

Magister en Gestión y Políticas Públicas

.....
Estudio de Caso N° 24
.....

**EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA
LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA
LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE
PRIVATIZACIÓN Y REPRIVATIZACIÓN
VENEZOLANO**

David Antonio Mieres Valladares

*Esta serie de Estudios de Caso ha sido posible gracias al apoyo
proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon de EE.UU.*

Diciembre 1997



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987
E-mail: mgpp@dii.uchile.cl
Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>
Casilla 2777 Santiago - Chile



INTRODUCCIÓN

Como resultado de la política de sustitución de importaciones, que fue iniciada en 1958, a finales de los años ochenta la economía venezolana estaba caracterizada por una producción orientada “hacia adentro”, sobrerregulación, señales de precios distorsionadas, ausencia de competencia en el mercado interno, una estructura de mercado altamente oligopolizada, empresas con un alto grado de capacidad ociosa, una excesiva intervención del Estado en la economía y grandes desequilibrios macroeconómicos. Esta situación determinó que el gobierno de Venezuela iniciara, en 1989, un programa de estabilización y ajuste estructural para abrir la economía, desregularizar los mercados y cambiar el tamaño y función del Estado.

En este contexto se inició la política de privatizaciones ejecutada por el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) en 1990. Sólo en 1992 se aprobó la Ley de Privatizaciones para normar dicho proceso. Ese año se creó la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia (ProCompetencia), organismo antimonopolios venezolano. Sus funciones son sancionar las prácticas anticompetitivas, como los carteles y el abuso de poder monopólico, y evitar que se generen estructuras con posición de dominio a partir de las operaciones de concentración económica o fusiones.

En este Estudio se analizan las relaciones entre las políticas de privatizaciones y de competencia, en particular el rol que ha desempeñado ProCompetencia en el proceso de venta de empresas estatales, incluyendo la reprivatización de los bancos estatizados en el período 1994 y 1995 (como consecuencia de la crisis financiera que vivió el país). El vínculo entre estas dos políticas es que en las privatizaciones pueden ocurrir operaciones de concentración económica cuando un competidor adquiere una empresa que el Estado está vendiendo o porque el Estado puede vender una empresa monopólica (y es necesaria su división o la creación de un marco regulatorio que evite que esta abuse de su posición de dominio).

En este Estudio se exponen, en primer lugar, las argumentaciones teóricas aportadas por la teoría del bienestar y las fallas de mercado para justificar la existencia de las agencias antimonopolios y el rol que deben desempeñar en los procesos de privatización; y en segundo lugar, el marco legal que sustenta la participación de ProCompetencia en las privatizaciones. De ellas se desprende que la ausencia de competencia es una falla de mercado que requiere de la intervención pública, a fin de evitar pérdidas de eficiencia; como también que en las privatizaciones se debe promover y proteger la existencia de la libre competencia. En este sentido, a ProCompetencia le corresponde asesorar al Fondo de Inversiones de Venezuela en la evaluación de operaciones de concentración económica, en la división de empresas estatales y en la modificación de los marcos regulatorios, entre otras.



I. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS RECIENTES Y PROCOMPETENCIA

1. ANTECEDENTES

En 1989 el gobierno de Venezuela inició la ejecución de un programa de estabilización y ajuste estructural. En el marco de este programa, en 1992 se aprobaron nuevas normativas, como la Ley de Privatización, que norma el proceso de privatización que se inició en 1990; también se aprobaron la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia (Ley ProCompetencia) y la Ley Antidumping, y se reformó la Ley de Protección al Consumidor. De esta manera se establecieron los límites para que los agentes ejerzan su libertad económica.

La Ley ProCompetencia crea la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia (ProCompetencia) para aplicar sus disposiciones. En 1993 este organismo inició la evaluación de las privatizaciones.

2. DEFINICIÓN DE PROCOMPETENCIA

La Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia (Ley ProCompetencia) tiene por objeto:

“Promover y proteger el ejercicio de la libre competencia y la eficiencia económica en beneficio de los productores y consumidores y prohibir las conductas y prácticas monopólicas y oligopólicas y demás medios que puedan impedir, restringir, falsear o limitar el goce de la libertad económica”. (Véase Ley ProCompetencia: art. 1°).

La Ley ProCompetencia se puede aplicar a cualquier sujeto (nacional o extranjero) o grupo de ellos que se dediquen a realizar actividades económicas en Venezuela (Véase Ley ProCompetencia: art. 4°), cuando realicen prácticas que tengan efectos restrictivos sobre el mercado venezolano¹. Sin embargo, cuando la práctica afecta a Venezuela y a otro país miembro del Pacto Andino, las reglas de competencia de dicho Pacto prevalecerán sobre las nacionales². Por otra parte, esta Ley es aplicable a cualquier tipo de firma sin importar si su propiedad es pública o privada. (Véase De León: 1993).

Entre las atribuciones de este organismo se destacan: realizar las investigaciones necesarias para verificar la existencia de prácticas restrictivas de la libre competencia; determinar si

1 Esto sin importar la conducta restrictiva haya sido realizada dentro o fuera de Venezuela, Véase De León (1993).

2 Véase artículo 2° de la Ley. La Decisión 285 de la Comisión de Acuerdo de Cartagena establece las normas de competencia de la subregión andina.

existen prácticas o conductas prohibidas; tomar las medidas para que cesen e imponer las sanciones previstas en la Ley ProCompetencia; dictar las medidas preventivas para evitar los efectos perjudiciales de las prácticas prohibidas; otorgar las autorizaciones de prácticas y/o contratos que pudieran generar efectos restrictivos, pero que a su vez contribuyen a la eficiencia económica, así como a aportar ventajas para los consumidores; proponer al Ejecutivo Nacional las reglamentaciones necesarias para la aplicación de la Ley ProCompetencia; y emitir dictamen sobre los asuntos de su competencia cuando así lo requieran las autoridades judiciales o administrativas. (Véase Ley ProCompetencia: art. 29).

Es importante señalar que, en su labor de investigación, la Superintendencia cuenta con un gran respaldo legal, ya que en el artículo 31 se establece la obligatoriedad por parte de los sujetos de aplicación de la Ley de suministrar la información y documentación que les requiera este organismo³.

³ En este sentido, hay un caso en que la Superintendencia multó a una empresa por no suministrar información. Esta decisión fue apelada ante la Corte y esta instancia aún no a emitido el fallo.

II. LA PROMOCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN LAS PRIVATIZACIONES

1. LA LIBRE COMPETENCIA Y LA EFICIENCIA

La liberalización económica que se inició en los años ochenta y la implementación de economías de mercado se sustentan en la teoría del bienestar, la cual demuestra que una economía de libre mercado conduce a una situación "Pareto-óptima". No obstante, para alcanzar este resultado es necesario que no existan fallas de mercado, como externalidades, bienes públicos, bienes de acceso libre, asimetrías de información, mercados incompletos ni fallas de competencia⁴. La existencia de estas fallas abre el campo para la intervención del Estado en la economía⁵, como agente regulador (véase Jatar: 1993), lo cual significa que fijará, mediante normas jurídicas, los parámetros para que los agentes económicos puedan actuar, y garantizará que los agentes no violen dichas normas⁶.

En este estudio se propone que la falla de mercado relevante es la ausencia de competencia. Cuando esta situación se produce, la consecuencia es una pérdida de eficiencia para la sociedad debido a conductas de uno o varios agentes económicos que hacen uso de su poder de mercado. En ese caso, la función del Estado es promover y proteger la competencia para alcanzar la eficiencia económica⁷.

4 Algunos autores consideran que el efecto que tiene la existencia de monopolios sobre el bienestar de la sociedad es mínimo. Uno de los estudios relevantes es el de Arnold Harberge (1954), quien encontró que la pérdida ocasionada por los monopolios no excedía el 0,1 por ciento del PIB de los EE UU. Sin embargo, los detractores de los monopolios han hecho críticas a la metodología de Harberger (entre otras, que el uso de elasticidades unitarias crea un sesgo a la baja en la estimación de las pérdidas de bienestar) y, además, han encontrado otras distorsiones que producen los monopolios como: los efectos redistributivos que generan; los comportamientos para la obtención de rentas sobretodo en sectores regulados, lo cual implica que realizan gastos para mantener la posición monopolística (como por ejemplo, para elevar barreras a la entrada); y las distorsiones en los costos debido a que los monopolios tienden a prestar poca atención a la reducción de costos por la ausencia de la presión competitiva (ineficiencia tipo X). (Véase Tirole, 1988).

5 También el estado interviene para solucionar problemas distributivos.

6 El Estado y el mercado tienen papeles complementarios: el Estado debe concentrar sus esfuerzos en aquellas actividades donde posee ventajas respecto al sector privado, como con la corrección de las fallas de mercado, la corrección de las desigualdades de ingreso y el diseño de políticas que aseguren la estabilidad de las variables macroeconómicas. El mercado se encargará de la asignación de los recursos de la economía.

7 En general las legislaciones antimonopolios, y entre ellas la venezolana, tienen como objetivo central sancionar conductas anticompetitivas, más que la promoción de la competencia. Sin embargo, como se ve en el capítulo 5, ProCompetencia ha realizado una importante labor de promoción de la competencia.

2. MARCO REGULATORIO

A. Ley de libre competencia

Los marcos legales que sustentan las políticas de libre competencia establecen provisiones como la prohibición de prácticas de colusión, y las de abuso de posición de dominio, así como la prohibición de aquellas operaciones de concentración económica que tiendan a crear o reforzar una estructura con posición de dominio⁸.

Una operación de concentración económica ha sido realizada cuando dos o más empresas independientes se fusionan, o cuando una persona o firma adquiere el control de otra mediante la toma de participación de capital, la compra de activos o cualquier otro medio de control, como la venta de empresas estatales en un proceso de privatización.

La regulación de las operaciones de concentración económica es una de las áreas de actividad de las políticas de libre competencia. Ello, porque una operación de este tipo, entre empresas que se dedican a la misma actividad o a actividades similares, produciría la eventual desaparición de uno o más competidores independientes. Una consecuencia de esto podría ser una considerable reducción del grado de competencia; asimismo podría derivar en que la empresa, o empresas que quedaron en el mercado, aumenten su poder de mercado.

