevante.

²⁸ Entre las barreras de entrada analizadas en la resolución se cuentan: distorsiones en el tipo de cambio, costos de transporte, precios internacionales y protección arancelaria de los insumos. Asimismo, la CPC señaló que aun cuando había cientos de distribuidores detallistas (ferreterías), los canales de distribución estaban muy concentrados.

²⁹ Este índice adopta los valores entre 0 y 1: el valor 1 se asocia con un fuerte y agresivo poder de mercado, y el 0 con un mercado ampliamente competitivo.

Prácticas investigadas³⁰

Una vez comprobado el poder sustancial en el mercado relevante por parte de la empresa denunciada, la Comisión se abocó a estudiar las prácticas investigadas y sus efectos en el mercado: a) distribuciones exclusivas; b) imposición de los precios de reventa; c) transacción sujeta a la condición de no adquirir bienes normalmente ofrecidos a terceros, y d) precios de ruina.

Distribuciones exclusivas

La primera práctica que investigó la CPC fue una posible distribución exclusiva por parte de Bticino a sus distribuidores. Con ese propósito, la agencia ordenó un estudio de mercado a la Dirección de Comercio del MEIC, el cual reveló que la empresa condicionaba la venta de sus productos a cambio de la exclusividad, o bien otorgaba premios a cambio de esta condición. Aun así, la Comisión tuvo que desecher el estudio por cuanto los funcionarios que lo realizaron no cumplieron con las formalidades que la legislación exigía.

Además, todos los testigos citados a comparecer para que se pronunciaran sobre el informe negaron que vendieran sólo productos de Bticino, señalando en todo caso que si lo hacían era por su libre decisión y por la mayor demanda de los productos de esa marca. En virtud de ello, y ante la falta de pruebas adicionales sobre una posible distribución exclusiva ilegal, se descartó cualquier sanción por la infracción al inciso a del artículo 12.

Imposición de los precios de reventa

En segundo lugar, la CPC evaluó la posible imposición de precios de reventa a sus distribuidores por parte de la empresa denunciada. La prueba principal que obtuvo la agencia para documentar esta práctica fue un comunicado que el gerente de ventas dirigió a sus distribuidores—respaldado y reconocido por el gerente general de la empresa—, en el que se les pedía que los precios al consumidor se calcularan de acuerdo con una determinada fórmula. Indicaba la nota que si el distribuidor no cumplía, se le impondrían sanciones, las cuales irían desde una amonestación hasta la suspensión del despacho de los productos.

³⁰ La CPC también analizó la posible realización de prácticas que podían inducir a la salida de competidores o evitar su entrada. Sobre el particular la agencia interpretó que para considerar estos actos sancionables debía tratarse de actos expresos, agresivos y evidentes no contemplados dentro de los demás incisos del artículo 12 y que sobrepasaban el lógico y normal interés que tenía toda empresa, tendiente a lograr una mayor participación de mercado o defender la actual, con estrategias que le permitieran hacer frente a sus competidores. La Comisión no encontró evidencia de que el propósito de Bticino era sacar a la empresa Sigma Dam del mercado, sino más bien consideró que sus estrategias pretendían mantener su posición en el mercado, que se había visto amenazada con la entrada de un nuevo competidor.

La agencia no logró recolectar prueba adecuada sobre los efectos de esta conducta en el mercado.³¹ No obstante, la Comisión decidió que la nota era una prueba clara, suficiente y directa de que la empresa investigada tenía el propósito de obligar a sus distribuidores a cobrar un determinado precio al consumidor y de esta manera eliminar la competencia intramarca. Por tal motivo, la agencia consideró que efectivamente se había dado una violación del inciso b del artículo 12 de LPCDEC por parte de la empresa investigada.

Transacción sujeta a la condición de no adquirir bienes normalmente ofrecidos a terceros

La tercera práctica que la CPC investigó fue la venta condicionada de los productos de la empresa Bticino para que los distribuidores no adquirieran productos de la competencia. La agencia logró obtener la evidencia que sustentaba el hecho de que la empresa denunciada condicionó el mantenimiento de la relación comercial con una ferretera a que ésta no adquiriera bienes ofrecidos por Sigma Dam. Para demostrarlo, se apoyó en declaraciones y pruebas documentales en las que el gerente general de la empresa investigada y el dueño de una de las ferreteras más importantes del país señalaron que la distribución de productos Bticino estaba condicionada a que esta empresa no adquiriera productos de Sigma Dam.

Sobre la infracción investigada, la Comisión estableció un estándar importante de legalidad. Específicamente, indicó que no hacía falta que la conducta fuera generalizada para determinar la ilegalidad de este tipo de conductas, sino que bastaba la existencia de un caso para establecer la sanción correspondiente. De esta manera señaló que la conducta impidió a su competidor tener acceso a dicho canal, y a los consumidores mayor variedad de productos. Por esta razón, la Comisión consideró que había una violación del inciso *d* del artículo 12 de la LPCDEC.

³¹ En el expediente existía evidencia en el sentido de que el precio de reventa no era homogéneo en el mercado detallista. Sin embargo, la CPC descartó la prueba, ya que fue recabada varios meses después de que la denuncia había sido presentada. La agencia no logró conseguirla para los meses entre julio y septiembre, cuando se enviaron los comunicados a los distribuidores.

Comercialización de bienes a precios inferiores al valor normal (precios predatorios)³²

La agencia encontró prueba de que se produjo una reducción de precios por parte de Bticino en las líneas de productos en que justo estaba siendo amenazada su posición de mercado por el ingreso de Sigma Dam. En concreto, hubo una modificación global de la política de precios, por medio de la cual el precio de algunos productos subió, fundamentalmente las líneas de productos importados, y el de otros bajó.

Sin embargo, según la evidencia encontrada por la agencia, la reducción no llevó los precios a un nivel inferior a los costos. El margen de utilidad, aunque significativamente menor, siempre fue superior al costo del productor, incluidos en éste los costos indirectos de administración y de comercialización. Además, en ningún caso llegó a estar por debajo del precio de su competidor Sigma Dam. Por tanto, la CPC consideró que la reducción de precios no violaba la legislación de competencia, ya que aunque ésta podía bajar las utilidades, era legítima si se mantenían por encima de los costos.

Medidas y sanciones aplicadas

Para imponer las sanciones la CPC utilizó varios de los elementos establecidos en la legislación. Como agravante tomó en cuenta la forma expresa y descuidada en que se giraron las circulares disciplinadoras del mercado. En este sentido, indicó que las señales de intencionalidad eran especialmente fuertes, ya que la prueba principal de la resolución eran documentos reconocidos por el jerarca de la empresa, donde de manera explícita se hacía referencia a las prácticas que se debían sancionar. Se contempló la participación del infractor en el mercado como otro importante agravante, y como atenuante la CPC dictaminó que ésta era la primera investigación sobre prácticas monopolísticas relativas que se realizaba en el país.

Además, la agencia hizo una distinción entre las dos prácticas analizadas. Por un lado, consideró como un agravante para establecer la sanción el hecho de que la práctica de imposición de precios de reventa se había realizado en forma generalizada en el mercado. Por otro lado, concibió como un atenuante el hecho de que sólo se encontró prueba de la

³² Para analizar esta práctica, la CPC estableció que los precios predatorios podían definirse de dos maneras: midiendo el costo marginal (método más estricto), o el costo unitario (método menos estricto). Según el primer criterio, lo que interesa es que ningún agente venda a un precio inferior a aquel en que obtiene utilidades razonables. Sin embargo, la Comisión consideró que la dificultad del cálculo de costo marginal ha llevado al uso del segundo concepto y a la utilización de algunas reglas más bien presuntivas de ese nivel de utilidades que resulta aceptable en una determinada economía.

realización de la práctica de imposición de condiciones respecto de un distribuidor de estos productos.

Por tanto, la CPC ordenó a la empresa Bticino, de conformidad con el inciso a del artículo 25 de la Ley N° 7472, la supresión de las medidas tendientes a establecer precios de reventa y condicionar la venta de sus productos. Asimismo, procedió a aplicar una multa equivalente a 60 veces el monto de un salario mínimo mensual por la imposición de precios de reventa, y de 40 por la imposición de condiciones para adquirir productos normalmente ofrecidos a terceros, dentro del parámetro de 410 salarios mínimos.

Comentarios sobre la investigación

El caso de los componentes eléctricos fue un paso importante para la CPC. La agencia logró sacar adelante con éxito la primera investigación sobre prácticas monopolísticas relativas. Fijó un importante precedente en términos de prueba, utilizado después en el caso de las bebidas gaseosas y los jugos de frutas. Esto es, que basta que se encuentre un caso o prueba de la realización de alguna conducta, para configurar el tipo legal que establece el artículo 12 de la LPCDEC. Sin embargo, la agencia no hizo un análisis profundo sobre los efectos anticompetitivos de las prácticas investigadas ni de los elementos esenciales para determinar el poder sustancial en el mercado relevante.

Por la complejidad de este tipo de casos, pasaron varios años hasta que la Comisión lograra establecer otra investigación sobre prácticas monopolísticas relativas que tuviera un impacto importante sobre el comportamiento de los agentes económicos en el mercado. No fue sino hasta la investigación sobre el mercado de las bebidas carbonatadas y los jugos de frutas que la CPC volvió a marcar normas de conducta para aquellos agentes con poder de mercado.

ii) El caso sobre el mercado de las bebidas carbonatadas y los jugos de frutas (CPC-19-04)

Descripción del caso

En mayo de 2001 las empresas PepsiCo Inc., Pepsi-Cola Interamericana de Guatemala S. A. y Pepsi-Cola Manufacturing Company of Uruguay S. R. L. interpusieron una denuncia contra The Coca-Cola Company y Embotelladora Panamco Tica S. A. por considerar que estas empresas habían realizado prácticas monopolísticas relativas. En junio de 2001, la

empresa Embotelladora Centroamericana S. A. presentó una denuncia en contra de Embotelladora Panamco Tica S. A. por las mismas razones.³³

La CPC decidió tratar en forma conjunta las denuncias mencionadas, y abrió un procedimiento administrativo ordinario contra las empresas Coca Cola Interamerican Corporation y Embotelladora Panamco Tica S. A., por considerar que había suficientes indicios para ello. Las prácticas investigadas fueron las siguientes: imposición de precios de reventa, imposición de volúmenes mínimos de compra, exclusividad en el uso del equipo frío, exclusividad de las máquinas expendedoras, exclusividad de producto en las tiendas, ventas atadas y discriminación de precios.³⁴

Investigación y análisis de la práctica

La CPC realizó una extensa investigación sobre el mercado. Para tales efectos, solicitó información a los competidores sobre las características del mercado, los productos que comercializaban, las ventas, los sistemas de distribución y su relación con los clientes y consumidores, entre otros elementos. Igualmente, pidió información a los clientes de los distintos canales de distribución sobre su relación con las empresas productoras de bebidas, en temas tales como políticas de precios, de mercadeo y de ventas, entre otros. Asimismo, realizó una comparecencia para que las partes presentaran sus alegatos.

Una vez finalizada la investigación, la CPC emitió su resolución final. En este sentido, de acuerdo con la LPCDEC, para comprobar la existencia de las conductas ilegales debían analizarse tres elementos: a) el poder sustancial en el mercado relevante por parte del agente investigado; b) la realización de las prácticas tipificadas en el artículo 12 por parte de la empresa denunciada, y c) los efectos anticompetitivos de las conductas.³⁵ A continuación se expone una síntesis de los elementos estudiados.

³³ Posteriormente otras empresas productoras de bebidas se sumaron a este procedimiento. Así, Refrescos La Mundial S. A., La Cruz Blanca S. A. y la Fábrica de Refrescos y Sirope Distribuidora La Flor S. A., solicitaron que se les tuviera como coadyuvantes en la denuncia interpuesta. Dichas solicitudes fueron admitidas por la CPC en octubre de 2001.

³⁴ La CPC exoneró de toda responsabilidad a la Embotelladora Panamco Tica S. A. por prácticas anticompetitivas de ventas atadas y discriminación de precios establecidas en los incisos c) y g) del artículo 12 de la LPCDEC, debido a que no se encontraron indicios de su realización. La agencia simplemente reiteró la prohibición de condicionar la venta de un producto a otros productos de diferentes mercados, y ratificó que la discriminación de precios está prohibida.

³⁵ La LPCDEC señala que se debe demostrar que las prácticas tienen o pueden tener el objeto o efecto de desplazar de manera indebida a otros agentes del mercado, impedir

Mercado relevante

El primer elemento que la Comisión definió fue el mercado de producto, estableciéndolo como el de las bebidas carbonatadas no alcohólicas y los jugos de frutas envasados. Esta definición generó gran polémica, ya que los denunciantes alegaron que el mercado debía incluir únicamente a las bebidas gaseosas. Sin embargo, la CPC decidió que todos los productos contemplados eran sustituibles entre sí, puesto que los estudios técnicos demostraron una alta elasticidad cruzada de la demanda, de modo que el incremento en el precio de un producto determinaba un desplazamiento de la demanda de éste hacia la demanda del otro producto. De manera adicional, la agencia también fundamentó su decisión en varios estudios sobre las características, usos y precios de las bebidas, así como sobre sus procesos de producción.

El segundo elemento revisado fue el mercado geográfico, definido como todo el territorio nacional, ya que: a) las empresas comercializadoras contaban con una red de distribución nacional; b) las empresas no diferenciaban sus políticas de ventas y mercadeo de acuerdo con la zona geográfica; c) no había restricciones que limitaran el abastecimiento dentro del país, y d) las conductas denunciadas se realizaron sin importar el área geográfica en la que los clientes operaban.³⁶

Poder sustancial en el mercado

Para establecer el poder sustancial del agente investigado, la CPC determinó como primer elemento que la empresa investigada tenía una participación de 74% en el mercado relevante definido. También analizó las posibles barreras de entrada, y señaló que por ser las bebidas un bien de impulso o un bien que se adquiere en forma rutinaria, se necesitaba de una distribución intensiva para poder ubicar al producto en el mayor número de puntos de venta posibles. Así que la Comisión consideró este hecho como una barrera de entrada.

Igualmente, tomó en cuenta la fuerza de las marcas establecidas y la inversión publicitaria requerida para ingresar al mercado, como una barrera de entrada. En este sentido, la empresa denunciada contaba con una amplia cartera de marcas de bebidas carbonatadas y no carbonatadas,

sustancialmente el acceso al mismo o establecer ventajas exclusivas a favor de una o varias personas.

³⁶ Es importante hacer notar que las partes presentaron varios estudios sobre distintos aspectos del mercado relevante, lo que de alguna forma facilitó el trabajo de la agencia, ya que por lo general es difícil obtener tanta información de calidad sobre el mercado. Sin embargo, debe destacarse que la agencia dependió en gran parte de los documentos aportados por las partes para tomar la decisión, y no de su propia investigación, ya que ésta hubiera sido demasiado costosa.

y con productos diferenciados en distintas presentaciones y sabores, algunos de los cuales eran productos líderes en sus categorías.

En último término, la CPC dictaminó que no existían mayores barreras legales, por cuanto que los impuestos se aplicaban tanto a las bebidas nacionales como a las extranjeras. Además, el impuesto en aduanas era de 15%, lo cual no se observó como un obstáculo significativo para importar productos.

Una vez que la agencia concluyó que la empresa investigada tenía poder sustancial en el mercado relevante, procedió a analizar las prácticas denunciadas.³⁷

Imposición de precios de reventa

La primera conducta rastreada fue la imposición de los precios de reventa al consumidor a sus distribuidores por parte de la empresa denunciada. En el procedimiento se comprobó que la Embotelladora Panamco Tica S. A. establecía, en convenios de venta con sus distribuidores cláusulas en las que se sugerían los precios de venta al consumidor, e incluso en algunos de ellos se encontraron cláusulas que se referían a la obligación de seguir las listas de precios. Además, se comprobó que dicha empresa repartía en todos los comercios listas de precios de reventa con una redacción ambigua,³⁸ la cual se prestaba para que se dudase del carácter sugerido de éstos.

Una vez analizada la prueba, la CPC encontró permisible la emisión de listas de precios sugeridos de reventa, siempre y cuando fuera evidente que éstas no eran de acatamiento obligatorio. La regla que se estableció en este caso fue que una empresa que tuviera poder sustancial debía ser absolutamente clara y expresa en torno a que el cliente no tenía la obligación de seguir estas listas.

Así, la agencia sancionó a la empresa investigada por considerar que esta práctica tenía como efecto anticompetitivo reducir la competencia intramarca, es decir la conducta disminuía la competencia de productos de la misma marca entre los distintos establecimientos, y limitaba la libertad del detallista de establecer sus precios de venta. Asimismo, se aplicó una multa de 410 salarios mínimos por la violación del artículo 12 inciso b de la LPCDEC. A su vez, ordenó suprimir la

³⁷ Al establecer las responsabilidades por las prácticas investigadas, la CPC consideró responsables a Coca Cola Interamerican Corporation, así como a la Embotelladora Panamco Tica S. A. Sin embargo, impuso las sanciones y las medidas a la embotelladora por ser esta empresa la que ejecutaba directamente las conductas ilegales.

³⁸ Además de las cláusulas contractuales que obligaban a seguir las listas de precios, la Comisión censuró que los rúters de la empresa denunciada pegaran directamente estas listas en los establecimientos comerciales, cámaras o habladores a la vista de los consumidores.

práctica, eliminar las disposiciones de los contratos que obligasen a los clientes a seguir las listas y a cambiar su redacción, de tal manera que se indicara que estos precios eran sugeridos y que el comerciante era quien decidía el precio al que debía vender los productos.

Volúmenes mínimos de compra

En segundo lugar, la CPC analizó la posible imposición de volúmenes de compra a los distribuidores. En relación con esta conducta, se comprobó que la empresa Embotelladora Panamco Tica S. A. tenía contratos escritos con diversos tipos de negocios, sobre todo escuelas y colegios, en los cuales se ofrecía una serie de beneficios a cambio de un volumen mínimo de ventas. Sin embargo, la Comisión decidió absolver de este cargo a la empresa por cuanto que en los establecimientos en que se exigía el volumen mínimo también había una obligación de exclusividad, por lo que no fue posible determinar los efectos anticompetitivos de estos toques por sí mismos.

La autoridad costarricense fue clara al indicar que la exigencia de un volumen mínimo de compra no era siempre una práctica prohibida: únicamente en los casos en que el volumen mínimo se convirtiera en una exclusividad de hecho o encubierta, o bien cuando esos volúmenes se fijaran en cantidades irracionales que sobrepasaran el costo real de la inversión hecha en el establecimiento. Igualmente, señaló que la fijación de un volumen mínimo podía constituir una barrera de entrada si se establecía dentro de un contrato con un plazo de vigencia muy largo, o condicionado a nuevos locales que estableciera el cliente en el futuro.

Exclusividad en uso del equipo frío

Otra de las conductas del procedimiento fue la obligatoriedad del uso exclusivo de los equipos de refrigeración. Durante el proceso se determinó que la empresa investigada otorgaba estos equipos a sus distribuidores para la venta exclusiva de sus productos. La CPC expuso que, aun cuando resultaba comprensible que, por tratarse de una inversión de la empresa, se restringiera el uso del equipo para productos de la competencia, la imposición de esta condición en establecimientos pequeños podría restringir la competencia y reducir las posibilidades de elección de los consumidores.

Entonces, la regla que esgrimió la Comisión fue que las empresas estaban en posibilidad de pedir exclusividad en el uso de sus equipos de enfriamiento en tanto ésta no se convirtiera en una barrera de entrada al mercado. La valoración de si el equipo constituía o no una barrera de entrada dependía de si había o no espacio en el local para instalar equipos adicionales. En caso de no disponer de espacio, la condición de

exclusividad en el uso del equipo frío sí constituía una barrera de entrada para los competidores.³⁹

De acuerdo con el razonamiento anterior, la CPC determinó que la práctica impedía el acceso de nuevos participantes. En consecuencia, se sancionó a la empresa Embotelladora Panamco Tica S. A. ordenándole que se abstuviera de imponer, incluir o pactar en cualquier forma, cláusulas de exclusividad con sus clientes respecto del uso del equipo frío en aquellos locales donde no hubiera espacio para colocar otro equipo de refrigeración para productos considerados como parte del mercado relevante.⁴⁰

Exclusividad de producto en las tiendas

La Comisión también investigó la existencia de convenios de exclusividad por parte de la empresa denunciada. En el procedimiento se descubrió que, en efecto, la Embotelladora Panamco Tica S. A. había establecido, en algunos canales de comercialización, convenios de venta en los cuales se incluía una cláusula de exclusividad o preferencia⁴¹ del negocio en la venta de bebidas de dicha empresa. La Comisión alegó que este tipo de acciones reducían la competencia, llevaban al desplazamiento de competidores e impedían la entrada de nuevos participantes. Por tanto, consideró que Embotelladora Panamco Tica S. A. violaba el artículo 12 inciso a, motivo por el cual fue sancionada con una multa de 410 salarios mínimos. Le ordenó también eliminar este tipo de cláusulas de los contratos vigentes, así como abstenerse de incluirlas en contratos futuros.

Si bien la CPC había aceptado que la exclusividad admitía justificaciones de eficiencia en algunas ocasiones, para este caso consideró que ningún contrato de exclusividad de producto era aceptable dado el poder de la empresa investigada en el mercado. Desde su perspectiva, con ese grado de poder, ningún eventual beneficio que pudiese ofrecer justificaba el bloqueo total al producto de la competencia.

³⁹ Un principio similar estableció la CPC para el caso de las máquinas expendedoras. Básicamente, determinó que si la máquina era propiedad del comerciante, la empresa denunciada no podía condicionar el tipo de productos que debía vender. Además, señaló que si la máquina pertenecía a la empresa embotelladora (y su uso se facilita al cliente en forma gratuita), podía establecer una exclusividad, sólo en aquellos casos en que existiera una imposibilidad material de compartir la máquina, por razones de espacio u otras debidamente demostradas. En cualquiera de los casos, no podía haber una limitación contractual que impidiera la libre decisión del cliente.

⁴⁰ La crítica a este parámetro establecido por la Comisión fue que podía generar incertidumbre entre los comerciantes, ya que en algunos establecimientos sería difícil determinar la disposición o no de espacio para un equipo adicional.

⁴¹ Los convenios de "exclusividad" y de "preferencia" fueron considerados equivalentes, dado que los efectos del contrato eran iguales.

Comentarios de la investigación

La jurisprudencia que empleó la CPC en la resolución sobre el mercado de bebidas gaseosas y jugos de frutas marcó la pauta sobre la forma en que debían comportarse las empresas con poder en el mercado. En este sentido, la resolución estableció por primera vez en el país la noción de que el impacto negativo de la conducta está relacionado con el nivel de poder del agente investigado. A mayor poder de mercado, peores son los efectos de una práctica monopolística relativa y, por ende, más se deben restringir las acciones de la empresa.

La Comisión también determinó como principio que las empresas debían elegir entre todas las alternativas posibles para alcanzar un fin comercial, aquella que fuera menos restrictiva a la competencia. Según la agencia, las conductas son aceptables en tanto se desarrollen dentro de un marco que permita la participación en el mercado de las distintas empresas y cuando las restricciones sean razonables para el beneficio otorgado.

Por último, hay que señalar que la resolución de la agencia también fue criticada. Específicamente, por el tiempo que tomó la CPC para resolver el caso⁴² y porque el monto de las sanciones se consideró muy bajo.

c) Conclusiones y recomendaciones

Al igual que en la sección anterior, una vez examinada la legislación de competencia en materia de prácticas relativas, así como los casos más representativos, lo que procede es presentar las conclusiones más relevantes a la luz de las mejores prácticas internacionales. En particular, se hará referencia al análisis de las conductas prohibidas, los instrumentos de investigación utilizados, los remedios y sanciones impuestos, la participación de las instituciones del Estado en el mercado y los antecedentes judiciales en la materia.

i) El análisis de legalidad de las conductas

La legislación costarricense estructura una especie de regla de la razón, que por su naturaleza debería de ser lo más flexible posible para adaptarla a cada caso. Sin embargo, la tradición legalista de Costa Rica, especialmente importante en materia sancionadora, tiende a privilegiar la seguridad jurídica sobre otros valores. Por ejemplo, las prácticas

⁴² Esto se debió fundamentalmente a que durante el procedimiento las partes interpusieron varios recursos de amparo ante la Sala Constitucional, lo que de alguna manera atrasó la resolución del caso. Además, el expediente era muy voluminoso y contenía gran cantidad de información confidencial, lo que requirió muchos recursos de la UTA para valorarlo adecuadamente.

monopolísticas relativas están tipificadas de antemano, lo que otorga gran peso a la comprobación o no de una determinada conducta.

