

Condiciones de competencia en el contexto internacional: cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica

Claudia Schatan
Marcos Avalos



NACIONES UNIDAS



Unidad de Desarrollo Industrial

México, D. F., septiembre de 2003

Este documento fue preparado por Claudia Schatan, jefa de la Unidad de Desarrollo Industrial de la Sede Subregional de la CEPAL en México, y por Marcos Avalos, consultor de dicha Unidad.

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/L.569

LC/L.1958-P

ISBN: 92-1-322226-2

ISSN impreso: 1680-8800

ISSN electrónico: 1684-0364

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2003. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.03.II.G.115

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

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

Índice

Introducción	5
I. Condiciones de competencia en el marco internacional	9
II. Análisis regional	13
1. Estructura de cemento	13
2. El mercado del azúcar	24
3. El mercado de fertilizantes	39
III. Consideraciones finales	55
Bibliografía	57
Anexo: Aspectos conceptuales	63
Serie Estudios y perspectivas: números publicados	71

Índice de cuadros

Cuadro 1	Istmo Centroamericano: Industria productora de cemento, 2002	15
Cuadro 2A	Istmo Centroamericano: Producción de cemento, 1990-1995	16
Cuadro 2B	Istmo Centroamericano: Producción de cemento, 1996-2001	16
Cuadro 3	Istmo Centroamericano: Importaciones de cemento, 2000	16
Cuadro 4	Istmo Centroamericano: Exportaciones de cemento, 2000	17
Cuadro 5	Istmo Centroamericano y México: Comercio de cemento Portland, 1994.....	21
Cuadro 6	Istmo Centroamericano y México: Comercio de cemento Portland, 2000.....	21
Cuadro 7	Precios cemento, 2000.....	22
Cuadro 8	Istmo Centroamericano: Coeficiente del volumen de exportaciones de azúcar/ volumen de producción total de azúcar, 1990-2001.....	27
Cuadro 9	Istmo Centroamericano y México: Superficie cosechada, producción y rendimiento de caña de azúcar y producción de azúcar, 1980-2000	28
Cuadro 10	Istmo Centroamericano: Exportaciones de azúcar, 2000	29
Cuadro 11	Istmo Centroamericano: Producción de caña de azúcar y azúcar	29
Cuadro 12	Cuota de importaciones de los Estados Unidos de azúcar cruda proveniente de Centroamérica, 1997-2003	35
Cuadro 13	Aranceles al azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, 2000 ...	36
Cuadro 14	Istmo Centroamericano: Precios azúcar blanca al consumidor, noviembre 2002	37
Cuadro 15	Composición del consumo mundial de fertilizantes, 1960-2001	40
Cuadro 16A	Centroamérica: Producción total de fertilizantes, 1980-1994	43
Cuadro 16B	Centroamérica: Producción total de fertilizantes, 1995-2000	44
Cuadro 17	Istmo Centroamericano: Producción y distribución de fertilizantes	45
Cuadro 18	Istmo Centroamericano: Importaciones de abonos y fertilizantes de principales países de origen, 1994-2001.....	47
Cuadro 19	Regulación de comercio y uso de productos agroquímicos	48

Índice de gráficos

Gráfico 1	Precios cemento gris (saco 42,5 kg), 2001	22
Gráfico 2	Precio internacional del azúcar, 1972-2000	25
Gráfico 3	Importaciones de los Estados Unidos de azúcar y sustitutos	26
Gráfico 4	Países desarrollados, en desarrollo y América Latina: Consumo total de fertilizantes, 1960-2000.....	41
Gráfico 5	Estados Unidos, Unión Europea, Sudamérica y Centroamérica: Consumo total de fertilizantes, 1980-2000.....	42
Gráfico 6	Centroamérica: Importaciones de fertilizantes, 1980-2000.....	43
Gráfico 7	Precios urea Alemania.....	50
Gráfico 8	Precios urea Japón.....	51
Gráfico 9	Precios urea Centroamérica.....	51

Introducción

Las condiciones de competencia de los mercados centroamericanos han sido objeto de consideración, especialmente desde que se aplicaron una serie de reformas económicas a partir de mediados de los años ochenta y en el transcurso de los noventa. La apertura de la economía, la desregulación y la privatización de empresas se llevaron a cabo sin los cambios legales e institucionales necesarios para promover la competencia y así evitar el abuso de poder de mercado por parte de las grandes empresas, además de múltiples formas de competencia desleal.

Gran parte de la atención en materia de competencia se ha centrado en los sectores que por largo tiempo estuvieron protegidos, donde unas pocas grandes empresas dominaban el mercado, eran poco competitivas a escala internacional y en muchos casos pertenecían al Estado. En general, estos sectores son los que generan servicios de utilidad pública esenciales, como telecomunicaciones y energía eléctrica, entre otros.¹

En los casos mencionados se han implantado nuevas regulaciones para inducir a las empresas, ahora privadas, a generar servicios competitivos, a darle el mantenimiento necesario a sus plantas y a cobrar tarifas adecuadas. En el plano del funcionamiento de mercado, todos los países del área han avanzado en generar marcos legales e institucionales para evitar distorsiones innecesarias. Todos los países cuentan con una ley de protección al consumidor y también tienen un organismo que se encarga de su aplicación. En contraste,

¹ CEPAL (2002a).

sólo dos naciones —Costa Rica y Panamá— han promulgado una ley antimonopolio con todos los mecanismos para su aplicación. Los demás países tratados en este estudio —El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua— han enfrentado considerables obstáculos políticos para lograr la aprobación de una ley de este tipo, pero en todos los casos existen proyectos en proceso de discusión. Hay que notar, sin embargo, que las leyes de competencia de Costa Rica y Panamá no requieren que las fusiones de empresas soliciten aprobación por parte de las respectivas Comisiones de Competencia,² de forma que si éstas obstaculizan la competencia en sus mercados, las autoridades sólo pueden actuar *ex post*.³

Los mercados centroamericanos presentan grandes dificultades tanto para operar adecuadamente como para convertirse en un vehículo de mejora de las condiciones de vida de su población. Estas dificultades provienen al menos de tres distintos orígenes.

El primero consiste en el reducido tamaño de sus mercados, característica que en algunos casos no permite la operación rentable de más de una empresa (monopolio natural) o de un número muy pequeño de ellas (oligopolio). Asimismo, influye la falta de un marco institucional que promueva la competencia en los mercados en que ésta difícilmente puede producirse espontáneamente. Un factor atenuante de las características anteriores ha sido la disponibilidad de mayores importaciones a partir de la apertura comercial, las cuales han representado un factor disciplinario para los mercados con producción interna muy concentrada. Con todo, este factor, que puede simular condiciones de competencia en los mercados donde existen pocas empresas, no puede operar en circunstancias en que el acceso a mercado resulta impedido por barreras naturales o comerciales.

En segundo lugar, los mercados muy concentrados en los países centroamericanos tradicionalmente estuvieron fuertemente regulados, aunque de forma poco eficiente, lo que no ha ayudado a simular condiciones de competencia en dichos mercados. Durante muchos años, la regulación no contrarrestó, sino más bien reforzó, los efectos de la protección y los subsidios a estos sectores, conduciendo a su rezago tecnológico progresivo. A fines de los años ochenta, las empresas del sector público atravesaron por serias dificultades cuando el Estado no pudo continuar subsidiándolas al enfrentar una fuerte deuda externa y grandes déficit fiscales. Esta situación dio lugar a la desregulación de la economía (liberalización de precios, facilitación al ingreso de inversión extranjera directa (IED), y flujos de capital en general, de importaciones, etc.) y al traspaso de empresas públicas a capitales nacionales y extranjeros a través de un proceso de fusiones y adquisiciones (FyA). Las posibilidades de estas empresas de ofrecer servicios o productos de calidad comparable a la internacional, y a precios competitivos a la población, han sido limitadas y el esfuerzo que deben hacer para lograrlo es muy grande. La regulación se ha modernizado⁴ en algunos sectores y en algunos países, pero aún dista mucho de propiciar la competencia.

Por último, el proceso de privatizaciones y el de fusiones y adquisiciones en la región estudiada coincidió con un período de desregulación de los flujos internacionales de capitales y un proceso de reestructuración de diversos sectores en la economía mundial. Como resultado de ello, la producción de ciertos bienes, especialmente de *commodities*, se concentró en un menor número de grandes empresas a escala internacional y ello también reforzó, en algunos casos, el proceso de reestructuración de la industria en la región centroamericana. Los países también se vieron muy limitados a actuar sobre este proceso al no contar con un marco legal que les permitiera dirimir

² Ellas son la Comisión de Promoción de la Competencia (CPC) en Costa Rica y la Comisión de Libre Competencia del Consumidor (CLICAC) en Panamá.

³ CEPAL (2002a).

⁴ Las nuevas regulaciones tienen como propósito inducir a las empresas a generar servicios o bienes competitivos, a darle mantenimiento necesario a las plantas, a cobrar tarifas adecuadas, a racionalizar los subsidios cruzados, entre otros.

posibles problemas derivados de los procesos de concentración a escala internacional sobre sus propias economías.

Así, en los momentos en que los países centroamericanos se proponen contar con los mecanismos legales e institucionales para proteger la competencia de sus mercados, o en los casos en que ya existían pero se plantean mejorarlos, conviene considerar todos los elementos necesarios para diseñar una política de competencia idónea a esas situaciones.

En este estudio se aborda el análisis de tres sectores productivos cuyos mercados presentan evidentes distorsiones, que tienen una fuerte incidencia prácticamente en todos los consumidores de los países del Istmo, y por sus características significan un gran desafío para la política de competencia, pues su regularización escapa a las posibilidades que tendría una comisión de competencia tradicional para resolverlos. Los tres sectores⁵ son el azúcar, el cemento y los fertilizantes, y están estrechamente vinculados con el mercado internacional, que los influye de diversas maneras.

Los tres sectores tienen varios rasgos comunes. En primer lugar, todos se caracterizan como *commodities*, es decir, son productos homogéneos, con normas de calidad uniforme y utilizan tecnologías estandarizadas. Este perfil facilita la complicidad entre las empresas que producen estos bienes. En segundo lugar, los tres rubros son costosos de transportar y de almacenar, lo cual puede prestarse a que haya colusión entre las empresas dentro de cada sector para repartirse los mercados geográficamente. Finalmente, estos sectores estaban, o aún están, fuertemente regulados y tuvieron una amplia participación del Estado en la producción (en menor medida fertilizantes) y recientemente se han desregulado (se liberaron precios, se rebajaron aranceles, excepto el azúcar) y las empresas productoras del sector público se han privatizado, salvo en Costa Rica.

En el capítulo I se expone la evolución del ambiente de competencia a escala internacional durante los últimos años. En el apartado II se examinan en detalle las condiciones de competencia del sector cemento, del azúcar y de fertilizantes. Se plantean algunas reflexiones finales en la sección III y, en el anexo, se reseñan algunas bases conceptuales necesarias para analizar el funcionamiento de los mercados.

⁵ El estudio abarca seis países de Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Belice no se incluye debido a la escasa información disponible.

I. Condiciones de competencia en el marco internacional

Por varias razones, el proceso de fusiones y adquisiciones (FyA)⁶ y la cartelización⁷ de las grandes empresas en el plano internacional se han vuelto relevantes para la aplicación actual de la política de competencia de los países. Desde principios de los años ochenta, la participación en la producción y comercio mundial de las empresas multinacionales ha crecido significativamente. Durante los últimos 20 años, el producto asociado a empresas con actividades multinacionales ha aumentado más rápido que el producto interno bruto (PIB) mundial. Por otra parte, las ventas de las filiales de empresas transnacionales han crecido por encima del incremento de las exportaciones. De esta manera, las ventas de filiales extranjeras representan el doble del total de las exportaciones mundiales. Hay otros datos que reflejan la importancia de la inversión transnacional. El producto bruto generado por este tipo de inversiones representa el 10% del PIB del mundo. Por otra parte, la participación de la inversión extranjera directa en el PIB global creció de 5% a 16% entre 1980 y 2000.⁸

En 1999 la IED se elevó 16% respecto del año anterior y alcanzó los 800.000 millones de dólares.⁹ Un 75% de este monto se

⁶ Las FyA concentran a más de una empresa bajo la propiedad de una sola de ellas, con lo cual también esta última reúne mayor poder. Los procesos de FyA pueden ser de carácter vertical, horizontal o conglomerados (véase el anexo).

⁷ Los cárteles se conforman como resultado de la colusión explícita entre empresas que operan en condiciones de oligopolio y que, mediante un acuerdo mutuo, pueden determinar precios, distribuirse los mercados, etc. (véase el anexo).

⁸ Para mayor detalle, véase UNCTAD (2000), pp. 7-10.

⁹ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

dirigió a economías desarrolladas, siendo los Estados Unidos y el Reino Unido los mayores emisores y receptores de inversión. Los países miembros de la Unión Europea (UE) desembolsaron dos terceras partes de los recursos invertidos. La participación de la UE en los flujos de inversión seguramente seguirá en ascenso en los próximos años, ya que aunque los países miembros no han logrado acuerdos sustanciales en aspectos clave, se prevé que se implementarán medidas más profundas de desregulación y de apertura a la competencia y la inversión.

América Latina no está exenta del fenómeno. Así, la región recibió 80.000 millones de dólares de inversión en 2001. Los principales destinos fueron México (24.730 millones), Brasil (22.636 millones) y Chile (4.602 millones). A su vez, a Centroamérica y el Caribe arribaron en ese año 4.008 millones de dólares.¹⁰

El principal factor que explica el crecimiento de la inversión extranjera directa es el aumento en el número y valor de las fusiones internacionales. Estas operaciones, que en 1987 representaban menos de 100.000 millones de dólares, llegaron a alcanzar 720.000 millones en 1999, que equivalen al 90% de la IED de ese año.¹¹ Es importante destacar que, de acuerdo con un estudio de KPMG Corporate Finance,¹² el tamaño promedio de las fusiones y adquisiciones internacionales pasó en los últimos 10 años de 29 millones a 157 millones de dólares, o sea, se trata cada vez más de operaciones efectuadas por grandes consorcios multinacionales.

Pese a su importancia, la dimensión internacional de la política de competencia ha recibido una escasa atención.¹³ Así como existen muchas buenas razones económicas que justifican el proceso de FyA y la formación de cárteles, también existen problemas desde el punto de vista de la política de competencia, en particular cuando la operación conlleva un incremento en el poder de mercado. La situación es más compleja si se considera que la justificación y naturaleza de la dimensión internacional de política de competencia cambia con el tiempo.¹⁴

A título ilustrativo, las fusiones internacionales pueden generar conflictos entre las autoridades de competencia. Así, en 1997 Boeing se propuso adquirir McDonnell Douglas, operación que fue analizada de distinta manera por las autoridades de los Estados Unidos y de la UE. Los Estados Unidos la aprobaron al no detectar riesgos. En la UE se la sometió a un detallado análisis antes de que fuera aprobada con diversas condiciones, entre éstas, el compromiso de parte de Boeing de suprimir los acuerdos de suministro exclusivo y el licenciamiento de algunas patentes a otros productores de aeronaves.

¹⁰ CEPAL (2002b).

¹¹ *Ibidem*, p. 21.

¹² Citado por ABC News, "Merging Across Borders", 29 de febrero de 2000, página web www.abcnews.go.com.

¹³ Existe una reciente y poco numerosa literatura formal sobre este aspecto de la política de competencia. El trabajo pionero en el área es el de Barros y Cabral (1994), quienes extienden la "condición de externalidad" de Farrell y Shapiro (1990) para el caso de una economía abierta. También puede consultarse a Head y Ries (1997), Kabiraj y Chaudhuri (1999), Horn y Persson (2001), entre otros. Existe también una literatura formal relacionada con la interacción de la política de competencia y la política comercial. Ejemplos de esta rama de la literatura son Auquier y Caves (1979), quienes examinan el *trade-off* entre el bienestar de consumidor doméstico y los beneficios de monopolio del extranjero. Dixit (1984) y Brander y Spencer (1984) investigan cómo el bienestar doméstico depende del número de firmas domésticas, extranjeras y subsidios a la exportación. Rysman (2000) analiza la forma en que los países utilizan la política de competencia como una herramienta estratégica de comercio. Asimismo, se encuentran algunos trabajos de política aplicada que explícitamente analizan los vínculos entre la política comercial y la política de competencia. Por ejemplo, artículos como los de Lloyd y Sampson (1995), Trebilcock (1996), Hoekman (1997), Tharakan y Lloyd (1998) y Jacquemin y otros (1998). Entre otros aspectos, se discute en ellos sobre la internacionalización de la política de competencia. Finalmente, existe una literatura relacionada con el tema de regulación internacional que investiga la viabilidad de crear una autoridad de competencia a escala mundial que cuente con facultades para investigar y legislar. Este aspecto ha sido estudiado por Neven (1992), Scherer (1994), Bhagwati y Hudec (1996), y finalmente por Fox y Ordovery (1997). Estos autores tratan de identificar las políticas que deberían ser sujetas a debate y negociación con objeto de atacar los *policy spillovers* generados por la dimensión internacional de la política de competencia.

¹⁴ Un tratamiento formal de efectos anticompetitivos derivados por fusiones internacionales se encuentra en Avalos y Ramírez (2002c).

En una operación que produjo efectos en México, Kimberly-Clark y Scott Paper se fusionaron en 1995.¹⁵ En la UE se consideró que los países continentales constituían un solo mercado, debido al comercio existente entre ellos. Sin embargo, se determinó que Irlanda y el Reino Unido constituían mercados geográficos separados en los que la empresa resultante gozaría de una posición monopolista. Por esta razón, la Comisión Europea condicionó la operación a la desincorporación de activos y marcas en Irlanda y el Reino Unido.

La regulación de las fusiones y cárteles está a cargo de autoridades nacionales. La mayoría de los gobiernos no han extendido su autoridad para excluir las operaciones entre firmas extranjeras, o entre firmas nacionales y extranjeras. No obstante, algunas leyes de competencia reclaman jurisdicción sobre fusiones y cárteles internacionales.¹⁶ Éste es el caso de los Estados Unidos, cuyas autoridades pueden actuar para impedir que dos empresas extranjeras fusionen sus operaciones en ese país. De la misma manera, la UE puede reclamar jurisdicción extraterritorial en casos en que las acciones efectuadas por empresas extranjeras puedan tener efectos negativos en los mercados domésticos o en el mercado comunitario.

Hay distintos casos de operaciones internacionales que han generado conflictos entre las autoridades de competencia. En 1991, dos empresas europeas, una italiana llamada Alenia e Selenia y la francesa Aerospatiale, intentaron adquirir la división De Havilland, propiedad de Boeing en Canadá. La Oficina de Competencia de Canadá (Canadian Bureau of Competition) aprobó la fusión, aunque la Comisión Europea la objetó, argumentando que las empresas tendrían una participación de mercado elevada en el mercado de aeronaves de turbo propulsión para uso regional. A pesar de que las autoridades coincidieron en que el mercado relevante era global, discreparon en los probables efectos de la fusión.

Con relación a los cárteles, la Comisión de Competencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) realizó un estudio sobre 119 casos de cárteles que se habían juzgado en sus países miembros entre 1996 y 2000. Según este estudio, el monto de comercio afectado por estos cárteles representó más de 55.000 millones de dólares a escala mundial. Se reportó que hay una varianza importante en el aumento de precios entre los diferentes cárteles, pero en algunos casos el incremento puede ser enorme, de hasta 50% o más.¹⁷ La OCDE estima que sólo uno de cada seis o siete cárteles privados son descubiertos y sancionados. En promedio, los cárteles privados cobran precios excesivos que ascienden a 10% del comercio de sus productos y causan un daño total de 20% del comercio afectado.

Según algunos autores,¹⁸ la liberalización y desregulación de los mercados a escala internacional amplían los incentivos empresariales de participar en cárteles mediante el fomento de la competencia en mercados anteriormente protegidos. Esos cárteles debilitan la integración internacional y disminuyen el beneficio de la liberalización para los consumidores.

Un ejemplo que puede ayudar a entender con mayor claridad los posibles efectos de un comportamiento colusivo es el siguiente: en 1992 la empresa Nestlé hizo una oferta pública por Perrier S.A., que es la empresa líder productora de agua mineral en Europa.¹⁹ Antes de la fusión, las participaciones de mercado eran: Perrier 35,9%; BSN, 23%; Nestlé 17,1%, y otros competidores, 24%. La fusión Nestlé/Perrier crearía la empresa líder en el mercado con 53% de participación, mientras que la segunda sólo tendría 23%. Ante esta situación, la Comisión Europea rechazó tal fusión propuesta, basándose principalmente en la razón de que se incrementaría la concentración de mercado en una sola empresa. Entonces Nestlé propuso a la Comisión Europea que se aprobara la fusión con la condición de transferir la empresa Volvic, una

¹⁵ Para mayor detalle sobre los efectos de la operación en México, puede verse Comisión Federal de Competencia (1997).

¹⁶ Por ejemplo Whish y Wood (1994) examinan nueve casos de fusiones internacionales donde más de dos autoridades de competencia están involucradas en las investigaciones. Por ejemplo, la fusión entre Gillette y Wilkinson fue revisada por 14 autoridades nacionales de competencia.

¹⁷ OCDE (2002), p. 72.

¹⁸ Evenett y otros (2001).

¹⁹ Para una mayor discusión sobre este caso, véase Cabral (2000a y 2000b).

de las plantas importantes de producción de agua mineral de Nestlé/Perrier, a su rival BSN. Aun así, no está claro que el resultado garantice competencia entre las empresas, ya que se puede argumentar que la colusión entre Nestlé/Perrier y BSN (con Volvic) es ahora más fácil, debido en gran parte a que son empresas “simétricas” con cuotas de mercado similares de 38%.²⁰

A causa de la globalización económica, la internacionalización de la política de competencia —particularmente FyA y la formación de cárteles— se ha convertido en un aspecto de preocupación muy relevante. Además, se percibe que es un fenómeno recurrente de los países avanzados, aun cuando los países en desarrollo no son ajenos a dicho fenómeno y mucho menos a los posibles efectos anticompetitivos derivados de las FyA y de cárteles internacionales.²¹ En los países centroamericanos las condiciones de competencia de sus mercados son objeto de interés y de preocupación desde que se abrieron los mercados a las importaciones y se privatizaron una serie de empresas públicas. Estas reformas económicas se aplicaron desde mediados de los años ochenta y en el curso de los noventa. Sin embargo, se abordaron con bastante rezago una serie de cambios legales e institucionales con el fin de crear las condiciones necesarias para promover la competencia, es decir, evitar que la apertura generara competencia desleal y que la desregulación de los mercados facilitara un abuso de poder de mercado por parte de las grandes empresas en el mercado local.

²⁰ Teóricamente, la colusión es más fácil cuando hay empresas simétricas en el mercado (Tirole, 1997).

²¹ También la literatura sobre la política de competencia enfocada a países en vías de desarrollo en general, y en particular a América Latina y el Caribe, es relativamente pequeña. Sobre el primer aspecto, véase Singh y Dhumale (1999) y Singh (2002). Sobre el caso de América Latina, se puede consultar los trabajos de Naim y Tulchin (1999), De León y Valcarcel (1998), De León (2000), Fuente (2001) y Tineo y Curiel (2001).

II. Análisis regional

1. Estructura de cemento

a) Estructura de mercado y mercado relevante

Al analizar las condiciones de competencia del mercado del cemento en los países de Centroamérica se abordará la producción y la distribución del cemento gris, o cemento Portland, que es un insumo de características muy específicas que lo convierten en un producto difícilmente sustituible. Existe algún margen para reemplazar diferentes tipos de cemento: productos de mejor calidad (ciclo de vida más amplio) y mayor precio pueden emplearse en lugar de otros de menor calidad y menor precio, o viceversa. La tendencia internacional, y dentro de la región estudiada, es de estandarización de la tecnología de producción y de las normas de calidad del producto. El cemento gris es una combinación de piedra caliza, arcilla, arena y yeso. Los tres primeros elementos constituyen la base de producción del *clinker*, que a su vez conforma el 95% del cemento Portland. Otros tipos de cemento pueden incorporar algunos insumos adicionales: así, el cemento tipo 11-57, que es el “Portland modificado”, utiliza dos elementos adicionales al *clinker* (puzolanas y calizas).

En cada categoría de cemento, pero especialmente en la categoría Portland, la calidad es bastante uniforme dentro de la región y en general cumple con normas internacionales, como las de la American Society for Testing and Materials (ASTM). Sólo en algunos

casos existe un cemento muy similar al Portland, como el Supernic de Nicaragua, que es un sustituto muy cercano de aquél y un poco más barato (alrededor de 3% menos).

El cemento, por otra parte, es un producto costoso de transportar, de pronta caducidad (sólo dura alrededor de un mes, dependiendo de condiciones climáticas y humedad del medio ambiente, entre otros) y, por lo tanto, de difícil almacenamiento. Su comercio internacional, e incluso nacional, está fuertemente condicionado por tales características. Estos rasgos, a su vez, pueden dar pie a que haya colusión entre las empresas para distribuirse geográficamente su comercio. En principio, las empresas extranjeras también podrían operar en los mercados de cada país con convenios de exclusividad.

