
comercio internacional

Políticas de competencia y acuerdos de libre comercio en América Latina y el Caribe: aprendiendo de la experiencia internacional

Iván Valdés



NACIONES UNIDAS



Santiago de Chile, agosto del 2005

Este documento fue preparado por Iván Valdés, consultor de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-869x

ISSN electrónico 1680-872x

ISBN: 92-1-322738-8

LC/L.2365-P

Nº de venta: S.05.II.G.104

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

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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	5
Introducción	7
I. Estructura industrial, políticas de competencia y acuerdos internacionales de comercio	9
A. Políticas de competencia, liberalización e impactos en la industria	10
B. Políticas de competencia y nivel de compromiso que encierran los acuerdos	12
C. Acciones anticompetitivas en la región	15
D. Evaluando la efectividad y pertinencia de los compromisos de política de competencia	17
II. Abuso de poder dominante	21
A. Legislación, poder dominante y monopolios públicos	23
B. Acuerdos de libre comercio, abuso de posición dominante y monopolios públicos	24
C. Prácticas más usuales en la región y análisis de casos	25
D. Implicancias para la cooperación en prácticas extraterritoriales	28
E. Principales conclusiones sobre abuso de dominancia.....	28
III. Carteles: El peor atentado a la libre competencia	31
A. Definiciones previas: distinciones entre la teoría y la legislación	33
B. Estimación de daños, metodologías de cuantificación y sectores vulnerables	34
C. Sectores sensibles en la región: análisis de casos	35
D. Enfrentando la colusión: su aplicación en la región	40

E.	Coordinación y cooperación: rol estratégico de los acuerdos y agencias	41
F.	Principales conclusiones	42
IV.	Fusiones y adquisiciones (F&A)	43
A.	Conceptualización y leyes de competencia	45
B.	Elementos, procedimientos y criterios de notificación	47
C.	Casos relevantes para la región	48
D.	Cooperación en el análisis de fusiones: la experiencia internacional	50
E.	Principales conclusiones	51
V.	Síntesis y conclusiones	53
	Bibliografía	55
	Serie comercio internacional: números publicados	59

Índice de cuadros

Cuadro 1	TLC en la región que incluyen alcances sobre política de competencia	13
Cuadro 2	Acciones más comunes en la región en mercados doméstico e internacional, 1998-2003	15
Cuadro 3	Industrias sensibles a conductas desleales en la zona ALCA.....	16
Cuadro 4	Principales acciones monopólicas reportadas en la región, 1998-2003	25
Cuadro 5	Prácticas facilitadoras y sectores sensibles.....	38

Índice de recuadros

Recuadro 1	Telecomunicaciones y su gran dinamismo	17
Recuadro 2	El caso de Microsoft, América Latina un espectador de las divergencias	26
Recuadro 3	Abuso de posición dominante en la región.....	27
Recuadro 4	¿Qué son las prácticas facilitadoras?	33
Recuadro 5	Experiencia con carteles domésticos	36
Recuadro 6	Colusión en líneas aéreas.....	37
Recuadro 7	Contracciones de oferta en la industria de cobre refinado	38
Recuadro 8	Cartel minorista, monopsonio y licitación pública	39
Recuadro 9	Fusión de Dow Chemical Company y Union Carbide Corporation (Canadá, Estados Unidos, Unión Europea)	48
Recuadro 10	Adquisición de activos y fusión horizontal	49

Resumen

La literatura económica asociada al análisis empírico de las prácticas anticompetitivas es relativamente incipiente dada la limitada experiencia internacional en políticas de competencia a nivel extraterritorial, la que incluye entre otros, la comprensión, los alcances e impactos que conductas desleales pueden tener en los mercados. Las referencias disponibles se centran en prácticas observadas entre economías desarrolladas y dirigidas al análisis de acciones colusivas y fusiones.

Desde el punto de vista de las soluciones teóricas, algunos autores han discutido la pertinencia de levantar una autoridad extraterritorial para arbitrar las acciones que limiten la competencia derivados de la amenaza o la instalación de empresas foráneas en mercados domésticos.

Este informe contribuye a identificar criterios para evaluar la funcionalidad y efectividad de los compromisos asumidos en los Acuerdos sobre la defensa de la competencia en la región. Por lo incipiente de los mismos, el aprendizaje requirió prioritariamente avanzar en un análisis comparativo de los compromisos, ilustrando algunas medidas que los gobiernos han ejecutado para llevarlos a cabo. Asimismo, se ha realizado un levantamiento de sectores, subsectores o productos sensibles a prácticas anti-competitivas en la región y como aquellos se diferencian (coinciden) con las realizadas en mercados más desarrollados.

A nivel de agencias, la carencia de cooperación, restricciones legales y celos institucionales extraterritoriales para compartir

información (justificado por razones de autonomía e independencia) de carácter confidencial ha postergado la comprensión, las investigaciones y la aplicación de medidas correctivas, especialmente en el caso de fusiones de empresas y comportamientos cooperativos. En ese ámbito, esa actitud podría colisionar con los alcances y compromisos en el marco de los Acuerdos de Libre Comercio.

La evaluación de la ejecución de los compromisos bajo acuerdos comerciales muestra que aún con las restricciones de tiempo de operación de los mismos, los efectos competitivos más visibles están asociados a las condiciones globales establecidas y a las potentes señales internas y externas que los países dan a las empresas, incentivando la rivalidad competencia leal en sus mercados.

Introducción

Los capítulos de políticas de competencia de variados tratados de libre comercio (TLC), en que participan economías de la región, expresan que los beneficios de la apertura comercial derivados del libre tránsito de bienes y servicios entre las fronteras pueden ser minimizados por diversas acciones anti-competitivas generadas, ya sea por empresas domésticas o por empresas internacionales entrantes.

En ese marco, la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL se ha propuesto profundizar su comprensión y conocimiento sobre las implicancias que los compromisos bilaterales en política de competencia tienen en el ámbito doméstico y sobre negociaciones de mayor alcance internacional, especialmente hemisférico.

Existe un incipiente desarrollo de la investigación empírica que integra la economía internacional y teorías de organización industria, debido a la escasa experiencia en políticas de competencia a nivel extraterritorial, que involucra entre otros, la comprensión, los alcances e impactos que acciones desleales pueden tener en los mercados. La mayor parte de la literatura se centra en economías desarrolladas. El detalle de las acciones, el desarrollo teórico y sus modelos se han dirigido a prácticas colusivas y sus impactos sobre la asignación de recursos¹ y el dinamismo observado en transferencias de activos y/o fusiones de empresas.

Desde un punto de vista de equilibrios de mercado, algunos economistas indican que la solución óptima para los problemas extraterritoriales que involucren empresas extranjeras requiere de una

¹ Estudios recientes testean el poder de programas específicos para transparentar y desarticular prácticas cooperativas (Brisset y Thomas, 2004). Clark, Hughes y Wirth (2004), señalan que el limitado número de casos existentes es una restricción para inferir acciones relevantes.

autoridad por sobre las legislaciones locales (Hoekman y Mavroidis, 2002). No obstante, también se argumenta lo iluso de ese camino ya que los grados de libertad en la gestión doméstica serían fuertemente limitados y peor aún, las propias economías perderían su independencia y autonomía para administrar su política económica.

En el ámbito internacional, distintas organizaciones han avanzado en la comprensión de esas acciones, aunque marcadas por prioridades regionales. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se ha centrado en Carteles Internacionales y desarrollado metodologías para inducir, sensibilizar y facilitar a sus miembros una rápida intervención ante esas conductas. Al respecto, la Red Internacional de Competencia (ICN por su sigla en inglés) ha asumido un rol activo para el desarrollo de Guías de Procedimiento que están a un paso de ser aprobadas. Asimismo, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha elaborado documentos sobre leyes y normas sobre políticas de competencia en el hemisferio occidental en el marco del Comité Tripartito del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) también participa de dicho Comité y ha elaborado documentos al respecto.² En el ámbito de economías de la Comunidad del Caribe (CARICOM), destaca el permanente aporte de Stewart (2003, 2004), quien ha centrado su análisis en la caracterización de esas economías y los impactos que tendrían leyes de competencia.

Con esos antecedentes, la CEPAL se ha propuesto identificar elementos para evaluar la funcionalidad y efectividad de los compromisos en el marco de los Acuerdos Comerciales para atender las demandas de carácter internacional. Metodológicamente, la mirada en el presente trabajo será desde el campo de la organización industrial —con énfasis en evidencia empírica— hacia los Acuerdos Comerciales bilaterales. Además, se pretende avanzar a un método de análisis respecto de los desafíos a la institucionalidad y las implicancias sobre su fortalecimiento.

Con ese fin, se realizó un levantamiento con la información pública de sectores, subsectores o productos más sensibles a prácticas desleales en la región, que se compara con la de mercados con experiencia en competencia extraterritorial. La idea es inferir desde allí enseñanzas en orden de crear institucionalidad, información y conocimiento específico para enfrentar aquellas prácticas.

² Entre las publicaciones de la CEPAL pueden mencionarse: Celani y Stanley (2003), Schatan y Avalos (2003), Silva (2003) y (2004); y Mogueillansky y Silva (2004).

I. Estructura industrial, políticas de competencia y acuerdos internacionales de comercio

Variada literatura ha validado la complementariedad de las teorías tradicionales para explicar las estructuras de las industrias y la incidencia de las estrategias de las empresas sobre los mercados. Facilitar su comprensión requiere incorporar también la especificidad empírica de las conductas, que muchas veces por su dinamismo, superan el levantamiento de teorías sobre la asignación de recursos en determinados mercados. La integración entre organización industrial y los beneficios del intercambio de bienes y servicios se ha enriquecido con aportes teóricos permanentes. Allí, destaca la Teoría de Juegos, que otorga una herramienta cuantitativa para analizar el desempeño de una firma, sus acciones y los equilibrios derivados a partir del comercio entre fronteras.

Krugman y Obstfeld (1994) muestran que el comercio entre países crea mercados de mayor tamaño. El comercio internacional y la especialización se justifican por las ganancias en eficiencia derivadas de producir a mayor escala y con formas de operación asociadas a tramos de rendimientos crecientes. En ese marco, las empresas grandes tienen ventajas de costos sobre las pequeñas y predominan estructuras monopólicas y oligopólicas (industria petroquímica y aeronáutica). Alternativamente, estructuras de competencia monopolística (productos diferenciados) se observan cuando se amplía la variedad de bienes a partir de ese intercambio. No obstante, en ese contexto también se observa que las empresas definen distintos

precios de acuerdo al destino de su producción. Tal discriminación es conocida como *dumping* y es considerado como una práctica desleal.

Con el dinamismo de los mercados se ha expresado cierta preocupación por la rivalidad generada en estructuras industriales donde coexisten empresas grandes (multinacionales) y pequeñas (principalmente domésticas). En los Tratados Comerciales se reconoce la necesidad de proteger los beneficios derivados de la competencia de acciones desleales de las firmas (colusión, abuso de dominancia). Tarea que se enfrenta mediante cláusulas que detallan los objetivos particulares de las partes en función del nivel de complejidad, modernización e institucionalidad de competencia de los países. La efectividad de las políticas depende también de la capacidad institucional para implementarlas y estimularlas como asimismo, de los procedimientos y acciones para hacerlas cumplir. La competencia en la región es sensible al nivel de desarrollo de los países, al grado de descentralización de sus decisiones y/o la intervención del Estado en la economía, la madurez y tamaño de sus mercados y el nivel de internacionalización de los mismos.³

A. Políticas de competencia, liberalización e impactos en la industria

La política de competencia busca la promoción y estímulo de la competencia y el análisis, regulación y castigo de las acciones que la dañan. Una rápida revisión de la literatura, muestra que su nivel de impacto depende de la heterogeneidad de los países y su desarrollo económico y de las experiencias en sus mercados. Asimismo, están sujetas a razones específicas tales como:

(i) capacidad institucional (agencias y tribunales de libre competencia), para darle soporte y análisis económico-legal a los actos de las empresas y sus impactos económicos, explicitar las conductas contempladas en las leyes y su nivel de profundización y/o definir objetivos y prioridades a seguir;

(ii) participación del Estado en la economía, especialmente en lo que se refiere al soporte y designación de empresas públicas (y sus procesos de privatización) y privadas con poder de mercado y leyes de regulación de sectores específicos.⁴

(iii) compatibilidad con políticas de desarrollo productivo,⁵ de innovación tecnológica y de atracción de inversiones.

En ese marco, Moguillansky y Silva (2004) discuten acerca de su evolución y su institucionalidad subrayando que en la región se privilegia, con distintos énfasis, la defensa de la competencia a partir de la apertura, liberalización y desregulación de los mercados. Muestran que el paralelo entre competencia y estrategias de desarrollo se ha dado también en economías desarrolladas como Estados Unidos a principios de siglo, donde se buscó anular el impacto adverso de carteles y monopolios en el crecimiento económico.

Muris (2003), a cargo de la Comisión Federal de cambio de Estados Unidos (FTC, por su sigla en inglés) formuló tres ideas para relevar el rol de las agencias, su experiencia y conocimiento de los mercados, la administración de procesos y la capacidad técnica para enfrentar acciones desleales:

(i) hacer esfuerzos para validar las hipótesis sobre el impacto económico de las conductas en función de nuevos desarrollos teóricos en Organización Industrial;

³ Stewart usualmente integra en sus escritos la distinción entre política de competencia y leyes de competencia en base a las definiciones de CER, APEC y WTO. Allí la ley es un instrumento más de la política para promocionar y fortalecer la competencia.

⁴ Asociados a monopolios naturales y/o mercados oligopólicos en servicios públicos.

⁵ Especialmente en ámbitos relacionados al fomento de sectores o actividades productivas y/o zonas geográficas estratégicas.

(ii) acercar las hipótesis establecidas y la capacidad legal para administrarlas; y

(iii) dado que la evidencia empírica se basa en la solidez de las doctrinas y las políticas para hacerlas cumplir, hacer que las investigaciones evalúen el impacto de las medidas judiciales y las decisiones para llevarlas a cabo.

Esos argumentos ayudan a evaluar el desarrollo y la pertinencia de dichas políticas en la región. Una mirada integral sugiere ubicarlas en un plano superior, complementándolas con aquellas de fomento y desarrollo productivo, prioritario para el crecimiento y desarrollo de sus economías.⁶ Por otro lado, la política de competencia promovería buenas prácticas en el sector público y el privado (Metha, 2000). Así, existe control sobre conductas oportunistas de buscadores de renta y corrupción. Leyes claras de competencia previene que la intervención sea arbitraria y sirviendo intereses que dañan el bienestar de la sociedad.

1. Apertura comercial e impactos en las industrias

La internacionalización de la economía impacta en distintos ámbitos a las industrias, a saber, la formas de organización y las estructuras de mercado, el esfuerzo por innovar con estrategias leales para enfrentar a consumidores exigentes y empresas rivales agresivas, las normas y procedimientos institucionales —laborales, legales, ambientales, comerciales, tributarias— y las relaciones al interior de la empresa.

Existe abundante literatura que muestra la complejidad de las firmas y las presiones de su entorno para adaptarse rápidamente a los cambios (Williamson, 1991; Coase, 1937). En la región basta con ilustrar el dinamismo generado por las fusiones y traspaso de activos en sectores domésticos (supermercados, farmacias, tiendas de retail) y en industrias internacionales (minería extractiva, alimentos, productos farmacéuticos, construcción, automotriz, banca, telecomunicaciones).⁷ En esos sectores predominan oligopolios, alta concentración, coexisten grandes y pequeñas firmas de diversa propiedad e industrias dominadas por transnacionales con presencia en variados países.

En otro orden, numerosas empresas han entrado y salido rápidamente en nuevos mercados debido a que después de instaladas se encuentran con innumerables restricciones legales (ambiental, político y tributario) o con escaso conocimiento de las preferencias de consumidores. Ejemplos relacionados se encuentran en la industria de alimentos (pastas) y bebidas, bancario, gas y electricidad, minero y comercio. Las exigencias de los consumidores impactan las decisiones de productores que deben ajustarse para satisfacerlos con nuevos productos, mejorando calidad e innovando en sus atributos (tamaños, colores, formas, diseños). Un caso es la agresiva competencia en el mercado automotor donde se compite por modelos exclusivos, más seguros y eficientes.

La apertura y los TLC van en la dirección de optimizar los recursos, permitiendo que la liberalización del comercio y las inversiones, y la mayor competencia internacional faciliten ese objetivo. Factores que pueden minimizarlo o cancelarlo son las conductas de empresas locales amenazadas por rivales internacionales y de empresas extranjeras entrantes a mercados domésticos con agresivas estrategias que generen algún grado de monopolización y desplazamiento de firmas domésticas.

⁶ Moguillansky y Silva (2004), comparten esa visión y sostienen que el crecimiento global en productividad, la inserción internacional y la búsqueda de eficiencias a través de prácticas competitivas son condiciones indispensables para un crecimiento alto y sustentable.

⁷ Por ejemplo, la industria minera poli-metálica en Chile, Perú, Bolivia, Brasil y México, es dominada por capitales extranjeros. Similar panorama se observa en industrias extractivas y turismo en la CARICOM. La propiedad de empresas de hidrocarburos es compartida por capitales públicos y privados en distintas etapas de su producción, operan en estructuras oligopólicas y existe integración vertical en algunas partes de la cadena productiva.

El diagnóstico de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD apunta a que la expansión y globalización de diversos sectores (industria, servicios y productos básicos) requieren complementar normas domésticas e internacionales, ya que las primeras no tienen alcance extraterritorial para combatir acciones restrictivas con efectos a nivel global.⁸ También expresó que “las políticas comerciales internacionales restrictivas como carteles, abuso de dominancia de firmas multinacionales (incluye canales exclusivos de distribución) y mega-fusiones podrían distorsionar el comercio, con notorias ventajas para las firmas dominantes de los países más fuertes y competitivos (véase UNCTAD, 2004).

Pittman (1999), de la División Antimonopolio de Estados Unidos, tiene una percepción alternativa sobre el impacto de las políticas de competencia en la región en un contexto de leyes obsoletas y el proteccionismo histórico de algunos sectores. Afirma que los países en desarrollo —Europa Oriental y América del Sur— son vulnerables ante empresas privatizadas, que continúan operando y abusando de dominancia mediante la imposición de barreras a la entrada para eliminar potenciales rivales. Finalmente, señala que los derechos de propiedad de la región son heterogéneos, con presencia de grandes empresas privatizadas administradas por antiguos ejecutivos no acostumbrados a la libre competencia y el uso de prácticas facilitadoras como instrumento para ejercer poder monopólico (Véase capítulo III).

B. Políticas de competencia y nivel de compromiso que encierran los acuerdos

Los TLC de miembros de la región han incorporado capítulos que norman las Políticas de Competencia entre las partes u objetivos particulares como la protección de la propiedad intelectual, promoción de la competencia, trato no discriminatorio, telecomunicaciones, empresas públicas y monopolios de gobierno (véase cuadro 1).

⁸ Un ejemplo es desarrollado por Schatan y Avalos (2003) quienes presentan el Cartel Internacional del Cemento en Centro América.

Cuadro 1

TLC EN LA REGIÓN QUE INCLUYEN ALCANCES SOBRE POLÍTICA DE COMPETENCIA

Acuerdos de libre comercio	Objetivos y/o alcances
1. México – Costa Rica	Propiedad Intelectual (b)
– AELC	Conductas y cooperación (a)
– Unión Europea	Conductas y Cooperación (a)
– Japón	Conductas y Cooperación (a)
– Israel	Conductas, trato no discriminatorio (a)
– Nicaragua	Telecomunicaciones y Propiedad Intelectual (b)
– Triangulo del Norte (El Salvador, Guatemala, Honduras)	Telecomunicaciones y Propiedad Intelectual (b)
– Uruguay	Conductas y cooperación (a)
– Bolivia	Telecomunicaciones y Propiedad Intelectual (b)
2. Chile	Conductas y cooperación (a)
– AELC	Conductas y cooperación(a)
– Unión Europea	Conductas, cooperación, Telecomunicaciones(a)
– Corea	Conductas, cooperación, Telecomunicaciones(a)
– México	Conductas, cooperación, Telecomunicaciones(a)
– Estados Unidos	Conductas, arbitraje internacional(a)
3. Centro América – Chile	Conductas(a)
– República Dominicana	Conductas(a)
– Panamá	Telecomunicaciones(b)
4. Canadá – Chile	Conductas, Telecomunicaciones, empresas públicas(a)
– Costa Rica	Promoción libre competencia (b)(*)
5. Otros:	Monopolios del Gobierno y empresas del Estado (b)
– CARICOM- Costa Rica	Conductas y cooperación, Empresas del Estado (a)
– De los tres: Colombia, Venezuela y México (G-3)	
– Panamá- Taiwán	

Fuente: Fuente: SICE, Foreign Trade Information System; Vicomex (2004). Tipo de acuerdos: (a) avanzados; (b) limitados. (*) en proceso de revisión

Según el nivel de desarrollo y compromiso se podrían clasificar en dos grupos: (i) avanzados: incluyen prácticas o conductas, generalmente asociados a acuerdos recientes, en economías en desarrollo o desarrolladas y con experiencia en tratados comerciales (Chile, México, Costa Rica); (ii) limitados: incluye economías pequeñas o sin políticas de competencia. Buscan la cooperación, no crear condiciones adversas a la competencia desde Monopolios públicos, sector telecomunicaciones y salvaguardar la propiedad intelectual (CARICOM, Grupo de los Tres).

Las prácticas expresadas en esos Acuerdos abarcan: (i) Prohibición de carteles o convenios entre empresas. Busca evitar barreras a la entrada, fijación de precios y repartición de mercados; (ii) El control de prácticas o restricciones verticales anticompetitivas y la prohibición de abuso de poder dominante por empresas de gran dimensión o monopolios que estén en condiciones de imponer tales restricciones; y (iii) El control de fusiones y adquisiciones (F&A) que pueda originar una firma dominante o un monopolio.

Así se reconoce que los mercados son sensibles a estas prácticas (especialmente de empresas de mayor tamaño) ya que eliminan la rivalidad y monopolizan sus beneficios. Lo más significativo de esos compromisos es que en algunos de ellos se explicita su carácter vinculante para enfrentar decididamente las prácticas anti-competitivas.

3. ¿Cómo han incorporado estas medidas los países de la región?

Además de las disposiciones con que cuentan acuerdos de integración, como el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la importancia que tienen las políticas de defensa de la competencia se ilustra en los Tratados de Libre Comercio de Chile-Corea y Chile-Estados Unidos.

(i) TLC Chile y Corea: explicita entre sus objetivos el rol estratégico de la Políticas de Competencia, los compromisos asumidos y las acciones objeto de interés, a saber:

- “...evitar que los beneficios del proceso de liberalización de bienes y servicios pueda ser disminuido o cancelado por conductas anticompetitivas” (artículo 14.2.1).

- “con objeto de prevenir distorsiones y restricciones sobre la competencia se explicita dar particular atención a los acuerdos anticompetitivos, prácticas concertadas y comportamiento abusivo asociados a una posición dominante” (artículo 14.2.1).

Se reconoce tácitamente que los beneficios de la liberalización podrían ser dañados por conductas desleales. Luego se enuncia que “las prácticas concertadas y la conducta abusiva de dominancia de una o varias firmas (monopolios y carteles) distorsionan los mercados y por ende deben tomarse acciones para prevenirlas”. Las conductas asociadas a restricciones verticales (precios de reventa —máximos o mínimos—, distribución exclusiva, servicios complementarios) no se mencionan entre las prácticas abusivas. Adicionalmente, se reconoce de forma implícita la existencia de prácticas que no dañan la asignación de recursos. En otras palabras, si el resultado de una práctica competitiva es un monopolio operando eficientemente no debiera ser sancionado.

(ii) TLC Estados Unidos-Chile: se redactó en términos más genéricos que el anterior, no obstante su interpretación es lo suficientemente amplia para incluir cualquier práctica. “Cada parte adoptará o mantendrá leyes de competencia que proscriban conductas anticompetitivas en los negocios, con el objeto de promover la eficiencia económica y el bienestar del consumidor, y tomarán acciones en contra de esas conductas” (artículo 16.1). Además, las partes reconocen la importancia de la cooperación y coordinación entre sus autoridades, incluyendo notificación, consultas e intercambio de información (artículo 16.2).

Un elemento diferenciador es la inclusión de una sección que expresa el respeto al debido proceso (*due process*). Aquello implica que antes de imponer una pena o sanción, se deben escuchar los argumentos de la parte afectada en plazos razonables. Incluso después de la sanción la empresa puede llevar el caso a una corte o tribunal independiente para revisarla.

Esa cláusula de arbitraje puede dificultar los trámites legales ya que alarga el proceso, encarece sus costos, y asigna a una instancia jurídica superior (Tribunal Superior o Corte Suprema) la decisión de la sanción, lo que podría restringir el rol de las agencias y los tribunales de competencia locales. Un argumento a favor es que la existencia de esa instancia fortalece la transparencia y solidez del sistema de libre competencia, como es usualmente considerada en las legislaciones de Estados Unidos y la Comisión Europea.

Algunos tratados incluyen normas para facilitar la información (notificaciones escritas y acceso al proceso), que desde la perspectiva de estrategia comercial las agencias debieran proteger. La evidencia empírica muestra una distinción entre información pública y confidencial. Esta última es básica para enfrentar casos anti-competitivos extraterritoriales tales como carteles y abuso de poder dominante.

C. Acciones anticompetitivas en la región

Una revisión transversal a las prácticas más comunes reportadas por miembros del ALCA y actualizadas en publicaciones de las agencias locales muestra que aquellas son observadas en industrias similares aunque con variaciones en su nivel de agresividad (véase Cuadro 2⁹).

Cuadro 2

ACCIONES MÁS COMUNES EN LA REGIÓN EN MERCADOS DOMÉSTICO E INTERNACIONAL, 1998-2003

Conductas/ Países	Abuso de poder monopólico (a)	Colusión tácita (carteles)	Fusiones y traspaso de activos	Barreras a la entrada (b)	Restricciones verticales (c)	Publicidad engaños ¹⁰
Argentina	√	√	√	√	√	
Brasil	√	√	√		√	√
Canadá	√	√	√		√	√
Chile	√	√	√	√	√	
Colombia	√	√	√		√	
Costa Rica	√	√		√	√	
Jamaica	√		√	√	√	√
México	√	√	√	√	√	
Panamá	√	√	√		√	√
Perú	√		√			
Venezuela		√	√	√	√	√

Fuente: elaboración propia sobre la base de ALCA (2003 a) y agencias. Se excluye Estados Unidos y se incorpora Perú.

(a) Incluye Discriminación; (b) Incluye barreras legales; (c) Distribución exclusiva, fijación de precios, etc.

Por orden de frecuencia destacan las prácticas siguientes:

- abusos de dominancia generado vía monopolios, sean ellos autorizados o no,
- reestructuración de industrias por fusiones y traspasos de activos,
- conductas colusivas, principalmente carteles domésticos,
- barreras a la entrada, incluyendo barreras legales,¹¹
- discriminación de precios en mercados domésticos y en el ámbito internacional,
- prácticas verticales restrictivas entre manufactureros y distribuidores,
- publicidad engañosa para captar consumidores (Ley del Consumidor¹²).

En la Unión Europea (UE) y Estados Unidos los sectores más sensibles a estas conductas anticompetitivas son: combustibles, productos químicos, productos farmacéuticos y material quirúrgico, materiales de construcción y derivados (estructuras metales), bebidas de fantasía y cervezas, alimentos, productos agrícolas primarios y algunas industrias extractivas internacionalizadas, especialmente del sector minero. El panorama que se observa en la región es

⁹ La información ha sido desagregada por países miembros excluyendo Estados Unidos dado su moderno sistema de Políticas de Competencia.

¹⁰ Considerada como competencia desleal por la UNCTAD. En México y Chile, las leyes de protección al consumidor están separadas de las leyes de competencia. Teóricamente son consideradas como acciones que tienden a fortalecer el poder dominante de una firma.

¹¹ Argentina, Costa Rica, Venezuela y Jamaica destacan por sobre el resto, con restricciones legales en el mayor número de industrias (transporte aéreo, seguros y reaseguros, entre otros).

¹² Panamá reporta esta conducta como análoga a aquellas anticompetitivas de prácticas monopólicas y concentración vía F&A.

similar al de países desarrollados, tal como se resume en el cuadro 3. Adicionalmente se observan innumerables barreras legales y mercados dominados por empresas públicas especialmente en servicios básicos.

Cuadro 3

INDUSTRIAS SENSIBLES A CONDUCTAS DESLEALES EN LA ZONA ALCA

Conductas/ Industria	Abuso poder monopólico (a)	Colusión tacita (carteles)	Fusiones y traspaso de activos	Barreras a la entrada (b)	Restricciones verticales (c)	Publicidad engañosa
Alimentos	√	√	√		√	
Aérea	√	√	√	√		√
Bebidas, refrescos y cervezas		√	√			√
Comercio				√		√
Metales		√		√	√	
Materiales de construcción (cemento, estructuras, otros)		√	√			
Petróleo, gas (combustibles)	√	√	√	√	√	
Prod. farmacéuticos, material quirúrgico	√	√	√		√	√
Prods. Químicos	√	√	√			
Ssios. Financieros	√		√			
Telecomunicacio nes	√		√	√		

Fuente: elaboración propia sobre la base de ALCA (2003 a) y agencias. Se excluye Estados Unidos y se incorpora Perú.

(a) Incluye Discriminación; (b) Incluye barreras legales; (c) Distribución exclusiva, fijación de precios, etc.

Los productos se caracterizan por su homogeneidad, presencia de pocas marcas (brands), estructura industrial oligopólica, y procesos productivos donde la innovación tecnológica juega un rol importante como barrera a la entrada (con la excepción de productos del sector comercio). En servicios se trata de industrias reguladas y en general con presencia estatal en su propiedad. De los sectores mencionados el desarrollo del sector telecomunicaciones es particularmente interesante debido a su alto dinamismo en propiedad y generación de nuevos productos (véase recuadro 1)

Recuadro 1

TELECOMUNICACIONES Y SU GRAN DINAMISMO

El sector es caracterizado por su dinamismo en la generación de nuevos productos que han impactado el nivel de sustitución de los mismos (ejemplo, telefonía local y telefonía móvil), el desarrollo tecnológico, la estructura industrial y las políticas regulatorias relacionadas. Hasta principios de los noventa operaba como un monopolio natural tradicional. Luego, comienza una rápida globalización que acelera y hace más agresiva la competencia, la transformación de la propiedad desde manos públicas a privadas, frecuentes fusiones y traspasos de activos y la promulgación de nuevos marcos regulatorios (e institucionalidad) para interpretar nuevas condiciones tecnológicas y de estructura industrial. Según Rivera (2003) está pendiente la decisión sobre quién dirimirá los conflictos donde coexiste institucionalidad de competencia y de regulación. Afirma, que al menos en el plano local, Nueva Zelanda ha resuelto el problema entregándole tal facultad a la Comisión de Competencia. Después de tres años de operación, y dado lo complejo, específico y dinámico del sector, aún existen dudas de la pertinencia de esa decisión. En la región se fiscaliza por autoridades o comisiones específicas. Un buen ejemplo es México con la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Allí la autoridad debe estudiar la presencia de acciones desleales —asociadas a poder dominante—, mientras la institución reguladora se encarga de la fijación de tarifas. El criterio asumido es terminar esos controles cuando los cambios en los mercados generen competencia.

Por su parte, Stewart (2004) sobre la base de una investigación de Pricewaterhouse y Gal en pequeñas economías (Canadá, Australia e Israel), ilustra una gran cantidad de bienes no transables donde existen incentivos a imponer barreras a la entrada. Se caracterizan por alta concentración, justificada por niveles mínimos de producción eficientes para reducir costos, o escala sub-óptima de producción debido a su pequeño tamaño.¹³ La autora argumenta que la CARICOM se beneficiaría con leyes de competencia que incluyan la prohibición de acuerdos anticompetitivos, abuso de dominancia y regulación para controlar fusiones. Esas prácticas serán analizadas en los capítulos siguientes.

D. Evaluando la efectividad y pertinencia de los compromisos de Política de Competencia

La inclusión de articulados para enfrentar acciones anticompetitivas en los TLC ha abierto el desafío de evaluar la efectividad de los compromisos adquiridos y definir si ese mecanismo es eficaz para proteger la competencia y resolver las distorsiones causadas por empresas de países socios.¹⁴

A pesar del corto tiempo desde la entrada en operación de la mayoría de los acuerdos en la región, algunos antecedentes permiten aproximarse a un diagnóstico de la pertinencia de sus objetivos. En efecto, una lectura preliminar del marco general de competencia de los tratados más desarrollados permite inferir que la preocupación se centra en enfrentar carteles con dimensión internacional, distorsiones generadas por el poder de mercado de grandes empresas y el control de fusiones y adquisiciones.

¹³ Similar panorama se reportó en un reciente estudio en los mercados del CARICOM donde las fusiones están provocando una alta concentración y monopolización en productos no transables. También es atinente a las economías más rezagadas de América del Sur.

¹⁴ En un orden preliminar, Silva (2003) reconoce que la construcción de normas internacionales tiene dificultades principalmente relacionados al aumento y contenido de la agenda comercial, las condiciones institucionales y el interés de los países de la región por los espacios de política.

En esos términos, vale la pena detenerse para discutir la incidencia económica por sobre la incidencia legal de los acuerdos. Como se mencionó antes, se aprecian limitados ejemplos de carteles y abusos de posición dominante de firmas extranjeras o monopolios estatales que operen en mercados domésticos. Sin embargo, en los existentes se observa el alcance internacional de algunas prácticas que han dañado a empresas rivales directas e indirectas (mediante la cadena productiva) y consumidores. En contraste, predominan fusiones que involucran firmas extraterritoriales. Los países más sensibles son aquellos con limitada historia en políticas de competencia, mercados con gran tamaño de escala (principalmente, Brasil) y en sectores tradicionales de demanda inelástica.

En el ámbito de los tratados existen beneficios de corto plazo derivados de la sensibilización de las autoridades por implementar políticas de competencia. Aquello se manifiesta respecto de enfrentar conductas desleales en mercados domésticos; destinar recursos para desarrollar normas e institucionalidad y la incorporación del tema en las agendas público-privadas de los gobiernos; la creación de *expertise* para comprender las conductas y cooperación para intercambiar experiencias entre países y agencias y; la disminución o relajo de barreras legales existentes en algunos sectores productivos.

En el espacio económico, se identifican tres dimensiones: (a) impacto directo de los compromisos firmados; (b) impacto indirecto, especialmente asociado a incorporar competencia en sectores dominados por empresas públicas (o recién privatizadas); y (c) externalidades asociadas a sensibilizar la importancia estratégica de las políticas de competencia en el marco de los Acuerdos.

1. Impacto directo: Análisis de prácticas, medición de impactos y resoluciones

Para comenzar es relevante mencionar que aún cuando se carece de información desagregada sobre cooperación bilateral y/o multilateral, la experiencia del TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá muestra la estrecha relación entre políticas de competencia y TLC.

México debió asumir una posición activa en el desarrollo de sus políticas de competencia, lo que involucró tres ámbitos: incorporación al Tratado, alcance extraterritorial de sus políticas y mecanismos de cooperación efectiva.

- Como consecuencia del requerimiento de los socios del TLCAN, ese país modernizó sus leyes y pudo incorporarse exitosamente a ese tratado. El desarrollo de políticas de competencia modernas le facilitó entrar a un mercado de millones de consumidores.

- Los estatutos que norman esas acciones tienen aplicabilidad extraterritorial. Su alcance es horizontal, no haciendo distinción entre actores domésticos y extranjeros.¹⁵

- En cooperación, México ha mantenido actividades conjuntas con Estados Unidos. En ese marco, se han notificado 68 actos anticompetitivos entre las partes. Además, se realizó el primer acto formal de asistencia técnica (Véase OECD 2004).

Como se mencionó antes, la evidencia empírica extraterritorial es limitada en conductas cooperativas, acciones de restricciones verticales o aplicación de poder abusivo, pero sí se observa un alto dinamismo en fusiones y adquisición de activos en variados sectores productivos.¹⁶

¹⁵ Según lo informado por la OECD, las autoridades mexicanas están concientes que aquello puede provocar problemas de reacción adversa de los países relacionados. Chile es otro país que tipifica esas conductas más allá de sus fronteras.

¹⁶ Stewart (2004) ilustró la carencia de acuerdos cooperativos en contraste a las expectativas y proyecciones del Grupo de Trabajo de Política de Competencia de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En contraste, enfatiza que es necesario tener políticas para enfrentar las fusiones que se observan con frecuencia en la región y en los más diversos sectores productivos.

La experiencia muestra que en carteles y fusiones prima la autonomía por sobre resoluciones internacionales. Efectivamente, la mayoría de los casos han relevado el rol local por sobre los compromisos asumidos entre agencias u otras formas de cooperación (especialmente en carteles). Se trata de experiencias tan diversas como prácticas colusivas en líneas aéreas y F&A en maquinaria en Brasil, o adquisición de marcas y licencias de bebidas en Chile. Asimismo, se aprecian divergencias en los criterios de aprobación, seguimiento y alcances de las F&A (véanse casos presentados en capítulos III y IV).

2. Impacto indirecto: se acelerará la desregulación y política de privatización

A pesar de no existir información sobre una relación robusta entre TLC y privatización de empresas públicas, ni se puede aventurar que su ritmo esta ligado a estos compromisos, es interesante destacar que se aprecia agresividad tanto en políticas de privatización en la zona y en medidas pro-mercado.

México ilustra lo anterior porque ha realizado reformas pro-mercado desde mediados de 1980, las que fueron profundizadas a partir de la firma del NAFTA. Por ello, se eliminaron políticas de fijación de precios, licencias de importación obligatorias, se redujo tarifas, se privatizaron empresas proveedoras de bienes privados y se ajustaron sus políticas reguladoras de monopolios naturales. Un elemento clave fue contar con acciones complementarias para enfrentar las barreras privadas impuestas por las firmas, ya que las políticas por si solas no asegurarían rivalidad, especialmente en bienes no transables.

3. Enfoque de externalidades: Agenda pública y cooperación entre agencias

El enfoque de externalidades permite comprender el impacto de estas políticas a partir de la incorporación en la agenda público-privada de estos temas. Es decir, los países se han obligado a tener una posición activa que involucra incluso una mirada crítica a lo que sucede en sus mercados domésticos. Además, se generan ganancias a partir de la generación de cooperación entre agencias.

Riviere (2003),¹⁷ afirma que “la necesidad de reforzar las políticas de competencia pasa por tener una visión y un convencimiento de los resultados de la política a nivel doméstico, no sólo considerando su dimensión internacional o de grupos de países” (página 151). En su enfoque releva que para maximizar las ganancias del libre comercio se debe estimular y proteger todos los mercados sin distinción de su ubicación geográfica y el carácter de la competencia.

En segundo lugar, existe una presión para que agencias pioneras o menos desarrolladas inviertan en conocimiento específico y aprendizaje continuo vía cooperación con agencias internacionales. En un sentido más amplio esa cooperación permite promocionar la competencia y sus beneficios.¹⁸

¹⁷ Consejero de la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea.

¹⁸ México lidera estas actividades en el marco de sus 6 tratados de libre comercio. Se han realizado variadas actividades entre agencias en el marco del Acuerdo con Estados Unidos. (ejemplo: intercambio de experiencias respecto de mecanismos y estrategias de investigación sobre prácticas y concentraciones prohibidas).

II. Abuso de poder dominante

Una de las prácticas desleales más comunes se genera por el abuso de poder dominante de una firma monopólica (o un grupo) sobre firmas rivales y consumidores. Esa conducta se da en varias industrias y de las más diversas formas. La teoría y la experiencia indican que es probable su presencia en sectores altamente concentrados donde es posible aplicarlo.

Existen distintas prácticas que tienden a fortalecer una posición monopólica. Algunas son consideradas legítimas cuando no reducen el bienestar social. Un ejemplo es la investigación y desarrollo (I&D) que mejora tecnologías e induce la entrada de nuevos productos y procesos. Esta acción es estimulada desde el Estado a través de un derecho o una patente. Por otro lado, algunas legislaciones locales reconocen y excluyen expresamente de su ámbito las firmas que conquistan un mercado vía mejoras en eficiencia.

En contraste, una firma puede establecer poder de mercado que atente contra una óptima asignación de recursos a través de publicidad engañosa,¹⁹ destinando recursos para desincentivar la entrada y la rivalidad (promociones, regalías, descuentos, sobre-invertir en capacidad, etc.), haciendo lobby político para informar de las bondades de su posición, o simplemente destinando recursos excesivos para I&D.

En el espacio regulatorio, tener una posición de dominancia per se es una condición necesaria pero no suficiente para aplicar medidas

¹⁹ En muchas economías, estas prácticas son tratadas bajo la Ley del Consumidor. La evidencia empírica regional muestra que es reportada en muchos países y en sectores diversos como comercio, industria de transporte aéreo, productos farmacéuticos, entre otros.

anti-monopólicas, ya que no se puede asumir a priori que daña los mercados. En ese ámbito un problema adicional es que al haber abuso efectivo creado por la dominancia, previo a las medidas correctivas, necesariamente los actores deben probarla.

Un mapeo detallado de las legislaciones realizado por Rachagan (2003) muestra esas divergencias. En algunas, el sólo concepto de dominancia es considerado insatisfactorio por lo que independientemente que exista abuso efectivo, la firma puede ser acusada bajo leyes de competencia. En otras, la dominancia es más bien un prerrequisito para señalar a una empresa como culpable, siendo lógico castigarla cuando se abusa de ese poder para desplazar y/o eliminar la competencia o dañar el bienestar de los consumidores.

Ejemplos son entre otros, imponer condiciones comerciales injustas, limitar la producción, cobrar altos precios con relación al costo de producción, limitar el desarrollo técnico, tener conductas predatorias. En la legislación los precios predatorios, la discriminación de precios y la fijación de precios son consideradas como restricciones de tipo horizontal.

En economías en desarrollo, el problema alcanza a amplios sectores dominados por monopolios públicos, lo que según Rachagan (2003) podría provocar ambigüedades. En efecto, sugiere que la Política de Competencia debe incluir criterios macro-socio económicos para evaluar esas industrias. Una buena ilustración son los servicios públicos (*public utilities*) donde muchas veces, por su trabajo estratégico y social, se estima de alto costo para el interés nacional, en sectores como agua potable, electricidad y gas, que sean atendidos por empresas extranjeras. Muchos economistas enfatizan que la decisión de regularlos requiere integrar consideraciones geográficas, la especificidad del producto y el potencial abuso de dominancia.

Un reporte de Salises (2004) sobre la CARICOM basado en un estudio de Stewart ilustra que allí priman industrias altamente concentradas. Es probable hallar el abuso efectivo en la distribución de bienes importados al detalle por su tamaño de escala y en la industria de turismo, donde las compañías tienen incentivos para aplicarlo y expulsar a sus rivales. Por su parte, la experiencia mexicana muestra que la agresividad de las barreras impuestas por firmas instaladas domina sobre la eliminación de barreras comerciales, por ello se afirma que la liberalización no asegura rivalidad (OECD, 2004).

Un ejemplo de dominancia en contra de consumidores se produce mediante discriminación de precios, cargando diferentes precios a distintos consumidores según sus características (edad, ingreso, gustos, etc.).²⁰ Leyes avanzadas explicitan esa acción como abusiva cuando lesiona la competencia. El éxito del monopolista se basa en la capacidad de segmentación a bajo costo y en la posesión de medios para detener el arbitraje generado por la brecha de precios en los distintos segmentos. En la región se han reportado estas prácticas en la industria del transporte aéreo y en prestaciones de salud, entre otros (véase cuadro 4).

La probabilidad de observar abuso es bastante alta en industrias muy concentradas. La conducta de la autoridad apunta a estimular la entrada de nuevas firmas. Por ejemplo, en transporte colectivo, se ha incentivado la competencia vía licitaciones o generación de nuevos medios sustitutos de los tradicionales.

Las barreras juegan un rol estratégico para detener o facilitar la entrada de nuevas firmas. Varían entre aquellas de origen competitivo, barreras legales y otras levantadas estratégicamente por firmas instaladas para impedir, dañar, o facilitar el ingreso a otras firmas. Según Bain (1956) las primeras se generan por tres fuentes: ventajas de costos absolutos, economías de escala y ventajas de diferenciación de producto (generadas entre otros, por la reputación de una empresa).

²⁰ Discriminación se produce por la venta de un producto a distintos consumidores, con una razón distinta de precios al costo de producción.

Barreras legales son justificadas desde el Estado por variados objetivos y pueden dar exclusividad a un número reducido de firmas para desarrollar una actividad productiva. En la región, involucran licencias de concesión para explotar recursos naturales (pesqueros y mineros), garantías económicas mínimas (servicios financieros generales), marcas específicas (licitaciones), derechos de concesión para el uso de infraestructura (marítima, terrestre, ferroviaria, aérea). También existen vacíos legales que dificultan el movimiento de las empresas. Se reportaron una mayor cantidad de consultas en Argentina, Costa Rica, Jamaica y Venezuela (1998-2003).

Barreras impuestas desde la industria se presentan cuando la firma instalada se ve amenazada por empresas entrantes. Ejemplos de estas barreras son la inversión en capacidad ociosa (sobreinversión en infraestructura²¹), los precios predatorios o la monopolización de insumos estratégicos. Sectores vulnerables a esas prácticas son combustibles, equipos industriales, servicios financieros, telecomunicaciones y transporte aéreo. También son sensibles los bienes no transables y la competencia es básica en ellos para asegurar que los mercados sean contestables. En el ámbito de prestación de servicios, uno de los modos identificados bajo el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC (AGCS), que facilita las inversiones externas, es el derecho a la presencia comercial en el mercado de destino (CEPAL, 2001).

Es difícil estimar el costo de abusar de dominancia, pero existe acuerdo en que distorsiona la asignación de recursos, daña el bienestar de productores rivales y entrantes como asimismo el bienestar de los consumidores.²² Las leyes y las agencias las han situado por debajo del análisis de fusiones y adquisición. Además, la Declaración de Doha (OMC, 2001) indicó que el grupo de trabajo sobre política de competencia debía prestar más atención a las disposiciones sobre los carteles intrínsecamente nocivos.²³

A. Legislación, poder dominante y monopolios públicos

Las leyes expresan como ilegales la explotación y abuso de prácticas a partir del poder de mercado de firmas monopólicas. En algunas legislaciones, como en el caso de Brasil, se expresa como excepcionales los monopolios resultantes del natural proceso de competencia y mejoras de eficiencia. En la mayoría, el foco de la regulación es el acto de llevar a cabo las acciones. En distintas legislaciones se prohíbe literalmente el abuso y la monopolización de un mercado, con el argumento que limita la competencia en perjuicio de consumidores y una eficiente asignación de recursos (ALCA, 2002), omitiendo los efectos sobre firmas rivales.

En el ámbito de procedimientos, Rachagan (2003) encontró que una restricción en países en desarrollo es la carencia de guías que faciliten a las autoridades definir cuantitativamente el concepto de poder monopólico. Asimismo, no existen reglas objetivas para definir una participación de mercado óptima, lo que limita la definición de dominancia. Donde existe el punto de inflexión para actuar e imponer medidas correctivas, ésta corresponde a 35% de concentración de la industria.

Una rápida mirada a los países más avanzados en competencia en la región confirma esa conclusión. En Argentina se define simplemente como acciones destinadas a generar ventajas competitivas significativas sin hacer más distinciones. La ley en Brasil, Chile, Costa Rica y México se aplica a prácticas que afecten negativamente la asignación de recursos. Se asume entonces, que aquellas afectan a consumidores o productores rivales.

²¹ Barrera frecuente en mercados donde la restricción espacial subordina el número óptimo de empresas.

²² Recientemente la Comisión Europea multó a Microsoft por ejercer conductas monopólicas contra consumidores y firmas rivales.

²³ Además, establecieron como principios fundamentales: transparencia, no-discriminación y equidad procesal.

Las leyes brasileñas sobresalen por su claridad y precisión. Establecen como objeto de regulación la imposición de precios excesivos a los consumidores, fijación de barreras a la entrada de consumidores, fijación de precios y condiciones de venta, discriminación de adquiriente y proveedores, entre otros. Se excluye expresamente aquellas asociadas a la conquista de un mercado por prácticas legales que aumenten eficiencia. Chile se distingue porque la legislación está determinada por la ejecución de conductas restrictivas internas, alcanzando aquellas cometidas en el extranjero sólo en la medida que afecten la libre competencia dentro del país. Se incluyen empresas nacionales, foráneas y de propiedad estatal. Ese elemento la ubica en el límite superior de las políticas de competencia analizadas al reconocer con claridad que esas conductas son perfectamente importables dañando a los consumidores domésticos. La ley es completamente horizontal y no discriminatoria, no existiendo excepciones de industrias o sectores (véase Fiscalía Nacional Económica, FNE).

Como se verá posteriormente, en el marco de convenios entre agencias o bajo TLC, la cooperación se ha comprometido a través de la notificación entre las partes y el intercambio de información. Por cierto, la viabilidad de enfrentar esas conductas depende estratégicamente de cuán simétricos sean los lazos de cooperación entre las agencias y cómo los países comprenden y ejecutan sus compromisos comerciales.

En otro orden, algunas economías reconocen la validez de los monopolios estatales, aunque sujetas a las leyes de competencia. Aquí cabe destacar dos ejemplos, México y Costa Rica, donde expresamente se traslapan políticas de competencia con políticas de desarrollo. El objetivo de la ley mexicana es prevenir y eliminar los monopolios y las prácticas que dañen la eficiencia de los mercados, excluyendo los monopolios estatales en áreas estratégicas para el Estado,²⁴ aunque deben operar bajo las normas de competencia (servicio postal, petróleo y otros hidrocarburos). En Costa Rica la ley es directa, se excluyen los monopolios del Estado mientras existan leyes especiales para regularlos.²⁵

B. Acuerdos de libre comercio, abuso de posición dominante y monopolios públicos

En el ámbito de los TLC, los países más desarrollados en competencia explicitan igual concepto sobre el abuso de dominancia como factor para comprender el rol de las agencias. El TLC entre Canadá y Costa Rica proscribire esas acciones en mercados relevantes. En el otro extremo, aquellos más restringidos o menos desarrollados indican la voluntad de las partes para enfrentarlas aún con la carencia de disposiciones comunes para normarlas. En el caso de monopolios o sectores dominados por empresas públicas, el compromiso de las partes es que para su operación no exista trato discriminatorio sobre la inversión. El concepto de dominancia no es parte de esos tratados (TLC Centroamérica – Panamá).

En uno de los últimos TLC firmados en la región (agosto 2004), sus socios —República Dominicana, Centro América y Estados Unidos— excluyen cláusulas de competencia (CAFTA, 2004), pero se incorpora un capítulo para tratar la industria de telecomunicaciones.

Los acuerdos firmados por Chile, con Estados Unidos, Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y Corea desarrollan los conceptos de monopolios, poder dominante y monopolios públicos claramente. En el TLC Chile-Estados Unidos las partes acuerdan tener leyes que proscriban las acciones desleales, incluyendo una cláusula para prohibir el uso de dominancia.

²⁴ México es un país con bastantes sectores protegidos los que se han incrementado después de la crisis financiera del “tequilazo”.

²⁵ La protección incluye la industria de seguros, destilación de alcohol y comercialización para consumo interno, distribución de combustible, servicios telefónicos, telecomunicaciones, distribución eléctrica y provisión de gas.

Asimismo, se contempla notificar la apertura de monopolios designados por el Estado (públicos o privados), con el compromiso de operar en competencia. La viabilidad de empresas públicas está sujeta a las obligaciones para enfrentar prácticas monopólicas o abuso de poder dominante.²⁶ En el reciente TLC Chile-AELC se considera objeto de atención el abuso ejercido por empresas públicas o privadas. Asimismo, el TLC entre Chile y Corea pone especial atención a abusos originados por posiciones dominantes tanto individual como conjunta, incorporando la notificación para coordinarlas. No obstante, se deja expresamente espacio para la autonomía. Se estima que esta última cláusula debiera dominar.

La experiencia internacional muestra que incluso entre instituciones simétricas (Estados Unidos y Europa) se privilegia la independencia, aunque no exclusivamente. El ejemplo más ilustrativo lo constituye la reciente investigación contra Microsoft en la UE. El mismo caso fue visto previamente por la agencia anti-monopolio de Estados Unidos (véase sección C)

C. Prácticas más usuales en la región y análisis de casos

En el cuadro 4, se han resumido las principales acciones monopólicas reportadas en la región. Allí se han destacado las industrias con presencia de empresas extraterritoriales. En este último segmento, muchas acciones fueron realizadas en mercados domésticos. En prestaciones de salud, servicios financieros (tarjetas de crédito) y servicios informáticos los efectos de la práctica trascendieron el mercado local. A pesar de los acotados casos existentes esas prácticas son horizontales al común de las industrias. Los sectores sensibles a prácticas abusivas son prestaciones de salud, servicios financieros (seguros y tarjetas de crédito), telecomunicaciones y transporte aéreo.

Cuadro 4
PRINCIPALES ACCIONES MONOPÓLICAS REPORTADAS EN LA REGIÓN, 1998-2003

Productos / prácticas monopólicas	Abuso de posición dominante	Barreras a la entrada (a)	Discriminación de precios	Fijación de precios predatorios
Alimentos	√			
Comida rápida *	√			
Equipos industriales		√	√	
Combustible, Gas	√	√		
Industria bioquímica *				√
Materiales eléctricos	√			
Pesca industrial *		√		
Prestaciones de salud	√	√	√	
Productos farmacéuticos	√			
Servicios financieros * (banca, seguros, tarjetas de crédito)	√	√		√
Scios. informáticos *	√			
Telecomunicaciones *	√	√	√	
Transporte aéreo *	√	√	√	

Fuente: Elaboración propia basado en información de UNCTAD y de las agencias pro-competencia de la región.

*/ denota participación de empresas internacionales. (a) Incluye publicidad engañosa.

²⁶ En la industria chilena ese compromiso tiene menor valor ya que gran parte de esas tradicionales empresas, incluyendo servicios públicos, ya han sido privatizadas o al menos comparten propiedad con el sector privado. Entre otras, las remanentes pertenecen al sector sanitario, minería, zonas extremas, que son fuertemente reguladas.

Como se mencionó anteriormente, entre las barreras a la entrada están aquellas de origen legal, especialmente en Argentina, Costa Rica y Venezuela. La industria aérea se distingue por la inclusión de vacíos o imprecisiones sobre la entrada y salida de proveedores, liberalización de las tarifas, regulaciones inadecuadas a las condiciones de mercado o acceso igualitario a la infraestructura de los aeropuertos. En la extracción de recursos naturales, priman licencias de concesión que tienden a monopolizar los mercados. Algunos ejemplos se presentan en la industria del atún en Venezuela, en minerales en Brasil, Chile y Perú y en hidrocarburos en Bolivia.

1. Presentación y análisis de casos: tomando palco de las resoluciones internacionales

La divergencia pública sobre la resolución en el caso de Microsoft ha marcado la agenda de las políticas de competencia el último año, demostrando que aún entre economías de similar nivel de desarrollo, con compromisos y experiencias de cooperación, las visiones de competencia son diferentes (véase recuadro 2). Este es un claro ejemplo para mostrar que las conductas son replicadas en los mercados y que el tratamiento entre jurisdicciones es distinto.

Recuadro 2

EL CASO DE MICROSOFT, AMÉRICA LATINA UN ESPECTADOR DE LAS DIVERGENCIAS

Recientemente la UE multó a Microsoft por ejercer poder monopólico en contra de fabricantes de computadoras personales por el uso de su sistema lógico Windows de reproducción de música. Monti (2004), el Comisionado de competencia de la CE, indicó que esas acciones frenan la innovación, perjudican la competitividad y atentan contra los consumidores quienes pagan precios altos. Adicionalmente, se informó que esa Comisión investiga una nueva queja acerca del poder monopólico ejercido sobre el desarrollo del soporte lógico, Windows XP. La firma ha argumentado que la unión de su sistema Windows con otros de reproducción digital en audio y video beneficia a los consumidores. Sus rivales consideran injusta esa posición ya que el 90% de los computadores personales usan Windows.

La multa impuesta alcanzó 497,2 millones de euros. La resolución exige la comercialización separada del sistema operativo Windows y el reproductor multimedia Placer y la entrega de algunos códigos de programación de Windows a firmas rivales para garantizar la compatibilidad de ese programa con otros servidores. La empresa apeló a Tribunales superiores de Europa.* Según el Comisionado, esta decisión fue previamente informada y conversada con las autoridades de Estados Unidos. La contraparte en ese país, Hewitt Pate expresó sus dudas sobre la viabilidad de las medidas. Sostuvo que las leyes de competencia en Estados Unidos privilegian la supervivencia de las mejores firmas mientras en Europa existe una "suerte de competencia entre caballeros".

* Microsoft enfrentó una acusación similar en su país en el 2001, que fue resuelto en el Tribunal de Apelaciones local. En 1997 fue acusada de abuso de dominancia al obligar a fabricantes de computadores a incluir el navegador de Internet que fabrica la compañía.

En América Latina no existe información si ese caso ha sido llevado a algún Tribunal de Competencia local. No obstante, en el 2000 los parlamentarios chilenos solicitaron un informe público a la autoridad sobre las actuaciones de Microsoft. No hubo acuerdo sobre la resolución final, aunque quedó de manifiesto la preocupación por el daño causado por las conductas de esa empresa.

En la región se han observado otras situaciones en industrias tan diversas como la de comida rápida, tarjetas de crédito o artículos de laboratorio, con distintos tratamiento en la legislación local (desde impedir la conducta hasta no considerarla como atentatoria de la competencia), lo que deja

en evidencia la necesidad de homologar criterios básicos entre países para enfrentarlas (Véase recuadro 3).

Recuadro 3

ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE EN LA REGIÓN

- Posición dominante extraterritorial - comida rápida en Brasil: UNCTAD (2003) reportó la denuncia de 28 empresas franquiciadas de McDonald (distribuidores) contra la matriz McDonald Corporation por abuso de posición dominante. Esa firma está presente en toda la región, donde realiza similares políticas comerciales. Los miembros de la Asociación de Franquiciados independientes la acusaron por incluir cláusulas abusivas en sus contratos. La queja era que la firma viola el espíritu del contrato al abrir sus propios restaurantes próximos a los de sus miembros, quienes soportan una carga directa equivalente al 24% de sus ventas por usar la marca. Además, argumentaron que la Corporación tiene una política autónoma de desarrollo de sus locales, eligiendo el lugar que estime conveniente sin considerar la ubicación de los franquiciados. Según la UNCTAD este caso cae en el ámbito de restricciones verticales y las franquicias tienen bajo o nulo impacto anticompetitivo por lo que no son reguladas. No obstante, anotan que esa acción fue analizada en Brasil como una conducta de abuso de poder dominante destinada a eliminar la competencia. Aún no existe resolución pública.*

- Venta (atada) de tarjetas de crédito Visa y Mastercard: ALCA (2003) reportó la demanda de diversas empresas americanas en contra de las tarjetas por abuso de dominancia al establecer la obligación de emitir las en conjunto con servicios de débito. Según sus distribuidores, la tarjeta tenía serios problemas de tecnológicos, alto precio para los consumidores y mayor vulnerabilidad a fraudes. La resolución afirmó que las firmas rivales (American Express y Discover) necesitaban acceso conjunto a los bancos y clientes para obtener economías de escala que les permitiera competir. La restricción incluyó una Regla de Exclusión a la competencia a los bancos emisores. Esto es, si un banco desea emitir sus tarjetas debe excluir las rivales. El Departamento de Justicia de Estados Unidos alegó satisfactoriamente eliminando esta cláusula de exclusión. En 1996, la Comisión Europea también prohibió esta regla en Europa. ALCA manifestó que esos productos son de distribución mundial, luego a pesar del alcance local de la sanción tiene implicancias extraterritoriales. Esa operación fue reportada en similares términos en la región (véase cuadro 4). En Argentina (1997) se abrió un proceso ante la denuncia de American Express y se indicó que el Presidente de esa compañía anunció la aplicación de esa práctica en Latinoamérica y el Caribe. Un documento relevante fue la resolución de la Comisión Europea que se anticipó a la ejecución de esa acción, ya que antes la agencia de Estados Unidos la prohibió expresamente.

- Fijación de precios predatorios por venta de artículos de laboratorio en Brasil: Labnew denunció a Merck SA y su filial brasileña MB Bioquímica por la venta de tubos de recolección de sangre con precios bajo el costo de producción. Paralelamente, pidió una investigación al Ministerio de Ciencia y Tecnología para evaluar la existencia de dumping a las importaciones provenientes de Estados Unidos. Existía alta concentración en la industria con sólo cuatro proveedores operando. A pesar de existir barreras a la entrada se consideró que el mercado era disputable debido a la posibilidad de entrada de nuevas firmas sin incurrir en costos hundidos. La resolución indicó que Merck SA no tenía posición dominante que le permitiera recuperar las pérdidas en el evento que cobrará precios predatorios. Al cuantificar las utilidades se vio que el precio de los tubos de Merck y MB fue superior al costo de internacionalización del producto. Las transacciones a precios bajos no se consideraron desleales, ya que no afectaron la salida de las rivales grandes. No obstante, el Departamento de Comercio validó la denuncia inicial aplicando derechos anti-dumping.**

* En Chile, el Diario financiero (2004), ilustra también que un grupo de franquiciados inició acciones legales contra esa misma compañía, la que habría recomendado contratos con restricciones verticales.

**En Febrero del 2001 se presentó una denuncia contra Merck Co Inc en Chile por uso malicioso de una patente, la cual fue desestimada por la institución antimonopolio local.

D. Implicancias para la cooperación en prácticas extraterritoriales

En este ámbito, la impresión general de los compromisos pro-competencia bajo TLC muestra que, dado el mayor tamaño de escala relativo en producción de las firmas de países desarrollados, es más probable encontrar abuso efectivo en esas firmas operando en los países de la región. La escasa experiencia internacional (analizada en ALCA y UNCTAD) avala lo anterior y deja abierta la pregunta sobre si existirá o no un compromiso real para una cooperación efectiva entre países asimétricos. La evidencia revela la dificultad de sostenerla y la divergencia en los análisis, aún entre agencias de países desarrollados con larga experiencia en cooperación, lo que siembra interrogantes sobre el nivel de compromiso que pueden inducir los Acuerdos Comerciales.

Desde la evidencia empírica, se estima que las empresas extranjeras entrantes tendrán que enfrentarse a una dura competencia especialmente en industrias de provisión de servicios públicos, ya sean de propiedad estatal o recién privatizadas, dada la baja cultura de competencia existente (Brasil es una buena ilustración).

Excepcionalmente, empresas regionales operando en países desarrollados se encuentran principalmente en industrias de *commodities* (recursos naturales). En esos sectores, el nivel de producción está relacionado al tamaño de escala superior requerido para competir, y existe acuerdo entre sus actores en que el respeto a las leyes anti-monopolios es básico para posicionarse, mantenerse y competir en el largo plazo. Al respecto, ejecutivos de empresas mineras en Chile (2001-2), señalaron el irrestricto respeto a esa legislación ante consultas sobre eventual coordinación para enfrentar los bajos precios del metal.

Son menos los casos de empresas manufactureras exportadoras ya que en economías desarrolladas, ellas son sólo un actor más. Excepciones serían empresas de Argentina, Brasil y México en sectores tales como alimentos, bebidas y cervezas, industria aeronáutica, que por sus volúmenes de operación podrían jugar roles más activos.

E. Principales conclusiones sobre abuso de dominancia

1. Sobre legislación y agencias

(i) Las instituciones internacionales han postergado el análisis y recomendaciones sobre las prácticas de abuso de poder dominante, centrándose más en fusiones y carteles.

(ii) Existen restricciones para analizarlas debido a la inexistencia de guías de procedimiento y cuando existen, no son adecuados sus criterios para investigar y sancionar. En otros casos, se carece de criterios y reglas de transparencia sobre los alcances de la investigación y las metodologías para su análisis. En contraste, se ubica la legislación brasileña como amplia y detallada, considerando expresamente un listado de acciones a fiscalizar.

(iii) No tendría sentido avanzar en acuerdos entre países sin entregar a las agencias los medios para comprender y legislar al respecto.

(iv) Algunos investigadores han sostenido que la armonización de procedimientos para analizar casos y aplicar correcciones (sanciones, multas) permitiría sistemas simétricos para enfrentar los problemas. Cabe recordar el ejemplo de Microsoft, donde distintas instituciones (UE y Estados Unidos) entraron en conflicto por las sanciones impuestas. En las economías de la región habría miopía para analizar y enfrentar esas prácticas aunque igualmente se vean dañadas. Este caso también da señales del vacío internacional para enfrentarlas.

(v) El intercambio de información entre agencias —especialmente aquella confidencial— es clave para enfrentar acciones desleales extraterritoriales desde el inicio de la investigación y obtención de pruebas. La falta de cooperación ha provocado altos costos de comprensión y análisis afectando el bienestar de consumidores y productores rivales.

(vi) La experiencia internacional muestra que estas acciones pasan de largo en los países de la región, aún siendo víctimas directas. Es tarea de las agencias obtener información de otros países, compartir sus casos exitosos y la forma de enfrentarlos. Una buena ilustración es el de las Tarjetas de Crédito.

2. Sobre los acuerdos entre países

(i) En los capítulos de Políticas de Competencia de TLC, existen asimetrías ya que las prioridades son distintas. Mientras algunas la consideran objeto de cooperación, otros se centran en monopolios públicos o simplemente las excluyen.

(ii) De los Acuerdo Comerciales destaca aquel entre Chile y Corea que expresamente faculta a enfrentar en conjunto las acciones desleales que dañen a empresas de las partes, no obstante también allí se deja espacio para la autonomía. La experiencia indica que ésta retrasa la comprensión y análisis del problema.

(iii) Ha quedado de manifiesto que la cooperación entre Agencias no es suficiente para enfrentar y darles sanción ejemplar a estas prácticas (Microsoft), ya que se privilegia la independencia. Con disposiciones vinculantes se podría incrementar la cooperación real, facilitando el trabajo conjunto.

III. Carteles: El peor atentado a la libre competencia

“Hard core cartels are the most egregious violations of competition law”, OECD, 2002

La forma más simple pero a la vez restringida de definir una acción cooperativa está dada en los términos siguientes “acuerdos entre productores para restringir la oferta de bienes y servicios, aumentar el precio de los productos o segmentar los consumidores”.²⁷ Tanto las leyes locales como los organismos internacionales concuerdan que la colusión es la amenaza más grande contra la libre competencia. Por ello, muchos países han ajustado sus leyes, creado nuevos mecanismos para enfrentarla y endurecido las acciones correctivas. De hecho, el comisionado para la Unión Europea, M. Monti, señaló en la Conferencia Anual 2003 sobre Políticas de Competencia en esa región que la pelea contra los carteles requiere autoridades fuertes y leyes e instrumentos apropiados. La declaración de Doha (OMC, 2001) la destaca como “objeto de análisis y comprensión permanente”.

En una publicación de la OECD (2003) se reconocen los pasos dados por las economías para enfrentar los carteles y sensibilizar la conciencia pública sobre sus daños. En los acuerdos comerciales con cláusulas de competencia, se agregan los compromisos de sus miembros para atacarlos, mientras que las agencias están alertas ante el creciente y cada vez más sofisticadas formas de colusión

²⁷ Para un desarrollo académico de los ejemplos paradigmáticos ver entre otros: Rail Roads, Porter (Bell J. 1983), Bromide (Levenstein, JIE, 1997), Concrete (Albaek, Mollgaard y Overgard, JIE, 1997), Te (Gupta, EEH, 1997), SaltT (Rees, EJ, 1993).

(especialmente, aquellos de alcance internacional). En otro orden, la OECD informa de la creación de herramientas más efectivas para su control, pero enuncia que aún se debe acumular conocimiento para lograr comprender su impacto sobre los mercados, el bienestar de los consumidores y los propios gobiernos. El daño causado por los carteles se estima en billones (millones de millones) de dólares cada año. Asimismo, en la citada publicación se entregan un conjunto de recomendaciones a los miembros basadas en la cooperación mutua y activa como eje estratégico para enfrentarlos. Se invita también a los países no miembros a asumir posiciones activas en la aplicación de estas medidas.

La historia económica muestra muchos ejemplos de carteles y algunos han permanecido estables por largos años. Entre ellos, sobresalen carteles de exportación, donde los propios gobiernos han incentivado su formación con empresas domésticas. Como se discutió en el capítulo I, hoy es posible encontrar en la región acuerdos generados desde la propia institucionalidad estatal, en el marco de programas de fomento asociativos cuyos grupos objetivos son empresas pequeñas y medianas.

En el plano internacional, los carteles siguen vigentes en el sector aéreo a través de las acciones de International Air Transport Association (IATA) que regula las tarifas internacionales de líneas aéreas. Entre los más recientes carteles publicados, investigados y reportados a la OECD están empresas de papeles de autocopiado en Estados Unidos, Casas de Arte en Europa y soluciones intravenosas en los países del Báltico (OECD, 2003). En materias primas existen experiencias de carteles extraterritoriales (metales, café, té, caucho), y también carteles impulsados y dirigidos desde los propios gobiernos, como el desaparecido CIPEC en la industria del cobre, con presencia de firmas estatales de países de la región (Chile y Perú) y de África (Zaire y Zambia) en la década de los 70. Este cartel apuntaba a replicar el Cartel de la OPEP,²⁸ para estabilizar precios a un nivel “justo y razonable”.

Los carteles desarrollan mecanismos para consolidar su estabilidad, asegurar el éxito de la colusión tácita, definir el marco de los acuerdos y los objetivos a cumplir, y proveer penas efectivas para parar inhibir la desviación. Los principales mecanismos utilizados con esos fines se describen en el recuadro 4.

²⁸ Según OPEC (2004), esta organización la integran 11 países en desarrollo dependientes del precio internacional del petróleo.

Recuadro 4

¿QUÉ SON LAS PRÁCTICAS FACILITADORAS?

Entre las principales prácticas facilitadoras que sobresalen en la región pueden mencionarse:

(i) Intercambio de información: es básica para el éxito de la colusión. Las variables estratégicas incluyen costos, producción, precios y descuentos.

(ii) Asociaciones gremiales: muchas industrias están agrupadas en una organización central, que se constituye en un aparato facilitador para intercambiar información estratégica y pueden verse sugerencias de listas de precios en asociaciones de profesionales como abogados, médicos, arquitectos. En el corto plazo, son importantes para el logro de acuerdos de precios y prevenir excesos de capacidad que dañen la generación de rentas monopólicas (En Brasil los carteles del aluminio, alcohol, prensa y servicios de distribución de combustible minorista fueron operados y coordinados a través de esta práctica).

(iii) Liderazgo de precios: existe un líder considerado el dominante y el resto como seguidores. Operan en colusión tácita cuando las grandes firmas avisan alzas de precios y el resto se ajusta posteriormente. Es común que las empresas se turnen para variar precios evitando la impresión de que existe un líder en precios. En algunas legislaciones no es declarada ilegal (Estados Unidos). En la región el liderazgo se ha considerado como una prueba de las prácticas cooperativas.

(iv) Precios Base: Es usado en industrias del acero y construcción, donde la relación costos de transporte / costos de producción es alta y consumidores y vendedores están espacialmente dispersos. Funciona con una lista que entrega el manufacturero a los vendedores, por lo que los precios de distribución son uniformes (Rees, 1996).

Este capítulo releva la importancia las prácticas facilitadoras, los sectores productivos sensibles a esa acción, las técnicas de investigación para romperlos y su aplicabilidad para los países de la región, así como el rol estratégico de la cooperación para combatir acciones con alcances extraterritoriales.

A. Definiciones previas: distinciones entre la teoría y la legislación

En términos teóricos, la pregunta que identifica esta conducta es si las firmas pueden alcanzar un mejor resultado que aquel obtenido sin cooperación y qué debieran hacer para obtenerlo. Para abordarlo se consideran los siguientes casos: acuerdos con los competidores, acuerdos con los consumidores o colusión tácita.

Acuerdos con competidores: es una práctica ilegal y penalizada en la mayoría de los países. Si fueran legales sería complejo operarlos ya que es imposible redactar contratos que establezcan todos los estados de la naturaleza y las firmas son generalmente asimétricas, por lo que se debe contemplar algún mecanismo de recompensa para las más eficientes.

Acuerdos con consumidores: se dan a través de prácticas facilitadoras. Entre ellas se consideran mecanismos que permiten la coordinación y el levantamiento de contratos con consumidores.²⁹ La mantención de estos acuerdos es sensible al nivel de asimetría de las firmas y el

²⁹ Cláusula a la “nación más favorecida”, cláusula “únete a la competencia y luego combátela” (Rees, 1996).

incentivo de los propios consumidores para hacerlas operar. Los costos de ajuste muchas veces superan los beneficios de la cooperación.

Colusión tácita: ha sido bastante estudiada en la literatura. Entre otras, allí no se requiere coordinación explícita entre los miembros y no se deja o no existe evidencia empírica sobre comunicación o negociación entre las partes. Incluye cooperación entre firmas sobre precios, cantidad y separación o distribución de consumidores.

La legislación le asigna el carácter “absoluto” a esas prácticas (siempre son sancionadas), definidas como acuerdos entre competidores para restringir la competencia. Son de carácter horizontal y se dan en un mismo nivel de la cadena de producción o comercialización de productos. Las leyes mexicanas, por ejemplo, la definen como acuerdos entre competidores para fijar, elevar, concertar o manipular precios o intercambiar información para tal efecto; restringir la venta de productos; segmentar mercados por clientes, proveedores, tiempos o espacios y establecer posturas (concertar ofertas o abstenerse) en licitaciones públicas. Aunque no hay diferencias relevantes con otras legislaciones, la ley costarricense fija condiciones para medir la ilegalidad de la acción: que los participantes sean rivales y haber incurrido en las prácticas descritas. Aún cuando las leyes tienen distinto alcance, excluyen acciones sustentadas en negociaciones con clientes y se centran sólo en las firmas. Las prácticas cooperativas en licitaciones (intercambio de información, precios o presentación conjunta), comunes en compras del Estado, son consideradas desleales y por esto son investigadas y sancionadas.

B. Estimación de daños, metodologías de cuantificación y sectores vulnerables

La comprensión de los efectos causados por un cartel sobre la asignación de recursos ha sido una preocupación permanente en los foros internacionales. Desde 1998, la OECD ha liderado esa discusión con la adopción de recomendaciones para enfrentarlos. Los principales obstáculos para ello han sido: (i) las dificultades metodológicas para cuantificar daños y efectos negativos sobre los consumidores (alzas de precios), y firmas no miembros; (ii) la distinción entre conductas temporales y permanentes que condicionan la estabilidad del cartel; y (iii) las condiciones exógenas de los mercados que dificultan evaluar si las prácticas obedecen a ajustes propios de demanda o a conductas cooperativas.³⁰

Dicha complejidad se refleja en un estudio de la OECD (2002) sobre sus miembros, cuyo objetivo era informarse sobre el nivel de comprensión de estas prácticas. Los principales elementos comunes enunciados en esa investigación fueron:

(i) Los carteles dañan a los consumidores y afectan la óptima asignación de recursos por el manejo discrecional de precios, productos y consumidores. Adicionalmente sus miembros no tienen incentivos a controlar costos ni a innovar ya que la pertenencia les asegura obtener rentas monopólicas sin presionarlos en la búsqueda de eficiencia.

(ii) La medición es compleja ya que cuantificar su impacto requiere comparar equilibrios hipotéticos asumiendo rivalidad con aquel obtenido de la cooperación.³¹

³⁰ Rees (1993) mostró la dificultad para llevar a los tribunales a dos firmas asimétricas productoras de sal, quienes durante años tuvieron conductas cooperativas apoyadas por prácticas alternadas de liderazgo. Su análisis cuantitativo fue difícil por la medición de los costos de producción, la evolución de los precios, e identificar la incidencia sobre las conductas de las condiciones de mercado.

³¹ Gran parte de las agencias la estiman vía un mark-up sobre el precio de competencia y estimando la cantidad de comercio afectado.

(iii) Se constata el aumento de grandes carteles internacionales de empresas multinacionales en el mundo, aunque son pocos respecto del total reportado —14 de un total de 133 casos—. Se destacan los carteles de lisina, vitaminas, electrodos de grafito y papel.

(iv) Aunque es difícil extrapolar en organización industrial, las principales características observadas fueron el alto nivel de concentración, la presencia de industrias de productos homogéneos y contar con una asociación gremial como centro de la conspiración. La caracterización de los carteles domésticos es similar a la de los carteles internacionales.

Respecto a los carteles domésticos reportados en la OECD, se informó que estaban en todos los sectores y son relativamente más comunes en los siguientes sectores: construcción (cemento, concreto, asfalto), ventas de instituciones de gobierno, equipamiento eléctrico, ventas al detalle de petróleo y sectores relacionados con transporte público local, servicios profesionales y prestaciones de salud. Se enfatizó que el más vulnerable es construcción y los productos relacionados.³²

C. Sectores sensibles en la región: análisis de casos

Existen escasos ejemplos con indicios de carteles que incluyan empresas extraterritoriales; los existentes fueron tratados sólo bajo leyes locales ya que el mercado afectado se limitó al doméstico (ejemplo: líneas aéreas en Costa Rica³³).

Los carteles domésticos están presentes en sectores similares a los observados en la OECD, pero además en otros productos sensibles para estas economías. Destacan los alimentos (arroz, bebidas, hortalizas, granos, leche, pan), la distribución minorista de combustible (Brasil, Chile) y transporte aéreo. Un elemento común es la actuación de las empresas vía alzas de precios y previamente coordinadas desde asociaciones gremiales. También se observó colusión tácita, por lo que no existen pruebas físicas de su actuación (véase recuadro 5).

De los países analizados, Brasil lideró el número de casos. Allí se encontró que, además de los aspectos estructurales del mercado (productos con precios inelásticos), homogeneidad del producto, costos, producción y objetivos similares; las compañías están protegidas por altas barreras a la entrada y operan a través de asociaciones gremiales, aunque no exclusivamente.

³² En Estados Unidos existe una larga historia de seguimiento del sector que ha confirmado esa conclusión.

³³ El resultado de la investigación de la agencia local indicó la no existencia de pruebas concretas, ya que allí habría primado una fuerte contracción de demanda que impactó el precio final del producto (Coprocom, 2002-3).

EXPERIENCIA CON CARTELES DOMÉSTICOS

- Lecciones desde economías pequeñas del CARICOM: Stewart (2004) encontró que en esos países participan en las industrias firmas familiares, donde se desconoce la ilegalidad de la coordinación vía gremios. Además, la colusión es difícil debido a que operan con fuerte aversión a la cooperación y a compartir información. Asimismo, es improbable usar métodos judiciales probatorios ya que prima la cultura de sociedades pequeñas, donde todas las personas se conocen, lo que dificulta declarar en contra de otros individuos. En los gremios de panaderos y agentes marítimos es usual la coordinación. Además, en el gremio de taxistas de países turísticos es problemático aplicar leyes de competencia debido al impacto social y económico que puede involucrar.

Stewart señala que la cooperación a escala pequeña es evidente y se justifica por la generación de economías de escala (importación y distribución minorista). Por razones de fomento, empleo y desarrollo productivo esas actividades deben estar exentas de las leyes de competencia. Ejemplos son el comercio minorista de chinos, taiwaneses e indios.

- Colusión tácita y daño a los consumidores al extremo de dejarlos sin provisión: a fines de 2002 en Chile, Transbank SA administradora de Tarjeta de Crédito realizó una promoción que permitía pagar cualquier compra como una operación normal en tres cuotas mensuales, sin pie y sin intereses. El costo financiero sería absorbido por los bancos.

Las denominadas grandes tiendas o multi-tiendas informaron que no estaban adheridas a esa campaña negándose a recibirlas cuando el cliente invocó la promoción. La agencia antimonopolios informó que tres empresas citadas, luego de guardar silencio por unos días, fijaron una posición similar frente a Transbank, explicitada en carta redactada en términos similares. Se argumentó que la promoción perjudicaba sus medios de pago y no estaba incluida en el contrato original. El fallo emitido en 2003 indicó que era evidente que estas grandes tiendas actuaron coordinadamente ya que sólo así podían lograr los objetivos buscados (FNE, 2004).

1. Colusión en líneas aéreas en cuatro países: señales para la región

El indicio de cooperación ha incentivado a las autoridades a abrir investigaciones para analizar diversos casos. El daño ha incluido a consumidores (alzas de precios) y agencias de viajes (no pago de comisiones). El recuadro 6 resume dos casos operados vía intercambios de información con empresas domésticas y extraterritoriales.

Recuadro 6
COLUSIÓN EN LÍNEAS AÉREAS

- Cartel doméstico y liderazgo en Brasil (agosto de 1999): Cuatro líneas aéreas locales alzaron el precio de los pasajes en rutas nacionales de alta rentabilidad después que sus directivos se reunieran en un lugar público. Allí, las compañías tenían el 100% de participación. El alza fue equivalente y aplicada el mismo día de operación. Ante el requerimiento de la agencia local, las empresas dieron respuestas ambiguas sobre su forma de operación, por lo que se recomendó abrir una investigación que concluyó que era bastante probable el intercambio de información entre las compañías. El líder publicó su nueva tarifa en el sistema computarizado de la *Airline Tariff Publishing Company* (ATPCO), donde se informan los precios de las principales líneas del mundo. Una hora después, la segunda firma ajustó sus precios en igual porcentaje. El tiempo estimado para la edición de la nueva información es superior a la hora que pasó entre ambas alzas. También se encontró que la fecha del primer boleto con nueva tarifa era información retenida en el sistema durante tres días. Las otras firmas tuvieron acceso a esa información.

El análisis de este caso permitió investigar los alcances de los servicios del sistema ATPCO y la medida en que facilita la colusión (antes fue investigado en Estados Unidos). La resolución brasileña coincidió con la jurisprudencia internacional. ATPCO firmó un decreto judicial, previo acuerdo de las partes, en que se comprometió a ajustar el sistema de manera de impedir que las compañías tengan información de cambios de precios hasta que comience su venta.

- Cartel extraterritorial y denuncia contra líneas aéreas internacionales en Costa Rica: La Asociación de Agencias de Viajes y otras empresas adheridas presentaron un requerimiento judicial en contra de Continental Airlines Inc, United Airlines Inc, Compañía Panameña de Aviación SA y American Airlines Inc., por el supuesto acuerdo de no pagar comisiones por pasajes originados dentro de Estados Unidos y Canadá. La institución local cesó la investigación argumentando no encontrar indicios de colusión (absoluta en esa legislación). Posteriormente se presentó una nueva denuncia en iguales términos por rebajar las comisiones desde 6% a 1%, incluyendo a las firmas, TACA Internacional Airlines, Aviateca SA, Líneas Aéreas Costarricenses SA, y Delta Airlines Inc.

Al igual que en la resolución anterior, la agencia la declaró "sin lugar", afirmando que no existían señales de concertación para bajar comisiones ya que no se pudo probar intercambio de información. Entre otros, se observó divergencia de fechas, lapsos entre los comunicados y plazos en que operó la rebaja. En cambio se indicó que aquello fue causado por la crisis sectorial a consecuencia del ataque a las Torres Gemelas.

En suma, desde los recuadros anteriores se infiere el alto incentivo para la cooperación en la industria de transporte aéreo, sustentados entre otros, en formas de operación centralizada. Asimismo, sobresale el hecho que la comprensión del fenómeno es muy sensible al nivel de incertidumbre en que funciona un mercado, es decir a mayor incertidumbre más difícil entender los alcances de las conductas, lo que sugiere la necesidad de tener conocimiento específico del funcionamiento de los sectores.

2. Prácticas facilitadoras en la región y productos más sensibles

Aunque los casos reportados públicamente son relativamente bajos respecto a otras prácticas anticompetitivas, se han destacado y agrupado las experiencias en el cuadro 5. Allí se muestran los eventos de mayor frecuencia en la región y las prácticas usuales que fortalecen a sus miembros y le dan estabilidad a los acuerdos.

Cuadro 5

PRÁCTICAS FACILITADORAS Y SECTORES SENSIBLES

Productos / práctica facilitadora	Asociación Gremial	Intercambio de información	Liderazgo	Otras prácticas (b)
Alimentos (a)	√	√		√
Dist. de combustible	√		√	
Licitaciones		√		
Líneas aéreas		√	√	
Metales	√		√	
Prensa	√		√	
Transporte	√	√		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de casos de las empresas publicados en ALCA o por las propias agencias

(a) Para fines de análisis agrupa los distintos productos alimenticios; (b) Lista de precios, ubicación y distribución geográfica.

Como se mencionó anteriormente, en la industria de las líneas aéreas la colusión es bastante común y afecta a distintos agentes en la cadena de comercialización. También destacan las licitaciones públicas, que en parte afectan a los propios gobiernos. En muchos TLC, esto se trata con disposiciones separadas en capítulos sobre competencia.

3. Asociaciones Gremiales e intercambio de información

Un mecanismo atractivo de coordinación, como se ha indicado, son los espacios generados en los gremios industriales donde convergen dueños o ejecutivos de las empresas (véase recuadro 4). Allí, se puede intercambiar fácilmente información estratégica del mercado (estimaciones, precios, conducta de los consumidores) y de las empresas (producción, costos, uso de tecnologías, pagos a los factores productivos).

La región no ha escapado a estas prácticas existiendo una serie de productos (distribución de gasolina, alimentos), donde por ese medio, avisos de prensa o acciones de liderazgo replicadas por empresas seguidoras (*followers*) se han coordinado las acciones. Ese argumento fue levantado por Pittman (Estados Unidos), quien indica que esto ocurre especialmente en gremios industriales post-privatizaciones. También se levantaron hipótesis sobre la existencia de carteles extraterritoriales, principalmente en commodities mineros que luego fueron rechazadas (véase recuadro 7).

Recuadro 7

CONTRACCIONES DE OFERTA EN LA INDUSTRIA DE COBRE REFINADO

En el período 2002-2003 se observaron restricciones de oferta (inventarios fuera de Bolsa y bajas de producción), que involucraron minas en Chile, Perú y México; las que fueron operadas por tres de las cuatro mayores empresas del mundo en distintos momentos, pero continuos.

A pesar que muchos analistas estimaron que existían síntomas de cooperación (las firmas pertenecen al gremio de grandes empresas en Chile), estudios empíricos internacionales lo rechazaron amparado en que la industria pasaba por una crisis que justificaba dichas acciones. Esta fue considerada como la más profunda desde que el metal se tranza internacionalmente, llevando los precios en Bolsa a mínimos históricos. Además, se argumentó que las barreras a la entrada son cada vez más bajas por cuanto existen miles de yacimientos distribuidos en el mundo que rápidamente pueden entrar en operación (un caso similar fue reportado en Brasil (1991-1994) en la industria doméstica del aluminio. Allí se encontró alzas de precios paralelas en cinco firmas proveedoras. Según lo informado por la agencia de ese país aún no está disponible públicamente la resolución final).

4. Carteles y asociaciones gremiales en mercados domésticos

Algunos sectores analizados presentaron conductas colusivas en mercados domésticos. Lo relevante en ellos es que muestra la operación de asociaciones gremiales no sólo en mercados inelásticos (combustibles), sino también ejerciendo un poder monopsonico. Adicionalmente, se expone un caso de cartel en una licitación pública (véase recuadro 8).

Recuadro 8

CARTEL MINORISTA, MONOPSONIO Y LICITACIÓN PÚBLICA

- Comerciantes minoristas de combustibles y el poder de los gremios en Brasil: Desde el 2000 se han dado tres casos (Goiania, Santa Catarina y Florianópolis, Distrito Federal) en que se ha demostrado que distribuidores minoristas de combustibles han coordinado precios y otras estrategias para apoderarse del mercado. Lo común de todas ellas es que la coordinación se realizó a través de sus gremios, donde se intercambió información sobre precios y márgenes de venta. Asimismo, se emitieron señales públicas sobre movimientos de precios y levantamiento de barreras de entrada a empresas rivales.

Por mandatos judiciales se intervinieron los teléfonos de los gremios, donde se constato la coordinación efectiva y las formas de operación de sus miembros. Luego se aplicaron ejemplificadoras sanciones para castigar esas conductas desleales.

- Cartel y monopsonio en una investigación de la industria arrocera de Costa Rica: Según la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM), se acordó abrir una investigación en contra de varias firmas agrupadas y coordinadas en la Cámara Nacional de Industriales por acciones monopólicas ejercidas sobre productores nacionales. En efecto, con objeto de desabastecer al mercado, ese gremio ordenó no comprar cosecha interna y acordó no procesar, comercializar ni almacenar el arroz procedente de Estados Unidos.

En sus aspectos centrales la resolución judicial mencionó como pruebas distintos avisos en diarios de circulación nacional, cuyo mensaje era limitar la oferta al impedir el ingreso de arroz importado mediante un decreto del Gobierno.

- Cartel en Licitación pública en Costa Rica: Recientemente la COPROCOM (2004) recibió una denuncia de la empresa Proyectiva SA y la Cámara de Productores de Software por presunciones de acuerdos para la adquisición de un sistema contable administrativo financiero, donde mediante las bases se eliminaba la competencia.

La resolución de la agencia local indicó que es prioritario tener regulaciones claras acerca de la operación con empresas invitadas, de modo de permitir ampliar las convocatorias sin términos discriminatorios o excluyentes. Para ello, señaló que la redacción de las bases técnicas son claves para eliminar barreras a la entrada que tienden a perpetuar la oferta entre oferentes domésticos y extranjeros, y con ese fin debía omitir marcas comerciales específicas o establecer años de experiencia.

Con los casos reseñados se muestra que la coordinación de prácticas colusivas desde una asociación gremial afecta no sólo a los consumidores, sino también puede ejercer poder monopsonico sobre oferentes (producto agrícola en el caso de Costa Rica).

La competencia en los procesos de licitación pública (aunque también en negocios privados), se ha abordado separadamente por las agencias en su legislación ya que son sensibles a comportamientos colusivos. En términos teóricos se pueden observar acciones desleales en dos partes: (i) contratante, quien usualmente impone barreras restringiendo los oferentes mediante cláusulas de segregación (años de experiencia, presentación de garantías, etc.); y (ii) proponentes, quienes pueden intercambiar información sobre costos, plazos y metodologías o simplemente presentar propuestas conjuntas.

D. Enfrentando la colusión: su aplicación en la región

La lucha contra los carteles ha sido históricamente difícil debido a la complejidad que encierra su detección (la mayoría actúan en secreto), y los problemas de análisis cuantitativo que dificultan tener pruebas concretas de las actuaciones de los cartelizados. Según la OECD en los últimos años han habido importantes avances en la generación de herramientas para combatirlos, dentro de las cuales las fórmulas más desarrolladas son los Programas de Inmunidad y la generación de evidencia objetiva.

1. Programas de inmunidad (*Leniency Program*)

El objetivo de estos programas es desarticular o quebrar los carteles mediante evidencia concreta recogida de uno de sus miembros. Estimular a un miembro que delate a los otros requiere de un incentivo claro y poderoso a cambio (premio), de manera que el beneficio de enfrentarse a las leyes sea superior al costo estimado (castigo) que debiera pagar si las empresas restantes saben de la delación. Cabe recordar que los cartelizados desarrollan mecanismos punitivos para quienes rompen el acuerdo (Rees, 1996), que en el extremo pueden involucrar un costo infinito para los delatores. Un ejemplo es observado en la locomoción colectiva, donde quebrar un cartel significa recibir daños de consideración en las máquinas u agresiones contra el bienestar personal.

Según la OECD en los últimos años ha habido un fuerte desarrollo en la operación de esos programas. La idea es que el beneficio completo —amnistía o inmunidad— sólo sea recibido por la primera firma o sujeto que ofrezca total cooperación. Estos programas son aplicados actualmente con éxito en Estados Unidos y la UE, llevando a la desarticulación de relevantes carteles internacionales tales como vitaminas, electrodos de grafito, construcción y piezas de artes (OECD, 2003). Según Monti (2003), desde que se introdujeron en la UE en 1996, se hicieron 56 aplicaciones en 21 meses y entre los años 2001-2002 se adoptaron 19 sanciones con penas equivalentes a tres billones (millones de millones) de Euros (Serra, 2004). Brasil ha implementado este programa siguiendo los acuerdos de las OECD.

Según la experiencia de Estados Unidos y la UE, los principios que deben incluir esos programas son: (i) inmunidad completa para el primer sujeto (firma o persona) cooperador; (ii) la inmunidad para los siguientes sujetos debe ser menor a la otorgada al primero ya que así se incentiva la rivalidad de los denunciantes, desestabilizando el cartel; (iii) transparencia y certidumbre: los postulantes deben conocer el premio por delatar; (iv) considerar los casos en investigación ya que acelera la desestabilización del acuerdo; y (v) asegurar la confidencialidad de los postulantes y la información entregada.

La UE estima además que el mecanismo óptimo para quebrar los carteles requiere complementar normas de prohibición con sanciones legales efectivas (Official Journal of the European Community, 1996). En otro orden, un estudio recientemente publicado por Brisset y Thomas (2004) demostró un programa efectivo puede prevenir realmente la coordinación interna para fijar precios entre los miembros del cartel.

Argumentos contrarios al uso de esos programas entrega Stewart (2004), quién afirma que ellos no funcionarían en economías pequeñas ya que el conocimiento entre los ciudadanos dificulta la confidencialidad. En contraste, indica que es más efectivo dar señales potentes mediante las propias leyes de competencia para desincentivar esas prácticas. La experiencia en Latinoamérica es escasa, aunque México el año 2000 resolvió satisfactoriamente un caso de cartel de proveedoras de leche pasteurizada mediante la delación de uno de sus miembros.³⁴

³⁴ Un periódico informó del alza de precios, lo que motivó a la agencia local a investigar la eventual cooperación, concluyendo que existían razones para juzgar bajo leyes de competencia. La prueba crítica fue dada por una firma que voluntariamente terminó la

2. En búsqueda de documentación objetiva (*Dawn raids*)

Un mecanismo complementario es recoger evidencia que incrimine a los miembros. Según la OECD, una forma simple de obtenerla es allanando o visitando a los sujetos investigados con objeto de requisar documentos que permitan probar la práctica. Las leyes legitiman ese medio y la búsqueda de información debe ser lo más amplia posible.

En Estados Unidos se considera como prueba grabaciones o fotos a reuniones conjuntas entre ejecutivos de empresas rivales. En la UE, se incluyen archivos computacionales y documentación en general. De hecho en un procedimiento en contra productores de cobre concentrado (2003) se allanó a las empresas investigadas, incautándose esos materiales como pruebas relevantes de análisis para comprobar o refutar las hipótesis de colusión.

E. Coordinación y cooperación: rol estratégico de los acuerdos y agencias

Uno de las principales constataciones de la OECD entre sus miembros es la escasa cooperación en casos que involucran empresas internacionales, a pesar de la conciencia que existe sobre su rol estratégico para resolver los casos de colusión. Los miembros perciben que tras la internacionalización y globalización de la economía aumentó la concentración de sus industrias (producto de F&A de activos y entrada de nuevas empresas). A causa de ese panorama ha habido algunos acercamientos informales entre agencias, que han permitido desarticular carteles internacionales.

Por otro lado, los países informaron que en algunas investigaciones hubo muchas limitantes. Entre las enseñanzas a considerar se encuentran las siguientes:

(i) se reconoce la información como un factor clave para resolver carteles internacionales, especialmente al inicio de la investigación.

(ii) Los allanamientos deben ser simultáneos en distintos países donde operan las empresas.

(iii) La apertura de espacios de asistencia mutua facilita la investigación y levantamiento de pruebas contra los agresores.

Los casos más importantes de carteles internacionales resueltos por la vía de cooperación han sido bastante desarrollados en la literatura de los últimos años (vitaminas y electrodos de grafito). Una de las restricciones para el éxito de la cooperación es el nivel de confidencialidad que las agencias desean compartir.

En el caso de las vitaminas existieron sólo discusiones informales entre Estados Unidos, la UE, Nueva Zelanda y Brasil para la obtención de información estratégica sin lograr acuerdos significativos. En el cartel de los electrodos de grafito —insumo de la producción de acero— la cooperación se centró en intercambio de información entre agencias de Canadá y Estados Unidos. Por su parte, según autoridades coreanas, estar aislados fue una enorme limitante para solucionar los daños sobre la industria de acero, ya que sólo accedieron a archivos públicos, retrasando la comprensión, el procedimiento y análisis de la acción. Este caso validó el programa de inmunidad como método de desarticulación.³⁵

relación con sus competidoras. También informaría de alzas de precios si los hubiere. El resto de las firmas adhirió a ese compromiso y el caso quedó cerrado.

³⁵ Respecto de los países en que se aplicó multas a los miembros, las críticas se centraron en que los montos fueron bajos no siendo inhibidores efectivos para nuevas acciones.

Una enseñanza general para la región rescatada de la experiencia internacional es que las distorsiones generadas por los carteles no sólo impactan los mercados involucrados sino también a las industrias relacionadas. Por otra parte, la cooperación bilateral se limita a información oficial al no existir acuerdos formales.

Como se mencionó en el capítulo I, Schatan y Avalos (2003) concluyen que es lógico articular cooperación para enfrentar con éxito los carteles internacionales y otros tipos de acciones extraterritoriales. Los países de la región no están exentos de esas prácticas. Existe la sensibilidad, la información, la experiencia y los programas para atacarlos. Por de pronto, se puede avanzar con programas informativos dirigidos a la prevención de esas prácticas, especialmente en sectores donde existen incentivos para coludirse.

F. Principales conclusiones

1. Sobre legislación y agencias

(i) Es de amplio reconocimiento que la colusión es la peor amenaza contra la libre competencia y aún cuando se han dado pasos significativos para reconocer el daño que causa, persisten problemas de comprensión sobre sus alcances.

(ii) Existe colusión en diversas industrias. En compra (monopsonios) y venta de productos y licitaciones públicas. Los gremios son un sostén de estabilidad y coordinación del cartel.

(iii) Se ha demostrado que el contacto entre agencias no es lo suficientemente robusto para transparentar la información y la cooperación efectiva. Su desarrollo, al inicio de la investigación, es clave para tener buenos y rápidos resultados.

(iv) La divergencia de los procedimientos para enfrentar, cuando comenzar el análisis y las medidas correctivas ha dañado las economías con escasa experiencia en el tema.

(v) La notificación entre agencias del inicio de una investigación es básica para analizar si una acción extraterritorial daña a otras economías aún con carencia de pruebas objetivas.

(vi) Existe acuerdo en que débiles medidas correctivas estimulan la reincidencia.

2. Sobre los acuerdos entre países

(i) Los TLC incluyen cláusulas específicas para abordar los carteles. Aquellos más restringidos en políticas de competencia se centran en otras prácticas.

(ii) La carencia de cooperación daña a las economías cuando no se comparte información confidencial en casos extraterritoriales. Al igual que lo manifestado en el capítulo II, para muchos países existe un *trade-off* entre ese requerimiento y la autonomía en su proceder.

IV. Fusiones y adquisiciones (F&A)

El término fusión describe una situación donde las firmas se unen bajo una misma propiedad producto de la unión entre las partes o por la compra (y venta) de activos. Enseguida cabe preguntar por los incentivos para fusionarse y el impacto que genera en los resultados y productividad de las firmas envueltas. En el espacio micro-económico y de bienestar social, la preocupación alude al impacto que tendrá esta acción sobre el precio del producto y las variaciones de excedentes de consumidores y productores. Pensando en los consumidores se puede inferir que la fusión debe ser bloqueada si induce alzas de precios, pero si el análisis se refiere a la industria, entonces debe incluir no sólo el impacto sobre las firmas fusionadas sino también sobre las firmas rivales.

Desde la segunda parte de los noventa se ha apreciado un fuerte dinamismo de estas operaciones. Según cifras de UNCTAD (2000), las F&A en países en desarrollo pasaron desde \$3 billones³⁶ de dólares en 1987 a \$41 billones de dólares en 1999, con grandes transacciones en telecomunicaciones, energía y servicios financieros. En la región, los mayores recursos se centraron en servicios públicos, financieros, petróleo, transporte y telecomunicaciones. Los ajustes derivados en la estructura industrial ha significado la dominancia de empresas domésticas grandes (supermercados, alimentos) y firmas transnacionales. Entre estas últimas se tienen, la industria de alimentos (chocolates y cereales en Brasil), compañías aéreas, bebidas y cervezas (en Argentina), materiales de construcción, productos químicos y farmacéuticos.

³⁶ Definida como millones de millones en todos los casos.

En Latinoamérica las principales transacciones de los noventa correspondieron a privatización de empresas públicas. Entre 1990 y 1999 los movimientos de capitales dieron saltos sin precedentes, pasando desde \$1,2 billones de dólares a \$37,2 billones de dólares las ventas de activos y desde \$11,5 billones de dólares a \$24,9 billones de dólares las compras. Los países más atractivos para estas transacciones fueron Argentina y Brasil debido a su tamaño de escala.³⁷

La situación descrita ha alertado a las instituciones de defensa de la competencia sobre los efectos anti-competitivos que se podrían producir dada la mayor concentración industrial y el peligro de abuso de poder dominante que la nueva empresa pueda aplicar a consumidores y competidores. Actualmente, el objetivo estratégico de las agencias apunta a frenar la concentración antes que ocurra y a persuadir a las partes a no proceder con una adquisición que generará impactos adversos, paradigma que también las agencias de la región tienden a seguir.

Según la UNCTAD (2002) las autoridades de la región están sensibilizadas respecto de los potenciales daños causados por F&A de activos sobre los mercados, especialmente aquellos de dimensión internacional. No obstante, señala que aún no existen suficientes casos en la región que ayuden a las agencias a comprender sus impactos y a tener evidencias empíricas sobre la forma en la cooperación internacional podría operar y facilitar los procedimientos y análisis de tales operaciones.

Las recomendaciones de ALCA(2003) apuntan a leyes que consideren expresamente la proscripción de operaciones que produzcan impactos anticompetitivos significativos causados por aumentos de la concentración industrial y las F&A de empresas. Una restricción es el propio desarrollo de las políticas de competencia en gran parte de la región, donde el tema es “novedoso”. A pesar de ello, se aprecian avances en los procedimientos de notificación y normas de aprobación, en técnicas analíticas para evaluarlas y en la convergencia de criterios, metodologías y énfasis para su análisis.

Como se verá luego, la cooperación entre agencias o Estados es clave cuando dos o más países afectados por la transacción tienen distintos procedimientos de notificación y normas de aprobación ya que origina incertidumbres entre los actores, asimetrías de información en el análisis y una larga tramitación (impone costos de espera y desincentiva la inversión). Asimismo, la cooperación es central al momento de investigar o aplicar sanciones a algún actor (firma fusionada) cuya ubicación exceda los límites jurisdiccionales respectivos. Aún así, parece que la autonomía e independencia de las agencias continuará por unos años más.³⁸

En otro orden, algunos autores han señalado que es común que las propias autoridades macroeconómicas relajen las restricciones para la aprobación de las fusiones, atraídos por el flujo de capitales que envuelven y omitiendo los impactos micro-económicos causados. Esa discusión se ha dado en Argentina post-crisis del 2000.³⁹ Horn y Levinsohn (1997) sugieren que las autoridades podrían tener objetivos distintos a los de la política de competencia, tal como mejorar los términos de intercambio.

³⁷ De acuerdo a CEPAL (2004), la Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina y el Caribe entre 1996 y 2003, fue liderada por Brasil con \$ 157 mil millones de dólares, seguido por México con \$ 107 mil millones de dólares. Los montos invertidos ese último año en esas economías llegaron a \$ 12,9 y 9,4 mil millones de dólares respectivamente.

³⁸ Por ejemplo, Canadá ha manifestado en los foros internacionales y en sus propias publicaciones el interés por mantener independencia para hacer cumplir sus leyes ante cualquier disputa de carácter internacional.

³⁹ Según comentarios de analistas efectuados a la prensa en Argentina la fusión de Cervecería y Maltería Quilmes SA (Quilmes) y la brasileña Cia. da Bebidas das América SA (Ambev) habría sido respaldada por este tipo de argumentos en el 2000.

A. Conceptualización y leyes de competencia

En primer lugar, se presentan dos proposiciones que permitirán guiar el análisis de una fusión: (i) si la fusión no genera sinergias, genera aumentos de precios; y (ii) una fusión puede aumentar la producción y dejar mejor a los consumidores sólo si la nueva firma explota economías de escala (eliminando duplicidades en el uso de activos) o si los partes aprenden de ésta (uso de patentes, administración, etc.). Complementariamente, este tema levanta un problema pionero en organización industrial, esto es, el impacto que genera en el nivel de concentración de las industrias y releva el desafío adicional de comparar concentración entre diferentes industrias, aunque no existan elementos comunes (número de firmas y participación de mercado). Con ello la autoridad tendría elementos concretos para proyectar las conductas de una empresa y realizar procedimientos bajo consideraciones objetivas.

Mucha de la literatura especializada define el concepto fusión basada en las especificaciones de la FTC en Estados Unidos, las que por su simplicidad y por la incidencia de este modelo en la región serán mencionadas a continuación. Estas especificaciones se dividen en tres categorías (Shy, 1997): (i) Fusiones horizontales: Se producen por la unión de firmas productoras de bienes o servicios homogéneos (o cercanos), que son provistos en el mismo espacio geográfico; (ii) Fusiones Verticales: Existen cuando una productora de un bien o factor de producción intermedio se fusiona con otra empresa de un bien final usuaria del bien o factor intermedio, o al unirse dos firmas que tienen relaciones verticales (comprador-vendedor);⁴⁰ (iii) Fusiones de conglomerados: Se presentan cuando firmas productoras de bienes con baja sustitución se unen bajo una misma propiedad. Incluye tres subclases: (a) extensión del producto vía firmas funcionalmente relacionadas en producción o distribución; (b) extensión del mercado por bienes homogéneos con venta en mercados distintos; y (c) conglomerados con firmas no relacionadas en producción o distribución.⁴¹

Categorías similares se usan en economías con institucionalidad y políticas de competencia sólidas, tales como Costa Rica y Brasil, países que son además activos en foros internacionales y han incluido cláusulas de competencia en sus acuerdos comerciales. Las legislaciones locales hacen distinciones sobre indicadores para medir la concentración industrial; el impacto en el mercado de referencia, el nivel de bienestar y la eficiencia en el uso de recursos; y barreras que limitan la rivalidad para consolidar una posición dominante.

Respecto a los procedimientos para su análisis, algunas contemplan autorización previa para la toma de control, replicando leyes de países o bloques desarrollados (Estados Unidos y la UE). En otras, se expresa la posibilidad de obligar la desconcentración parcial o total de la firma post-fusión o aprobarlas con restricciones para preservar la competencia o eliminar barreras a la entrada (ALCA, 2002). Los países seguidores de ese procedimiento la sustentan porque es más fácil y menos costoso anticiparse que poner medidas regulatorias ex-post. Uno de los procedimientos de análisis es requerir antecedentes previos a los entes reguladores para complementar la caracterización del sector y el impacto de estas transacciones para la competencia.⁴²

Un segmento de empresas regionales sensibles son aquellas que participan en sectores regulados, muchas de ellas monopolios naturales de propiedad estatal. Ese sector ha liderado la captación de capitales externos por la vía de la privatización, tanto en la industria de telecomunicaciones y servicios públicos en general.

⁴⁰ Este tipo de fusión es análogo al principio de integración vertical, que generalmente tiende a solucionar los problemas de comportamientos oportunistas entre las partes. Ver entre otros a Williamson (1991).

⁴¹ Según la información pública disponible, en Argentina casi un cuarto de esas operaciones han involucrado ese tipo de fusiones.

⁴² En Argentina por ejemplo por ley los entes reguladores deben entregar esos antecedentes aunque no tienen carácter de vinculantes.

1. Alcances teóricos sobre el impacto de las fusiones en el ámbito extraterritorial

Un reciente reporte del Grupo de Expertos en Políticas de Fusiones del ICN (2004) indica que a pesar de la gran diversidad de leyes y regulaciones, las guías de procedimientos (*Guide Lines*) tienen elementos comunes. Sin embargo, también enfatiza que el análisis y comparación de esas políticas requiere integrar leyes y regulación, guías de procedimientos y casos concretos. Aquello constituiría una potente señal en la región en tanto sugiere avanzar en una convergencia integral. Una idea central de ese reporte es que la variable relevante a considerar es el potencial abuso de dominancia generado por la empresa fusionada. Allí, las metodologías de medición son claves para definir los impactos sobre el mercado (ALCA, 2002). En esa dirección, se reconoce que existe un conjunto de factores dinámicos causados por la fusión que podría afectar esa estimación (cambios de precios o levantamiento de barreras).

Un segundo orden de discusión se refiere a los efectos unilaterales que provocarían conductas oportunistas de la firma fusionada.⁴³ El problema aumenta con la presencia de oligopolios y estructuras con bienes diferenciados donde es difícil estimar la participación de mercado por existir baja sustitución (véase fusión de Ambev en recuadro 10). En industrias oligopólicas, las acciones de un líder se consolidan con una fusión ya que disminuye la capacidad de respuesta de los seguidores.

2. Indicadores de concentración, barreras a la entrada y eficiencia

Según los expertos del ICN, la discusión prioritaria sobre fusiones está centrada en tres temas: definición del mercado, rol de las barreras a la entrada y el impacto en eficiencia.

Definición del mercado: es un tema complejo porque los indicadores de concentración (Hefindahl-Hirshman - HHIs o coeficiente CR4 —participación total de las 4 mayores firmas de una industria—) no son necesariamente confiables.⁴⁴ Por su aplicabilidad se distinguen dos tipos de legislaciones: (i) las basadas en definiciones cuantitativas del mercado; y (ii) las que usan esas definiciones como una herramienta analítica adicional para identificar impactos sobre la competencia. Más allá de esas distinciones las legislaciones necesitan incorporar elementos prospectivos para medir participación de mercado. Sus valores y variaciones deben reconocer que los países son asimétricos en su desarrollo y el tamaño de sus mercados.

Barreras a la entrada: remiten a un razonamiento en que los aumentos de concentración no tendrían impactos anticompetitivos en industrias donde es posible la entrada.

Eficiencia: las leyes consideran que controlar una fusión protege a los consumidores, existiendo opiniones divergentes entre autoridades y firmas respecto a compensar los impactos negativos de sus acciones. El problema es complejo ya que involucra la voluntariedad o la imposición de pagos cruzados en casos en que se observan redistribuciones de excedentes.

Finalmente, una conclusión relevante para la región es que bloquear una fusión que produce sinergias tiene impacto negativo en el bienestar de la sociedad.

⁴³ Efectos llamados también “no coordinados” según el Reino Unido y Estados Unidos *Guideline*.

⁴⁴ Farrel y Shapiro (1990) cuestionaron el índice de HH ya que supone que la concentración post-fusión será equivalente a la suma de la participación de mercado de ambos, argumentan que es probable que baje en ausencia de barreras a la entrada.

B. Elementos, procedimientos y criterios de notificación

La comprensión de una fusión y el efecto sobre un mercado requiere evaluar el impacto sobre la estructura (concentración), bienestar de consumidores y empresas rivales. Aquello se ha traducido en leyes que incorporan procedimientos y criterios para su tramitación y notificación. Asimismo, se estiman los impactos sobre soberanía del país, no-discriminación entre sectores, y coordinación y convergencia entre países para evaluar alcances y compromisos de esta política.

Salop (1987) identifica cinco elementos generales utilizados en Estados Unidos para caracterizar una fusión, lo que con distinto énfasis, ha servido para guiar el trabajo en las legislaciones de la región. Estos elementos son: (i) el alcance del mercado en el cual la fusión puede tener efectos negativos, vía precios; (ii) variaciones en el nivel de concentración;⁴⁵ (iii) la facilidad para entrar; (iv) factores que facilitan prácticas colusivas; y (v) ganancias en eficiencia, mediante disminución de costos o aplicación de innovación, entre otros.

Actualmente, distintas organizaciones internacionales han realizado recomendaciones para el proceso de notificación (OECD, 2002; ICN, 2004). Dentro de las más significativas en términos de políticas de competencia e impacto sobre las jurisdicciones pueden mencionarse las siguientes:

(i) Soberanía: en el uso de leyes para definir la aprobación de la fusión. También plantean que la notificación no es obligatoria al no existir impacto directo en la jurisdicción. Es decir, en aquellos casos en que la fusión no atente contra la competencia se debe excluir su análisis y proceder rápidamente a su aprobación.

(ii) Transparencia: la notificación debe ser clara, comprensible y objetiva en cuanto a personas que toman decisiones, el ámbito de aplicación geográfico y los procedimientos, criterios y metodologías utilizadas. Asimismo, debe respetarse la confidencialidad de la información estratégica de las empresas. Se ha indicado que el dinamismo de las operaciones extraterritoriales requiere que agencias, comunidades y mercado de capitales administren con claridad, comprensión y facilidad el proceso.

(iii) Carácter no discriminatorio: los criterios, plazos, leyes y regulaciones aplicadas deben ser iguales para todas las empresas ya sean nacionales o extranjeras. Las partes involucradas también deben disfrutar de equidad procesal para emitir opiniones.⁴⁶

(iv) Tiempos de notificación: debe primar la buena fe en la transacción y las empresas deben administrar responsablemente los tiempos de notificación. Los periodos de revisión deben establecer plazos según los alcances de la investigación. Con ello, la autoridad puede conocer las características e impactos de la transacción, y las empresas controlar plazos y costos involucrados (financiamiento, manejo de activos, riesgos).⁴⁷

(v) Coordinación y convergencia: las jurisdicciones que analizan la misma transacción deben coordinarse y buscar convergencias para optimizar los análisis. Esta recomendación es relevante por cuatro razones: (a) permite captar sinergias para la armonización entre países, controlando las asimetrías en métodos de cuantificación y evaluación; (b) facilita el análisis de impactos extraterritoriales, dificultado por la carencia de información; (c) permite una estrecha relación y consistencia entre las resoluciones; y (d) facilita aplicar procedimientos de regulación al observarse abuso de dominancia. Se subraya que en casos complejos y de interés común la coordinación

⁴⁵ Usualmente sustentando en el Índice de Herfindahl-Hirshman.

⁴⁶ Recientemente la agencia de Chile dio su aprobación a la fusión de dos firmas de capitales norteamericanos proveedoras de televisión pagada (TVP). El proceso contempló consultas a organismos reguladores y proveedores de servicios sustitutos y complementarios.

⁴⁷ Es más difícil y costoso para las partes (agencia, consumidores, empresas fusionadas y no fusionadas) poner remedios post-fusión.

permite emitir señales sobre impactos en bienestar en distintas jurisdicciones, lo que se facilita cuando las partes informan sobre los alcances de una fusión.

(vi) Revisión y ajuste de normas para resolver los procesos: la cooperación ayuda a transparentar casos y resoluciones exitosas. Por cierto, las experiencias domésticas e internacionales, con alcances locales o extra-jurisdiccionales, han ayudado a optimizar normas y procedimientos. Un ejemplo es la nueva ley sobre control previo de fusiones y adquisiciones en Argentina.⁴⁸

C. Casos relevantes para la región

Para los países de la región el tratamiento dado a la fusión de grandes compañías, como se describe en el recuadro 9, tiene tres lecciones en términos de cooperación internacional: es esencial intercambiar información sobre alcances y mercados afectados, debe coordinarse la aprobación y entrada en operación de la nueva firma y buscar convergencia en medidas de protección de la competencia.

Recuadro 9

FUSIÓN DE DOW CHEMICAL COMPANY Y UNION CARBIDE CORPORATION (CANADÁ, ESTADOS UNIDOS, UNIÓN EUROPEA)

Según la agencia canadiense la fusión de las firmas norteamericanas en agosto 1999, líderes en el mundo, provocaría daños sobre sus rivales y consumidores en varios productos de su jurisdicción. El análisis de esta operación fue liderado por Estados Unidos y participó también la Comisión Europea, los cuales mantienen acuerdos de cooperación en estas materias.

El resultado estimó que la fusión impactaría una gran cantidad de productos y un total de 168 países donde operan ambas firmas. En particular, la agencia de Estados Unidos aprobó la fusión sólo en febrero del 2001 tras la aplicación de restricciones destinadas a controlar el poder monopólico y el potencial abuso de dominancia. La UE y Canadá pusieron regulaciones para su operación, como transferencia de activos y venta de derechos de propiedad intelectual sobre productos de alta tecnología. o establecer años de experiencia (Un caso similar se presentó en la industria de cemento con la adquisición de las acciones de la empresa PLC del Reino Unido por parte de la francesa Lafarge SA en febrero del 2000. Esta operación también afectó al mercado de Canadá, quién participó activamente en la resolución final de la UE y la agencia de Estados Unidos).

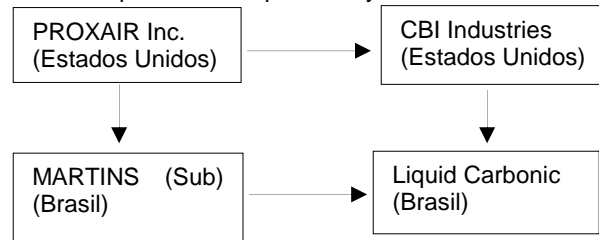
Por su parte, dos casos regionales referidos a adquisición de activos y fusiones horizontales muestran la imposición de condicionalidad a las operaciones (véase recuadro 10). El de adquisición de activos, presentado en Brasil, demuestra que fusiones en el país de origen de las firmas producen cambios en otros mercados de destino, los que en el extremo podrían incluso ser monopolizados después de la operación. Desde el espacio de la regulación se observa que prima la autonomía de la agencia local para decidir sobre su propia jurisdicción, sin considerar las resoluciones de otras agencias.

⁴⁸ La ley de abril 2001 fue retroactiva desde 1999. Antes, se usaba como concepto un límite superior del valor de las ventas. A partir del 2000 se consideró como argumento el dinamismo de estas operaciones (conglomerados). Las fusiones horizontales más usuales fueron en medios de comunicación y publicidad, productos alimenticios y bebidas, petróleo, gas y combustible.

Recuadro 10

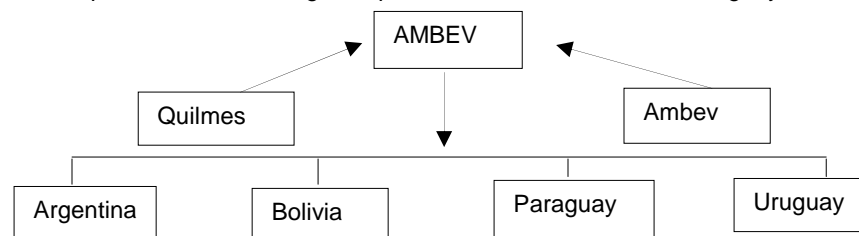
ADQUISICIÓN DE ACTIVOS Y FUSIÓN HORIZONTAL

- Gases carbónicos y de aire industrial - Brasil y Estados Unidos: Proxair Inc compró los activos de la firma rival CBI industries en 1999, ambas de capitales norteamericanos y dueñas de subsidiarias en Brasil —Martins y Liquid Carbonic respectivamente—. La nueva empresa en Brasil fue Unicases Comercial Ltda. Según el análisis local, esa operación causó cambios estructurales en esa industria, la totalidad de la demanda quedó en manos de la firma fusionada y se observaron barreras a la entrada contra la importación del producto y el acceso a insumos.



Aunque la fusión presenta argumentos sólidos en mejoras de eficiencia, Martins alcanzó dominancia en ese mercado. Por ello, la autoridad restringió su aprobación a los siguientes eventos: abstención de realizar negociaciones sobre cualquier nueva fuente de subproductos de gas carbónico, el precio de venta de los productos debe ser normal para rivales y distribuidores, la eliminación de condiciones preferenciales en contratos de distribución y la emisión de reportes acerca de la evolución del mercado (UNCTAD, 2002).

- Fusión Horizontal en la industria bebida-cervecera de América Latina: La UNCTAD ha realizado un seguimiento permanente a la industria debido al dinamismo observado en los últimos 10 años y el carácter multiproductor de sus firmas. Esta industria tiene altas barreras a la entrada generadas por inversión en publicidad y amplias redes de distribución. La Cervecería y Maltería Quilmes SA (Quilmes) y la brasileña Cia da Bebidas das América SA (Ambev) anunciaron su fusión en el 2000 (véase Correa y Aguiar, 2002). La agencia antimonopolio de Argentina abrió un proceso para estudiar esa operación después de reclamos de una firma rival. Ambev compró los activos de Quilmes, con lo que pasó a controlar varias subsidiarias de Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Según informó la empresa, el objetivo de la fusión era fortalecer la posición financiera de ambas compañías y competir con eficiencia, suministrando alta calidad a sus consumidores. Ambev se constituyó en la tercera productora de bebidas del mundo sólo superada por Coca Cola y Budweiser. En cervezas alcanzará el cuarto lugar. Las sinergias producidas por la operación implican el cierre de algunas plantas, entre ellas Salus en Uruguay.



El dictamen incluyó condiciones sobre la venta de licencias internacionales de producción y acceso de los compradores a su canal de distribución por un período determinado.

En el caso de fusión horizontal se observa la complejidad de analizar industrias que compiten por subsectores (cerveza, refrescos) y por un vector de atributos de un producto. La

rivalidad es clave para analizar la sustitución (a mayor rivalidad la fusión es más justificable ya que el poder dominante es menor). Una adecuada división facilita evaluar su nivel de competencia.

En la perspectiva de la competencia internacional existen argumentos a favor de la aprobación de esas operaciones ya que la existencia de grandes empresas es factor de competitividad, productividad y elevadas exportaciones. Correa y Aguiar (2002) estiman justificable esa operación cuando se dan disminuciones de costos y mejoras en calidad. Esta visión es relevante ya que reafirma que las asimetrías de tamaño y desarrollo en la región, deja vulnerable a los países más pequeños a la entrada de firmas extranjeras que desplazarían a las locales, monopolizando la industria con argumentos competitivos.

D. Cooperación en el análisis de fusiones: la experiencia internacional

La cooperación es difícil para tratar las fusiones de empresas debido a divergencias en análisis de impacto económico y en los procedimientos usados para evaluarlos. Las agencias son celosas de sus jurisdicciones aun cuando una fusión externa impacte su mercado.

En ese contexto, Hoekman y Holmes (1999), afirman que el interés de la cooperación internacional para economías en desarrollo está vinculado al control efectivo de las fusiones ejecutadas mas allá de sus límites y a la relación de las firmas con un mínimo de agencias posibles durante y después de ese proceso. Argumentan que la autoridad debe preocuparse por los efectos sobre los mercados y en el procedimiento de aprobación de la transacción. Indican asimismo que la fusión de Boeing y Mc Donnell Douglas (MDD) es un buen caso para discutir los problemas que la fusión de Boeing y Mc Donnell Douglas (MDD) es un buen caso para discutir los problemas que la fusión de Boeing y Mc Donnell Douglas (MDD) es un buen caso para discutir los problemas que la fusión de Boeing y Mc Donnell Douglas (MDD) es un buen caso para discutir los problemas que las agencias (Estados Unidos y UE) y las firmas pueden tener al enfrentar distintas jurisdicciones.⁴⁹

La principal enseñanza del conflicto mencionado fue que no es suficiente el compromiso asumido bajo un acuerdo bilateral entre agencias para prevenir una disputa (UE y Estados Unidos tienen un acuerdo de larga data). Es prioritario tener reglas de transparencia para armonizar los procedimientos de notificación, con claros estándares de análisis para revisarlas.

Por su parte, Hoekman y Mavroidis (2002) señalaron que distintos requerimientos y criterios de análisis podrían dañar el bienestar social global cuando una autoridad local estima que aprobar una fusión perjudica su jurisdicción. Desde la teoría, la solución que maximizaría el bienestar es que en presencia de esas fallas la regulación esté a cargo de una autoridad mundial. Un argumento en contra es que la existencia de esa autoridad, por sobre las leyes locales, atenta contra la soberanía de los países. Un mecanismo de compensación entre firmas ganadoras y perdedoras podría ser usado; sin embargo, aquello resulta complejo legal y operativamente.

Finalmente, Balzarotti (2000) indica que la falta de armonización provoca problemas en el proceso y en el rol central de la política de competencia, elevando los costos de transacción, aumentando la incertidumbre y creando incentivos perversos a instalarse en países con leyes relajadas.

⁴⁹ La UE puso objeciones en el proceso de notificación de la fusión argumentando que la industria quedaba expuesta a abuso de dominancia, aun cuando la razón oculta era la protección de los intereses de la empresa europea Airbus.

E. Principales conclusiones

1. Sobre la legislación y las agencias

(i) Desde el segundo quinquenio de los noventa ha habido un creciente desarrollo de F&A, lo que ha alertado a las autoridades sobre los alcances competitivos de las nuevas estructuras industriales y la mayor concentración post-fusión.

(ii) Se constata la incorporación reciente de estas prácticas en algunas legislaciones locales, existiendo otras que aún que no la consideran. Además, existen ajustes positivos a la legislación, tendientes a transparentar y mejorar los procedimientos para evaluarlas o incorporar observaciones a la operación.

(iii) La cooperación entre agencias es básica para homologar criterios de análisis y de aprobación de esas operaciones. Según el ICN aún es necesario integrar leyes, regulación, y estudiar casos concretos para comprender las implicancias de estas prácticas.

(iv) La armonización de procedimientos de análisis entre agencias es básica ya que asegura entre otras, que las medidas correctivas impuestas no afecten los mercados post-fusión.

(v) Es recomendable que después de aprobada una fusión, continúe el análisis de impacto ya que las conductas post-fusión podrían afectar el bienestar de consumidores y productores.

2. Sobre los acuerdos entre países

(i) Un problema real es que los objetivos microeconómicos pueden ser dominados por los alcances macroeconómicos de la fusión. Un desafío es definir la prioridad de esta política por sobre otras consideraciones y como esto se expresa en los acuerdos comerciales.

(ii) La experiencia muestra que la notificación y coordinación facilitan y hacen eficiente los procedimientos de evaluación. Además, permiten tener medidas de protección para enfrentar aumentos de concentración que podría dañar a rivales y clientes. En algunos acuerdos se consideran estos compromisos, aunque no son explícitos en sus alcances.

(iii) Algunos casos expuestos muestran que para prevenir disputas es insuficiente el compromiso asumido bajo acuerdos bilaterales entre agencias. Puede ser necesario una instancia superior para asegurar transparencia a las partes, no cambiando las reglas del juego. Allí un acuerdo comercial puede ser clave para asumir compromisos vinculantes.

V. Síntesis y conclusiones

El objetivo central de esta investigación era avanzar en la comprensión y conocimiento sobre las implicancias para la región de la inclusión de cláusulas de políticas de competencia en acuerdos de libre comercio. Como es usual en Organización Industrial la metodología utilizada fue analizar caso a caso la experiencia internacional, la relevancia de esas acciones para las economías de América Latina y el Caribe, el rol de las agencias y el nivel de cooperación entre las mismas, y la pertinencia de los compromisos asumidos en el marco de acuerdos bilaterales. Una restricción relevante del análisis al momento de considerar políticas de competencia y tratados comerciales, fueron los limitados casos y cortos tiempos de operación de los tratados.

Como se mencionó en las conclusiones de cada capítulo, muchas veces la carencia de cooperación y las restricciones para compartir información, preferentemente de carácter confidencial, dilató la comprensión, las investigaciones y la aplicación de medidas correctivas, especialmente en etapas de aprobación de fusiones y para enfrentar abusos de poder dominante y carteles extraterritoriales.

Un elemento genérico al cual se le debe prestar atención es el hecho que las agencias de competencia se reservan el derecho de autonomía e independencia para analizar y fallar los casos dentro de sus jurisdicciones. Es más, se observó que aún con acuerdos de cooperación bilateral vigentes entre ellas, las discrepancias existen especialmente en las metodologías de análisis de prácticas y las sanciones impuestas. En ese ámbito, la actitud de autonomía podría colisionar con los alcances y compromisos asumidos bajo acuerdos de libre comercio, los que ciertamente debieran ser respetados.

En términos específicos fue común encontrar tanto en la literatura como en casos concretos divergencias en los criterios de aprobación (realizar investigaciones, aceptar fusiones, entre otros), en las reglas de transparencia (guías de procedimiento, medidas correctivas, análisis, etc) y en los procedimientos entre agencias (distintas medidas de concentración, listados asimétricos de acciones que limiten la competencia entre otros). Una simple notificación periódica de los casos analizados o una base de datos común son medidas proactivas para anticiparse a potenciales prácticas anticompetitivas en mercados domésticos.

Ciertamente se ha discutido la factibilidad de armonizar las políticas de competencia en el ámbito global. Asimismo, se ha planteado, al menos teóricamente, la existencia de una autoridad mundial que de solución a casos extraterritoriales. Sin embargo, existe acuerdo que la pérdida de autonomía en el ámbito local tiene costos elevados para sus autoridades. Se ha indicado además que avanzar en políticas de competencia común a las naciones es complejo, debido entre otros, a las asimetrías entre las economías y las prioridades locales (por ejemplo, colisión entre políticas de competencia y políticas de fomento productivos). Ambas situaciones condicionan los objetivos y alcances estratégicos buscados por los países en los acuerdos de comercio y en el nivel de compromiso.

En otro orden, se aprecia algún nivel de sintonía entre las medidas domésticas que están realizando las economías de la región para comprender, fortalecer y aplicar políticas de competencia y los compromisos bilaterales o multilaterales asumidos en esos ámbitos, aunque a priori es difícil concluir una relación robusta entre ambas. Cabe destacar como tendencia, la modernización de las leyes locales, el fortalecimiento de las instituciones, la valoración del mercado como asignador de recursos, las políticas de desregulación de sectores y el incremento en las privatizaciones de empresas estatales.

Respecto de las prácticas analizadas, se constató la existencia de elementos comunes a las industrias, independiente de su localización geográfica. Tal como se mencionó en el capítulo I, entre las industrias sensibles a acciones anticompetitivas en la región se encuentran combustibles, productos químicos y farmacéuticos, material de construcción y sus derivados, industrias de transporte, telecomunicaciones y servicios financieros. Desde el punto de vista de la caracterización de esos sectores, los elementos centrales son: productos homogéneos, pocas empresas (oligopolios), barreras a la entrada (legal, derivadas de la innovación tecnológica y conductas desleales). En el caso de servicios públicos (*public utilities*) priman industrias reguladas y con participación estatal.

En general se observó gran variedad de acciones anticompetitivas, que incluyen desde abuso de posición dominante a comportamientos cooperativos. Las barreras legales a la entrada en algunos sectores también afectan la competencia en extracción de recursos naturales, transporte aéreo y telecomunicaciones. La dimensión extraterritorial ha estado presente en muchos de los casos analizados. Desde fusiones de empresas locales con subsidiarias operando en otros países, similares acciones abusivas de dominancia de empresas grandes en distintos países y comportamientos cooperativos coordinados de las más diversas formas que dañan las industrias respectivas y también las relacionadas (insumos y productos).

La cooperación internacional vinculante vía cláusulas de políticas de competencia es un mecanismo eficaz para enfrentar las distorsiones mencionadas ya que no es tan sólo una señal que desincentiva conductas desleales, sino también permite la convergencia y la oportunidad en la comprensión, el análisis e imposición de sanciones. En términos de evaluación en la aplicación de estos compromisos bajo acuerdos comerciales se concluye que aún con los breves plazos de operación de los tratados los efectos sobre la competencia más visibles están asociados a las condiciones globales establecidos y a las potentes señales internas y externas que los países dan a través de incentivar la competencia leal en sus mercados.

Bibliografía

- ALCA (2003) Informe sobre Desarrollo y Aplicación de las Políticas de Competencia, Enero 2003. Grupo de Negociación sobre Política de Competencia, Comité Tripartito, OEA, Unidad de Comercio. www.ftaa-alca.org.
- ____ (2003), Tercer Borrador de Acuerdo- Noviembre 2003, Capítulo XIX.
- ____ (2002), Inventario de leyes y normas sobre Políticas de Competencia en el Hemisferio Occidental, Marzo 2002. www.ftaa-alca.org.
- América Latina si (24/03/2004), Newsletter sobre la base de información de Dow Jones Newswires, Associated.
- Bain (1956), Barriers to New Competition. Cambridge, Mass. Harvard University Press
- Balzarotti N. (2000), Política de competencia Internacional: Cooperación, armonización y experiencia, Boletín Latino-Americano de Competencia, N° 10, parte 1, Junio 2000.
- Brisset y Thomas (2004) European Journal of Law and Economics, 2004/01, volumen 17 N°1, páginas 5-19.
- CAFTA (2004), www.cafta.gob.ni; www.cafta.gob.sv
- Celani M. y Stanley L.(2003), Política de Competencia en América Latina, Serie de Desarrollo Productivo N° 142, CEPAL,
- CEPAL (2004), “Desarrollo productivo en economías abiertas”, página 28
- ____ (2001), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 1999-2000, páginas 254-255.
- Clark E, Hughes M y Wirth D(2004), “Analysis of Economic Models for the calculation of damages”. Study on the conditions of claims for damages in case of infringement of EC Competition Rules.
- Coase R. (1937), “The nature of the firm”, *Economica*, 4/11/1937, pag 777-95
- Coprocom - Boletín Competencia, Año 6: Feb., Mayo, Julio y Agosto 2004, ed. 68, 71, 73 y 74.

- Correa y Aguiar (2002), "Control de las fusiones en los países en desarrollo: Enseñanzas de la experiencia de Brasil".
- Diario del Navegante-El Mundo (27/11/1997), www.el-mundo.es
- Diario Financiero-Chile, 30/11/2004, página 3. (www.diariofinanciero.cl)
- "En Breve", Pro-Competencia (2003) Comunidad Europea, (www.globalcompetitionforum.org)
- Farrel y Shapiro (1990), Horizontal Mergers: An equilibrium Analysis, *American Economic Review* 80, 107-126.
- Fiscalía Nacional Económica, Chile. www.fne.cl
- Fss (2003), Noticias de aduanas "Felipe Serrano Soler, Agencia de Aduana", www.fss.cl
- Hart O. (1989), An Economist's Perspective on the Theory of the firm, *Columbia Law Review*, pags: 1757-1774.
- Hoekman B. y P. Holmes (1999), Competition policy, developing countries and the WTO
- Hoekman y Mavroidis (2002) Economic Development, Competition Policy and the WTO, World Bank Policy Research Working Paper 2917, October 2002
- Horn y Levinsohn (1997), "Merger Policies and Trade Liberalization", NBER Working Paper.
- Hviid M y G. Shaffer (1998), Hassle Costs: the Achilles Heel of Price-Matching Guarantees, mimeo, Warwick University
- ICN (2004), Merger Notification and procedures Template , European Community.
- ____ (2004), "Project on Merger Guidelines", Abril 2004
- Krugman P. y Obstfeld M. (1994), *Economía Internacional: Teoría y Política*, 2ª edición, capítulo 6.
- Mercosur (2002), Acuerdo sobre el Reglamento de Protocolo de Defensa de la Competencia en el MERCOSUR. (www.mercosur.org.uy)
- Metha P. (2000), Source Book, capítulo 26: Competition Policy and Containing Corruption".
- Moguillansky, G. y V. Silva (2004). "Creando condiciones para el desarrollo productivo", N°48, DCII-CEPAL, páginas 8 y 9, agosto 2004.
- Monti M, (2004), FreedomWorks on March 2004 and Wall Street Journal on March 22, 2004.
- Muris T. (2003), "Improving the economic foundation of Competition Policy", Enero 15, 2003, USA
- Nilssen (1997), "On the consistency of Merger Policy", *Journal of Industrial Economics* 45, 89-100.
- Noticiasdot, el diario del mundo digital (08/06/2004). www.noticiasdot.com
- OEA, "Informe sobre Desarrollos y Aplicación de las Políticas y Leyes de Competencia" (ALCA), www.sice.org.
- OECD (2004), Competition Law and Policy in Mexico: An OECD peer review, página 11
- ____ (2003), Recent International Cartels in Hard Core Cartels. Página 13.
- ____ (2002), Hard Core Cartels.
- ____ (2002), Recommended Practices for Merger Notification procedures.
- Official Journal of the European Community (OJ) (1996), Leniency in Cartel Cases within the European Community toward a common approach?. Commission Notice on the non-imposition or reduction of fines in cartel cases.
- OPEC (2004), www.opec.org
- Pittman (1999), Why Competition Policy –especially for Developing Countries?, *Economic Perspectives*, USIA Electronic Journal, Vol 4, N° 1, February 1999.
- Rachagan (2003), Competition Policy and Law in the Consumer and Development Interest.
- Rees (1993), Collusive equilibrium in the Great Salt Duopoly, *The Economic Journal*, July 1993, pag: 833-847.
- Rees R. (1996), Tacit Collusion, University of Munich. Reimpreso en T. Jenkinson, *Readings in Microeconomics*, Oxford University Press.
- Revista Capital (Sept. 2004): La experiencia de los empresarios chilenos que salieron a conquistar Latinoamérica.
- Rivera E. (2003). Regulación y Competencia de las Telecomunicaciones en Centro América: Un análisis Comparativo.
- Riviere J (2003), Boletín Latinoamericano de Competencia, "Del espejismo internacional de la política de competencia a la Realidad Cotidiana", páginas 151-3, Julio 2003.
- Salises Uwi (2004), "Shaping Competition Legislation to the needs of small open economies: The case of CARICOM".

- Salop (1987), The empirical renaissance in Industrial Organization, International Journal of Industrial Organization.
- Schatan C. y Avalos M. (2003), "Condiciones de Competencia en el contexto internacional: cemento, azúcar y fertilizantes en Centro América". Serie Estudios y Perspectivas N° 13, CEPAL-México.
- Serra M (2004), European Union Competition Policy: Revolutionary change and uncertain times. Boletín Latino-Americano de Competencia.
- SICE, Foreign Trade Information System (www.sice.org). Variados TLC.
- Silva V. (2004), "Cooperación en Políticas de Competencia y Acuerdos Comerciales Bilaterales en ALC", Evaluación preliminar, DCII-Cepal,
- ____ (2003), La Dimensión del Desarrollo en las políticas de competencia, DCII-CEPAL, pág.9.
- Stewart T. (2004), "An empirical Study on Competition issues in selected CARICOM countries: Towards Policy Formulation". Journal of World Trade 38 (4) 2004
- Sutton J. (1989), "Endogenous sunk costs and the structure of advertising intensive industries", European Economic Review 33
- ____ (1987), "Product differentiation and Industrial Structure", The Journal of Industrial Structure
- ____ (1986), "Vertical product differentiation: some basic theories", American Economic Review
- Shy Oz (1997), Industrial Organization, England.
- Tirole J. (1996), The theory of Industrial Organization, MIT Press
- UNCTAD (2004), Competition Policy for Development. A report on UNCTAD capacity building and technical assistance program.
- ____ (2003), Recent competition cases.
- ____ (2002), Recientes casos importantes relativos a la competencia en los países en desarrollo.
- ____ (2000), World Investment Report.
- Vicomex (2004), Ministerio de Comercio e Industrias, Dirección Nacional de Negociaciones Comerciales Internacionales, www.Vicomex.gob.pa
- Waterson M. (1984), Economic Theory of the industry, CUP, capítulos 1 y 2.
- Williamson O. (1991), Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structure Alternatives. Administrative Science. Quarterly 36(2), pag. 269-296.



Serie

comercio internacional

Números publicados

- 1 Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones, María Angélica Larach, (LC/L.1270-P), N° de venta S.99.II.G.45 (US\$ 10.00), octubre de 1999. [www](#)
- 2 Multilateral Rules on Competition Policy: An Overview of the Debate, Berend R. Paasman (LC/L1143-P), Sales N° E.99.II.63 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 3 Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes, Verónica Silva y Johannes Heirman, (LC/L.1297-P), N° de venta S.99.II.G.62 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 4 Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: a Survey of the Literature, Mikio Kuwayama, (LCL1306-P), Sales N° E.99.II.20 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 5 Trade Reforms and Trade Patterns in Latin America, Vivianne Ventura-Dias, Mabel Cabezas y Jaime Contador, (LC/L.1306-P), Sales N° E.00.II.G.23 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 6 Comparative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia Pacific, Ramiro Pizarro, (LC/L.1307-P), Sales N° E.99.II.G.21 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 7 Exportaciones no tradicionales latinoamericanas. Un enfoque no tradicional, Valentine Kouzmine, (LC/L.1392-P), N° de venta S.00.II.G.65. (US\$ 10.00), junio del 2000. [www](#)
- 8 El sector agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea, Miguel Izam, Valéry Onffroy de Várez, (LC/L.1419-P), N° de venta S.00.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre del 2000. [www](#)
- 9 Trade and investment promotion between Asia-Pacific and Latin America: Present position and future prospects, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos and Jaime Contador (LC/L.1426-P), Sales N° E.00.II.G.100 (US\$ 10.00), September 2000. [www](#)
- 10 El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional, María Angélica Larach, (LC/L.1517-P), N° de venta S.01.II.G.60 (US\$ 10.00), marzo del 2000. [www](#)
- 11 Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa, Verónica Silva (LC/L.1550-P), N° de venta S.01.II.G.94 (US\$ 10.00), junio del 2001. [www](#)
- 12 Antidumping in the Americas, José Tavares de Araujo Jr., Carla Macario, Karsten Steinfatt, (LC/L.1392-P), Sales N° E.01.II.G.59 (US\$ 10.00), March 2001. [www](#)
- 13 E-Commerce and Export Promotion Policies for Small-and Medium-Sized Enterprises: East Asian and Latin American Experiences 90, Mikio Kuwayama (LC/L.1619-P), Sales N° E.01.II.G.159 (US\$ 10.00), October 2001. [www](#)
- 14 América Latina: las exportaciones de productos básicos durante los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1634-P), N° de venta S.01.II.G.171 (US\$ 10.00), diciembre del 2001. [www](#)
- 15 Análisis del comercio entre América Latina y los países de Europa Central y Oriental durante la segunda mitad de los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1653-P), N° de venta S.01.II.G.191 (US\$ 10.00), diciembre del 2001. [www](#)
- 16 Los desafíos de la clasificación de los servicios y su importancia para las negociaciones comerciales, José Carlos Mattos, (LC/L.1678.-P), N° de venta S.00.II.G.217 (US\$ 10.00), diciembre del 2001. [www](#)
- 17 The Gender Dimension of Globalization: A review of the literature with a focus on Latin America and the Caribbean, Maria Thorin, (LC/L.1679-P), Sales N° E.01.II.G.223 (US\$ 10.00), December 2001. [www](#)
- 18 Tendencias municipales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), Johannes Heirman, (LC/L.1661-P), N° de venta S.01.II.G.216 (US\$ 10.00), noviembre del 2001. [www](#)
- 19 Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente, Miguel Izam, (LC/L.1680-P), N° de venta S.01.II.G.218 (US\$ 10.00), abril del 2001. [www](#)
- 20 Notas sobre acceso aos mercados e a formação de uma área de livre comercio com os Estados Unidos, Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1681-P), N° de venta S.00.II.G.219. (US\$ 10.00), diciembre del 2001. [www](#)
- 21 La liberación del sector de servicios: el caso del tratado Unión Europea/México, Philippe Ferreira Portela, (LC/L.1682-P), N° de venta S.01.II.G.220. (US\$ 10.00), diciembre del 2001. [www](#)

- 22 Production sharing in Latin American trade: The contrasting experience of Mexico and Brazil, Vivianne Ventura-Dias and José Durán Lima, (LC/L.1683.-P), Sales N° E.00.II.G.221 (US\$ 10.00), December 2001. [www](#)
- 23 El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales en la OMC (post-Doha), Verónica Silva, (LC/L.1684-P), N° de venta S.01.II.G.224 (US\$ 10.00), diciembre del 2001. [www](#)
- 24 Legal and Economic Interfaces between Antidumping and Competition Policy, José Tavares de Araujo Jr., (LC/L.1685-P), Sales N° E.01.II.G.222 (US\$ 10.00), December 2001. [www](#)
- 25 Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes, Renato Baumann, Inés Bustillo, Johannes Heirman, Carla Macario, Jorge Máttar y Estéban Pérez, (LC/L.1780-P) N° de venta: S.02.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre del 2002. [www](#)
- 26 La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial, Mikio Kuwayama, José Durán (LC/L.1897-P), N° de venta: S.03.II.G.56 (US\$ 10.00), mayo del 2003. [www](#)
- 27 What can we say about trade and growth when trade becomes a complex system?, Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1898-P), N° de venta: E.03.II.G.57 (US\$ 10.00), July 2003. [www](#)
- 28 Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina, Miguel Izam, (LC/L.1907-P), N° de venta: S.03.II.G.65 (US\$ 10.00) mayo del 2003. [www](#)
- 29 E-commerce Environment and Trade Promotion for Latin America: Policy Implications from East Asian and Advanced Economies' Experiences, Yasushi Ueki, (LC/L1918-P), Sales N° E.03.II.G.80 (US\$ 10.00), June 2003. [www](#)
- 30 América Latina: el comercio internacional de productos lácteos, Valentine Kouzmine, (LC/L.1950-P), N° de venta: S.03.II.G.108 (US\$ 10.00), agosto del 2003. [www](#)
- 31 Rules of Origin and Trade Facilitation in Preferential Trade Agreements in Latin America (LC/L.1945-P), Sales N° E.03.II.G.103 (US\$ 10.00) August 2003. [www](#)
- 32 Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe, Raúl Maldonado (LC/L.1947-P), N° de venta: S.03.II.G.105 (US\$ 10.00), agosto del 2003. [www](#)
- 33 Mercados nuevos y tradicionales para las exportaciones de productos básicos latinoamericanos al final del siglo XX, Valentine Kouzmine (LC/L.1975-P), N° de venta: S.03.II.G.132 (US\$ 10.00), octubre del 2003. [www](#)
- 34 E-business Innovation and Customs Renovation for Secure Supply Chain Management, Yasushi Ueki (LC/L2035-P) Sales N° E.03.II.G.195 (US\$ 10.00), December 2003. [www](#)
- 35 El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa. Alicia Puyana, (LC/L.2036-P), N° de venta: S.03.II.G.213 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 36 La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político, Ignacio Porras, (LC/L.2039-P), N° de venta: S.03.II.G.199 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 37 La cooperación financiera en América Latina y el Caribe: las instituciones financieras subregionales en el fomento de las inversiones y del comercio exterior, Raúl Maldonado (LC/L.LC/L.2040.P), N° de venta: S.03.II.G.200 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 38 Fomento y diversificación de exportaciones de servicios, Francisco Prieto, (LC/L.2041-P), N° de venta: S.03.II.G.201 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 39 El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias: contenido y alcance para América Latina y el Caribe, M. Angélica Larach, (LC/L.2045-P) N° de venta: S.03.II.G.206 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 40 La dimensión del desarrollo en la política de competencia, Verónica Silva, (LC/L.2047-P) N° de venta: S.03.II.G.210 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 41 La nueva ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural de los Estados Unidos (Farm Bill). Un análisis de sus implicancias comerciales, Carlos Basco, Iván Buccellato, Valentina Delich, Diane Tussie, (LC/L.2049-P), N° de venta: S.03.II.G.211 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 42 Oportunidades y desafíos de los vínculos económicos de China y América Latina y el Caribe, Hernán Gutiérrez, (LC/L.2050-P), N° de venta: S.03.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 43 Maritime Transport Liberalization and the Challenges to further its Implementation in Chile, José Carlos S. Mattos & María José Acosta, (LC/L.2051-P), Sales N° : S.03.II.G.214 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 44 Comercio intra-firma: concepto, alcance y magnitud, José Durán y Vivianne Ventura-Dias (LC/L.2052-P), N° de venta: S.03.II.G.215 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 45 Ampliación de la Unión Europea hacia los países de Europa Central y Oriental: una evaluación preliminar del impacto para América Latina y el Caribe, J.E. Durán y Raúl Maldonado, (LC/L.2053) N° de venta: S.03.II.G.216 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 46 Globalización y servicios: cambios estructurales en el comercio internacional, Vivianne Ventura-Dias, María José Acosta, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos, José Durán, (LC/L.2054-P), N° de venta: S.03.II.G.217 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 47 La verificación de las normas de origen en los principales acuerdos de comercio preferencial de Bolivia, Miguel Izam, (LC/L.2161-P), N° de venta: S.04.II.G.217 (US\$ 10.00), julio del 2004. [www](#)

- 48 Creando condiciones para el desarrollo productivo: políticas de competencia, Graciela Moguillansky y Verónica Silva (LC/L.2198-P), N° de venta: S.04.II.G.124 (US\$ 10.00), octubre del 2004. [www](#)
- 49 Cooperación en política de competencia y acuerdos comerciales en América Latina y el Caribe (ALC), Verónica Silva (LC/L.2244-P), N° de venta: S.04.II.G.164 (US\$ 10.00), diciembre del 2004. [www](#)
- 50 Latin American South-South Integration and Cooperation: From a Regional Public Goods Perspective, Mikio Kuwayama, (LC/L.2245-P), Sales N° S.04.II.G.165 (US\$ 10.00), February 2005. [www](#)
- 51 Políticas de competencia y acuerdos de libre comercio en América Latina y el Caribe: aprendiendo de la experiencia internacional, Iván Valdés (LC/L.2365-P), Sales N° S.05.II.G.104 (US\$ 10.00), agosto del 2005. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: