

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
COMISIÓN DE LIBRE COMPETENCIA Y ASUNTOS DEL CONSUMIDOR  
(CLICAC)

LA ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA EN  
ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN:  
EL CASO DE PANAMÁ

PANAMÁ, 1998

## **I. Introducción**

Desde el inicio de los años 90, el gobierno panameño viene adoptando reformas económicas para promover la transición hacia una economía de libre mercado. Las reformas incluyeron todas las medidas clásicamente recomendadas: la reducción arancelaria; la venta de las empresas estatales; la eliminación del control de precios y la aprobación de una legislación que regula el poder económico, establece medidas contra el comercio internacional desleal, regula la concesión de salvaguardias y protege a los consumidores locales (la Ley N° 29 de 1996). Concluidas las reformas, sería normal suponer que la transición hacia una economía de libre mercado ocurriría de manera automática, requiriendo eventualmente la intervención puntual y complementaria de la política antimonopolio para cohibir conductas privadas anticompetitivas.

Sin embargo, la existencia de regulaciones anticompetitivas generadas por el gobierno, aunque las principales reformas económicas han sido realizadas, tienden a constituir obstáculos tan relevantes para la transición económica como las posibles conductas anticompetitivas de los agentes privados. En tales casos, la legislación antimonopolio, adecuada cuando se trata de defender la competencia contra conductas privadas indeseables, no sería un instrumento de intervención eficaz y las agencias antimonopolio de estas economías deberían, como un corolario, incluir en su agenda de trabajo la abogacía de medidas de promoción de la competencia. La promoción de la competencia a través del cuestionamiento de las regulaciones públicas que obstaculizan la transición económica y de la divulgación de sus impactos negativos sobre el bienestar social es una clase de acción de las agencias antimonopolio de estas economías que ha sido identificada como "abogacía de la competencia" (véase, por ejemplo, Rodriguez y Coate, 1997; Kovacic, 1997; Kovacic y Slay, 1997; Khemani, 1996; y Jatar 1995).<sup>1</sup>

El objetivo del presente estudio es identificar los principales obstáculos a la transición hacia una economía de libre mercado en Panamá que fueron, o pueden ser, generados por la regulación gubernamental. Con base en esto, el documento propone una agenda mínima de abogacía de la competencia para la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC), la institución antimonopolio nacional. Los obstáculos están reunidos en dos grupos principales: los heredados de regulaciones sectoriales adoptadas en el pasado y los que son, o pueden ser, derivados de las políticas públicas existentes en el presente. Estos dos grupos de obstáculos están descritos en las secciones 2 y 3, respectivamente. La última sección resume las conclusiones y presenta, brevemente, los componentes mínimos de una agenda de abogacía de la competencia para la CLICAC.

## **II. Las barreras heredadas de regulaciones pasadas**

Las principales regulaciones sectoriales heredadas del pasado en los sectores de agricultura, industria, comercio y servicios no financieros son examinados en esta sección. Para cada rama de actividad, son presentadas las medidas existentes en el pasado y son evaluados su vigencia e impacto sobre el funcionamiento de los mercados en el presente.

### **A. Agricultura**

Los principales obstáculos a la competencia en el sector agropecuario eran los aranceles de importación, la metodología de fijación de precios mínimos agrícolas (precios de sostén) y el control de precios.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Según esos autores, además de auxiliar con la transición económica, la adopción de una agenda de abogacía de la competencia puede contribuir para el establecimiento de la reputación de las agencias antimonopolio, mejorando, inclusive, las condiciones para el ejercicio de sus atribuciones legales. En mi opinión, la definición de una agenda de abogacía de la competencia involucra aún tres otras ventajas en materia de política económica para economías en transición. Primero, posibilitar la jerarquización y la centralización de los desafíos a ser enfrentados en términos de desregulación de los mercados. Segundo, permitir que la regulación del ambiente concurrential sea más consistente con el objetivo de maximizar el bienestar económico. Tercero, conceder mayor transparencia a las medidas microeconómicas adoptadas por los distintos órganos de gobierno.

<sup>2</sup> Los aranceles de importación reducían la competencia internacional, la política de precios mínimos promovió una asignación de recursos en cultivos en que el país era relativamente menos eficiente y el control de precios de productos agropecuarios incentivó la colusión de agentes económicos naturalmente rivales. Como resultado, los precios agropecuarios en el país eran muy superiores a los internacionales. Por ejemplo, antes de las reformas, los precios internos de Papas Frescas y de Arroz en Cáscara, dos componentes importantes de la canasta básica panameña, eran 45% y 40% mayores, respectivamente (véase Videla (1994)).

Los precios mínimos fueron prácticamente eliminados en el inicio de los 90'. De la misma manera, ningún producto agropecuario está sujeto al control de precios actualmente. Los aranceles de bienes agropecuarios están limitados, desde el 1 de enero de 1998, al 15%, a excepción del arroz y de los productos lácteos.<sup>3</sup> Continúan en vigor, todavía, tres tipos de subsidios a la actividad: el acceso a una tasa de interés inferior a la de mercado, la concesión de una tarifa de energía eléctrica especial y la exención del impuesto sobre la renta para empresas con ingresos anuales inferiores a B/. 100 mil.

En principio, los subsidios introducen, como es sabido, distorsiones al proceso competitivo. Sin embargo, considerando su volumen, especialmente cuando comparado a la magnitud de recursos suministrados por las políticas agrícolas desarrolladas en las economías avanzadas, parece razonable considerar que las medidas existentes no implican distorsiones sustantivas a la libre competencia. Corrobora esa interpretación el hecho de que tales beneficios sobrevivieron a la adhesión de Panamá a la OMC, bajo el argumento de subsidio mínimo.

## **B. Industria**

En el sector manufacturero, los principales obstáculos al funcionamiento de los mercados eran los incentivos, concedidos a través de los Contratos con la Nación y de los Registros Industriales; y el control de precios.<sup>4</sup>

Los Contratos con la Nación fueron establecidos por los Decretos de Gabinete N° 413 de 1970 y N° 172 de 1977 y los Registros Industriales por la Ley de Fomento Industrial (Ley 3 de 1986). Las dos medidas representaron incentivos económicos muy parecidos. Los beneficios incluyeron protección comercial; exoneración de los impuestos para importación de insumos y equipamientos cuya oferta local fuera insuficiente, de baja calidad o no tuviera "precios competitivos"; y la exoneración del impuesto sobre la renta. La extensión de la vigencia de la medida varió entre un período de 10 y 20 años.<sup>5</sup>

Actualmente existen 19 Contratos con La Nación y 1193 Registros Industriales para un total de aproximadamente 1300 establecimientos. La mayor incidencia de Registros se encuentra en las ramas de Prendas de Vestir (9.7% del total), Materiales Impresos (6.7% de total); Productos Plásticos (6.2%), Molinería (5.2%), Panadería (5.1%) y Metales Estructurales (4.7%). En un total de 63, en apenas 10 ramas de actividad existían establecimientos funcionando sin el beneficio en 1992. Las medidas implicaron un nivel de protección efectiva elevada y bastante distinta de la protección nominal. En 1993, por ejemplo, mientras la protección nominal promedio era inferior a 30%, la protección efectiva era superior a 135%. La protección efectiva para la agroindustria y para los sectores productores de insumos para la construcción era relativamente más alta que para las demás ramas de actividad.