En Centroamérica²² existen 12 empresas productoras de cemento gris (además de otros tipos de cemento y otros materiales de construcción), con un total de 17 plantas y una capacidad anual de producción de más de ocho millones de toneladas de todo tipo de cemento en 2000.²³ La distribución del producto también está concentrada y en muchos casos se halla en manos de las empresas productoras (véase el cuadro 1).

La producción de cemento se expone en los cuadros 2A y 2B, en el cual Guatemala aparece como el país que genera la mayor cantidad, con 1,9 millones de toneladas en 1999. Probablemente le sigue Costa Rica, aunque no se dispone de cifras (pero la capacidad de sus dos empresas cementeras era en 2002 de 1,6 millones de toneladas aproximadamente (véase de nuevo el cuadro 1); luego están Honduras, El Salvador, Panamá y Nicaragua. La industria cementera de la región ha expandido rápidamente su producción, es decir, a más de 10% promedio anual entre 1992 y 1999 (se deduce de los cuadros 2A y 2B), período en que tuvieron lugar la mayor parte de las privatizaciones de las empresas de este sector y la adquisición de muchas de éstas por parte de capital multinacional.

La industria cementera, en general, tiene un comercio internacional limitado debido a una serie de restricciones naturales que imponen las características del producto. La actividad importadora es mucho más importante que la exportadora, siendo Costa Rica el único país que vende una cantidad sustancial al exterior y que tiene una balanza comercial positiva en este rubro (véanse los cuadros 3 y 4). Así, por ejemplo, en el año 2000 se estima que la importación total de cemento que realizaba la región (excluyendo a Costa Rica y Belice, sobre los cuales no se dispone de información de producción) no alcanzaba el 10% de la producción de cemento de ese grupo de países, de los cuales la mayor parte era *clinker* (este cálculo se hizo considerando un precio de importaciones de 4,5 dólares por t para una importación de 504.424,5 t y una producción estimada de 5.222.250 t²⁴ para el año 2000). De todas formas, en apariencia este comercio se está dinamizando y a ello contribuyen los tratados de libre comercio con México y entre los países de la región y la Unión Aduanera, entre otros acuerdos regionales e internacionales.

b) Poder de mercado

i) Cárteles internacionales, inversiones e innovación tecnológica. En años recientes han fluido cuantiosos capitales al mercado cementero de Centroamérica, particularmente desde principios de los años noventa, cuando se iniciaron los procesos de privatización y fusiones de empresas nacionales con empresas multinacionales.

Asimismo, se han introducido una serie de innovaciones tecnológicas. Se ha pasado, en general, de un proceso húmedo de producción a uno seco, que es ahorrador de energía y agua. En Costa Rica, por ejemplo, tanto Cementos INCSA como CEMEX han hecho fuertes inversiones para

²² No se incluye Belice.

²³ Estimado a partir del cuadro 1.

²⁴ Estimación hecha con base en cifras de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (<http://www.sieca.org.gt>).

modernizar sus plantas. Cementos INCSA introdujo el sistema Foxboro, tecnología de punta en control del proceso productivo (1992); la instalación de un SAP R/3, que es un sistema electrónico integrado de información con gran capacidad para el manejo de datos (1995), además de una ampliación global de las instalaciones (1996). Por otra parte, las nuevas inversiones realizadas por CEMEX en su empresa en Costa Rica dieron lugar a una reducción en el consumo de energéticos y de su costo en materias primas. En enero de 2001 las operaciones comenzaron a utilizar coque de petróleo como combustible, de forma que se pudo abatir el costo de producción de cemento en 50%;²⁵ sin embargo, esto no se refleja en el precio nacional del producto.

Cuadro 1

ISTMO CENTROAMERICANO: INDUSTRIA PRODUCTORA DE CEMENTO, 2002

País	Nombre de la empresa	N° de plantas	Capacidad de producción ^a (toneladas)	Propiedad
Costa Rica	Industria Nacional de Cemento (INCSA)	2	800 000	Capital Holcim
	Cementos del Pacífico S. A. (de CEMEX)	2	850 000	Privatizada (1994) La compró CEMEX (1999)
El Salvador	Cemento El Salvador (CESSA)	5	234 000 ^b	CESSA compró Cementos Maya (1993) Alianza estratégica con HOLCIM (1998) ^c
Guatemala	Cementos Progreso	1	3 000 000 ^d	Asociada con Holcim (2000)
	Global Cemento ^e	1	n.a.	Nueva: Capital español y guatemalteco
Honduras	Industria Cementera Hondureña, S. A. (INCEHSA)	1	712 000 ^f	Privatizada (1991). Se asoció con Lafrage de Francia (1998)
	Cementos del Norte S. A. (CENOSA)	1	606 000 ^f	Privatizada (1992). Asociada con Holcim
Nicaragua	Canal	1	255 000 ^g	CEMEX (2001)
	Cemenic (Holcim)	1		Pertenece a Holcim
Panamá	Cemento Panamá S. A.	1	920 000 ^h	Pertenece al Grupo INSEM, adquirido por Holcim, 2000 ⁱ
	Cemento Bayano	1	600 000 ^j	Privatizada en 1994 y adquirida por el Grupo CEMEX
	Cemento Blanco de Panamá S. A.	1	96 360 ^k	Pertenece al Grupo Empresas Maribel, nacional

Fuente: Información recabada en Cámaras de la Construcción en los países, páginas web de Holderbank y CEMEX; y dependencias de gobiernos como los ministerios de economía.

^a Incluye toda la producción de las plantas, es decir, cemento gris más concreto, cemento blanco, etc., en caso de que la fábrica genere estos otros productos.

^b Capacidad total de la empresa (produce 7 variedades de cemento).

^c Holderbank (ahora Holcim) compró 20% de las acciones de CESSA en 1998.

^d Actualmente produce 2 millones de toneladas al año (el resto es capacidad productiva ociosa).

^e En construcción.

^f Producción efectiva.

^g Capacidad total de la empresa.

^h Este monto se produce utilizando el 85,7% de la capacidad instalada de todo el grupo.

ⁱ Sólo Cementos Panamá S. A. produce cemento gris.

^j Este monto se produce utilizando el 70% de la capacidad instalada de todo el grupo.

^k Este monto se produce utilizando el 65% de la capacidad instalada de todo el grupo.

²⁵ <http://www.cemexmexico.com/>

Cuadro 2A
ISTMO CENTROAMERICANO: PRODUCCIÓN DE CEMENTO, 1990-1995
 (Toneladas)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Costa Rica
El Salvador	...	693 230	659 171	659 175	943 718	913 710
Guatemala	...	874 323	1 012 592	1 194 489	1 240 860	1 233 725
Honduras	...	693 047	760 113	933 343	999 558	995 053
Nicaragua	...	246 283	276 220	257 659	308 202	339 854
Panamá	233 000	345 000	470 000	620 000	678 000	658 500

Fuente: Información de SIECA, <http://www.sieca.org.gt/>, complementada con datos de la CEPAL sobre 2000 y 2001, y todos los años para Panamá.

Cuadro 2B
ISTMO CENTROAMERICANO: PRODUCCIÓN DE CEMENTO, 1996-2001
 (Toneladas)

País	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica	...	...	...	...	...	...
El Salvador	938 017	1 028 828	1 078 288	1 028 928	1 060 863,7	1 171 640,6
Guatemala	1 172 113	1 427 715	1 329 863	1 884 650	...	...
Honduras	948 388	1 067 855	1 025 993	1 210 910	1 254 047,5	1 316 437,5
Nicaragua	353 521	360 402	404 867	535 303	...	...
Panamá	638 200	732 100	808 900	996 800	847 300	...

Fuente: Información de SIECA, <http://www.sieca.org.gt/>, complementada con datos de la CEPAL sobre 2000 y 2001, y todos los años para Panamá.

Cuadro 3
ISTMO CENTROAMERICANO: IMPORTACIONES DE CEMENTO, 2000
 (Miles de dólares)

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Valor	% ^a	Valor	% ^a	Valor	% ^a	Valor	% ^a	Valor	% ^a	Valor	% ^a
Total cemento	516	0,009	7 192	0,190	16 206	0,332	7 549	0,335	14 973	0,870	7 549	0,335
66121 Clinkers de cemento	0	0,000	48	0,001	0	0,000	4 102	0,182	6 815	0,396	4 102	0,182
66122 Cemento Portland	481	0,008	7 055	0,186	16 176	0,331	3 421	0,152	8 002	0,465	3 421	0,152
66123 Cemento alumináceo (ciment fondu)	2	0,000	70	0,002	2	0,000	1	0,000	56	0,003	1	0,000
66129 Otros tipos de cemento hidráulico	33	0,001	19	0,001	28	0,001	25	0,001	100	0,006	25	0,001

Fuente: Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

^a Porcentaje del total de importaciones de bienes realizadas por el país.

Cuadro 4
ISTMO CENTROAMERICANO: EXPORTACIONES DE CEMENTO, 2000
 (Miles de dólares)

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Valor	% ^a	Valor	% ^a	Valor	% ^a	Valor	% ^a	Valor	% ^a	Valor	% ^a
Total cemento	11 729	0,214	3 337	0,249	1 436	0,053	1 113	0,203	0	0,000	0	0,000
66121 Clinkers de cemento	1 117	0,020	102	0,008	2	0,000	1 085	0,198	0	0,000	0	0,000
66122 Cemento Portland	10 551	0,192	2 576	0,192	1 385	0,051	27	0,005	0	0,000	0	0,000
66123 Cemento alumináceo (<i>ciment fondu</i>)	45	0,001	0	0	2	0,000	0	0,000	0	0,000	0	0,000
66129 Otros tipos de cemento hidráulico	16	0,000	76	0,006	47	0,002	1	0,000	0	0,000	0	0,000

Fuente: BADECEL.

^a Porcentaje del total de importaciones de bienes realizadas por el país.

Por su parte, en su primer año de operación en Nicaragua, CEMEX logró hacer descender el costo variable en 18%, recortar gastos de administración en 45% y aumentar las ventas en 63%; aun así, esto no se reflejó en una disminución de precios al consumidor. En este caso se registró principalmente una optimización del proceso productivo, sin que hubiera una innovación tecnológica significativa.²⁶

También en Panamá CEMEX ha modernizado su planta cementera para operarla con una mezcla de combustibles más eficiente y de menor costo, sustituyendo completamente el combustóleo por coque de petróleo, lo que ha bajado el costo de producción. Tras el cambio de propiedad, las empresas cementeras hicieron nuevas inversiones, se cerraron algunas secciones y el *clinker* ahora se importa.²⁷

CESSA, única compañía cementera en El Salvador, ha invertido para instalar plantas nuevas muy modernas (horno N° 5, por ejemplo, de 1997). Asimismo, se han modernizado sus laboratorios para controlar la calidad de los productos y se han realizado inversiones para la ampliación y rehabilitación de otras plantas. En 2002, CESSA pagó 13,5 millones de dólares a la empresa de ingeniería F. L. Smith A/S para convertir la línea de producción de la planta de Metapán, cerca de Ciudad de Guatemala, de forma que se pueda utilizar coque en lugar de combustóleo para reducir el costo de la energía. Esta planta comenzará a operar en 2003 con el nuevo sistema.²⁸

La empresa con la mayor capacidad de producir cemento —Cementos Progreso de Guatemala— también ha hecho algunas importantes innovaciones. Fue pionera en el uso de combustibles alternativos (*petcoke* y carbón mineral, por ejemplo) y ha sido la primera en incinerar lubricantes y residuos de buques marinos y centrales termoeléctricas, así como de otros residuos (llantas, plásticos, etc.). Es muy probable que la construcción de una nueva empresa (Cemento Global) presione a Cementos Progreso para hacer mayores innovaciones. En Honduras, tanto

²⁶ <http://www.cemexmexico.com/>

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ <http://www.cementamericas.com>

Holcim como Lafarge han adquirido una parte importante de las acciones de CENOSA e INCEHSA, respectivamente. En este último caso, la empresa extranjera posee actualmente el 53% de las acciones y, en el primero, la proporción adquirida es un dato confidencial. Este proceso ha ido acompañado de fuertes inversiones nuevas; Lafarge ha invertido 51 millones de dólares entre 1998 y 2000 para capitalizar la empresa y Holcim también tiene un plan de inversiones, que registró avances en 2002.

ii) *Poder de mercado.* En los países estudiados la producción de cemento está altamente concentrada y predominan los monopolios, como en el caso de Guatemala²⁹ y El Salvador, y los oligopolios, en los restantes cuatro países. Dos de las cuatro más grandes empresas multinacionales en el mundo se han posicionado en años recientes en la región centroamericana: CEMEX y Holcim (hasta 2001 llamada Holderbank) (véase más adelante el cuadro 5). Una tercera, Lafarge, también entre las más grandes, ha entrado recientemente al mercado de Honduras. Holcim tiene presencia en todos los países de la región y penetró el mercado centroamericano antes que CEMEX. Esta última compañía ha realizado inversiones en tres países —Costa Rica, Nicaragua y Panamá— y ha optado por exportar su producto en fuertes cantidades al mercado de Guatemala desde México. De hecho, actualmente hay un proyecto conjunto de cementos Apasco de México, pero cuyo mayor accionista es Holcim, para construir mayor infraestructura portuaria en Guatemala, muy probablemente para incrementar la exportación de cemento a este último país.³⁰

En los países donde coexisten las dos multinacionales, éstas compiten entre sí, pero no a través de precios. Su estrategia en algunos países ha consistido en fusionarse con otras empresas para poder integrarse en forma vertical, de manera de poder afianzarse en los mercados, por ejemplo, entre las empresas productoras de cemento y las que fabrican concreto. En muchos casos también ha habido una integración vertical de esos dos sectores con empresas que producen otros derivados del cemento, e incluso con los distribuidores. A través de la integración vertical las empresas pueden ofrecer a sus clientes un paquete de materiales de construcción, mayor velocidad y capacidad de despacho, si la distribución está integrada, a la vez que la firma ahorra costos de almacenamiento. La integración vertical con las canteras de *clinker* son fundamentales para que la empresa cuente con este insumo esencial para producir cemento.

En el caso de Costa Rica, por ejemplo, INCSA buscó afianzarse con una integración vertical de varios otros rubros al temer una fuerte competencia de CEMEX. INCSA nació de dos empresas líderes del mercado: INCSA y Productos de Concreto, y actualmente forma parte, a su vez, de Holcim.³¹ Cementos INCSA está integrada verticalmente con tres canteras; con una planta generadora de energía (Aguas Zarcas, construida en 1996 en el norte del país con el fin de contar con suficiente energía eléctrica en su planta de Agua Caliente); con la empresa Concretera Nacional (de la cual posee el 46% de las acciones) y con PC, que es una constructora de fachadas para edificios. La Corporación INCSA también ha abierto un centro de distribución.³²

Un proceso comparable se ha dado en Panamá en cuanto a la integración vertical en los grupos corporativos de cemento y derivados que dominan el mercado. El Grupo INCEN, por ejemplo, comprende una planta cementera, una de concreto, dos empresas productoras de

²⁹ Aunque en este caso se está construyendo una nueva empresa que al entrar a operar quitará el estatus de monopolio a Cementos Progreso.

³⁰ Apasco y Holcim crearon una nueva sociedad anónima en 2000, llamada Holcemca, 44% perteneciente a Apasco y 56% a Holcim. Con esta nueva asociación, ahora disponen entre ambas el 24% de las acciones de “Cementos del Norte”, 20% en “Cemento de El Salvador” 65% en INCSA y 20% en “Cementos Progreso”. También tiene participación en Nicacem/Cemenic, a través de la corporación INCSA. <http://www.apasco.com.mx/Apacon2.nsf/Contenido/B4-2-01-03.doc>

³¹ Holcim es la empresa cementera más grande del mundo, con sede en Suiza y con operaciones en más de 60 países.

³² Las empresas que componen la Corporación INCSA son: Cementos INCSA, Productos de Concreto, Concretera, Quebradores Cerro Minas y Ochomogo, Proyecto Hidroeléctrico Aguas Zarca, Concretera Total, Inpasa y Teecer.

materiales de construcción y una de transporte.³³ El Grupo CEMEX, por su parte, se ha integrado verticalmente con la producción de concreto y avanza en el terreno de crear sus distribuidoras.³⁴ Finalmente, el Grupo Empresas Maribel consta de dos empresas principalmente, una de cemento gris y otra de materiales de construcción.³⁵

En el caso de Panamá, se debe mencionar que antes de la privatización de Cemento Bayano había un reparto de mercado entre esta empresa y Cemento Panamá S.A. Además, había una distorsión de mercado que provenía del subsidio que daba el Estado a Cementos Bayano. A su vez, Cemento Bayano le vendía el *clinker* a Cementos Panamá a precios subsidiados.

Tradicionalmente, y debido a los mencionados costos de transporte, almacenamiento y caducidad del producto, en los países en que existía más de una empresa cementera, éstas se ponían de acuerdo para distribuirse geográficamente el territorio, de forma que cada una de ellas abastecía la región más cercana. Esta situación ha cambiado en los países en los que han entrado CEMEX y Holcim. CEMEX ha creado varios centros de distribución en Costa Rica, por lo que ahora es capaz de surtir a todo el territorio. Holcim está en vías de hacer lo mismo. Igualmente, CEMEX Nicaragua cuenta con tres nuevos centros de distribución y tenía planes de abrir dos más durante 2002, lo que permitiría reducir los tiempos de entrega, ganar presencia en mercados y tener un mayor seguimiento del proceso de venta. CEMENIC de Nicaragua construyó recientemente una galera de materias primas (ensacadora) para garantizar la disposición de un *stock* de materiales libres de humedad. El objetivo de esta ensacadora es aumentar la capacidad de despacho, por lo que se disminuiría el tiempo de espera de los clientes potenciales. El nuevo sistema para ensacar el cemento significa un incremento de 50% en velocidad y capacidad de despacho debido a que el procedimiento de colocación de cemento en la plataforma de los camiones es completamente automatizado.³⁶ Mejorar la distribución del producto y extenderlo a todo el territorio nacional por parte de todas las empresas parece ser uno de los frentes más activos de competencia de las grandes empresas cementeras.

En el rubro de materiales de construcción derivados del cemento se cuenta un mayor número de empresas de tamaño reducido que compiten entre sí. En Costa Rica, por ejemplo, además de las dos grandes empresas descritas, hay muchas pequeñas y medianas empresas que fabrican productos de concreto para la construcción. En cuanto a la distribución, existen alrededor de 70 mayoristas de materiales de construcción, incluyendo transportistas, depósitos de materiales de construcción y ferreterías. Adicionalmente, existen alrededor de 150 consumidores que compran el cemento directamente de la fábrica (alrededor del 29% se vende de esta forma, es decir, no hay intermediarios).

En Guatemala se da una integración vertical entre la planta de cemento Cementos Progreso y la distribución, que en un 70% se realiza a través de la Coordinadora Nacional de Transporte. Cabe mencionar que hay compañías de transporte independientes de las cementeras que, a su vez, ejercen un fuerte poder de mercado. Un municipio en el norte de Guatemala, justamente en el área de producción del cemento, ha emitido una ordenanza por la cual se establece la obligación de las empresas productoras de cemento de utilizar dicho canal de distribución y transporte del cemento para al menos 20% de su producción y, por su incumplimiento, se establecen sanciones. Los productores de cemento, por otra parte, sostienen que ese servicio les cuesta alrededor de 30% más que si lo realizaran con otra compañía distribuidora.³⁷

³³ El Grupo INCEN incluye: Cemento Panamá S. A., Concreto S. A., Fibropan Inc., y Techolit S. A., productoras de materiales de construcción, y Transcem S. A., que transporta cemento.

³⁴ El Grupo CEMEX consta sobre todo de dos grandes empresas: Cemento Bayano, S. A. y Concreto Bayano, además de cinco centros de distribución terrestre.

³⁵ Grupo Empresas Maribel incluye Cemento Blanco de Panamá S. A. y productora de cemento gris El Canal.

³⁶ <http://www.laprensa.com.ni/supercomerciales/articulos-200021030-26.html>.

³⁷ Programa Nacional de Competitividad (2001).

c) Barreras de entrada a la industria y al mercado

Las barreras más fuertes a la entrada de la competencia son de tipo natural. La más importante es la geográfica, pues el transporte de este producto de gran peso es muy costoso. Este rasgo redundante en una limitada comercialización internacional y también genera un terreno fértil para la colusión entre empresas cementeras para distribuirse el mercado de acuerdo con su ubicación territorial, obstaculizando así la incorporación de nuevos productores. La dificultad de tener acceso a yacimientos de *clinker* en un radio no muy lejano a la industria procesadora de cemento representa también una barrera importante para los potenciales nuevos competidores en el mercado.

El elevado costo hundido de crear una nueva empresa de cemento también constituye un obstáculo al ingreso de nuevos productores. La inversión mínima rentable de una empresa y su difícil conversión a otro tipo de actividad es el origen de esta dificultad. Un estudio de la Asociación Nicaragüense de Ingenieros y Arquitectos (ANIA) estima que un nuevo competidor necesitaría una inversión de más de 20 millones de dólares para poder entrar al mercado del cemento en dicho país. Así, la empresa CEMENIC entre marzo de 1999 y julio de 2001 había invertido 20 millones de dólares en su planta de Nagarote. Se estima, asimismo, que para ingresar a la comercialización de cemento se requiere de alrededor de 15 millones de dólares.³⁸ Finalmente, otra barrera al ingreso de nuevos competidores es la relativa ventaja de las empresas ya establecidas, que ya son conocidas por los consumidores.

Respecto del acceso al mercado, existen barreras arancelarias para el ingreso del cemento al mercado interno, ya que el arancel máximo cobrado al producto en aduanas es de 15% si proviene de países que no sean Centroamérica o México. El comercio de Centroamérica está libre de aranceles, excepto en el caso de Costa Rica, que cobra un 1% de arancel a importaciones de la región. De todas formas, el arancel de 15% excede el arancel máximo fijado por la Organización Mundial de Comercio (OMC), de 10%, que los países tendrán que respetar.

A pesar de las facilidades arancelarias en Centroamérica, el comercio es limitado y en su mayoría transfronterizo (cuadros 5 y 6). El único país que se exceptúa de esta situación es México, y quizá Costa Rica, que entre 1994 y 2000 adquirió una posición relativamente más fuerte, exportando cemento a países, inclusive no limítrofes como El Salvador. Se aprecia que sigue predominando el comercio a través de las fronteras en el año 2000: Guatemala importa las más fuertes cantidades de cemento de México, y en mucho menor medida de El Salvador; Honduras, El Salvador y Guatemala; Nicaragua y Panamá, de Costa Rica. Estos movimientos muestran la marcada incidencia de la barrera natural que impone el costo de transporte del cemento.

d) Precios

El precio del cemento en Guatemala, país que registra el menor precio en la región, es de los más altos del mundo (véase el cuadro 7). El precio del cemento en los países de la región centroamericana, por otra parte, es bastante heterogéneo, al punto que la diferencia puede ser de hasta 33% entre el más bajo (Guatemala) y el más alto (Panamá) (véase el gráfico 1). Así, los precios del cemento de Costa Rica y Panamá, por ser muy similares a los de México son por lo tanto de los más altos del mundo.

Existen algunos componentes de los costos del cemento que elevan sus precios por encima de aquéllos de otros países. Primero, el hecho de que la autoconstrucción sea un destino importante del cemento (en México esta demanda constituye el 50% del total),³⁹ requiere que este material se venda en sacos, proceso que encarece el producto final. De hecho, la venta del producto en sacos a

³⁸ ANIA (2001).

³⁹ http://www.cemex.com/espa/gl/gl_mx.asp

través de distribuidores representa alrededor del 75% de la demanda de cemento del sector privado en México.⁴⁰ En los países industrializados, en cambio, el cemento se vende a granel (ya que las obras de construcción en esos países son principalmente de infraestructura y proyectos públicos). El segundo elemento que encarece relativamente el cemento de la región es su transporte en condiciones de infraestructura vial deficiente y una geografía accidentada.⁴¹

Cuadro 5
ISTMO CENTROAMERICANO Y MÉXICO: COMERCIO DE CEMENTO PORTLAND, 1994

(Miles de dólares)

Exporta a ^a →		Importa de ↓					
Países	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	México
Costa Rica							149 (19,2%)
El Salvador			91 (3,2%)	928 (32,9%)	81 (2,9%)		375 (13,3%)
Guatemala							481 (88,9%)
Honduras							548 (81,7%)
Nicaragua	36 (4,6%)						54 (6,9%)
Panamá	110 (14,6%)						135 (17,9%)
México							

Fuente: Competitive Analysis of Nations (CAN).

^a Según registros del país importador. El porcentaje entre paréntesis indica la cantidad respecto del total de importaciones de cemento Portland que realiza el país. Las cifras de importaciones de cemento de un país que aparecen en el CAN no coinciden necesariamente con las cifras de exportaciones del país de donde proviene ese producto, de forma que se optó por tomar sólo el dato de importaciones.

Cuadro 6
ISTMO CENTROAMERICANO Y MÉXICO: COMERCIO DE CEMENTO PORTLAND, 2000

(Miles de dólares)

Exporta a ^a →		Importa de ↓					
País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	México
Costa Rica							196 (40%)
El Salvador	5 167 (73,2%)		622 (8,8%)	681 (9,7%)			435 (6,2%)
Guatemala		371 (2,3%)					15 785 (97,6%)
Honduras		1 354 (39,6%)	874 (25,5%)				611 (17,9%)
Nicaragua	7 372 (92,1%)		97 (1,2%)				298 (3,7%)
Panamá	677 (42%)						200 (12,4%)
México							

Fuente: CAN.