B. ¿Cómo se evalúan las operaciones de concentración económica?

En general, en el ámbito internacional las agencias antimonopolios utilizan, para determinar si una operación de concentración económica generará efectos restrictivos sobre la competencia, los siguientes criterios técnicos: la definición del "mercado relevante" donde operan las empresas que se fusionan; el cálculo del "grado de concentración" en dicho mercado antes y después de la fusión; la evaluación de la "dinámica de competencia"; y "el análisis de entrada al mercado". Adicionalmente, en aquellos casos en que se determine que la operación es restrictiva de la libre competencia, se considerarán los "beneficios económicos", desde una óptica social, de dicha operación de concentración.

Como se desprende del modelo del monopolio, un único oferente en un mercado puede imponer precios por encima de sus costos marginales porque no tiene competidores cercanos.

⁸ En concepto de posición de dominio proviene de la tradición europea, y se entiende como la situación en que una empresa no tiene competencia efectiva. También se la define como la posición que detenta un empresa que le permite adoptar comportamientos independientes sin tener en cuenta a los competidores, compradores o proveedores. Véase Font (1994).

En este marco, cuando se evalúa si la empresa resultado de una operación de concentración económica adquirirá una posición de dominio en el mercado, se debe definir cuál es su mercado relevante, a fin de determinar si tiene competidores efectivos o no.

El mercado relevante se puede definir como el grupo más reducido de productos que, en un área geográfica delimitada, son objeto del uso de poder de mercado, es decir, de la habilidad de una firma para influir, en búsqueda de su beneficio económico, en el precio, la calidad, la variedad, el servicio u otras condiciones de competencia.

Se consideran dos dimensiones del mercado relevante: el mercado producto y el mercado geográfico. La determinación del mercado producto permite establecer cuál es el conjunto mínimo de bienes cuya oferta debería ser controlada por una firma hipotética, con el fin de lograr un aumento de precios rentable y sostenido en el tiempo. Este conjunto incluye aquellos bienes entre los cuales se desplazaría la demanda de los consumidores si se produjera un incremento en el precio de cualquiera de ellos, mientras que el precio de los otros permanece fijo. Esto es lo que se conoce como sustituibilidad por el lado de la demanda.

Por otra parte, el mencionado conjunto abarca aquellos otros bienes que, como resultado de la reacción de otras empresas competidoras frente al aumento de precios, se convertirían en alternativas ciertas para el consumidor en el corto plazo. Ello, como resultado de la entrada de dichas empresas como productores u oferentes de los bienes objeto de la operación de concentración o de bienes sustitutos de aquellos. Esto es lo que se conoce como sustituibilidad por el lado de la oferta.

La definición del mercado geográfico permite determinar el ámbito espacial en que compiten los productos con relación a los precios, la disponibilidad y la calidad. El mercado geográfico se determina a partir del área espacial en la cual actúan las empresas que participan de la operación de concentración. Posteriormente se verifica si al producirse un aumento en los precios de los productos relevantes ofertados por las firmas que se fusionan, los consumidores pudiesen trasladar su consumo hacia la adquisición de bienes provenientes de otras áreas geográficas. En este último caso, los productores localizados en las áreas geográficas de origen de los bienes considerados como alternativa por parte de los consumidores, entrarían dentro del mercado relevante.

En este sentido, se considera la significación de las importaciones y exportaciones dentro de la dinámica del mercado, así como los diferenciales de precios de los productos ubicados en distintas zonas geográficas, porque la heterogeneidad de precios entre productos

esencialmente iguales que son transados en áreas geográficas distintas constituye una evidencia económica de la existencia de diferentes mercados geográficos.

El cálculo del grado de concentración en el mercado relevante requiere determinar la participación de todas las firmas o plantas ubicadas en los límites de dicho mercado, ya que la concentración está en función del número de empresas que operan en un mercado y sus respectivas cuotas de participación. En consecuencia, el grado de concentración es un indicador de cuánto poder de mercado podría tener una determinada empresa en el mercado relevante. En la práctica, se utiliza el índice de concentración Herfindhal-Hirschman (HHI), que se calcula como la sumatoria de los cuadrados de las participaciones de mercado individuales de todos los participantes, y que refleja la estructura del mercado en la medida que da un peso proporcionalmente mayor a las participaciones de mercado de las empresas mayores. Dicho índice adopta valores que van desde cero hasta diez mil. El primer extremo corresponde a una situación de completa atomización del mercado; el segundo, a una de monopolio puro. En los "Horizontal Merger Guidelines", utilizados por la División Antitrust del Departamento de Justicia de los Estados Unidos y la Comisión Federal de Comercio de ese país, se considera que un HHI inferior a 1000 indica que el mercado está desconcentrado; si este indicador se encuentra entre 1000 y 1800, se puede considerar que el mercado está moderadamente concentrado y si supera los 1800, está altamente concentrado.

Después de determinar el mercado relevante y su grado de concentración, se estudia la dinámica de competencia, a fin de precisar si las características del mercado relevante facilitan la realización de prácticas anticompetitivas después de realizada la fusión, bien sean prácticas colusivas o unilaterales. Entre las primeras prácticas se encuentran aquellas en las que varias empresas llegan a un acuerdo para cobrar un precio superior al que prevalecería en una situación de competencia. La realización de este tipo de prácticas es más probable en mercados que se caractericen por presentar un producto homogéneo, un reducido número de competidores, precios estandarizados y fácil acceso a la información de las empresas que operan en el mercado.

Por otra parte, las posibilidades de que la firma resultante de la operación de concentración use unilateralmente su poder de mercado son mayores mientras mayor sea la diferenciación del producto, su capacidad productiva y el número de compradores. La diferenciación del producto le otorga ciertas características al bien vendido por una empresa, y determina que los consumidores lo vean como un producto diferente del vendido por las empresas

competidoras. Por ello, a pesar de que la empresa que vende el producto diferenciado aumente su precio, los clientes de la misma no desplazarán su consumo (o lo harán en poca cuantía) a otros bienes similares ofertados por empresas competidoras, porque no los consideran sustitutos.

Si la empresa resultante de la fusión tiene una capacidad instalada ociosa muy grande y opera en una industria donde existen costos hundidos a la entrada, podrá mantener los precios por encima de sus costos por un período indefinido de tiempo. A pesar de que esto es un incentivo para que entren nuevas empresas al mercado que quieran ganar ese diferencial entre los precios y los costos, no lo harán ya que temen que si entran, la empresa resultante de la fusión aumentará su producción, lo cual provocará una caída en el precio y, por lo tanto, se eliminarán las ganancias. Por último, una empresa verá reducido su poder de mercado si enfrenta a un número reducido de clientes grandes, debido a que cualquier decisión de éstos de no comprarle puede afectar significativamente sus ventas.

El análisis de entrada es el estudio de los entrantes potenciales al mercado relevante. Una empresa resultante de una operación de concentración económica, y que ostente una elevada cuota de participación en un mercado en donde no hay barreras significativas a la entrada y a la salida, no incrementará los precios por encima de sus costos. Ello, para evitar la entrada al mercado de nuevos competidores que quieran obtener ese diferencial entre los precios y costos. Sin embargo, para que cualquier entrada pueda contrarrestar algún efecto anticompetitivo proveniente de la fusión, debe cumplirse que dicha entrada sea: oportuna, que se realice en un período de tiempo corto; probable, que no existan restricciones para que una empresa se establezca como productor, así como, que dicha entrada sea rentable; y suficiente, que el entrante alcance una introducción de mercado significativa.

Con todas las evidencias recolectadas durante el análisis de la fusión y con el uso de los criterios técnicos anteriormente expuestos, la Superintendencia ProCompetencia deberá determinar si la operación de concentración económica restringe la libre competencia. En caso negativo, finalizará el análisis de la fusión y las firmas podrán realizar la operación. Si por el contrario, se concluyó que la fusión es restrictiva de la libre competencia, se estudiarán las eficiencias generadas por la operación, dentro de las cuales se podrían encontrar las siguientes: economías de escala, mejor integración de las instalaciones productivas, especialización de la planta, menores costos de transporte, así como, reducción de gastos generales de ventas, administración y gerencia, entre otros.

Una fusión restrictiva no será objetada por la agencia antimonopolios solamente si se logra demostrar que simultáneamente se cumplen dos condiciones: que las eficiencias que se pretenden lograr con la fusión sólo se pueden conseguir a través de la misma y que los ahorros generados serán trasladados al consumidor⁹.

C. Cómo se puede crear competencia en las privatizaciones

En mercados competitivos, la privatización es un instrumento de política que permite alcanzar la eficiencia interna y en la asignación de recursos, esto porque una vez que las empresas pasen a manos privadas recibirán la presión competitiva a la cual deberán reaccionar para poder permanecer en el mercado.

Como he mencionado, existe una falla de mercado: la ausencia de competencia, por lo cual la privatización por sí sola no soluciona el problema de la eficiencia económica. Es por ello que existen tres casos de privatizaciones en los cuales es necesaria la intervención del Estado para la creación de competencia: la venta de un monopolio natural, la venta de un monopolio estatal que no tenga justificación económica y la venta de una empresa estatal a un competidor que pudiera implicar la conformación de una estructura con posición de dominio.