El control de precios fue ejercido directamente por la Oficina de Regulación de Precios (ORP) o indirectamente a través de la definición de metodología de formación de precios en los Contratos con la Nación. El proceso de fijación de precios por la ORP seguía la metodología clásica: los precios eran formados a partir de la imposición de un *mark-up* "razonable" sobre los costos medios. Para establecer el *mark-up* "razonable" la ORP utilizaba el "precio competitivo" del producto como el precio de referencia. En otras palabras, la ORP fijaba al productor los mayores precios posibles de existir sin que la importación del bien sustituto se convirtiera en una actividad rentable.

En 1993, el control de precios de bienes manufacturados se aplicaba, a medicamentos, tales como las vitaminas, desinflamatorios, anestésicos y optoterápicos; leche infantil; alimentos para bebé; comida infantil; cereales; jugos de manzana y uva; jugos de clima tropical; aceites vegetales, de maíz y de soya; azúcar; leche y partes de cerdos.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Rebaja arancelaria de enero de 1998, realizada a través del Decreto de Gabinete N° 68 de 1997.

<sup>4</sup> Los incentivos protegían las industrias locales contra la competencia externa y favorecían a las empresas instaladas en detrimento de entrantes potenciales. El control de precios reducía los costos de colusión, haciendo que la cooperación tácita fuera una estrategia más rentable para las empresas que la competencia vía precios, disminuyendo la rivalidad entre los agentes económicos locales.

<sup>5</sup> Se definió como "precios competitivos" los precios que fueran hasta el 20% (o el 50%, para algunos casos en particular) superiores al valor CIF del producto extranjero.

<sup>6</sup> Conforme se puede notar, hubo una tendencia a controlar productos de primera necesidad (en un sentido más amplio),

La reforma comercial progresivamente implementada en los años 90, eliminó las barreras no arancelarias tradicionales y redujo bastante la protección nominal de las actividades. Desde 1998, a excepción de arroz pilado y productos lácteos, la industria panameña está protegida por un arancel promedio de 8.5%, siendo el nivel máximo de 15%.<sup>7</sup> Los beneficios otorgados por los Registros Industriales fueron extendidos por la Ley de Universalización de Incentivos, en 1995. La ley faculta a cualquier agente económico el derecho de recibir los mismos beneficios concedidos a aquellos que posean Contratos con la Nación o Registros Industriales, reduciendo los costos de transacción para su obtención.<sup>8</sup> Dos Contratos con la Nación estarán vigentes hasta el año de 2004, mientras la mayoría de los Registros Industriales estarán vigentes hasta el año de 2010. El control de precios existió hasta septiembre de 1997 para algunas actividades específicas, cuando fue totalmente extinguido.<sup>9</sup>

Los cambios promovidos por las reformas económicas redujeron el nivel de protección comercial de la industria; generalizaron los incentivos concedidos a través de los Contratos y Registros; y eliminaron los controles de precios. Sin embargo, algunos obstáculos al funcionamiento eficiente de los mercados siguen vigentes en la industria panameña.

En primer lugar, los beneficios concedidos por la Ley de Universalización no se aplican a la importación de un conjunto de 100 partidas arancelarias.<sup>10</sup> El derecho a importar estos bienes bajo condiciones especiales se restringe a aquellos que poseen Contratos con la Nación o Registros Industriales. En segundo lugar, los Registros Industriales son un obstáculo al desarrollo de un segmento de empresas especializadas en la importación de bienes intermediarios y un incentivo a la realización de esa actividad por las empresas industriales, dificultando la racionalización productiva.

En tercer lugar, no obstante sea automática a todos los agentes económicos de un sector en que exista un Registro vigente, la concesión de los beneficios propiamente dichos continúa dependiendo de un conjunto extenso de exigencias y procedimientos burocráticos.<sup>11</sup> Si el cumplimiento a esas exigencias involucra economías de aprendizaje relevantes, la simple existencia de los Registros representaría un costo fijo adicional para nuevos entrantes en el sector industrial.<sup>12</sup> Los Registros son una barrera a la entrada especialmente importante para las pequeña y mediana empresas. Además, el procedimiento administrativo es poco transparente y, como tal, crea oportunidades para el ejercicio arbitrario de las políticas públicas. Un cuarto factor es el Contrato Ley establecido con la Refinería Panamá.

El Contrato Ley de la Refinería Panamá posee, en líneas generales, las mismas características que los demás. El principal incentivo es la protección del mercado local a través de un "impuesto adicional" sobre la importación de derivados de petróleo, en la práctica un arancel de importación. La metodología de cálculo de los precios de venta establecida en el Contrato define que los derivados de petróleo tendrán un precio igual al que el producto tendría se fuera importado (excluyendo la tarifa de

---

generados en la agroindustria, una actividad en que el producto es homogéneo y la oferta relativamente atomizada. En estos casos, el control de precios representa un incentivo a la colusión a proveedores naturalmente rivales.

<sup>7</sup> Un contingente limitado de arroz pilado y productos lácteos puede ser importado a través de un arancel de 15%, inferior al arancel "normal" del producto. Las importaciones de esos productos agrícolas con ese arancel solamente pueden ser realizadas bajo licencias especiales, emitidas por la Comisión de Licencias de Importación. Los contingentes son comercializados en una Bolsa de Productos a través de un mecanismo de subasta y representan una determinada cantidad de producto que ingresa al territorio nacional a través de un arancel de 15%. Para otros productos tales como carne de cerdo, carne de gallo o gallina, papas, porotos, maíz y tomate, cuyos aranceles en 1998 no serán superiores a 15%, el mecanismo perdió su razón de ser. Aunque signifiquen, en la práctica, cuotas de importaciones, tales contingentes, concesiones de Panamá a la OMC durante las negociaciones de adhesión, representan más una medida en dirección a la expansión de la competencia en esas actividades que su restricción.

<sup>8</sup> Además, la propia rebaja arancelaria disminuye las ventajas competitivas representadas por la posesión de un Contrato con la Nación o de un Registro Industrial (asociadas a la posibilidad de disfrutar de la exención del impuesto de importación para la adquisición de insumos en el mercado externo y de la protección arancelaria para la producción final).