^a Según registros del país importador. El porcentaje entre paréntesis indica la cantidad respecto del total de importaciones de cemento Portland que realiza el país. Las cifras de importaciones de cemento de un país que aparecen en el CAN no coinciden necesariamente con las cifras de exportaciones del país de donde proviene ese producto, de forma que se optó por tomar sólo el dato de importaciones.

⁴⁰ http://www.cemex.com/espa/gl/gl_mx.asp

⁴¹ *Ibidem*.

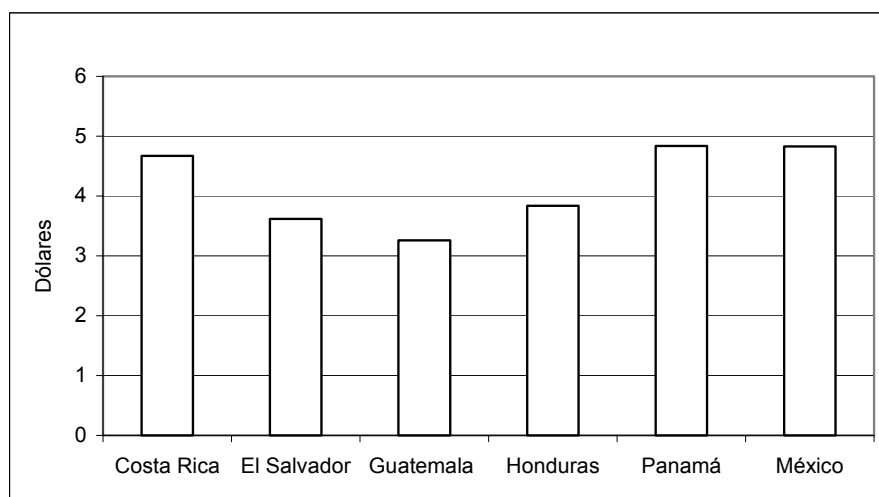
Cuadro 7
PRECIOS CEMENTO, 2000
(Dólares por t)

País	Dólares/t
México	110
Gran Bretaña	86
Guatemala ^a	77
Estados Unidos	75
Brasil	74
Francia	70
Alemania	67
Grecia	62
España	62
Filipinas	53
Egipto	51
Italia	51
Tailandia	50
Malasia	46
Indonesia	38
Polonia	33

Fuente: Latin America, Building Materials, Deutsch Bank, septiembre de 2000.

^a Información proveniente de Cementos Progreso de Guatemala.

Gráfico 1
PRECIOS CEMENTO GRIS (SACO 42,5 KG), 2001^a



Fuente: Cementos Progreso, Guatemala.

^a La cifra de Guatemala es de enero de 2002 y las de los demás países son de noviembre de 2001. Precios con IVA incluido y otros impuestos.

Hasta principios de los años noventa el precio del cemento era controlado por el Estado en la mayoría de los países, e incluso después de privatizarse las empresas públicas se siguió con la misma práctica. En Costa Rica ello ocurrió hasta 1998, aunque la empresa CEMPASA se había privatizado en 1994. En Panamá el precio se liberó a partir de la desaparición de la oficina de control de precios en 1996. En Guatemala la liberalización del precio ocurrió en 2000 cuando se derogó el Acuerdo Gubernativo N° 517-90, que establecía un precio de venta del cemento Portland tipo I. En Honduras el precio quedó libre a partir de 1982. La liberalización de precios, sin embargo, no ha conducido a una mayor competencia en los precios.

Aun más, a pesar de que se han introducido importantes innovaciones tecnológicas en la industria cementera, especialmente en los casos en que la industria privada nacional se asoció o fue comprada por CEMEX, Holderbank o Lafarge, esto no se ha visto reflejado en los precios, que, por el contrario, han tendido a aumentar. La información sobre precios de cemento a partir de la privatización de empresas y desregulación de precios es escasa, pero para los países sobre los que se dispone información, se aprecia que a partir de la desregulación, los precios han tendido a elevarse.

e) Controversias e investigaciones realizadas por las autoridades gubernamentales en materia de competencia

i) *Investigación CLICAC cemento-concreto.* El aumento del precio del cemento y del concreto, con impacto en el costo de la construcción en 1998, motivó una investigación por parte de la CLICAC sobre la posibilidad de que hubiera colusión entre las empresas que producen concreto.⁴² Dicha investigación se centró en las tres empresas productoras de concreto más importantes: Concreto S. A. de INCEM, Concreto Bayano, Concreto y Construcciones S. A. del grupo SHAHANI.

Aparentemente llamaba la atención que, existiendo distintas tecnologías dentro de cada categoría del producto, los precios fueran bastante homogéneos. También daba una impresión de colusión el hecho de que el aumento de precios del concreto ocurriera casi al mismo tiempo en las tres principales empresas productoras de concreto. Esto dio lugar a que la CLICAC iniciara una investigación sobre posibles prácticas concertadas para fijar precios en estos mercados (cemento y concreto), que de todos modos no derivó en demanda alguna ante los tribunales competentes.

La CLICAC hizo un estudio en 1998⁴³ en varias zonas (Panamá, San Miguelito y el área oeste de la provincia de Panamá) con objeto de analizar lo ocurrido con los materiales de construcción tras la apertura. Se constató que hubo beneficios para los productos importados, o bien aquellos que tienen un componente de insumos importados significativo, como materiales eléctricos, productos de aluminio, productos de hierro y algunos tipos de cemento.

ii) *Medidas antidumping de Guatemala a las importaciones provenientes de México.* Cementos Progreso S. A. solicitó la adopción de medidas *antidumping* contra las importaciones de cemento Portland gris, Partida Arancelaria SAC número 2523.29.00, provenientes de México,⁴⁴ por lo cual en 1997 se impuso un 89% de arancel al cemento, pero en 2002 éste había sido eliminado. En 1998 México pidió al Grupo Especial que recomendara que Guatemala revocara la medida *antidumping* aplicada a las importaciones de cemento Portland gris de Cruz Azul (marca mexicana) y que reembolsara los derechos *antidumping* ya percibidos. Después del primer fallo favorable a

Guatemala, México pidió reabrir el caso y un nuevo panel resolvió en contra de Guatemala. La medida *antidumping* señalada fue retirada por las autoridades. En octubre de 2000 se resolvió dejar

⁴² Concreto S.A. de INCEM, Concreto Bayano, Concreto y Construcciones S. A. del grupo SHAHANI, Premezclados Panamá y Concretos del Pacífico, S. A. (Chorrera, del grupo INEM).

⁴³ CLICAC (1999a).

⁴⁴ Medida *antidumping* definitiva aplicada al cemento Portland gris procedente de México, WT/DS156/R, adoptada el 17 de noviembre de 2000, párrafo 8.252.

sin efecto el derecho *antidumping* definitivo que se imponía a todas las importaciones de cemento Portland gris que ingresaran al territorio nacional provenientes de la empresa mexicana Cooperativa Cruz Azul C. S. L.⁴⁵

f) Conclusiones

En el curso de los últimos 10 años, el sector del cemento en Centroamérica ha pasado de estar constituido por un conjunto de empresas nacionales, estatales o privadas, enfocadas al mercado interno y con serios rezagos tecnológicos, a pertenecer a grandes conglomerados internacionales. En este sentido, su funcionamiento normalmente condicionado por aspectos geográficos, pasó a ser materia de estrategias de cárteles internacionales donde la competencia por vías alternas a los precios entre las grandes empresas, las distribuciones geográficas, la colusión en materia de precios, etc., adquieren una nueva dimensión.

Los efectos que se perciben de estos cambios son: una estandarización de escala internacional en la calidad del cemento producido en los países (con la certificación correspondiente en muchos casos), una mayor variedad de productos fabricados, una mayor integración vertical de las distintas empresas que producen insumos para la construcción basados en cemento, una mejor distribución del producto a los usuarios y un mejoramiento en el desempeño ambiental de las empresas. También, y simultáneamente, se detecta una elevación del precio del producto con relación a antes de la apertura, la privatización y desregulación del sector. Todos los beneficios en materia de productividad y, por lo tanto, los menores costos derivados de la innovación tecnológica, mejor almacenamiento y transporte, ahorro de energía, ahorro de agua, etc., no se han traducido en un abaratamiento del cemento o de los productos derivados. Así, estos avances en materia de costos muy probablemente han rendido mayores márgenes de ganancia a los cárteles internacionales y sus socios locales. El impacto sobre los consumidores de cemento es diferente según las características de éstos. Para los constructores de edificios y casas de alta calidad, la apertura comercial y el ingreso de los conglomerados internacionales a los mercados de la región ha significado una disponibilidad de una mayor variedad de materiales de construcción, una mejor calidad de ellos y las posibilidades de realizar construcciones más sofisticadas. Para los sectores menos prósperos se ha encarecido la construcción y han desaparecido del mercado algunas calidades de cemento menos costoso, además de haber subido el precio del cemento Portland.

2. El mercado del azúcar

a) Estructura de mercado y mercado relevante

Al azúcar, por su homogeneidad y la estandarización de la tecnología requerida para su producción, se la considera un producto básico (*commodity*). La uniformidad de este producto es un elemento que puede facilitar la colusión entre los productores y que, por ende, hay que contemplar en un análisis sobre las condiciones de competencia en el sector.

En el caso del azúcar existen varios mercados estrechamente ligados entre sí, que es necesario abordar para lograr una visión de conjunto sobre las condiciones de competencia que inciden sobre el precio al cual finalmente se le ofrece a las empresas que la usan como insumo y al consumidor nacional.⁴⁶ Por consiguiente, es necesario tomar en cuenta la producción y distribución de la caña de

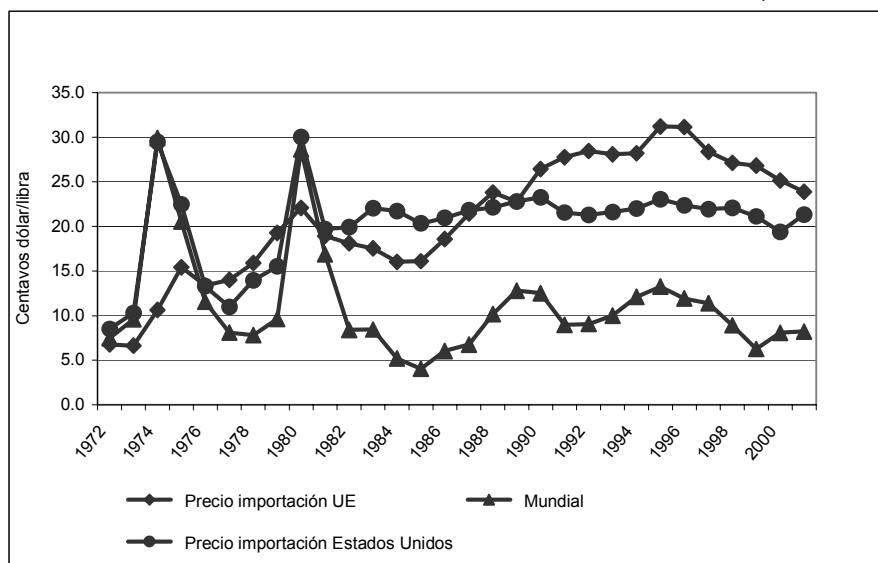
⁴⁵ Reporte del Diario de Centroamérica, octubre de 2000, <http://www.cien.org.gt>.

⁴⁶ Cabe puntualizar que los países estudiados no tienen mayor incidencia sobre el precio del azúcar en el mercado internacional libre.

azúcar, la del azúcar de caña (refinada y sin refinar), así como su distribución y comercialización. También el mercado de los sustitutos del azúcar es parte del mercado relevante y recibirá cierto tratamiento.⁴⁷ Buena parte de estos sustitutos se derivan del maíz.

Es conveniente comenzar examinando brevemente el mercado internacional del azúcar, dado el impacto que éste tiene sobre los mercados centroamericanos. Una de las características más importantes del mercado internacional del azúcar es la sobreproducción, lo cual presiona a la baja el precio del azúcar en el mercado internacional libre (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
PRECIO INTERNACIONAL DEL AZÚCAR, 1972-2000



Fuente: FMI, International Financial Statistics.

La sobreproducción se debe a dos factores principalmente: la creciente fabricación de sustitutos del azúcar y el aumento desproporcionado de la producción del azúcar por parte de países que habían sido tradicionalmente relevantes importadores netos de este bien. En el gráfico 3 puede apreciarse el cambio muy significativo que ha tenido la composición de importaciones de azúcar de los Estados Unidos y sus sustitutos en los años noventa. De ahí se desprende claramente que hay un reemplazo de azúcar por otros edulcorantes, pero que estos últimos no compensan totalmente la caída en el valor de importaciones de los azúcares tradicionales. Respecto de los grandes importadores que han reducido drásticamente su demanda en el mercado internacional, destacan los países de la Unión Europea,⁴⁸ los Estados Unidos⁴⁹ y China,⁵⁰ entre otros. También ha contribuido a la sobreoferta mundial de azúcar la incorporación de nuevos actores, tal como algunos países de Europa del Este (Ucrania, por ejemplo).

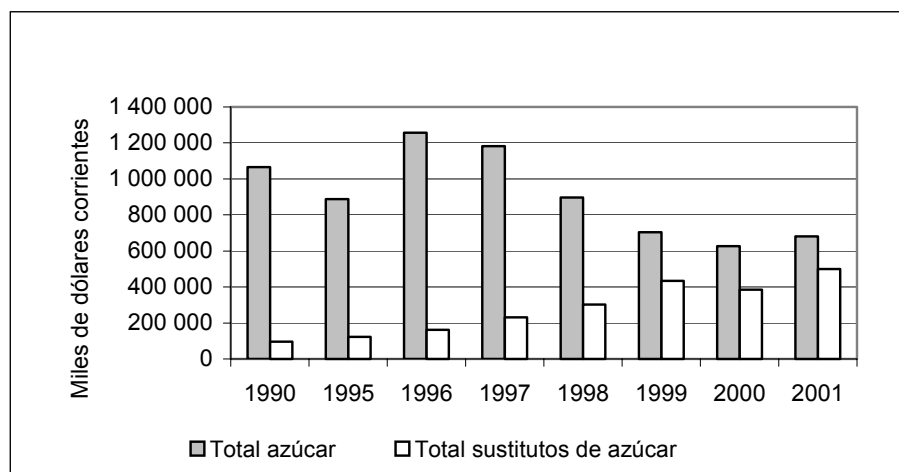
⁴⁷ Entre estos últimos destaca la sacarina, que fue descubierta en 1879, pero cuyo ingreso al mercado fue muy difícil por considerársela inicialmente una adulteración del azúcar auténtica y, posteriormente, en los años setenta, debido a que se la creía una amenaza para la salud, aunque las bases científicas de ello han sido rebatidas. A pesar de que la controversia sobre la sacarina no se ha superado completamente, este producto se ha mantenido en el mercado desde hace décadas. Otro sustituto cercano es el aspartame, aprobado en 1981 por el Food and Drug Administration (FDA) en los Estados Unidos; el potasio acesulfame, aprobado en 1988; la sucralosa, aprobada en 1998, y la fructosa y la isoglucosa, ambos obtenidos a partir de la hidrólisis húmeda del maíz. http://www.fda.gov/features/1999/699_sugar.html

⁴⁸ La Unión Europea que originalmente era un gran importador neto de azúcar en los últimos años se ha vuelto un exportador neto de este bien. En 2000-2001 se produjeron 17,56 millones de toneladas de azúcar y se consumieron sólo 14,32 millones de toneladas. <http://www.dft.moc.go.th/eng/ASEAN/wsugarp.htm>

⁴⁹ El valor de la producción de azúcar creció a una tasa de 4% promedio anualmente entre 1979 y 2000 (USDA-NASS, Agricultural Statistics Data Base).

⁵⁰ China pasó de absorber el 10,4% del total de importaciones mundiales de azúcar en 1995 a sólo el 0,7% en 1998-1999 (CEPAL, 2000).

Gráfico 3
**IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AZÚCAR
 Y SUSTITUTOS**



Fuente: Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Aunque la aparición de los edulcorantes alternativos al azúcar, en principio debería de haber debilitado el concentrado poder que tenían los grandes cárteles internacionales del azúcar, éstos lograron afianzarse a través de una serie de medidas de protección y apoyo gubernamentales en países desarrollados tanto a los productores de caña y de remolacha como a los refinadores de azúcar. Así lograron mantener mercados estratégicos e incluso expandir, como se mencionaba anteriormente, su producción en cantidades considerables. Aun cuando los Estados Unidos y la Unión Europea siguen importando azúcar de los países en desarrollo más cercanos a sus áreas de influencia —América Latina en el primer caso y África en el segundo— a precios más altos que los del mercado libre internacional, ello es en forma acotada por vía de la asignación de tarifas-cuotas de importación.⁵¹

Si bien ha habido algunas medidas para reducir la sobreproducción de azúcar en los Estados Unidos, como en 2000 el programa de pago en especie a los agricultores que cultivan estos productos (*beet and cane sugar Payment-In-Kind*, PIK), el impacto de tal programa no ha resuelto aún el problema de sobreproducción en ese país.⁵² El resultado de este mecanismo fue una reducción de cerca de 91.000 ha en la producción, principalmente de remolacha, en el año siguiente. Sin embargo, a lo anterior hay que agregar que en los Estados Unidos se consume alrededor de 12 millones de toneladas de edulcorantes derivados del maíz, alimento fuertemente subsidiado y con precios artificialmente bajos, que también provocan una competencia desleal en el mercado internacional.⁵³

En Centroamérica, el mercado relevante del azúcar abarca sobre todo el azúcar de caña, mientras que el consumo de los sustitutos aún no ocupa una parte significativa. En términos geográficos, el producto nacional es el más importante para los consumidores pues casi no se

importa, mientras que tanto el nacional como el internacional constituyen el mercado relevante para los productores. Para Guatemala, que exportaba el 62% de su producción en 2001, el mercado externo es especialmente relevante (véanse los cuadros 8, 9 y 10). La producción de azúcar se ha

⁵¹ Las tarifas-cuotas son pactadas anualmente en el marco de la Organización Internacional del Azúcar, donde están representados los principales países importadores y los más importantes exportadores de azúcar.

⁵² El PIK ofreció a los productores de caña o remolacha la posibilidad de dejar de cultivar parte de ellos a cambio de que se les asignara una porción de los inventarios que mantiene la Commodity Credit Corporation (CCC) del gobierno (que ascendían a 174.000 toneladas de azúcar refinada) (<http://www.sugar.ca/22Aug00Prt.htm>).

⁵³ <http://www.agrodigital.com>

más que duplicado entre 1980 y 2000 en Centroamérica (un crecimiento mucho más rápido que el que ha experimentado México, el otro exportador importante al mercado de los Estados Unidos, en el mismo período). Finalmente, hay que agregar que Guatemala tiene el mayor rendimiento de producción de azúcar por hectárea de caña cultivada (82,7 toneladas), en contraste con 52,8 t en Panamá y 65,9 t en El Salvador, que son los países de menor rendimiento en la región (véase de nuevo el cuadro 9).

Es esencial abordar el estudio del mercado de la caña de azúcar para comprender el funcionamiento del mercado del azúcar (cuadro 9). A pesar de las dificultades que ha enfrentado el azúcar en los mercados internacionales, la superficie de caña cosechada en los últimos 20 años se ha extendido en 70% en la región. Este fenómeno se ha producido en gran parte porque se crearon las condiciones para que esta actividad siguiera siendo rentable, aun con la adversidad en las condiciones de demanda internacional. Existe además un monopsonio para la industria cañera, ya que la compra de la caña se hace centralizadamente por parte de los ingenios azucareros.

Por otra parte, la producción cañera, pese a las dificultades por las que atraviesa la industria azucarera, continúa centrándose en la producción de azúcar y no ha logrado diversificarse significativamente. Así, aunque ha crecido la producción de alcohol y la generación de electricidad a partir del bagazo, su principal uso sigue siendo con amplitud la producción de azúcar. Esto se justifica en buena parte porque el alcohol, que podría ser una alternativa atractiva, no se ha consolidado porque sus costos de producción y su precio son poco competitivos con igual producto fabricado con otros insumos.

El mercado de la caña de azúcar y de azúcar refinada en la región centroamericana está compuesto por un universo muy grande de productores de caña y una producción mucho más concentrada de azúcar sin refinar y refinada en los ingenios, respectivamente. Los ingenios ascendían en 2002 a 61 en el conjunto de los seis países estudiados, la mayor parte de los cuales están concentrados en Guatemala (17), siguiéndole Costa Rica (16), en tanto que Panamá es el país que cuenta con un menor número de ellos (4). En la mayor parte de los países existe alguna institución, por lo general autónoma, del sector privado que se encarga de hacer un nexo entre los productores de caña y los ingenios (véase el cuadro 11).

Cuadro 8
ISTMO CENTROAMERICANO: COEFICIENTE DEL VOLUMEN DE EXPORTACIONES DE AZÚCAR/VOLUMEN DE PRODUCCIÓN TOTAL DE AZÚCAR, 1990-2001^a

(Porcentajes)

Pais	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^b
Total	36,61	49,85	40,58	48,12	61,69	48,72	55,23	55,55
Costa Rica	27,22	46,74	33,98	31,95	43,13	39,22	38,02	39,41
El Salvador	16,41	29,50	24,48	36,80	53,51	34,90	52,11	61,25
Guatemala	41,35	66,94	52,48	57,65	84,79	68,21	70,69	61,94
Honduras	14,89	7,22	8,52	10,32	8,52	4,73	7,69	38,56
Nicaragua	53,03	32,02	36,93	59,10	35,15	31,90	51,93	64,87
Panamá	67,36	36,48	34,13	38,95	37,88	19,04	44,25	21,46

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la SIECA y cálculos propios.

^a Volumen en miles de toneladas

^b Cifras preliminares.

Cuadro 9

ISTMO CENTROAMERICANO Y MÉXICO: SUPERFICIE COSECHADA, PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTO DE CAÑA DE AZÚCAR Y PRODUCCIÓN DE AZÚCAR, 1980-2000

País	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a
Superficie cosechada ^b									
Istmo Centroamericano	256	272	306	362	406	439	437	440	438
Costa Rica ^c	34	37	30	43	43	43	44	46	46
El Salvador ^d	27	39	43	49	63	83	76	77	77
Guatemala ^d	70	72	123	150	175	180	182	182	182
Honduras ^e	40	45	41	42	43	44	45	46	47
Nicaragua ^f	38	41	40	43	47	51	53	54	51
Panamá ^{d g}	49	38	31	35	35	37	36	34	34
México ^h	546	488	571	571	622	615	631	643	634
Producción ⁱ									
Istmo Centroamericano	16 823	18 148	22 197	26 906	30 359	34 803	33 864	31 811	32 667
Costa Rica	2 199	2 449	2 436	3 233	3 439	3 153	3 682	3 670	3 363
El Salvador	1 824	3 155	3 296	3 557	4 376	5 495	5 263	5 199	5 071
Guatemala	5 486	5 696	9 935	13 033	14 793	17 666	15 645	14 339	15 056
Honduras	2 865	2 989	2 892	3 059	3 580	3 637	4 056	3 055	3 688
Nicaragua	2 372	2 240	2 348	2 412	2 412	2 869	3 419	3 735	3 678
Panamá	2 077	1 619	1 290	1 612	1 760	1 982	1 799	1 814	1 812
México	36 480	34 400	39 908	44 324	44 295	44 465	47 130	42 101	44 302
Rendimiento ^j									
Istmo Centroamericano	65,1	65,2	68,7	68,3	69,7	71,6	73,8	69,0	70,8
Costa Rica	65,6	67,1	82,6	75,7	80,3	73,5	83,3	79,8	73,1
El Salvador	68,6	81,6	77,4	72,6	69,5	66,0	69,0	67,5	65,9
Guatemala	78,8	78,7	81,1	86,9	84,5	98,2	86,0	78,8	82,7
Honduras	71,6	66,7	70,9	72,3	82,9	82,5	90,1	66,4	78,5
Nicaragua	63,2	54,7	58,0	56,1	51,5	56,4	64,9	68,6	71,5
Panamá	42,6	42,4	42,0	46,6	49,8	52,9	49,5	52,6	52,8
México	66,9	70,5	69,9	77,7	71,2	72,3	74,7	65,5	69,8
Producción de azúcar									
Istmo Centroamericano	1 372	1 687	1 980	2 499	2 929	3 352	3 149	3 231	3 444
Costa Rica	202	236	230	312	333	314	358	379	351
El Salvador	179	268	273	310	399	473	456	434	493
Guatemala	448	590	975	1 295	1 517	1 792	1 583	1 655	1 693
Honduras	185	213	182	184	227	241	247	222	330
Nicaragua	185	230	208	277	316	373	331	364	420
Panamá	174	151	111	121	137	160	175	177	156
México	2 603	3 228	3 174	4 278	4 378	4 544	5 174	4 696	4 918

Fuente: CEPAL (2001), Información básica del sector agropecuario; Subregión Norte de América Latina y el Caribe, 1980-2000 (LC/MEX/L.506).