C.1. Privatización de monopolios naturales

Cuando se está vendiendo una empresa que opera en una industria con significativas economías de escala, se justifica que opere un sólo oferente, a fin de aprovechar los rendimientos crecientes a escala. Si en dicha industria no existen costos hundidos significativos,

⁹ Existe otro caso en que una fusión restrictiva no viola la Ley antimonopolios: la defensa de la firma en quiebra (*failing firm defense*), en el cual una firma que esté en quiebra puede ser adquirida por otra, a pesar de que se genera una posición de dominio en el mercado. Esto, porque la desaparición del mercado de la firma en quiebra implica la salida de los activos productivos de la misma. La desaparición de la firma en quiebra podría facilitar a la compradora o a otras empresas en el mercado aumentar su poder de mercado porque pasaría a cubrir la demanda que antes satisfacía la empresa en quiebra, a lo cual hay que sumarle las pérdidas en la capacidad productiva del sector y los costos hundidos en que incurrió la empresa y que no alcanzó a recuperar. Es importante destacar que el uso del argumento de firma en quiebra para que una fusión no sea declarada como violatoria de la legislación de libre competencia requiere aprobar estándares muy exigentes: que la empresa debe mostrar síntomas evidentes de una situación de quiebra inminente; que la empresa no puede reorganizarse con éxito; que se hayan hecho intentos serios de venta sin éxito a otros compradores; y que, en caso de no efectuarse, la operación de concentración los activos productivos saldrá del mercado.

no es necesaria la regulación estatal para proteger la competencia, ya que, según la teoría de los mercados disputables, la amenaza de entrada limitará el poder monopólico de la única empresa oferente.

Sin embargo, si la empresa que se vende es un monopolio natural que opera en una industria con significativos costos hundidos, es necesario algún tipo de intervención estatal para limitar el poder de mercado del monopolio. En general, la necesidad de realizar inversiones irreversibles caracteriza a los sectores de servicios de utilidad pública (tales como, telefonía local, distribución y transmisión eléctrica, distribución de agua potable, etc.); es por ello que, en estos mercados, se crea un marco regulatorio para evitar la explotación del poder de mercado.

Se pueden distinguir tres instrumentos para limitar que las empresas, con características de monopolio natural, abusen de su poder de mercado: la vigilancia de los organismos antimonopolios, la regulación de monopolios y la licitación de concesiones.

La vigilancia por parte de los organismos antimonopolios presenta dos problemas: por una parte, si no hay criterios preestablecidos, es difícil determinar si un monopolio está abusando de su poder de mercado; y por otra, los organismos antimonopolios no tienen la capacidad de promover la eficiencia de la empresa monopolística. Por esto, generalmente, se utilizan organismos reguladores para limitar el poder de mercado de los monopolios naturales, los cuales fijan las tarifas máximas de estas empresas. Existen dos enfoques para realizarlo: aplicar tarifas por costo de servicio y regular por incentivos.

Sin embargo, la regulación presenta dificultades de diversa índole. En primer lugar, impone una carga financiera para el Estado, ya que éste debe costear el funcionamiento de los organismos reguladores; en segundo lugar, una regulación excesiva puede imponer restricciones a las empresas y reducir su eficiencia. Y tercero, se pueden presentar problemas, como la captura del regulador o que el personal técnico que labore en el organismo regulador pase a trabajar en las empresas reguladas.

Respecto a la licitación de concesiones, lo que se pretende es promover la competencia ex-ante (competencia por la cancha) cuando la competencia ex-post (competencia en la cancha) no sea posible. En general se otorgará la concesión a aquel postulante que ofrezca cobrar el precio más bajo por el servicio licitado.

C.2. La ruptura de monopolios estatales

En muchos casos se han creado estructuras monopólicas bajo la tutela del Estado sin ningún tipo de justificación técnica o económica. Lo óptimo sería que éstas se dividieran antes de pasar a manos privadas para evitar el potencial abuso de su posición de dominio en el futuro.

Previo al análisis de fusiones, la agencia antimonopolios debe evaluar si es necesario dividir la firma antes de privatizarla. En este sentido, es importante considerar que, en virtud de que la división de firmas puede ser costosa y traumática, sólo debe realizarse en aquellos casos en que se cumplan simultáneamente dos condiciones: cuando la firma sustente poder de mercado (y existe la posibilidad de preservarlo en el tiempo) y si después de la división de la firma, en el mercado se podrá desarrollarse la competencia.

Para determinar si una firma tiene poder de mercado, se debe establecer el mercado relevante y su grado de concentración. Si la empresa no tiene una participación significativa en el mercado (si no es una empresa dominante), la privatización se debe realizar sin dividirla. En el caso contrario, se debe determinar si realmente posee una posición dominante, para lo cual es necesario estudiar las siguientes variables: las condiciones de entrada, las características de la producción, la capacidad ociosa, el crecimiento, la estabilidad o el cambio en el mercado, el tamaño relativo de las firmas y la intervención gubernamental. Si después de evaluar los factores anteriormente señalados se determina que la firma no puede actuar independientemente de sus competidores y clientes, no debe ser dividida. Pero en caso contrario, hay que determinar si la posición de dominio puede ser mantenida en el mercado por un período de tiempo significativo, para lo cual es importante esclarecer si es posible que las importaciones pueden limitar la posición de dominio de la firma.

Si las importaciones pueden disciplinar a la firma a ser privatizada, entonces ella no debe ser dividida; pero, en el caso contrario, se debe evaluar si es posible que la competencia se desarrolle y mantenga en el mercado relevante. Para ello es importante determinar:

Si la empresa es un monopolio natural, lo que significa que en el mercado existe el espacio para que opere una sola empresa de manera eficiente.

Cuál es la estructura de mercado de esta industria en otros países, particularmente en aquellos que se han desarrollado sin una intervención estatal significativa; si dichos mercados tienen un número importante de competidores, será un buen indicador de que el mercado en cuestión es del tipo en el cual la competencia puede funcionar en el largo plazo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la experiencia de otros países no puede ser transferida directamente de una realidad a otra, especialmente a una economía en transición.

Cuál es la estructura física de la industria (fábricas, facilidades, etc.) de la firma y si es posible dividirla en firmas eficientes y competitivas. Si una firma posee solamente una gran fábrica en el mercado, no debe ser dividida; tampoco se producirán mejoras en la eficiencia si se divide una firma sobre la base de sus niveles verticales, porque se estarían eliminando las eficiencias que se generan de este tipo de integración. En este proceso, también puede ser una guía importante las experiencias exitosas en otros mercados.

Cuál es la estructura gerencial de la empresa y si puede ser dividida en empresas competitivas.

Si después del análisis se determina que, en el mercado relevante, es posible desarrollar competencia y que es sostenible en el largo plazo, entonces la firma (que se había determinado tiene una posición de dominio en el mercado relevante) debe ser dividida antes de ser vendida al sector privado.

C.3. Las operaciones de concentración económica en las privatizaciones

Finalmente, en el proceso de privatización la empresa estatal en venta puede ser adquirida por un competidor. Consecuencia de ello podría ser el refuerzo, o la creación, de una posición de dominio en el mercado, aunque dicha empresa esté previamente dividida. En este caso, la agencia antimonopolios debe utilizar los criterios técnicos para evaluar operaciones de concentración económica que ya han sido explicados en este capítulo.

III. VINCULACIONES LEGALES DE LAS POLÍTICAS DE PRIVATIZACIÓN Y COMPETENCIA

1. MARCO LEGAL

El marco jurídico que sustenta la participación de ProCompetencia en los procesos de privatizaciones está conformado por los siguientes instrumentos legales: la ley ProCompetencia y su Reglamento N° 2, y las leyes de privatizaciones y del Fondo de Inversiones de Venezuela.

A. La ley ProCompetencia y su reglamento N° 2

Para alcanzar sus objetivos, la Ley ProCompetencia prohíbe aquellas “conductas” que restringen la libre competencia y la conformación de “estructuras” de mercado, a través de operaciones de concentración económica que generen efectos restrictivos sobre la competencia¹⁰.

Entre las conductas prohibidas por la ley se encuentran:

Los acuerdos o carteles que se realizan entre competidores de un mismo mercado, con la finalidad de disminuir la competencia entre ellos y subir los precios.

Los acuerdos verticales que se realizan entre agentes ubicados en distintos eslabones de la cadena productiva, y que pueden implicar una barrera a la entrada de nuevos competidores en cualquiera de los mercados afectados.

El abuso de posición de dominio: las prácticas ejecutadas por una empresa monopolística para obtener beneficios supracompetitivos a costa de sus clientes o proveedores.

La competencia desleal, como la publicidad engañosa o falsa, la violación de secretos industriales, la simulación de productos y el soborno industrial, a fin de eliminar a los competidores.

En cuanto a la conformación de estructuras, la Ley estipula la prohibición de aquellas fusiones y adquisiciones que limitan la competencia o que conforman una empresa con posición de dominio en el mercado¹¹. En el artículo 11 de la Ley ProCompetencia se señala lo siguiente:

“Se prohíben las concentraciones económicas, en especial las que se produzcan en el ejercicio de una misma actividad, cuando como consecuencia de ellas se genere efectos restrictivos sobre la libre competencia o se produzca una situación de dominio en todo o parte del mercado”.

¹⁰ La ley no explica la distinción entre conductas y estructuras. Véase Vera y Mieres (1994).

¹¹ Las legislaciones antimonopolios de los EE UU, Canadá, México, España, Alemania, Reino Unido, Australia, la Unión Europea, entre otras, tienen un régimen de evaluación de operaciones de concentración económica.

Este artículo es el más relevante para la participación de ProCompetencia en las privatizaciones, porque, como he señalado anteriormente, en la venta de empresas estatales podría ocurrir una operación de concentración económica. Sin embargo, es importante destacar que su carácter es muy general y que no profundiza qué se entiende por operaciones de concentración económica ni explica qué criterios técnicos se usan para declararlas restrictivas. Por ello se promulgó el Reglamento N° 2, cuyo objetivo es desarrollar un régimen de evaluación y control de las operaciones de concentración económica, en ejecución de la norma contenida en el artículo 11 de la Ley ProCompetencia. En dicho Reglamento se establecen las distintas modalidades de operaciones de concentración económica (véase Reglamento: art. 4°) la fusión entre dos o más empresas no vinculadas entre sí cuando tal operación tenga como efecto una concentración económica y la empresa resultante desempeñe, con carácter permanente, las funciones de una entidad económica independiente y no tenga por objeto una mera coordinación del comportamiento competitivo de las empresas fundadoras entre sí, ni entre éstas y la empresa común; la constitución de una empresa común por parte de dos o más personas naturales o jurídicas, no vinculadas entre sí; la adquisición, directa o indirecta, por una o más personas naturales o jurídicas, del control sobre otras empresas mediante la adquisición de acciones, la toma de participaciones en el capital o a través de cualquier otro contrato o figura jurídica que confiera control de una empresa; la adquisición de activos productivos o de fondos de comercio; y cualquier otro acto, contrato o figura jurídica, incluyendo las adjudicaciones judiciales, los actos de liquidación voluntaria o forzosa y las herencias o legados, a través de los cuales se concentren empresas, divisiones o partes de empresas, fondos de comercio o activos productivos en general.