<sup>9</sup> El total de productos cuyos precios eran controlados era superior a 100 partidas arancelarias, concentradas en antibióticos, anticonvulsivos, y antihipertensivos; gas licuado; libros escolares; leche y azúcar. Resoluciones N°. 1 y 2 de la CLICAC. Ley N°28 de 1995.

<sup>10</sup> Por ejemplo, cualquier agente económico de un sector en que exista un Registro Industrial tiene el derecho de importar insumos en condiciones igualmente ventajosas. No obstante, al solicitar al MICI ese derecho, la empresa debe comprobar la no existencia de una oferta local "competitiva".

<sup>11</sup> Para que involucre economías de aprendizaje es suficiente que los costos fijos sean parte sustancial de los costos de administración y obtención de los beneficios concedidos por los Registros. Los costos fijos podrían ser constituidos por un conjunto de iniciativas, formales e informales, como por ejemplo el establecimiento del contacto con la institución responsable así como el conocimiento de los trámites burocráticos. Una vez establecido el contacto y una vez aprendido el procedimiento necesario para la obtención del beneficio, el registro se transforma en un costo variable (el costo de administración).

protección), lo que corresponde al cálculo del "precio competitivo". La protección y la metodología de fijación de precios, como en otros sectores, hacen económicamente inviable la importación de bienes sustitutos. Sin embargo, en la industria de refinamiento las escalas mínimas de producción no comportan la entrada de otra empresa. En este contexto, la imposibilidad de importar combustibles elimina la forma posible de concurrencia en el sector, disminuyendo los incentivos que tiene la Refinería para reducir sus precios de venta.<sup>13</sup> Además, como no utiliza los costos de producción como base para la fijación de los precios, el contrato no crea ningún mecanismo de control del poder de mercado ni permite que la sociedad conozca los costos económicos del monopolio existente.<sup>14</sup>

Un quinto factor que dificulta el funcionamiento eficiente de los mercados en la industria panameña es el Contrato de la empresa Vidrios Panameños. El Contrato de la empresa Vidrios Panameños también posee una particularidad que puede representar efectos económicos negativos más elevados que los Contratos usuales. Tal particularidad radica en una cláusula adicional en que se crea la "posibilidad" de prohibir la importación de bienes rivales. Aunque eso no implique, teóricamente, la supresión de las importaciones, la interpretación de esa cláusula por los oficiales encargados de administrarlos en el pasado significó, en la práctica, la prohibición de la importación de tales productos. Dada la "jurisprudencia" creada, la interpretación de tal cláusula tiende a seguir inalterada, restringiendo la importación de vidrios no obstante la liberalización comercial en curso. Este contrato, sin embargo, está programado para expirar en 1998.

### **C. Comercio**

En el sector de comercio, el principal obstáculo a la competencia existente en el pasado era la norma constitucional que establece exclusividad de la propiedad de empresas de comercio al por menor para ciudadanos panameños. Esa regulación era aplicada a través de la exigencia de una licencia comercial de tipo B, por la Dirección General de Comercio del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI).<sup>15</sup>

La exigencia de licencia tipo B para operar en el comercio al por menor sigue en vigencia actualmente, constituyendo una barrera a la entrada de empresas extranjeras en el sector. Los efectos de esta barrera se evidencian por el hecho de que ninguna de las empresas multinacionales del segmento de supermercados y de almacenes por departamentos está instalada en el país.<sup>16</sup> Los costos económicos de esa medida no deben ser subestimados: la eficiencia del sector de distribución es esencial para que los beneficios de la liberalización comercial alcancen al consumidor final y la presencia de concurrentes extranjeros puede, no sólo aportar más rivalidad en la actividad, sino también contribuir en la difusión de tecnologías más productivas.

Además de los efectos directos sobre la competencia en el sector de comercio al por menor, el registro tipo B, se ha constituido en una barrera a la entrada en otros segmentos productivos. Eso ocurrió a partir del momento en que los agentes económicos comprendieron que la clasificación de su actividad como comercio al por menor podría restringir la entrada de competidores extranjeros y lograron aprobar leyes que clasificaron sus actividades como tal. Las agencias de turismo y el transporte urbano de pasajeros son ejemplos de sectores que obtuvieron esa clase de protección.

### **D. Servicios no- financieros**

Los principales obstáculos a la competencia en el sector de servicios no financieros eran los monopolios estatales de los servicios de infraestructura que fueron o están programados para ser, privatizados (ver sección 3). Actualmente, transporte terrestre de masas (autobuses), transporte aéreo y los servicios postales (correo) son los sectores cuyas regulaciones heredadas del pasado son

<sup>13</sup> Caso admítase la existencia de los problemas clásicos de agente y principal, como sería el caso, ya que la Refinería no es administrada directamente por su propietarios y sin por ejecutivos locales nombrados por ellos, la eliminación de la amenaza representada por las importaciones reduce los incentivos para que mismo los costos de producción sean mínimos.

<sup>14</sup> Véase Correa (1997a). El Contrato estará en vigor hasta 2002 y prevé una reducción anual de un punto porcentual en el impuesto de importación.

<sup>15</sup> Artículo 288 de la Constitución Política de la República de Panamá. Los registros tipo A son concedidos para actividades de comercio al por mayor.

<sup>16</sup> Un hipermercado y un almacene de departamento de marca internacional operan con base en franquicias siendo, sin embargo, controlados por grupos económicos locales.

un obstáculo relevante a la operación eficiente de los mercados.

La industria de autobuses está regulada por la Ley N°14 de 1993, que establece la Dirección Nacional de Tránsito y Transportes Terrestres (DNTTT), del Ministerio de Gobierno y Justicia, como el órgano de regulación de la actividad. La Ley garantiza la exclusividad del mercado para proveedores de nacionalidad panameña pero no establece monopolios legales de rutas. El principal instrumento de regulación de entrada en el sector son los Certificados de Operación, que son emitidos por la DNTTT y pueden ser "alquilados", junto a sus propietarios, por los conductores interesados en prestar el servicio. La oferta de certificados es artificialmente restringida por la DNTTT y el precio del alquiler, como resultado, es alto. La combinación entre precios altos y libre entrada en la ruta genera un servicio de transporte de masas ineficiente: el número de autobuses es insuficiente, el servicio no es seguro y el grado de contaminación del medio ambiente es alto.<sup>17</sup>

La industria de transporte aéreo de pasajeros está regulada por el Decreto Ley 19 de 1963, que establece la Dirección General de Aeronáutica Civil (DAGC) como el órgano de regulación del sector. El principal instrumento de regulación son los Certificados de Explotación de las rutas aéreas. En estos certificados son fijados la tarifa cobrada, la frecuencia de los vuelos y su itinerario, así como la naturaleza del servicio prestado. Ningún cambio en las conductas de las empresas instaladas puede ser realizado sin autorización previa de la DGAC. El Decreto requiere adicionalmente que las empresas candidatas a entrar en el mercado comprueben la existencia de una "demanda adicional" por el servicio, que "justifique" la entrada de un nuevo proveedor. Finalmente, el Decreto establece que 60% del capital de las empresas que actúen en el mercado doméstico sea nacional. La legislación vigente reduce tanto la rivalidad entre empresas incumbentes como la amenaza de entrada de nuevos competidores.<sup>18</sup>

En el sector de servicios postales, tres aspectos de la regulación del servicio del "correo paralelo" restringen la rivalidad entre las empresas que prestan este servicio y la empresa estatal de servicios postales. Primero, la prohibición de establecimiento de una tarifa inferior a B/.12.00, más de 24 veces mayor que la tarifa básica del correo nacional, reduciendo artificialmente el grado de sustitución entre estos productos.<sup>19</sup> Segundo, la prohibición de prestación del servicio de correspondencia agrupada o *re-mail*, lo que constituye una reserva de mercado para la empresa estatal. Por último, la Dirección General de Correos y Telégrafos es responsable por la administración de la empresa estatal y por la autorización de entrada de empresas sustitutas (de correo paralelo), lo que facilita el desarrollo de regulaciones que favorezcan la empresa estatal en detrimento de sus rivales privados.

A título de conclusión parcial, sería interesante notar dos características de los obstáculos listados en esta sección. La primera es que dichas barreras son específicas para determinados sectores de la economía y, por eso, no pueden ser tratados a través de resoluciones generales, como son las decisiones de privatizar empresas, alterar la política arancelaria o proponer una legislación antimonopolio.

---

<sup>17</sup> El número de autobuses es reducido porque el alto precio del alquiler de los certificados disminuye el número de conductores para quien la entrada en la actividad es económicamente rentable. Las otras dos características son resultado de la conducta caracterizada por "competencia en la ruta", que por su vez deriva del elevado valor del alquiler y de la libre entrada en la ruta. En este marco regulatorio, los conductores están incentivados a manejar con la mayor velocidad posible y a cambiar más frecuentemente la velocidad del vehículo. Como resultado, la seguridad del transporte es baja y la contaminación del medio ambiente es elevada. Para un análisis más profundo de la industria de transporte terrestre en Panamá véase Correa (1998).

<sup>18</sup> El Acuerdo de Cielos Abiertos con Perú, EUA y Chile flexibiliza algunos de esas exigencias en las rutas aéreas entre Panamá y esos países. El mercado de vuelos domésticos regulares es un monopolio de hecho de la empresa Aeroperlas, mientras la empresa panameña que participa de las rutas internacionales a que Panamá tiene derecho es la empresa Copa.

<sup>19</sup> En el caso australiano, por ejemplo, la menor tarifa permitida es cuatro veces superior a la tarifa mínima del correo estatal. Véase OECD (1997).

**Cuadro 1**  
**Principales Barreras a la Competencia Heredadas del Pasado**

<b>Sector</b>	<b>Obstáculo</b>	<b>Efecto</b>
<b>AGRICULTURA</b>	ARANCELES	(PEQUEÑO)
	TASA DE INTERES INFERIOR A LA TASA DE MERCADO	(PEQUEÑO)
	TARIFA DE ENERGIA ELECTRICA INFERIOR A TARIFA DE MERCADO	(PEQUEÑO)
<b>INDUSTRIA</b>	CONTRATO CON LA NACION	PROTECCIÓN A LOS SECTORES DE VIDRIO Y COMBUSTIBLE (GRANDE)
	REGISTROS INDUSTRIALES	OBSTACULO A ENTRADA DE PEQUEÑAS EMPRESAS (MEDIANO)  PROTECCION A LAS EMPRESAS INSTALADAS PRODUCTORAS O CONSUMIDORAS DE LOS BIENES (GRANDE)  OBSTACULO A LA ENTRADA DE PEQUEÑAS EMPRESAS (GRANDE)
	REGISTRO TIPO B	OBSTACULO A ENTRADA DE EMPRESA EXTRANJERAS EN EL SECTOR DE COMERCIO AL POR MENOR; TURISMO Y TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS (GRANDE)
<b>SERVICIOS NO FINANCIEROS</b>	LEY DE TRANSPORTE	REGULACIÓN INEFICIENTE DEL SECTOR DE TRANSPORTE TERRESTRE DE MASAS
	REGULACION DEL TRANSPORTE AEREO	RESTRICCIÓN A LA ENTRADA Y A LA RIVALIDAD DE LOS AGENTES INSTALADOS
	REGULACION DEL SERVICIO POSTAL (CORREO PARALELO)	TTARIFA MINIMA PERMITIDA ELEVADA, PROHIBICION DE PRESTACION DE REMAIL

Para eliminarlas, por lo tanto, sería necesario adoptar resoluciones específicas a cada sector, con base en un análisis sobre los efectos económicos y legales de cada cambio propuesto. La segunda característica, un corolario de la anterior, es que las medidas existentes no estén directamente subordinadas a ningún órgano de gobierno en particular, como son la política arancelaria y las privatizaciones. Así, para eliminar los obstáculos heredados del pasado es necesario, adicionalmente, que una institución tenga capacidad de abogar los beneficios económicos que pueden ser oriundos de los cambios, no apenas en una política, sino en distintas políticas públicas.

La existencia de obstáculos a la competencia heredados de políticas pasadas no es una particularidad de Panamá. Sin embargo, esta circunstancia puede ser más difícil de superar cuando,

como en las demás economías en transición, no existe tradición en el uso del mercado como institución de asignación de recursos ni un comprometimiento de los técnicos de gobierno con la adopción de políticas que sean consistente con la operación eficiente de este mecanismo (*market-friendly*).<sup>20</sup> Por esa razón, adoptar una agenda de abogacía de la competencia que tenga como uno de sus componentes la divulgación de las barreras al funcionamiento eficiente de los mercados y, cuando apropiado, su cuestionamiento público, puede representar una contribución importante de la CLICAC para el proceso de transición económica. El Cuadro 1 reúne las medidas que fueron discutidas en esta sección y sirve, por lo tanto, como un punto de partida para la construcción de dicha agenda.

### **III. Las barreras creadas por las políticas presentes**

En esta sección se reúnen las políticas públicas que, no obstante sean adoptadas en un marco de reformas económicas, crean en el presente, o pueden crear en futuro próximo, obstáculos al funcionamiento eficiente de los mercados. Son considerados cuatro conjuntos de medidas: las medidas de comercio exterior; las medidas de seguridad y protección al consumidor; las privatizaciones; y la regulación de los servicios de utilidad pública.

#### **A. Medidas de comercio exterior**

En ausencia de incentivos directos a las exportaciones, las medidas de comercio exterior que pueden afectar la transición hacia una economía de libre mercado en Panamá son las medidas destinadas a restringir directamente las importaciones.