^a Cifras preliminares

^b Miles de hectáreas

^c Corresponde al ciclo agrícola; el año calendario indicado se refiere al segundo año del ciclo

^d Corresponde al ciclo agrícola; el año calendario indicado se refiere al primer año del ciclo

^e Corresponde al año calendario. Se refiere a la superficie cultivada

^f Se refiere al año calendario calculado sobre la base del 60% del ciclo agrícola del año anterior y del 40% del ciclo agrícola en estudio

^g Se refiere a superficie sembrada

^h Corresponde al año calendario

ⁱ Miles de toneladas

^j Toneladas por hectárea

^k Incluye azúcar cruda y refinada.

Cuadro 10
ISTMO CENTROAMERICANO: EXPORTACIONES DE AZÚCAR, 2000
 (Miles de dólares)

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Valor	% ^a	Valor	% ^a	Valor	% ^a	Valor	% ^a	Valor	% ^a	Valor	% ^a
Total azúcar	29 785	0,54	43 934	3,28	196 031	7,26	14 398	1,09	36 136	5,74	19 936	2,58
06111 Azúcar de caña, sin refinar	28 605	0,52	39 972	2,98	190 781	7,07	10 590	0,80	9 623	1,53	19 887	2,58
06112 Azúcar de remolacha, sin refinar	-	-	-	-	-	-	0	0,00	-	-	-	-
06121 Con adición de sustancias saporíferas o colorantes	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	-	-	49	0,01
06129 Otros	1	0,00	10	0,00	8	0,00	0	0,00	26 438	4,20	-	-
06151 Melaza de caña	1 157	0,02	3 952	0,29	5 183	0,19	3 808	0,29	75	0,01	-	-
06159 Melaza de azúcar de remolacha y otras melazas	22	0,00	-	-	59	0,00	-	-	-	-	-	-

Fuente: BADECEL.

^a Porcentaje del total de exportaciones de bienes realizadas por el país.

Cuadro 11
ISTMO CENTROAMERICANO: PRODUCCIÓN DE CAÑA DE AZÚCAR Y AZÚCAR

País	Producción caña ingenios 2000	N° de ingenios	Asociaciones de azucareros	Distribuidores de Azúcar
Costa Rica	n.a. ^a	16	Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA)	LAICA
El Salvador	5%	10	Asociación Azucarera de El Salvador	Distribuidor de Azúcar (DIZUCAR)
Guatemala	40%	17	Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA)	COMETRO y subsidiaria (ALCAZAR)
Honduras	60%	7	Asociación de Azucareros	La distribución la hacen los propios ingenios azucareros
Nicaragua	n.a.	7	Comité Nacional de Productores de Azúcar (CNPA)	Empresa Disco
Panamá	44%	4	Consejo del Azúcar	

Fuente: CEPAL, 2000, y datos oficiales de los países.

^a La gran mayoría son productores independientes.

b) Poder de mercado

Existe una cierta paradoja con respecto al poder ejercido por los productores en los mercados de azúcar. Mientras que a escala internacional el grado de concentración de las exportaciones ha disminuido, al incorporarse un mayor número de países como oferentes de ese bien, la concentración de su producción en el plano nacional se ha mantenido o ha aumentado tanto en países desarrollados como en desarrollo. De hecho, el respaldo a los productores azucareros en los Estados Unidos se redobló a principios de los años ochenta, lo cual les ayudó a mantener su poder sustancial de mercado.

Los gobiernos de los países industrializados han respaldado a sus productores de azúcar porque éste es un sector estratégico. En los Estados Unidos, por ejemplo, en 1996 la caña de azúcar y la remolacha se producían en 17 estados. La producción de azúcar y de sustitutos, en conjunto, generaba 420.000 empleos en 42 estados y contribuía con 27.000 millones de dólares al PIB.⁵⁴ Estos motivos para regular y proteger el mercado del azúcar en los Estados Unidos son los mismos por los cuales los gobiernos de los países centroamericanos también lo han hecho, dado que la producción de azúcar es estratégica en la generación de empleos rurales, en el PIB agrícola y manufacturero, y en el comercio internacional. En 2000, la producción de caña de azúcar representaba entre el 3% y el 8% de la producción agropecuaria en Centroamérica.⁵⁵ Sin embargo, los instrumentos de protección en uno y otro grupo de países son muy diferentes: en los países industrializados son enormemente más sólidos que en los países en desarrollo debido a su mayor capacidad de financiamiento. En este último caso no sólo hay fuertes barreras a la entrada de las importaciones, sino que además existen enormes subsidios al sector azucarero (y también a los edulcorantes sustitutos basados en el maíz, dado el subsidio que recibe su cultivo). La protección a los productores de azúcar en los países centroamericanos únicamente descansa sobre medidas arancelarias (consistentes con las reglas de la Organización Mundial de Comercio, OMC).

Los efectos de las distorsiones en el mercado internacional se han transferido completamente a los precios libres internacionales, que están por debajo de los costos de producción para la mayor parte de los países del mundo, y las consecuencias las han pagado sobre todo aquellas empresas que no tienen mercado cautivo y que no pueden competir en el mercado libre, las cuales se encuentran principalmente en los países en desarrollo. En Centroamérica, algunos ingenios, como se verá más adelante, no han podido competir en estas circunstancias a raíz de su retraso tecnológico y los bajos precios del mercado libre.

Es común que exista una integración vertical entre las refinadoras de azúcar y su distribución, así como entre la producción de caña, la refinación de azúcar y su distribución. De hecho, a pesar del gran número de productores de caña que existe, hay un monopsonio en la mayor parte de los países, de modo que la caña se adquiere de manera centralizada. Los mercados de la caña de azúcar y del azúcar están regulados en todos los países estudiados. Está definido el precio al que se puede vender el producto en el mercado interno; cuánta caña de azúcar y azúcar refinada puede producirse cada año para el mercado interno y para el externo, y esta última se define con base en las cuotas asignadas anualmente por los Estados Unidos.

Hasta fines de los años ochenta el Estado desempeñó un papel importante en todas las etapas de producción del azúcar en la mayoría de los países (excepto Guatemala, donde la actividad siempre ha estado en manos del sector privado), determinando precios y cantidades. Esta situación ha cambiado sólo en la medida en que los gobiernos han traspasado los ingenios que estaban bajo su dominio al sector privado, y en que la regulación misma ha pasado a manos de este sector en

muchos casos. De hecho, en varios países incluso por ley se establecen disposiciones para que los

⁵⁴ Testimonio del representante de la Industria Azucarera de los Estados Unidos, *House Agriculture Committee Hearing on State Trading Enterprises*, 12 de septiembre de 1996.

⁵⁵ CEPAL (2001).

productores de caña e ingenios operen como un cártel. Aunque la estructura descrita para la industria azucarera y las formas de regulación mencionadas predominan, la situación de los distintos países varía.

i) *Costa Rica.* El mercado de la caña, el azúcar y su distribución están completamente regulados. Existe una corporación no estatal —Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA)— que maneja las relaciones entre los productores de caña y la industria refinadora, y entre ésta y la comercialización de azúcar. La Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar N° 7818 (de 1998), determina las funciones de LAICA y su finalidad es “mantener un régimen equitativo de relaciones entre los productores de la caña y los ingenios de azúcar, que garantice a cada sector una participación racional y justa; asimismo, ordenar, para el desarrollo óptimo y la estabilidad de la agroindustria, los factores que intervienen tanto en la producción de la caña como en la elaboración y comercialización de sus productos”. Asimismo, se debe agregar que la Ley N° 7818 prevalece sobre cualquier otra ley de igual rango, de forma que con ello se elimina la posibilidad de que el sector azucarero se vea forzado a acatar la ley de competencia de ese país. El reglamento de la Ley 7818 establece las normas técnicas de la calidad de la caña de azúcar que deben cumplir los productores. Asimismo, LAICA define la cuota nacional de producción de azúcar antes de iniciarse cada zafra y la forma en que esta cuota se distribuye entre los distintos productores. Por último, la Ley contempla que los excedentes de caña se puedan dedicar a la producción de alcohol, aunque esta actividad no ha sido muy rentable.

LAICA establece la modalidad y el monto mínimo de caña que los ingenios deben comprar a los productores independientes (se entiende que son independientes de los ingenios azucareros)⁵⁶ a un determinado precio (fijado por la misma corporación) y considera productores independientes a todos aquellos que obtengan hasta 5.000 toneladas de caña por zafra (producidos en uno o más ingenios de la misma zona). La caña que exceda esa cantidad no recibe el precio fijado por LAICA. Los productores que generan hasta 1.500 toneladas de caña son productores independientes medianos y pequeños, y gozan de condiciones mejores que las de los productores grandes, pues tienen derecho a que prácticamente toda su producción sea incorporada a la cuota, mientras que los cañeros más grandes (entre 1.500 y 5.000 t) sólo tienen derecho a colocar alrededor del 60% de su producción en la cuota de producción nacional.

ii) *El Salvador.* Existen alrededor de 5.000 cañeros, de los cuales aproximadamente dos terceras partes están integrados a asociaciones, mientras que los restantes son productores independientes. La integración vertical entre los ingenios y la producción de caña es limitada. A partir de la reforma agraria de principios de los años ochenta cambió la forma de tenencia de la tierra y actualmente sólo alrededor del 5% de la caña es cultivada por los propios ingenios, mientras que el resto quedó a cargo de productores independientes (30%) o de cooperativas de agricultores (65%).⁵⁷ Los cañeros están agrupados en tres organizaciones (PROCAÑA, AGROCAÑA y ACES).

El Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR) hasta 1989 poseía la mayor parte de los ingenios, tenía el monopolio de la compra de la caña de azúcar, se encargaba de la refinación y de su comercialización.⁵⁸ Desde entonces, el sector ha pasado por un proceso de desregulación de

precios, de privatización de ingenios⁵⁹ y de la desaparición del monopolio que representaba el INAZUCAR.⁶⁰ Existían operando 10 ingenios en el país en 2002, de los cuales 9 eran privados y

⁵⁶ Se entiende que los productores que producen asociados al ingenio, que son copropietarios de los ingenios, no pueden vender su producto a LAICA para que luego LAICA se lo venda al ingenio. En este caso hay un trato directo entre el productor de caña y el productor de azúcar, y en algunas ocasiones éste es el mismo.

⁵⁷ Pratt y Pérez (1997).

⁵⁸ En la actualidad, el mercado del azúcar es regulado por la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador, Decreto N° 490. Diario Oficial, 17 de agosto de 2001.

⁵⁹ Sólo un ingenio es aún del sector público, Jiboa.

⁶⁰ Figueroa y Brenes (1998).

uno solo estatal, aunque también estaba en proceso de privatización (Jiboa). De todas formas, el Estado ejerce bastante control sobre el mercado de azúcar y caña. Según la ley que regula la agroindustria azucarera de 2001, los ingresos de la zafra deben distribuirse en un 54,5% para los cañeros y en un 45,5% para los ingenios productores.

Los márgenes de ganancias en El Salvador alcanzan alrededor del 20%-22% del precio final de la caña de azúcar, de 4,5% en el ingenio azucarero y de 13% en la distribución en 1997. Sin embargo, las fallas en infraestructura en puertos, carreteras y telecomunicaciones, hacen menos rentable esta actividad de lo que sería en un entorno más favorable, debido a los costos de transacción que ello significa al exportador y a los distribuidores.⁶¹

iii) *Guatemala*. La industria azucarera en Guatemala siempre ha sido de propiedad privada, a diferencia de lo sucedido en otros países de Centroamérica, y no ha recibido mayores subsidios del Estado. Todos los ingenios se agrupan bajo la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA), que es un ente autónomo. La distribución interna del azúcar se realiza a través de empresas constituidas por los propios ingenios azucareros, de las cuales la más importante es COMETRO y su subsidiaria ALCAZAR, que posee las únicas cuatro marcas del mercado nacional de azúcar. Es prácticamente imposible que se integren nuevas distribuidoras con nuevas marcas, dado que los ingenios tienen un compromiso implícito de sólo comercializar el producto a través de sus propias distribuidoras.⁶²

iv) *Panamá*. La producción de azúcar se encuentra también muy concentrada. Hacia fines de los noventa, los dos ingenios privados producían 87% y los originalmente estatales el 13% del total del azúcar ofrecido en el mercado doméstico. Estas proporciones son el resultado de una distribución del mercado con base en un memorando de entendimiento firmado en 1983 entre los ingenios privados y públicos. Este memorando estaba motivado por la reducción de la cuota de exportaciones de azúcar a los Estados Unidos, para cuyo abastecimiento se habían creado los ingenios estatales originalmente, y por la baja de precios a escala internacional del azúcar, ambas situaciones que inducían a estos ingenios a competir con los privados por el mercado nacional. Por otra parte, aunque no se ha podido demostrar, hay sospechas de que los ingenios privados se habrían coludido para la fijación de los precios del azúcar. Adicionalmente, debido a su elevada protección, además de algunos problemas de ineficiencia tanto en la producción de caña como en la refinación, los precios en el mercado local son bastante superiores a aquéllos de los mercados domésticos de los demás países centroamericanos. Cabe agregar a lo anterior que en Panamá, al menos hasta 1997, no existía una competencia significativa por parte de los sustitutos del azúcar, es decir, el jarabe de maíz de alta fructosa para uso industrial y la sacarina en diversas presentaciones aún no ocupan un porcentaje relevante en el mercado nacional, aunque no hay que descartar en el futuro una mayor presencia de estos productos en el mercado. El cálculo de las ganancias extraordinarias obtenidas por los productores panameños de azúcar era de 16,25 millones de dólares, o 6,5 dólares por habitante.⁶³

v) *Honduras*. Operan siete empresas productoras de azúcar y un gran número de pequeños productores de caña independientes.⁶⁴ La industria azucarera es la segunda en importancia en este

país. La mayoría de las ventas de azúcar se realiza en el mercado nacional, aun cuando existe una comercialización marginal al exterior. En el período 1986-1990, la exportación del producto relevante en términos de valor representó 8.000 dólares, cantidad poco significativa en las exportaciones totales de Centroamérica.

⁶¹ Figueroa y Brenes (1998).

⁶² Pratt y Pérez (1997).

⁶³ CLICAC (1997).

⁶⁴ Todas las empresas son privadas.

Cada una de esas empresas lleva a cabo tareas de comercialización y distribución, por lo que no hay ningún tipo de intermediario en el mercado relevante. Sucede lo mismo en el mercado de insumos, donde no existe institución alguna de gobierno que regule o funja como intermediario comercial entre los productores de caña y los ingenios.

Respecto de la competencia, prácticamente no ha habido una experiencia en competencia de precios; aunque éstos no están “regulados” oficialmente por el gobierno en la práctica el gobierno mantiene una vigilancia continua sobre los precios de este producto mediante la recomendación de un valor máximo.⁶⁵ De hecho, quien toma la decisión del precio de mercado del azúcar es la Asociación de Azucareros, organismo empresarial formado por los 7 ingenios privados que existen en Honduras.

vi) Nicaragua. Los ingenios han cambiado repetidas veces de forma de propiedad. Por ejemplo, el ingenio azucarero Montelimar, que fuera parte de los bienes confiscados por el gobierno sandinista, fue privatizado durante el gobierno de Violeta Chamorro. Igualmente ocurrió con el ingenio San Antonio, que fue expropiado en 1988 y devuelto a sus dueños en 1992. El ingenio pertenece actualmente a Nicaragua Sugar Estates Limited, que ha emprendido un programa de inversiones con el objetivo de incrementar los niveles de producción, de eficiencia y rentabilidad. A partir de 1999 se instaló en el ingenio una red de fibra óptica para lograr un mayor control de la productividad y transmitir rápidamente la información generada, que abarca todos los procesos involucrados, a las oficinas centrales. En 2002 la empresa recibió préstamos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para innovación tecnológica y capacitación de personal. En contraste, los ingenios Agroinsa y Javier Guerra tuvieron que cerrar porque los bajos precios los dejaron fuera del mercado en 2002. En cuanto a los mecanismos de comercialización, en Nicaragua éstos son muy limitados, ya que prácticamente existe un solo distribuidor, la Empresa Disco.

c) Barreras de entrada a la industria y al mercado

El panorama internacional del azúcar descrito y la relevancia del sector en términos económicos y sociales ha conducido a los países centroamericanos a adoptar prácticas proteccionistas: han aplicado elevados aranceles a sus importaciones y han llegado a arreglos, principalmente con los Estados Unidos, para poder exportar azúcar a ese país a precios por encima del internacional con el fin de asegurar la rentabilidad de esa actividad económica. De todas formas, frecuentemente la protección a la importación de azúcar aplicada por los países de la región es menor a la impuesta por los países desarrollados.

Un aspecto que agrava la situación de Centroamérica es que México compite con ésta para ingresar al mercado de los Estados Unidos y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) le permitió al primero aumentar considerablemente su cuota a ese país. El azúcar fue un producto que mereció un trato especial en el acuerdo, en el cual los Estados Unidos se comprometieron a comprar anualmente una cantidad determinada de excedentes de la producción de azúcar mexicana (130.000 toneladas). De esta forma, México pasó de exportar 7.258 t de azúcar antes del TLC (1994) a 116.000 t en 2001.

⁶⁵ Dicho precio máximo es mayor al precio promedio internacional.

Las barreras para el ingreso de nuevos productores en la industria de la refinación son considerables. Esta actividad productiva requiere una inversión cuantiosa, ya que el tamaño mínimo rentable de planta es bastante grande. Otra barrera importante al ingreso de nuevos productores es que el mercado del azúcar está fuertemente controlado por las asociaciones de empresarios, que tienen una elevada incidencia en la determinación del precio a escala nacional, así como sobre las cuotas de producción que se abren cada año para la colocación del producto en el mercado interno y en el internacional, de forma que también deben tener cierto poder para admitir u obstaculizar el ingreso de nuevos competidores. En materia de distribución del azúcar, también hay barreras a la entrada, porque esta labor la realizan en general pocas empresas, a veces asociadas con los ingenios.⁶⁶ Ello debe sumarse al limitado número de marcas de azúcar que existe en la mayoría de los países y que, por lo tanto, dificultan la aparición de una nueva.

Una de las barreras más importantes al ingreso de nuevos competidores en la esfera de la producción de azúcar es la imposibilidad de acceder al mercado internacional con precios rentables fuera de las cuotas asignadas por los Estados Unidos a cada país. Los países exportadores de azúcar dependen de dos cuotas tarifarias (*tariff-rate quotas*) asignadas anualmente por los Estados Unidos para todas las formas de azúcar (azúcar sin refinar, azúcar refinada, mieles, y azúcares especiales), las cuales están descritas en el apartado 17 del Harmonized Tariff Schedule (HTS). La cuota se distribuye entre 40 países de acuerdo con el peso relativo de sus exportaciones a los Estados Unidos en 1975 y 1981. El azúcar que entra a los Estados Unidos bajo uno de los acuerdos comerciales preferenciales, como el TLC, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), o el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de los Estados Unidos, no tiene que pagar aranceles. El HTS permite la importación de azúcar fuera de la cuota tarifaria, pero a aranceles significativamente más altos.⁶⁷

Dentro de los países centroamericanos existe una forma de distribución de las cuotas mencionadas entre los ingenios establecidos y es difícil de subdividir entre un mayor número de beneficiarios, pues la adjudicación de una cuota al nuevo productor forzosamente debe reducir la proporción asignada a los ingenios ya existentes. Más aún, como puede apreciarse en el cuadro 12, la cuota asignada a cada país de la región se contrajo significativamente entre 1997 y 1999, lo que dificulta la situación de las empresas establecidas pero inclusive más la de aquellas que puedan aspirar a establecerse por primera vez en dicho mercado.

Además de las limitaciones señaladas para que nuevas empresas puedan participar en el mercado internacional a precios razonables, existe una fuerte limitación para el comercio de este producto a escala regional. Aunque el arancel de este producto es muy bajo o nulo dentro de Centroamérica, para el comercio intrarregional existe un acuerdo tácito entre los países que los compromete a no comerciar azúcar entre sí.

Respecto del acceso al mercado interno por parte de productores de azúcar extrarregionales, este producto está altamente protegido en los países de la región, como puede observarse en los elevados aranceles que se presentan en el cuadro 13. Estos aranceles, sin embargo, son un contrapeso a los precios de *dumping* que predominan en el mercado libre del azúcar en el plano internacional, y todos están dentro de los límites admitidos por la OMC.

⁶⁶ El transporte de la caña desde los campos de cultivo a los ingenios es probablemente la etapa más costosa de la producción de azúcar, dado el gran peso de la caña y a que hay que transportarla en camiones grandes que usan gasolina. En El Salvador, por ejemplo, se calcula que en 1996-1997 se hicieron alrededor de 400.000 viajes con ese propósito, con un costo de 300 millones de colones. A esto hay que agregar los cerca de 50.000 viajes al puerto de Acajutla y bodegas de distribución (Pratt y Pérez, 1997). Asimismo, el transporte se realiza en condiciones precarias, es peligroso y el número de accidentes es elevado, de forma que su costo es aún mayor de lo que podría pensarse sólo basados en el número de viajes.

⁶⁷ <http://www.ffas.usda.gov/info/factsheets/sugar.html>

Cuadro 12
CUOTA DE IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AZÚCAR
CRUDA PROVENIENTE DE CENTROAMÉRICA
(Toneladas)

País	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Costa Rica	21 947	16 249	15 797	15 796	15 796	15 796
El Salvador	39 634	28 165	27 381	27 379	27 379	27 379
Guatemala	73 186	51 997	50 549	50 548	50 548	50 546
Honduras	15 247	10 883	10 531	10 530	10 530	10 530
Nicaragua	32 019	22 749	22 115	22 114	22 114	22 114
Panamá	44 217	31 415	30 540	30 538	30 538	30 538

Fuente: www.ustr.gov

Finalmente, el azúcar cuenta con control de importaciones a los cinco países centroamericanos, de acuerdo con el Anexo Resolución N° 44-99 del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO XII), Artículo IV del Régimen Común, y debe cumplir con las normas técnicas que requieren su enriquecimiento con vitamina A. Esta iniciativa tiene como propósito fortalecer la salud de la población infantil de la región; sin embargo, estrictamente como medida comercial, restringe el ingreso al mercado regional de este producto.

d) Precios

A pesar de la sobreproducción mundial de azúcar, se aprecia en el gráfico 2 que después de la caída muy significativa de sus precios en 1972, éstos han mostrado una tendencia a la recuperación si su destino es el mercado de los Estados Unidos o el de la Unión Europea. Aun así, las exportaciones que no entran en la cuota de importaciones de estos países tienen un precio significativamente menor y más inestable. En la práctica, los precios mundiales libres del azúcar han fluctuado entre 4 y 11,5 centavos de dólar la libra desde 1970, con pocas excepciones (llegó hasta 30 centavos en 1974-1975 y 1981-1982). Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), los precios mundiales del azúcar aumentarían 46% si se suprimieran totalmente las políticas proteccionistas y de subsidios.⁶⁸ Esta dualidad de precios en el mercado internacional se debe a que existe un número relativamente pequeño de compradores de azúcar, y la oferta de ese producto también está bastante concentrada, es decir, es un mercado “delgado” y, por lo tanto, los agentes económicos que actúan dentro de él pueden tener una fuerte incidencia sobre el precio.

Hasta principios de los años noventa en muchos países de la región, generalmente a través de los ministerios de economía, se fijaban los precios del azúcar en el mercado nacional. Así, en Costa Rica hasta 1994 el Ministerio de Economía establecía los precios del azúcar al consumidor, pero a partir de entonces se eliminó dicho control. LAICA está encargada de regular los precios del azúcar y para ello se debe basar en los costos de producción. De todas formas, el Ministerio de Economía lleva un registro de los precios del azúcar con el fin de evitar que se salgan de límites razonables, a causa de que éstos forman parte de los precios de la canasta básica.⁶⁹

⁶⁸ <http://www.eurosur.org/EFTA/c8.htm>

⁶⁹ <http://www.cintel.org.co>

Cuadro 13
ARANCELES AL AZÚCAR DE CAÑA O DE REMOLACHA Y SACAROSA
QUÍMICAMENTE PURA, 2000
(Porcentajes)

		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1701.1	Azúcar en bruto sin adición de aromatizante ni colorante:						
1701.11.00	De caña	47	40	20	40	55	151
1701.12.00	De remolacha	47	40	20	15	55	30
1701.9	Los demás						
1701.91.00	Con adición de aromatizante o colorante	47	40	20	15	55	15
1701.99.00	Los demás	47	40	20	15	55	151
1702	Los demás azúcares, incluidas la lactosa, maltosa, glucosa y fructosa (levulosa) químicamente puras, en estado sólido; jarabe de azúcar sin adición de aromatizante ni colorante; sucedáneos de la miel, incluso mezclados con miel natural; azúcar y melaza caramelizados						
1702.1	Lactosa y jarabe de lactosa:						
1702.11.00	Con un contenido de lactosa superior o igual al 99% en peso, expresado en lactosa anhidra, calculado sobre producto seco	0	0	0	0	0	...
1702.19.00	Los demás	0	0	0	0	0	...
1702.20.00	Azúcar y jarabe de arce ("maple")	10	40	10	10	5	...
1702.3	Glucosa y jarabe de glucosa, sin fructosa o con un contenido de fructosa, calculado sobre producto seco, inferior al 20% en peso						
1702.30.1	Sin fructosa						
1702.30.11	Glucosa químicamente pura	0	0	0	0	0	...
1702.30.12	Jarabe de glucosa	0	0	5	0	5	...
1702.30.20	Con un contenido de fructosa, calculado sobre producto seco, inferior al 20% en peso	10	40	10	10	10	...
1702.40.00	Glucosa y jarabe de glucosa, con un contenido de fructosa, calculado sobre producto seco, superior o igual al 20% pero inferior al 50%, en peso, excepto el azúcar invertido	10	40	10	10	10	...
1702.50.00	Fructosa químicamente pura	0	40	0	0	0	...
1702.60.00	Las demás fructosas y jarabe de fructosa, con un contenido de fructosa calculado sobre producto seco, superior a 50% en peso, excepto el azúcar	10	40	10	10	5	...
1702.9	Los demás, incluido el azúcar invertido y demás azúcares y jarabes de azúcar, con un contenido de fructosa, calculado sobre producto seco, de 50% en peso						
1702.90.10	Maltosa químicamente pura	0	40	0	0	0	...
1702.90.20	Otros azúcares y jarabes, excepto los jarabes de sacarosa y los caramelizados	0	40	0	0	0	...
1702.90.90	Otros	15	40	15	15	15	...