También se estipulan los elementos que considerará ProCompetencia para determinar si una operación de concentración económica restringe la libre competencia o produce o refuerza una posición de dominio (véase Reglamento: art. 5°). Estos elementos son:

- Si la operación produce un aumento significativo de la concentración en el mercado relevante y, como resultado de la misma, se genera un mercado relevante moderado o altamente concentrado.
- Si la operación facilita sustancialmente la realización de conductas, prácticas, acuerdos, convenios o contratos que impidan, restrinjan, falseen o limiten la libre competencia, así como la imposición de barreras a la entrada de nuevos competidores.

- Si la operación posibilita que la empresa resultante pueda elevar precios unilateralmente sin que sus competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder.
- Si la entrada en el mercado relevante por parte de un nuevo competidor no es lo suficientemente fácil, oportuna, posible y suficiente, como para evitar que, después de la operación, los participantes en el mercado, en forma individual o colectiva, puedan sostener un aumento de precios por encima del nivel anterior a la operación.
- Si la operación no es indispensable para evitar la salida del mercado relevante de los activos productivos de la empresa adquirida.
- Si la operación tiene, o puede tener, por objeto desplazar indebidamente del mercado relevante a otras empresas o impedirles el acceso al mismo, especialmente en las operaciones de concentración entre empresas de una misma cadena productiva.

B. Ley de privatización

Uno de los objetivos de la política de privatización es “la libre competencia y el desarrollo de la capacidad competitiva de las empresas” (Ley de Privatizaciones: art. 6).

Por otra parte, en el artículo 7 se señala que:

“El Fondo de Inversiones de Venezuela evitará la concentración de bienes, acciones, concesiones de servicios públicos que sean o haya sido objeto de acciones de privatización en empresas, grupos de empresas o empresas que respondan a los mismos intereses o que puedan incurrir en conductas monopólicas u oligopólicas para llevar a cabo maniobras que puedan impedir, restringir, falsear o limitar el goce de la libertad económica y la libre competencia”.

En otras palabras, el FIV debe evitar que, en el proceso de venta de empresas públicas al sector privado, ocurran operaciones de concentración económica que generen efectos restrictivos sobre la libre competencia, la cual es uno de los objetivos que busca la privatización.

C. Ley del Fondo de Inversiones de Venezuela

La Ley que regula el funcionamiento del Fondo de Inversiones de Venezuela establece que éste debe:

“Ejecutar la reestructuración de empresas y entes públicos y proponer la modificación de los marcos regulatorios que actualmente rigen las diferentes actividades económicas que

ha asumido el Estado, directa o indirectamente, así como la eliminación de monopolios ejercidos por el Estado, y el otorgamiento de concesiones de servicios o la modificación de normas vigentes por parte de quien corresponda”.

2. IMPLICANCIAS DEL MARCO LEGAL

De este marco jurídico se desprende que la función de ProCompetencia es entregar soporte técnico al FIV en su tarea de promover y proteger la libre competencia, en el proceso de traspaso de empresas estatales al sector privado, en tres áreas: evitando que se produzcan operaciones de concentración económica que conformen una posición de dominio, en el proceso de modificación de los marcos regulatorios y en la eliminación de monopolios estatales. Ello, porque, en primer lugar, la Ley ProCompetencia prohíbe las operaciones de concentración económica que restrinjan la competencia, y es posible que en las privatizaciones ocurra una operación de este tipo. En segundo lugar, del análisis de las leyes de Privatizaciones y del Fondo de Inversiones de Venezuela se desprende que el FIV está dotado de facultades para proteger la libre competencia en el proceso de traspaso de empresas públicas al sector privado; como también para evitar la concentración económica, la ruptura de monopolios estatales y las modificaciones de marcos regulatorios de las empresas que se privatizarán. Y tercero, como he señalado en el primer capítulo, la Ley ProCompetencia establece entre las atribuciones de la Superintendencia: “Determinar la existencia o no de prácticas o conductas prohibidas, tomar las medidas para que cesen o imponer las sanciones previstas en esta Ley”. (Véase Ley ProCompetencia: art. 29). De esta manera, la ley otorga a la Superintendencia la facultad de determinar la existencia o no de prácticas prohibidas o de restricciones sobre la competencia, y le confiere el carácter de órgano técnico específicamente encargado de realizar las investigaciones que determinen cuándo y en qué momento se están verificando conductas que afecten a la libre competencia.

IV. ACTUACIÓN DE PROCOMPETENCIA EN LAS PRIVATIZACIONES

1. CONTROL DE OPERACIONES DE CONCENTRACIÓN ECONÓMICA

TABLA 1. OPERACIONES DE CONCENTRACIÓN EVALUADAS POR PROCOMPETENCIA. AÑOS 1993-1996

Operación	Tipo de Operación	Mercados Relevantes	Decisión
Pinco-Corimon noviembre 1993	Adquisición de acciones.	Pinturas: Arquitectónicas, Automotrices, Horneables, para Mantenimiento Industrial, Marinas, Acabados para Envases, y Reacabados; en el ámbito nacional.	Restrictiva
Seguros:La Seguridad, C.A y La Metropolitana noviembre 1993	Adquisición de acciones.	Seguros: Automóviles Casco, Colectivo Hospitalización, Incendios, Individual Hospitalización y Responsabilidad Civil Automóviles; en el ámbito nacional.	No Restrictiva
Plumrose-Alpina febrero 1994	Contrato de Distribución Exclusiva.	Dulces Derivados de la Leche, en el ámbito nacional	No Restrictiva
Cerámica Carabobo, C.A. S.A.C.A. y Refractarios del Caroní marzo 1994	Adquisición de acciones	Ladrillos Crudos, Ladrillos Quemados y Morteros; en el ámbito internacional.	No Restrictiva
Polar-Golden Cup febrero 1994	Adquisición de capital accionario.	Cervezas, Maltas y Refrescos; en el ámbito nacional.	No Restrictiva
Alimentos Heinz C.A. y Yukery C.A abril 1994	Adquisición de activos productivos	Colados para Niños y de Salsa de Tomate tipo Ketchup; en el ámbito nacional.	Restrictiva
Pinco-Corimon agosto 1994	Adquisición de acciones.	Pinturas:Arquitectónicas, Automotrices, Horneables, para Mantenimiento Industrial, Marinas, Acabados para Envases, y Reacabados; en el ámbito nacional.	Restrictiva, pero no se objeta por el argumento de firma en quiebra
Mavesa, S.A. y Alimentos Heinz, C.A. septiembre 1995	Contrato de Co-packing	Colados para Niños y de Salsa de Tomate tipo Ketchup; en el ámbito nacional	Restrictiva
Oral B, S.A. y Lab. Substantia, C.A octubre 1995	Adquisición de activos (inventarios)	Cepillos Dentales de Alta Tecnología y Precios Altos; y de Mediana Tecnología y Precios Moderados; en el ámbito nacional.	No Restrictiva
Plumrose-Venprocer	Adquisición de activos productivos.	Producción de alimentos concentrados para animales en la región central del país; y el mercado de beneficio de cerdos en el ámbito nacional.	No hay Operación de Concentración Económica.
Unilever- Johnson Marzo 1996	Licencia para el uso de marca, adquisición de inventarios, y cláusula accesoria de no competencia	Productos suavizantes de ropa para uso doméstico; en el ámbito nacional.	Restrictiva por un artículo de la cláusula de no competencia ¹²

Fuente: ProCompetencia

Nota: en esta tabla se incluyeron un contrato de distribución exclusiva y un contrato de co-packing sólo porque los mismos fueron evaluados por la Dirección de Fusiones y Verificaciones.

En la tabla 1 se puede observar, de manera resumida, la actuación de la Superintendencia. Se presentan los mercados relevantes involucrados, los distintos tipos de operaciones de concentración económica y las resoluciones emitidas por este organismo.

Es conveniente señalar que las resoluciones que emite ProCompetencia, tanto en prácticas anticompetitivas como en fusiones, pueden ser apeladas en un plazo de 45 días continuos ante la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo. Después de transcurrido el plazo, la resolución no puede ser apelada y tiene validez legal.

Si se ejecuta una fusión que hubiese sido declarada restrictiva por la Superintendencia en una evaluación ex-ante, esta oficina abrirá una investigación ex-post y procederá a sancionar a las empresas. Estas podrán apelar esta decisión ante la Corte Primera y, dependiendo de su decisión, se fusionarán o no, ya que no existe una tercera instancia para apelar las decisiones de dicha Corte.

2. LAS PRIVATIZACIONES

El proceso de privatizaciones se inició en octubre de 1990 con la venta del Banco Occidental de Descuento. Desde esa fecha, hasta diciembre de 1995, se habían vendido 23 empresas: seis bancos, una aerolínea, una compañía de telecomunicaciones, cinco hoteles, siete centrales azucareros, una empresa láctea, un astillero naval y la concesión para operar una banda del sistema de telefonía celular. También se liquidaron más de siete activos industriales: una empresa de cemento, una empresa de transporte marítimo, terrenos de un aeropuerto, una refinería de sal, una empresa de cerámicas y las plantas industriales de Lamforte y Barquisimeto Plastic. Once de estas privatizaciones se realizaron antes de que existiera la Superintendencia ProCompetencia.

12 Johnson dio a Unilever licencia para uso de la marca de uno de sus productos. En el contrato había una cláusula de no competencia que abarca un mercado ppproducto diferente al que rea objeto de la operación de concentración, razón por la cual se declaró restrictiva la fusión. Sin embargo, después las empresas modificaron el contrato eliminando al compromiso de no competir en dicho mercado producto, con lo cual la fusión no es respectiva, y posteriormente las firmas se fusionaron.

3. LA ACTUACIÓN DE PROCOMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIONES

ProCompetencia inició su participación en las privatizaciones en octubre de 1993, cuando evaluó la venta de la línea aérea Aeropostal. Sin embargo, sólo en octubre de 1995 volvió a ser actor en este proceso. Ello, porque la Subcomisión de Entes Descentralizados y Privatización de la Cámara de Diputados del Congreso de la República le pidió que evaluara la venta de la empresa láctea Indulac.

Hasta mayo de 1997, ProCompetencia había intervenido en la evaluación de trece privatizaciones. En once, la Superintendencia evaluó las operaciones de concentración económica que pudieran ocurrir en función de los potenciales compradores en la subasta de empresas. Realizó el análisis típico de operaciones de concentración económica, con la única diferencia que, cómo se desconoce el comprador, evaluó las distintas opciones de operaciones de concentración sobre la base de los postulantes que participaron en la subasta de la empresa. En los otros dos, analizó los esquemas de integración de venta de holdings estatales, a fin de determinar si las diferentes integraciones (horizontales y verticales) entre estas empresas que son propiedad del Estado, restringen la libre competencia al pasar estas firmas a manos privadas. Para la evaluación de las integraciones horizontales, utilizó la metodología de operaciones de concentración económica; y para la evaluación de las integraciones verticales, determinó si la integración generaba efectos restrictivos, para después sopesarlos con las ganancias de eficiencias que se obtendrían de las integraciones verticales. En estos casos determinó que el mercado relevante era el internacional, por lo cual no realizó el análisis de las posibles operaciones de concentración económica sobre la base de los tentativos compradores, debido a que la compra por cualquier empresa no restringiría la libre competencia.

Adicionalmente hizo una evaluación de los contratos de compraventa, con la finalidad de verificar que en ninguna de sus cláusulas se establecieran barreras a la entrada tanto en el mercado relevante como en los mercados relacionados, ya que en dichos contratos podrían establecerse cláusulas que garantizarán tratamientos preferenciales en precios, garantías de suministros o cuotas de aprovisionamiento a sectores industriales que han disfrutado de éstos por largos períodos de tiempo. Particularmente en el caso de las empresas del aluminio y del acero, mantuvo contratos de suministros, como es el caso de la electricidad y el gas.

En estos casos se debe vigilar que los compromisos asumidos sean realistas a la dinámica de las empresas en venta, con el fin de evitar barreras a la entrada de nuevos competidores.

De las trece evaluaciones, ocho eran reprivatizaciones de empresas que pertenecieron a conglomerados financieros: un banco, tres empresas de seguro y el resto, empresas relacionadas.

En las tablas 2 y 3 se resume la actuación de ProCompetencia en el proceso de privatización y reprivatización, y se destaca la fecha de la evaluación, el ente encargado de realizarla, la modalidad de la evaluación y los mercados relevantes involucrados.

TABLA 2: PRIVATIZACIONES QUE HAN SIDO EVALUADAS POR PROCOMPETENCIA EN EL PERÍODO 1993-1996

Fecha / Caso Evaluado	Modalidad	Resultado
Octubre 1993 / Informe Especial sobre la eventual participación de las líneas aéreas venezolanas en el proceso de privatización de AEROPOSTAL	Subasta de empresas	La adquisición por parte de uno de los postulantes sería restrictiva
Mayo 1995 / Informe Especial sobre la participación de las empresas precalificadas en el proceso de licitación de INDULAC	Licitación de empresas	La adquisición por parte de uno de los postulantes sería restrictiva en un mercado producto
Febrero 1996 / Informe Especial sobre el esquema de integración que se adoptó para vender el complejo de producción de aluminio de la Corporación Venezolana de Guayana	Esquemas de de integración (1)	No se generan afectos restrictivos en ninguno de los esquemas de integración sean estos horizontales o verticales
Abril 96 / Informe Especial sobre la participación en el proceso de subasta pública que hará Fogade del ochenta y cinco por ciento (85 por ciento) del capital social de la empresa. Telecomunicaciones Bantel, C.A.	Subasta de empresas	La adquisición por cualquiera de los postulantes no generaría efectos restrictivos.
Abril 96 / Informe Especial sobre la precalificación de empresas en el proceso de subasta de los activos operacionales de Aeropostal	Subasta de activos	La adquisición por cualquiera de los postulantes no generaría efectos restrictivos
Junio 1996 / Informe Especial sobre el proceso de subasta de 74 agencias del Banco Latino	Subasta de activos	La adquisición por parte de algunos bancos competidores generaría efectos restrictivos en algunos mercados geográficos.
Agosto 1996 / Informe Especial sobre la participación en el proceso de subasta pública que hará FOGADE del noventa y cinco por ciento (95,96 por ciento) del capital social de lempresa Seguros Nuevo Mundo, S.A.	Subasta de empresas	La adquisición por cualquiera de los postulantes no generaría efectos restrictivos
Noviembre 1996 / Informe Especial sobre la participación en el proceso de subasta pública que hará FOGADE del noventa y ocho por ciento (98,8 por ciento) del capital social de la empresa Seguros Banvalor, C.A.	Subasta de empresas	La adquisición por cualquiera de los postulantes no generaría efectos restrictivos
Noviembre 1996 / Informe Especial sobre la participación en el proceso de subasta pública que hará FOGADE del noventa y siete por ciento (97,05 por ciento) del capital social de la empresa Seguros Profesional, C.A.	Subasta de empresas	La adquisición por cualquiera de los postulantes no generaría efectos restrictivos

Fecha / Caso Evaluado	Modalidad	Resultado
Noviembre 1996 / Informe Especial sobre la participación en el proceso de subasta pública que hará FOGADE del 100 por ciento de su capital accionario en la empresa Aluminio de Carabobo, S.A. ALUCASA	Subasta de empresas	La adquisición por cualquiera de los postulantes no generaría efectos restrictivos.
Noviembre 1996 / Informe Especial sobre la participación en el proceso de subasta pública que hará FOGADE del noventa y nueve con noventa y dos por ciento (99,92 por ciento) del capital social de la empresa "Custodia y Traslado de Valores, C.A."	Subasta de empresas	La adquisición por parte de algunos de los postulantes sería restrictiva en un mercado producto.
Mayo 1997 / Informe Especial sobre el proceso de subasta de las agencias del Banco Latino	Subasta de activos	La adquisición por parte de algunos bancos competidores generaría efectos restrictivos en algunos mercados geográficos.
Mayo 1997 / Informe Especial sobre el esquema de integración a ser adoptado en la venta del complejo siderúrgico de la Corporación Venezolana de Guayana (en proceso de elaboración)	Esquemas de integración (1)	No se generan efectos restrictivos en ninguno de los esquemas de integración sean estos horizontales o verticales

Fuente: ProCompetencia y Curiel (1996)

(1) También se evaluó contratos de Compraventa

TABLA 3: MERCADOS RELEVANTES EVALUADOS EN LOS DISTINTOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN

Caso de estudio	Mercados relevantes afectados
Privatización de Línea Aeropostal Venezolana, C.A., Aeropostal por parte del FIV	Servicios de transporte aéreo de pasajeros prestados por las líneas aéreas nacionales entre puertos de origen y destino ubicados en Venezuela.
Proceso de licitación que hará el FIV de Industria Venezolana, C.A., INDULAC	Leche en polvo en el ámbito nacional. Leche Láctea condensada en el ámbito nacional. Leche de larga duración en el ámbito nacional. Jugos ultrapasteurizados en el territorio nacional.
Esquema de integración a ser adoptado en la venta del complejo de producción de aluminio de la Corporación Venezolana de Guayana	Bauxita trihidratada o similares, que puedan ser procesada con la misma tecnología, extraída por los operadores ya existentes, dentro de un ámbito internacional. Alúmina producida por las plantas ya existentes dentro del Contexto internacional. Ánodos de carbón cocidos producidos dentro del país. Aluminio primario en un contexto internacional.
Subasta pública que hará FOGADE de la empresa Telecomunicaciones Bantel, C.A.	Transmisión de información a través de redes privadas en Venezuela.
Subasta de los activos operacionales de Línea Aeropostal Venezolana, C.A., Aeropostal (1).	Servicios de transporte aéreo de pasajeros prestados por las líneas aéreas nacionales dentro del territorio nacional.

Caso de estudio	Mercados relevantes afectados
Subasta pública que hará FOGADE de las agencias del Banco Latino.	Canasta de servicios financieros ofertadas por las entidades financieras.
Subasta pública que hará FOGADE del capital social de la empresa Seguros Nuevo Mundo, S.A.	Cada uno de los mercados producto configurados por los distintos ramos de seguros en los cuales participan Seguros Nuevo Mundo, S.A. en el mercado venezolano.
Subasta pública que hará FOGADE del capital social de la empresa Seguros Banvalor, C.A.	Cada uno de los mercados producto configurados por los distintos ramos de seguros en los cuales participan Seguros Banvalor, C.A. en el mercado venezolano.
Subasta pública que hará FOGADE del capital social de la empresa Seguros Profesional, C.A.	Cada uno de los mercados producto configurados por los distintos ramos de seguros en los cuales participan Seguros Profesional, C.A. circunscribiéndola al venezolano.
Subasta pública que hará FOGADE de parte del capital accionario de la empresa Aluminio de Carabobo, S.A. ALUCASA	Cada uno de los productos laminados del aluminio (fabricados por cualesquiera de las plantas laminadoras del aluminio) dentro de un contexto internacional.
Subasta pública que hará FOGADE del capital social de la empresa "Custodia y Traslado de Valores, C.A."	Servicio de traslado y custodia de valores en el mercado venezolano.
Esquema de integración a ser adoptado en la venta del complejo de producción del hierro de la Corporación Venezolana de Guayana	Pellas de mineral de hierro en el ámbito nacional. Hierro de reducción directa en forma de briqueta en el ámbito internacional y en forma de esponja en el ámbito nacional. Productos semiterminados: planchones, palanquillas y tochos cada uno en el ámbito internacional.

Fuente: ProCompetencia y Curiel (1996)

Realizada por el Juzgado Décimo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y Tránsito de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas.

A continuación analizo tres de los casos en los que participó ProCompetencia: Aeropostal, las empresas del complejo productor de aluminio y el Banco Latino. Incluí el caso de Aeropostal por varias razones: porque fue la primera privatización que evaluó ProCompetencia, porque permite observar cómo la existencia de barreras legales afecta la decisión de que a los postulantes de una subasta se les puede vender una empresa, lo cual es significativo ya que teóricamente uno de los mercados que se consideran más disputables es el transporte aéreo y, porque el análisis se debió efectuar nuevamente porque la firma quebró y se tuvieron que vender sus activos, lo cual constituye otra forma de operación de concentración. Además, las condiciones de mercado podían haber cambiado por el tiempo transcurrido desde la quiebra hasta su subasta.

Se eligió el caso de las empresas del complejo productor de aluminio porque es uno de los dos casos de privatizaciones en los que se evaluaron los esquemas de integración vertical y horizontal que existían, como también los contratos de compraventa.

Finalmente, se incluyó la reprivatización del Banco Latino debido a que, en primer lugar,

es una de las empresas del sector financiero que se reprivatizaron; en segundo lugar, es un caso de ruptura de empresa, que si bien es cierto no era un monopolio, era uno de los bancos más importantes antes de ser estatizado; y en tercer lugar, es el único de los casos evaluados con distintos mercados geográficos, lo que implicó que, en algunos de esos mercados regionales, algunos bancos no pudieron adquirir las agencias del Banco Latino.

A. Línea Aeropostal Venezolana (LAV)

En 1993, el FIV quiso vender a Aeropostal, por lo cual le solicitó a ProCompetencia que realizara una evaluación de los posibles efectos anticompetitivos que podrían surgir en el proceso. Sin embargo, esta privatización no se efectuó y esta empresa fue declarada en quiebra. Los síndicos de quiebra solicitaron al Tribunal encargado de llevar el proceso de quiebra, la autorización judicial para vender los activos operacionales. Posteriormente, en marzo de 1996, a solicitud del Juzgado Décimo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y Tránsito de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, la Dirección General Sectorial de Transporte Aéreo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones le solicitó a ProCompetencia que participara en el proceso de precalificación de interesados de la subasta.

En las dos evaluaciones que realizó ProCompetencia se analizaron las posibles operaciones de concentración económica sobre la base de los postulantes interesados en participar, tanto en la subasta de la empresa, en 1993, como en la subasta de activos productivos de la misma, en 1996.

En el primer caso, la oficina antimonopolios recomendó al FIV considerar como no elegible a Avensa-Servivensa en el proceso de licitación de LAV. Para llegar a esta conclusión, se determinó que el mercado relevante era la prestación de servicios de transporte aéreo de pasajeros por parte de las líneas aéreas nacionales, entre puertos de origen y destino ubicados en Venezuela; como también que las conexiones no son un sustituto cercano a un vuelo directo, debido a los costos monetarios, de tiempo y de pérdida de comodidad. Adicionalmente, no existe posibilidad de sustituir un vuelo en avión por otro tipo de transporte.

En lo que respecta a la sustituibilidad por el lado de la oferta, se consideró que la tecnología y los activos requeridos por una línea aérea, para operar en una ruta determinada, podían ser utilizados en otras rutas diferentes con características similares de longitud y tráfico, especialmente cuando la línea aérea contase con mostradores y rampas en los aeropuertos de origen y destino.

En la determinación del mercado geográfico, se consideró que los servicios de transporte aéreo se consumen en el lugar donde se producen. Por esto, se consideró que el mercado

geográfico relevante era el servicio provisto desde cada aeropuerto hacia cada destino demandado; y que la Ley de Aviación Civil reservaba el mercado de transporte aéreo nacional a empresas venezolanas, razón por la cual no se puede considerar un mercado más amplio que el territorio venezolano.

Posteriormente se determinó que la eventual compra de LAV por Avensa-Servivensa habría incrementado significativamente el grado de concentración en los mercados relevantes. Se llegó a esta conclusión sobre las rutas donde sólo operaban LAV y Avensa-Servivensa: la compra de la primera por parte de la segunda habría significado la sustitución de un duopolio por un monopolio; ello habría ocurrido en el 95 por ciento de las rutas (90 por ciento del tráfico nacional) donde competían estas líneas aéreas. Si LAV hubiera sido adquirida por Avensa, la variación del índice HHI habría sobrepasado los 2000 puntos, en el 80 por ciento de las rutas donde operaban ambas empresas.

Por otra parte, se encontraron significativas barreras a la entrada de nuevos competidores, fundamentalmente la ya citada Ley de Aviación Civil y la escasa disponibilidad de espacio físico en los aeropuertos, que eran monopolizados por LAV y Avensa-Servivensa.

Sobre el grado de competencia en el mercado, la investigación demostró que, debido a la desregulación de la aviación comercial iniciada en 1989, habían ingresado nuevas firmas al mercado del transporte aéreo comercial en las rutas domésticas, lo cual aumentó la calidad y variedad del servicio y la diversidad de tarifas.

En cuanto a las eficiencias generadas por la operación de concentración económica, las evidencias recabadas por ProCompetencia señalaban una tendencia mundial hacia la consolidación de un reducido número de firmas de gran tamaño operando en el mercado, teniendo como explicación la existencia de economías de densidad¹³. No obstante, ya se había determinado que existían usuarios dispuestos a pagar por una mayor frecuencia en los vuelos, ni siquiera en mercados grandes como el estadounidense se había observado que una aerolínea intentara agotar las economías de densidad.

Después de casi tres años de la evaluación de la privatización de LAV, se efectuó la evaluación del proceso de subasta de los activos operacionales de Aeropostal, en la cual se encontró que las condiciones de mercado no habían experimentado cambios significativos y que determinó que la definición del mercado relevante no variara y que estuviera todavía

¹³ Las economías de densidad se originan por la disminución de los costos promedios de proveer el servicio a medida que aumenta el tráfico total de la ruta, porque al ser mayor el tráfico en la ruta, mayor puede ser el tamaño de la aeronave. Las economías de densidad no justifican que un sólo proveedor preste el servicio, porque los horarios constituyen un factor de diferenciación.

constituido por los servicios de transporte aéreo de pasajeros prestados por las líneas nacionales en el territorio venezolano.

Sin embargo, en el estudio del grado de concentración se hizo un análisis diferente, ya que no se calculó la concentración en cada ruta, sino sobre la base de la capacidad instalada de las aerolíneas existentes; ello, porque se determinó que existía un alto grado de sustituibilidad por el lado de la oferta, debido a que la aprobación, por parte de la autoridad regulatoria del sector, para operar nuevas rutas ocurría en un período de tiempo corto y los requisitos exigidos por ésta estaban relacionados con la rentabilidad de la operación solicitada.

En este proceso había seis empresas inscritas como interesadas, de las cuales dos eran aerolíneas que operaban en el mercado nacional: Zuliana de Aviación y Aeroservicios Carabobo. En este caso, la Superintendencia concluyó que no se restringiría la libre competencia si LAV era adquirida por cualquiera de las seis empresas precalificadas en el proceso de subasta. Porque si LAV era adquirida por alguna firma extranjera, no sería una operación de concentración, ya que esas empresas no operaban en el mercado con anterioridad a la venta de LAV; por lo cual, no tenían ningún tipo de participación en dicho mercado. Si alguna de las dos empresas venezolanas compraba los activos de LAV, a pesar de que se observaría un importante aumento en el grado de concentración en el mercado, el aumento de la competencia (consecuencia de la desregulación) hacían suponer que cualquier comportamiento anticompetitivo sería disciplinado por la mayor dinámica de competencia. A su vez, la adquisición de los activos de LAV por parte de alguna de las dos aerolíneas nacionales, les permitiría hacerle una mayor competencia a Avensa-Servivensa, que era la empresa que ostentaba una mayor participación de mercado en el momento de la operación.

B. Evaluación de los esquemas de integración del complejo industrial productor de aluminio

En este caso el Fondo de Inversiones de Venezuela sometió a la consideración de ProCompetencia el esquema de integración bajo el cual se traspasarían, al sector privado, las empresas relacionadas con la producción del aluminio: Bauxiven (productora de bauxita), Interálumina (productora de alúmina), Carbonorca (productora de ánodos de carbón), Alcasa y Venalum (productoras de aluminio)¹⁴. Estas empresas estaban verticalmente relacionadas.

La investigación de ProCompetencia determinó cuatro mercados afectados por la venta

14 Todas las empresas pertenecen a los holdings estatales denominados Corporación Venezolana de Guayana (CVG).

de estas empresas: el de la bauxita trihidratada, el de la alúmina, el de los ánodos de carbón cocidos y el del aluminio primario y su reciclaje. Además, se concluyó que el principal uso industrial de estos productos era como insumos en la cadena de producción del aluminio: la bauxita es un insumo para la producción de alúmina y esta, a su vez, es un insumo necesario para producir aluminio primario; también los ánodos de carbón se utilizan en el proceso de reducción de la alúmina a aluminio y finalmente el aluminio es utilizado como materia prima por la industria transformadora. La investigación también arrojó como resultado que ninguno de estos productos tiene sustitutos cercanos, exceptuando el aluminio primario, cuyo reciclaje puede ser utilizado por la industria transformadora de aluminio como insumo en su proceso productivo. Con relación a la sustituibilidad por el lado de la oferta, se observó que existen pocas posibilidades de reorientación de los procesos productivos, debido a la especificidad de los activos productivos requeridos para la producción de cada uno de estos insumos.

En referencia a la dimensión geográfica, se concluyó que para la bauxita trihidratada, la alúmina y el aluminio, los mercados eran internacionales, debido a la existencia de un gran comercio internacional y los bajos niveles arancelarios que prevalecían en el momento de la evaluación. En cuanto a los ánodos de carbón, se observó que el costo de transporte de los ánodos verdes era muy elevado, lo que no hacía rentable su importación: su mercado geográfico relevante era el venezolano.

La Superintendencia, después de determinar los mercados relevantes, estudió los posibles efectos anticompetitivos de la integración vertical entre las empresas productoras de bauxita, alúmina y aluminio, la integración entre la productora de ánodos de carbón y la reductora de aluminio; como también la integración horizontal entre las dos empresas reductoras de aluminio. Respecto a la integración vertical entre la operadora de bauxita, la operadora de alúmina y las reductoras de aluminio, concluyó que no debían generarse efectos anticompetitivos en ninguno de los tres mercados, debido a que tanto la bauxita como la alúmina se transaban libremente en los mercados internacionales.

Para cualquier nuevo entrante en los mercados de alúmina o aluminio, la integración vertical no constituía una barrera porque podían adquirir sus insumos en los mercados internacionales. Asimismo, tampoco tendría efectos restrictivos para un nuevo entrante en el mercado de la bauxita o en el de la alúmina, en el sentido de la colocación de sus productos, porque si no lo podía realizar en el mercado venezolano, lo haría en el mercado internacional. Adicionalmente, en el momento de la evaluación, en Venezuela se estaban desarrollando dos proyectos para instalar dos productoras de aluminio, las cuales se esperaba que, en un período

aproximado de seis años, tuvieran una capacidad de reducción de alúmina equivalente a la que había en el país para esa fecha, lo cual representaría un mercado importante para un nuevo productor de alúmina.

En cuanto a la integración entre las reductoras de aluminio y la planta de ánodos de carbón, se determinó que en el mercado de ánodos de carbón se impondrían barreras a la entrada, ya que se eliminaría el consumidor más importante. Esto implicaría un riesgo muy alto para un nuevo entrante, ya que encontraría grandes dificultades para colocar su producción. Respecto a los efectos sobre el mercado del aluminio, un nuevo competidor en el ámbito nacional podía ver limitada su entrada por la imposibilidad o limitación de suministros de ánodos de carbón producidos por la operadora del mercado interno y la incapacidad de adquirirlos en los mercados extranjeros, ya que las importaciones eran costosas y difíciles. Sin embargo, se concluyó que, en el largo plazo, los criterios de eficiencia apuntaban a que los nuevos competidores entrarían bajo estructuras verticalmente integradas, razón por la cual se debía permitir la integración entre las reductoras de aluminio y la planta de ánodos de carbón.

Finalmente, se señaló que la integración horizontal en el mercado del aluminio no generaría efectos restrictivos sobre la libre competencia, debido a que el mercado relevante en términos geográficos para el aluminio primario era el internacional. Por lo cual, las importaciones podían limitar cualquier comportamiento anticompetitivo de las reductoras concentradas, debido a que las transformadoras de aluminio primario domésticas podrían acceder a comprar dicho insumo en el mercado internacional.

Otro aspecto relevante que se tomó en cuenta en el informe de ProCompetencia fue el análisis de los contratos de compraventa. En ellos se señaló que no se le debería imponer, a las empresas productoras de aluminio, la obligatoriedad de venderle parte de su producción a la industria transformadora doméstica, mucho menos si este suministro tenía un precio subsidiado.

C. La reprivatización del Banco Latino¹⁵

El Banco Latino se vendió en dos etapas: en la primera se subastaron 74 agencias ubicadas en el territorio venezolano y en la segunda, 44. En ambos casos se encontraron efectos restrictivos en algunos mercados geográficos.

15 Fogade solicitó a ProCompetencia que evaluara la reprivatización de otros bancos, pero como los interesados en la adquisición de los mismos eran inversionistas extranjeros que no realizaban operaciones en el país, y por lo tanto no había posibilidades de que se efectuara una operación de concentración económica, la oficina no realizó un análisis a estas ventas. Estos fueron los casos del Banco de Venezuela y el Banco Consolidado. El primero de ellos fue adquirido por el grupo español Santander y el segundo por el grupo chileno Infisa.

Se pretendió garantizar la exclusión de compradores con una posición de dominio en un área determinada. La subasta pública estuvo restringida a los bancos, previamente establecidos en Venezuela, que estaban constituidos como banca de inversión, banca comercial y/o entidades de ahorro y préstamo.

En este análisis, aunque no se señaló explícitamente, se puede deducir que se consideró que el mercado producto lo constituía la canasta de servicios financieros que se podían ofertar en una agencia¹⁶. Esto, porque no se hizo ningún análisis de la sustituibilidad por el lado de la demanda entre los distintos instrumentos (ni entre los de captación ni entre los de colocación). Por otra parte, en el análisis de sustituibilidad por el lado de la oferta se determinó que las agencias eran un activo específico que responde a las necesidades del mercado financiero y que eran puntos de venta estratégicos desde el punto de vista de acceso y clientela. Adicionalmente, se concluyó que, desde el punto de vista de la factibilidad técnica, cualquiera de las instituciones financieras que podían participar en la subasta, tenían la capacidad de destinar los activos hacia la prestación de servicios financieros.

Respecto al mercado geográfico, se determinó que existían distintos mercados geográficos. Ello, porque:

- La distancia es un factor valorado por los clientes.
- Los costos del manejo del crédito y de los esfuerzos que realizan las agencias bancarias para reducir las asimetrías de información que enfrentan, aumentan a medida que aumente la distancia, lo cual encarece los servicios financieros.

La conclusión fue que, en aquellas zonas donde solamente existían uno o dos bancos competidores del Banco Latino, la adquisición de agencias por algunos de los competidores cercanos habría restringido la libre competencia. Sin embargo, esta recomendación podía ser defectuosa, porque en el análisis no se consideró el grado de concentración, las barreras a la entrada ni la dinámica de competencia en los respectivos mercados regionales.

Se puede afirmar que la definición del mercado relevante podría haber cambiado si se hubieran considerado las barreras legales que se establecen en la Ley de Bancos para que un determinado tipo de institución (por ejemplo, entidades de ahorro y préstamo) preste los mismos servicios financieros que un banco. Por otra parte, si no existieran barreras a la entrada significativas para que un banco se instale en los mercados geográficos considerados con efectos restrictivos, la fusión no tendría efectos anticompetitivos. Tampoco se consideró

¹⁶ Estos siguiendo al análisis que hacen los organismos antimonopolios estadounidenses los cuales al analizar fusiones bancarias siempre han determinado que el mercado producto es la canasta de servicios financieros.

el grado de concentración, y se estimó que si existía un banco o dos que competían con el Banco Latino, la adquisición por parte de uno de ellos tendría efectos restrictivos. Esto no es necesariamente cierto: si la participación del Banco Latino era poco significativa en uno de estos mercados regionales, es probable que el efecto sobre la competencia de una adquisición por parte de uno de sus dos competidores habría sido poco significativo.

V. LECCIONES Y RECOMENDACIONES

1. LECCIONES

Quando existen fallas de mercado se justifica la intervención pública en la economía con la finalidad de corregirlas y alcanzar una situación lo más cercana posible al óptimo paretiano. La ausencia de competencia es una falla de mercado que requiere de la intervención pública para que no se produzcan pérdidas de eficiencia. Para ello se han implantado las políticas antimonopolios o de libre competencia.

En Venezuela en el año 1992 se inició la política antimonopolios al decretarse la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia y crearse la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia, ProCompetencia.

El marco legal sobre el cual ProCompetencia sustenta su participación en el proceso de privatizaciones viene dado por la Ley ProCompetencia y su Reglamento N° 2, la Ley de Privatizaciones y la Ley del Fondo de Inversiones de Venezuela. A pesar de que la ley ProCompetencia no establece explícitamente su intervención en el proceso de privatizaciones ni la posibilidad de que pueda proponer la ruptura de monopolios públicos o privados, su artículo 11 prohíbe aquellas operaciones de concentración económica que puedan crear o reforzar una posición de dominio en el mercado o que puedan generar efectos restrictivos sobre la libre competencia. En este sentido, en el proceso de privatizaciones puede ocurrir una operación de concentración económica porque existe la posibilidad de que una empresa competidora adquiera a la empresa estatal en venta. Por otra parte, la Ley ProCompetencia establece en su artículo 29 que la Superintendencia es el organismo encargado de determinar cuando están ocurriendo prácticas restrictivas de la libre competencia, para lo cual lo dota de herramientas técnicas.

A su vez, la ley de privatizaciones establece entre sus objetivos la promoción de la libre competencia; y además ordena al FIV a que vele porque esta no se vea afectada en el proceso de venta de empresas públicas. De manera complementaria, la ley del FIV autoriza a dicho organismo privatizador a que divida monopolios estatales y cambie el marco regulatorio cuando esto sea posible y conveniente. ProCompetencia ha venido actuando como asesor del FIV para evitar que se produzcan efectos anticompetitivos en la venta de empresas estatales.

Existen tres casos de privatizaciones en los cuales se hace necesario la intervención del Estado para la creación de competencia: a) la venta de un monopolio natural; b) la venta de un monopolio estatal que no tenga justificación económica; y c) la venta de una empresa estatal a un competidor que pudiera implicar la conformación de una estructura con posición de dominio.

Un monopolio natural ocurre en industrias donde existen significativas economías de

escala, lo que justifica la operación de un sólo oferente para que aproveche los rendimientos crecientes a escala, y adicionalmente existen costos hundidos significativos. En general, en esta situación la intervención estatal viene dada por la creación de un marco regulatorio cuyo objetivo es evitar la explotación del poder de mercado.

Los monopolios estatales se crearon bajo la tutela del Estado y en muchos casos no tienen ningún tipo de justificación técnico-económica, por lo cual lo socialmente óptimo es dividir dichas empresas antes de pasar a manos privadas. La división de una firma solo será necesaria cuando: a) la firma tenga poder de mercado y exista la posibilidad de que lo preserve en el tiempo, y b) si después de la división de la firma, en el mercado se puede desarrollar la competencia.

Finalmente, en el proceso de privatización existe la posibilidad que la empresa estatal en venta sea adquirida por un competidor, lo cual podría tener como resultado el reforzamiento o la creación de una posición de dominio en el mercado, aunque dicha empresa esté previamente dividida. En este sentido, la agencia antimonopolios debe utilizar los criterios técnicos para evaluar operaciones de concentración económica que ya han sido explicados en este capítulo.

Hasta mayo de 1997, ProCompetencia ha intervenido en la evaluación de 13 procesos de privatizaciones. En once de estos casos la Superintendencia ha evaluado las operaciones de concentración económica que pudieran ocurrir en función de los potenciales compradores en la subasta de empresas. En los otros dos casos, lo que se ha analizado son los esquemas de integración de venta de holdings estatales, con la finalidad de determinar si las diferentes integraciones (horizontales y verticales) que se dan entre estas empresas propiedad del Estado puedan tener un efecto restrictivo sobre la libre competencia, al pasar estas firmas a manos privadas y verificar que los contratos de compra-venta no impongan barreras a la entrada.

2. RECOMENDACIONES

En primer lugar, es importante hacer una modificación al reglamento de fusiones, e incorporar las privatizaciones y venta de empresas estatizadas (reprivatizaciones) en las modalidades de operaciones de concentración. Ello, para evitar eventuales planteamientos con relación a la existencia de vacíos legales, en el caso de que ProCompetencia declare como restrictiva una privatización.

En segundo lugar, la Ley debe otorgarle la facultad a ProCompetencia para dividir

monopolios estatales y modificar marcos regulatorios de monopolios naturales que impongan barreras a la entrada en mercados relacionados.

Y tercero, se debe elaborar un documento que establezca los criterios técnico y jurídicos y técnico y económicos que se deben considerar cuando se evalúan privatizaciones.

Propongo desarrollar aspectos referidos a la ruptura de los monopolios estatales y al establecimiento de los marcos regulatorios de las utilidades públicas, ya que la metodología de evaluación de las operaciones de concentración económica ya ha sido bastante desarrollada en el pasado, e inclusive en el Reglamento N° 2 se señalan los criterios que se deben considerar en estas operaciones.

El establecimiento de criterios para la ruptura de los monopolios estatales y el establecimiento de los marcos regulatorios de las utilidades públicas es muy relevante, especialmente si se considera que un gran porcentaje de las privatizaciones que están por realizarse, ocurrirá en el sector eléctrico. En él se pueden llevar a cabo rupturas de empresas que están verticalmente integradas y, además, es importante vigilar el marco regulatorio que se establecerá en el referido sector.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BAUMOL, W. Y SUE, B. (1993). *Mercados Perfectos y Virtud Natural. La Ética en los Negocios y la Mano Invisible*. Colegio de Economistas de Madrid-Celeste Ediciones. Madrid.
- CANO B., RODOLFO L. (1996) Reformulación del Rol Regulador del Estado en Empresas de Servicios Públicos. El Caso Eléctrico en Chile: Algunas Lecciones y Desafíos. Magister en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile-CIEPLAN. Santiago.
- CONRATH, CRAIG. (1995). *Practical Handbook of Antimonopoly Law Enforcement for an Economy in Transition*. Washington, DC.
- FRANK, R. (1992). *Microeconomía y Conducta*. Mc Graw Hill.
- FONT G., JUAN I. (1994). *La Libre Competencia en la Comunidad Europea*. Barcelona.
- QUIARO, LUIS. (1996). *Privatización y Reinserción Laboral en el Sector Aluminio en la Corporación Venezolana de Guayana*. Magister en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile-CIEPLAN. Santiago.
- SABINO, CARLOS. (1987). *Como Hacer una Tesis. Guía para Elaborar y Redactar Trabajos Científicos*. Editorial Panapo. Caracas.
- STIGLITZ, JOSEPH. (1992). *La Economía del Sector Público*. Barcelona.
- TIROLE, JOHN. (1988). "The Theory of Industrial Organization", *Massachussets Institute Technology Press*. Cambridge, Massachussets.
- VICKERS, JOHN Y J. YARROW. (1991). *Un Análisis Económico de las Privatizaciones*. FCE. México.
- Artículos en Revistas Académicas y Artículos en Compilaciones
- BITRÁN, EDUARDO Y E. SAAVEDRA. (1993). "Promoción de la Competencia y Regulación de los Monopolios Naturales", en Eugenio Lahera (ed.), *Cómo Mejorar la Gestión Pública*, Santiago, CIEPLAN, FLACSO, FORO 90, noviembre
- BITRÁN, EDUARDO Y P. SERRA. (1994) "Regulatory Issues in the Privatization of Public Utilities. The Chilean Experience", *The Quartely Review of Economics and Finance*, vol. 34, summer.
- CHANG, HA-JOON (1995), "The evolution of perspectives of regulation in the postwar era", *Northwestern University, Handbook of Industrial Organization*, vol. II, chapter 23.

- GALETOVIC, ALEXANDER. (1997). *Reformas Microeconómicas en Chile 1973-1989: Síntesis y Evaluación*. Centro de Economía Aplicada. Santiago.
- GROSSMAN, PETER. (1994). *Douglas North: Por Qué Algunas Naciones Logran Sostener el Desarrollo*. Center for International Private Enterprise. Washington, DC.
- LAHERA, EUGENIO. (1997). "Políticas de Regulación y Promoción de la Competencia". *Revista Chilena de Administración Pública*. Año III. N° 14. Edita Colegio de Administradores Públicos de Chile. Santiago.
- MUÑOZ, OSCAR (ed.) (1993). "Hacia el Estado Regulador", en: Oscar Muñoz (ed.) *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado Regulador*, Santiago, CIEPLAN, marzo.
- NAIM, M. AND ANTONIO, F. (1995). "The Venezuelan Private Sector: From Courting the State to Courting the Market". en: (ed.) Goodman, Mendelson, Naím, Tulhin y Bland. *Lessons of the Venezuelan Experience*. Washington, DC.
- NEWBERY, DAVID. (1997). "Privatisation and Liberalisation of Network Utilities". *European Economic Review*. N° 41. Cambridge.
- SERRA, PABLO. (1995). "La Política de Competencia en Chile". *Revista de Análisis Económico*. vol. 10. N° 2. pp. 63-88. Santiago, noviembre.
- Mimeografías
- BORGES, RAMÓN. (1995). *Algunas Consideraciones sobre el Estudio de Caso*. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile-CIEPLAN. Santiago.
- CURIEL, CLAUDIA. (1995). Elementos para la Aplicación de Políticas de Competencia en Economías en Transición. La Experiencia en Venezuela. Caracas, octubre.
- CURIEL, CLAUDIA. (1996). Los Procesos de Privatización desde la Óptica de la Política de Competencia: La Experiencia en Venezuela 1993-1997. Caracas.
- DE LEÓN, IGNACIO. (1993). Las Normas Venezolanas de Defensa de la Libre Competencia. Caracas.
- FONDO DE INVERSIONES DE VENEZUELA (1996). Proceso de Privatización en Venezuela. Lineamientos Generales. Caracas.
- JATAR, ANA. (1993). Política de Competencia y Legislación Antimonopólica. Caracas

OLIVO, CARLOS. (1992). El Papel Económico del Estado y la Ley Pro-Competencia. Caracas, diciembre.

PIRAS, CLAUDIA. (1993). Aspectos Económicos de la Política de Competencia. Caracas.

VERA, L. Y CLAUDIA, C. (1994). Estructura y Ethos Anti-Competitivos en Venezuela: Un análisis de Competencia. Caracas, octubre.

Artículos en Periódicos y Revistas

FONDO DE INVERSIONES DE VENEZUELA (1995). Revista Privatización. Año I. Caracas, junio.

VERA, L. Y DAVID, M. (1995). "Política de Competencia: Una Visión Panorámica". *Revista Venezuela Metalúrgica y Minera*. Edición N°106. Caracas. Enero-marzo.

MIERES, DAVID. (1995^a). "Las Fusiones y la Libre Competencia". Diario "Economía HOY", Caracas, 12 de octubre.

MIERES, DAVID. (1995^b). "Las Fusiones y la Libre Competencia, parte II". Diario "Economía HOY", Caracas, 17 de noviembre..

MIERES, DAVID. (1995^c). "Las Fusiones y la Libre Competencia, parte III". Diario "Economía HOY", Caracas, 11 de diciembre.

Leyes

LEY PARA PROMOVER Y PROTEGER EL EJERCICIO DE LA LIBRE COMPETENCIA (1992). Caracas.

LEY DE PRIVATIZACIONES (1992). Caracas.

LEY DE PRIVATIZACIONES (1996). Caracas.

LEY DEL FONDO DE INVERSIONES DE VENEZUELA (1991). Caracas.

REGLAMENTO N° 2 DE LA LEY PARA PROMOVER Y PROTEGER EL EJERCICIO DE LA LIBRE COMPETENCIA. (1996). Caracas.

Documentos

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990). *Normativa Comunitaria sobre Control de las Operaciones de Concentración*. Suplemento 2/90. Luxemburgo.

- FONDO DE INVERSIONES DE VENEZUELA (1990). *Política de Privatización*. Caracas.
- NORTH, DOUGLASS. (1995). *Estructurando Instituciones para el Desarrollo Económico*. Conferencia. Caracas, agosto.
- PROCOMPETENCIA. (1994). Lineamientos Generales de Evaluación de Operaciones de Concentración Económica. Caracas, septiembre.
- PROCOMPETENCIA. (1996). Doctrina Administrativa 1992-1995. Caracas.
- PROCOMPETENCIA (1996). *Informe Anual 1995*. Caracas
- PROCOMPETENCIA. (1997). Informes Especiales de ProCompetencia, 1992-1996. Caracas.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE AND THE FEDERAL TRADE COMMISSION. (1992). *Horizontal Merger Guidelines*. Washington, DC., april.