En este mismo sentido, una de las críticas más recientes respecto del sistema europeo es que el artículo 82 del Tratado de Roma le da mayor énfasis a la tipificación de la práctica que a la valoración de sus efectos. Algunos expertos han observado que la tipificación *ex ante* tiene el riesgo de dejar algunas conductas sin sancionar. Es decir, los agentes económicos podrían realizar una conducta no prevista expresamente, con los mismos efectos anticompetitivos que la práctica tipificada (EAGCP, 2005).

Por consiguiente, en lugar de tomar como punto de partida la comprobación de una determinada conducta, la agencia de competencia debería empezar por detectar los efectos anticompetitivos. De hecho, una misma práctica, dependiendo del entorno y circunstancias en que se realice, puede llegar a tener efectos procompetitivos o anticompetitivos. Si la agencia se concentra en la detección de los efectos de las conductas, es probable que el análisis de los casos sea más consistente, puesto que las prácticas con iguales efectos serían tratadas de la misma manera (EAGCP, 2005).

Al traer estas ideas al contexto de los países centroamericanos hay que ser muy cuidadoso. Esta discusión se genera en países con una cultura de la competencia bastante más desarrollada que la de nuestros países. Por ende, sería prematuro cambiar las reglas de juego en la región centroamericana, donde los agentes económicos están empezando a entender el concepto de abuso de posición de dominio y las agencias de competencia comienzan a atraer sus primeros casos. No obstante, la CPC y las demás autoridades del área no deben perder de vista esta discusión, de manera que en el análisis de una práctica de abuso de posición de dominio lo que dicte la ilegalidad de ésta sea la comprobación de los efectos anticompetitivos.

ii) Los instrumentos de investigación y la cooperación internacional

Al igual que en el caso de las prácticas monopolísticas absolutas, para realizar las investigaciones sobre prácticas relativas es fundamental contar con información adecuada. Sin embargo, en estos casos el problema es de naturaleza distinta y se relaciona con el hecho de que la mayor parte de la información depende de un solo agente económico, por lo general con una importante participación de mercado. La principal consecuencia de esta situación es que para la agencia es muy difícil comparar o contrastar la información que obtiene para determinar su veracidad. Por un lado, porque por lo regular no existe otro agente similar y, por el otro, porque lógicamente el agente investigado no tiene incentivo alguno para presentar la información.

Por otra parte, los demás agentes económicos en general dependen del agente con poder sustancial. Por ejemplo, un distribuidor de un determinado producto, por lo común quiere tener una buena relación con su proveedor, sobre todo si éste es dominante en el mercado. De ahí que, salvo casos de excepción, como podría ser el fin de la relación comercial, un distribuidor no presente una denuncia por prácticas monopolísticas relativas contra su proveedor, ni tampoco colabore en una investigación en su contra. Además, se debe señalar que muchas veces los agentes investigados son compañías multinacionales, cuyas decisiones estratégicas sobre políticas de ventas y mercadeo se toman en las casas matrices localizadas en otros países. Esto significa que puede darse el caso de que la información ni siquiera se encuentre en el país.

Por lo anterior, es fundamental que la CPC incremente sus potestades de investigación para que pueda realizar allanamientos y secuestros de documentos, además de pedir información pública o confidencial. Es importante también que la agencia promueva la cooperación internacional con países vecinos y con países estratégicos, con el propósito de que tenga acceso a la información fuera de Costa Rica.

iii) Remedios y sanciones

En materia de prácticas de abuso de posición de dominio existen varios tipos de remedios o sanciones aplicables a los agentes económicos que cometen este tipo de infracciones. Para definir el remedio o la sanción más adecuada en un determinado caso, la OCDE advierte que la agencia de competencia debe tener muy claro el objetivo que quiere cumplir y las consecuencias que generará el instrumento escogido.

Un objetivo de la agencia puede ser que el mercado donde se cometió la infracción se acerque lo más posible a la competencia perfecta. Sin embargo, si en la industria se generan economías de escala, cumplir este objetivo puede disminuir la eficiencia productiva en el mercado, lo que en el largo plazo reduciría los incentivos para innovar. La agencia también puede promover la eliminación de barreras de entrada: por medio de la eliminación de los aranceles de un sector con el objetivo de contrarrestar la dominancia de una firma, o mediante la competencia internacional, aunque este tipo de remedios supone costos para el gobierno (OCDE, 1996).

Hay asimismo remedios tendientes a eliminar o modificar una conducta abusiva en el mercado, pero este tipo de medidas genera costos a las agencias, ya que deben utilizar recursos para comprobar que las órdenes emitidas a los agentes económicos se cumplen. Otro remedio disponible es el establecimiento de medidas para cambiar la estructura del mercado, aunque para algunos expertos este tipo de instrumentos

debe utilizarse con mucho cuidado, pues una vez ejecutado el remedio es difícil revertirlo (OCDE, 1996).

En todo caso, lo importante es que las agencias cuenten con la mayor cantidad de opciones posibles para desincentivar este tipo de conductas, o bien corregir sus efectos negativos. Es decir, en el caso de prácticas de abuso de posición de dominio, por lo general la aplicación de una simple multa no es suficiente para eliminar o corregir una determinada situación.⁴³

iv) Las instituciones del Estado

En Costa Rica todavía existen varias empresas estatales con una posición de dominio otorgada por ley. Como cualquier agente económico, las empresas del Estado están expuestas a cometer prácticas monopolísticas relativas. Sin embargo, en la mayoría de los casos están exentas parcial o totalmente de la aplicación de la legislación de competencia. Por ejemplo, el Instituto Costarricense de Electricidad está excluido de la regulación antimonopolios.⁴⁴ Otro caso es el de la Fábrica Nacional de Licores, que tiene un monopolio absoluto en la destilación de alcohol, pero en la elaboración de licores puede otorgar concesiones y en la comercialización del producto terminado compete libremente. En la práctica esto significa que en las relaciones con sus competidores es posible aplicar la legislación de competencia.⁴⁵

Si bien es posible argumentar que todos los monopolios otorgados por ley deberían desaparecer y permitir la competencia en el mercado, este tema implica consideraciones políticas y de otra índole que escapan a los alcances de este trabajo. No obstante, incluso en el caso de que estos monopolios se mantuvieran, al menos debería aplicarse a estas empresas la LPCDEC, con el propósito de prevenir conductas que afecten el proceso de competencia y libre concurrencia.

v) El Poder Judicial

Al igual que en el ámbito de las prácticas horizontales, la capacitación al Poder Judicial en materia de prácticas de abuso de posición dominante es fundamental. De hecho, el análisis de este tipo de prácticas por lo general es más complejo, ya que requiere de la utilización

⁴³ En el caso de bebidas gaseosas y jugos, las medidas que obligaban a la empresa a modificar sus prácticas comerciales fueron mucho más significativas que las propias multas impuestas.

⁴⁴ Véase el artículo 9 de la LPCDEC.

⁴⁵ En 2004 y 2005 se abrieron dos investigaciones contra la Fábrica Nacional de Licores. Véanse expedientes de la CPC: D-14-04 y IO-01-05.

de instrumentos económicos para determinar la legalidad o ilegalidad de las conductas.

En la actualidad no se conoce resolución final alguna en esta materia por parte del Poder Judicial, por lo que no es posible valorar técnicamente su labor. Sin embargo, hay varios casos que muy probablemente lleguen a su conocimiento muy pronto. Por tal motivo, es importante insistir en que es necesario poner a su disposición las fuentes de capacitación. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el Poder Judicial no sólo es parte activa del proceso regulatorio de la competencia, sino que además constituye la última instancia disponible en la resolución de los casos que se sometan a su juicio. Por tanto, los tribunales de justicia desempeñan un papel vital en el largo plazo en la definición de los criterios e interpretaciones de la legislación de competencia.

3. Concentraciones

Además de las prácticas monopolísticas absolutas y relativas, las concentraciones de empresas también son objeto usual de regulación por parte de las leyes de competencia, y Costa Rica no es la excepción. En el marco de este estudio se analizará el tema con la misma metodología que en las secciones anteriores, revisando primero la legislación aplicable y la experiencia de la comisión, para luego hacer un análisis de éstas a la luz de las mejores prácticas en la materia.

a) Disposiciones normativas

Las concentraciones están reguladas en Costa Rica por el artículo 16 de la LPCDEC. De acuerdo con esta disposición, una concentración es: "la fusión, la adquisición del control o cualquier otro acto en virtud del cual se concentren las sociedades, las asociaciones, las acciones, el capital social, los fideicomisos o los activos en general, que se realicen entre competidores, proveedores, clientes u 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".

De esta forma, si se examina el texto antes señalado en forma literal, se debe concluir que la legislación costarricense no distinguiría entre las concentraciones nocivas para el proceso de competencia de las que no lo son. Más bien, las operaciones que califican como concentración son aquellas que tienen un objeto o efecto anticompetitivo. En este mismo sentido pareciera estar redactado el artículo 39 del reglamento a dicha ley, el cual señala que se impondrá una sanción en aquellos casos en que se determine la existencia de una concentración.

Por su parte, el artículo 28 de la LPCDEC, que trata el tema de las sanciones, establece que la CPC puede ordenar la desconcentración total o parcial de "cuanto se haya concentrado indebidamente". Asimismo, este artículo fija una multa de 410 salarios mínimos para quienes incurran "en alguna concentración de las prohibidas en esta ley". Esta redacción pareciera implicar que existen concentraciones que no son indebidas y, por tanto, no prohibidas por ley. Esta segunda interpretación es, como se verá, la que ha seguido la agencia en su jurisprudencia.

Para el análisis de dichas prácticas, el artículo 16 ya mencionado remite a los mismos criterios de medición de poder en el mercado que los empleados al evaluar las prácticas monopolísticas relativas. La LPCDEC prohíbe, en definitiva, sólo aquellas concentraciones que tengan un objeto o efecto anticompetitivo. Así, para que una concentración sea sancionable, debe demostrarse que tiende a crear o mantener una posición de poder sustancial en el mercado relevante y que tiene un objeto o un efecto anticompetitivo.

A diferencia de muchas legislaciones en otros países, la LPCDEC no estipula un procedimiento de notificación previa por parte de las empresas para las operaciones de concentración. Las potestades de la CPC se reducen a la aplicación de medidas *a posteriori*. La principal limitación de esta vía es que muchas veces es prácticamente imposible desconcentrar una fusión ya realizada, si no es a un elevado costo, ocasionando ineficiencias en el proceso de competencia aun mayores.

A modo de excepción, la ley de protección al trabajador N° 7983, del 20 de agosto del 2001, establece un procedimiento de autorización previa para las concentraciones que se realicen entre operadoras de pensiones. Esta autorización la otorga la Superintendencia de Pensiones, la cual obligatoriamente deberá solicitar la opinión de la CPC. El propósito de esta disposición, según se desprende del propio texto de la ley, es buscar que "el proceso de fusión no lesione los intereses de los afiliados ni los niveles de competencia".

Finalmente, en cuanto a la investigación, la LPCDEC no hace diferencia entre el procedimiento para investigar concentraciones y el que debe seguirse para las prácticas monopolísticas. Esto también plantea grandes inconvenientes, puesto que el procedimiento administrativo ordinario está diseñado como un proceso eminentemente sancionatorio, cuyos objetivos difieren en muchas ocasiones de aquellos que persigue una investigación de concentraciones.

b) Resoluciones relevantes

Han sido pocos los casos de concentraciones seguidos por la CPC, quizá por las limitaciones que tiene el marco regulatorio. A continuación se comentarán dos casos que demuestran las ventajas y debilidades del sistema. En primer lugar está la fusión entre la empresa Kimberly Clark Costa Rica, S. A. y Scott Paper de Costa Rica, S. A., la primera concentración que conoció la agencia de competencia. En segundo lugar, se expondrá el caso de la concentración de las operadoras de pensiones Banex e Interfin, uno de los pocos en los que hubo una notificación previa.

i) Fusión de Kimberly Clark Costa Rica, S. A. y Scott Paper de Costa Rica, S. A. (CPC-05-96)

Descripción del caso

La investigación se realizó a raíz de una denuncia interpuesta en febrero de 1996 por la empresa Procter & Gamble Interamericas de Costa Rica, S. A. Se acusó a las empresas Kimberly Clark Costa Rica, S. A. y Scott Paper de Costa Rica, S. A. de cometer una concentración prohibida por la LPCDEC y, por tanto, de infringir el artículo 16 de dicho ordenamiento.

La denuncia se fundamentó en los posibles efectos negativos en la estructura de competencia del mercado de productos de papel de uso doméstico en Costa Rica. En consecuencia, la denunciante solicitó a la CPC emprender las acciones necesarias para evitar los efectos adversos mencionados.

Investigación y análisis de la concentración

A raíz de la denuncia se hizo una investigación preliminar, y mediante acuerdo que consta en el acta de la sesión ordinaria N° 20, de mayo de 1996, se ordenó la apertura del procedimiento ordinario para investigar los hechos denunciados.

Durante el procedimiento se recabaron los siguientes elementos probatorios: información comercial solicitada a diversas empresas participantes del mercado; información oficial de aduanas sobre importaciones y exportaciones de productos derivados de papel y sobre la evolución de sus aranceles; información oficial del MEIC sobre el comportamiento de los precios de los productos de papel; información solicitada a las empresas denunciadas sobre precios, volumen de ventas, y otra información empresarial relevante. Se realizaron además dos comparecencias para la evacuación de las pruebas, dentro de las cuales se citaron, entre otros, a algunos competidores de las empresas denunciadas.

En un primer término la agencia analizó el concepto de concentración de acuerdo con la LPCDEC. En este sentido, el criterio de la Comisión fue que debían considerarse los efectos o consecuencias de la conducta, más que su intención. Así, consideró que el solo efecto de la disminución de la competencia, independientemente del ánimo de las empresas que se concentran, hacía la operación susceptible de la suspensión, corrección o supresión de la concentración.⁴⁶

El mercado relevante de producto se definió como comprensivo de cuatro productos derivados del papel *tissue*: papel higiénico, servilletas, toallas de cocina y pañuelos faciales. Todos estos productos eran comercializados por ambas empresas antes de la fusión. Costa Rica quedó delimitada como mercado geográfico, en razón de los costos de transporte, aranceles y las normales estrategias de las empresas participantes en otros países del área, que por lo general se concentran en los mercados locales.

La defensa de las empresas investigadas se apoyó sobre todo en restar importancia a su poder de mercado. Asimismo, argumentaron que la fusión se daba entre empresas de origen foráneo y que, según su comportamiento anterior, no había por qué temer que en el futuro la concentración del mercado redundara en un comportamiento agresivo en materia de precios o condiciones de comercialización. Otro alegato esgrimido por dichas empresas fue que la fusión no significaba unión de activos productivos sino sólo de estructuras administrativas y que la empresa denunciante no tenía inversiones en Costa Rica.

Sobre estos planteamientos la CPC manifestó que, de acuerdo con el artículo 70 de LPCDEC, pese a que no existía concentración de activos ni una fusión en el nivel estatutario y accionario, el hecho de que las dos firmas respondieran a un único grupo de interés económico permitía tenerlas por una sola unidad de actividad empresarial. Al acudir a varios elementos de hecho, se concluyó que las empresas, aun siendo legalmente entes separados, operaban como una sola, pues usaban papelería común, listas de precios únicas, una sola sede administrativa y una sola bodega, entre otros.

Por su parte, las circunstancias particulares en Costa Rica más bien conducían a suponer efectos negativos en ese mercado, ya que la fusión hubiera llevado a una concentración de casi 100%. Para hacer el cálculo de la concentración a la que se llegaría se aplicó el IHH. El resultado de la aplicación de este índice arrojó una cifra muy cercana a uno (valor máximo de concentración). Esto significaba que una vez realizada la fusión desaparecería la competencia en el mercado.

⁴⁶ Véase CPC-05-96, Considerando II.

A lo anterior se suma el análisis de las diferentes barreras de entrada identificadas por la Comisión, como el nivel de inversión requerido, el posicionamiento de las marcas en el mercado, los aranceles para productos importados de países extrarregionales (ambas empresas fusionadas tenían subsidiarias en el nivel centroamericano).

Se decidió, por tanto, que la fusión sí causaría efectos nocivos en el mercado, puesto que la empresa fusionada gozaría de una posición altamente dominante en un mercado con poca amenaza de nuevos competidores, por lo que en un futuro cercano sería difícil restaurar la estructura de competencia en el mercado. Por tal motivo, la agencia consideró necesario tomar las medidas que permitieran generar un nivel de competencia similar al que existía antes de la fusión.⁴⁷

Medidas tomadas

En la resolución del caso, la CPC acordó solicitar a las empresas en proceso de fusión, la presentación de un plan de acción en un plazo de 30 días hábiles, para revertir los efectos negativos de la fusión en el mercado de papel higiénico, servilletas, toallas de cocina y pañuelos faciales. Posteriormente, dentro del plazo de 30 días hábiles siguientes, la Comisión podría coordinar los mecanismos adecuados para llegar a un acuerdo con las empresas denunciadas sobre las medidas que se aplicarían. En caso de no llegarse a un acuerdo o no presentarse el plan en el plazo establecido, la CPC impondría las medidas pertinentes para suprimir los efectos de la concentración.

El plan presentado por las empresas consistió en la venta de algunas marcas a terceros y fue aceptado por la Comisión. No obstante, no hay constancia en el expediente de que las condiciones impuestas se cumplieran.

Comentarios sobre la investigación

Este caso fue sumamente importante para la CPC, ya que mostró con claridad las debilidades del sistema de regulación de las concentraciones, entre las que se pueden citar: la falta de procedimiento para la notificación previa, la inexistencia de condiciones y remedios adecuados para aprobar o rechazar una concentración, así como la carencia de criterios claros para el análisis de fondo de las operaciones. Estas debilidades se han reflejado en el escaso número de concentraciones en las que ha intervenido la autoridad costarricense.

⁴⁷ Véase CPC-05-96, Considerando XXII.

El segundo caso, sobre el mercado de pensiones, aun con las debilidades detectadas, puso al descubierto las ventajas de realizar un análisis *ex ante* de las concentraciones. Además se demostró que es posible entablar relaciones de coordinación con los órganos reguladores en esta materia, como se verá en el siguiente título.

ii) Fusión de operadoras de pensiones Banex e Interfin (CPC-14-01)

Descripción del caso

Esta investigación se inició en abril de 2001, a raíz de una gestión del superintendente de pensiones, quien solicitó la opinión de la CPC sobre la fusión de las operadoras de pensiones Banex e Interfin. La consulta se hizo al amparo del artículo 47 de la ley de protección al trabajador antes citada, que como vimos establece un supuesto de excepción ante el cual se requiere de autorización previa para las fusiones que pretendan realizar las operadoras de pensiones.

Investigación y análisis de la concentración

Por efecto de la consulta, la UTA realizó un informe sobre el cual se basó la CPC para tomar su decisión. A continuación se detallan los elementos más relevantes, analizados por la autoridad costarricense.

Pruebas evacuadas

La prueba que se utilizó en este caso consistió en la documentación proporcionada por las empresas que se fusionarían y en la información sobre el resto de empresas de este mercado que facilitó el superintendente de pensiones.

La CPC concluyó primero que las operadoras de pensiones Banex e Interfin son agentes competidores en el mercado de la administración de los fondos de capitalización laboral y de los fondos del régimen de pensiones complementarias; segundo, que ninguna de estas dos empresas tenía poder sustancial en el mercado relevante y que la fusión no llevaría a que lo adquirieran; tercero, que a pesar de que al momento de la resolución el mercado relevante estaba altamente concentrado —donde una o dos empresas, de un total de 10, eran notoriamente más grandes que el resto—, la fusión entre dos empresas pequeñas o medianas podría más bien traducirse en beneficios para el proceso de competencia, porque tendería a equilibrar las participaciones de los agentes en el mercado.

Medidas tomadas

La CPC determinó que la fusión de las operadoras de pensiones Banex e Interfin no tendría un efecto anticompetitivo en el mercado de la

administración de los fondos de capitalización laboral y de los fondos del régimen de pensiones complementarias, así que resolvió la consulta en forma positiva.

Comentarios de la investigación

Si la concentración hubiera presentado problemas en términos de competencia, el marco regulatorio no hubiera sido suficiente, sobre todo porque no existen condiciones y remedios adecuados. De ahí que la reforma que se necesita a la legislación no sólo debe incluir un procedimiento de notificación previa, sino también la tipificación de medidas a imponer para aquellas concentraciones que presenten algún tipo de limitación al proceso de competencia.

En otro orden de ideas, es importante reiterar el hecho de que éste es uno de los pocos casos en que un órgano sectorial solicita opinión en materia de concentraciones a la CPC. El procedimiento ha demostrado que es posible implementar una buena coordinación, en la que ambos órganos reguladores respeten las competencias de cada uno. Y este esquema puede repetirse en otros mercados financieros, o incluso en materia de servicios públicos.

c) Conclusiones y recomendaciones

Al igual que en las secciones anteriores, una vez analizada la legislación de competencia en materia de concentraciones, así como los casos más representativos, lo que procede ahora es contrastar las conclusiones más relevantes a la luz de las mejores prácticas internacionales. En concreto se hará referencia al procedimiento para el trámite de estos asuntos, a la notificación previa como herramienta de investigación, al método de análisis de los casos y a las condiciones y medidas correctivas disponibles.

i) El procedimiento

El procedimiento previsto por la legislación de competencia no obedece a las particulares necesidades de los casos de concentración. En este sentido, la escasa jurisprudencia existente ha mostrado claramente que el procedimiento que establece la ley general de la administración pública N° 6227, del 2 de mayo de 1978, es inadecuado para aprobar, rechazar o condicionar una determinada operación de concentración.

Por tal motivo, es indispensable diseñar un procedimiento de autorización y no uno sancionador. En específico, este procedimiento debe considerar lo siguiente: a) el papel de las partes (éste debe ser diferente al de un típico procedimiento sancionador); b) el tratamiento de información confidencial (sobre todo aquella relacionada con los

elementos estratégicos de la operación), y c) los plazos de resolución (ante una solicitud de autorización, el procedimiento debería ser lo más expedito posible).

ii) La notificación previa

La normativa costarricense impone serias limitaciones respecto de los instrumentos disponibles para la investigación de las concentraciones. La principal carencia de la LPCDEC es la falta de un mecanismo de notificación previa por parte de las empresas involucradas en la operación, mecanismo catalogado como la principal herramienta con la que cuentan las agencias de competencia en el nivel internacional (ICN, 2006. Por ende, esta falla pone en evidencia lo inadecuado del enfoque de la ley costarricense para tratar este tipo de operaciones, lo que se ha visto reflejado en el hecho de que la agencia no haya podido atraer casos así. A una carencia similar estuvo sometida en su momento la Unión Europea, previo a la emisión de la regulación específica sobre el tema (Goyder, 2000/2001).

Un principio básico que debe seguir un adecuado procedimiento de notificación previa se refiere a la flexibilidad en la definición de umbrales y requisitos de notificación. Aquí debe buscarse que se incluyan en el procedimiento de verificación sólo aquellas operaciones relevantes. En consecuencia, la CPC debe invertir sus normalmente escasos recursos en aquellas concentraciones susceptibles de causar un efecto apreciable en el mercado, a fin de evitar la imposición de costos innecesarios en la transacción a los agentes económicos, y el uso superfluo de recursos por parte de la Comisión. Asimismo, dichos umbrales y requisitos han de cumplir además con los siguientes criterios: a) ser claros y entendibles; b) basarse en criterios objetivamente cuantificables; c) establecerse sobre la base de información disponible con facilidad, y d) dictar un período razonable para la notificación (ICN, 2002/2005).

iii) El método de las “dos etapas”

Un control adecuado de las concentraciones utiliza la mayor parte de los recursos de las agencias de competencia. Por esta razón, es importante establecer un procedimiento que facilite al máximo la revisión de estas operaciones, en especial para agencias pequeñas con recursos muy limitados, como es el caso de la CPC.

En este sentido, la Unión Europea y otras agencias en el mundo han optado por un procedimiento que por lo común se denomina "método de las dos etapas", que permite un análisis relativamente expedito de las concentraciones. Este método parte de la base de que la mayoría de las concentraciones no presentan problemas de competencia. De esta manera

las concentraciones notificadas se someten a un examen preliminar que se lleva a cabo durante un plazo abreviado, incorporando a tiempos de revisión más amplios sólo aquellas operaciones de concentración que sí planteen problemas en materia de competencia.

Ahora bien, bajo este sistema la operación notificada no podrá llevarse a cabo en tanto no haya transcurrido el período de espera o suspensión aplicable. Por tal motivo, los períodos de suspensión deben estar sujetos a plazos definitivos y fácilmente calculables, para permitir que aquellas operaciones que no planteen problemas en materia de competencia sean analizadas de la manera más expedita posible. De igual manera, si la operación pasa a una segunda etapa, los plazos y fechas deben estar bien definidos (ICN, 2006). En síntesis, el procedimiento no sólo debe ser expedito, sino también generar la mayor seguridad y certeza al interesado.

iv) Los criterios de análisis de las concentraciones y las medidas correctivas

En términos generales, los mecanismos de control de las concentraciones pretenden evitar que agentes económicos adquieran o fortalezcan una posición dominante en el mercado mediante la adquisición del control de empresas competidoras (actuales o potenciales). Para ello, se parte de la premisa de que la estructura del mercado afectará la conducta de los agentes económicos que forman parte de éste (Conrath, 1995).

Así, es usual que las investigaciones relacionadas con las concentraciones supongan herramientas distintas a las involucradas en las de las prácticas monopolísticas. Esta diferenciación no se registra en la LPCDEC, la cual asimila la regulación de las concentraciones con la de las prácticas monopolísticas relativas. Esto deriva no sólo en la falta de criterios para analizar este tipo de operaciones, sino en la carencia de medidas o remedios para solucionar los problemas que éstas generan en el mercado.

En este sentido, la ley costarricense no marca con claridad los criterios e instrumentos técnicos específicos que deben seguirse a la hora de aprobar o no una concentración. Por ejemplo, no hace ningún tipo de referencia a la posibilidad de utilizar índices para medir el grado de concentración de una determinada operación.

La legislación tampoco fija el tipo de medidas o remedios que la autoridad de competencia puede imponer para condicionar las concentraciones. Estos remedios pueden incluir la venta o licencia de marcas, la venta de activos, la prohibición de participar en ciertos

mercados durante un tiempo determinado, la división horizontal o vertical de la empresa, entre otros. En todo caso, estos mecanismos no sólo deberían ser lo más amplios posibles para adaptarse a las circunstancias de cada caso en particular, sino que deberían estar debidamente tipificados en la legislación para seguridad jurídica de los agentes económicos.

v) **La coordinación con los sectores regulados**

La coordinación entre la agencia de competencia y los órganos reguladores es fundamental en materia de concentraciones. En este sentido, el caso de las operadoras de pensiones demostró el buen trabajo en equipo entre las dos autoridades; sin embargo, en Costa Rica éste es un caso de excepción. En el resto de los mercados regulados no hay este tipo de coordinación. Por ejemplo, si se produce una concentración en el mercado bancario, bajo la legislación actual, tanto la Superintendencia de Entidades Financieras como la CPC podrían conocer la concentración, pero la autoridad de bancos lo haría *ex ante*, mientras que la agencia ejercería un control *ex post*.

Ante esta situación, es indispensable reformar todas aquellas normas que impliquen este tipo de conflictos de competencia. Asimismo, la CPC debería intensificar su actividad de abogacía de la competencia en los sectores regulados, con el propósito de facilitar la coordinación entre autoridades. De hecho, el ICN recomienda establecer una coordinación en esta materia con el propósito de aplicar eficazmente la legislación de concentraciones y obtener resultados consistentes, o al menos no contradictorios, en las jurisdicciones involucradas, así como para eliminar duplicidades y cargas innecesarias tanto para las partes como para las autoridades (ICN, 2002), con independencia de qué autoridad tome la última decisión. Sobre este tema no hay un criterio uniforme en torno a si debe ser la agencia de competencia o el órgano sectorial el que defina si se aprueba o no cierta concentración. Esto dependerá del tipo de sector regulado. En todo caso, lo importante es que uno de los factores determinantes sean los criterios en materia de competencia.

B. Conclusiones

El objetivo fundamental de este trabajo es evaluar la legislación de competencia costarricense, así como su aplicación por parte de la CPC. Con ese propósito se realizó un análisis detallado de la labor de la agencia en la investigación de las prácticas horizontales y verticales, al igual que en las concentraciones anticompetitivas. De esta manera, se describió la legislación aplicable a la materia, los casos más representativos y las

limitaciones que ha enfrentado la agencia, y se esbozaron algunas recomendaciones de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

Ahora bien, la experiencia en materia de cárteles se puede dividir en dos etapas, que muy probablemente se repitan en otros países que empiezan a aplicar la legislación de competencia. En una primera fase las investigaciones de la CPC fueron relativamente sencillas, ya que en la mayoría de los procedimientos se logró obtener prueba directa de la recurrencia de las conductas, e incluso en algunos casos la evidencia era de carácter público. En buena medida esto se debió a la ignorancia de las personas investigadas sobre la legislación de competencia. Sin duda alguna este hecho facilitó el trabajo de la agencia, ya que por lo general la principal dificultad en este tipo de casos es encontrar la prueba que demuestre la configuración del cártel, ya que éstos se pueden conformar sin dejar ningún rastro.

Sin embargo, conforme los agentes económicos vayan mejorando sus conocimientos sobre la legislación de competencia y la CPC imponga sanciones más significativas, es muy probable que esta realidad se modifique. Los agentes económicos actuarán en forma menos evidente para llevar a cabo los acuerdos prohibidos, lo que significa que las investigaciones serán más complejas y seguramente queden acuerdos sin detectar. En este sentido, el caso de las líneas aéreas de alguna manera demuestra que la agencia ha entrado en una segunda fase en relación con las investigaciones de cárteles. En este procedimiento la prueba obtenida fue de carácter indirecto y la investigación resultó mucho más profunda para determinar si se había cometido la práctica o no.

Esto implica que la legislación de competencia debe reformarse para fortalecer las herramientas de investigación y crear un programa de clemencia que facilite la detección de este tipo de casos. Paralelamente, la CPC debe aplicar una política de sanciones más fuertes, con el propósito de desincentivar la conformación de cárteles por parte de los agentes económicos. De lo contrario, con el tiempo las herramientas actuales no serán suficientes para investigar este tipo de conductas.

En materia de prácticas relativas, la experiencia de la agencia de competencia ha sido bastante menor que en materia de cárteles, en gran parte debido a la dificultad para armar este tipo de investigaciones. Sin embargo, los casos conocidos han demostrado la buena capacidad técnica de la CPC para analizar los elementos económicos y legales que implican este tipo de procedimientos.

Las dificultades tienen que ver más bien con la rigidez del marco legal en el análisis de este tipo de prácticas. En primer lugar, la LPCDEC tipifica de antemano todas las posibles prácticas; en segundo lugar, la

regla de la razón no establece con claridad la posibilidad de valorar los efectos anticompetitivos *versus* los procompetitivos. Sin embargo, la autoridad resolvió este último tema en el análisis de los casos al aceptar justificaciones de eficiencias.

No obstante, sigue tratándose de un sistema legalista que requiere tipificar de antemano las conductas y los efectos anticompetitivos, lo que va en contra de la naturaleza misma de la regla de la razón. En este sentido, ha habido una importante discusión en la Unión Europea sobre la necesidad de enfocarse en el análisis de los efectos, y no en una determinada conducta. De esta manera, en lugar de tomar como punto de partida la comprobación de la práctica relativa, la autoridad de competencia debería empezar por valorar los efectos anticompetitivos.

Ahora bien, esta discusión se genera en países con una cultura de la competencia más desarrollada que la de los latinoamericanos, por ejemplo. Por tal motivo, sería prematuro cambiar las reglas del juego cuando los agentes económicos están comenzando a comprender las reglas de competencia y las autoridades atraen sus primeros casos. Sin embargo, las agencias no deberían perder de vista este debate, de manera que al analizar una práctica relativa lo que determine la ilegalidad de ésta sea la comprobación de los efectos anticompetitivos.

Por último, en el tema de las concentraciones el problema fundamental es que la legislación no regula adecuadamente este tipo de operaciones. En este sentido, la regulación de las concentraciones es casi la misma que para las prácticas relativas. Esto podría ser inconveniente, dadas las diferencias entre las medidas que por su naturaleza se concentran en la estructura del mercado y no en la propia conducta de los agentes económicos.

Específicamente, la falta de un procedimiento de autorización y del mecanismo de notificación previa, así como la carencia de remedios y sanciones adecuados ha limitado la investigación de concentraciones anticompetitivas por parte de la autoridad. Es indiscutible que estos elementos son esenciales para que una regulación de esta materia funcione de manera adecuada. De ahí que sea urgente una reforma de estos aspectos en la legislación.

Capítulo VI

Competencia bancaria en México

Marcos Avalos y Fausto Hernández Trillo

Introducción

Uno de los sectores más debatidos en materia de competencia económica es el sistema financiero, y en particular la banca a pesar de que la tendencia mundial de este sector es hacia la concentración, los estudios concluyen que ésta no la ha dañado.

Esta tendencia incluye sin duda el caso mexicano, cuyo sector ha tendido hacia una aparente concentración producto de fusiones entre intermediarios financieros, destacando la toma de instituciones nacionales por parte de extranjeros. Sin embargo, el país no ha gozado de los beneficios que por lo común trae una eficiente intermediación financiera. Por un lado, los márgenes de intermediación (principal precio en el sector), si bien se han visto reducidos en los últimos tiempos, permanecen todavía con niveles relativamente altos comparados con estándares internacionales. Por otro lado, persiste una escasa penetración del sector como proporción del producto interno bruto (PIB), 30% en 2002, es decir, la más baja entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Hay una abundante literatura que intenta explicar dichos fenómenos,¹ incluyendo estudios de organismos multilaterales.² Entre los argumentos más citados se cuenta un bajo nivel de competencia en el sector. Este trabajo se aboca a ese estudio.

El tema de la competencia en el sector financiero no es fácil de abordar, por los varios enfoques que dominan desde el punto de vista teórico. Tradicionalmente, el estudio de la competencia en la banca se realizaba a partir de la teoría de estructura de mercado e índices de concentración. Sin embargo, la evidencia sugiere que pueden existir mercados con bajos índices de concentración industrial y bajos niveles aparentes de competencia manifestada en altos precios de los productos financieros, muy por arriba de estándares internacionales. Este fenómeno resulta entonces paradójico.

Por ello, recientemente surgió un enfoque alternativo que se basa en la teoría de la *impugnabilidad* (o *contestabilidad*) en industrias multiproducto. El argumento principal es que en algunas industrias que ofrecen varios productos, por su naturaleza, la oferta de uno o más de ellos puede darse sin incurrir en costos de entrada, y una vez realizada la ganancia pueden salir de él sin costos y abandonar ese mercado relevante. En otras palabras, en ciertos mercados las empresas que se encuentran en ellos enfrentan constantemente algún tipo de impugnación por parte de otra u otras entidades.

Esta teoría puede usarse para identificar si en el mercado bancario las entidades enfrentan impugnación por parte de otras empresas, financieras y no financieras. En caso de no existir contestabilidad, ello puede deberse a la presencia de alguna barrera a la entrada que, en principio, no debería existir y que limita la competencia.

De esta manera, en este trabajo argumentamos que la competencia debe analizarse en el nivel del sistema financiero en su conjunto o, más aun, en un ámbito que incluya entidades no financieras que ofrecen productos y servicios de tipo financiero. Es decir, un estudio de competencia en el sector financiero, por su naturaleza, debe realizarse considerando todos los agentes y, lo que es más importante, incluyendo todos los productos y servicios financieros. En este sentido, la famosa frase de "proteger a una empresa de la competencia crea ineficiencias que paga el resto de la economía" debe reescribirse para decir "proteger a una industria de la competencia de otras industrias —fuera o dentro del

¹ Estos estudios serán reseñados a lo largo del presente trabajo.

² La edición de la OCDE sobre México de 2002 (OCDE, 2002) fue dedicada exclusivamente al sector financiero y a los retos que éste enfrenta.

sector— crea ineficiencias que paga el resto de la economía y, en particular, los consumidores”.

En este estudio se incluyen ambos enfoques de determinación de competencia bancaria. Primero se presenta un análisis del tipo de estructura de mercado e índices de concentración y luego se estudia el sector con base en la teoría de la impugnación. Los resultados sugieren que, desde el punto de vista de estructura de mercado, el sistema bancario mexicano no presenta indicios de concentración bancaria, excepto en dos mercados relevantes: el de emisión de bonos y el de ingresos por intereses de tarjetas de crédito.

Sin embargo, cuando se observan otros indicadores de mercado, como lo es el nivel de precios en el sector —márgenes financieros y comisiones y tarifas—, el examen indica que hay cierta evidencia de falta de competencia en algunos mercados relevantes en el ámbito del sistema financiero en su conjunto, lo que obliga a revisar posibles barreras de entrada —legales, entre otras— en algunos de los productos financieros. En otras palabras, la banca enfrenta escasa competencia de otros intermediarios financieros y no financieros en un puñado de los servicios del sector. Esto sirve de motivación para analizar uno de estos productos —las tarjetas de crédito— a la luz del enfoque de impugnabilidad.

Desde esta última teoría se encuentra que existen barreras a la entrada —legales— en el mercado de tarjetas de crédito universales, pues la banca es la única que puede emitirlas. Si bien existen tarjetas de cadenas comerciales, el ámbito de participación *vis-à-vis* las bancarias difiere, por lo que se trata de mercados relevantes distintos. Esto ayuda a explicar por qué el margen de intermediación financiero de este servicio se ha mantenido muy por arriba de estándares internacionales. En contraste, un producto que ha visto reducido su precio es el de créditos hipotecarios, como consecuencia de la entrada de otros intermediarios no-bancarios a ese mercado: la impugnación registrada en este mercado por parte de otros actores distintos a la banca ha derivado en la reducción de tasas de interés en esta área.

En el mercado de las tarjetas de crédito también se presentan altos niveles de comisiones debido asimismo a la falta de impugnabilidad, lo que representa una diferencia con respecto a países avanzados, en donde las comisiones se han elevado como respuesta a una reducción en los niveles de intereses en los demás productos, los cuales son impugnados constantemente por otras entidades, tanto financieras como no financieras. Pero las altas comisiones en México, si bien comparables con las de otros países, no son compensadas con menores márgenes de intermediación, como ocurre en naciones desarrolladas.

En cuanto a lecciones de política, es necesario que se estudie en México la posibilidad de reducir, en algunos nichos ciertas barreras a la entrada de tipo legal, a fin de promover mercados más competitivos. De particular importancia resultan aquellas que permitan relajar las restricciones en la emisión de tarjetas de crédito universales (no restringidas a un solo comercio) por parte de agentes no bancarios. También, habría que estudiar la posibilidad de que la autoridad financiera mexicana pudiera colocar bonos de manera directa, sin la intermediación de entidades financieras. Estas acciones ayudarían a promover una mayor competencia en el sector.

El estudio se estructura de la siguiente manera. En la sección I se presenta una revisión de algunos conceptos teóricos en materia de competencia. En la sección II se analiza el estado que guarda la competencia en el ramo bancario, considerando dos enfoques: el tradicional de concentración y el alternativo de impugnabilidad. Finalmente, en la sección III se exponen algunas conclusiones.

A. Conceptos teóricos de competencia bancaria

Sólo hasta hace poco tiempo se reconoció de manera más amplia que la intermediación financiera genera crecimiento económico. Un buen número de artículos han estudiado incluso la relación causal tanto teórica como empírica de que un sistema financiero competitivo y sólido contribuya a detonar el crecimiento económico por medio de distintos canales.³

Primero, el sistema financiero canaliza los ahorros ofreciendo a las unidades superavitarias un rango diverso de alternativas e instrumentos de ahorro. Al mismo tiempo, los intermediarios son mejores para utilizar herramientas de análisis para identificar a un buen sujeto de crédito. En esta dirección, estas instituciones recolectan y procesan la información acerca de los prestatarios de una manera más eficaz. Segundo, el sistema financiero reduce el riesgo que enfrentan los ahorradores de forma aislada, ya que acumular numerosos ahorros individuales permite diversificar la cartera entre un número significativo de oportunidades de inversión. Tercero, la existencia de los agentes financieros ofrece la posibilidad de una mayor liquidez, y los ahorradores pueden disponer en el corto plazo de sus recursos, mientras simultáneamente se financian proyectos de largo plazo. Finalmente, el manejo y administración de riesgos se facilita con la existencia de los intermediarios, ya que éstos monitorean a los deudores y a los gerentes de empresas a las que se les ha extendido el crédito. Estas grandes ventajas de la intermediación

³ Para una reseña de este aspecto, véase Hernández Trillo (2003).

financiera se dan si existe un marco adecuado para la operación, en el que prevalezca, por un lado, un sistema financiero competitivo y, por otro, una adecuada regulación y supervisión prudencial.

Como se discutirá en esta sección, la literatura y la evidencia empírica sugieren que la competencia económica en un sistema bancario es de difícil medición debido a que no hay información disponible sobre costos y subsidios cruzados en este tipo de industria que es, por naturaleza, multiproducto. Paradójicamente, también se ha argumentado que la excesiva competencia ha sido un factor, entre muchos, que exacerba las crisis financieras en el mundo.

Como ya se ha mencionado, un elemento que puede indicar o sugerir el grado de competencia en el sector bancario es el acceso a la industria, es decir, la existencia de barreras a la entrada, factor poco estudiado para el caso mexicano. Claessens y Laeven (2003) plantean que éste es un enfoque alternativo para el estudio de la competencia en la industria financiera, ya que los análisis tradicionales se han concentrado demasiado en la estructura de mercado y sus indicadores de concentración y no en la *impugnabilidad* (o *contestabilidad*) en los mercados relevantes.

Para que haya impugnabilidad, el mercado debe ser vulnerable a las fuerzas competitivas, incluso cuando éste sea operado por un oligopolio o monopolio. Esto es, puede existir un agente dominante (*incumbent*) ineficiente, que fija precios excesivos y absorbe todo el excedente del consumidor, pero mientras la entrada al mercado por parte de agentes potenciales sea posible y rentable, esta impugnación forzará al incumbente a ser competitivo. Formalmente, las condiciones teóricas para que se presente una "impugnabilidad perfecta" son: i) el entrante no incurre en costos hundidos; ii) el entrante es capaz de empezar a ofrecer su producto antes de que el agente dominante pueda cambiar el precio, y iii) el entrante enfrenta la misma estructura de costos después de haber entrado al mercado (*post-entry cost*).⁴

Por tener implicaciones de política muy claras, la teoría de la impugnabilidad puede ser una herramienta de gran utilidad para impulsar una mayor competencia en el sector financiero, a diferencia de otras teorías de competencia y regulación económica. Por ejemplo, Bailey (1981) ha documentado la forma en que esta teoría ha beneficiado el diseño de la política de regulación y de competencia económica en los Estados Unidos.

⁴ El concepto de mercados impugnables se debe a Baumol, Panzar y Willig (1982), quienes argumentan que determinado tipo de industrias se encuentran sujetas a impugnación constante debido a que no existen barreras a la entrada y los costos de entrada y salida son muy bajos, lo que permite ganancias de "pisa y corre".

Para ilustrar lo anterior, en el cuadro VI.1 se presentan algunos indicadores de estructura de mercado de la banca en el mundo que sugieren que un alto porcentaje de concentración de los tres bancos más grandes no necesariamente implica un mercado poco competitivo o ineficiente. Como se observa, no hay una relación clara entre concentración y mayor competencia: sólo como ejemplo puede considerarse el caso de Finlandia, cuyos tres principales bancos concentran más de 97% de los activos bancarios, mientras que el margen de intermediación es uno de los más bajos del mundo. Esto es indicio de que la competencia que enfrentan estos pocos bancos proviene probablemente de otros y diferentes intermediarios financieros (Allen y Santomero, 2001).

Más aún, los cambios que ha experimentado el sector financiero en la última década en términos de innovación tecnológica y procesos de desregulación han ocasionado una serie de fenómenos que convierten el análisis de la competencia en la industria bancaria en algo muy complejo. Destacan aquí los fenómenos de desintermediación, remoción de barreras de algunos productos financieros (en países avanzados), un incremento en el flujo de capitales en el mundo, mayor integración financiera y un nuevo tipo de riesgos a ser cubiertos y minimizados (véase Allen y Santomero, 1998).⁵ Diversos estudios han mostrado que en países con reducidas barreras a la entrada al sector, sus sistemas financieros son más eficientes y competitivos, lo que ha permitido que las tasas activas de equilibrio se hayan visto reducidas (véase Bhattacharya y Thakor, 1993).

1. Competencia bancaria: breve revisión de literatura

La banca ha recibido atención tanto desde el punto de vista de un país individual como en términos comparativos entre un buen número de países. Como ya se mencionó, el enfoque tradicional en este sentido lo ha representado la estructura de mercado y su nivel de concentración.

Sin embargo, estudios recientes, entre los que destaca Claessens y Laeven (2003), han mostrado que, para el caso de la industria bancaria, esto no necesariamente implica carencia de competencia económica. Barth, Caprio y Nolle (2004) documentan que hay países donde los activos se concentran de manera importante en tres bancos (Australia,

⁵ De aquí la necesidad de un nuevo conjunto de reglas prudenciales, pues las actuales quedaron establecidas en los Acuerdos de Basilea II, en el año 2003.

Cuadro VI.1
ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS BANCARIOS EN EL MUNDO

País	Activos bancarios/ PIB (%)	Clasificación	Activos bancarios gubernamentales (%)	Clasificación	Activos bancarios en manos de extranjeros (%)	Clasificación	Activos bancarios de los 3 bancos mayores (%)	Clasificación	Margen de intermediación (porcentajes de activos totales)	Clasificación
Países con ingreso alto										
Australia	146,27	19	0	39	17,1	27	62,95	15	2,41	24
Bélgica	315,12	6	0	40	24,1	23	57,39	21	1,15	7
Canadá	153,84	14	0	42	6,1	41	55,32	23	1,76	15
Chipre	76,27	33	3,3	35	10,9	34	78	7	1,6	12
Dinamarca	121,41	22	0	43	3,7	51	73,56	8	1,86	16
Finlandia	75,25	34	21,9	18	7,8	38	97,17	1	1,56	11
Francia	146,8	17	8,7	28	11,6	32	42,43	37	1,08	6
Alemania	313,29	7	42	9	4,2	49	17,66	52	1,19	8
Grecia	100,21	25	13	24	5	44	59,2	16	2,48	27
Israel	146,67	18	45,6	5	10,7	35	72,1	10	2,18	19
Italia	150,46	16	17	22	5	45	37,1	42	1,93	17
Japón	164,13	12	1,15	38	5,9	42	22,66	49	1,32	10
República de Corea	97,7	26	29,7	15	0	54	39,2	41	2,1	18
Luxemburgo	3 423,18	1	5,03	33	94,97	3	17,06	54	0,36	3
Países Bajos	357,6	5	5,9	32	3,8	50	79	6	1,6	13
Nueva Zelanda	153,82	15	0	48	99	1	58,99	17	2,42	25
Portugal	238,29	9	20,8	19	11,7	31	34,2	45	1,6	14
Singapur	801,86	2	0	50	50	8	17,2	53		
Eslovenia	66,13	37	39,6	10	4,6	48	51,41	27	4,04	40
España	155,75	13	0	52	11	33	43,99	35	2,23	22
Suecia	128,91	20	0	53	1,8	52	68,99	12	1,3	9
Suiza	538,9	3	15	23	8,5	36	67,06	13	0,85	5

(Continúa)

Cuadro VI.1 (continuación)

País	Activos bancarios/ PIB (%)	Clasificación	Activos bancarios gubernamentales (%)	Clasificación	Activos bancarios en manos de extranjeros (%)	Clasificación	Activos bancarios de los 3 bancos mayores (%)	Clasificación	Margen de intermediación (porcentajes de activos totales)	Clasificación
Reino Unido	311,08	8	0	54	52,6	7	16,2	55	2,2	21
Estados Unidos	65,85	38	0	55	4,7	47	21,48	50	3,35	36
<i>Promedio</i>	<i>343,66</i>		<i>11,2</i>		<i>18,95</i>		<i>49,6</i>		<i>1,85</i>	
Países con ingresos medios altos										
Argentina	54,24	45	30	14	49	9	29,8	46	4,9	43
Botswana	28,92	50	2,39	37	97,61	2	91,8	3	5,2	44
Brasil	55,17	43	51,5	4	16,7	28	44,7	33	5,3	45
Chile	96,58	27	11,7	26	32	18	41,24	39	3,82	37
República Checa	124,9	21	19	21	26	21	46,26	32	2,65	28
Estonia	59,33	41	0	44	85	4	92,4	2	3,9	38
Lituania	26,88	52	44	7	48	10	72,9	9	0,13	2
Malasia	166,07	11	0	46	18	26	41,26	38	2,2	20
Mauricio	96,15	28	0	47	25,8	22	80,7	5	3,17	34
México	30,48	49	25	16	77,1	5	66,6	14	5,55	46
Panamá	385,68	4	11,56	27	38,33	14	28,3	47	2,3	23
Polonia	54,45	44	43,7	8	26,4	20	39,7	40	4,04	39
Arabia Saudita	92,81	29	0	49	0	55	58	19	2,9	31
Venezuela	6,03	55	4,87	34	33,72	16	44,27	34	13,2	53
<i>Promedio</i>	<i>91,26</i>		<i>17,41</i>		<i>36,89</i>		<i>54,35</i>		<i>4,23</i>	
Países con ingresos medios bajo										
Bolivia	65,61	39	0	41	42,3	12	49	30	5,6	47
El Salvador	62,39	40	7	31	12,5	30	58,2	18	4,89	42

(Continúa)

Cuadro VI.1 (conclusión)

País	Activos bancarios/ PIB (%)	Activos bancarios gubernamentales (%)	Clasificación	Activos bancarios en manos de extranjeros (%)	Clasificación	Activos bancarios de los 3 bancos mayores (%)	Clasificación	Margen de intermediación (porcentajes de activos totales)	Clasificación
Guatemala	27,65	7,61	29	4,93	46	25,67	48	6,12	48
Jamaica	74,34	56	3	44	11	89,9	4	6,9	51
Jordania	213,92	0	45	68	6	52,7	26	2,9	30
Marruecos	88,74	23,9	17	18,78	25	48,12	31	3,33	35
Perú	36,35	2,5	36	40,4	13	59,9	15	4,8	41
Filipinas	90,78	12,12	25	12,79	29	19,36	51	3,08	33
Rumania	25,49	70	2	8	37	57,58	20	3,71	50
Sudáfrica	89,78	0	51	5,2	43	57,34	22	2,43	32
Tailandia	116,85	30,67	12	7,16	39	53,56	24	0,54	4
Turquia	67,35	35	11	66,3	6	35,06	43	6,51	49
Promedio	79,94	20,4		27,53		50,53		4,53	
Países de bajo ingreso									
India	47,55	80	1	0	53	34,6	44	2,78	29
Indonesia	100,79	44	6	7	40	52,8	25	-3,84	1
Kenya	56,06	30,6	13	29,4	19	43,4	36	7,5	52
Moldova	25,29	7,05	30	33,37	17	49,3	29	17,91	54
Nepal	32,02	20	20	35	15	69,21	11	2,44	26
Promedio	52,34	36,33		20,95		49,86		5,36	

Fuente: Banco Mundial (BM), *International Banking Statistics*, varios años.

Nota: Los grupos de ingreso corresponden a clasificación Banco Mundial de 2003. Bajo ingreso: 745 dólares o menos; ingreso medio bajo: 2.085 dólares; ingreso medio alto: 2.976-9.025 dólares; ingreso alto: mayor a 9.026 dólares per cápita.

Dinamarca, Finlandia, Suecia, Suiza, entre otros, presentan este cociente por arriba de 60%, como se aprecia en el cuadro VI.1) y el funcionamiento y márgenes financieros de la industria se encuentran en niveles competitivos, incluso por abajo de los estándares internacionales. Por ello, la concentración puede jugar un papel mucho más complejo de interpretar en la industria bancaria, y en el sector financiero en general, que en las otras industrias.

Esto se puede deber a la existencia de economías de escala y alcance en muchos de los productos que ofrecen estas instituciones. Por ejemplo, una de las grandes funciones que se le ha asignado a la banca es una mayor eficacia en la recopilación y procesamiento de la información sobre la verdadera capacidad financiera de los posibles sujetos de crédito. Esto es así debido a que hay economías de escala y alcance en este servicio, por lo que estas economías se incrementan en la medida en la que un banco sea más grande (Thakor, 1992).⁶ En este sentido, una mayor competencia, con un mayor número de bancos de menor tamaño y menor poder de mercado, desincentiva la inversión en la recopilación y procesamiento de la información⁷ acerca de las empresas consideradas como opacas, lo cual es muy costoso para bancos pequeños. Este argumento —sostenemos— debe tomarse con cautela, ya que ignora la posibilidad de crédito relacionado en banca grande conglomerada y con mucha integración tanto horizontal como vertical, como el existente en el México de la precrisis del 1994-1995, documentado por La Porta, López-de-Silanes y Zamarripa (2002).

Un análisis de competencia ideal sería el examen detallado del proceso de fijación de precios para verificar si se obtiene un equilibrio competitivo. Sin embargo, en la literatura se reconoce que esta industria presenta características especiales a causa de los problemas inherentes de información sobre los productos y servicios que ofrece. Aun así, es común y generalmente aceptado comparar internacionalmente los márgenes de intermediación y verificar que éste se encuentre en un rango acorde con dichos estándares, aunque la cautela debe prevalecer en este tipo de análisis dadas las diferencias entre la estructura de costos en cada país, los distintos marcos legales, las estructuras tributarias, los factores de riesgo (político) y otros más idiosincrásicos, como la propia distribución del ingreso.

⁶ En el caso mexicano la autorización y creación de la figura de banca múltiple de finales de los setenta representó una ventaja en el sentido de eficiencia económica, como lo comprueba Chávez Presa (1990) al encontrar tanto economías de escala como de alcance.

⁷ Si bien el buró de crédito soluciona algunos de los problemas para prestamistas menores, no sucede lo mismo con la inversión de gran escala y con empresas que puedan ser más opacas en el sentido de Morgan (2002).

Por otra parte, y aunque va más allá de las posibilidades de este estudio, igualmente importante para el análisis de competencia sería mirar los productos y servicios financieros sustitutos en un mercado nacional. En otras palabras, es necesario considerar si hay competencia entre los distintos tipos de intermediarios financieros, como ha ocurrido en la mayoría de los países desarrollados. Claessen y Laeven (2003) y Beck, Kunt y Maksimovic (2003) encuentran en estudios de panel que la concentración bancaria no está correlacionada negativa y estadísticamente con el nivel de competencia, si bien reconocen que la investigación en esta dirección debe proseguir para arrojar resultados más sólidos. En lo que resta del artículo se realiza un estudio de caso, a saber, el mexicano.

De cualquier manera, es benéfico revisar el "tradicional" enfoque de concentración⁸ complementado con otro tipo de análisis, como el de barreras a la entrada o impugnación. Éste es el camino que seguimos en este estudio. Es necesario señalar que para apreciar mejor el estado de la competencia bancaria en México conviene revisar brevemente su evolución reciente, la cual se presenta a continuación. Como se advierte, la política de competencia entre 1990 y 2000 se concentró, primero, en observar condiciones adecuadas para la subasta de bancos y, posteriormente, como consecuencia de la crisis, en las fusiones y adquisiciones. Por ello, este estudio, si bien repasa estos aspectos, se centra en un examen más reciente (2000-2004) de la política de competencia. Además, la información necesaria sólo está disponible para dicho período debido, entre otras cosas, a que a finales de la década de 1990 hubo un cambio en la contabilidad de este sector, y a que la Comisión Federal de Competencia (CFC) inició la publicación de información puntualizada de aspectos de competencia, recién en 1997.

2. La banca en México

La banca en México ha sido uno de los sectores de la economía que más ha resentido a lo largo de los años las recurrentes crisis enfrentadas por la economía mexicana. Así, la crisis de deuda de principios de la década de 1980 marcó el inicio de una nueva etapa de la banca, entonces nacionalizada.⁹ Tiempo después, la banca se reprivatizó y algunos años más adelante volvió a ser objeto de una crisis financiera (1994-1995) que desembocó en su rescate.¹⁰

⁸ Como el presentado por García Rocha (2004).

⁹ Un buen análisis de la situación de la banca durante la nacionalización bancaria, así como de su etapa anterior, se encuentra en Del Ángel, Bazdresch y Suárez (2005).

¹⁰ Hay un gran número de interpretaciones acerca de las causas y consecuencias de la crisis del tequila. No es el objeto de estudio aquí, pero el lector interesado puede revisar Kaminsky, Lizondo y Reinhart (1997) para la revisión de varias crisis. Para México, un

A partir de entonces el sistema bancario ha tomado alrededor de 10 años en recuperarse, con la ayuda del ingreso de la banca extranjera y con la mejora en el sistema legal en el sector. Hoy día es posible afirmar que la banca en México presenta indicadores que muestran que, desde el punto de vista de su fortaleza financiera, ha sido saneada. Sin embargo, persiste evidencia de una reducida competencia que se manifiesta en altos márgenes de intermediación y elevados niveles en las comisiones que se cobran por distintos servicios. A continuación se aborda este aspecto.

B. Competencia bancaria en México 2000-2004

Para nuestro análisis conviene destacar que en México, como en la mayoría de los países, la ley federal de competencia económica (LFCE) fiscaliza al sector financiero con las mismas disposiciones que a cualquier otro sector de la economía, ya sea de manera preventiva —por ejemplo, las fusiones— o como investigación de prácticas absolutas o relativas que pudieran presentarse a través del poder de mercado de los agentes financieros.

La ley contiene dos principios rectores: el primero busca la eficiencia económica, y el segundo, su aplicación a todos los agentes económicos en los mercados relevantes. Desde esta perspectiva, la LFCE debe aplicarse formalmente al sector financiero, con objeto de garantizar la competencia efectiva y abatir los costos de los bienes y servicios del mismo modo que en cualquier otro sector de la economía.¹¹ Con esto en mente, se examinan las fusiones bancarias que se han dado en el país, fenómeno mundial, por otra parte.

1. Las fusiones y mercados relevantes: un breve análisis económico

Es pertinente comenzar el análisis con una revisión breve de las fusiones, donde se describa su patrón de comportamiento dentro del sector financiero en México, así como la reacción de la autoridad de competencia respecto de dichas fusiones. Esto es importante ya que buena parte de la política de competencia en este sector se ha orientado a verificar que las fusiones no hayan aumentado la concentración de manera desfavorable.

estudio anterior a la crisis que advierte de problemas macro es Arellano, Castañeda y Hernández (1993). Y entre los que tratan de explicarla están Hernández y Villagómez (2000), Calvo y Mendoza (1996), Kaminsky y Reinhart (1996), McKinnon y Pill (1995) y Sachs, Tornel y Velasco (1996).

¹¹ Para una amplia discusión de los principios e implementación de la LFCE, así como sobre la regulación de fusiones y prácticas monopolísticas, puede consultarse Avalos (2006).

La construcción de la base de datos para esta sección se derivó, principalmente, de las resoluciones oficiales sobre fusiones, emitidas por la CFC y publicadas en la *Gaceta de Competencia Económica*, así como de los informes anuales y de fuentes indirectas. El período de estudio abarca desde abril de 1997 hasta diciembre de 2001.¹² Se revisó la gran mayoría de los casos; no obstante, pese al esfuerzo, la información de las resoluciones no fue suficiente para incluir todos los casos, así que se optó por considerar sólo los procesos cuya información estuviera completa (o casi completa). De modo que la muestra final fue de 96 casos, que representan la mayoría de las fusiones en el sector en el lapso estudiado.

El artículo 12 de la LFCE establece como criterios para evaluar el impacto de las fusiones sobre la competencia, el grado de sustitución de los bienes o servicios y las barreras a la entrada —como costos de distribución, nuevas tecnologías, restricciones normativas de carácter federal, local o incluso internacional— que limiten el acceso al bien o servicio. Por esto, la determinación del mercado relevante varía según el caso. Por lo que se refiere a las actividades financieras hay una amplia diversidad de productos y servicios, entre los cuales puede percibirse una alta diferenciación o una combinación de ellos. En el cuadro VI.2 se muestran algunos mercados relevantes dentro del sector financiero sobre el cual la CFC basa sus decisiones.

En distintas ocasiones, tanto instituciones bancarias como no bancarias ofrecen en el mismo mercado relevante productos financieros que pueden ser sustitutos cercanos al ahorro o al crédito. Por ejemplo, en el caso particular del crédito a la vivienda, compiten diferentes agentes financieros (bancos, cajas de ahorro, uniones de crédito, Sofoles,¹³ autofinanciamientos y otros), por lo que el análisis de las fusiones debería de incluir a todos los agentes financieros participantes. Otro ejemplo es el mercado de dinero, que incluye todas las operaciones de corretaje (Cetes, Bondes a 28 días, Udibonos, pagarés, futuros de TIIE y bonos bancarios) y en donde participan alrededor de 51 intermediarios financieros, entre bancos y casas de bolsa. Igual sucede en el mercado de cambios, en el que participan agentes financieros tanto nacionales como internacionales. Por último, en el mercado de sociedades de inversión también se cuentan diversos agentes financieros, como sociedades independientes, bancos y casas de bolsa.

¹² La CFC empezó a publicar sus resoluciones a partir de abril de 1997. Debe aclararse que en el sector financiero el año 2001 fue el último que registró una fusión importante. Por ello, no se ha actualizado al 2004, ya que ello no agregaría nada a nuestro análisis.

¹³ Sofoles: Sociedades Financieras de Objeto Limitado, vinculadas sobre todo al mercado hipotecario.

En el nivel sectorial el rubro financiero fue uno de los más dinámicos en términos de fusiones.¹⁴ Como puede observarse en el cuadro VI.2, el mercado relevante¹⁵ de servicios de intermediación al ahorro y crédito de instituciones financieras en territorio nacional (banca múltiple) fue el que registró el mayor número de fusiones (20) (codificado con el número 303, en el cuadro VI.2). Otro mercado relevante notable, donde la actividad de fusiones fue marcada, es el de Afores y Siefors, con 16 casos (codificado con el número 348). En menor medida, los mercados relevantes de pólizas de seguros (304), servicios ofrecidos por medio de casas de bolsa (356), banca corporativa (398), prestación de servicios de arrendamiento (667) y servicios de crédito hipotecario (834) también fueron relativamente dinámicos.

Por otra parte, las fusiones se clasificaron como horizontales puras y horizontales administrativas,¹⁶ verticales puras y verticales administrativas,¹⁷ y diversificadas (o conglomerados); estas últimas de tres tipos: diversificada de extensión de producto, diversificada de extensión de mercado y diversificada pura.¹⁸

¹⁴ Véase Avalos (2006).

¹⁵ El nivel de desagregación que implica la noción de mercado relevante es el de producto(s). La base de Sistema de Clasificación en Materia de Competencia Económica en México (Sicmacem) incluye la codificación de más de mil mercados relevantes de todas las actividades económicas. Véase Avalos (2006) para una descripción amplia de la construcción de la base Sicmacem, pp. 49-52.

¹⁶ Las fusiones horizontales son aquellas en que las empresas compiten por un mismo mercado. El daño potencial a la competencia derivado de este tipo de fusión proviene de la reducción del número de competidores en un mercado. Sin embargo, las fusiones horizontales pueden, bajo ciertas condiciones, aumentar la eficiencia económica. En contraste, una fusión horizontal administrativa no tiene efecto sobre el mercado, ya que se trata de una reestructuración interna de la empresa. Para una amplia discusión véase Avalos y Melgoza (2002).

¹⁷ Las fusiones verticales ocurren entre agentes económicos que efectúan distintas etapas del proceso productivo en una misma industria. Estas operaciones no afectan la concentración de mercado, aunque pueden favorecer las prácticas monopolísticas relativas. Al igual que en el caso horizontal, una fusión vertical administrativa no tiene efecto en la concentración del mercado (Avalos y Melgoza, 2002).

¹⁸ Las fusiones de conglomerado comprenden tres tipos. Las que se denominan de extensión de producto, entre empresas que producen distintos bienes, pero utilizan canales de distribución y comercialización o aplican procesos productivos similares. El segundo tipo es el de las operaciones de extensión de mercado, entre empresas que elaboran un mismo producto pero en mercados geográficos distintos. Finalmente, hay fusiones de conglomerado puro, entre empresas que no tienen ninguna relación entre sí, esto es, que no participan en mercados relacionados, o no comparten tecnología de producción o sistemas de distribución (Avalos y Melgoza, 2002). De igual forma que los tipos anteriores, los conglomerados administrativos no tienen efecto en el mercado relevante. Cabe señalar que la CFC no establece clasificación alguna en las resoluciones de los casos. Tampoco el trabajo de García Rocha (2004) realiza tal nivel de desagregación en el análisis de fusiones.

Cuadro VI.2
MÉXICO: SECTOR FINANCIERO. PRINCIPALES MERCADOS RELEVANTES
EN FUSIONES, 1997-2001

Codificación	Mercado relevante	Número de fusiones	Porcentaje
303	Servicio de intermediación que ofrecen instituciones financieras a los ahorradores y demandantes de crédito en territorio nacional (banca múltiple).	20	25,6
304	Servicios de aseguramiento contra vida, accidentes y enfermedades, y daños (pólizas de seguros).	12	15,4
317	Servicio de arrendamiento para la adquisición de automóviles en territorio nacional (arrendadora, autofinanciamiento).	1	1,3
348	Afores y Siefores. Administración de ahorros para el retiro de los trabajadores afiliados al IMSS que son aportadas a cuentas individuales.	16	20,5
356	Servicios ofrecidos por medio de las casas de bolsa en territorio nacional.	4	5,1
371	Servicios de factoraje en territorio nacional.	1	1,3
398	Banca corporativa.	4	5,1
443	Sociedades de Inversión e Inversión de Riesgo	1	1,3
452	Prestación de servicios de reaseguramiento en territorio nacional.	1	1,3
472	Servicio de auditoría, análisis de estados financieros, consultoría, asesoría fiscal.	1	1,3
534	Casa de Cambio en territorio nacional.	1	1,3
677	La prestación de servicios de arrendamiento financiero en territorio nacional.	3	3,8
722	Seguros y aseguradoras especializadas en pensiones.	2	2,6
834	Servicios de crédito hipotecario en territorio nacional.	5	6,4
888	Servicio de financiamiento hipotecario para la construcción de viviendas de interés social en territorio nacional.	1	1,3
928	La prestación de los servicios de transmisión desde el punto de venta de banco adquiriente a banco emisor; de transmisión de cajero automático a bancos pertenecientes al sistema Red.	1	1,3
958	Servicios de factoraje en territorio nacional.	1	1,3
	Otros	3	3,8
	Total	78	100,0

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Sicmacem.

Del total de fusiones (véase el cuadro VI.3), poco más de la mitad corresponde al rubro de fusiones horizontales puras (54 casos); en segundo lugar destacan las fusiones diversificadas de varios tipos, con 36% del total (34 casos). Dentro de este tipo, las más dinámicas fueron las diversificadas de extensión de producto administrativas y las diversificadas puras, con 50% y 17,6% del total, respectivamente.¹⁹

Cuadro VI.3
MÉXICO: RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA
POR TIPO DE FUSIÓN SECTOR FINANCIERO, 1997-2001

Resolución de la CFC	Autorizada		Condicionada		Objetada	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Horizontal pura	54	57,4	1	100,0	1	100,0
Horizontal administrativa	5	5,3	0	0,0	0	0,0
Vertical administrativa	1	1,1	0	0,0	0	0,0
Diversificación pura	6	6,4	0	0,0	0	0,0
Diversificación de extensión de producto	5	5,3	0	0,0	0	0,0
Diversificación de extensión de producto administrativa	17	18,1	0	0,0	0	0,0
Diversificación de extensión de mercado	5	5,3	0	0,0	0	0,0
Diversificación de extensión de mercado administrativa	1	1,1	0	0,0	0	0,0
Casos totales	94	100,0	1	100,0	9	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Sicmacem.

En contraste, las fusiones horizontales administrativas y las fusiones verticales administrativas no fueron tan importantes en términos de número de casos. El primer tipo representó sólo 5,3% del total (cinco casos). Cabe señalar que este tipo de fusiones no supone gran impacto en la implementación de la política de competencia, ya que no tiene un efecto directo en el mercado relevante, pues se trata de una reestructuración

¹⁹ Murillo (2005) presenta también un análisis de las fusiones, aunque no desde el punto de vista de organización industrial.

interna de la empresa o del corporativo al que pertenece la empresa fusionada. Durante este período no se registró fusión alguna de tipo vertical puro dentro del sistema financiero. Para el mismo tipo de fusiones, pero administrativas, solamente se presentó un caso.

El patrón de comportamiento de las horizontales *versus* verticales no es distintivo de México. Informes anuales de algunas agencias de competencia en el mundo, como en Estados Unidos y la Unión Europea, confirman tal tendencia. De ahí que no cause sorpresa que la mayor parte de la literatura formal se aboque a asuntos sobre aquellas de tipo horizontal. Sin embargo, esta inclinación de la teoría económica no ha sido del todo bien recibida por los practicantes en el área y en especial por las agencias de competencia. Muchos de los casos de mayor complejidad que las distintas autoridades enfrentan tienen que ver con fusiones o restricciones verticales. Por consiguiente, hay mucho por hacer en este sentido en el ámbito de la investigación, a fin de reducir así el desfase entre la teoría y la práctica profesional de implementación de la política de competencia.

En cuanto a las resoluciones, casi la totalidad de los casos del sector financiero revisados por la CFC fueron autorizados, 1% fueron condicionados y un caso fue objetado durante el lapso 1997-2001. Llama la atención este último dato, que resulta muy pequeño comparado con las decisiones adoptadas por otras autoridades del mundo. Autoridades de competencia como la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos (FTC, por sus siglas en inglés) y la Comisión Europea están respaldadas por leyes de competencia más estrictas que las mexicanas, que han hecho más difícil el proceso de fusiones y, por tanto, también el proceso de concentración industrial. Por ejemplo, en Estados Unidos hay evidencia de que la implementación activa de su legislación antimonopolio ha dificultado que las fusiones adquieran poder de mercado desde 1940 (Andrade, Mitchell y Stafford, 2001). En el caso de México no se puede afirmar que la LFCE haya desempeñado un papel protagónico similar al de aquel país.

En suma, en el período de 2000 a 2004 las fusiones en la banca han continuado como se muestra en el cuadro VI.4. Respecto de si estas fusiones dañaron la competencia o no, es difícil determinarlo, fundamentalmente por la falta de información relativa a cada uno de los servicios financieros relevantes (véase el cuadro VI.5). Por lo que se refiere a índices de concentración, aparentemente este proceso no ha afectado el proceso de competencia, como se detallará a continuación. Sin embargo, cabe subrayar que no se perciben efectos procompetitivos de las fusiones; los efectos de la escasa competencia se reflejan en fenómenos como los elevados márgenes financieros y las altas comisiones por los servicios bancarios.

Cuadro VI.4
FUSIONES DURANTE 2000-2003

1999	2000	2001	2002	2003
Afirme	Afirme	Afirme	Afirme	Afirme
Banamex-Citibank	Banamex-Citibank	Banamex-Citibank	Banamex-Citibank	Banamex-Citibank
BBVA-Bancomer	BBVA-Bancomer	BBVA-Bancomer	BBVA-Bancomer	BBVA-Bancomer
Banorte-Bancrecer	Banorte-Bancrecer	Banorte-Bancrecer	Banorte-Bancrecer	Banorte-Bancrecer
Banregio	Banregio	Banregio	Banregio	Banregio
Bital	Bital	Bital	HSBC	HSBC
Del Bajío				
Inbursa	Inbursa	Inbursa	Inbursa	Inbursa
Industrial	Industrial	Industrial	Industrial	Industrial
Interacciones	Interacciones	Interacciones	Interacciones	Interacciones
Inverlat	Inverlat	Scotia-Inverlat	Scotia-Inverlat	Scotia-Inverlat
Invex	Invex	Invex	Invex	Invex
Ixe	Ixe	Ixe	Ixe	Ixe
Mifel	Mifel	Mifel	Mifel	Mifel
Quadrum	Quadrum	Quadrum	Quadrum	Quadrum
Santander-Serfin	Santander-Serfin	Santander-Serfin	Santander-Serfin	Santander-Serfin
		Ve por más	Ve por más	Ve por más
		Azteca	Azteca	Azteca
20	18	18	18	18

Fuente: IPAB (Instituto de Protección al Ahorro Bancario).

2. Índices de concentración y banca en México

Este apartado tiene como objeto analizar el impacto de las fusiones descritas sobre los índices de concentración de la industria.

Primero, es conveniente mencionar los criterios de evaluación que establece la CFC. El análisis de concentración basado en los índices de Hirschman-Herfindhal (IHH) y de Dominancia (ID)²⁰ es probablemente el criterio más conocido para la evaluación de fusiones que utiliza la CFC, organismo que determinó la siguiente clasificación de índices.²¹

²⁰ Para una amplia discusión y aplicación de otros índices alternativos de concentración, puede consultarse Tirole (1997) y Church y Ware (2000).

²¹ La CFE publicó tales criterios en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 24 de julio de 1998. El IHH tiene valores de 0 a 10,000 puntos (o bien también puede medirse de 0 a 1) y es igual a la suma de los cuadros de las participaciones de mercado. El IHH es ampliamente reconocido en la literatura y extensamente utilizado por muchas

Cuadro VI.5
MERCADOS RELEVANTES EN EL SECTOR FINANCIERO

Crédito comercial a empresas
Crédito a intermediarios financieros
Crédito hipotecario
Crédito al consumo
Crédito al consumo mediante tarjetas de crédito
Crédito gubernamental
Servicios fiduciarios (mandato para administrar bienes)
Compra-venta de divisas
Sociedades de inversión
Deuda (adquisición de inst. de crédito)
Acciones comunes
Seguros: vida accidente, enfermedades; daños
Pensiones (voluntarias)
Administración de ahorro para el retiro
Corretaje
De dinero (compra-venta de títulos crediticios líquidos)
De acciones (compra-venta de acciones)

Fuente: García Rocha (2004).

a) Cuando el IHH se incrementa después de la fusión, menos de 75 puntos, o es menor a 2000 puntos, la fusión tiene pocas probabilidades de ser objetada.

b) Cuando el ID se reduce después de la fusión, o es menor a 2.500 puntos, la fusión tiene pocas probabilidades de ser objetada.

Con base en lo anterior, se hizo el cálculo de los índices para el período 1998-2004 en México. En el cuadro VI.6 se presentan los ID y los IHH para un serie de variables que constituyen mercados relevantes entre los años 1998-2004: ingresos por intereses, a favor, provenientes de valores, comisiones y tarifas cobradas; ingresos por intereses, a favor, por disponibilidades, activos, depósitos a plazo, inversión en valores depósitos

autoridades de competencia alrededor del mundo. El ID es un índice de concentración alternativo al IHH creado por un ex-comisionado de la CFC. El ID captura el tamaño relativo de una empresa respecto de otras en el mercado relevante. Bajo este parámetro, no necesariamente una fusión incrementa el índice, como en el caso del IHH. Por ejemplo, cuando dos empresas pequeñas se fusionan, el índice puede incluso disminuir. Para mayor detalle de este índice y sus propiedades véase García (1990).

de exigibilidad inmediata, bonos bancarios en circulación, cartera de crédito vigente e ingresos por intermediación financiera. Como se observa, virtualmente en todas estas variables ambos indicadores, ID e IHH, reflejan que no existe una concentración bancaria considerable, con excepción de los bonos bancarios en circulación provenientes de las hojas de balance, en que el mercado presenta una amplia concentración.²² Éste es un factor que requiere un seguimiento cercano por parte del Banco de México, ya que puede afectar las tasas de interés y por tanto la política monetaria.

En ingresos a favor por disponibilidades, para 1998 el ID asciende a 0,88, cifra muy elevada, lo que sugeriría un nivel de concentración muy por arriba de los criterios establecidos por la propia autoridad mexicana (por encima del caso duopolio simétrico). Sin embargo, debe aclararse que los dos bancos más grandes (Banamex y Bancomer) reportan en ceros dicho rubro para ese año, lo cual pudo haber contaminado el ID. Apréciase que para 1999, cuando dichos bancos grandes ya presentan información, el ID se reduce abruptamente, para ubicarse dentro de los límites aceptables.

Por otro lado, en el cuadro VI.7 se muestra la participación de los tres bancos más grandes del sistema en cada una de las variables anteriormente calculadas para los índices de concentración más la utilidad neta, que por su naturaleza no constituyen un mercado relevante. Como se observa, en general, existe una alta participación porcentual de los tres bancos más grandes. Esto parece estar en contradicción con lo que indican los índices de concentración.

Por otra parte, Beck, Kunt y Maksimovic (2002) y Claessens y Laeven (2003) no encuentran evidencia de la relación negativa entre la concentración y el nivel de competencia. Recuérdese que, como se aprecia en el cuadro VI.1, países con este indicador de participación de los tres bancos más grandes tampoco sugerían escasez de competencia económica. Se reitera que con estos indicadores no es posible determinar el nivel de competencia; hasta aquí, el resultado para México es ambiguo. Por ello conviene considerar caminos alternativos.²³ El siguiente apartado se destina a tal objetivo.

²² Aunque en la mayoría de los mercados relevantes el ID rebasa los criterios establecidos por la propia CFC (por arriba de 2.500 puntos), no es indicativo de que haya un alto nivel de concentración en dichos mercados, ya que no están por arriba del caso de duopolio simétrico, es decir por arriba de 0,5 (o bien 5000).

²³ Un estudio de competencia para México es Rojas (1997), donde el autor estima si los bancos "se roban" clientes los unos a los otros. Este original artículo utiliza cadenas de transición de Markov. Desafortunadamente, es la única parte de competencia bancaria que toma en cuenta.

Cuadro VI.6
 ÍNDICES DE DOMINANCIA (ID) Y DE HIRSCHMAN-HERFINDHAL (IHH) DE
 RUBROS DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO, 1998-2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos por intereses a favor por valores							
ID	0,2640	0,3576	0,2306	0,2328	0,1880	0,3260	0,2762
IHH	0,1520	0,1761	0,1310	0,1294	0,1225	0,1444	0,1383
Comisiones y tarifas cobradas							
ID			0,3532	0,3695	0,3630	0,3360	0,3361
IHH			0,1987	0,1924	0,1853	0,1788	0,1769
Ingresos por intereses a favor por disponibilidades							
ID	0,8883	0,3917	0,2599	0,2798	0,2304	0,3050	0,3178
IHH	0,3849	0,1912	0,1341	0,1411	0,1371	0,1603	0,1660
Activos							
ID	0,2941	0,2740	0,3003	0,3581	0,3138	0,3206	0,3110
IHH	0,1639	0,1547	0,1485	0,1621	0,1537	0,1528	0,1458
Depósitos a plazo							
ID	0,3090	0,2662	0,3180	0,4244	0,3590	0,3421	0,2998
IHH	0,1691	0,1488	0,1526	0,1703	0,1632	0,1638	0,1501
Inversión en valores							
ID	0,3700	0,3329	0,2442	0,3214	0,3876	0,4269	0,3624
IHH	0,1769	0,1660	0,1410	0,1653	0,1948	0,2143	0,1713
Depósitos de exigibilidad inmediata							
ID	0,2805	0,3064	0,3135	0,3483	0,3180	0,3154	0,3246
IHH	0,1855	0,1891	0,1891	0,2088	0,1906	0,1844	0,1808
Bonos bancarios en circulación							
ID	0,6462	0,7772	0,7172	0,2916	0,4569	0,3185	0,8853
IHH	0,2783	0,3831	0,3294	0,1948	0,2843	0,2408	0,5870
Cartera de crédito vigente							
ID	0,3017	0,2745	0,3063	0,3607	0,2947	0,2747	0,2972
IHH	0,1644	0,1592	0,1591	0,1804	0,1600	0,1515	0,1479
Ingresos por intermediación financiera							
ID	0,2636	0,2588	0,3197	0,3606	0,3028	0,2718	0,2670
IHH	0,1553	0,1534	0,1638	0,1865	0,1686	0,1496	0,1394

Fuente: Cálculos propios con base en Estadísticas de la CNBV (Comisión Nacional Bancaria y de Valores).

3. Un intento alternativo: el enfoque de impugnabilidad

En esta sección se introduce el enfoque de impugnabilidad ya mencionado para el caso de México. Debe enfatizarse que este tipo de metodología es incipiente en términos empíricos, aunque desde la perspectiva teórica generalmente es aceptado en la literatura (véase Tirole, 1997). Para el caso mexicano el intento resulta necesario ya que es importante explicar por qué desde el punto de vista de concentración no hay evidencias estructurales de falta de competencia, pero, paradójicamente, persisten precios por arriba de los estándares internacionales.

Cuadro VI.7
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS TRES BANCOS MÁS GRANDES
EN DIVERSOS INGRESOS DEL SISTEMA FINANCIERO, 1998-2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos a favor por valores	59,89	65,82	52,54	51,38	49,23	59,92	54,71
Comisiones cobradas			71,79	69,87	67,68	67,70	67,04
Ingresos por intereses	74,69	69,56	55,05	55,85	54,78	61,58	61,38
Activos	64,33	61,90	57,90	59,97	57,55	59,97	57,08
Depósitos a plazo	65,18	60,22	58,08	60,21	61,46	62,40	57,66
Inversión en valores	64,24	64,42	56,71	63,41	68,52	71,01	62,67
Depósitos de exigibilidad inmediata	68,37	69,66	70,06	73,03	68,33	67,72	67,37
Bonos bancarios en circulación	75,75	85,78	81,07	69,39	85,57	79,42	100,00
Cartera de crédito vigente	64,68	64,50	62,07	63,79	62,71	59,79	57,98
Ingresos por intermediación financiera	63,02	62,57	62,93	65,50	64,87	60,12	57,20
Utilidad neta de participación en subsidiarias y asociadas	97,67	NA	74,60	68,19	83,01	65,26	40,50
Utilidad neta de los tres bancos más grandes	85,79	NA	72,30	67,38	69,73	63,48	48,99

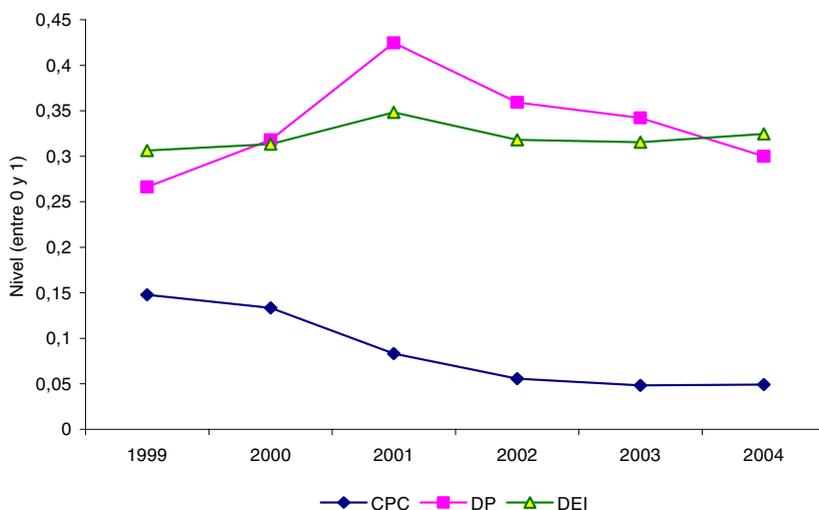
Fuente: Cálculos propios con datos de la CNBV (anuarios).

La mayoría de los estudios empíricos que intentan medir la competencia por medio de la fijación de precios han utilizado alguna medida de rentabilidad para tratar de encontrar la relación entre la concentración y esta última variable. En caso de ser positiva esta relación, indicaría que la fijación de precios sería menos favorable para el consumidor, y dañaría así la competencia. Berger y Hannan (1989) argumentan que en lugar de alguna medida de rentabilidad es mejor usar las distintas tasas de interés pagadas a los depositantes, y no las tasas promedio de captación. En un estudio para Estados Unidos, los autores encuentran una relación negativa entre la tasa de captación de distintos instrumentos y la concentración del mercado bancario. La dificultad que ellos enfrentaron, pero que lograron superar, fue la de registrar (coloquialmente: *conseguir*) la información sobre las tasas para distintos tipos de depósitos y para diferentes regiones de la Unión Americana, sin tomar en cuenta la discriminación de precios. La virtud de su trabajo fue

haber obtenido y procesado dichas tasas, no disponibles en forma sistematizada para la mayoría de los países.

Para el caso mexicano es difícil reproducir este ejercicio, justamente debido a que no se cuenta con información detallada para cada uno de los productos financieros y con un horizonte de tiempo lo suficientemente largo. Aun así, conviene observar el simple coeficiente de correlación de Pearson para determinar globalmente el tipo de relación (aunque sin significancia estadística) entre el costo promedio de captación (CPC) y las tasas de los depósitos a plazo promedio (DP) y de exigibilidad inmediata promedio (DEI). El gráfico VI.1 da cuenta de este comportamiento.

Gráfico VI.1
COSTOS DE CAPTACIÓN Y TASAS DE DEPÓSITO, 1999-2004



Fuente: CNBV, *Estados financieros de la banca*, varios años, y Condusef (Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros).

La figura nos sugiere una correlación aparentemente negativa, corroborada con los coeficientes de correlación, que resultan en efecto negativos: CPC con DP es de -0,41, mientras que el de CPC con DEI es de -0,36. Si bien esto no permite concluir que existe una relación estadística ni refleja una relación en el nivel sectorial, sí sugiere que en materia de fijación de precios hay una evidencia —débil— de que ambas se determinan desfavorablemente para el consumidor, aunque, insistimos,

estas tasas representan un promedio y no revelan las características de cada uno de los productos diferenciados.

a) Márgenes financieros y competencia

Otra manera —más heurística— con la que normalmente se trata de inferir si la fijación de precios en la banca es competitiva es comparando el margen de intermediación entre una serie de países para verificar si el margen financiero se encuentra dentro de los rangos internacionales, sobre todo respecto de países con sistemas financieros desarrollados.

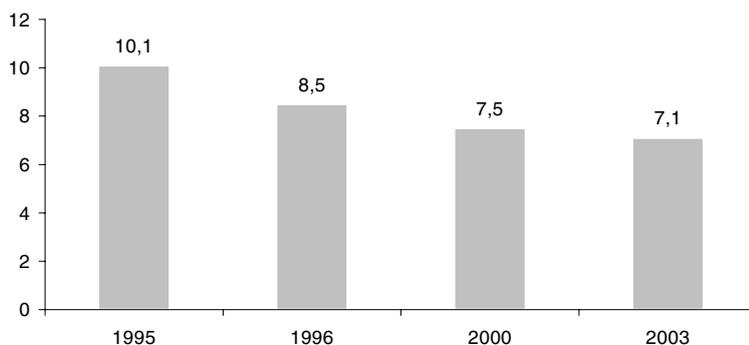
En el cuadro VI.8 se presenta el margen de intermediación porcentual medido como la tasa activa bancaria menos la tasa libre de riesgo. Este margen es un promedio de tasa activa bancaria. Como se aprecia en el gráfico VI.2, este margen ha ido reduciéndose paulatinamente para México, lo que sugiere un incremento en la eficiencia, al pasar de 10,1% en 1995 a 8,5% en 1996, y a 7,5% en 2000. En 2003 este último porcentaje es similar, lo que supone que la eficiencia continúa siendo alta respecto de estándares internacionales. En suma, si bien la disminución en el margen puede atribuirse a una mayor competencia, también puede provenir de un incremento en la eficiencia administrativa del sistema. A continuación se aborda este aspecto.

Cuadro VI.8
COSTOS OPERATIVOS COMO PORCENTAJE DE LA
HOJA DE BALANCE, 2000

País	Costo operativo	Tasa activa bancaria-Tasa libre de riesgo
República Checa	16,5	n.d.
México	5,8	7,5
Turquía	6,0	n.d.
Hungría	4,1	n.d.
Estados Unidos	2,9	3,4
Gran Bretaña	2,0	1,8
Alemania	1,8	2,2
Francia	1,0	2,3
Japón	0,8	1,8

Fuente: CNBV, y *Estadísticas financieras* de la OCDE (2002). Para México la tasa activa bancaria es el promedio de crédito de inversión y crédito hipotecario.

Gráfico VI.2
MÉXICO: MARGEN FINANCIERO DE LA BANCA, 1995-2003



Fuente: OCDE (2002).

Una de las explicaciones de los altos márgenes de intermediación de México es el elevado nivel de sus costos operativos (de personal, de propiedad y otros). Como se observa en el cuadro VI.9, en este rubro México califica sólo mejor que la República Checa y Turquía para la muestra de países de la OCDE. Esto quiere decir que la banca mexicana puede hacer un poco más en términos de eficiencia, lo que a su vez redundaría en una disminución del margen de intermediación, beneficiando a los consumidores de estos servicios financieros en México. De todas formas, las comparaciones entre márgenes de intermediación no son fáciles de hacer debido a que no se toman en cuenta los distintos marcos legales, estructuras de costos ni las condiciones económicas ni la incertidumbre que prevalecen en los distintos países. Para apreciar mejor la dimensión del margen financiero se presenta el gráfico VI.3.

Los precios de los productos financieros son muy variados; la tasa de interés es sólo uno de ellos. En general, el precio de los otros productos que no representan crédito o intermediación propiamente dicha se enmarca dentro de lo que se conoce como comisiones y tarifas por distintos servicios. Este tema ha despertado un intenso debate en todo el mundo, incluido México, durante los últimos años. Como se verá, este rubro es importante en tanto que ofrece una directriz de la impugnabilidad *de facto* en el sector, enfoque alternativo de análisis al de competencia.

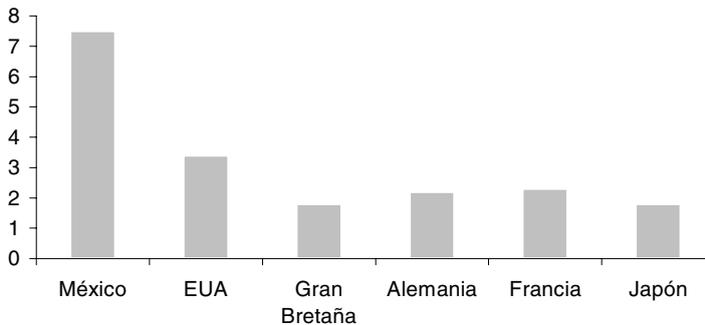
Cuadro VI.9
COMPOSICIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS, 2000

País	Bancos	Fondos de pensión	Fondos de inversión	Aseguradoras	Otros
México ^a	78,7	7,8	6,6	4,1	2,8
Estados Unidos	18,0	25,0	19,0	12,0	26,0
Canadá	49,0	19,0	12,0	9,0	12,0
OCDE (Europa solamente)	48,5	13,3	16,0	22,2	0,0

Fuente: CNBV, CNSF (Comisión Nacional de Seguros y Fianzas) y *Estadísticas financieras* de la OCDE (2002).

^a Cifras de México para 2004.

Gráfico VI.3
MARGEN FINANCIERO
TASA ACTIVA BANCARIA-TASA LIBRE DE RIESGO, 2001



Fuente: OCDE (2002).

b) Comisiones e impugnabilidad en el sistema

Mucho se ha argumentado que la banca en México ha incrementado de manera excesiva las comisiones de sus distintos productos y servicios financieros.²⁴ La Asociación de Bancos de México (ABM) ha contraargumentado que la elevación del nivel de comisiones es un fenómeno mundial (www.abm.org.mx): ello ha sucedido en Estados

²⁴ Esta afirmación ha incluso provenido del gobernador del Banco de México, el señor Guillermo Ortiz Martínez (discurso pronunciado en el 30 aniversario del CIDE, 3 de octubre de 2004).

Unidos, Reino Unido, Francia, Brasil y Chile, entre otros.²⁵ Pero la misma ABM plantea, y con razón, que las comparaciones internacionales requieren cautela, pues es necesario tomar en cuenta distintos elementos importantes que muchos estudios han ignorado. Estos elementos a considerar en un análisis comparativo son: i) características del producto —por ejemplo, no todas las tarjetas o cuentas son iguales, no tienen las mismas líneas de crédito por montos iguales, disponen de servicios distintos, entre otras—; ii) hábitos de uso del cliente —saldos, expedición de cheques o retiros en ventanilla, cajero, y otros—; iii) regulación —las diversas regulaciones vigentes pueden elevar artificialmente el costo de ciertos servicios que en otros países no se presentan—; iv) estrategia de negocio —algunos bancos cobran ciertos servicios, mientras que otros no lo hacen—, y v) costos, impuestos y tamaño de mercado.

A pesar de estas dificultades, un estudio sobre competencia debe, heurísticamente, elaborarse sobre la base de la comparación internacional, ante la carencia de información detallada del mercado en el nivel nacional, sobre todo en países en desarrollo. Como se ha mencionado, difícilmente puede contarse con información sobre subsidios cruzados entre los distintos productos y servicios que ofrece una industria multiproducto como la banca (un producto en un mercado relevante con poder de mercado puede financiar a otro producto dentro de la misma empresa).

Un análisis en el nivel internacional de la competencia entre los distintos intermediarios financieros indica, en primer lugar, que efectivamente en los años recientes se ha elevado el ingreso de las entidades bancarias por concepto de cobro de comisiones en países industrializados, como Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania y Japón. Por simplicidad, sólo se hará referencia al caso estadounidense, aunque los resultados obtenidos para ese país también han sido validados para Francia, Reino Unido y Japón (véase Schmidt, Hackethal y Tyrell, 1999, para el caso europeo, y Miles, 1996, para el caso japonés).

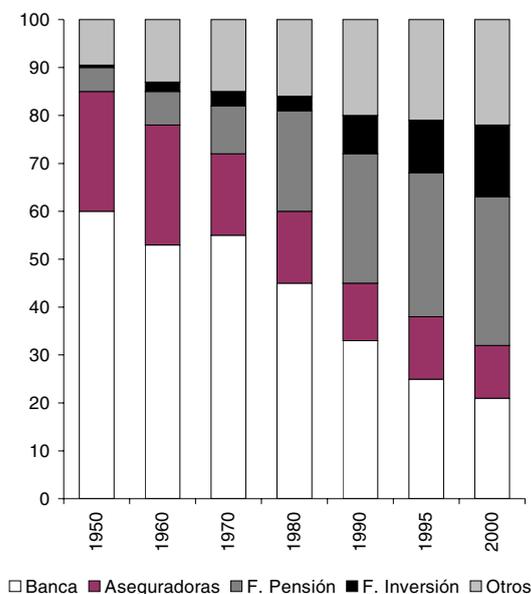
El caso de los Estados Unidos es ilustrativo, ya que es uno de los países, junto con el Reino Unido, que más ha desarrollado su sistema financiero. En ese país, después de la crisis de 1929, cuando la banca enfrentó la crisis más severa de su historia, se actuó muy cautelosamente en este sector. Ello explica la famosa "regulación Q", que impedía a la banca extenderse en el nivel nacional y que presentaba restricciones sobre la tasa de interés. Por esta razón, para competir por los clientes, los bancos utilizaban los subsidios cruzados intensivamente en el interior de su empresa, es decir, competían mediante la exención de pago de las

²⁵ La Conducef en septiembre de 2004 elaboró un estudio (Conducef, 2004) acerca de las comisiones bancarias y se concluye también que las comisiones se han elevado en el mundo.

comisiones y, por otra parte, la compensaban con ingresos por intermediación. Entre otros factores, la relajación de la regulación Q²⁶ propició en 1982-1984 el ingreso de una serie de competidores en la banca (véase el gráfico VI.4).

Este comportamiento revela que la banca ha perdido participación en el total de activos del sistema financiero estadounidense, a raíz de una mayor competencia entre distintos tipos de intermediarios financieros, en particular sobresalen las administradoras de fondos de pensiones, las administradoras de fondos de inversión y las casas de bolsa.

Gráfico VI.4
ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUCIÓN DE LOS ACTIVOS TOTALES DEL SISTEMA FINANCIERO POR INTERMEDIARIO, 1950-2000
(Porcentajes)



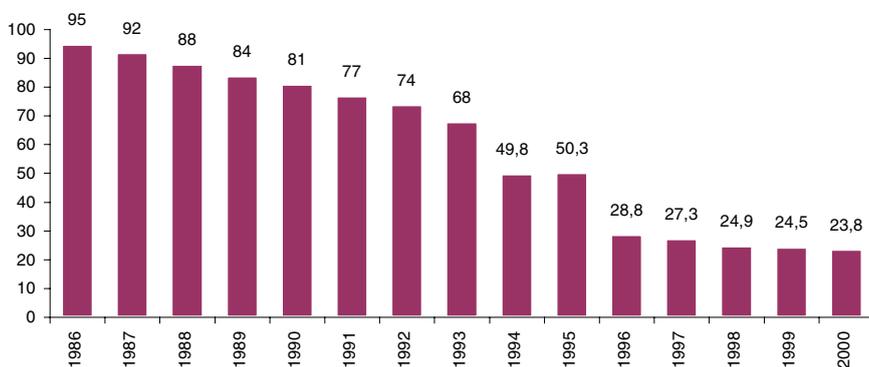
Fuente: Barth, Nolle y Rice (2000).

Además, para algunos productos, en ciertos segmentos de mercado la banca ha enfrentado competencia, tanto de otras instituciones financieras como de las no financieras, con una oferta diversa. En el mercado de las

²⁶ Para un análisis de esta regulación y su remoción, así como sobre las consecuencias que ello acarrearía, véase Kane (1981, 1984 y 1989).

tarjetas de crédito sucede que entidades como aerolíneas, tiendas departamentales y automovilísticas, entre otras, han emitido tarjetas de crédito administradas por Master Card o Visa sin necesidad de colaboración con algún banco (véase el gráfico VI.5). La participación de la banca en este mercado en Estados Unidos cayó, de 95% en 1986, a 23,8% en 2000. Claramente, la competencia de entidades financieras no bancarias y no financieras se ha incrementado considerablemente en este mercado.

Gráfico VI.5
ESTADOS UNIDOS: PARTICIPACIÓN DE LA BANCA EN EL MERCADO DE TARJETAS DE CRÉDITO, 1986-2000



Fuente: Allen y Santomero (2001), con base en *Card Industry Directory*, Estados Unidos.

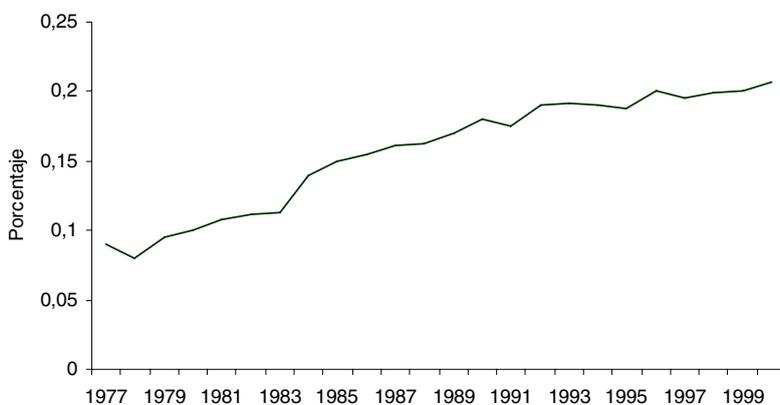
En suma, la banca en Estados Unidos ha tenido que enfrentar competencia no sólo intrabancaria sino de otras instituciones financieras y no financieras que ofrecen productos sustitutos a mejores precios (véase Allen y Santomero, 2001). En otros términos, los bancos han sido "impugnados" por otras entidades en este mercado relevante.

De ahí que la respuesta de la banca haya sido eliminar parte de los subsidios cruzados que se daban mientras estuvo vigente la regulación Q, con lo que han incrementado las comisiones y tarifas en productos donde conservan un nicho de mercado importante, con pocos sustitutos (Allen y Santomero, 2001). En los gráficos VI.6 y VI.7 se expone la evolución de los ingresos, por comisiones y por intereses, en los Estados Unidos. Obsérvese que existe una clara correlación negativa entre estas dos variables, lo que apoya la hipótesis anterior. Otro caso es el de las hipotecas, en que el mercado bursátil hipotecario ha desplazado a la banca. Debe aclararse que la caída de ingresos de la banca por concepto

de intereses se presentó en la década de los noventa, cuando la economía estadounidense se encontraba en una senda económica boyante. Esto ha sucedido también al menos en Francia, Japón, Alemania y Reino Unido, como lo documentan Schmidt, Hackethal y Tyrell (1999).

Recapitulando, la pérdida de excedente del consumidor provocada por una elevación en el nivel de las comisiones se compensa, hasta cierto punto, con un aumento en el excedente mencionado, derivado de una reducción en los márgenes de intermediación. De hecho, recientemente las agencias de competencia han empezado a regular este mercado relevante de tarjetas de crédito en cuanto a comisiones, obligando a los emisores a disminuirlas. Así ha ocurrido, por ejemplo, en Reino Unido, Australia y la Unión Europea.²⁷

Gráfico VI.6
INGRESO POR COMISIONES/PIB, 1977-1999



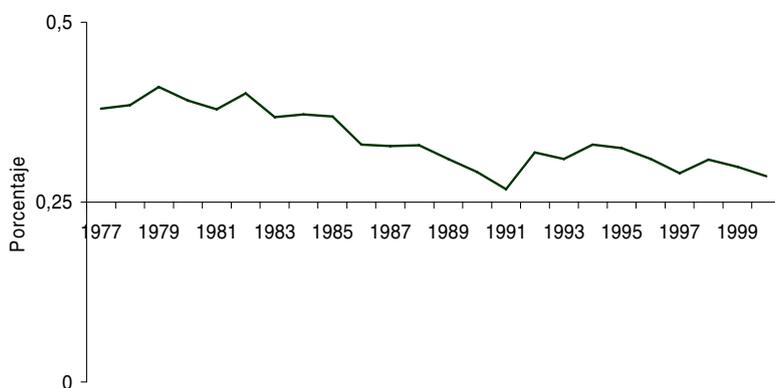
Fuente: Barth, Nolle y Rice (2000).

En el caso mexicano la evolución del fenómeno de incremento de comisiones se ha desarrollado de manera distinta. Considérese el cuadro VI.9 para su examen. Mientras en este país la banca domina significativamente el sistema financiero, en el resto del mundo desarrollado la banca ha perdido terreno en los últimos años. En el gráfico VI.8 se muestra de nuevo la distribución de activos totales del sistema financiero por cada intermediario, pero adicionando en la última columna

²⁷ *The Economist* (2005).

la estructura del sistema financiero mexicano en el 2004, a fin de ilustrar mejor el fenómeno.²⁸ Aquí se puede observar la diferencia entre el sistema estadounidense y el mexicano: en el primero la participación de la banca en el sistema financiero ha disminuido y en el segundo este intermediario sigue predominando (con casi 80% del sistema financiero). La evolución de la banca estadounidense se ha traducido en un menor margen de intermediación, razón por la cual ésta incrementó el nivel de las comisiones para compensar esta reducción.

Gráfico VI.7
INGRESO POR INTERESES/PIB, 1977-1999

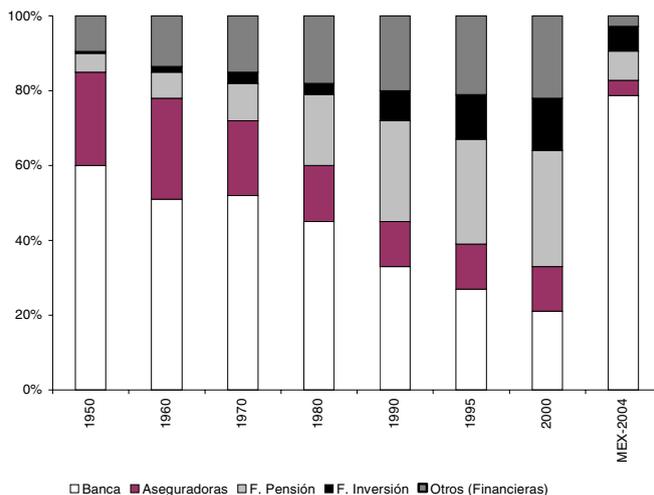


Fuente: Barth, Nolle y Rice (2000).

En México, en cambio, mientras el pago de comisiones se ha elevado, al igual que en Estados Unidos, el margen de intermediación se ha mantenido constante en los últimos años, es decir, en niveles altos en comparación con estándares internacionales. Esto es, aun sin competencia de otros intermediarios financieros y no financieros, en México las ganancias por comisiones han aumentado considerablemente, sobre todo en los últimos cinco años. Este aspecto diferencia a México del resto de los países de la OCDE.

²⁸ La estructura para 2004 en Estados Unidos no se ha modificado sustancialmente respecto de 2002, según Barth, Caprio y Nolle (2004). De hecho, Barth sugiere que se ha llegado a una situación estable en cuanto a estructura de la industria.

Gráfico VI.8
ESTADOS UNIDOS (1950-2000) Y MÉXICO (2004):
ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO
(Porcentajes)

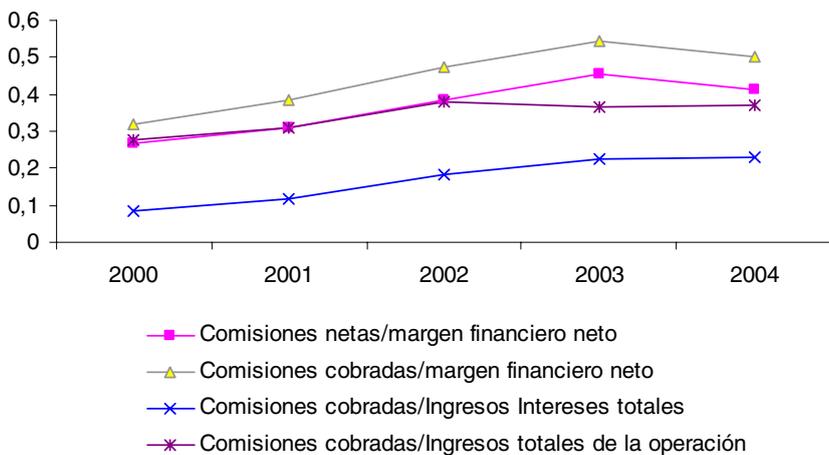


Fuente: Barth, Nolle y Rice (2000) y cálculos propios con datos CNBV.

En el gráfico VI.9 se dan pormenores de la participación de los ingresos por comisiones en México. Como se aprecia, las comisiones cobradas y netas como proporción del margen financiero son muy altas, y oscilan en ambos casos en alrededor de 50%, por arriba de estándares internacionales.

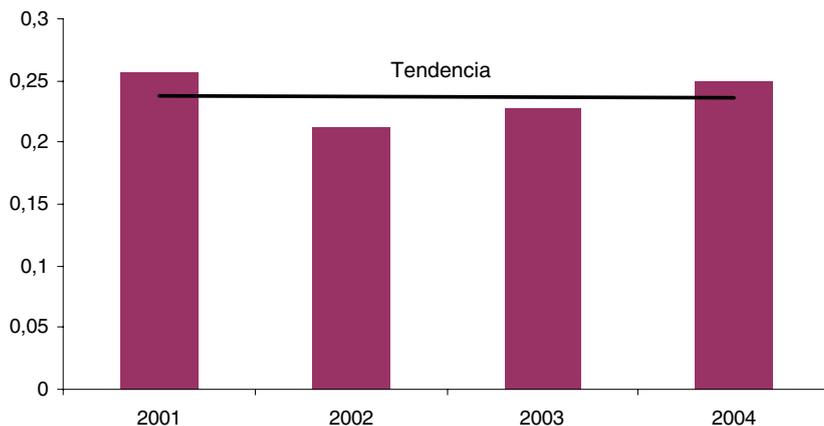
Lo que este análisis sugiere es que la banca mexicana prácticamente no enfrenta competencia por parte de otros intermediarios financieros. A diferencia del caso de la banca en Estados Unidos —en que las comisiones aumentan pero disminuye el ingreso por intereses como proporción de la cartera vigente, como resultado de tal competencia—, en México los ingresos por intereses como proporción de la cartera vigente no han bajado, sino que se han mantenido estables en los últimos cuatro años (véase el gráfico VI.10). Hay que notar que ello ocurrió aun en un escenario macro adverso, como el que se experimentó en especial entre 2001 y 2003. En el gráfico VI.11 se presentan los ingresos por intereses totales, así como su composición. Obsérvese que los primeros han aumentado en los últimos años.

Gráfico VI.9
EVOLUCIÓN DE COBRO DE COMISIONES, 2000-2004



Fuente: Cálculos propios con datos de la CNBV.

Gráfico VI.10
INGRESOS POR INTERESES/CARTERA TOTAL, 2001-2004



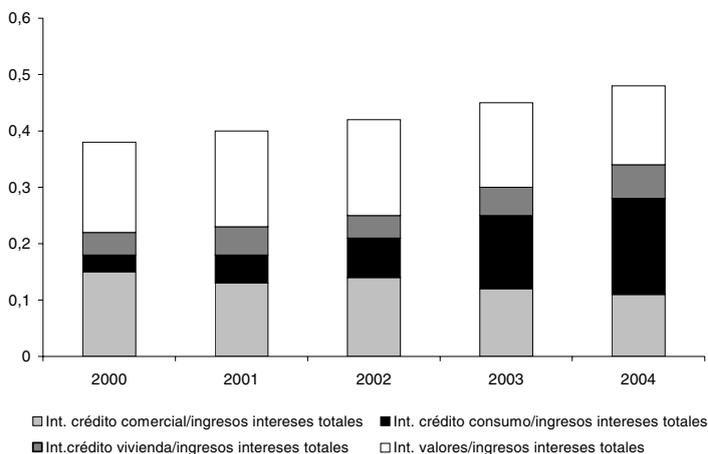
Fuente: CNBV, *Estados financieros de la banca*.

Respecto de la composición de los ingresos por intereses, durante los últimos cinco años aquellos provenientes de valores y de crédito a

vivienda han reportado estabilidad, mientras que los generados por el crédito comercial incluso han disminuido. Lo más notorio es el crecimiento del crédito al consumo, que representa en buena medida los intereses cobrados por uso de tarjeta de crédito, mercado prácticamente exclusivo de la banca mexicana y no de otros intermediarios (véase de nuevo el gráfico VI.11).

Otra forma de ilustrar el problema es revisando las tasas de interés que se cobran por uso de tarjetas de crédito. En el cuadro VI.10 se presentan las tasas promedio para una serie de bancos, con un nivel promedio constante para el período 2001-2004. Esto sugiere un alto poder de mercado en el rubro de tarjetas de crédito. Lo cierto es que el margen financiero (tasa activa promedio de tarjeta de crédito menos tasa pasiva de captación, CPC) en este rubro es cercano a 30 puntos porcentuales, aunque ha bajado ligeramente en el tiempo. Este tipo de crédito se ha incrementado de manera considerable en los últimos cinco años, debido en parte a las mejores expectativas de la economía, y en parte a que los bancos se han consolidado en este período. No obstante, en comparación con los otros tipos de crédito, éste ha aumentado en forma inusitada, por lo que es pertinente preguntarse si este mercado relevante está concentrado. Hay que destacar que en la sección anterior no se obtuvo el índice de concentración respectivo, ya que la CFC no tiene contempladas a las tarjetas de crédito como un mercado relevante. Argumentaremos que sí lo es, de acuerdo con nuestro criterio.

Gráfico VI.11
EVOLUCIÓN INGRESOS POR INTERESES, 2000-2004



Fuente: CNBV, Estados financieros de la banca.

Cuadro VI.10
EVOLUCIÓN TASAS DE CRÉDITO, 2000-2005^a
(Porcentajes)

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A
American Express	3,33	39,96	3,115	37,38	3,167	38	2,826	33,917	3,225	38,695	3,284	39,412
Banax	3,957	47,49	3,263	39,16	3,023	36,275	2,818	33,815	3,041	36,490	3,098	37,179
Bancomer	4,013	48,15	3,242	38,9	3,208	38,5	2,947	35,362	3,224	38,679	3,296	39,555
Bancreser	3,6	43,2	3,3	36,3	2,89	34,68	2,912	34,940	2,989	34,96	2,913	34,960
Banjercito	3,75	45	3,083	37	2,819	33,83	2,667	32,000	2,917	35	2,917	35
Banorte	3,729	44,75	2,083	25	2,083	25	2,083	25,000	2,523	25,98	2,115	34,900
Bilbao Vizcaya	2,9526	35,432	3,242	38,9	3,208	38,5	2,947	35,362	3,045	25,114	2,968	25,037
Bitel	3,75	45	2,917	35	2,992	35,9	2,908	34,900	3,045	25,114	2,968	25,037
Citibank	4,1	49,2	3,3	39,6	3,3	39,6	3,300	39,600	3,512	40,132	3,311	39,600
Dinners Club	3,3	39,6	3,96	47,52	3,75	45	3,75	45				
Industrial	3,729	44,75	2,417	29								
Scotia Inverlat	3,27	39,24	2,961	35,538	2,798	33,573	2,591	31,091	3,074	36,893	3,075	36,894
Ixe	2,9665	35,6	2,455	29,46	2,798	33,573	1,997	23,96	2,111	25,33	2,283	27,39
Santander	3,27	39,24	2,719	32,63	2,563	30,76	2,727	32,718	2,994	35,456	2,887	34,646
Serfin	3,98	47,76	3,271	35,4375	3,222	35,328	2,959	32,718	3,197	32,971	3,045	33,258

Fuente: Infosel Financiero.

Nota: M = Mensual

A = Anualizada

^a Tasas sin IVA.

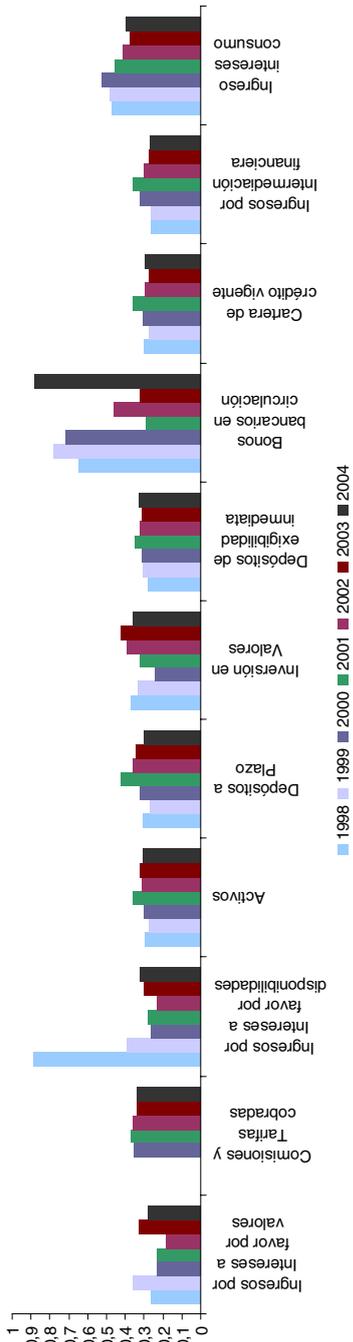
En México existe un mercado de tarjetas de crédito emitidas por cadenas comerciales. Si bien el crédito al consumo otorgado por estas tiendas ha ganado importancia durante los últimos cinco años, en realidad no se puede considerar como un sustituto perfecto de las tarjetas de crédito. Las tarjetas emitidas por los bancos son aceptadas generalmente en una gama muy extensa de negocios, mientras que las de las cadenas comerciales restringen el abanico de posibilidades de consumo a un solo negocio. De aquí que la competencia entre estos dos tipos de tarjetas obedezca a mercados relevantes distintos, ya que la banca se fondea, en promedio, a una tasa de 5% y presta a sus clientes al 35% anual, en tanto que las cadenas comerciales consiguen recursos al 12%, en promedio, y cobran una tasa que puede ir desde 40% hasta 80%, dependiendo del negocio, según cifras de los propios bancos y de las empresas. De hecho, según la ley general de títulos y operaciones de crédito, los grandes almacenes sí están facultados para dar crédito, pues cumplen con el requisito de estar inscritos en el Registro Público de Comercio. Entonces habría que permitir que las grandes cadenas comerciales emitieran tarjetas de aceptación general. De esta manera se reduciría el margen financiero por una mayor competencia en tarjetas de crédito, como ha sucedido en países avanzados.

Dado que los servicios financieros que ofrecen los establecimientos comerciales se realizan por medio de los propios bancos, las cadenas no requieren de autorización y su función se limita a difundir el servicio y enlazar al cliente con el operador, de donde obtienen una comisión, lo que eleva su costo. Por ejemplo, detrás del crédito para vivienda y automovilísticas de Liverpool está BBVA Bancomer; el seguro de vida de Famsa es operado por Afirme y la agencia Barceló maneja Viajes Wal-Mart.

Aunque la concentración en sí no es señal de falta de competencia, sí es un fenómeno que amerita ser investigado por la autoridad de competencia. A fin de determinar si existe concentración en este mercado relevante de tarjetas de crédito, se obtuvo una serie de índices (el IHH y el ID) para ingresos por intereses al consumo (véase la última serie de barras del gráfico VI.12). Este mercado, en comparación con los otros mercados relevantes, es de los más concentrados, con niveles por encima de 0,5 puntos, lo que constituye una alerta para la CFC.

Éste es el caso también de otros productos financieros en que los intermediarios gozan de alguna protección legal, como barreras a la entrada. Además de la ya citada emisión de tarjetas de crédito, se cuentan las expediciones de cheques de caja y órdenes de pago, entre otras, que en otros países son más competitivas al permitir el acceso de otras entidades no financieras. Éstas son áreas en las que sería conveniente profundizar el análisis en el futuro.

Gráfico VI.12
ÍNDICES DE DOMINANCIA
TARJETAS DE CRÉDITO, 1998-2004



Fuente: Cálculos propios, con base en información de la CNBV, Estados financieros de la banca.

En esta misma situación se encuentran los montos mínimos para acceder a comprar distintos tipos de certificados bursátiles. En México la mayoría de las instituciones financieras requieren cantidades mínimas de compra de estos instrumentos, que van de 300.000 a 500.000 pesos. El pequeño ahorrador, con un monto inferior, forzosamente tiene que acceder a la compra de un fondo de inversión, sobre el que se le cobra una comisión alta. También resulta contrastante con el caso de México, que en Estados Unidos se puedan adquirir, en una página de Internet (www.savingsbonds.gov), certificados de la tesorería, sin necesidad de un intermediario financiero que cobre una comisión, en montos desde 1.000 dólares (cuentan con esta opción incluso personas de terceros países, siempre y cuando cuenten con una cuenta en dólares en dicho país). En este sentido, sería interesante estudiar la racionalidad que existe detrás de estas disposiciones vigentes en México, pues pueden estar operando como barreras a la entrada a este mercado relevante.

Lo anterior puede ejemplificarse con lo que ocurre en el mercado de crédito automovilístico y el hipotecario. Estos sectores eran, hasta hace unos años, negocios bancarios en México. A partir de 1996 —cuando se generalizó la entrada de las Sofoles a esta industria—, las tasas de interés bancarias han disminuido considerablemente en estos rubros, es decir, la competencia con otros intermediarios financieros obligó a la banca a reducir sus márgenes de ganancia. Obsérvense en el gráfico VI.13 las tasas promedio de crédito hipotecario para el período 2000-2005. Claramente las tasas se han reducido con el tiempo, a causa sobre todo de una mayor competencia entre bancos y entre varios intermediarios financieros, como las Sofoles.²⁹

Igual podría ocurrir con otros productos, en especial los relacionados con el sistema de pagos, segmento en el cual la banca goza de una excesiva protección. Así, las tarjetas de crédito, las órdenes de pago, cheques de caja, entre otros, podrían abrirse a otros actores no bancarios e incluso no financieros. Una evolución tal reduciría el margen de estos productos, en beneficio de los consumidores y de la propia intermediación financiera.

En suma, si se adicionan los ingresos por comisiones y por intereses en Estados Unidos, resulta que el excedente del consumidor disminuye ligeramente o no cambia en el período entre 1986 y 2002, debido a los subsidios cruzados entre estos dos componentes. En contraste, si se adicionan estos mismos dos rubros para México, el excedente del consumidor disminuye, sin ambigüedades. Es importante entender que

²⁹ Es cierto que ello se debe, en parte, a una mayor estabilidad económica del país, pero las mismas condiciones son válidas para el caso de las tarjetas de crédito, y éstas no experimentaron la misma reducción en sus tasas.

un escenario de comisiones excesivas puede afectar negativamente la intermediación financiera y, de hecho, ser un factor que explique, entre muchos otros, la limitada profundidad del sector financiero en el país.

En todo caso, un análisis de integración vertical, y no sólo horizontal, también podría arrojar alguna claridad acerca de la competencia del sector y no exclusivamente de una parte del sector que es la banca, pero este propósito se encuentra fuera del alcance de este estudio.

4. Epílogo

Con posterioridad a la conclusión del presente trabajo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) aprobaron la creación de 13 nuevos bancos. La mayoría de ellos corresponde a bancos que pertenecen al sector comercial popular, si bien algunos son bancos patrimoniales de considerable tamaño internacional (véase el cuadro VI.11). En principio, ello traería mayor competencia al mercado. Algo que las autoridades financieras del país deben cuidar es que aumentar el número de bancos no necesariamente promueve la competencia entre intermediarios financieros. Es aún difícil inferir el resultado de este fenómeno, pero es posible que al tener que constituirse como bancos para poder competir, los costos de transacción sean muy elevados, por lo que las nuevas entidades bancarias quizás "se adapten" a los elevados márgenes existentes, sin representar una verdadera competencia para los demás.

C. Conclusiones

Como se discutió a lo largo de este trabajo, analizar el estado de la competencia bancaria en México es una tarea difícil, ya que el propio proceso de intermediación es complejo. Morgan (2002), por ejemplo, argumenta que el sector más opaco en la estructura económica de un país es precisamente la banca. Así se refleja en este estudio.

Podemos concluir que si bien el análisis tradicional de estructura y el de concentración son útiles para obtener información valiosa, no necesariamente implican un análisis de competencia. Por ello, alternativamente, utilizamos la teoría de los mercados impugnables en los distintos mercados relevantes para concluir que en México es indispensable una mayor competencia en algunos de estos mercados, lo que permitiría la entrada a un mayor número de empresas. Además, incluimos un análisis sobre las comisiones bancarias, con la perspectiva de mercados impugnables, y argumentamos que es necesario, a futuro, desarrollar estudios que abarquen a todos los competidores financieros no bancarios, e

incluso no financieros, en un ambiente de industria multiproducto que genera mercados relevantes diversos.

Cuadro VI.11
BANCOS NUEVOS, 2007

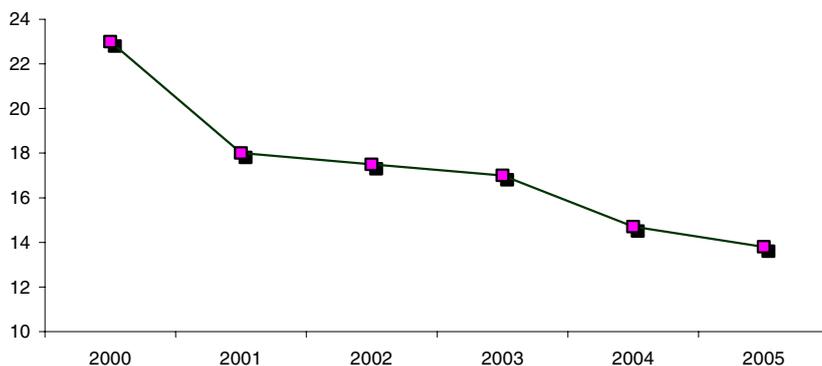
Nuevo banco	Giro del negocio del que proviene	Nicho
Banco Autofin	Distribuidoras de automóviles	Niveles medios
Barclays Bank de México	Banco y casa de bolsa en el extranjero	Corporativos y niveles altos
Banco Ahorro Famsa	322 tiendas de muebles en México y 15 en Estados Unidos	Niveles
Banco Monex	Casa de bolsa y Afores	Niveles medios y medios altos
Banco Multiva	Casa de bolsa y Afores	Niveles medios y medios altos
Banco Wal-Mart de México	Supermercados	Niveles populares
Bancofácil	Chedraui y Sherman Financial Group	Niveles populares
Bancoppel	Mueblerías	Niveles populares
Banco Comercial del Noreste	Banco Amigo	Niveles medios
Prudential Bank	Casa de bolsa y Afores	Corporativos y niveles altos
Banco Compartamos	Caja de ahorro con microcrédito	Microcrédito
Banco Regional	Banregio	Niveles medios y medios altos
UBS Bank México	Banca extranjera UBS	Corporativos y niveles altos

Fuente: Elaboración propia con base en información de la CNBV.

Desde esta perspectiva, el artículo sugiere que la teoría de impugnabilidad de mercados puede ser una herramienta analítica de mucha ayuda para ordenar, clasificar e implementar la política de competencia y regulación económica en el sector bancario mexicano. En particular, en materia de recomendación de política de competencia se propone que ésta debe centrarse en la disminución de barreras a la entrada en mercados relevantes, donde la banca enfrenta escasa o nula competencia de otros agentes financieros y no financieros. Éste es el caso de las tarjetas de crédito, mercado relevante en que el análisis muestra claramente que hay evidencia de poder de mercado. Aunque existe un mercado de tarjetas de crédito en el que participan cadenas comerciales, éste no constituye un sustituto perfecto de las que emiten los bancos. Por ello es fundamental que

la CFC examine el impacto en bienestar que puede tener en los consumidores el mercado de las tarjetas de crédito.

Gráfico VI.13
TASAS PROMEDIO CRÉDITO HIPOTECARIO, 2000-2005
(Porcentaje)



Fuente: Infosel Financiero.

Este aspecto se puede extrapolar fácilmente a otros productos financieros en los que la banca goza de plena protección (barreras legales a la entrada), como las expediciones de cheques de caja, órdenes de pago o la adquisición de algunos tipos de certificados bursátiles. Definitivamente la entrada de nuevos agentes no bancarios, e incluso no financieros, disminuiría el margen financiero de tales productos en beneficio de las condiciones de competencia, y, por tanto, de los consumidores.

Bibliografía

- Adhikari, R y J. Knight (2004), What Type of Competition Policy and Law Should a Developing Country Have? *South Asia Economic Journal*; 5: 1-25.
- Allen, F. y A. Santomero (2001), "What do financial intermediaries do? ", *Journal of Banking and Finance*, vol. 25, N° 2, pp. 271-294.
- ___ (1998), "The theory of financial intermediation", *Journal of Banking and Finance*, vol. 21, N° 11-12, pp. 1461-1485.
- Álvarez, A. M. (s/f), "¿Cómo contribuye la competencia a una globalización más equitativa para los países en desarrollo (EPED)?: aspectos de interés para los países de América Latina y el Caribe", Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), impreso.
- Andrade, G., M. Mitchell y E. Stafford (2001), "New evidence and perspectives on mergers", *Journal of Economics Perspectives*, vol. 15, N° 2, pp. 103-120.
- Ansorena, C. (2007a), "Condiciones generales de competencia: el caso de Nicaragua", CEPAL/IDRC, México, en proceso de publicación.
- ___ (2007b), "Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de Nicaragua", CEPAL/IDRC, en proceso de publicación.
- ___ (2007c), "Competencia y regulación en la banca: el caso de Nicaragua", CEPAL/IDRC, en proceso de publicación.
- Arellano, R., G. Castañeda y F. Hernández (1993), "La fragilidad del sistema financiero y sus implicaciones sobre la cuenta corriente", *Economía Mexicana*, vol. II, N° 2, Nueva Época, segundo semestre.
- Argumedo, Pedro (2007), "Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de El Salvador", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 73, CEPAL/IDRC, México, febrero.
- Armstrong, M., S. Cowan y J. Vickers (1994), "Economic analysis and British experience, regulatory of economic activity series", *MIT Press*, Estados Unidos.
- Avalos, M. (2006), "Condiciones generales de competencia: el caso de México", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 48, CEPAL/IDRC, México, mayo.

- Avalos, M. y F. Hernández (2006), "Competencia bancaria en México", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 62, CEPAL/IDRC, México, noviembre.
- Avalos, M. y J. C. Ramírez (2003), "International trade and merger policy", *Documento de Trabajo*, N° 280, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- Avalos, M. y N. J. Melgoza (2002), "Concentraciones internacionales y aplicación de leyes de competencia", *Gaceta de Competencia Económica*, Comisión Federal de Competencia, Año 5, N° 12, pp. 17-51, México.
- Bailey, E. E. (1981), "Contestability and the design of regulatory and antitrust policy", *The American Economic Review*, vol. 71, N° 2, pp. 178-183.
- Balsells, E. (2007), "Competencia y regulación en el sector de la banca en Guatemala", *serie Estudios y Perspectivas*, CEPAL/IDRC (LC/MEX/L.728/Rev.2), México, marzo.
- Banco de México (2003), "Sistemas de compensación y liquidación de pagos y valores en México" (http://www.banxico.org.mx/SistPagos/webextsispag/SisPagMexico/libro Rojo Mexico/reporte_mexico.pdf).
- Banco Mundial (2001), "La competencia", *Informe sobre desarrollo mundial 2002: instituciones para los mercados*, cap. 7, Ediciones Mundi-Prensa, pp. 133-150, Madrid.
- Banco Mundial y FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001), *Developing Government Bond Markets: A Handbook*, Special Meetings Edition, Washington, D. C.
- Barth, J., D. Nolle y T. Rice (2000), "Commercial Banking Structure, Regulation, and Performance: An International Comparison", *Modernizing Financial Systems*, D. B. Papadimitriou, editor, Macmillan Press y St. Martin's Press.
- Barth, J., G. Caprio y D. Nolle (2004), "Comparative international characteristics of banking", *Economic and Policy Analysis, Working Paper 2004-1*, Auburn University, Alabama.
- Baumol, W., J. Panzar y R. Willig (1982), *Contestable Markets and the Theory of Market Structure*, Harcourt Brace Javanovich, Inc., Nueva York.
- Beck, T., D. Kunt y V. Maksimovic (2003), "Bank competition, financing obstacles, and access to credit", Banco Mundial (<http://rosalinda.ingentaselect.com/wb/wpaperspdf/2996.pdf>).
- Berger, A. y T. Hannan (1989), "The price-concentration relationship in banking", *Review of Economics and Statistics*, 74(2): 376-379.
- Bhattacharya, S. y A. Thakor (1993), "Contemporary banking theory", *Journal of Financial Intermediation*, 3, pp. 2-50.
- BIS (Bureau of Industry and Security) (2005) (www.bis.doc.gov), septiembre.
- Boner, R. (1996), "Competition policy and institutions in reforming economies", en C. R. Frischtak (ed.) (1995), *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective* (Pre-publication Edition), Banco Mundial, Washington, D. C., diciembre.
- Brenner, P. y A. Morales (eds.) (s/f), "Central America: structural foundations for regional financial integration", *International Monetary Fund*, inédito, Washington, D. C.
- Brusick, P. y otros (2004), *Competition, Competitiveness and Development: Lessons from Developing Countries*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Nueva York y Ginebra, junio.
- Calvo, G. y E. Mendoza (1996), "Mexico's balance-of payments crises: a chronicle of a death foretold", *Journal of International Economics*, 41(3-4): 235-264.
- Camacho, A. (2004), "Finance alternatives in Latin America, recent developments and future outlook", *Sumaq Summit 04*, mayo.

- Carlsson, K., E. Söderlind y M. Ulriksson (1999), *Konkurrenslagen, Kommentar*, Norstedts, Estocolmo, Suecia.
- Castañeda, G. (1999), *Empresas y gobiernos corporativos en México*, Editorial UDLAP-Alter Ego, México.
- Celani, M. y L. Stanley (2003), "Política de competencia en América Latina", *Serie Desarrollo Productivo*, N° 142, CEPAL, Santiago de Chile, mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Istmo Centroamericano: La regulación de la distribución de energía eléctrica en los países con empresas privadas. Los casos de El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá* (LC/MEX/L.536), México, julio.
- Cernat, L. y P. Holmes (2004), "Introduction", *Competition, Competitiveness and Development: Lessons from Developing Countries*, en P. Brusick, A. M. Álvarez, L. Cernat, y P. Holmes, UNCTAD, Nueva York y Ginebra, junio.
- CFC (Comisión Federal de Competencia) (2004), *Competencia económica en México*, Editorial Porrúa, México.
- Chávez-Presa, J. (1990), "Scale and Scope Economies in the Mexican Banking System", Tesis Doctoral, The Ohio State University, Columbus, Ohio.
- Church, J. R. y R. Ware (2000), *Industrial Organization: A Strategic Approach*, McGraw Hill, Boston.
- Claessens, S., Demigrut-Kunt A. y J. Huizinga (2001), "How does foreign entry affect domestic banking markets?", *Journal of Banking and Finance*, 25, pp. 891-911.
- Claessens S. y L. Laeven (2003), "What drives bank competition? Some international evidence", *World Bank and Federal Reserve Bank of Cleveland Conference on Bank Competition*, Washington, D. C.
- CMCA (Consejo Monetario Centroamericano) (2004), "Indicadores de dolarización de las economías de Centroamérica y la República Dominicana", inédito, septiembre.
- CNBV (Comisión Nacional Bancaria y de Valores) (2005 y 2006), "Boletín Estadístico de Banca Múltiple", diversos tomos (http://www.cnbv.gob.mx/seccion.asp?sec_id 59&com_id=2).
- Código de Conducta de las Conferencias Marítimas de las Naciones Unidas (1977), N° 6074, Costa Rica, 22 de julio.
- Coloma, G. (2005), "Fusiones horizontales que reducen los precios", *El Trimestre Económico*, vol. 72, N° 1, México.
- Condusef (Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros) (2004), "Comisiones bancarias", inédito.
- Conrath, C. (1995), *Practical Handbook of Antimonopoly Law Enforcement for an Economy in Transition*, Washington, D. C.
- CPC (Comisión para Promover la Competencia) (2005), "Artículo sexto del acta de la sesión ordinaria 19-04 del 25 de mayo del 2005", Costa Rica.
- ___ (2003), "Artículo quinto del acta de la sesión ordinaria 37-03 del 02 de diciembre del 2003", Costa Rica.
- ___ (2002a), "Artículo quinto del acta de la sesión ordinaria 32-02 del 05 de noviembre del 2002", Costa Rica.
- ___ (2002b), Seminario El rol de la política de competencia en la protección del consumidor y en el fortalecimiento de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, *Boletín de Competencia*, año 5, N° 51, San José, Costa Rica, septiembre.

- ___ (2001a), "Artículo tercero del acta de la sesión ordinaria 14-01 del 2 de mayo del 2001", Costa Rica.
- ___ (2001b), "Artículo noveno del acta de la sesión ordinaria 39-01 del 13 de noviembre del 2001", Costa Rica.
- ___ (2000), "Artículo sexto del acta de la sesión ordinaria 32-00 del 12 de septiembre de 2000", Costa Rica.
- ___ (1999), "Artículo quinto del acta de la sesión ordinaria 09-99 del 15 de junio de 1999", Costa Rica.
- ___ (1996a), "Artículo cuarto del acta de la sesión ordinaria 39-96 del 19 de noviembre de 1996", Costa Rica.
- ___ (1996b), "Resolución de las 19:00 horas del 15 de octubre de 1996", Expediente 05-96, Costa Rica.
- ___ (1995a), "Artículo cuarto del acta de la sesión ordinaria 09-95 del 28 de noviembre de 1995", Costa Rica.
- ___ (1995b), "Artículo quinto del acta de la sesión ordinaria 09-95 del 28 de noviembre de 1995", Costa Rica.
- Curiel, C. L. (2000), *Diseño de un modelo de abogacía de la competencia en el contexto de la implantación de las políticas de competencia en América Latina*, UNCTAD, Nueva York y Ginebra.
- De León, I. (2006), "La promoción de la competencia en Centroamérica. Dificultades y posibilidades", *Condiciones y políticas de competencia. Economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, C. Schatan y M. Avalos (coords.), FCE y CEPAL, México.
- ___ (2000), "The role of competition policy in the promotion of competitiveness and development in Latin America", *Boletín Latinoamericano de Competencia*, N° 11, diciembre, pp. 57-72 (http://europa.eu.int/comm/competition/international/others/latin_america/boletin/boletin_5_3_es.pdf).
- ___ (1998), "Un enfoque alternativo de políticas para la promoción de la competencia en economías en transición", *Boletín Latinoamericano de Competencia*, N° 5 (parte 3), agosto, pp. 50-72 (http://europa.eu.int/comm/competition/international/others/latin_america/boletin/boletin_5_3_es.pdf).
- Del Ángel, G., C. Bazdresh y F. Suárez (2005), *Cuando el Estado se hizo banquero*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Del Ángel, G., S. Haber y A. Mussacchio (2004), "Bank accounting standards in Mexico: A lay man guide to recent changes and their english equivalence", *Documento de Trabajo*, N° 286, División de Economía, CIDE, México.
- Del Villar, R., D. Backal y J. Treviño (1997), "Experiencia Internacional en la Resolución de Crisis Bancarias", *Documento de Investigación*, N° 9708, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, México, diciembre.
- Diario Oficial de la Federación* (2004), varios números, México.
- Díaz, Alejandro (1985), "Good bye financial repression, hello financial crash", *Journal of Development Economics*, 19(1-2): 1-24.
- EAGCP (Grupo de Asesores Económicos para la Política de la Competencia) (2005), "An economic approach to Article 82", [en línea] http://www.shh.fi/~stenback/eagcp_82_2005_july_21.pdf
- Estache, A., M. Manacorda y T. M. Valletti (2002), "Telecommunications reform, access regulation, and internet adoption in Latin America", *Economía*, vol. 2, N° 2, Primavera 2002, pp. 153-217.

- Evenett, S. (2006a), "Competition in developing countries other than Latin America: lessons to be learnt?", presentación PPT (<http://www.eclac.cl/mexico/competencia/index.htm>).
- (2006b), "The effectiveness of technical assistance, socio-economic development and the absorptive capacity of competition authorities", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 60, CEPAL/IDRC, México, octubre.
- (2003a), "Links between development and competition law in developing countries", octubre (http://web.idrc.ca/uploads/user-S/10710933481Evenett_paper.doc).
- (2003b), "Promoting competitive markets in developing economies: details of the research project: section C of the 'application for an IDRC grant'", febrero (http://www.idrc.ca/en/ev-32149-201-1-DO_TOPIC.html).
- (2003c), "Study on issues relating to a possible multilateral framework on competition policy", Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, Organización Mundial de Comercio (OMC), WT/WGTCP/W/228.
- (s/f), "Competition policy in small developing economies: reflections on current literature", presentación en Powerpoint.
- Farrell, J. y C. Shapiro (1990), "Horizontal mergers: an equilibrium analysis", *American Economic Review*, N° 80, 107-126.
- Fernández, M. (2006), "Análisis de la competencia en un sistema bancario con integración financiera internacional: el caso de Panamá", proyecto CEPAL/IDRC, inédito.
- (2005), "Condiciones de competencia en la banca de Panamá", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 37, CEPAL/IDRC, México, septiembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2006), "Central America: Structural Foundations for Regional Financial Integration", elaborado por un *staff team* conducido por Patricia Brenner, Washington D.C.
- (2005), "Central America Financial Sector Regional Project (FSRP)", *Payments Systems Assessment Module*, Monetary and Financial Systems Department, Washington, D. C., mayo.
- (2003), *Direction of Trade Statistics, Yearbook*, Washington, D. C.
- (2000), *Direction of Trade Statistics, Yearbook 1993-1999*, Washington, D. C.
- (1994), *Direction of Trade Statistics, Yearbook 1987-1993*, Washington, D. C.
- (1988), *Direction of Trade Statistics, Yearbook 1981-1987*, Washington, D. C.
- Frischtak, C. R. (ed.) (1995), *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective* (Pre-publication Edition), Banco Mundial, Washington, D. C., diciembre.
- Fuente, C. (2001), "Competition policy in Latin America: implications for infrastructure services", *Sustainable Development Department Best Practices Series*, IFM-126, BID, Washington, D. C., abril.
- Fusades (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) (1998), "Las telecomunicaciones en El Salvador: un sector estratégico para el nuevo siglo", *Boletín Económico y Social*, N° 153, agosto.
- Gal, M. (2004), "Competition: prerequisites for development-oriented competition policy implementation", *Competitiveness and Development: Lessons from Developing Countries*, Brusick (ed.), UNCTAD, Nueva York y Ginebra.
- (2003), "Competition policy for small market economies", *Harvard University Press*, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos.

- (2001), “Site does matter: the effects of market site on optimal competition policy”, *Southern California Law Review*, vol. 74, Los Angeles, Estados Unidos.
- García, A. (1990), “Un enfoque para medir la concentración industrial y su aplicación para el caso de México”, *El Trimestre Económico*, vol. 2, N° 57, pp. 317-341.
- García Buitrago, B. (s/f), “Políticas de competencia y servicios públicos en América Latina y el Caribe: una visión desde los consumidores”, *International Consumers*, Oficina para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- García-Kilroy, C. (1999), “Mercados de liquidez y de deuda pública en Centroamérica”, Banco Interamericano de Desarrollo, octubre, inédito.
- García Rocha, A. (2004), “La Competencia en los Mercados Financieros”, *Competencia Económica en México*, CFC, Porrúa-Comisión Federal de Competencia, México.
- Gavito, J., Aaron Silva y Guillermo Zamarripa (1997), “Mexico’s banking crises: origins, consequences and counter measures”, *Regulations and Supervision of Financial Institutions in the NAFTA Countries and Beyond*, Kugler Academic Publishers, Boston.
- Gil-Díaz, F. y A. Carstens (1996), “One year of solitude: some pilgrim tales about Mexico’s 1994-1995 crisis”, *The American Economic Review*, Washington, D. C. 86(2): 164-69.
- (1996), “Some hypotheses related to the mexican 1994-95 crisis”, *Research Paper*, N° 9601, Banco de México, México.
- González, R. (2007), “Competencia y regulación de las telecomunicaciones: el caso de Panamá”, *serie Estudios y Perspectivas* N° 74, CEPAL/IDRC, México, febrero.
- Goyder, D. (2000/2001), “Merger regulation”, curso a distancia, Diploma de Postgrado en *EC Competition Law*, Módulo 6, King’s College, Reino Unido.
- Grupo de los Diez (2001), “Report on consolidation in the financial sector”, enero (<http://www.bis.org/publ/gten05.pdf>).
- Gual, J. y otros (2005), “An economic approach to article 82”, *Discussion Paper*, N° 82, Governance and Efficiency of Economic Systems (GESY) (www.gesy.uni-mannheim.de/dipa/82.pdf), Roma, julio.
- Guerrero, R., E. Sepúlveda y M. Villalpando (2005), “Profitability, concentration and efficiency in the mexican banking industry”, Banco de México, inédito.
- Hernández Trillo, F. (2003), *La Economía de la deuda: lecciones desde México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hernández, F. y A. Villagómez (2000), “La estructura de la deuda en México”, BID, *Documento de Trabajo*, 123, Washington, D. C.
- (1999), “El sector financiero y el TLCAN”, en Rafael Fernández de Castro y Beatriz Leycegui (eds.), *TLCAN: Socios naturales*, Porrúa-ITAM, México.
- Hernández, R. A. y C. Schatan (2006), “Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano”, C. Schatan y M. Avalos (Coords), *Condiciones y políticas de competencia. Economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, FCE y CEPAL, México.
- Herrera, M. (2007), “Competencia y regulación en la banca: el caso de El Salvador”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 68, CEPAL/IDRC, México, enero.
- Hoekman, B. y P. Holmes (1999), “Competition policy, developing countries and the World Trade Organization” (http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/papers_2000/BPcomp.PDF).

- ICN (International Competition Network) (2006), "Enforcement techniques. International competition network. Anti-cartel enforcement manual", ICN, abril (http://www.internationalcompetitionnetwork.org/media/library/conference_5th_capetown_2006/DigitalEvidenceGathering.pdf).
- (2005a), "Defining hard core cartel conduct, effective institutions, effective penalties", Bonn, Alemania, junio (http://www.internationalcompetitionnetwork.org/media/library/conference_4th_bonn_2005/Effective_Anti-Cartel_Regimes_Building_Blocks.pdf).
- (2005b), "ICN investigative techniques handbook for merger review" (http://www.internationalcompetitionnetwork.org/media/library/conference_4th_bonn_2005/Investigative_Techniques_Handbook.pdf).
- (2002), "Recommended practices for merger notification procedures", septiembre (http://www.internationalcompetitionnetwork.org/media/library/conference_1st_naples_2002/speech_gdz.pdf).
- Kaminsky, G. y C. Reinhart (1996), "The twin crises: The causes of banking and BOP problems", Conferencia del BID, *Speculative Attacks in the Era of the Global Economy*, Washington, D.C.
- Kaminsky, G., S. Lizondo y Carmen Reinhart (1997), "Leading indicators of currency crises", *IMF Working Paper*, 97/79, Washington, D. C.
- Kane, E. (1989), "Changing incentives facing financial services regulators", *Journal of Financial Service Research*, 2(3): 265-274.
- (1984), "Technological and regulatory forces in the developing fusion of financial services competition", *Journal of Finance*, 39(3): 759-772.
- (1981), "Accelerating inflation, technological innovation and the decreasing effectiveness of banking regulation", *Journal of Finance*, 36(2): 355-367.
- Khemani, R. S. (1997), "Competition policy and economic development", Policy Options, octubre (<http://www.irpp.org/po/archive/oct97/khemani.pdf>).
- Khemani, R. S. y M. Dutz (1995), "The instruments of competition policy and their relevance for economic development", en Frischtak (ed.), *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective* (Pre-publication Edition), Banco Mundial, Washington, D. C.
- Klemperer, P. (1995), "Competition when Consumers Have Switching Cost: An Overview with Applications to Industrial Organization, Macroeconomics, and International Trade", *Review of Economics Studies* 62, pp. 515-539.
- Krugman, P. (1979), "A model of balance-of-payments crises", *Journal of Money, Credit and Banking* 11(3): 311-325.
- La Porta, R., F. López de Silanes y A. Schleifer (1998), "Law and finance", *Journal of Political Economy*, 106(6): 1113-1155.
- La Porta, R., F. López de Silanes y G. Zamarripa (2002), "Related Lending", Yale University, inédito.
- Levy, S. (2005), *Ensayos sobre desarrollo económico mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Levy, B. y P. Spiller (1996), *Regulations, Institutions and Commitment, Comparative Studies of Telecommunications*, Cambridge University Press.
- Ley de Asociaciones Cooperativas (1982), N° 5185, 20 de febrero de 1973, modificada por la ley vigente, N° 6756, del 7 de mayo de 1982 y sus reformas, Costa Rica.

- Ley de Creación de la Corporación Arrocera Nacional (2002), N° 8285, Costa Rica, 30 de mayo.
- Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (1996), N° 7593, Costa Rica, 9 de agosto.
- Ley de Promoción de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (1994), N° 7472, Costa Rica, 19 de diciembre.
- Ley de Protección al Trabajador (2001), N° 7983, Costa Rica, 20 de agosto.
- Ley General de la Administración Pública (1978), N° 6227, Costa Rica, 2 de mayo.
- Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña (1998), N° 7818, Costa Rica, 2 de septiembre.
- Litan, R., E. M. Pomerleano y V. Sundararajan (2003), "The future of domestic capital markets in developing countries", *Brookings Emerging Markets Annual Series*, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, Washington, D. C.
- López, R. (1995), "La ley federal de competencia económica y algunas consideraciones desde la perspectiva del derecho internacional", *Revista Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho, Universidad Iberoamericana, N° 2, México.
- Magaloni, A. L. y L. Hambergren (2001), *Estudio sobre el juicio ejecutivo mercantil en el D. F.*, Banco Mundial, Washington, D. C.
- Mariscal, J. y E. Rivera (2007), "Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas", CEPAL/IDRC, México, en proceso de edición.
- (2005a), "New trends in the Latin American telecommunications market: Telefonica & Telmex", *Telecommunications Policy*, N° 29, pp. 757-777.
- (2005b), "Organización, industria y competencia en las telecomunicaciones en América Latina: las estrategias empresariales", *serie Desarrollo Productivo*, N° 169 (LC/L.2423-P), CEPAL, Santiago de Chile.
- McKinnon, R. y H. Pill (1995), *Credible Liberalizations and International Capital Flows: The Overborrowing Syndrome*, Stanford University, Estados Unidos.
- Miles, D. (1996), *The future of savings and wealth accumulation: differences within the developed economies*, Global Securities Research and Economics Group, Merrill Lynch, Londres, Reino Unido.
- Mishkin, F. (1997), *The Causes and Propagation of Financial Instability: Lessons for Policymakers*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Estados Unidos.
- Molina, F. (2007), "Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: el caso de El Salvador", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 67, CEPAL/IDRC, México, enero.
- Morgan, D. (2002), "The opacity of banks", *American Economic Review*, vol. 92, N° 4.
- Morgan, D. y P. Strahan (2003), "Foreign bank entry and business volatility: Evidence from US and other countries", *NBER Working Paper*, N° 9710, mayo.
- Motta, M. (2004), *Competition Policy, Theory and Practice*, Cambridge University Press.
- Murillo, J. A. (2005), "La banca después de la privatización", en Del Ángel, G., C. Bazdresh y F. Suárez, *Cuando el Estado se hizo banquero*, FCE, México.
- Negrín, J. L. (2000), "Mecanismos para compartir información crediticia. Evidencia internacional y la experiencia mexicana", *Documento de Investigación*, N° 2000-5, Banco de Mexico, México.
- Niels, G. y A. Ten Kate (2004), "Introduction: antitrust in the US and the EU—converging or diverging paths?", *The Antitrust Bulletin*, primavera-verano.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2005), "Hard core cartels. Third report on the implementation of the 1998 recommendation" (<http://www.oecd.org/dataoecd/58/1/35863307.pdf>).
- (2002), *Country Surveys: México*, París.
- (2001), "Report on leniency programmes to fight hard core cartels" (<http://www.oecd.org/dataoecd/49/16/2474442.pdf>).
- (1999), "Regulatory reform in Mexico. Regulatory reform in the telecommunications industry" (<http://www.oecd.org/dataoecd/44/56/2507189.pdf>).
- (1996), "Abuse of dominant position and monopolisation" (<http://www.oecd.org/dataoecd/0/61/2379408.pdf>).
- Ortiz, G. (1994), *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, FCE, México.
- Petrecolla, D. (2007), "Mejores prácticas en materia de defensa de la competencia en Argentina y Brasil: aspectos útiles para Centroamérica", *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 72, CEPAL/IDRC, México, febrero.
- Procuraduría General de la República (2001), C-008-01, Costa Rica, 16 de enero.
- (1998), C-188-98, Costa Rica, 4 de septiembre.
- Ramírez, F. (2005), "Interconexión de redes telefónicas en México: solución de disputas y búsqueda de consensos", México, inédito.
- Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (1996), N° 7472, Decreto Ejecutivo 25234-MEIC, publicado en el Alcance N° 38 a La Gaceta, N° 124, del 1 de julio de 1996, Costa Rica.
- República de Chile (2004), Decreto Ley 211, de 1973 (www.fne.cl).
- Rius, A. y G. Katz (2004), "¿Qué imitar de las economías pequeñas exitosas? Sobre la necesidad de una política y una legislación de competencia, Documento de trabajo N° 08", Montevideo, Universidad de la República, octubre (<http://decon.edu.uy/publica/2004/Doc0804.pdf>).
- Rivera, E. (2007), "Modelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México", *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 66, CEPAL/IDRC, México, enero.
- (2006), "Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica: un análisis comparativo", C. Schatan y M. Avalos (coords.), *Condiciones y políticas de competencia. Economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, FCE y CEPAL, México.
- Rivera, E. y A. Rodríguez (2007), "Competencia y regulación en la banca de Centroamérica y México. Un estudio comparativo", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 71, CEPAL/IDRC, México, febrero.
- Rivera, E. y C. Schatan (2006), "Los mercados en el Istmo Centroamericano: ¿Qué ha pasado con la competencia", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 41, CEPAL/IDRC, México, septiembre.
- Rodlauer, M. y A. Schipke (2004), *Central America: Global Integration and Regional Cooperation*, FMI, Washington, D. C.
- Rojas, M. (1997), "Competencia por clientes en la industria bancaria de México", *El Trimestre Económico*, 64(1): 47-73.
- Romero, A. y C. E. González (2006), "Condiciones generales de competencia en Guatemala", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 52, CEPAL/IDRC, México, mayo.

- Rozas, P. (2005), "Privatización, reestructuración industrias y prácticas regulatorias en el sector de telecomunicaciones", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 93 (<http://www.cepal.cl/publicaciones/RecursosNaturales/1/LCL2331/lcl2331e.pdf>).
- Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia (2004), "Resolución 2004-01922", Costa Rica, a las 14 horas con 54 minutos del 25 de febrero.
- Sánchez Ugarte, F. (2004), "Análisis económico de la legislación federal de competencia económica" en *Competencia Económica*, Editorial Porrúa, México.
- Sánchez Ugarte, F. y otros (2004), *La primera década de la Comisión Federal de Competencia*, Comisión Federal de Competencia (CFC), México.
- Schatan, C. y M. Avalos (2006), *Condiciones y políticas de competencia. Economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, FCE y CEPAL, México.
- (2003), "Condiciones de competencia en el contexto internacional: cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica", en C. Schatan y M. Avalos (Coords.), *Condiciones y políticas de competencia. Economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, FCE y CEPAL, México.
- Schmidt, R. H., A. Hacketh y M. Tyrell (1999), "Disintermediation and the role of banks in Europe: an international comparison", *Journal of Financial Intermediation*, 8 (1-2): 36-67.
- Segovia, A. (2006), "Integración real y grupos centroamericanos de poder económico. Implicaciones para la democracia y el desarrollo regional", *ECA: Estudios centroamericanos*, ISSN 0014-1445, N°. 691-692, 2006 (Ejemplar dedicado a: Integración y grupos de poder en Centroamérica), pags. 517-582.
- Silva, V. y A. M. Álvarez (2006), "Cooperación en políticas de competencia y acuerdos comerciales de América Latina y el Caribe: Desarrollo y perspectivas", *serie de Comercio Internacional*, N° 73, CEPAL, Santiago de Chile.
- Singh, A. (2004), "Multilateral competition policy and economic development. A developing country perspective on the european community proposal", *Series on Issues on Competition Law and Policy* (UNCTAD/DITC/CPL/2003/10), Ginebra.
- Sittenfeld, P. (2007), "Ventajas y limitaciones de la experiencia de Costa Rica en materia de políticas de competencia: un punto de referencia para los demás países de la región centroamericana", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 69, CEPAL/IDRC, México, enero.
- (2006), "La puesta en marcha de la agencia de competencia; algunas lecciones aprendidas del caso costarricense", presentación PPT (<http://www.eclac.cl/mexico/competencia/index.htm>).
- Stewart, T. (2006), "Evaluación de la relevancia de las leyes de competencia en países pequeños: el caso del CARICOM", C. Schatan y M. Avalos (coords.), *Condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, FCE y CEPAL, México.
- (2005), "Special cooperation provisions on competition law and policy: the case of small economies", P. Brusick, A. M. Álvarez y L. Cernat (eds.), *Competition Provisions in Regional Trade Agreements: How to Assure Development Gains*, UNCTAD, Nueva York y Ginebra.
- Stiglitz, J. y A. Weiss (1983). "Incentive effects of termination: Application to the credit and labor markets", *American Economic Review*, 72: 912-27.
- Tábora, M. R. (2007a), "Condiciones generales de competencia en Honduras", CEPAL/IDRC, en proceso de impresión, México.

- (2007b), "Regulación y competencia en el sector de las telecomunicaciones en Honduras", CEPAL/IDRC, en proceso de publicación, México.
- (2007c), "Competencia y regulación en la banca: el caso de Honduras", CEPAL/IDRC, México, en proceso de publicación.
- Thakor, A. V. (1992), "Maturity transformation, in the new palgrave dictionary of money and finance", *MacMillan Press*, Reino Unido, pp. 678-680.
- The Economist* (2005), "Credit cards. Britain's competition watchdog wants to cut fees", 29 de octubre, p. 76.
- Tineo, L. (1997), *Competition Policy & Law in Latin America. From Distribution to Market Efficiency*, Monterey Institute of International Studies, Monterey, Estados Unidos.
- Tirole, J. (1997), "The theory of industrial organization", *The MIT Press*, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos.
- Tribunal Constitucional Español (2005), "Resoluciones N° 174/1985, 175/1985, 169/1986 y 150/1987", Costa Rica.
- Tribunal Contencioso-Administrativo (2005), Sección Segunda, "Sentencia N° 275-2005", Costa Rica, a las 10 horas con 30 minutos del 17 de junio.
- Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (2003), Ley 19.911, Chile, 8 de octubre.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2004), "Model law on competition" (r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/docs/Modelaw04.pdf).
- (2002), "Competition, competition policy and economic development: some thoughts about their relations and the implications for competition policy in developing countries", contribución hecha por la delegación mexicana al Foro de Competencia Global, París, 14 y 15 de febrero.
- Urizar, C. (2007), "Competencia y regulación de las telecomunicaciones: el caso de Guatemala", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 75, CEPAL/IDRC, México, febrero.
- Vargas, L. y G. Hernández (2007), "Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de Costa Rica", CEPAL/IDRC, México, en proceso de publicación.
- Wallsten, S. (2002), "Does sequencing matter? Regulation and privatization in telecommunications reforms" (http://econ.worldbank.org/files/13266_wps2817.pdf).
- (2000), "Telecommunications privatization in developing countries: the real effects of exclusivity periods" (<http://www.isnie.org/ISNIE01/Papers01/wallsten.pdf>).
- Whish, R. y D. Wood (1994), *Mergers Cases in the Real World: A Study of Control Procedures*, OCDE, París.
- Williamson, O. E. (1968), "Economies as an antitrust defense: the welfare tradeoffs", *American Economic Review*, N° 58, p. 18-36, Nashville, Estados Unidos.
- Yong, M. (2007), "Competencia y regulación en la banca: el caso de Costa Rica", CEPAL/IDRC, México, en proceso de publicación.
- (2005), "Condiciones generales de competencia en Costa Rica", proyecto CEPAL/IDRC, México, inédito.

Los autores

Claudia Schatan, Maestría en Economía, Universidad de Cambridge, Inglaterra. Jefa de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México. Se ha desempeñado como Catedrática Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en México. Investigadora visitante en varias universidades de Estados Unidos (Harvard Institute of International Development (HIID), Universidad de Harvard, Center for United States-Mexican Studies, Universidad de California en San Diego, entre otras). Publicaciones recientes: "Los mercados en el Istmo Centroamericano: ¿qué ha pasado con la competencia?", Eugenio Rivera y Claudia Schatan, Serie CEPAL Estudios y Perspectivas No. 41, septiembre de 2006; Condiciones y políticas de competencia. Economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe, Claudia Schatan y Marcos Avalos, Compiladores, Fondo de Cultura Económica (FCE) y CEPAL, 2006; El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible, Jorge Carrillo y Claudia Schatan, Compiladores, Libros de la CEPAL No. 83, México D.F., 2005.

Eugenio Rivera Urrutia, Doctor en Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Libre de Berlín. Se ha desempeñado como profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de la Ciudad de México, Coordinador del Proyecto IDRC/CEPAL "Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en

negociaciones internacionales. Ha sido Presidente de la Comisión Preventiva Central Antimonopolio de Chile y Jefe de la División de Regulación del Ministerio de Economía de Chile. En la actualidad se desempeña como Asesor para la creación de la Superintendencia de Obras Públicas en Chile. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: Teorías de la Regulación en la perspectiva de las Políticas Públicas; New trends in the Latin American telecommunications market: Telefonica & Telmex, entre otras.

Marcos Avalos Bracho es Doctor en Economía por la Universidad de Essex en Inglaterra. Ha realizado estudios de postgrado en técnicas didácticas de enseñanza sobre economía de la regulación, en JFK School of Government en la Universidad de Harvard. Se desempeñó como Oficial de Asuntos Económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, profesor en varias instituciones de la Ciudad de México: Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) e Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) Actualmente se desempeña como profesor-investigador del Centro de Alta Dirección en Economía y Negocios (CADEN) de la Universidad Anáhuac. Entre sus más recientes publicaciones: Condiciones y políticas de competencia. Economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe, Claudia Schatan y Marcos Avalos, Compiladores, FCE y CEPAL, 2006, Regulación en aerolíneas en México, Marcos Avalos y Víctor Váldez, CIDAC, 2006, Política de competencia en México: las fusiones, Marcos Avalos y Camilo Vidal, Centro de Investigación y Desarrollo, A.C. (CIDAC), México, 2007.

Fausto Hernández Trillo es doctor en economía por la Universidad del Estado de Ohio, con dos licenciaturas: una en Administración por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y otra en economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es autor de tres libros sobre asuntos financieros y numerosos artículos académicos, publicados tanto en revistas internacionales como nacionales. Es ganador del Premio de Economía Latinoamericana "Daniel Cosío Villegas" que otorga el Fondo de Cultura Económica (1997). Ha impartido cátedra en diversas universidades de México y los Estados Unidos, así como en distintos países de Centro y Sudamérica. Ha sido consultor del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la CEPAL, así como de los gobiernos mexicano y guatemalteco. Fue investigador en la Bolsa Mexicana de Valores y Director General Adjunto de Presupuesto en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México. Actualmente es profesor del CIDE y director de El Trimestre Económico.

Adolfo Rodríguez Herrera es doctor en economía por la Universidad Católica de Lovaina. Trabajó en la Universidad de Lovaina

como investigador y profesor visitante (1989-1994). Ha sido asesor en varias instituciones públicas de Costa Rica. Se ha desempeñado como Asesor de la Presidencia (1995-1998) y como Superintendente General de Valores de Costa Rica, Asesor del Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social. Ha sido miembro de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, y consultor del BID, Banco Mundial, PNUD y CEPAL. Ha realizado estudios de postgrado en teoría psicoanalítica, en la Universidad de León y el Instituto de Neurociencias y Salud Mental de Barcelona (España) Actualmente se desempeña como miembro de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica.

Pamela Sittenfeld, Maestría en Regulación por la London School of Economics and Political Science. Tiene estudios de Licenciatura en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Se desempeñó como Directora Ejecutiva de la Comisión de Promoción de la Competencia en Costa Rica (COPROCOM) y consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México. Actualmente es miembro del Consejo del Sistema Nacional de Supervisión Financiera (CONASSIF) y de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica (ARESEP). Es consultora del Despacho Weinstok en Costa Rica. Sus áreas de especialización son: leyes de competencia y temas de consumo. Su publicación más reciente: Ventajas y limitaciones de la experiencia de Costa Rica en materia de políticas de competencia: un punto de referencia para la región centroamericana, Pamela Sittenfeld, Serie CEPAL Estudios y Perspectivas No. 69, enero de 2007.

Agradecimientos

Expresamos nuestro reconocimiento al trabajo de todos los consultores que participaron en el proyecto IDRC/CEPAL, "Fortalecimiento de la competencia en el Istmo Centroamericano: políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales", que hicieron una contribución directa o indirecta a este libro. Además de Marcos Avalos, Fausto Hernández, Adolfo Rodríguez y Pamela Sittenfeld, que aparecen como autores, queremos agradecer el trabajo de Claudio Ansorena, Pedro Antonio Argumedo, Edgar Balsells, Simon Evenett, Marco Fernández, Ricardo González, Greivin Hernández, Mauricio Herrera, Maribel Macías, Judith Mariscal, Francisco Molina, Gustavo Paredes, Diego Petrecolla, Antonio Romero, Marlon Tábora, Carmen Urizar, Leiner Vargas y Marlon Yong.

Nuestros más sinceros agradecimientos por el excelente apoyo técnico prestado por Fernando Ramírez Hernández y Juan Luis Ordaz Díaz en la elaboración de los cuatro primeros capítulos de este libro.

Este volumen no podría haberse escrito sin la muy valiosa colaboración de autoridades de competencia en los países del Istmo Centroamericano y México, así como especialistas y funcionarios de los gobiernos de dicha área. Entre ellos merecen un reconocimiento muy especial Isaura Guillén de Costa Rica, Celina Escolán de El Salvador, Edgar Reyes de Guatemala, Santiago Herrera de Honduras, Julio Bendaña de Nicaragua, Gustavo Paredes y Óscar García de Panamá y, finalmente, de Eduardo Pérez Motta de la Comisión Federal de Competencia de México. Todos ellos enriquecieron la discusión sobre el contenido de los

trabajos que sirvieron de base para la elaboración de este volumen y respaldaron diversos eventos donde se llevaron a cabo tales discusiones. Igualmente, quisiéramos expresar nuestro reconocimiento a Andrés Rius y Susán Joekes, de IDRC por su contribución a la parte sustantiva del proyecto IDRC/CEPAL, que ayudó a obtener estudios sólidos, así como la visión de Taimoon Stewart, quien ha hecho una profunda reflexión sobre la competencia en economías pequeñas. Muy importante también fueron los comentarios de Sebastián Sáez y Verónica Silva, expertos de la División de Comercio Internacional, de la Sede de la CEPAL en Santiago de Chile. Otros organismos que prestaron su apoyo y contribuyeron a la discusión de los trabajos de este libro son el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) Universidad Rafael Landívar, y la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE) de Honduras.

Agradecemos el respaldo de Rebeca Grynspan al proyecto IDRC/CEPAL y el desarrollo de los estudios que aquí se presentan. De la misma manera, agradecemos el apoyo de los colegas Fernando Cuevas con sus conocimientos sobre el tema de competencia; así como los comentarios al texto y el apoyo en la edición a Hugo Enrique Sáez; y a Pedro Cote, por su magnífica labor en el área de comunicaciones, que permitió tener una retroalimentación muy importante a los trabajos sobre los que se basa este libro. También reconocemos a Laura Gutiérrez por su eficiente apoyo administrativo que hizo posible la colaboración de un gran número de personas a los trabajos que sustentan este tomo.



Publicaciones de la CEPAL *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Economic Commission for Latin America and the Caribbean
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones
Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista de la CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2006 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años (2006-2007) son de US\$ 50 para la versión español y de US\$ 60 para la versión inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs for 2006 are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription (2006-2007) is US\$ 50 for Spanish-language version and US\$ 60 for English.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006, 148 p.*
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2005-2006, 142 p.

- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*, 146 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2005-2006, 134 p.
- *Panorama social de América Latina, 2006*, 432 p.
Social Panorama of Latin America, 2006, 426 p.
- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2006*, 160 p.
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2006, 152 p.
- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2006*, 218 p.
Foreign Investment of Latin America and the Caribbean, 2006, 200 p.
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (bilingüe/bilingual), 2006, 442 p.

Libros de la CEPAL

- 93 *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini (comps.), 2007, 166 p.
- 92 *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Miguel Torres Olivos (comp.), 2006, 422 p.
- 91 *Cooperación financiera regional*, José Antonio Ocampo (comp.), 2006, 274 p.
- 90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogério Studart, 2006, 396 p.
- 89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.
- 88 *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, 2006, 266 pp.
- 87 *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*, César Morales y Soledad Parada (eds.), 2006, 274 p.
- 86 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.), 2005, 250 p.
- 85 *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), 2005, 272 p.
- 84 *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*, Jorge Mario Martínez, Jorge Máttar y Pedro Rivera (coords.), 2005, 342 p.
- 83 *El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible*, Jorge Carrillo y Claudia Schatan (comps.), 2005, 304 p.
- 82 *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método REDIMA para salir del dilema del prisionero*, Christian Ghymers, 2005, 190 p.
- 82 **Fostering economic policy coordination in Latin America. The REDIMA approach to escaping the prisoner's dilemma**, Christian Ghymers, 2005, 170 p.
- 81 **Mondialisation et développement. Un regard de l'Amérique latine et des Caraïbes**, José Antonio Ocampo et Juan Martin (éds.), 2005, 236 p.
- 80 *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*, José Antonio Ocampo, Andras Uthoff (comps.), 2004, 278 p.
- 79 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Álvaro Bello, 2004, 222 p.
- 78 *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*, Alicia Bárcena, Jorge Katz, César Morales, Marianne Schaper (eds.) 2004, 416 p.
- 77 *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999*, 2004, 300 p.

77 *A decade of social development in Latin America 1990-1999*, 2004, 308 p.

77 *Une décennie de développement social en Amérique latine 1990-1999*, 2004, 300 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

Visiones del desarrollo en América Latina, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), CEPAL/CIDOB, España, 2007

Economic growth with equity. Challenges for Latin America, Ricardo Ffrench-Davis and José Luis Machinea (eds.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2007.

Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina, María Nieves Rico y Flavia Marco (coords.), CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.

El estructuralismo latinoamericano, Octavio Rodríguez, CEPAL/Siglo XXI, México, 2006.

Gobernabilidad corporativa, responsabilidad social y estrategias empresariales en América Latina, Germano M. de Paula, João Carlos Ferraz y Georgina Núñez (comps.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2006.

Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía, Ana Sojo y Andras Uthoff (comps.), CEPAL/Flacso-México/Fontamara, México, 2006.

Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), CEPAL/Flacso-México/Miño y Dávila, México, 2006.

Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective, Barbara Stallings with Rogerio Studart, ECLAC/Brookings Institution Press, USA, 2006.

Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2006.

Condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe, Claudia Schatan y Marcos Ávalos (coords.), CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Aglomeraciones pesqueras en América Latina. Ventajas asociadas al enfoque de cluster, Massiel Guerra (comp.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2006.

Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal, Ricardo Ffrench-Davis, CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.

Seeking growth under financial volatility, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005.

Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2005.

Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory, José Antonio Ocampo (ed.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.

Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2005.

Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, Ernesto Cohen y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.

Crecimiento esquivo y volatilidad financiera, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Mayol Ediciones, Colombia, 2005.

Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coords.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.

En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación, Jürgen Weller (comp.), CEPAL/LOM, Chile, 2004.

América Latina en la era global, José Antonio Ocampo y Juan Martín (coords.), CEPAL/Alfaomega.

El desarrollo económico en los albores del siglo XXI, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2004.

Los recursos del desarrollo. Lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina, Carlos Guaipatín (comp.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2004.

Cuadernos de la CEPAL

- 92 *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Vivian Milosavljevic, 2007, 186 pp.
- 91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matías Renard (eds.), 2005, 144 p.
- 90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.
- 89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.
- 88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.
- 87 **Traffic congestion. The problem and how to deal with it**, Alberto Bull (comp.), 2004, 198 p.
- 87 *Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo*, Alberto Bull (comp.), 2003, 114 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 33 *América Latina y el Caribe. Balanza de pagos 1980-2005*. Solo disponible en CD.
- 32 *América Latina y el Caribe. Series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-2002*. Solo disponible en CD.
- 31 *Comercio exterior. Exportaciones e importaciones según destino y origen por principales zonas económicas. 1980, 1985, 1990, 1995-2002*. Solo disponible en CD.
- 30 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 2004, 308 p.
- 29 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-2001*, 2003, 150 p.

Observatorio demográfico ex Boletín demográfico /

Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin (bilingüe/bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

The Observatory appears twice a year in January and July.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.

Series de la CEPAL

*Comercio internacional / Desarrollo productivo / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / **Studies and Perspectives** (ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean) / Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Mujer y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.*

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones

A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة . قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。 请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@cepal.org

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
New York, NY, 10017
USA
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications
Sales Sections
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@eclac.org