Las medidas que restringen directamente las importaciones son resultado de las presiones políticas ejercidas por los grupos económicos negativamente afectados por la apertura comercial. Actualmente, las presiones políticas por protección pueden ser ejercidas sobre tres instituciones principales: sobre el Consejo de Gabinete, órgano del poder ejecutivo que maneja la política arancelaria; los Tribunales competentes o de la CLICAC, que administran respectivamente las medidas compensatorias y las salvaguardias; y sobre órganos de gobierno que puedan definir otras medidas de apoyo a los productores locales.

Los sectores de producción de arroz y leche lograron un tratamiento arancelario especial desde el momento en que la última rebaja arancelaria fue anunciada por el ejecutivo y mantienen aranceles de 40%, más del doble del arancel máximo para las otras actividades.<sup>21</sup> La industria azucarera logró un tratamiento arancelario especial después de anunciada la reforma arancelaria, a través de una decisión del Consejo de Gabinete y con la aprobación de la CLICAC.<sup>22</sup> Hasta octubre de 1998, habían iniciado demandas por salvaguardias las industrias de avicultura; porcicultura; sal cruda; galletas y caramelos; y de barras de acero. Apenas en el caso de sal cruda los agentes económicos justificaron la demanda por protección con base en un proyecto clásico de reconversión industrial.<sup>23</sup> Hasta septiembre de 1998, la CLICAC no había adoptado resoluciones respecto a ninguna de las demandas presentadas.<sup>24</sup>

El gobierno adoptó también un conjunto de medidas de apoyo a los sectores afectados por la apertura, el "Programa de Apoyo al Sector Privado en el Marco de la Reforma Comercial para los años de 1997-99". El Programa involucra principalmente medidas de apoyo crediticio para operaciones de mediano y largo plazos, para la promoción de las exportaciones y medidas de incentivo para la reconversión industrial. Los recursos provistos para el programa totalizaban un fondo de US\$ 35

---

<sup>20</sup> Véase Kovacic (1997).

<sup>21</sup> Véase Decreto de Gabinete N° 68 de 1997.

<sup>22</sup> En ciertas ocasiones los agentes económicos han recurrido a la CLICAC para legitimar, a través de opiniones que la institución puede emitir a ese respecto, su pleito. El argumento de los representantes del sector azucarero era que el mercado internacional sería distorsionado por subsidios europeos y norteamericanos. Curiosamente, la demanda presentada no tendría la forma esperada de una solicitud de medidas compensatorias (*antisubsidio*) sino más bien de un aumento arancelario en general. Como resultado de esas presiones, el Decreto de Gabinete N° 19 de 1998 establece que el arancel de importación de azúcar refinada se elevará del 15% al 50% siempre que el valor f.o.b de la factura sea inferior al precio piso de una banda calculada según lo dispuesto en el Decreto.

<sup>23</sup> La sal panameña no tendría condiciones de competir con el producto proveniente de Colombia. Esta circunstancia llevó a la empresa panameña a solicitar una salvaguardia para viabilizar su reconversión a la actividad de cría de camarones.

<sup>24</sup> El Sindicato de Industriales de Panamá presentó, en septiembre, ante la Dirección de Aduanas una denuncia por defraudación aduanera contra la empresa distribuidora de aceite de soya proveniente de los Estados Unidos. El objetivo de la denuncia es claro: elevar los precios del sustituto importado en el mercado doméstico. *Panamá América*, en 23.09.98.



millones, que serían administrados por el Banco Nacional de Panamá. Los créditos serían otorgados por la banca privada y podrían ser redescontados junto a dicho fondo. Los costos de supervisión de los créditos serían inicialmente cubiertos por el Estado y la tasa de interés utilizada sería la tasa de interés comercial.<sup>25</sup> Posteriormente, un programa de apoyo a la reconversión de la producción agrícola de tomate, maíz y sorgo y al mejoramiento genético de los cerdos también fue anunciado por el gobierno. El monto del programa era de US\$ 40 millones para un período de cuatro años, siendo US\$ 30.1 millones no reembolsables.<sup>26</sup>

## **B. Medidas de seguridad y protección al consumidor**

Las medidas dirigidas a la seguridad y protección al consumidor que pueden constituir obstáculos a la competencia son: la exigencia de registro sanitario para la importación de bienes; la definición de normas cuanto a las etiquetas de los productos extranjeros y las normas técnicas. Las dos primeras afectan indirectamente las importaciones de productos sustitutos y las normas técnicas pueden reducir la rivalidad entre agentes instalados y restringir la entrada de nuevos competidores.<sup>27</sup>

En cuanto al registro sanitario, el Ministerio de Salud puede aceptar los resultados de evaluación de los datos y registros de otros países según lo considere conveniente, mas no está obligado a hacerlo. Eso introduce un nivel de arbitrariedad en el manejo de este instrumento cuyas consecuencias sobre la concurrencia pueden ser significativas. La CLICAC, por ejemplo, ya conoció "quejas informales" de un hipermercado, recién instalado en el país, de que sus solicitudes de registros sanitario de bienes que pretendía importar eran sistemáticamente negadas, mientras su rival, un hipermercado que pertenece a un grupo económico local, recibía, pocos días después, la autorización de importación de los mismos productos.

Las normas en cuanto a las etiquetas de los productos extranjeros están parcialmente definidas en el Artículo 31 de la Ley N°29 de 1996, que exige que los medicamentos, agroquímicos y productos tóxicos presenten etiqueta, en idioma español, con las informaciones sobre la naturaleza, composición, peso, origen, fecha de vencimiento, toxicidad, precauciones y precio. Sin embargo, basados en una determinada interpretación del mismo artículo, los industriales panameños han argumentado que esta regla sería aplicable a todos los productos agroindustriales y a los bienes que pongan en riesgo la salud del consumidor. Los comerciantes, principales importadores en el país, argumentan, por otro lado, que estos requisitos serían un obstáculo adicional a las importaciones. No existe una resolución oficial sobre el asunto hasta el momento que este documento fue escrito.

Las normas técnicas son administradas por la Dirección Nacional de Normas Técnicas Industriales del Ministerio de Comercio e Industria y no son obligatorias. No obstante, grupos de presión han logrado transformar algunas de estas normas en barreras legales a la entrada en su ramo de actividad. Por ejemplo, una empresa productora de oxígeno de 93% de pureza está imposibilitada para participar en las licitaciones públicas por que éstas, de conformidad con la orientación de la Norma COPANIT 20:4-006, exigen como calificación mínima el grado de pureza de 99%.<sup>28</sup> La prohibición beneficia directamente dos empresas anteriormente instaladas que, además se sospecha, mantenían un acuerdo de división del mercado.

En el mercado de oxígeno médico, la Resolución N° 73-A del 29 de abril de 1987 del Cuerpo de Bomberos prohíbe el relleno de tanques o cilindros por una empresa que no sea la empresa propietaria. La resolución, que se argumenta haber sido establecida por razones de seguridad, reduce la rivalidad entre las empresas instaladas y aumenta los costos de entrada en el sector.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Programa de Apoyo al Sector Privado en el Marco de la Reforma Comercial. Resolución de Gabinete N° 263 de 1997.

<sup>26</sup> *Mensaje radial del Presidente Pérez Balladares*. Miércoles, 26 de Agosto de 1998.

<sup>27</sup> No se trata aquí de negar la importancia de medidas de esa naturaleza. La intención es señalar los riesgos que tales medidas pueden involucrar. El riesgo principal es que la imposición de normas y reglamentos para la venta de productos que afectan la salud o la seguridad públicas sea excesiva, representando una barrera a la competencia en esos sectores cuyo costo en términos de reducción de la eficiencia económica más que compense los beneficios obtenidos en términos de la seguridad o de la salud de los individuos.

<sup>28</sup> Esta norma está siendo revisada por la COPANIT, por insistencia de la empresa perjudicada. La Norma fue aprobada en 1976 y nunca había sido revisada.

<sup>29</sup> Por coincidencia, el propietario de una de las empresas instaladas y, por lo tanto, beneficiario directo de la medida, es un ex - oficial del Cuerpo de Bomberos.

El Cuerpo de Bomberos también está siendo presionado por los propietarios de las estaciones de distribución de combustibles para emitir una resolución aumentando la distancia mínima entre las estaciones. Recientemente, el Cuerpo de Bomberos ha emitido un parecer en que sugiera reducir de 1000 para 150 metros la distancia mínima entre las estaciones. La asociación de distribuidores argumenta que la distancia mínima adecuada era la que regía anteriormente y presiona para que se mantenga en por lo menos 500 metros.

### C. Privatización

La privatización puede afectar las condiciones de entrada en los sectores en que ocurren, cuando el objetivo principal del proceso es maximizar el ingreso fiscal derivado de la venta de los activos. En estos casos, la institución encargada de la venta está incentivada a restringir la entrada en el sector para aumentar el valor de mercado de los activos vendidos y, por lo tanto, la recaudación fiscal obtenida. Por la misma razón, la institución encargada de la venta está incentivada a ampliar al máximo la participación de los candidatos en el proceso de compra, independiente del efecto que se pueda generar sobre la estructura de mercado.

El proceso de privatización de los servicios de infraestructura en Panamá, se caracterizó por un énfasis relativo en el objetivo de maximizar el ingreso fiscal derivado de la venta, caracterizado por la imposición, aunque temporal de restricciones a la entrada de nuevos competidores.

Por ejemplo, en el caso del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), la empresa pública de telecomunicaciones, el contrato de privatización otorga por cinco años la exclusividad del servicio de telefonía básica para el comprador (la empresa inglesa *Cable and Wireless*).<sup>30</sup> En el caso de la privatización del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), la entrada de nuevos generadores de energía es legalmente permitida y el acceso al sistema de distribución está garantizado por la manutención de la propiedad estatal de sistema de transmisión. Las condiciones de entrada en el sector de distribución son menos claras: aparentemente, ese acceso sería posible después del quinto año posterior a la venta.<sup>31</sup> En el caso del sistema de agua y alcantarillado sanitario, la privatización del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), como regla, prohíbe la entrada de competidores a las empresas vendidas, con base en el argumento clásico de que el sector se constituye en un monopolio natural.<sup>32</sup> En el sector de infraestructura terrestre (autopistas), fueron otorgadas concesiones administrativas para la construcción y/o explotación del Corredor Norte y de la Autopista Panamá - Colón, así como del Corredor Sur; pero en los contratos de concesión no se garantiza al Estado el derecho de promover la competencia a esas carreteras a través del mejoramiento de las vías existentes o de la realización de nuevas concesiones.<sup>33</sup> En el sector de infraestructura de aviación, la privatización de los aeropuertos Omar Torrijos y Tocumen en la Ciudad de Panamá, (dos aeropuertos, uno antiguo y uno reciente, localizados en un mismo terreno) será hecha de manera conjunta, mientras la venta de *France Field*, en Colón, será por separado.

Por otro lado, en términos de la infraestructura portuaria, los cuatro puertos existentes -- Manzanillo, Coco Solo, Balboa y Cristóbal -- fueron adquiridos por diferentes agentes económicos. También en el caso de la venta de empresas de otras actividades económicas, los efectos sobre las condiciones de entrada no parecen haber sido negativos. En el caso de la privatización de ingenios estatales de azúcar, por ejemplo, la PROPRIVAT aceptó la recomendación de la CLICAC y impidió que los tres ingenios privados existentes adquirieran el control accionario en las empresas vendidas, aumentando la posibilidad de entrada en el mercado de un nuevo competidor.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Véase el Contrato de Compraventa de Acciones de 20 de mayo de 1997.

<sup>31</sup> Véase Ley N°6 de 1997.

<sup>32</sup> Decreto Ley N°2 de 1997.

<sup>33</sup> El Contrato de concesión del Corredor Norte (Fase I, sección oeste) y de la Autopista Panamá-Colón Contrato 98 de 1994 del Ministerio de Obras Públicas (MOP) prohíbe el Estado de construir, o mejorar, así como autorizar la construcción o el mejoramiento, de cualquier vía que represente competencia al proyecto. El Contrato de concesión del Corredor Sur (Contrato 70 de 1996 del MOP) prohíbe al Estado realizar obras viales a una distancia inferior a dos mil metros del eje central de la carretera y debe estimular el uso de esa vía, restringiendo la competencia a que esa carretera estará sujeta. Véase Correa (1998) *op.cit* supra nota 17.

<sup>34</sup> A este respecto véase Correa (1997b).

## D. La regulación de los servicios de utilidad pública

El principal riesgo en los sectores de servicios públicos es que las instituciones reguladoras (el Ente Regulador de los Servicios Públicos y la futura Autoridad Nacional de Transportes), se abstengan de promover la competencia o no consideren la eficiencia económica entre sus criterios de fijación de tarifas. El problema viene, tanto de la posibilidad usual de que el órgano regulador sea capturado por los agentes económicos regulados, como de la multiplicidad de funciones que tienen a su cargo.

En el sector de transporte terrestre, por ejemplo, el Anteproyecto de Ley no considera el problema de cómo garantizar que la tarifa de los servicios de autobuses cubra los costos medios de producción sin incentivar a las ineficiencias productivas, ni trata de la necesidad de incentivar la renovación de la flota. Los contratos de concesión de las carreteras confieren a las empresas administradoras de la concesión amplia autonomía para fijación del valor de los peajes. El Contrato de concesión del Corredor Norte y de la Autopista Panamá-Colón establece, como derecho de los concesionarios, la proposición de un mecanismo de ajuste de las tarifas. El Contrato de concesión del Corredor Sur, fija previamente las tarifas pero no hay mecanismos claros de control o revisión del valor del peaje por parte del gobierno, no obstante la aprobación final de su reajuste sea de responsabilidad del Consejo de Gabinete.<sup>35</sup>

El Ente Regulador tiene a su cargo, por un lado, las tareas de conocer y procesar denuncias y reclamaciones presentadas por clientes y de verificar la calidad de los servicios prestados. Por otra parte, también cabe al Ente la tarea de promover la competencia en los sectores de servicios públicos. El riesgo es que el Ente, en la práctica, se relaje en la tarea de largo plazo de promover la competencia a cambio de beneficios a corto plazo, como mejoras en la calidad del servicio prestado.

El Cuadro 2 presenta los sectores con protección efectiva superior al valor promedio de la industria en 1993. Como son los más afectados por la liberalización arancelaria, especialmente por la rebaja arancelaria en enero de 1998, son también los sectores que deben ejercer mayores presiones por nuevas medidas de protección. De conformidad con el cuadro, los principales candidatos a ejercer presiones por protección son los sectores de arroz pilado, ganado porcino, azúcar refinada, aceite y grasas, cacao y chocolate, productos lácteos y carne de aves, en el sector agroindustrial; y de puertas y muebles de madera; de bloques de cemento; de ángulos y perfiles de aluminio, de plomo y de estructura de acero.

El Cuadro 3 resume las entidades de gobierno cuyas acciones pueden afectar las importaciones, las condiciones de entrada o la rivalidad entre empresas existentes en la economía panameña. Un aspecto interesante a notar es la diversidad de instituciones involucradas y la consecuente multiplicidad de objetivos existentes. En otras palabras, cada institución de gobierno presenta una "función - objetivo" propia y no necesariamente consistente con el objetivo de maximizar el bienestar económico.

Como en la sección 2, ninguno de los problemas mencionados en esta sección son exclusivos de Panamá. Sin embargo, estas circunstancias pueden ser particularmente importantes cuando, como en las economías en transición, los costos relativos del *lobby* son bajos con relación a los del ajuste competitivo y existe poco comprometimiento de los técnicos de gobierno con la adopción de políticas que sean *market-friendly*.<sup>36</sup> En este contexto, adoptar una agenda de abogacía de la competencia que tenga como uno de sus componentes el monitoreo del grado de competitividad en los sectores en que las presiones de los agentes privados sean más probables y de algunas instituciones gubernamentales cuyas políticas amenacen mayormente el funcionamiento de los mercados puede representar una contribución importante de la CLICAC para el proceso de transición económica.

<sup>35</sup> Esa posibilidad, entre tanto, es doblemente inadecuada: no es suficientemente clara para permitir al Estado fijar tarifas más adecuadas al uso eficiente de la carretera y ni define condiciones de rentabilidad para la empresa. En la forma que se encuentra, constituye instrumento de incertidumbre para los inversionistas privados, lo que aumenta los costos de la obra. Como resultado de esta situación, los precios de los servicios en Panamá son mayores que los internacionales: las menores estimaciones de tarifas equivalen a US\$0,09 por km en el Corredor Sur, de US\$ 0.08 por km, en el Corredor Norte y a US\$ 0.07 en la Autopista Panamá-Colón.<sup>35</sup> Ese dato se compara con valores internacionales, de la siguiente manera: en Francia, por ejemplo, el ingreso promedio diario, por vehículo-km, en 1990, era de US\$0.06 en la carretera París - Lyon y de US\$ 0.065 en la carretera París- Caen. Véase Correa (1998).

<sup>36</sup> Véase Rodríguez y Coate (1997); y Kovacic (1997).

En este sentido, los Cuadros 2 y 3 sirven con un mapa preliminar de los agentes económicos y de las instituciones de gobierno cuyas acciones inmediatas pueden restringir la competencia y retardar la transición.

**Cuadro 2**  
**Actividades con Protección Efectiva Alta\* en 1993**

Sector	Tarifa Nominal Implícita*** (%)	Protección	Efectiva
		Máxima (%)	Mínima (%)
Arroz Pilado	20	2801.1	2333.2
Ganado Porcino	15	2589.0	1060.7
Azúcar Refinada **	N.D.	364.86	N.D.
Aceites y Grasas	30	172.4	167.7
Cacao y Chocolate	25	135.7	126.6
Productos Lácteos	20	110.8	108.7
Carne de Aves	15	82.9	81.8
Prod. Limpieza y Tocado	25	102.1	99.1
Prod. Farmacéuticos	30	77.5	76.7
Puertas de Madera	50	223.5	218.8
Muebles y Accesorios de Madera	40	120.7	118.1
Madera Enchapada	30	103.1	99.8
Bolsa de Papel	20	95.5	88.5
Madera Aserrada	20	91.5	89.4
Bloques de Cemento	40	258.7	246.5
Baldosa de Cemento y Granito	30	80.5	77.6
Bolsas de Caucho y Plástico	30	115.1	113.6
Tubería plástica	35	107.5	106.6
Plástico y Envases de Polietileno	30	103.4	101.4
Pinturas Barnices y Lacas	30	125.0	123.7
Angulos y Perfiles de Aluminio	30	136.0	130.8
Plomo	30	131.0	129.2
Estructura de Acero	30	118.1	115.3
Láminas Metálicas Acanalada	30	83.0	82.3
Tela Metálica	30	79.2	78.6
Productos Metálicos	35	76.6	75.8

\* Superior a la protección efectiva promedio. \*\* Silva (1994), citado en Videla (1994).

\*\*\* Comparación entre los precios internos y externos.

Fuente: Videla [véase nota 4].

**Cuadro 3**  
**Principales Instituciones Panameñas de Regulación**  
**y sus Efectos Potenciales sobre la Competencia**

Agencia	Atribuciones	Jurisdicción
Consejo de Gabinete	Manejo de los Aranceles de Importación	Todas las actividades productoras de bienes comercializables
Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC)	Prácticas Monopolistas (Investigaciones); Prácticas de Comercio Desleal y Salvaguardia (Investigaciones); Derecho del Consumidor	Todas las Actividades Económicas, excepto los servicios públicos de Telecomunicaciones, Energía Eléctrica, Agua y Alcantarillado
Ente Regulador	Regulación de servicios públicos	Telecomunicaciones, Energía Eléctrica, Agua y Alcantarillado
PROPRIVAT	Privatización	Empresas Estatales a ser vendidas al sector privado
Consejo de Apoyo a la Reforma Comercial	Auxiliar el ajuste de las empresas a las nuevas condiciones de competencia	Empresas Privadas afectadas por la apertura comercial
Autoridad del Canal	Regulación	Canal de Panamá
Autoridad de la Región Interoceánica (ARI)	Venta y Regulación	Área Convertida
Dirección General de Normas Técnicas Industriales (DGNTI)	Normas Técnicas	Productos Industriales cuyo uso pueden afectar la salud o la seguridad humana
Dirección Nacional de Salud Animal	Normas Zoosanitarias	Productos de origen animal y sus subproductos
Dirección General de Industrias-MICI	Contratos con la Nación y Registros Industriales	Industria Manufacturera
Dirección General de Comercio-MICI	Licencia de Instalación	Comercio al por Mayor, Comercio al por menor y servicios especificados por ley como tal
Ministerio de Obras Públicas	Contratos de concesión	Autopistas
Ministerio de Gobierno y Justicia	Regulación	Correo Transporte de Pasajeros
Dirección General de Aeronáutica Civil (DAGC)	Regulación	Aviación Civil

#### **IV. Conclusiones y Recomendaciones**

Este documento presentó una evaluación preliminar de los obstáculos existentes, o potencialmente existentes, para la transición hacia una economía de mercado en Panamá. Las barreras heredadas de políticas pasadas y el riesgo representado por algunas políticas públicas en el presente no son exclusivas de este país pero, dadas las circunstancias de una economía en transición, pueden implicar costos económicos particularmente altos en este caso. Para superar dichos obstáculos al proceso de transición sería recomendable que la CLICAC adoptara una agenda de abogacía de la

competencia que incluyera cuatro conjuntos básicos de medidas.

1. La proposición de lineamientos para las políticas públicas que pueden restringir el proceso de competencia y retrasar la transición hacia una economía de libre mercado cuyo objetivo básico sería minimizar los efectos anticompetitivos de estas medidas. Estos lineamientos deberían tener como prioridad:

- Un programa de ajuste para las empresas amenazadas por la competencia internacional que sea procompetitivo. El reto principal es diseñar un mecanismo de asignación de medidas de auxilio estatal para empresas negativamente afectadas por la apertura comercial, que reduzca los incentivos de los agentes a buscar rentas monopólicas a través de medidas clásicas de protección y favorezca iniciativas de reconversión productiva.<sup>37</sup>
- Directrices para la adopción de normas fito y zoonosanitarias, de normas de seguridad pública, de normas técnicas y para la aplicación de los derechos del consumidor. El punto principal es definir directrices que al mismo tiempo garanticen que los productos comprados tengan los requisitos mínimos indispensables de seguridad y no funcionen como elevadas barreras a la importación de productos, a la rivalidad de las empresas establecidas o a la entrada de nuevos agentes.
- Directrices para la liberalización de la entrada en los servicios de utilidad pública. El aspecto decisivo es posibilitar el acceso de entrantes potenciales a la infraestructura física controlada por los proveedores instalados, garantizando al mismo tiempo un nivel de remuneración adecuado a las inversiones realizadas por estos últimos.

2. La realización de estudios de organización industrial para generar un volumen mínimo de informaciones y análisis económico de apoyo a las decisiones de la CLICAC. Estas investigaciones deberían concentrarse en:

- Los sectores cuyos agentes económicos tienden a ejercer mayor presión política por la adopción de medidas de protección.
- La posibilidad legal y los beneficios económicos involucrados en alterar la regulación de los sectores de refinamiento de petróleo (revisión del Contrato Ley entre el estado y la REFPAN SA.); transporte aéreo de pasajeros; transporte terrestre de masas (autobuses); infraestructura de transportes terrestres (autopistas); comunicación (telefonía básica y correo); comercio al por menor y de servicios clasificados como comercio al por menor no consideradas en los casos anteriores (como, por ejemplo, los sectores de turismo).
- Las actividades que pueden constituirse en obstáculos para que las ganancias de la liberalización comercial sean trasladadas a todos los agentes económicos (como los sectores mayoristas y minoristas, con destaque para los segmentos de supermercados y las empresas importadoras).

3. El monitoreo de las resoluciones de las autoridades competentes; la evaluación del impacto de la regulación propuesta sobre las conductas de las empresas y, cuando sea pertinente, el planteamiento junto a las autoridades competentes de los cambios necesarios de:

- las normas fito y zoonosanitarias, de seguridad pública, de las normas técnicas y de los derechos del consumidor; y
- Las condiciones de competencia en los sectores de utilidad pública y las conductas de las empresas prestadoras del servicio.

4. La difusión a través de los medios de comunicación de una estrategia global de divulgación de una

---

<sup>37</sup> La característica básica de tal programa, debe ser el establecimiento de incentivos temporales (auxilio financiero e incluso protección) para proyectos de reconversión productiva que produzcan cambios en la dirección señalada por el mercado. Un ejemplo a ese respecto son las directrices para la concesión de auxilio estatal para industrias en declive establecidos por la UE (véase Correa (1995)).

agenda de abogacía de la competencia que incluya:

- La importancia de eliminar los Registros Industriales y los Contratos con la Nación.
- La importancia de realizar los cambios propuestos por los estudios sugeridos en el punto 2 o por la evaluación propuesta en el punto 3.

### **Referencias Bibliográficas**

- Correa, P. (1995), La Política de Reestructuración Industrial en la UE: tres lecciones para el caso Brasileño (texto en portugués). **Revista do BNDES** N°3. BNDES. Rio de Janeiro.
- Correa, P. (1997a), Análisis Económico de la Regulación de la Industria Panameña de Combustibles. **Nota Técnica N°3**. DEE, CLICAC. Panamá.
- Correa, P. (1997b), Los posibles efectos de la Privatización de los Ingenios de Azúcar sobre el Bienestar del Consumidor. **Nota Técnica N°1**. DEE, CLICAC, Panamá.
- Correa, P. (1998), El Sector de Transporte Terrestre y el Efecto del Anteproyecto de Ley: Análisis Económico y Recomendaciones de Medidas. **Texto Para Discusión N°3**. CLICAC, Panamá.
- Jatar, A.J. (1995), **Competition Policy in Latin America: The Promotion of Social Change**. Inter-American Dialogue. Washington, D.C.
- Khemani, R. S. (1996), **The Role and Importance of Competition Advocacy in Promoting Competition**. The World Bank. Washington, D.C.
- Kovacic, W. E. (1997), Getting Started: Creating New Competition Policy Institutions in Transition Economies. **Brooklyn Journal of International Law** Vol.23 N°2.
- Kovacic, W. y Slay, B. (1997), **Recommended Guidelines for Implementing Georgia's Antimonopoly and Consumer Protection Laws**. Center for Economic Policy and Reform, Report N°8.
- OECD (1997), **Competition Policy in OECD Countries: 1994-95**. OECD, Paris.
- Rodriguez, A. y Coate, M.B. (1997), Competition Policy in Transition Economies: The Role of Competition Advocacy. **Brooklyn Journal of International Law** Vol.23 N°2.
- Videla, P. (1994), **La Política Proteccionista de Panamá**. Mimeo. Devtech, Panamá.