Fuente: SIECA.

En El Salvador el gobierno no interviene directamente sino que la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera,⁷⁰ que regula lo relativo al sector, creó el Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera (CONSAA), organismo estatal con autonomía administrativa y personalidad jurídica propia, como la máxima autoridad para aplicar la ley. Este Consejo está formado por los Ministros de Economía y Agricultura y por representantes de los productores de caña y de los ingenios de azúcar;⁷¹ entre sus funciones se cuenta la de recomendar a los ministros de economía y agricultura los precios máximos del azúcar y la miel para el mercado interno.⁷²

También en Honduras, a pesar de que el precio no está "regulado" oficialmente, en la práctica el gobierno mantiene una vigilancia continua sobre los precios de este producto, mediante la recomendación de un nivel máximo (acordado de manera informal con la Asociación de Azucareros).⁷³ En Nicaragua, si bien no existe control de precios de este producto, sí lo hay sobre los márgenes de venta (al igual que para las bebidas producidas nacionalmente y los cigarrillos nacionales).⁷⁴ En el cuadro 14 se observa que el precio del azúcar en Guatemala es el más bajo de los cinco países de la región sobre los cuales se dispone de información.

Cuadro 14
ISTMO CENTROAMERICANO: PRECIOS AZÚCAR BLANCA AL CONSUMIDOR,
NOVIEMBRE 2002
(Dólares/kg)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Precio	0,63	0,63	0,50	...	0,59	0,68

Fuente: CORECA (www.coreca.org/sistema_informacion/precios/) y CLICAC para el caso de Panamá.

e) Disputas comerciales

Actualmente existen algunos casos en litigio en la región, concernientes a las pocas condiciones de competencia en el mercado. Así, en Costa Rica está en proceso una acción de inconstitucionalidad en la Sala Cuarta Constitucional presentada por un grupo de grandes cañeros. De acuerdo con su denuncia, se está violando la constitución al dar un trato desigual a los cañeros grandes en comparación con cañeros medianos y pequeños (artículo 54 de la Ley 7818). Los primeros consideran que reciben un trato desigual por parte de LAICA al sólo incorporar el 60% de su producción a la cuota nacional, y estiman que todos los agricultores independientes que produzcan menos de 5.000 toneladas de caña deberían ser considerados como iguales. Como parte de su argumentación en contra de la distinción señalada, manifiestan que la diferenciación en tamaño de cañeros se hizo con el propósito de promover la incorporación de un mayor número de cañeros de menor tamaño a este tipo de producción, pero en realidad, desde que se hizo efectiva la Ley 7818, la producción se ha reducido. Un agravante de estas disposiciones es que muchos grandes cañeros parecen haber subdividido sus tierras y las han puesto a nombre de otras personas para poder gozar de los privilegios de incorporar el total de su producción a la cuota nacional.

⁷⁰ Decreto No. 490. Diario Oficial, 17 de agosto de 2001.

⁷¹ Según el Art. 7 de dicha Ley, el Consejo estará constituido por tres representantes de los productores y por tres representantes de los ingenios.

⁷² Artículo 11 de dicha Ley.

⁷³ Dicho precio máximo es mayor al precio promedio internacional.

⁷⁴ <http://www.cintel.org.co>

Un segundo caso, también en Costa Rica, surgió a raíz de las dificultades que se le presentaron a un importador para desembalar 250 toneladas de azúcar de remolacha importada. La denuncia fue hecha ante la CPC contra LAICA por prácticas monopolistas, después de que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) autorizó el desembalaje de azúcar, respondiendo a un procedimiento administrativo iniciado en esa dependencia y LAICA interpuso un recurso de reconsideración contra la decisión del MAG. Finalmente, la Comisión de Promoción de la Competencia (COPROCOM), sin poseer facultades para decidir sobre las posibilidades de LAICA de hacer gestiones ante el MAG, rechazó la denuncia, por encontrarse fuera de su ámbito de autoridad. De todas formas, COPROCOM manifestó que veía con “preocupación el tiempo que la Administración Pública le pueda tomar resolver la procedencia o improcedencia del desembalaje de azúcar de remolacha, puesto que se está retrasando la entrada de un posible agente económico en el mercado”.⁷⁵

En el mercado internacional, como se ha visto, existen grandes distorsiones y las prácticas comerciales dominantes son de *dumping*. Por otra parte, el azúcar es un producto que ha quedado fuera de casi todos los TLC, y que conserva altos aranceles. La excepción es el TLC Canadá-Costa Rica, por medio del cual se ha abierto un nicho para exportar.

En Panamá la empresa Azucarera Nacional S.A. interpuso en 1998 una demanda contra la empresa Productos Alimenticios Pascual S.A. por importar azúcar blanca de caña con la partida arancelaria de azúcar cruda de caña. La CLICAC opinó sobre este caso que la demanda —que hubiera podido dar lugar a medidas *antidumping*— no se sostenía pues no parecía haber provocado daños a la Industria Azucarera Nacional. Aún más, las medidas *antidumping* no son aplicables a la empresa importadora de un producto (en este caso, la Empresa Pascual S.A.), sino a la empresa extranjera que exporta al país afectado (Panamá), de forma que esta demanda también era improcedente desde este punto de vista.

La firma Productos Pascual S.A., por su parte, solicitó en julio de 1998 la aplicación de medidas de salvaguardia a fin de proteger la industria de galletas y caramelos. Sin embargo, ante la negativa de la CLICAC de recomendar al Consejo de Gabinete una medida de salvaguardia, en 1999 se desistieron de continuar con su pretensión original.

f) Conclusiones

Todos los países consideran este sector como estratégico debido tanto a su peso en el empleo, en la producción agrícola y manufacturera, como por la relevancia que representa el producto en la dieta de sus habitantes. Las naciones productoras de azúcar se encuentran en un círculo vicioso del cual no se ve claramente la salida: la protección de los fabricantes de azúcar en países industrializados y en desarrollo ha generado una gran sobreproducción y una fuerte presión a la baja en el precio internacional libre. Frente a esta situación, los gobiernos de los países respaldan a los productores nacionales con barreras arancelarias y no arancelarias, y en los Estados Unidos y la UE, además, con recursos financieros frescos y subsidios de diverso tipo.

En Centroamérica muchos ingenios azucareros pertenecían al sector público y posteriormente fueron privatizados. De esta forma, las empresas grandes fueron en algunos casos creadas por el propio Estado y reguladas desde el inicio. Aun así, esta regulación no ha apuntado a hacer más eficiente el proceso productivo y más competitiva a la industria azucarera, sino que más bien ha tenido como propósito la supervivencia de los actores. Luego, en lugar de ayudar a simular condiciones de un mercado sano, la regulación ha limitado la competencia y ha permitido el funcionamiento de cárteles en forma permanente, protegiéndolos de toda presión competitiva, lo cual, por lo demás, es una práctica generalizada a escala mundial. Por su parte, el mercado de la

⁷⁵ COPROCOM (2002), p. 1.

caña de azúcar, en el cual podría propiciarse mayor competencia al poderse producir a cualquier escala y donde la amenaza de importación no existe prácticamente,⁷⁶ tampoco está exento de la regulación defensiva y de un monopsonio u oligopsonio establecido por ley en la mayoría de los países. Se han hecho algunos esfuerzos en los países para impulsar la competencia entre productores de caña para dar ciertas facilidades a los pequeños y medianos productores de caña y no ser absorbidos por los grandes, y de alguna forma garantizar que los ingenios no discriminen a las pequeñas y medianas empresas (pyme) cañeras, pero el precio que se les paga está totalmente regulado.

La protección al sector, y su total regulación, en algunos ingenios ha causado retraso tecnológico y una falta de esfuerzo por mantener una competitividad en el mercado. Este elemento, junto con la caída de los precios internacionales, la reducción de la cuota de exportación a los Estados Unidos, entre otros aspectos, ha llevado en casos extremos a la quiebra de ingenios.

En los países desarrollados, donde existe un marco legal e institucional antimonopolio muy desarrollado, el sector azucarero actualmente escapa a la aplicación de estas políticas. Así, mientras la concentración de la producción y comercialización del azúcar en un país como los Estados Unidos hubiera sido un blanco de la aplicación de la ley antimonopolio a principios del siglo pasado, actualmente no sólo no se aplica tal medida a los grandes productores, sino que además se les respalda, se les da crédito y subsidios.

Un interrogante que surge es que, dadas las condiciones anticompetitivas mundiales para este sector, si las políticas de competencia, en este caso de Centroamérica, deberían deslindarse completamente de sus responsabilidades para este mercado. El hecho de que haya un consumo generalizado del azúcar en la población y que constituya un insumo crucial para una parte importante de la industria alimentaria, requiere una reflexión seria sobre el tema. Así, una opción a considerar sería una apertura gradual acompañada de una desregulación, que pudiera ayudar a racionalizar la industria, le diera un impulso para modernizarse y volverse más competitiva, a la vez que favorecería a los consumidores y las empresas que usan el azúcar como insumo.

3. El mercado de fertilizantes

a) Estructura de mercado y mercado relevante

El mercado relevante de los fertilizantes abarca básicamente a aquellos intensivos en nitrógeno, en potasio o en fosfatos.⁷⁷ La sustitución entre ellos es limitada y en la medida en que su aplicación se hace más eficiente, su uso necesita ser más específico y preciso y, en igual sentido, también su mutua sustitución es menos factible. Los tres fertilizantes básicos se mezclan en distintas proporciones para obtener fórmulas adecuadas a cada tipo de cultivo y suelo.

El mercado geográfico relevante en Centroamérica incluye el nacional y el internacional para los usuarios de estos productos (los agricultores que usan agroquímicos como insumos a su producción). De hecho, la mayor parte de los fertilizantes que se utilizan en la región son de origen importado. Para los productores de fertilizantes locales, el mercado relevante es sobre todo el doméstico, pues en general exportan cantidades muy marginales (excepto Costa Rica). La distribución y la comercialización de fertilizantes constituyen mercados importantes de analizar

⁷⁶ El peso y la perecibilidad del producto lo hace poco comerciable internacionalmente.

⁷⁷ Las materias primas básicas de los fertilizantes nitrogenados son la urea y el amoníaco (la urea se convierte en amoníaco). El amoníaco se usa como solución de gas o líquida, o se transforma en sales: sulfato de amonio, nitrato de amonio o fosfato de amonio. Se requiere de gas natural para la fabricación del amoníaco. Los fertilizantes fosfatados, por su parte, son intensivos en P₂O₅; y los de potasio en K₂O.

pues inciden fuertemente sobre las condiciones en que los usuarios finales reciben el producto (precio, calidad, etc.).

Los precios de los fertilizantes nitrogenados, que son los de mayor uso, dependen en gran medida de cuatro componentes de costos: el costo del amoníaco, el costo de convertir el amoníaco en productos terminados, el costo de transportar el producto a su destino final y los costos ambientales, de salud y de seguridad de las empresas. El precio de los demás fertilizantes responde a elementos similares.

El mercado nacional de fertilizantes y de agroquímicos en la región centroamericana, en general, se nutre en gran medida de los productos importados, de forma que las características del mercado internacional influyen en forma determinante sobre el doméstico. Por este motivo conviene hacer un análisis inicial sobre los mercados mundiales de los fertilizantes.

i) Mercado internacional. Los cambios en la composición de la demanda mundial de alimentos también han generado una transformación en la composición de los fertilizantes utilizados (véase el cuadro 15). Esta tendencia ha aumentado la necesidad de fertilizantes nitrogenados, en contraste con los otros dos tipos de fertilizantes.

Cuadro 15
COMPOSICIÓN DEL CONSUMO MUNDIAL DE FERTILIZANTES, 1960-2001
(Porcentajes)

	Fosfato	Nitrógeno	Potasio	Total
1960-1961	35,7	36,1	28,2	100
1970-1971	30,5	45,9	23,6	100
1980-1981	27,3	51,9	20,8	100
1990-1991	26,1	56,1	17,8	100
2000-2001	24,0	59,7	16,4	100

Fuente: International Fertilizer Industry Association.
(<http://www.fertilizer.org/ifa/statistics/indicators/tablen.asp>).

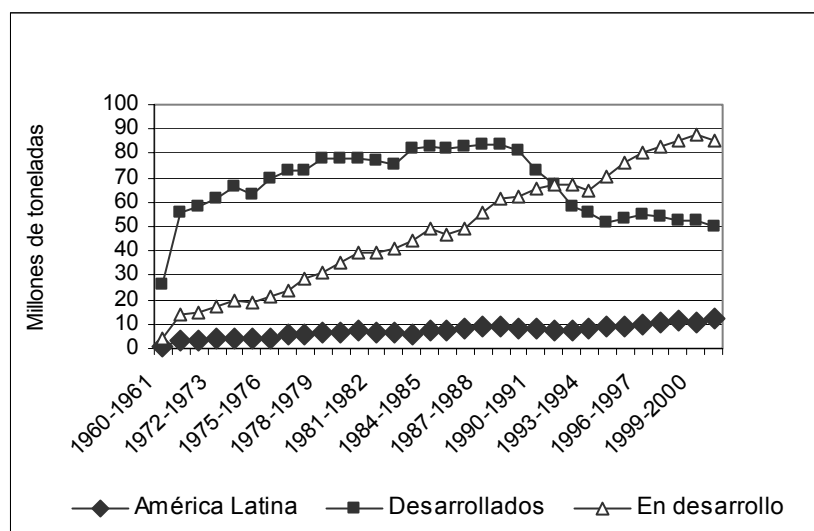
Históricamente han existido cárteles de agroquímicos (frecuentemente vinculados a, o como parte de, la industria química) en los países industrializados. La concentración de la producción y la comercialización de los productos en manos de pocas empresas se debe en gran parte a la necesidad de producir estos insumos en gran escala y con una fuerte inversión en maquinaria y equipo para poder operar competitivamente. La industria de agroquímicos, especialmente la de fertilizantes nitrogenados de Europa Occidental, se vio fuertemente amenazada cuando se incorporaron los países de Europa del Este al mercado mundial, tras la apertura política y económica acaecida en 1989. Un componente muy importante para la fabricación del amoníaco es el gas natural, cuyo precio varía considerablemente de un país a otro. En este sentido, la Federación de Rusia tiene una situación privilegiada en el plano mundial, ya que cuenta con grandes cantidades de este elemento, y ello lo coloca con ventajas respecto de Europa. Tradicionalmente, el gas natural ruso había sido surtido a precios ínfimos a los productores de amoníaco, y aunque desde 1993 también en esa región comenzó a subir su precio, siguió habiendo un importante diferencial con los costos en los países europeos de occidente y los Estados Unidos.

A lo anterior cabe añadir que la Federación de Rusia, uno de los mayores productores de fertilizantes del mundo, particularmente de los nitrogenados, sufrió una caída de 90% en el uso de fertilizantes a fines de los años ochenta, de forma que su capacidad de oferta en el mercado mundial se elevó fuertemente. En el caso del nitrato de amonio, por ejemplo, las importaciones de

Europa Occidental se quintuplicaron entre 1992 y 2000.⁷⁸ La fuerte crisis de la industria de agroquímicos descrita llevó al cierre de alrededor de 60 plantas productoras de fertilizantes en esa región, reduciendo a la mitad el empleo en tal actividad e induciendo a la industria a emprender una fuerte reestructuración, con lo que se logró un significativo aumento de la productividad.⁷⁹ El resultado de este proceso fue una mayor concentración de las empresas en grandes cárteles internacionales, pero sus posibilidades de obstaculizar la caída de precios fue muy débil pues la participación de nuevos países en el mercado mundial mantuvo la competencia en el mercado.⁸⁰ Se presentaron varios casos de demandas de *dumping* por parte de los países europeos occidentales contra los países de Europa del Este y durante la década de los noventa hubo seis casos exitosos de este tipo de demanda que involucraban exportaciones de urea y nitrato de amonio ruso hacia Europa Occidental.⁸¹

Estados Unidos, por otra parte, productor de fertilizantes muy fuerte y con menores costos de insumos que Europa, logró sobrevivir mejor al embate de las exportaciones de fertilizantes de la Federación de Rusia y Europa del Este, tanto por la distancia como por sus costos relativamente menores. Un indicio de ello es que en ese lapso, mientras Europa Occidental pasaba de ser un exportador neto a importador neto a partir de 1989, Estados Unidos mantuvo su posición de exportador neto. A mediados de los años noventa, la rentabilidad de dicha industria era mayor en Estados Unidos que en Europa, principalmente debido al costo de la energía.⁸² Además, Estados Unidos llegó a un acuerdo con la Federación de Rusia para limitar las exportaciones de nitrato de amonio, y a los fertilizantes de varios países de Europa del Este les impuso un elevado arancel *antidumping*. A pesar de todas estas medidas, la industria de fertilizantes de los Estados Unidos se encuentra actualmente en una grave crisis debido a la caída de los precios internacionales del amoníaco y de la urea. En 2001 los precios de estos dos productos cayeron 50% en los Estados Unidos, mientras que el gas natural aumentaba de precio.⁸³

Gráfico 4
PAÍSES DESARROLLADOS, EN DESARROLLO Y AMÉRICA LATINA:
CONSUMO TOTAL DE FERTILIZANTES, 1960-2000



Fuente: FAOSTAT.

⁷⁸ FAOSTAT.

⁷⁹ <http://www.efma.org/trade/section04.asp>.

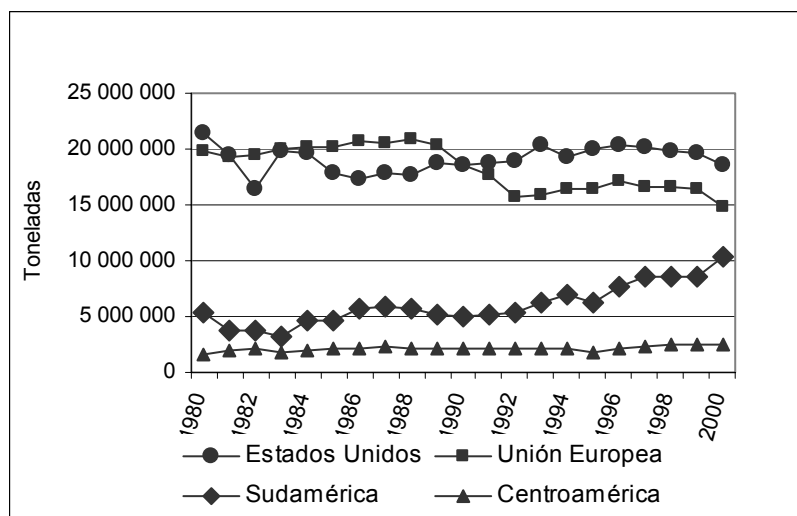
⁸⁰ <http://www.efma.org/trade/section02.asp>.

⁸¹ <http://www.efma.org/trade/section02.asp>

⁸² Ibidem.

⁸³ Chemical Market Reporter; Nueva York, 15 de abril de 2002.

Gráfico 5
**ESTADOS UNIDOS, UNIÓN EUROPEA, SUDAMÉRICA Y
 CENTROAMÉRICA: CONSUMO TOTAL DE FERTILIZANTES,
 1980-2000**



Fuente: FAOSTAT.

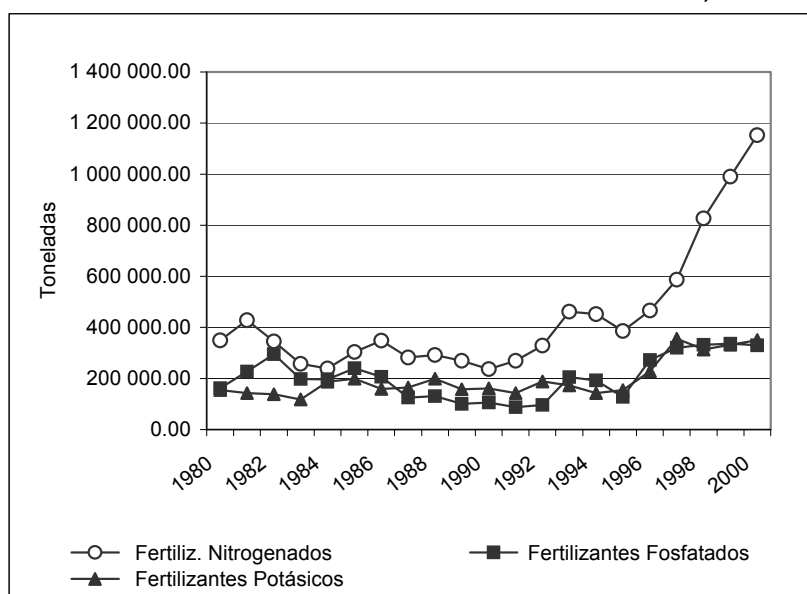
Al observar el comportamiento en el consumo de los fertilizantes entre países desarrollados y en desarrollo, se aprecia una clara diferencia. Mientras que los primeros incrementaron su consumo hasta fines de los años ochenta, a partir de la siguiente década éste cayó drásticamente. En contraste, en los países en desarrollo hay una escalada incesante en el uso de esos productos a lo largo de las últimas cuatro décadas. La primera situación responde a las exigencias de los consumidores y al avance científico en materia de agroquímicos, lo que ha conducido a un uso más racional y tecnológicamente más sofisticado, limitándose a las necesidades estrictas de cada cultivo, para lo cual los agricultores cuentan con servicios de apoyo de los propios productores de insumos para el agro.

En los países en desarrollo, en cambio, la presión de los consumidores es relativamente menor, excepto en los mercados de exportación, debido al poco conocimiento de los habitantes sobre el impacto en la salud y el medio ambiente de estos insumos y/o su poca influencia sobre las autoridades para que éstas apliquen las normas. Aún más, para los grandes productores de agroquímicos de los países industrializados, el mercado de los países en desarrollo se ha vuelto cada vez más importante para mantener la dinámica de su producción.

En el gráfico 5 se muestra que Centroamérica, a diferencia de Sudamérica, mantiene más o menos constante el consumo de fertilizantes totales, pero hay que considerar que el consumo por habitante de fertilizantes es mucho mayor en la primera región que en la segunda.⁸⁴ La menor dinámica de expansión en estos insumos agrícolas se debe, en gran parte, a la caída de los precios de algunos productos agrícolas, lo cual ha significado un menor cuidado de sus cultivos (café) o incluso su desaparición (algodón).

⁸⁴ FAOSTAT.

Gráfico 6
CENTROAMÉRICA: IMPORTACIONES DE FERTILIZANTES, 1980-2000



Fuente: FAOSTAT.

ii) *Mercados nacionales.* En la región centroamericana el mercado relevante de los fertilizantes incluye la producción, la comercialización y la distribución de estos productos. Sólo Costa Rica, El Salvador y Guatemala han tenido capacidad, aunque limitada, de sintetizar productos agroquímicos, pero esta actividad ha tendido a disminuir en los últimos años (véanse los cuadros 16A y 16B). En todos los países hay capacidad de mezclar sustancias básicas para lograr fertilizantes multinutrientes. Esta actividad se puede llevar a cabo en pequeña o gran escala y no observa los requerimientos de economías de escala que tienen las empresas de fertilizantes en las que se producen todos los elementos. Con todo, los agroquímicos que se mezclan son importados, al igual que buena parte de los fertilizantes en su forma terminada para su uso directo.

Cuadro 16A
CENTROAMÉRICA: PRODUCCIÓN TOTAL DE FERTILIZANTES, 1980-1994^a
(Toneladas)

País	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Centroamérica	997 587	1 623 000	1 797 679	2 005 395	1 795 415	1 633 100	1 681 700
Costa Rica	40 000	30 500	30 200	39 400	39 900	49 000	40 600
El Salvador	...	...	11 279	9 295	16 515	...	...
Guatemala	17 100	20 000	14 000	15 000	10 400	...	...

Fuente: FAOSTAT.

^a Incluye a México.

Cuadro 16B
CENTROAMÉRICA: PRODUCCIÓN TOTAL DE FERTILIZANTES, 1995-2000^a
 (Toneladas)

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Centroamérica	1 781 000	1 977 400	1 794 700	1 701 600	1 201 700	1 154 800
Costa Rica	44 000	56 000	41 000	32 000	35 000	19 900
El Salvador	...	...	...	...	...	....
Guatemala	...	...	...	...	...	....

Fuente: FAOSTAT.

^a Incluye a México.

Las formas más comunes de comercialización en el mercado relevante son la venta directa a los clientes, la venta a través de intermediarios ubicados en los Estados Unidos u otro país industrializado, y la venta con distribuidores representantes locales.⁸⁵ Pese a que Centroamérica tradicionalmente ha importado una parte significativa de los fertilizantes que utiliza (gráfico 6), el mercado doméstico tiene sus propios filtros y características que le dan un sello especial al mercado dominante, las cuales están influidas por el perfil de los distribuidores y comercializadoras, así como por la calidad de los productos importados.

Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA) es la principal compañía productora y distribuidora de agroquímicos en Centroamérica. Su presencia es comparativamente mayor en Costa Rica, país que cuenta con el mercado más importante de agroquímicos en la región (alrededor de 200 millones de dólares al año).⁸⁶ Este último se distribuye en proporciones similares entre plaguicidas y fertilizantes. FERTICA de Costa Rica produce fertilizantes químicos y mezclas físicas con insumos, que incluyen el amoníaco, el fósforo, el potasio, el magnesio, y cuenta con laboratorios modernos. De su producción total de agroquímicos ese país exporta el 10% al resto de la región. Inicialmente, FERTICA era una empresa con capital mayoritario de México, pero a fines de los años setenta entró en crisis debido a su rezago tecnológico, baja competitividad, etc. En 1979 dicha empresa fue comprada por el Estado para evitar su quiebra y su cierre. Sin embargo, en manos del sector público esta compañía debió ser subsidiada porque no lograba producir competitivamente y a precios equiparables con los internacionales. Así, se debieron cerrar las plantas productoras de sulfato de amonio e importar este insumo de los Estados Unidos. En 1995 la empresa se privatizó y Energía y Servicios a la Minería (ENAEX) de Chile adquirió una parte importante de las acciones de FERTICA de Costa Rica, pero en 1999 ENAEX vendió su parte de las acciones.

En El Salvador FERTICA tiene el monopolio de agroquímicos. Esta empresa existe desde 1963, cuando entró en funciones la Planta de Fertilizantes Complejos con capacidad aproximada de 250 t/día de nitrógeno, fósforo y potasio. También se instaló en 1970 una planta productora de ácido sulfúrico con capitales del mismo origen que la primera planta. En 1993 se impulsó un programa de mejoramiento ambiental en el área industrial de Acajutla que incluía la adquisición de tecnología de nuevos equipos. En años recientes se está fortaleciendo su actividad de importación y distribución de estos insumos, pero también de equipo para la actividad de fertilización y de fumigación.⁸⁷

⁸⁵ Véase Estudios de Mercados, documento elaborado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, Observatorio Agrociencias, Colombia.

⁸⁶ Además de FERTICA existen otras 13 empresas más pequeñas en el ramo en Costa Rica.

⁸⁷ En 1999 inició la distribución de productos fitosanitarios de alta calidad (SYGENTA) a través de una nueva marca —PROAGRO— que distribuye equipos de pulverización para la agricultura, salud pública, jardinería, forestal, etc.

En Honduras existen tres empresas que dominan la producción, comercialización y distribución en el mercado relevante: FENORSA, FERTICA y TRANSAGRO.⁸⁸ Las dos primeras son formuladoras (hacen mezclas) y distribuidoras, y la última es sólo comercializadora. Adicionalmente, se pueden encontrar pequeños establecimientos regionales que importan para satisfacer una parte de la demanda a escala regional. El 90% del abastecimiento de agroquímicos en el mercado interno proviene del mercado internacional. Hay alrededor de 360 agroservicios registrados que se encargan de la comercialización de los fertilizantes; aun así, los canales de distribución en Honduras son limitados y existen pocas cadenas especializadas. Tegucigalpa y San Pedro Sula son prácticamente los únicos centros de distribución para productos importados.

La producción de agroquímicos en Guatemala asciende a alrededor de 250 millones de dólares anuales, de los cuales se exportan entre 30 y 40 millones. Existen aproximadamente unas 80 empresas formuladoras, 600 empresas importadoras y alrededor de 1.000 empresas distribuidoras o agroservicios (véase el cuadro 17).

Cuadro 17

ISTMO CENTROAMERICANO: PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE FERTILIZANTES

País	Empresas productoras	Empresas distribuidoras
Costa Rica	FERTICA, Abonos del Pacífico S. A.; Acceso Marino S. A.; INDAGRO S. A.; Com. Intern. Imperio S. A.; Mezclas Orgánicas H. Y R. Ltda.; Serv. Tec. Enterprice S. A.; Agroquímica Ind Rimac S. A.; INQUISA Ind. Químicas S. A.; ENSAFER S. A.; Marev Puntarenas S. A.; Vigor Orgánico Ateniense S. A.	Gran número de distribuidoras
El Salvador	FERTICA	Distribución a través de agroservicios. Además está UNIFERSA (formada por varias empresas: ALIANZA y SERTESA, entre otras).
Guatemala	80 empresas formuladoras aproximadamente (pequeñas en general)	1.000 empresas distribuidoras, aproximadamente
Honduras	FENORSA; FERTICA	362 distribuidoras (TRANSAGRO, la mayor)
Nicaragua	Producción en baja escala de agroquímicos orgánicos	n.a.
Panamá	FERTICA y AGROPRO	400 empresas distribuidoras aprox.

Fuente: Entrevistas personales, ministerios y Secretarías de Agricultura de cada país; Caja Costarricense de Seguro Social, Costa Rica.

El único esfuerzo de producir agroquímicos en Nicaragua se ha dado en el campo de los químicos naturales. Con base en información de la Unión Nicaragüense de Agricultores (UNAG),⁸⁹ pequeños y medianos productores privados están incursionando en productos orgánicos, los cuales son menos costosos de obtener debido a que utilizan menos insumos.

En Panamá sólo existen dos empresas productoras de fertilizantes —FERTICA y AGROPRO—, las cuales son formuladoras. De esta forma, la importación de agroquímicos es crucial para surtir el mercado interno. En el país funcionan aproximadamente 400 empresas distribuidoras de agroquímicos, pero aunque cuentan con un gran número de proveedores, existen distorsiones en el mercado de estos insumos.

⁸⁸ FENORSA y FERTICA son empresas privadas nacionales mientras que TRANSAGRO es hondureña-panameña.

⁸⁹ <http://www.unag.org.ni>

Las importaciones de abonos y fertilizantes que realizan los países de la región se aprecian en el cuadro 18 (sólo se muestran los tres países de origen de mayor relevancia en 2001). Los seis países centroamericanos tienen siempre a los Estados Unidos como una de las tres fuentes más importantes de importaciones, aunque este país tendió a disminuir significativamente como proveedor de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Al mismo tiempo, la Federación de Rusia penetró muy fuertemente el mercado guatemalteco y algo similar ocurrió con las exportaciones de Ucrania al mercado nicaragüense.⁹⁰ Ello refleja el mismo fenómeno detectado a escala global y descrito anteriormente respecto de los países de Europa del Este. Por otra parte, los países vecinos o geográficamente cercanos eran proveedores relevantes de abonos y fertilizantes para cinco de los seis países estudiados: Costa Rica surtía en forma sustancial a Nicaragua y Panamá; Colombia proveía de estos insumos a Costa Rica y Panamá; Venezuela a El Salvador y El Salvador a Honduras. De todas formas, el comercio de abonos y fertilizantes puede ser bastante errático; así, a veces aparecen proveedores importantes en un año aislado, después de lo cual ya no se mantiene la relación comercial.

b) Poder de mercado

No se ha percibido en este mercado, como en el caso del cemento, un flujo de capitales extranjeros destinado a la compra o instalación de empresas productoras. Tampoco se han experimentado fusiones entre empresas nacionales y extranjeras. La actividad productiva de alguna forma se ha mantenido en algunos países, pero siempre en forma marginal, excepto en el caso de Costa Rica, donde la fabricación de estos insumos se ha reducido, como ya se mencionó. El funcionamiento del mercado interno de fertilizantes, por lo tanto, depende mucho de su distribución y comercialización. En principio, existen condiciones en el mercado de fertilizantes en los países estudiados que deberían de facilitar la competencia. En general, hay un número considerable de distribuidores de fertilizantes en cada país; en el caso de Costa Rica, incluso hay productores. No debe descartarse, sin embargo, que una empresa como FERTICA —integrada verticalmente en términos de producción, importaciones, acceso a infraestructura portuaria y distribución y con presencia en cuatro de los países de la región— pueda ejercer algún poder de mercado.

A pesar de los numerosos actores en el mercado de importaciones, distribución y comercialización de fertilizantes, estos mercados tienen fuertes distorsiones, no tanto debido a un control monopolista u oligopolista de las empresas operantes, sino más bien debido a la calidad y la especificación de los productos que llegan al usuario final. Estas distorsiones se derivan de la falta de infraestructura y personal capacitado para determinar la calidad del producto importado. De esta forma, hay productos que se introducen en el mercado y que no cumplen con las normas de calidad establecidas por cada país y especificadas en los registros de importación. Así, existe una competencia desleal entre productos de alta calidad y otros de calidad inferior que participan con los primeros en igualdad de condiciones. Es posible que en el mismo mercado estén compitiendo con precios algo diferentes, y los productos “genéricos” son más baratos, pero el agricultor no está consciente de las diferencias de calidad entre unos y otros. Con la apertura comercial y la desregulación, esta tendencia se ha acentuado. En Panamá, por ejemplo, como resultado de la apertura del registro cualquier persona puede importar productos agroquímicos y el trámite tarda 60 días. Por otra parte, Costa Rica es el país que más recursos dispone y más preparación tiene para garantizar la calidad de los fertilizantes que se comercian. Los productos agroquímicos que ingresan al país deben cumplir con las normas de la EPA (*Environment Protection Agency*) y FDA (*Food and Drug Administration*), así como las de la CEE.

⁹⁰ En este último caso no puede saberse aún si éste es un fenómeno coyuntural o pasajero.

Cuadro 18
ISTMO CENTROAMERICANO: IMPORTACIONES DE ABONOS Y FERTILIZANTES ^a
DE PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN ^b, 1994-2001
(Miles de dólares)

		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Costa Rica	Estados Unidos	9 077	72,0	7 481	47,4	5 441	55,4	4 048	26,2	8 640	53,9	7 528	47,0	10 089	66,2	1 740	24,3
	Canadá	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	126	0,8	1 250	7,8	0	0,0	1 378	19,3
	Colombia	0	0,0	22	0,1	801	8,2	1 585	10,2	434	2,7	606	3,8	360	2,4	822	11,5
El Salvador	Estados Unidos	1 666	24,6	2 954	55,3	8 900	64,8	5 446	38,3	974	11,8	1 847	21,7	358	4,4	557	9,4
	Canadá	647	9,5	330	6,2	0	0,0	712	5,0	1 901	23,0	878	10,3	872	10,8	876	14,8
	Venezuela	0	0,0	0	0,0	2 211	16,1	2 427	17,1	1 596	19,3	1 984	23,3	3 768	46,8	3 074	51,8
Guatemala	Estados Unidos	7 828	34,9	11 099	35,2	14 021	54,6	6 877	25,1	5 057	22,7	5 566	22,8	2 417	12,7	2 248	8,1
	Noruega	6 552	29,2	3 982	12,6	4 567	17,8	5 183	18,9	3 115	14,0	4 931	20,2	2 099	11,0	2 920	10,5
	Rusia	1 773	7,9	4 494	14,2	0	0,0	0	0,0	29	0,1	4 442	18,2	6 176	32,3	10 646	38,3
Honduras	Canadá	2 519	20,8	0	0,0	2 101	16,4	2 009	9,0	0	0,0	35	0,2	1 317	8,2	604	3,6
	El Salvador	0	0,0	50	0,5	10	0,1	26	0,1	42	0,2	74	0,5	923	5,7	1 064	6,4
Nicaragua	Estados Unidos	5 266	43,5	5 106	48,8	5 285	41,2	13 036	58,3	13 704	76,2	7 496	45,9	9 554	59,3	11 226	67,4
	Costa Rica	14	1,5	25	0,7	61	1,9	243	6,1	146	3,4	158	2,9	819	18,0	1 002	41,4
	Estados Unidos	566	59,4	153	4,5	507	16,1	639	16,0	544	12,7	74	1,3	43	0,9	102	4,2
Panamá	Ucrania	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	677	28,0
	Colombia	...	...	1 325	14,6	4 233	47,3	2 562	32,5	944	12,1	239	5,2	1 017	19,2	805	18,9
	Costa Rica	...	...	3 063	33,9	162	1,8	2 285	29,0	3 830	49,0	2 899	63,0	2 661	50,2	1 486	35,0
	Estados Unidos	...	...	4 161	46,0	4 153	46,4	1 130	14,3	888	11,4	651	14,1	1 181	22,3	1 183	27,8

Fuente: BADECEL.

^a Se tomaron las partidas: 2721 Abonos animales o vegetales, estén o no mezclados o químicamente tratados, abonos producidos por mezcla o tratamiento químico de producción de origen animal o vegetal; 56219 Otros abonos nitrogenados (incluso mezclas, n.e.p.); 56229 Abonos minerales o químicos fosfatados, n.e.p.; 56239 Abonos minerales o químicos potásicos, n.e.p.; 56291 Abonos, n.e.p., que contengan los tres elementos fertilizantes (nitrógeno, fósforo y potasio); 56292 Abonos minerales o químicos con los dos elementos fertilizantes (nitrógeno y fósforo); y 56295 Fertilizantes, n.e.p. que contengan dos elementos fertilizantes (nitrógeno y fósforo de la CUCI rev.3).

^b Se presentan las importaciones de abonos y fertilizantes de los tres países de origen más importantes de 2001. Los porcentajes muestran el peso de las importaciones provenientes de cada uno de los países de origen en el total de importaciones de abonos y fertilizantes.

En la mayor parte de los países, el cuerpo legislativo para regular la calidad de estos insumos agrícolas se ha creado apenas a fines de los años noventa o principios de 2000; Honduras y Panamá son los que más recientemente han establecido estas disposiciones legales (véase el cuadro 19). Con la excepción de Costa Rica y El Salvador, los demás países no contaban hasta hace poco tiempo con laboratorios propios para analizar la composición y efectividad de los agroquímicos importados o producidos en el país. Guatemala tiene un laboratorio nacional, pero su capacidad es limitada y deben enviarse muestras a un laboratorio en El Salvador para analizarlas; Panamá aún está montando su primer laboratorio; Honduras sólo desde 2002 tiene un convenio con un laboratorio privado nacional para realizar dichas pruebas, pero su capacidad es limitada. En Nicaragua, por último, existe la legislación sobre normas de registro y uso de fertilizantes, pero no se cuenta con los laboratorios requeridos para los análisis. Como se advierte, a pesar de los avances, la mayoría de los países no tienen capacidad suficiente de laboratorio y de personal calificado para recoger y analizar las muestras de fertilizantes y de productos agrícolas cultivados con esos insumos.

Cuadro 19
REGULACIÓN DE COMERCIO Y USO DE PRODUCTOS AGROQUÍMICOS

	Registro de agroquímicos importados	Regulación de uso de fertilizantes y plaguicidas	Laboratorios
Costa Rica	Dirección de Protección Agropecuaria, MAG Ministerio de Salud		Sí
El Salvador	División de Registro y Fiscalización, Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal, Ministerio de Agricultura.	Ley sobre el Control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos de Uso Agropecuario, 1973 ^a Reglamento (1980); Ley de Sanidad Vegetal y Animal de diciembre de 1995. Normas Salvadoreñas NSO 65.080.05.03:96 al NSO 65.080.05.10:96.	Laboratorio del sector público.
Guatemala	Oficina Nacional de Registros, Ministerio de Agricultura.	Decreto N° 36-98; Ley de Sanidad Vegetal y Animal, Decreto N° 43-74; Ley Reguladora de Pesticidas; Acuerdo Gubernativo N° 746-93; Acuerdo Ministerial N° 631.	Laboratorio del Ministerio de Salud y además se envían muestras a laboratorio de El Salvador.
Honduras	Secretaría de Agricultura.	Ley Fitozoosanitaria, 1997; se aplica desde 2002.	Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (FHIA) (independiente).
Nicaragua	Ministerio de Agricultura y Ganadería ^b	Ley Básica para la Regulación y Control de Plaguicidas, Sustancias Tóxicas Peligrosas y Otras Similares y su Reglamento (No. 274), 1998.	No tiene
Panamá	Dirección General de Sanidad Vegetal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).	Manual de Procedimientos, para el Registro de Aditivos, Fertilizantes, Materias Técnicas y Plaguicidas para uso en la Agricultura, MIDA, febrero de 2001.	No tiene (en proceso de crear uno).

Fuente: Leyes de los países y entrevistas personales con funcionarios de las dependencias gubernamentales vinculadas con el mercado de fertilizantes.

^a Ha sido reformada 5 veces desde 1973.

^b Para obtener el registro se requiere un dictamen técnico emitido por los Ministerios de Salud y el de Ambiente y Recursos Naturales.

En el mercado de fertilizantes existe una cierta integración vertical entre las empresas productoras y distribuidoras, ya sea porque las primeras tienen su propia red de distribución o porque proveen de crédito a las distribuidoras y aseguran así ciertos canales de distribución. Sin embargo, el hecho de que la mayor parte del producto provenga del exterior genera competencia para las empresas locales aun cuando estén integradas verticalmente. Una integración vertical muy común hasta hace poco y que generaba poder de mercado era aquella entre proveedores extranjeros y distribuidores nacionales, mediante contratos de exclusividad. En la mayoría de los países, excepto Honduras, estos arreglos ya no son legales y se ha abierto el mercado a todo importador y distribuidor que cumpla con los requisitos para importar. Actualmente existe un buen número de importadores, de forma que no parece ejercerse un poder de mercado en la mayor parte del Istmo Centroamericano.

De todas formas, hay algunos indicios de cierto abuso de poder de mercado por parte de algunos intermediarios de fertilizantes ya que, por ejemplo, no han trasladado a los agricultores las ventajas de los menores precios a los cuales los primeros han podido comprar estos insumos en los últimos años en el mercado internacional. Este poder de mercado probablemente lo han podido ejercer debido a cierta segmentación y dispersión del mercado agrícola. Sin embargo, no hay evidencia de que este fenómeno sea frecuente en la región. En un estudio técnico realizado por la CLICAC,⁹¹ en el cual se compara el comportamiento de precios de estos insumos entre 1997 y 1998 —período en el cual se eliminaron aranceles y se vieron resultados inmediatos—, se constata que los precios a distribuidores cayeron considerablemente en el breve período mencionado, pero no así el precio al cual compraron estos insumos los productores agrícolas.

c) Barreras de entrada a la industria y al mercado

Una de las barreras importantes a la entrada de nuevas plantas a la producción es el alto costo hundido que requiere la instalación de una empresa sintetizadora de fertilizantes de calidad internacional. A ello súmese que una planta de este tipo debe contar con mercados que vayan más allá de las fronteras de un país centroamericano, pues una producción eficiente en este rubro supone elevadas economías de escala. Así, existe una barrera geográfica, en el sentido de que los países de la región tienen un mercado demasiado pequeño para albergar varias empresas productoras de fertilizantes (considerando un proceso de producción completo y no sólo la mezcla de elementos).

Otro obstáculo al ingreso de nuevos productores es que el transporte de este producto es costoso y requiere de puertos y carreteras con capacidad suficiente, lo cual no ocurre en la región. Los países más equipados son Panamá, con un sistema de puertos modernos y de gran capacidad, y Costa Rica, con una terminal marítima específica para FERTICA (pero que, de todas maneras, carece aún de cierta infraestructura). En El Salvador, FERTICA tiene acceso al Puerto de Acajutla, que no es moderno pero posee instalaciones para el transporte del producto. Los demás países presentan severas limitaciones en materia de infraestructura portuaria.

El proceso de registro ha sido un requisito en todos los países para garantizar la eficacia del insumo, así como su seguridad, pero en realidad no siempre ha cumplido este papel. En principio, todos los insumos agroquímicos ajustados a las normas deberían de tener acceso ilimitado al mercado nacional, pero el proceso ha sido, en general, poco transparente y durante muchos años hubo una barrera importante a la entrada de productos genuinamente competitivos. Este procedimiento ha cambiado recientemente en algunos países, aunque se presentan nuevos problemas. En efecto, han aparecido elementos distorsionantes en los mercados de fertilizantes que, junto con la falta de normas y controles de calidad de los productos importados (o su débil

⁹¹ CLICAC (1999b).

aplicación), han desvirtuado el impacto benéfico que las medidas de apertura podrían haber tenido en este sector.

En cuanto a las barreras a la entrada de fertilizantes importados, los aranceles son prácticamente nulos en la región, con excepción de El Salvador, donde dichos productos tienen sólo un 5% de arancel, de forma que desde este ángulo no hay mayor obstáculo al ingreso de estos bienes a los países de la región.

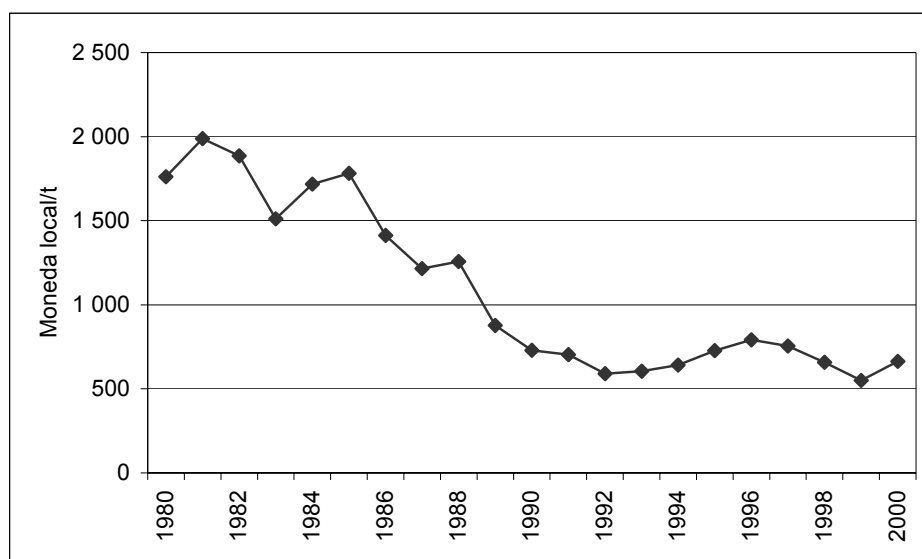
d) Precios

La tendencia de los precios internacionales presentó una drástica caída a partir de 1989, lo cual se advierte con claridad en los gráficos 7 y 8 en el mercado de la urea para Alemania y de Japón, respectivamente. En los Estados Unidos, por el contrario, donde se establecieron cuotas de importación, los precios no bajaron en forma tan pronunciada (véase el gráfico 9).

Aunque no se dispone de información para todos los países centroamericanos, los precios de la urea y el sulfato de amonio en los países sobre los cuales hay datos, tomaron un curso diferente a aquel prevaleciente en los Estados Unidos y algunos presentaron significativas reducciones a partir de entonces. Estados Unidos, como se verá más adelante, ha sido tradicionalmente un surtidor importante de esos productos para la región de Centroamérica, pero ha disminuido su peso casi en todos esos mercados en años recientes, de donde fue desplazado por otros países.

Otro elemento que influyó sobre los menores precios de los fertilizantes en Centroamérica desde principios de los años noventa fue la liberalización del mercado, con una reducción de los aranceles y una mayor facilidad para registrar los productos de importación de agroquímicos, lo que facilitó el ingreso de productos “genéricos”, y finalmente, la eliminación de acuerdos de contratos exclusivos de distribuidores locales con industrias de fertilizantes en los países de origen del producto importado (excepto en Honduras). Vale la pena señalar que la introducción de productos “genéricos”⁹² ha sido relativamente más fácil en los países en desarrollo que en los

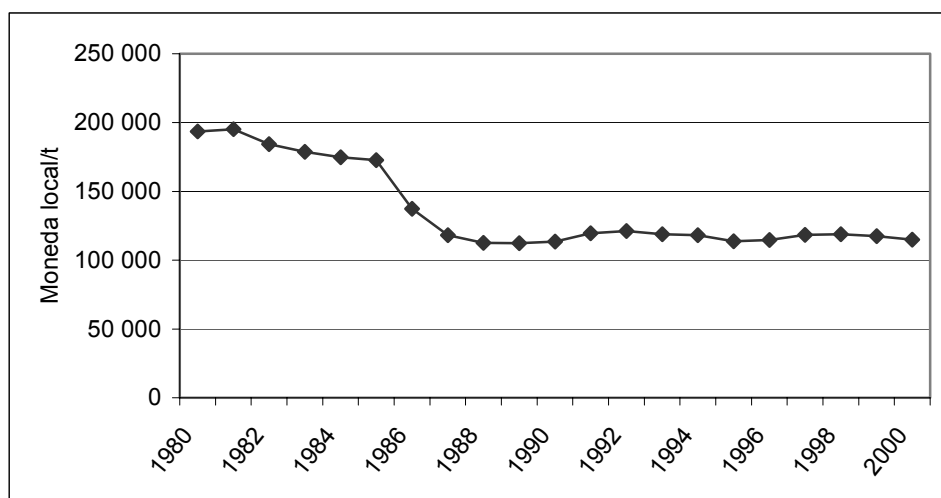
Gráfico 7
PRECIOS UREA ALEMANIA



Fuente: FAOSTAT.

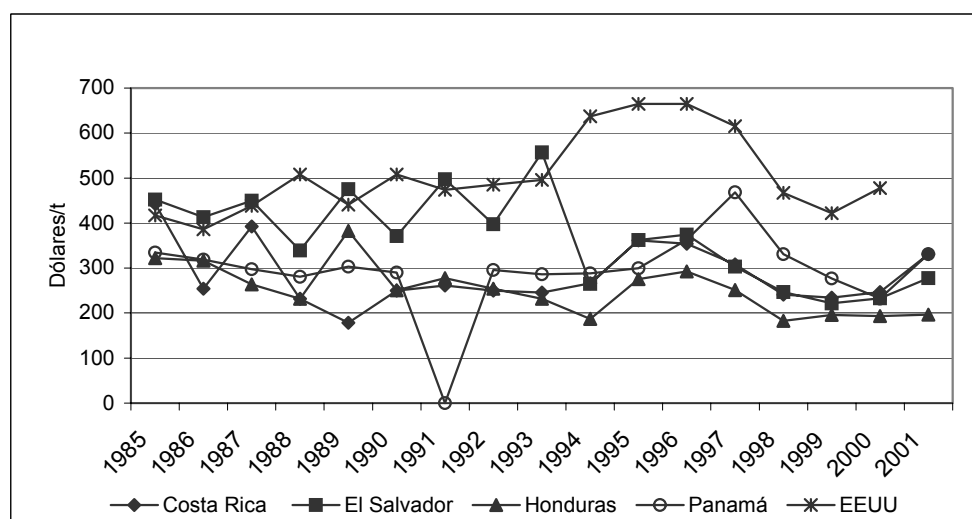
⁹² Son productos sin marca, pero supuestamente con iguales características que los de marca.

Gráfico 8
PRECIOS UREA JAPÓN



Fuente: FAOSTAT.

Gráfico 9
PRECIOS UREA CENTROAMÉRICA



Fuente: FAOSTAT y CEPAL.

industrializados, donde el prestigio de las marcas pesa más que en los primeros. También es significativo que algunos países en desarrollo se hayan convertido en importantes productores de agroquímicos genéricos (India, China, etc.), pero con una calidad no siempre comparable con los productos de marca.

Hay algunos factores adicionales en la región que explican la caída de los precios nacionales de los fertilizantes. Así ocurre con las donaciones de fertilizantes recibidas por algunos de estos países, como en el caso de Guatemala y Nicaragua. En estos países suele hacerse la distribución y venta de abono a pequeños y medianos agricultores a precios menores a los del mercado. Por ejemplo, en 2000 en Guatemala se distribuyeron un total de un millón y medio de quintales de

fertilizantes, 40% de éste donado por el gobierno japonés, y 60% comprado por el gobierno.⁹³ También en Nicaragua una pequeña parte de las importaciones son “donaciones” realizadas por Japón a través del precio. Así, el precio de la urea, que era de alrededor de 11 dólares en el mercado internacional, se vendió a un precio de sólo 9 dólares en ese país.⁹⁴

Finalmente, otro elemento que influye en los precios nacionales es el contrabando de agroquímicos, por ejemplo, desde Nicaragua y Honduras a El Salvador, aunque este factor no aparece recientemente, sino que es errático y ha estado presente a lo largo de muchos años, de forma que su posible influencia en los menores precios en años recientes no es clara.

e) Casos de controversia en el mercado internacional

Han existido algunos casos de denuncias de daño a la industria local atribuible a las importaciones. Ésta fue la situación de FERTICA en El Salvador, donde dicha empresa hizo una petición al Ministerio de Economía para que se impusiera una medida de salvaguardia a la importación de fertilizantes, con el fin de proteger a la producción nacional, lo que hubiera significado incrementar el arancel del 5% al 15% a esos insumos. Un año después de haber iniciado la investigación del caso, el ministerio de economía concluyó que no había bases para la denuncia. Su investigación se fundamentó en el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia y el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.⁹⁵

f) Conclusiones

El mercado internacional de fertilizantes, del cual depende estrechamente la agricultura de Centroamérica, se encuentra en pleno período de cambios, iniciado a partir de la apertura de las economías de Europa del Este y la desregulación de mercados. La gran competencia que significó a escala mundial la mayor disponibilidad de este producto ha provocado una gran reestructuración de la industria y, a la vez, una serie de conflictos comerciales. De alguna manera, es comparable con algunos aspectos del sector del azúcar, pues existe también una sobreproducción, y los gobiernos de Europa, pero sobre todo de los Estados Unidos, han tratado de mantener el nicho de producción de las empresas mediante medidas comerciales *antidumping*. Estados Unidos ha introducido un sistema de cuotas para la importación de ciertos fertilizantes, al igual que lo ha hecho para el azúcar. Sin embargo, estas medidas no han sido tan exitosas como en el caso del azúcar para segmentar el mercado y los precios, de forma que las empresas siguen expuestas a la competencia internacional.

En los países de la región estudiada, el mercado de fertilizantes es muy complejo. Existen condiciones propicias para que haya competencia en este mercado debido a los múltiples agentes en la importación, distribución y comercialización de estos insumos en la región centroamericana. Los precios nacionales de los fertilizantes sobre los que se disponía de información (urea y sulfato de amonio) cayeron en la región, siguiendo de alguna manera el patrón internacional, aunque no del todo, dado que su principal proveedor extranjero, Estados Unidos, mantuvo niveles de precios superiores a los de otros exportadores. Eventualmente, alrededor de 1993 los precios se desligaron de la tendencia de los Estados Unidos, bajando proporcionalmente más que éstos, en la medida en que ese país perdía terreno frente a otros competidores en el mercado centroamericano a fines de los años noventa.

Por otra parte, si la mayor competencia en los mercados internos debiera de beneficiar en primera instancia al consumidor final, en este caso el agricultor, pero en segunda instancia al

⁹³ *El Diario de Hoy*, Guatemala, 7 de marzo de 2002.

⁹⁴ Información proporcionada por funcionarios de la Unión Nicaragüense de Agricultores (UNAG).

⁹⁵ *El Diario de Hoy*, El Salvador, 1 de noviembre de 2001.

consumidor final de alimentos dentro y fuera de la región, los efectos de la apertura y la desregulación se deben ver con una óptica más fina.

Así, aun cuando los productores agrícolas efectivamente cuentan con insumos más baratos, éstos no son necesariamente de la misma calidad que los fertilizantes adquiridos a través de contratos exclusivos con proveedores internacionales y cuando no existían los productos “genéricos”. Actualmente, la diversificación de proveedores, los productos “genéricos” y las limitaciones para comprobar la calidad de los insumos importados por la falta de laboratorios, personal capacitado, normas precisas, etc., han generado una competencia desleal entre agroquímicos de menor y mayor calidad que, al final de cuentas, perjudica a los consumidores de productos agrícolas, es decir, a toda la población de los países estudiados, más aquellos que consumen productos importados de Centroamérica.

En los últimos años, sin embargo, ha mejorado el marco legal e institucional que regula el uso y las características que deben tener los agroquímicos, lo cual ayudará a lograr un comercio y un manejo más seguro de estos insumos. Sin embargo, la apertura y ciertos aspectos de la desregulación se llevaron a cabo mucho antes de que se hubieran afianzado estas medidas para garantizar la seguridad en el manejo de estos productos, su efectividad y seguridad en el consumo de bienes agrícolas. Por consiguiente, hubo un desfase entre las medidas implantadas para que aumentaran las condiciones de competencia en el mercado antes de que existiera la regulación para garantizar el tipo de productos que debían competir. De hecho, este desfase tardará un tiempo considerable en superarse dado que los países carecen de recursos financieros y humanos capacitados para llevar a cabo todas las acciones que se necesitan para un uso racional de los agroquímicos comparable con el que se le da en los países desarrollados.

La situación descrita es especialmente delicada si se considera que existe la costumbre en varios de los países tratados de utilizar una excesiva cantidad de fertilizantes, con efectos negativos sobre la salud de la población. Aunque probablemente se empleen menos los agroquímicos más tóxicos, actualmente las prácticas de uso intensivo de plaguicidas y fertilizantes no ha variado mayormente. Aún más, al volverse más económico este tipo de insumos agrícolas, es muy probable que haya una intensificación en su uso, con el agravante de que una parte del insumo utilizado es de menor calidad y probablemente más tóxico que los que tradicionalmente se importaban en el período anterior a la apertura y la desregulación.

III. Consideraciones finales

Los países centroamericanos presentan condiciones que en forma natural pueden inhibir la competencia en sus mercados, en virtud de su tamaño pequeño. El predominio de empresas monopolistas u oligopolistas en algunos rubros pone en primer plano la necesidad de políticas de competencia y de regulación modernas que puedan simular condiciones de mercado e inducir una mayor eficiencia de las empresas.

Asimismo, en economías pequeñas las condiciones de competencia internacionales pueden influir mucho en los mercados nacionales, una vez que éstos han sido abiertos y desregulados, lo cual requiere de un esfuerzo especial de cooperación entre los países y las contrapartes comerciales y/o de inversiones en los sectores productivos para evitar prácticas anticompetitivas. La ausencia de mecanismos de este tipo puede poner de manifiesto la fuerte asimetría entre los países en desarrollo y los industrializados cuando se trata de situaciones de abuso de poder de mercado por parte de las empresas dominantes. A título ilustrativo, el ingreso de las mismas dos empresas multinacionales —CEMEX y Holcim— en la mayor parte de los países de Centroamérica pudo haberse frenado y así quizá se hubiera dado oportunidad a un mayor número de empresas en la región, si el mercado de cemento relevante en términos geográficos hubiera sido el centroamericano como un todo.

En sectores como el del azúcar, una regulación proactiva que estimule a las empresas a innovar tecnológicamente sus plantas, en lugar de velar sólo por su supervivencia, puede ayudarles a prepararse para una eventual mayor apertura, al menos a escala regional. De hecho, una paulatina liberalización comercial y desregulación en el Istmo podría mejorar considerablemente las condiciones de competencia de este mercado.

En los foros internacionales, en los que se ha contemplado el tema de competencia a nivel multilateral (Declaración de Doha, Foro Global de la Competencia de la OCDE y la Red Internacional de la Competencia), la asistencia técnica ofrecida a los países en desarrollo debe contemplar las especificidades de estos países, especialmente los pequeños, de manera que se formulen los instrumentos más idóneos para mejorar el papel de los mercados en su proceso de desarrollo (UNCTAD, 2002a). Los mecanismos de cooperación internacional bilateral, con los países con los que se hayan suscrito acuerdos de libre comercio también son un ámbito importante para desarrollar estos mecanismos. Éste es el caso del TLC del Triangulo del Norte y México, entre otros. En el plano multilateral, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) también es un espacio relevante para discutir el tema de competencia en los países de la región.

Por último, una clara lección aprendida del período de reformas económicas fue la necesidad de una mucho mayor coordinación entre la política económica, el marco regulatorio y la política de competencia. El caso del mercado de fertilizantes es muy ilustrativo en este sentido, ya que la apertura y la desregulación de los controles de importación previo a contar con las leyes, normas de calidad del producto y los mecanismos de su implementación, han tenido consecuencias muy adversas para el bienestar de usuarios de insumos y consumidores de productos agrícolas.

Bibliografía

- American Bar Association Antitrust Section (1991), *Report of the Special Committee on International Antitrust*, Estados Unidos.
- ANIA (Asociación Nicaragüense de Ingenieros y Arquitectos) (2001), *Revista Oficial de la ANIA*, edición 55, julio.
- Auquier, A. A. y R. E. Caves (1979), “Monopolistic Export Industries, Trade Taxes and Optimal Competition Policy”, *Economic Journal*, N° 89, pp. 559-581.
- Avalos, B. M. S. (2002a), *Essays on Merger Policy*, tesis doctoral, University of Essex, Reino Unido.
- Avalos, B. M. S. y N. J. Melgoza (2002b), “Concentraciones internacionales y aplicación de leyes de competencia”, *Gaceta de Competencia Económica*, Comisión Federal de Competencia, año V, México, pp. 17-51.
- Avalos, B. M. S. y J. C. Ramírez (2002c), *Merger policy in an international setting*, Working Papers Series, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Ciudad de México, Departamento de Economía.
- Baker, D. y W. Rowley (1995), *International Mergers: The Antitrust Process*, segunda edición, Londres, Sweet and Maxwell.
- Baker, J. B. (1997), “Unilateral Competitive Effects: Theories in Merger Analysis”, *Antitrust Bulletin*, N° 11, pp. 21-35.
- Barros, P. P. y L. M. B. Cabral (1994), “Merger Policy in Open Economies”, *European Economic Review*, N° 38, pp. 1041-1055.
- Bhagwati, J. y R. E. Hudec (1996), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*, Vol. One: Economic Analysis, Cambridge, MA: MIT Press, Cambridge, Mass.
- Bian, L. y D. G. McFetridge (2000), “The Efficiency Defence in Merger Cases: Implications of Alternative Standards”, *Canadian Journal of Economics*, pp. 298-318.

- Bishop, M. (1993), "European or National? The Community's new Merger Regulation", Bishop, M. y J. Kay, *European Mergers and Merger Policy*, New York, N.Y., Oxford University Press, pp. 295-317.
- Bishop, M. y J. Kay (1993), *European Mergers and Merger Policy*, New York, N. Y, Oxford University Press.
- Bliss, C. (1996), *Trade and Competition Control*, Bhagwati, J. y R. E. Hudec.
- Boeing Company (1997), *Current Market Outlook 97*, Estados Unidos.
- Bourgeois, J. H. J. (1998), "Scope of Competition Rules", Ehlermann, C.D. y L. L. Laudati (editores), *European Competition Law Annual 1997: Objectives of Competition Policy*, Oxford, Hart Publishing.
- Brander, J.A. y B.J. Spencer (1984), "Trade Warfare: Tariffs and Cartels", *Journal of International Economics*, 16, pp. 227-242.
- Brittan, L. (2000), *A Diet of Brussels: The Changing Face of Europe*, Londres, Little Brown.
- ___ (1992), *Competition Policy and International Relations*, Centre for European Policy Research (CEPR).
- ___ (1991), *Competition Policy and Merger Control in the Single European*, Cambridge, Grotius.
- Cabral, L. M. B. (2000a), *Readings in Industrial Organization*, Malden, Mass., Blackwell.
- ___ (2000b) *Introduction to Industrial Organization*, Estados Unidos, Massachusetts Institute of Technology.
- Campbell, A. N. y M. J. Trebilcock (1997), "Interjurisdictional Conflict in Merger Review", Waverman, L., W. S. Comanor y A. Goto, *Competition Policy in Global Economy. Modalities for Cooperation*, Londres, Routledge.
- ___ (1993), "International Merger Review, Problems of Multi-jurisdictional Conflict", Kantzenbach, E., H. E. Scharrer y L. Waverman, *Competition Policy in an Interdependent World Economy*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Caves, R. E. (1982), *Multinational Enterprise and Economic Analysis*, Estados Unidos, Cambridge University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002a), *Proceso de consolidación de los mercados mayoristas de electricidad en los países centroamericanos (LC/MEX/L.547)*, México.
- ___ (2002b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 2001*, Santiago de Chile.
- ___ (2001), *Información básica del sector agropecuario, Subregión Norte de América Latina y el Caribe (LC/MEX/L.506)*, México, diciembre.
- ___ (2000), *Istmo Centroamericano: Fomento y modernización del sector agroexportador. Los casos del azúcar, el banano y el café (LC/MEX/L.429)*, México.
- CFC (Comisión Federal de Competencia) (1997), *Informe anual de competencia económica 1995-1996*, México.
- CLICAC (Comisión de Libre Competencia y de Asuntos del Consumidor) (2001), *Informe anual 2000*, Panamá.
- ___ (1999a), *Estudio sectorial: Producción, precios y mercado del cemento y del concreto*, Panamá, octubre.
- ___ (1999b), "Análisis de los precios de los insumos agrícolas", mimeo.
- ___ (1998), "Respuesta a la consulta de la industria azucarera nacional sobre la posibilidad de un incremento arancelario al azúcar", Panamá, mimeo, marzo.
- ___ (1997), "Los posibles efectos de la privatización de los ingenios de azúcar sobre el bienestar del consumidor", Panamá, mimeo, octubre.
- Comanor, W. S. (1990), *Competition policy in Europe and North America. Economic Issues and Institutions*, Estados Unidos, Harwood Academic.
- Conyon, M. J. (1997), "Corporate Governance and Executive Compensation", *International Journal of Industrial Organization*, pp. 493-510.
- COPROCOM (Comisión para promover la competencia) (2002), *Boletín de Competencia*, N° 46, Costa Rica.
- Church, J. R. y R. Ware (2000), *Industrial Organization: A Strategic Approach*, Nueva York, Irwin McGraw-Hill.
- Davidow, J. (1980), "Multinationals, Host Governments and Regulation of Restrictive Business Practices", *Columbia Journal of World Business*, N° 15, pp.14-19.
- De León, I. (2000), "The Role of Competition Policy in the Promotion of Competitiveness and Development in Latin America", *Boletín Latinoamericano de Competencia*.
- De León, I. e I. Valcarcel (1998), "¿Es conveniente aplicar los principios de la política de antimonopolios a la regulación de los flujos de inversión?", *Boletín Latinoamericano de Competencia*.
- Dixit, A. K. (1984), "International Trade Policy for Oligopolistic Industries", *Economic Journal*, N° 94, pp. 1-16.

- Evenett, S. J., M. C. Levenstein y V. Y. Suslow (2001), *International Cartel Enforcement: Lessons from the 1990s*, Working Papers Series, Faculty Research University of Michigan Business School, pp. 1-34.
- Falvey, R. E. (1998), *Mergers in Open Economics*, Centre for Research on Globalisation and Labour Markets, Research 1.
- FAOSTAT, Fao Statistical Database, <http://apps.fao.org>.
- Farrell, J. y C. Shapiro (1990), “Horizontal Mergers: An Equilibrium Analysis”, *American Economic Review*, N° 80, pp. 107-126.
- Figuroa, L. y E. Brenes (1998), “Análisis de la competitividad del sistema agroindustrial del azúcar en El Salvador”, CEN-520, INCAE.
- Fox, E. M. (1997), “Harmonization of Law and Procedures in a Globalized World”, *Antitrust Law Journal* 60.
- Fox, E. M. y J. A. Ordover (1997), “The Harmonization of Competition and Trade Law”, Waverman, L., W. Comanor y A. Goto.
- Froeb, L. M. y G. J. Werden, G. J. (1996), “Simulating the Effects of Mergers among Non Cooperative Oligopolists”, Varian, H. R., *Computational Economics and Finance Modeling and Analysis with Mathematical*, Nueva York, Springer-Verlag Inc. TELOS.
- Fuente, C. (2001), *Competition Policy in Latin America: Implications for Infrastructure Services*, Washington, D. C., Inter-American Development Bank.
- Haw, B. (1994), *Antitrust in a Global Economy. Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*, Dordrecht, Klumer.
- Hay George A. y G. J. Werden (1993), “Horizontal Mergers: Law, Policy, and Economics”, *American Economic Review*, pp. 173-177.
- Head, K. y J. Ries (1997), “International Mergers and Welfare under Decentralized Competition Policy”, *Canadian Journal of Economics*, N° XXX, pp. 1104-1123.
- Hernández, R. y C. Schatan (2002), *Políticas de competencia y regulación en el Istmo Centroamericano*, Serie Estudios y Perspectivas, No 11, CEPAL, México.
- Hoekman, B. (1997), “Competition Policy and the Global Trading System”, *The World Economy*, N° 20, pp. 383-406.
- Horn H. y J. Levinsohn (2001), “Merger Policies and Trade Liberalization”, *Economic Journal*, N° 111, pp. 244-276.
- Horn, H. y L. Persson (2001), “The Equilibrium Ownership of an International Oligopoly”, *Journal of International Economics*, N° 53, pp. 307-333.
- International Antitrust Code Working Group (1993), *Draft International Antitrust Code as a GATT-MTO-Plurilateral Trade Agreement*, BNA Antitrust and Trade Regulation Report, Washington, D. C., OECD.
- Jacquemin, A. (1993), “The International Dimension of European Competition Policy”, *Journal of Common Market Studies*, N° 31, pp. 92-101.
- Jacquemin, A., P. J. Lloyd, P. K. M. Tharakan, y J. Waelbroeck (1998), “Competition Policy in an International Setting: The Way Ahead”, *World Economy*.
- Kabiraj, T. y M. Chaudhuri (1999), “On the Welfare Analysis of a Cross-border Merger”, *The Journal of International Trade & Economic Development*, N° 8, pp. 195-207.
- Levinsohn, J. (1996), “Competition Policy and International Trade”, Bhagwati, J. y R. E. Hudec.
- Lloyd, P. J. y K. Vautier (2001), “Regional Approaches to Cross-border Competition Policies”, Lahiri, S., *Regionalism and Globalization. Theory and Practice*, pp. 283-305, Londres, Estados Unidos y Canadá, Routledge.
- Lloyd, P. J. y G. Sampson (1995), “Competition and Trade Policy: Identifying the Issues after the Uruguay Round”, *World Economy*, N° 18, pp. 681-705.
- McAfee, R. P. y M. Williams (1992), “Horizontal Mergers and Antitrust Policy”, *Journal of Industrial Economics*, pp.181-207.
- Mc Fetridge, D. G. (1998), “Merger Enforcement under the Competition Act after Ten Years”, *Review of Industrial Organization*, pp. 25-56.
- Meiklejohn, R. (1999), “An International Competition Policy: Do we need it? Is it Feasible?”, *World Economy*, N° 22, pp. 1233-1249.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2000), “Registro de actividades de privatización. Unidad coordinadora para el proceso de privatización”, Panamá (<http://www.mef.gob.pa/proprivat>).
- Mueller, D. (1980), *The Determinants and Effects of Mergers: An International Comparison*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Murphy, K. L. (1985), "Corporate Performance and Managerial Remuneration: An Empirical Analysis", *Journal of Accounting and Economics*, pp. 1-42.
- Naim, M. y J. S. Tulchin (1999), *Competition Policy, Deregulation and Modernization in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Reino Unido y Estados Unidos.
- Neven, D. (1992), "Regulatory Reform in the European Community", *American Economic Review*, N° 82, pp. 98-103.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2002), *Fighting Hard-core Cartels-harm, Effective Sanctions and Leniency Programmes*, París (<http://www.oecd.org/pdf/M00036000/M00036562.pdf>).
- ___ (1990), *Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law*, París <http://www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007651.pdf>.
- Ordover, J. A., G. Saloner y S. C. Salop (1990), "Equilibrium Vertical Foreclosure", *American Economic Review*, N° 80.
- Ordover, J. A. y R. Willig (1986), "Perspectives on Mergers and World Competition", Grieson, R., *Antitrust and regulation*, Lexington, Mass., Heath, Lexington Books, pp. 210-218.
- Pérez, J. M. y L. Pratt (1997), "Industria azucarera en Guatemala: Análisis de sostenibilidad", CEN 720, INCAE, mimeo.
- Pitofsky, Robert (1999), "Competition Policy in a Global Economy-Today and Tomorrow", *Journal of International Economic Law*, pp. 403-411.
- ___ (1997), *In the Matter of Boeing Co. McDonnell Douglas Corp.*, 5 Trade Regi. Rep. (CCH) 24, 295. 97, Estados Unidos, Federal Trade Commission (FTC).
- ___ (1992), "Proposals for revised United States Merger Enforcement in a Global Economy", *Georgetown Law Review*, N° 75, pp. 219-27.
- Pratt, L. y J. M. Pérez (1997), "Industria azucarera en El Salvador: Análisis de sostenibilidad", San Salvador, INCAE, CEN 731, mimeo, septiembre.
- Programa Nacional de Competitividad (2001), "Mejoramiento del clima de negocios: Recomendaciones para el desarrollo de una política. Ley de Competencia, Guatemala, mimeo.
- Röller, L. H., J. Stennek y F. Verboven (1999), *Efficiency Gains from Mergers*, CEPR, Report for European Commission, DGII.
- Rysman, M. (2000) "Competition Policy as Strategic Trade", *Working Paper*, Boston University.
- Safarian A. E. (1997), "Trends in the Forms of International Business Organization", Waverman, L., W. S. Comanor, y A. Goto.
- Scherer, F. M. (1994), *Competition Policy for an Integrated World Economy*, Washington, D. C., The Brookings Institutes Washington.
- Schmalensee (1979), "On the Use of Economic Models in Antitrust: The Relemon Case", *Law Review*, University of Pennsylvania.
- Shelton, J. R. (1999), "Deregulation, Demonopolization and Privatization: How to Ensure Consistency with Competition", UNCTAD, *The Role of Competition Policy for Development in Globalizing World Markets*, Ginebra, Naciones Unidas.
- Singh, Ajit (2002), *Competition and Competition Policy in Emerging Markets: International and Developmental Dimensions*, G-24 Discussion Paper N° 18, París, OECD.
- Singh, Ajit and Rahul Dhumale (1999), "Competition Policy, Development and Developing Countries", Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E.), *Working Papers 7*, South Centre, noviembre.
- Sinn, H. W. (1999), *The Competition Between Competition Rules*, Londres, CEPR.
- Sleuwaegen, L. (1998), "Cross-border Mergers and EC Competition Policy", *World Economy*, N° 21, pp. 1077-1093.
- Stiglitz, J. (1999), *Two Principles for the Next Round or how to bring Developing Countries in from the Cold*, Washington, Banco Mundial (ed.).
- Tharakan, P. y P. J. Lloyd (1998), "An Overview of Competition Policy in a Changing Economic Environment", *World Economy*, N° 21, pp. 997-1002.
- The Economist (1997), "Boeing vs Airbus", *The Economist*, N° 79-81, Londres.
- Tineo, Luis y Claudia Curiel (2001), "¿Mejora un país su marco institucional con políticas de competencia. El caso de Guatemala?", *Boletín Latinoamericano de Competencia*, julio.
- Tirole, J. (1997), *The theory of Industrial Organization*, 9a. edición, Londres, The MIT Press Cambridge, Massachusetts.

- Trebilcock, M. J. (1996), “Reconciling Competition Laws and Trade Policies: A New Challenge to International Cooperation”, Doern, G. B. y S. Wilks, *Comparative Competition Policy: National Institution in a Global Market*, Oxford, Clarendon Press.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2002a), *Experiencia adquirida hasta la fecha en materia de cooperación internacional sobre cuestiones de política de competencia y los mecanismos utilizados* (TD/B/COM.2/CLP/21/Rev.1), Suecia.
- ___ (2002b), “Una cooperación multilateral más estrecha en materia de política de competencia: la dimensión del desarrollo”, Informe consolidado de los Seminarios Regionales Post Doha, mimeo, Suecia, 15 de mayo.
- Viscusi, W. K., J. M. Vernon, y J. E. Harrington (2000), *Economics of Regulation and Antitrust*, 3a. edición, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Werden, G. y L. Froeb (1994), “The Effects of Mergers in Differentiated Products Industries. Logit Demand and Merger Policy”, *Journal of Law, Economics and Organization*, N° 10.
- Whish, R. y D. Wood (1994), *Mergers Cases in the Real World: A Study of Control Procedures*, París, OECD.
- Williamson, O. E. (1968), “Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs”, *American Economic Review*, pp. 18-36.
- Willig, R. D. (1991), “Merger Analysis, Industrial Organization Theory, and Merge Guidelines”, *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, pp. 281-332.

Anexo

Aspectos conceptuales

El proceso de desregulación a escala internacional, la revolución tecnológica en telecomunicaciones, así como la mayor integración de las economías nacionales y regionales, han ayudado a la mayor concentración internacional de los mercados (a través de la mayor libertad para los flujos de capitales, los menores requisitos para la inversión extranjera directa, etc.). Tal fenómeno se ha traducido en una mayor concentración económica y de poder de mercado, y no necesariamente en una mayor eficiencia económica en los mercados mundiales.

Como una evidencia se pueden mencionar los casos de la industria de cemento y de farmacéuticos, las cuales han experimentado una serie de fusiones internacionales que dieron lugar a un número reducido de firmas y por ende a una mayor concentración de éstas.

A raíz de este fenómeno, los gobiernos nacionales y los organismos internacionales han comenzado a poner atención a la dimensión internacional de la política de competencia. Dicho aspecto ha propiciado un fuerte debate sobre sus posibles implicaciones económicas y sociales en los países.⁹⁶ Algunas autoridades nacionales

⁹⁶ El interés no es nuevo. La dimensión internacional de la política de competencia ha sido tema de discusión por varios años; Leyes y políticas de competencia estuvieron en la agenda de negociaciones para el establecimiento de una Organización Internacional de Comercio (ITO, por sus siglas en inglés) después de la Segunda Guerra Mundial. Véase Davidow (1980) para una amplia discusión de los desarrollos en los sesenta y setenta. Adicionalmente, véase Hoekman (1997) para una discusión acerca de varias opciones para crear un acuerdo multilateral sobre política de competencia. Bliss (1996) y Levinsohn (1996) proveen una introducción a los aspectos de política pública de competencia.

de competencia se han dado a la tarea de examinar la conducta de los productores extranjeros. La Organización Mundial de Comercio (OMC) ha puesto atención sobre los efectos de la dimensión internacional de la política de competencia. En la reunión Ministerial de la OMC organizada en Singapur en diciembre de 1996, los países miembros decidieron establecer un Grupo de Trabajo con objeto de estudiar la interacción en la política comercial y la política de competencia.⁹⁷

En particular, dos aspectos cruciales han llamado la atención con relación a la dimensión internacional de la política de competencia: fusiones y alianzas internacionales, y políticas de cárteles. A continuación se expondrá una visión general de la importancia de las fusiones y cárteles. Se hará una breve exposición de algunos de los efectos de las fusiones y cárteles que la literatura económica reconoce.⁹⁸ Más adelante también se argumentará que la dimensión internacional de tales fenómenos ha sido poco estudiada, a pesar de su importancia. Específicamente, se enfatizará la importancia que tiene para la región de Centroamérica considerar dicho aspecto.

1. Apuntes generales sobre fusiones

Las fusiones y alianzas internacionales son operaciones conocidas como FyA (fusiones y adquisiciones); consisten en la compra de acciones, activos, partes sociales o cualquier otro mecanismo que permite a una empresa adquirir el control de otra, con la peculiaridad de que al menos una de las partes opera en dos o más países. Dichas fusiones pueden clasificarse de acuerdo con la afinidad de las actividades que desarrollan las partes. De esta forma, existen concentraciones horizontales, verticales y de conglomerado.

Las fusiones horizontales son aquellas en que las empresas participan en el mismo mercado y son competidoras. El daño potencial a la competencia que se deriva de ellas proviene del hecho de que este tipo de operaciones reduce el número de competidores en un mercado. No obstante, a diferencia de los acuerdos colusivos, las concentraciones horizontales, bajo ciertas condiciones, pueden dar lugar a la obtención de mejoras en el bienestar, derivadas de un incremento en la eficiencia económica.

Las fusiones verticales ocurren entre agentes económicos que efectúan distintas etapas del proceso productivo en una misma industria. Estas operaciones no afectan la concentración de mercado, aunque pueden favorecer las prácticas monopolistas relativas.⁹⁹

Las fusiones de conglomerado son de tres tipos. En las denominadas de extensión de producto se involucran empresas que elaboran distintos bienes, pero utilizan canales de distribución y comercialización o aplican procesos productivos similares. El segundo tipo está constituido por operaciones de extensión de mercado, en las que las empresas elaboran el mismo producto pero participan en mercados geográficos distintos. Finalmente, las concentraciones de conglomerado de tipo "puro" ocurren entre empresas que no tienen ninguna relación entre sí.

Las fusiones horizontales generan un efecto negativo para la competencia, al reducir el número de competidores en el mercado. No obstante, en ocasiones pueden tener un efecto favorable

⁹⁷ Previo a este Grupo de Trabajo, en 1992 fue establecido el Grupo de Trabajo Internacional sobre el Código Antimonopolio compuesto principalmente por un grupo de alemanes expertos en materia de política de competencia. Dicho grupo produjo un borrador titulado "International Antitrust Code", el cual fue planteado al pleno del GATT en el verano de 1993. Aunque dicho documento fue ampliamente criticado, tuvo éxito en llamar la atención sobre la dimensión internacional de la política de competencia (Trebilcock, 1996).

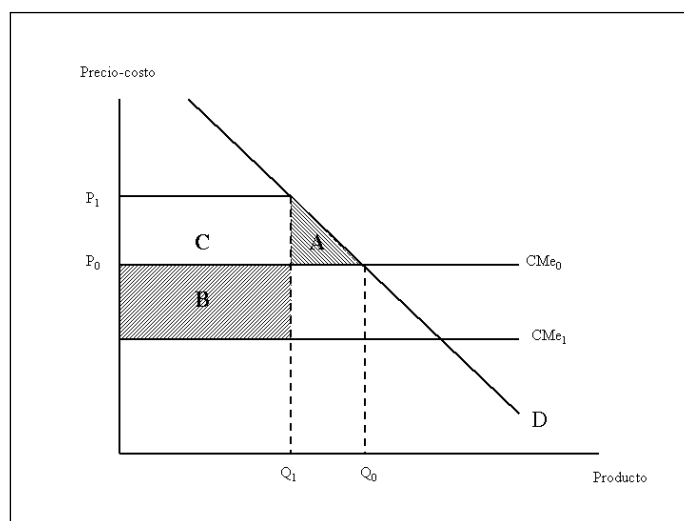
⁹⁸ La exposición se basa en Avalos y Melgoza (2002b), Avalos (2002a) Avalos y Ramírez (2002c) y Evenett, y otros (2001).

⁹⁹ En este anexo no se abordará el tema de fusiones verticales, pero para mayor información, véase Avalos y Melgoza (2002b).

sobre la eficiencia económica, en particular cuando conducen a una reducción en el costo marginal.¹⁰⁰

El modelo básico para medir el efecto de una fusión horizontal sobre la eficiencia supone que una empresa tiene un costo promedio CMe_0 constante. La empresa opera en un mercado competitivo, en el que el precio es igual al costo medio (en este caso, igual al costo marginal).¹⁰¹

Gráfico 1



Posteriormente se produce una fusión que reduce el costo medio a CMe_1 . Si se mantiene la competencia en el mercado, es claro que el bienestar social aumentará, porque la empresa podrá incrementar su oferta y reducir el precio, lo que mejora el excedente de los consumidores. Sin embargo, si la fusión produce una situación de monopolio, entonces ya no se cumple que el precio sea igual al costo medio. En este caso, la empresa maximizará sus beneficios elevando el precio, de P_0 a P_1 , y reduciendo la oferta, de Q_0 a Q_1 .

El monopolio produce una pérdida para la sociedad, denominada de peso muerto, que en nuestro ejemplo está representada por el triángulo A. Esta pérdida significa la reducción en el bienestar de la sociedad que resulta del hecho de que el monopolio produce menos. Sin embargo, en el ejemplo ocurrió una mejora en la eficiencia. Para la empresa esto significa que le cuesta menos producir cada unidad de producto. El beneficio que la empresa obtiene por este concepto está representado por el rectángulo B.

En la situación descrita hay varios efectos: i) la empresa obtiene una renta como resultado de la situación de monopolio. Dicha renta está representada por la diferencia entre sus ingresos y sus costos, esto es, la suma de los rectángulos B y C; ii) los consumidores ven disminuido su excedente por dos efectos. Primero, por la pérdida de peso muerto; segundo, porque una parte de su excedente ahora pertenece al monopolista (área C); iii) no obstante que los consumidores empeoran, el bienestar social, considerado como la suma de los excedentes de la empresa y los consumidores, es

¹⁰⁰ La eficiencia económica se identifica con la eficiencia de Pareto. Es decir, una situación eficiente es aquella en la que ningún agente puede mejorar su situación, sin afectar negativamente a la de otro. Por lo tanto, para que una fusión genere un incremento en la eficiencia económica, la reducción de costos de la empresa no es condición suficiente. Por lo menos, es necesario que aumente el excedente social, entendido como la suma de los excedentes de los diversos grupos. Una amplia exposición sobre el tema se encuentra en Röller, Lars-Hendrik, Johan Stennek y Frank Verboven (1999).

¹⁰¹ Una exposición más detallada se encuentra en Viscusi, W. Kip, J. M. Vernon y J. Harrington (2000).

mayor, debido a que la pérdida de peso muerto (triángulo A) es menor que la reducción en costos (rectángulo B).

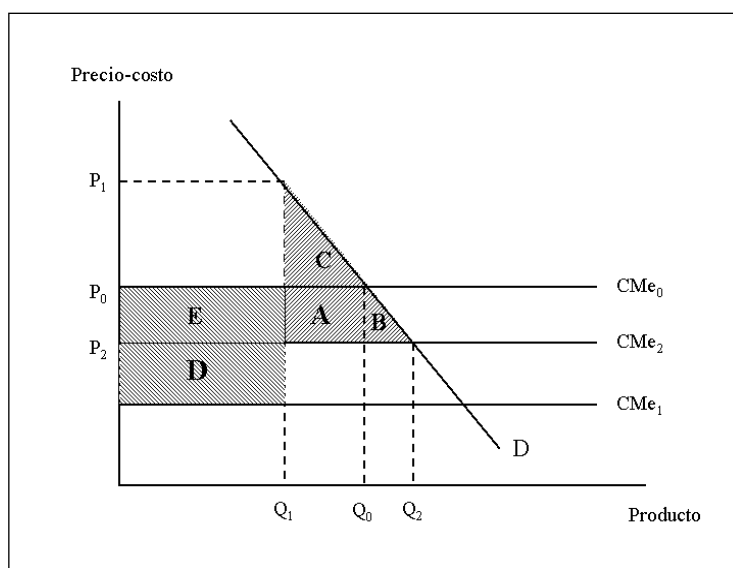
Esto último significa que en situaciones en que se produce una monopolización del mercado, dependiendo del valor que tome la elasticidad de la demanda, una pequeña mejora en la eficiencia puede compensar un incremento relativamente alto de precios.

El argumento anterior ha sido esgrimido con frecuencia como defensa de las empresas que pueden adquirir poder de mercado. En particular, es un argumento al que apelan empresas que enfrentan la competencia internacional. Estas empresas sostienen que se les debe permitir crecer, a pesar de que ello represente un problema para el mercado nacional, porque de esa manera pueden mejorar su eficiencia y contar con una mayor fortaleza para competir con la producción del extranjero. Estas razones son cuestionables, pues significan que los consumidores domésticos deben subsidiar la competitividad internacional de la empresa.¹⁰²

Cabe aclarar que para las autoridades de competencia resulta difícil evaluar de manera precisa los efectos señalados, ya que cuando las empresas alegan que una concentración producirá beneficios sobre la eficiencia, tienen incentivos para exagerar el ahorro en los costos de producción. Además, también anuncian la obtención de diversos ahorros, muchos de los cuales se lograrían simplemente con una mejor organización de sus actividades.

Al evaluar una fusión, las autoridades de competencia de diversos países no consideran válidos ciertos ahorros, si pueden ser obtenidos por medios distintos a la fusión. Esta situación puede ejemplificarse de la manera siguiente.

Gráfico 2



Supóngase una empresa que actúa en un mercado en el que hay competencia. La empresa tiene un costo medio constante CMe_0 y vende a un precio P_0 que iguala a dicho costo. La empresa quiere fusionarse, pero la operación le conducirá a tener poder monopolista. Si las autoridades prohíben la fusión, la empresa puede optar por mejorar su eficiencia por la vía de una expansión

¹⁰² Al respecto, las autoridades de competencia de algunos países, entre ellos los Estados Unidos, consideran que la obtención de mejoras en la eficiencia de la empresa no es un argumento para la defensa de concentraciones en las que se dañe al consumidor del mercado relevante, aun cuando la empresa pudiera mejorar su posición competitiva en otros mercados, incluyendo el mercado internacional.

interna, y así reducir su costo medio a CMe_2 , y toda vez que la fusión no se autorizó, se mantiene la competencia en el mercado. En este caso, la oferta de la empresa aumenta, de Q_0 a Q_2 , y el precio disminuye de P_0 a P_2 . Por consiguiente, el bienestar de los consumidores se eleva. En el gráfico dicha mejora está representada por la suma de las áreas A, B y E.

Véase ahora qué ocurre si se autoriza la fusión y se produce una situación monopolista. En este caso, la empresa puede alcanzar una reducción en costos mayor que la que se obtiene en el ejemplo en el que la autoridad prohíbe la concentración. De esta manera, el costo medio disminuye hasta CMe_1 . Sin embargo, el precio aumenta, debido al poder monopolista, de P_0 a P_1 . En esta situación, la ganancia en eficiencia para la empresa es la suma de las áreas E y D. Con todo, hay una pérdida de peso muerto respecto de la situación inicial, representada por C. Pero además hay una nueva pérdida, representada por las áreas A y B, que simboliza la pérdida de la eficiencia que se habría generado en competencia, si la empresa hubiera optado por una expansión interna. Luego, para evaluar el efecto de la fusión sobre la eficiencia se debe restar del área D la pérdida de peso muerto que se tendría si no se permitiera la fusión y la empresa se expandiera internamente, esto es, las áreas A, B y C.

Lo anterior significa que no es obvio que una fusión horizontal que genera una mejora en la eficiencia operativa de las empresas pueda producir un mayor bienestar. El resultado dependerá de la elasticidad de la demanda y de la magnitud de las eficiencias que se obtendrían con la fusión y sin ella. La conclusión que se deriva es que, cuando una empresa puede mejorar su eficiencia sin recurrir a una fusión, resulta más difícil para las autoridades de competencia aprobar la transacción, sobre todo tomando en cuenta que la concentración puede producir otros efectos sobre el mercado, en particular, sobre el comportamiento de los competidores.¹⁰³

2. Cárteles

Existen muchas formas de colusión entre empresas competidoras y hay una preocupación permanente de que se produzcan concentraciones de mercado mediante la colusión. En efecto, la tendencia general en mercados nacionales e internacionales es de concentración. Por varias razones, la oligopolización no es anticompetitiva *per se*, aun cuando es obvio que el número de participantes en un mercado determina la probabilidad de colusión. Por eso es que la distinción entre la cooperación anticompetitiva y no anticompetitiva es difícil de determinar.

En términos generales, la literatura distingue entre **colusión explícita y tácita**.¹⁰⁴ La **colusión explícita** es sinónimo de lo que se conoce más generalmente como la cartelización. Un cártel es un acuerdo formal entre empresas en una industria oligopolista. Miembros del cártel pueden fijar los precios, la cantidad a producir, las cuotas de mercado, la asignación de clientes y territorios o la división de ganancia. El comportamiento de un cártel clásico imita la búsqueda de rentas monopolistas mediante la restricción de la producción y el aumento o la fijación de los precios para obtener ganancias mayores.

En el caso de **cárteles públicos** como los cárteles exportadores (que normalmente están exentos de las leyes de competencia domésticas), los cárteles de depresión (que permiten la racionalización de una industria) o los acuerdos internacionales sobre productos básicos (que fijan los precios en los mercados mundiales, como en el caso del petróleo y del azúcar) son los gobiernos los que abiertamente establecen y controlan el cumplimiento de las reglas que conciernen a los

¹⁰³ Una de las conclusiones más importantes de diversos autores es que cuando la fusión no produce eficiencias significativas, los rivales no muestran gran oposición a la transacción, pues el poder de mercado que resultaría es una oportunidad para que todos los participantes en el mercado eleven sus precios.

¹⁰⁴ Véase Willig (1991), p. 292 y Evenett y otros (2001).

precios, la producción y otros asuntos relacionados. Sin embargo, los cárteles privados se basan en acuerdos secretos y mutuamente beneficiosos que gobiernan las condiciones del cártel.

Para tener éxito, un cártel requiere “conurrencia”, “coordinación” y “cumplimiento” por parte de sus miembros. Esto significa que los miembros deben ser capaces de detectar violaciones del acuerdo y controlar su cumplimiento por medio de sanciones contra los violadores. Estas condiciones no se alcanzan fácilmente y eso a menudo explica por qué algunos cárteles tienen una tendencia de disolverse en el curso del tiempo.¹⁰⁵

En la literatura económica de política de regulación y competencia, generalmente se percibe que la creación de un cártel constituye el comportamiento estratégico quizá con mayores efectos anticompetitivos sobre el bienestar del consumidor.¹⁰⁶ El daño económico es doble: los cárteles reducen la producción y aumentan los precios, y de esa manera merman la capacidad de compra de los consumidores. En consecuencia, se produce una cantidad menor de ese producto o servicio, forzando a que el consumidor lo sustituya por un producto menos deseable. Obviamente, el precio derivado por el cártel en sí mismo y la transferencia de bienestar desde los consumidores hacia los productores es otro daño económico para los consumidores.

La **colusión tácita**, por el contrario, no necesita involucrar un acuerdo explícito ni una comunicación entre las empresas. La interdependencia estratégica en términos de precio y producción en una industria oligopolista genera incentivos entre los participantes para coordinar sus decisiones en una perspectiva de cártel, pero sin un acuerdo explícito.¹⁰⁷ De ahí que la colusión tácita es muy difícil de comprobar.

Varios factores pueden facilitar la fijación de precios,¹⁰⁸ entre los cuales destacan los mencionados continuación.

a) *La capacidad de subir y mantener los precios de la industria.* Si las barreras de entrada al mercado son bajas o si existen productos sustitutos, la colusión no será estable y las empresas no tendrán incentivos para participar o seguir participando en la fijación de precios.

b) *Las empresas no esperan que la colusión sea fácilmente descubierta o severamente sancionada.* En este caso, la ganancia de la colusión podría ser significativamente más alta que los costos de multas y la pérdida de reputación empresariales.

c) *Los costos de organización son bajos.* Si las negociaciones entre las empresas son difíciles y los costos de la supervisión y el monitoreo son demasiado altos, sería difícil de forjar una conspiración.

d) *Los productos involucrados son homogéneos o muy parecidos.* Los acuerdos sobre precios uniformes no se logran fácilmente si los productos son muy distintos en sus atributos de calidad y durabilidad. En estas circunstancias se hace difícil para las empresas saber si variaciones en ventas se deben a un cambio de preferencias del consumidor o a un mal cumplimiento de miembros en forma de rebajas secretas.

e) *La industria está altamente concentrada o pocas empresas grandes entregan gran parte del producto.* Si hay pocas empresas, el costo de organización colusiva es bajo. La probabilidad de descubrir empresas que no respetan los precios fijos será correspondientemente más alta.

¹⁰⁵ OCDE (1990).

¹⁰⁶ Para una discusión al respecto, se puede consultar a Hay y Werden (1993). De acuerdo con estos autores, los cárteles no ofrecen “ningún beneficio legítimo económico o social” que justifique las pérdidas que generan.

¹⁰⁷ Sin embargo, una cierta uniformidad de precios puede ser un resultado normal de un comportamiento económico racional en un mercado de pocos vendedores y productos homogéneos.

¹⁰⁸ OCDE (1990).

f) *La existencia de una asociación de industria o de comercio.* Las asociaciones pueden ser una base de coordinación de actividades económicas y de intercambio de información que facilitarían la colusión. También sirven para reducir los costos de organización y monitoreo.

Cabe mencionar que la presencia de estos factores no determina necesariamente la presencia de colusión. Asimismo, existen algunos factores que limitan la posibilidad de colusión: la heterogeneidad de productos, diferencia en la estructura de costos de las empresas, condiciones cíclicas de negocio, la presencia de clientes sofisticados, el cambio tecnológico, compras infrecuentes de los productos, expectativas empresariales distintas.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Esta estructura inherente de incentivos en modelos colusivos es una razón importante para su inestabilidad a lo largo del tiempo. Véase Hay y Werden (1993).



Serie

estudios y perspectivas

OFICINA
SUBREGIONAL
DE LA CEPAL
EN
MÉXICO

Números publicados

1. Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC, Enrique Dussel (LC/L.1520-P; (LC/MEX/L.458/Rev.1)), N° de venta: S.01.II.G.63, 2001. [www](#)
2. Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica, Fernando Rello (LC/L.1585-P; (LC/MEX/L.482)), N° de venta: S.01.II.G.128, 2001. [www](#)
3. Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México, Esteban Pérez, Ricardo Zapata, Enrique Cortés y Manuel Villalobos (LC/L.1605-P; (LC/MEX/L.484)), N° de venta: S.01.II.G.145, 2001. [www](#)
4. Debt for Nature: A Swap whose Time has Gone?, Raghendra Jha y Claudia Schatan (LC/L.1635-P; (LC/MEX/L.497)), Sales N° E.01.II.G.173, 2001. [www](#)
5. Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández (LC/L.1637-P; (LC/MEX/L.499)), N° de venta: S.01.II.G.175, 2001. [www](#)
6. Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, Ricardo Zapata y Esteban Pérez (LC/L.1643-P; (LC/MEX/L.500)), N° de venta: S.01.II.G.183, 2001. [www](#)
7. Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México, Fernando Rello y Yolanda Trápaga (LC/L.1668-P; (LC/MEX/L.502)), N° de venta: S.01.II.G.203, 2001. [www](#)
8. Istmo Centroamericano: evolución económica durante 2001 (Evaluación preliminar) (LC/L.1712-P; (LC/MEX/L.513)), N° de venta: S.02.II.G.22, 2002. [www](#)
9. Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café, Margarita Flores, Adrián Bratescu, José Octavio Martínez, Jorge A. Oviedo y Alicia Acosta (LC/L.1725-P; (LC/MEX/L.517)), N° de venta: S.02.II.G.35, 2002. [www](#)
10. Foreign Investment in Mexico after Economic Reform, Jorge Máttar, Juan Carlos Moreno-Brid, y Wilson Peres (LC/L.1725-P; (LC/MEX/L.1769-P)), Sales N° E.02.II.G.84, 2002. [www](#)
11. Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández y Claudia Schatan (LC/L.1806-P; (LC/MEX/L.544)), N° de venta: S.02.II.G.117, 2002. [www](#)
12. The Mexican Maquila Industry and the Environment; An Overview of the Issues, Per Stromberg (LC/L.1811-P; (LC/MEX/L.548)), Sales N° E.02.II.G.122, 2002. [www](#)
13. Condiciones de competencia en el contexto internacional: Cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica (LC/L.1958-P; (LC/MEX/L.569)), N° de venta: S.03.II.G.115, 2003. [www](#)

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk No. 29 – 4° Piso, 11570 México, D. F., Fax (52) 55-31-11-51, biblioteca.cepal@un.org.mx
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org.mx>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: