

Superintendencia de
Competencia



Sector Servicios

**Estudios sectoriales de condiciones de
competencia de la Superintendencia
de Competencia de El Salvador
2006-2010**



338.04
S959 Superintendencia de competencia
2010 Sector Servicios. Estudios sectoriales de condiciones de competencia de la Superintendencia de Competencia de El Salvador / Superintendencia de competencia.
- - 1a. ed. - - San Salvador, El Salv. : Superintendencia de competencia, 2010.
160 p. : il. graf. fot. Col. ; 28 cm.

ISBN: 978-99923-909-6-2

1. Transporte por carretera- El Salvador. 2. Manejo de carga – El Salvador. 3. Telecomunicaciones – El Salvador.
4. Economía - El Salvador. I. Título.

© 2010 Superintendencia de Competencia de El Salvador
Todos los derechos reservados

Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, sin la autorización escrita de la Superintendencia de Competencia de El Salvador.

ISBN 978-99923-909-6-2

Depósito de ley en el Registro de la Propiedad Intelectual del CNR: 560-2010 de tres de diciembre de 2010.



Presentación

Una de las actividades más relevantes para la Superintendencia de Competencia de El Salvador, en el ámbito de la promoción de la competencia y prevención de comportamientos anticompetitivos en los mercados, es el desarrollo de Estudios sobre Condiciones de Competencia en diversos sectores económicos del país.

Para determinar las condiciones de competencia bajo las cuales operan los distintos sectores de la economía, es indispensable una caracterización que permita identificar y evaluar las principales variables que inciden sobre la oferta y demanda de los bienes y servicios, su composición, tamaño, participantes, regulaciones, desempeño, entre otros, a fin de establecer los factores que afectan la competencia. El propósito es diagnosticar y recomendar las medidas adecuadas para fortalecer y mejorar dichas condiciones en las diferentes etapas de la cadena de valor.

Para dar seguimiento a las recomendaciones que la SC ha emitido a partir de estos estudios, la institución ha creado mecanismos de seguimiento y coordinación con las instituciones involucradas, conformando equipos de trabajo interinstitucionales para viabilizar su implementación, buscando evaluar su impacto en la eficiencia económica y en el bienestar del consumidor, como fin principal de la Ley de Competencia y su Reglamento.

De enero de 2006 a diciembre de 2010, la Superintendencia de Competencia de El Salvador ha estudiado sectores transversales para la economía del país. Dentro del sector de agroindustria e insumos se han estudiado los mercados de: huevos y pollo, fertilizantes, arroz, azúcar, leche y quesos; del sector energético se ha estudiado el mercado eléctrico, combustibles líquidos y gas licuado de petróleo; asimismo, en el sector de servicios se estudió el mercado de telecomunicaciones y transporte de carga, así también la SC ha estudiado el mercado de medicamentos.

Con el objeto que la valiosa información obtenida a partir de estos estudios sectoriales sea utilizada por la población salvadoreña, empresarios, tanques de pensamiento, instituciones académicas, estudiantes, e interesados en general, la SC la pone a disposición a través de los presentes informes con el objeto de continuar su labor de promoción de una verdadera cultura de competencia en el país.

En el presente informe se encuentra la información resultante de los Estudios Sectoriales sobre Condiciones de Competencia realizados por la SC en algunos de los principales mercados del sector de servicios.





ESTUDIO SOBRE EL SECTOR TRANSPORTE Y SUS CONDICIONES DE COMPETENCIA

CÓDIGO DE ACTIVIDAD: ES.1.1.

INFORME DE RESULTADOS

MIRIAN CRUZ

CONSULTORA NACIONAL

SAN SALVADOR, ENERO DE 2006.



Transporte

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio está referido al sector transporte terrestre de carga en El Salvador. La investigación se realizó por medio de entrevistas a los principales agentes económicos del sector, con el objeto de determinar las participaciones de mercado de las principales empresas y la delimitación de los mercados relevantes (MR) del sector. Se buscó contrastar la hipótesis de que en el funcionamiento del mercado se presentan conductas anticompetitivas tanto en lo que se refiere a acuerdos entre competidores como en abusos de posición dominante y que el marco regulatorio facilita dichas conductas. En los siguientes párrafos se presentan los resultados de la investigación.

Una fuente fundamental de la demanda de los servicios de transporte en los años recientes, ha sido la evolución del comercio internacional y el sector se ha adaptado al importante proceso de modernización y diversificación de ese comercio. Además, el entorno regulatorio ha facilitado la entrada de empresas, ya que no impone restricciones excesivas para la entrada y la operación. Asimismo, en lo referente a la circulación por carretera entre países de Centro América, los acuerdos entre estos países establecen plena libertad de tránsito a través de sus territorios para las mercancías destinadas a cualquiera de los otros países miembros o procedentes de ellos, y se garantiza la libre competencia para la contratación de transporte sin perjuicio del país de origen o destino entre los países centroamericanos. No obstante lo anterior, la contratación de servicios de carga con origen y destino dentro de un país queda reservada a los transportistas nacionales.

En relación a las cuotas de mercado, las empresas de transporte terrestre entrevistadas forman parte del grupo de las más representativas en función de su tamaño. De este grupo de empresas, se distinguen cuatro con 310 cabezales de un total de 420 identificados con un 73.8% de participación y si se considera el equipo total (cabezales y remolques) estas empresas representan el 76.1% del total del grupo de empresas mas importantes. Sin embargo, debido a la falta de información de la totalidad de las empresas que operan en el mercado, no fue posible estimar su participación total en el mercado. Por otra parte, las participaciones de las empresas más importantes están referidas a la variedad de equipos que se utilizan en los distintos mercados relevantes, por lo que no se deben considerar como elementos de una posición dominante. Como se observará adelante, la concentración en el MR no es factor suficiente para que se den abusos de posición dominante, ya que depende también de las barreras a la entrada económicas y regulatorias.

En lo referente a convenios entre competidores, las entrevistas realizadas a usuarios, así como a la Dirección de Protección al Consumidor (DPC) del Ministerio de Economía no mostraron indicios de convenios de precios o división de mercados por parte de las empresas de transporte terrestre, ni por las empresas navieras que adquieren sus servicios en el comercio internacional. Asimismo, en entrevista realizada al Viceministerio de Transporte

(VMT) no se encontraron elementos en la regulación vigente que faciliten o representen acuerdos entre competidores, ni tampoco se identificaron iniciativas de regulaciones propuestas por transportistas que establezcan acuerdos de precios, restricciones de oferta o división de mercados.

En relación a conductas entre no competidores sustentadas en el abuso de posición dominante, en entrevistas iniciales se identificaron contratos exclusivos en el transporte de gas LP y en un caso por el transporte de Fuel Oil. En el primer caso, dichos contratos fueron investigados en mayor detalle y se determinó que las empresas participantes no presentan una posición dominante en el mercado relevante, por lo que no hay elementos para que se consideren anticompetitivos. En el mismo caso se encuentra el contrato exclusivo celebrado por una empresa para transportar Fuel Oil a la empresa usuaria UNP,¹ que fue asignado de manera competitiva a la empresa que mejor cumplió con el suministro.

En conclusión, se considera que el marco regulatorio nacional e internacional referido a los países centroamericanos, no establece restricciones significativas a la competencia en el mercado de transporte de carga. Asimismo, la investigación muestra que el mercado no se caracteriza por la existencia de barreras regulatorias a la entrada; sin embargo, en algunos mercados sí se considera que existen barreras económicas a la entrada por los costos de la inversión en equipo. No obstante la existencia de estas barreras en algunos mercados, las principales empresas de transporte terrestre que se investigaron no presentan indicios de que se hayan llevado a cabo conductas anticompetitivas en los mercados relevantes en los que participan.

Es necesario señalar que las conclusiones deben considerarse preliminares ya que no se dispone de toda la información, debido a limitaciones de la investigación para obtenerla de las empresas que participan en el mercado, ya que éstas no están obligadas a proporcionarla y solamente lo hicieron de manera parcial. Esta limitación se va a eliminar al entrar en funciones la propia autoridad de competencia, por lo que se podrán llenar algunos vacíos informativos para completar esta evaluación del comportamiento de los mercados de transporte. Sin embargo, se considera que con la información obtenida y analizada se tiene una aproximación razonable del comportamiento de los mercados de transporte terrestre, que nos indica que la incidencia de conductas anticompetitivas es baja, debido a las propias características del servicio y su marco regulatorio.

1/ Se utilizan iniciales para identificar a las empresas. Para un detalle de las entrevistas véase el Anexo 1.

EXECUTIVE SUMMARY

This study aims to identify evidence about anticompetitive conducts in the freight surface transport in El Salvador. Research was based on interviews to the main economic agents operating in the market in order to identify named conducts, market shares and relevant markets (RM). The hypothesis followed is that the RM markets were characterized by price or market division agreements between competitors, and that in the case of firms with dominant positions abusive conducts were present and finally that the regulatory framework facilitates such conducts. In the following paragraphs results of the investigation are presented.

A fundamental source for the surface transport in the last years is international trade evolution that has promoted modernization and diversification of the sector. Beside that, the regulatory framework has provided entry to the market due to the lack of significant entry and operational restrictions. Agreements between Central American countries establish freedom of transit for merchandise whose destiny or origin is to any Central American country providing a guarantee for competition disregarding country of origin or destiny in the Central American countries. However, this situation between countries, contracts for freight surface services within a country remain reserved to national surface transport firms

Regarding market shares, interviewed firms were the most representative ones according to their size. From this group, four firms with the largest size have 320 hauling trucks from a total estimated of 420 and a market share of 73.8%, when total transport equipment is considered, this four firms account for a share of 76.1 percent. However, market shares in total surface transport sector were not obtained due to limitations on the information available on total firms. In spite of information limitations, these participations do not distinguish relevant markets and can not be considered as an element to determine that an economic agent has a dominant position in such markets. On the other hand, market concentration is not the single factor to determine that an agent has a dominant position since barriers to entry, both economic and regulatory, need to be considered. Investigation shows that those barriers are not significant.

In relation to agreement between competitors, interviews to customers and the Consumer Protection Direction (DPC) of the Ministry of Economy did not show evidence for price or market division agreements, neither by the transport firms nor by the sea freight shipping firms servicing international trade. An interview to one Official from the Vice Ministry for Transport (VMT), also showed that actual regulations do not establish or facilitate price agreements between competitors or market divisions, and also that initiatives by transport firms to establish such agreements were absent.



Regarding conducts of abuse of a dominant position, in initial interviews exclusive contracts in the LP gas market and in the Fuel Oil transportation markets were identified. In a second round of interviews, the analysis carried out showed that there is not enough evidence that participating LP firms celebrating those contracts do have a dominant position. Therefore, the exclusive contracts cannot be framed as anticompetitive. The same situation was found for the exclusive contract celebrated to provide Fuel Oil by one of the interview firms, since the contract was assigned after business experience with various transport suppliers and finally assigned to the one that offered better services.

Therefore, it is possible to conclude that the regulatory framework both national and international does not embody substantial restrictions upon competition in the surface transport market. Research carried out also shows that market does not have significant regulatory barriers to entry although equipment costs in some RM may constitute economic barriers to entry. However, according to interviews, the main firms in the market do not show anticompetitive conduct in the relevant markets where those firms operate.



Lista de abreviaciones utilizadas con frecuencia en el texto

ASAC	Asociación Salvadoreña de Agencias de Carga
ASETCA	Asociación Salvadoreña de Empresarios del Transporte de carga
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
COMITRAN	Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centro América
DPC	Dirección de Protección al Consumidor
ECAT	Estudio Centroamericano de Transporte
FECATRANS	Federación Centroamericana de Transporte terrestre
LCES	Ley de Competencia de EL Salvador
PIB	Producto Interno Bruto
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
VMT	Viceministerio de Transporte
MR	Mercado (s) Relevante (s)

CAPÍTULO I. Descripción del sector

1.1. Caracterización general

Growing modernization have steered the development of integrated logistic services through a single transport agent that offers intermodal services.

1. El transporte ha constituido un pilar fundamental en el traslado de mercancías, especialmente en las últimas décadas. Por otra parte, la modernización creciente de los medios de transporte, ha implicado una tendencia cada vez mayor hacia los servicios logísticos integrados por medio de los cuales, los servicios de movilización de bienes son contratados con un único agente que es el que coordina la movilización en su conjunto. En este proceso de coordinación, el agente de transporte desempeña un rol relevante al combinar el uso de los diversos medios (aéreos, terrestre, marítimo o ferroviario) que son requeridos para el transporte de un bien. Esta modalidad es denominada transporte intermodal.²

In an integrated logistics service defined as “Door to Door”, integration of sea and surface transport is highly relevant in countries where railroads are limited or nonexistent. For sea transport the utilization of containers has become of vital importance.

2. En ese contexto, muchas empresas han ampliado sus servicios desde un enfoque integral, a efectos de satisfacer las crecientes demandas del mercado. El proceso más completo mediante este servicio logístico, es el que se define como “Puerta a Puerta”.³ En ese proceso integral de provisión de servicios, los medios marítimo y terrestre por carretera son particularmente importantes en países que hacen un uso limitado, o es inexistente, el medio ferroviario. Para el caso de transporte marítimo, la utilización de contenedores⁴ especialmente, resulta de particular importancia y facilidad en la movilización de mercancías en la actualidad.

In Latin American economies, surface transport represents more than 80 per cent of passengers demand and 60 per cent or more of freight transport.

3. Con respecto al transporte por carretera, cabe observar que éste creció rápidamente después de la segunda Guerra Mundial y hoy en día es la forma dominante de transporte. En la actualidad, la mayoría de las economías descansan en el transporte por carretera. En el caso de las economías latinoamericanas por ejemplo, este tipo de

2/ En la provisión de los servicios propios de esta modalidad de transporte, los agentes de carga han desempeñado un rol importante, sin que necesariamente sean los propietarios de los distintos medios de transporte involucrados en el proceso.

3/ Este movimiento se produce mediante un único documento de embarque y hacia esta modalidad parece orientarse el transporte de bienes. Otras modalidades son los servicios Puerta a Puerto, o bien Puerto a Puerto.

4/ Un contenedor es un módulo cerrado, sin locomoción propia, fabricado de acuerdo con las normas ISO (International Standard Organization) con un mínimo de 20 pies de largo y sirve para el transporte de materiales a granel, de lotes de piezas u objetos cuyo embalaje facilita su traslado.

transporte representa más del 80% del movimiento de pasajeros y más del 60% de los movimientos de carga.⁵ Este transporte se volvió más importante luego de que en la mayoría de países se fueron progresivamente abandonando los sistemas ferroviarios que habían sido construidos a mediados de los siglos XIX y XX y cuya mayor utilización se produjo hasta antes de la segunda Guerra Mundial.⁶

In Central America, road system was designed in relation to Central American integration starting in the 60s and it was based on two trans istmic and four interoceanic roads.

4. En el caso de Centroamérica, cuyos esfuerzos de integración se remontan a los años sesenta, el sistema de transporte terrestre a nivel regional fue concebido a través de diversos estudios a inicios de esos años, precisamente con relación al proceso de integración.⁷ El sistema vial para toda la región centroamericana contemplaba dos carreteras trans-istmicas: la carretera Panamericana diseñada en los años cincuenta y el Corredor Natural diseñado en los años sesenta y cuatro carreteras interoceánicas: Puerto Quetzal-Santo Tomás de Castilla, Acajutla-Puerto Cortés, San Lorenzo-Puerto Cortés y Caldera-Puerto Limón/Moín.

Because of lack of investments in the 80s, regional road infrastructure deteriorated and recovered only in the 90s through multilateral institutional finance. In the 90's the reconstruction started through the Central American Transport Ministries Council (COMITRAN) and a meeting of the Sectoral Transport Ministries Council that took place in Washington in April 1997.⁸

5. Durante los años ochenta, la infraestructura regional se deterioró severamente debido a la falta de inversión efectiva en mantenimiento. Con la ayuda de las instituciones multilaterales de financiamiento a mediados de los años 90, se retoman proyectos de rehabilitación/reconstrucción y mantenimiento de la red vial. Dicho esfuerzo se regionaliza con el surgimiento del Consejo de Ministros de Transporte de Centro América (COMITRAN) y la adopción de un marco de políticas, de estrategia y de organización adoptadas en la XVII Reunión del Consejo Sectorial de Ministros de Transportes celebrada en Washington D. C. en abril de 1997.

A study of SIECA and CLACDS/INCAE showed that only 20 percent of roads were in good condition.

5/World Bank (1999). Transport Management and Financing Roads, p.20.

6/ World Bank (2003). World Transport: Policy and Practice, p.25.

7/ La referencia principal sobre Centroamérica es SIECA (2001), Estudio Centroamericano de Transporte (ECAT).

8/ Véase, SIECA y CLACDS/INCAE, (Centro Latinoamericano para la Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE (1999). "El corredor logístico centroamericano. Un salto cualitativo en la dotación de servicios al comercio exterior de la región". CEN 204, Marzo.

6. De acuerdo con el estudio de SIECA y CLACDS/INCAE referido en el párrafo anterior, “Pese a todos los esfuerzos y aún antes de que el Huracán Mitch afectara la región, el estado de la red vial centroamericana era preocupante con solo un 20% en buen estado.”⁹

Cuadro 1

Estado de la Red Vial de Centro América				
		Porcentajes		
País	Total de la superficie (km)	Bueno	Regular	Malo
Guatemala	13,238	35	35	30
El Salvador	9,977	25	30	45
Honduras	14,602	40	30	30
Nicaragua	18,011	11	16	73
Costa Rica	35,705	6	39	55
Promedio		20	27	53

Fuente: Ministerios de Transporte de Centroamérica 1997-1998

Between 1997 and 1998 only 55 percent of roads were in a good or regular condition in El Salvador. In spite of the road conditions, the most popular resource for transportation is land transport and it was the main mean for trade between Central America and Panama and between Central America and Mexico.

7. En el caso de El Salvador, en los años 1997 y 1998 se estimaron 9,977 kilómetros de carreteras con solamente 55 por ciento con la condición de bueno o regular. No obstante lo anterior, de acuerdo con SIECA y CLACDS/INCAE el medio de transporte más utilizado en Centroamérica es el terrestre, lo cual se muestra con la siguiente información.¹⁰
- Se movilizó por este medio la totalidad del comercio entre Centroamérica y Panamá, que en 1996 alcanzó un volumen total de 690,000 toneladas métricas.
 - Se movilizó una tercera parte del comercio entre México y Centroamérica, que en 1996 alcanzó las 550,000 toneladas métricas.

9/ Op cit.

10/ SIECA y /CLACDS/INCAE, op cit.,p 4.

- Se movilizaron por este medio, poco más de 15 millones de toneladas métricas de la carga de importación y de exportación por los puertos marítimos, con exclusión del petróleo crudo, que se mueve por tuberías hacia las refinerías.
- El modo ferroviario ha mostrado un franco deterioro.
- El cabotaje marítimo regional es prácticamente nulo.

1.2. Valoración del mercado del sector transporte.¹¹

Between 1999 and 2003, value added of surface transport had a growth rate of 4.63 percent higher than rate of GDP of 6.69 percent. Transport GDP share grew from 8.34 per cent in 1999 to 9.02 percent in 2003.

8. El Producto Interno Bruto (PIB) de El Salvador tuvo un crecimiento del 4.63 por ciento anual entre 1999 y el 2003 al pasar de 12,464.7 millones de dólares a 14,940.3 millones en el 2003 (véase Cuadro 2). El sector transporte ha sido un apoyo relevante en este crecimiento y es destacable el hecho de que este sector tuvo una tasa de crecimiento media anual del valor agregado del 6.69, superior al del PIB, al pasar de 1,040.1 a 1,347.7 millones de dólares. La participación del sector transporte en el PIB nacional pasó del 8.34 por ciento en 1999 al 9.02 por ciento en el 2003, denotando la contribución creciente del sector transporte en el PIB nacional.¹²

Cuadro 2
Importancia del Sector Transporte en El Salvador
Millones de dólares y porcentajes

Año	PIB de El Salvador	VA del Sector Transporte	VA/PIB
1999	12464.66	1,040.11	8.34
2000	13134.15	1,116.22	8.50
2001	13812.76	1,202.06	8.70
2002	14311.95	1,281.49	8.95
2003	14940.31	1,347.75	9.02
Tasa de crecimiento medio anual	4.63	6.69	

Fuente: Elaborado con base a los datos proporcionados por el BCR.

11/ Los valores monetarios que aparecen en el documento están expresados en dólares americanos, a menos que se especifique lo contrario.

12/ Considerando información del PIB y del consumo de petróleo y diesel para el periodo 1990-1998, se estima una elasticidad del consumo de petróleo y diesel de 1.66 con respecto al PIB y de diesel como combustible utilizado por camiones de carga de 1.63, lo cual muestra un crecimiento más acelerado del transporte con relación al crecimiento del producto. Véase ECAT (2001) Informe Final, Parte 2 capítulo 4. Enero.

Between 1999 and 2003 transport GDP at constant prices had a growth rate of 4.46 percent.

9. A precios constantes, el sector mantuvo una tasa de crecimiento anual promedio de 4.46 por ciento entre 1999 y 2003 (véase Cuadro 3), aunque su dinamismo ha venido disminuyendo al aumentar 6.15 por ciento en el periodo 1999-2003 y solamente 2.46 por ciento entre 2002 y 2003.¹³

Cuadro 3
Evolución del PIB del Sector Transporte

Años	Valor Agregado a Precios Constantes de 1990 (millones de colones)	Variaciones anuales a precios constantes %	Valor Agregado a Precios Corrientes (millones de US\$)	Variaciones anuales a precios corrientes %
1999	4,581.70		1,040.11	
2000	4,863.40	6.15	1,116.22	7.32
2001	5,070.20	4.25	1,202.06	7.69
2002 (p)	5,325.46	5.03	1,281.49	6.61
2003 (p)	5,456.32	2.46	1,347.75	5.17
Tasa de crecimiento 99-2003		4.46		6.69
(p) Cifras Preliminares				

Fuente: Elaborado con base en los datos del BCR.

1.2.1 Precios de los servicios

Between 2000 and 2002 prices increased an estimated 6.8 percent, a higher rate than the GDP deflator of 4.8 percent.

10. Las tendencias de los precios del transporte terrestre de carga se presentan en el cuadro 6. Con la información disponible se estimaron las tendencias agregadas de precios hasta el año 2002. Así, se estableció para el periodo 2000-2002, un aumento de precios del 6.8 por ciento de los precios del transporte terrestre de carga, que fue superior al del deflactor implícito del PIB estimado en 4.8 por ciento.¹⁴

13/ El descenso en el crecimiento entre 2002 y 2003 debe verse con cautela, pues las cifras proporcionadas por el BCR son preliminares.

14/ El índice de precios del transporte terrestre de carga, se estimó al comparar la evolución del valor bruto de producción del subsector a precios corrientes, con el índice de volumen del mismo, el cual se aproximó por la suma de toneladas métricas transportadas (importación y exportación) a través del puerto de Acajutla. De acuerdo con estas estimaciones, los precios tuvieron un aumento del 11.9 por ciento entre el año 2000 y el 2001, por arriba del 3.4 por ciento de aumento observado en el PIB. En el año 2002, los precios tendieron a normalizarse y tuvieron un descenso para ubicarse en solamente el 6.8 por ciento en relación a los del año 2000.

Cuadro 6

Evolución de precios del transporte terrestre de carga						
Año	Importación y Exportación-TM 3/	Índice de volumen 4/	Valor bruto de producción-Millones de dólares 2/	Índice de valor del valor bruto de producción 4/	Índice de precios del transporte terrestre de carga 4/	Deflactor implícito del PIB 2/
2000	2487549	100.0	435.9	100.0	100.0	100.0
2001	2307727	92.8	452.5	103.8	111.9	103.4
2002	2529679	101.7	473.6	108.7	106.8	104.8
2003	2918340	117.3	nd	nd	Nd	107.4
2004	3195741	128.5	nd	nd	Nd	nd
2/ Banco Central de Reserva. Cifras preliminares						
3/ Cifras para el puerto de Acajutla						
4/ Base 2000						

1.2.2 Evolución de la demanda por servicios en los últimos años

The most important source of transport services has been international trade growth.

- Una fuente fundamental de la demanda de servicios de transporte en los años recientes ha sido la evolución del comercio internacional. De esta manera, de acuerdo con el Banco Central de Reserva (BCR), las exportaciones excluyendo maquila aumentaron de 1,332.3 millones de dólares en el 2000 a 1,474.7 millones de dólares en el 2004, mientras que las importaciones también excluyendo maquila, pasaron de 3,794.8 millones de dólares en el 2000 a 4,891.0 millones de dólares en el 2004.

Exports share in GDP was 10.1 percent in 2000 and fell to 9.3 in 2004, whereas imports increased its share from 28.9 to 30.9 percent in the same period.

- La participación de las exportaciones excluyendo maquila en el PIB, sin embargo, disminuyó de 10.1 por ciento en el año 2000 a 9.3 por ciento en el 2004, ya que tuvieron un crecimiento menor al del PIB. A su vez, las importaciones aumentaron su participación en el PIB del 28.9 en el 2000 al 30.9 por ciento en el 2004, por lo que estas tuvieron un mayor dinamismo que el crecimiento del producto. El aumento en la participación de las importaciones, se caracterizó por un importante crecimiento de las importaciones de bienes de consumo que se elevaron de 1,223 a 1,787 millones de dólares, así como las de bienes intermedios que pasaron de 1,613 a 2,114 millones de dólares entre 2000 y 2004.¹⁵

15/ Véase BCR. Balanza Comercial. http://bcr.gov.sv/estadística/Sector_externo/



Principales productos exportados

Export growth is a fundamental source to explain surface transport evolution through containers, mobilizing both dry and frozen perishable items, as well as through more conventional freight trucks.

13. El comportamiento de exportaciones se considera fundamental para explicar la evolución del transporte, tanto en lo que se refiere al transporte mediante el uso de contenedores secos o refrigerados para el transporte de productos perecederos como el atún, así como al transporte de carga convencional con cabezales y rastras y unidades integradas para movilizar las exportaciones hacia países centroamericanos.

In the year 2000, the 15 most important products accounted for 57.78 percent of total exports whereas they represented only 55 percent of total in 2004.

14. El comportamiento de las exportaciones se presenta en el cuadro 7; se observa que en el año 2000 los principales 15 productos exportados comprendieron el 57.78 por ciento del total, con un monto de 769.8 millones de dólares, mientras que en el 2004 los principales 15 productos ascendieron a 811.3 millones, con una participación del 55 por ciento.

Cuadro 7

Destino de las principales exportaciones de El Salvador						
(miles de US dólares)						
Producto	2000					
	Hacia C.A.	Porcentaje por destino	Fuera de C.A.	Porcentaje por destino	Total	Porcentaje del total
Café, incluso tostado o descafeinado	946	0.32	297,025	99.68	297,971	22.37
Medicamentos preparados	34,571	64.24	19,244	35.76	53,815	4.04
Ropa interior y complementos de vestir	25,774	53.57	22,341	46.43	48,116	3.61
Azúcar sin refinar	0	0.00	39,970	100.00	39,970	3.00
Otros productos alimentarios	34,395	86.69	5,281	13.31	39,676	2.98
Subtotal	95,687	19.95	383,861	80.05	479,548	36.0
Gas oil, diesel y otros	22,889	60.53	14,927	39.47	37,816	2.84
Manufacturas de aluminio	28,610	80.53	6,918	19.47	35,528	2.67
Envases de papel y cartón	26,558	78.50	7,275	21.50	33,832	2.54
Productos laminados de hierro o acero	31,950	99.68	104	0.32	32,054	2.41
Máquinas; otros aparatos y material eléctrico	18,488	60.80	11,921	39.20	30,409	2.28
Artículos de confitería sin cacao	25,379	98.46	396	1.54	25,775	1.93
Hierro, acero y sus demás manufacturas	23,497	94.27	1,428	5.73	24,925	1.87
Papel y cartón y sus demás manufacturas	22,886	95.53	1,070	4.47	23,955	1.80
Jabón y preparaciones orgánicas	22,643	96.38	851	3.62	23,494	1.76
Prendas exteriores de vestir	14,557	64.78	7,915	35.22	22,472	1.69
Subtotal	333,143	43.28	436,665	56.72	769,808	57.8
Otros	403,944	71.81	158,554	28.19	562,498	42.22
Total	737,087	55.32	595,219	44.68	1,332,306	100.00
Producto	2004					
	Hacia C.A.	Porcentaje por destino	Fuera de C.A.	Porcentaje por destino	Total	Porcentaje del total
Café, incluso tostado o descafeinado	135	0.11	123,279	99.89	123,414	8.37
Ropa interior y complementos de vestir	16,231	20.51	62,909	79.49	79,140	5.37
Medicamentos preparados	47,872	67.95	22,577	32.05	70,449	4.78
Productos laminados de hierro o acero	52,380	88.21	7,000	11.79	59,380	4.03
Prendas exteriores de vestir	6,263	10.73	52,120	89.27	58,383	3.96
Subtotal	122,881	31.45	267,885	68.55	390,766	26.5
Máquinas; otros aparatos y material eléctrico	32,121	56.18	25,057	43.82	57,178	3.88
Los demás productos de las ind. Alimentarias	34,661	68.60	15,867	31.40	50,527	3.43
Hierro, acero y sus demás manufacturas	39,921	83.31	8,001	16.70	47,921	3.25
Envases de papel y cartón	28,529	60.31	18,778	39.69	47,307	3.21
Productos a base de cereales	42,214	93.90	2,744	6.10	44,957	3.05
Papel higiénico, recortado para uso doméstico	33,142	86.41	5,214	13.59	38,356	2.60
Azúcar sin refinar	0	0.00	37,250	100.00	37,250	2.53
Manufacturas de aluminio	28,008	82.49	5,943	17.50	33,952	2.30
Detergentes	28,755	89.55	3,355	10.45	32,110	2.18
Lomos de atún cocidos, congelados	0	0.00	31,062	100.00	31,062	2.11
Subtotal	390,232	48.09	421,156	51.91	811,386	55.0
Otros	431,894	65.11	231,383	34.88	663,277	45.0
Total	822,126	55.75	652,539	44.25	1,474,665	100.0
Fuente: Elaboración propia con base en los datos del BCR						
No incluye maquila						

Exports to Central America of pharmaceuticals, iron and steel laminated products and machine increased from 108.6 to 172.3 million between 2000 and 2004 and exports outside Central America mostly clothing, underwear electrical materials and machines increased from 42.1 to 140 million between 2000 and 2004. These items were mostly transported by containers.

15. Sin considerar la caída en la exportación de café, se destacan las exportaciones hacia Centro América de medicamentos, productos laminados de hierro y acero y máquinas, otros aparatos y material eléctrico, que en conjunto aumentaron de 108.6 millones de dólares en el 2000 a 172.3 millones en el 2004. Estas mercancías se transportan a través de furgones, camiones abiertos y plataformas. Respecto a las exportaciones fuera de Centro América, destaca el crecimiento de la exportación de prendas de vestir interior y exterior y máquinas, aparatos y material eléctrico, que pasó de 42.1 millones de dólares en el año 2000 a 140 millones de dólares en el 2004. Dichas mercancías se habrían transportado a los puertos de salida, mediante la contratación de contenedores mayormente.

Between 2000 and 2004, exports shipped to Central America kept a constant share in total exports of 55 per cent reaching 822 millions in 2004. The 15 most important export items to Central America increased its share from 43.28 per cent to 48.1 percent.

16. En relación al destino, las exportaciones enviadas hacia Centro América mantuvieron constante su participación en las exportaciones totales en el año 2000 y 2004 en un 55 por ciento. El monto total de las exportaciones hacia Centroamérica aumentó de 737 millones en el año 2000 a 822 millones en el 2004. Por otra parte, los 15 principales productos de exportación dirigidos al mercado centroamericano aumentaron su importancia, ya que, mientras en el año 2000 el 43.28 del valor de las exportaciones de los principales 15 productos se dirigió a algún país centroamericano, en el 2004 este porcentaje aumentó al 48.1 por ciento.

Export growth to Central American countries had positive effects on surface transport due to the lack of coastal shipping and the eventual disappearance of the rail system.

17. Se considera que el crecimiento en la exportación hacia países centroamericanos tuvo efectos favorables sobre el transporte terrestre de carga, pues por la inexistencia de cabotaje marítimo y la limitada participación del ferrocarril, que luego dejó de operar en 2002, el comercio entre ellos se realiza principalmente por carretera.

Coffee exports experienced an important fall from 297.0 million in 2000 to 123.4 million in 2004 affecting surface transport mostly of containers. Sugar exports also fell from 40 to 37.2 USD millions affecting bulk transport.

18. Por otra parte, se observa una importante caída en la exportación de café, que pasó de 297.9 millones de dólares en el 2000 a solamente 123.4 millones en el 2004. Esta caída afecta principalmente al transporte terrestre por contenedores orientado de los beneficios de café a los puertos para su exportación. A la vez, la exportación de azúcar tuvo un ligero descenso al pasar de 40 millones de dólares a 37.2 millones de dólares. En este caso, el transporte hacia el exterior se realiza principalmente a granel.

Exports of "maquila" increased from 1,609 to 1,820.6 million dollars from 2000 to 2004, increasing demand for container transport.

19. En lo que se refiere a maquila, las exportaciones ascendieron de 1,609 en el año 2000 a 1,820.6 millones de dólares en el año 2004, lo cual tuvo un importante efecto en el transporte terrestre de contenedores. La evolución tanto de importaciones como exportaciones de este rubro se presenta en el cuadro 8.

Cuadro 8
Evolución de las importaciones y exportaciones de Maquila
(miles de US\$ dólares)

CONCEPTO	EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MAQUILA										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
I EXPORTACIONES (FOB)											
	430.4	646.6	764.1	1,055.0	1,184.7	1,333.4	1,609.0	1,650.3	1,757.5	1,873.0	1,820.6
1-Materia prima extranjera	322.0	473.0	550.6	763.9	846.8	954.7	1,152.7	1,160.6	1,282.6	1,379.2	1,377.7
2-Materia prima nacional	n.d.	18.9	33.3	43.7	55.1	54.3	56.0	45.6	31.4	22.2	30.6
3-Valor Agregado	108.4	154.7		247.4	282.8	324.4	400.3	444.1	443.5	471.6	412.2
II- IMPORTACIONES (CIF)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Materias primas	322.0	473.0	550.6	763.9	846.8	954.7	1,152.7	1,160.6	1,282.6	1,379.2	1,377.7
Saldo	108.4	173.6	213.5	291.1	337.9	378.7	456.3	489.7	474.9	493.8	442.9
*2002 -2004 cifras prelim.											
Fuente: BCR											

Principales productos importados

Imports require surface transport either by containers, pipes for fluids, loading trucks or hauling trucks with platforms for heavy machinery.



20. En el caso de las importaciones, éstas requieren de servicios de transporte terrestre para su internación de los puertos de entrada, ya sea por contenedores, a granel sólido, granel fluido y por furgones para mercancías empacadas y plataformas en el caso de carga pesada.

The share of total imports of the first 15 products increased from 49.7 in 2000 to 53.3 percent in 2004. Five more important products imported were oil, automobiles, iron, machinery and pharmaceuticals. Imports of these products increased from US\$ 1,232.4 million in 2000 to US\$ 1,671.2 million in 2004 and its share on imports grew from 32 to 34 percent in that period.

21. Como se observa en el cuadro 9, entre el año 2000 y el 2004 las importaciones de bienes excluyendo maquila pasaron de 3,794.9 a 4,891 millones de dólares. La participación de los principales quince productos de importación en el total pasó del 49.7 en el año 2000 al 53.3 por ciento en el 2004, por lo que se considera que está bastante concentrada en un número pequeño de productos. Los cinco principales fueron: aceites de petróleo e hidrocarburos, automóviles, chasis y carrocerías, hierro en bruto, maquinaria y medicamentos. Las importaciones de estos cinco productos se elevaron de 1,232.4 millones en el 2000 a 1,671.2 millones en el 2004 y su participación en las importaciones totales aumentó del 32 al 34 por ciento en el mismo periodo.

Cuadro 9
Importaciones por origen y orden de importancia
Miles de dólares

2004							
		Centroamérica	Porcentaje por destino	Fuera de Centroamérica.	Porcentaje por destino	Total	Porcentaje del total
	Producto						
1	Aceites de petróleo y otros	1,138	0.17	657,125	99.83	658,263	13.46
2	Automóviles, chasis y carrocerías	446	0.14	310,495	99.86	310,941	6.36
3	Hierro en bruto, laminas, barras, etc.	73,764	29.21	178,796	70.79	252,560	5.16
4	Maquinas y aparatos mecánicos	3,022	1.24	239,813	98.76	242,835	4.96
5	Medicamentos y otros p. Farmacéuticos	25,767	12.47	180,856	87.53	206,623	4.22
	Subtotal	104,137	6.23	1,567,085	93.77	1,671,222	34
6	Emisores-receptores de tv radio y telefonía	751	0.44	169,148	99.56	169,899	3.47
7	Materias plásticas en formas primarias	2,415	2.05	115,471	97.95	117,887	2.41
8	Papel y cartón	5,935	5.04	111,870	94.96	117,806	2.41
9	Equipo de informática	462	0.48	94,840	99.52	95,302	1.95
10	Productos químicos inorgánicos y orgánicos	11,144	12.85	75,567	87.15	86,711	1.77
11	Prendas de vestir y complementos	19,559	23.59	63,361	76.41	82,920	1.70
12	Maíz	2,712	3.97	65,602	96.03	68,314	1.40
13	Artículos plásticos (envases, etc.)	30,112	44.40	37,706	55.60	67,818	1.39
14	Productos de perfumería y cosméticos	24,560	36.32	43,053	63.68	67,612	1.38
15	Tubos, placas, hojas y películas de plástico	21,666	34.14	41,795	65.86	63,461	1.30
	Otros	722,627	31.67	1,559,466	68.33	2,282,093	46.66
	Total	946,080	19.34	3,944,964	80.66	4,891,045	100.00
2000							
		Centroamérica	Porcentaje por destino	Fuera de Centroamérica.	Porcentaje por destino	Total	Porcentaje del total
	Producto						
1	Aceites de petróleo y otros	3,605	0.66	538,568	99.34	542,173	14.29
3	Automóviles, chasis y carrocerías	9,742	4.76	194,984	95.24	204,726	5.39
6	Hierro en bruto, laminas, barras, etc.	42,127	30.85	94,408	69.15	136,534	3.60
2	Maquinas y aparatos mecánicos	9,895	4.77	197,746	95.23	207,641	5.47
4	Medicamentos y otros p. farmacéuticos	33,065	23.39	108,302	76.61	141,367	3.73
	Subtotal	98,433	7.99	1,134,008	92.01	1,232,441	32
12	Emisores-receptores de tv radio y telefonía	4,283	7.73	51,151	92.27	55,434	1.46
10	Materias plásticas en formas primarias	5,703	7.28	72,642	92.72	78,345	2.06
8	Papel y cartón	6,848	7.47	84,788	92.53	91,636	2.41
7	Equipo de informática	2,016	2.11	93,498	97.89	95,514	2.52
11	Productos químicos inorgánicos y orgánicos	16,819	21.49	61,444	78.51	78,263	2.06
16	Prendas de vestir y complementos	14,561	31.77	31,271	68.23	45,832	1.21
13	Maíz	2,486	5.17	45,620	94.83	48,105	1.27
19	Artículos plásticos (envases, etc.)	15,434	36.09	27,326	63.91	42,759	1.13
24	Productos de perfumería y cosméticos	20,427	52.06	18,814	47.94	39,240	1.03
22	Tubos, placas, hojas, y películas de plástico	13,389	32.52	27,780	67.48	41,169	1.08
	Otros	608,666	31.28	1,337,464	68.72	1,946,130	51.28
	Total	809,065	21.32	2,985,804	78.68	3,794,870	100.00
	* Cifras preliminares, No Incluye maquila.						

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del BCR.

Imports of the main five products come from countries outside Central American region accounting a share of 92.10 percent of imports from such countries in 2000 with US\$1,134 million and 93.7 percent in 2004 amounting US\$1,567.1 million.

22. Por otra parte, las importaciones de los cinco principales productos provienen en su mayor proporción de países fuera de Centroamérica. De esta forma, mientras en el año 2000 las importaciones fuera de Centro América de los cinco principales productos fueron de 1,134 millones de dólares con una participación del 92.01 por ciento de la importación de estos productos, en el 2004 se elevaron a 1,567.1 millones de dólares, con una participación del 93.7 por ciento de la importación de estos bienes.

Therefore, an important share of imports entering by sea, were mobilized utilizing containers and specialized surface transport to internal points of the country.

23. Por lo anterior, un volumen importante de las importaciones ingresan al país por vía marítima y después son remitidas mediante transporte terrestre¹⁶ a su destino final en contenedores o en transporte especializado, como en las rastras para el traslado de autos, llamadas tacuazinas; vehículos graneleros para el movimiento de harinas, maíz y cabezales con plataformas para el hierro en bruto y en láminas y barras.

Importación y exportación por tipo de transporte de carga

Sea cargo also plays an important role in determining surface transport demand. Cargo mobilized in Acajutla Port increased 5.21 percent a year during the 2001-2004 period. In 2004, bulk cargo had a share of 47.1 percent of total cargo mobilized, followed by fluids with 21.86 percent and containers with 21.52 percent.

24. La carga marítima es un factor muy importante para determinar la evolución del transporte terrestre de carga, ya que representa la principal demanda para este sector, y en particular para las empresas con un mayor número de unidades de transporte. En el cuadro 9 se observa que para el periodo 2001-2004, la carga marítima¹⁷, excluyendo petróleo y derivados que arribó o salió del puerto de Acajutla, tuvo un crecimiento medio anual del 5.21 por ciento, al aumentar de 2,478,504 a 3,195,741 toneladas métricas. La carga a granel sólida es la que tiene la mayor participación en la carga total movilizada con un 47.13 por ciento en el 2004, a la que le siguen la carga a granel líquida con el 21.86 por ciento del total y la carga por contenedores con el 21.52 por ciento. Por otra parte, la carga general decreció a una tasa de -4.21 por ciento. Lo anterior es reflejo de los cambios en la tecnología de transporte, en particular por el ascenso y aceptación de la carga por contenedores.

16/ Mientras funcionó el ferrocarril en el país, una parte de la carga de importación y exportación movilizada a través del Puerto de Acajutla, era transportado en este medio de transporte. En los últimos años, la carga por ferrocarril fue disminuyendo como porcentaje del total del volumen de carga movilizada por el Puerto, así pasó de 14.97% en el año 1999 a únicamente 7.05% en el año 2002, año en que dejó de operar (Ver CEPA, Anuarios Estadísticos del Sistema Ferroviario).

17/ El análisis corresponde a la carga marítima registrada por CEPA y está referida al Puerto de Acajutla, principal puerto de El Salvador. Otra parte importante, especialmente en contenedores, se maneja a través de los Puertos del Atlántico, sobre todo por el Puerto de Santo Tomás de Castilla en Guatemala y Puerto Cortés en Honduras, pero no se tiene disponible esa información.

Between 2001 and 2004 load by containers grew at an annual rate of 38.3 percent followed by bulk load that grew only 9.8 percent. Import cargo is four times larger than export cargo. The largest share of imports is bulk cargo that amounted to 49.74 percent. Container cargo for imports increased 33.8 percent and 50.71 percent for exports.

25. El concepto de carga con mayor crecimiento fue el de carga por contenedores, que entre el 2001 y el 2004 creció a una tasa anual del 38.30 por ciento, seguida lejanamente por la carga líquida a granel con el 9.90 por ciento. Por otra parte, la carga de importación supera casi 4 veces a la de exportación. En el caso de las importaciones, el concepto mas importante en 2004 es la carga a granel sólida que representó el 49.74 del total con un volumen de 1,256,900 toneladas, mientras que para las exportaciones la participación de este tipo de carga fue del 37.29, con 249,389 toneladas. La carga por contenedores para la importación tuvo un crecimiento del 33.8 por ciento entre 2004 y del 50.71 por ciento para las exportaciones.

Imports and exports of Oil and its derivatives fell in the period 2001-2004.

26. En lo referente al petróleo y derivados, este rubro ha presentado una caída tanto en lo que se refiere a la importación como a la exportación, aunque ha sido más prolongado en este último caso, según se aprecia en el cuadro 10.

Cuadro 10

Tonelaje movilizado en puertos por grupos de carga 2001 - 2004						
Toneladas Métricas						
CONCEPTO	2001	2004			Tasa de crecimiento 2004/2001	
CARGA EXCEPTO PETROLEO (ACAJUTLA)						
-						
IMPORTACIÓN	1,956,228.04	100.00	2,527,019.00	100.00	5.25	
CARGA GENERAL	355,413.89	18.17	292,870.00	11.59	-3.80	
CARGA GRANEL SÓLIDA	1,199,506.00	61.32	1,256,900.00	49.74	0.94	
CARGA LIQUIDA GRANEL	295,527.00	15.11	523,877.00	20.73	12.13	
CARGA EN CONTENEDORES	105,781.15		453,372.00	17.94	33.79	
EXPORTACIÓN	522,275.96	100.00	668,722.00	100.00	5.07	
CARGA GENERAL	20,463.46	3.92	10,300.00	1.54	-12.83	
CARGA GRANEL SÓLIDA	331,502.00	63.47	249,389.00	37.29	-5.53	
CARGA LIQUIDA GRANEL	140,175.00	26.84	174,712.00	26.13	4.50	
CARGA EN CONTENEDORES	30,135.50		234,321.00	35.04	50.71	*
CARGA GENERAL	375,877.35	15.17	303,170.00	9.49	-4.21	
CARGA GRANEL SÓLIDA	1,531,008.00	61.77	1,506,289.00	47.13	-0.33	
CARGA LIQUIDA GRANEL	435,702.00	17.58	698,589.00	21.86	9.90	
CARGA EN CONTENEDORES	135,916.65	5.48	687,693.00	21.52	38.30	*
T O T A L	2,478,504	100.00	3,195,741	100.00	5.21	
PETROLEO Y DERIVADOS (BOYAS)						
IMPORTACIÓN	1,855,359.91		1,450,121.00		-4.81	
EXPORTACIÓN <	257,802.73		39,892.00		-31.15	
GRAN TOTAL	4,591,666.64		4,685,754.00		0.41	
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de CEPA						
* Periodo 2001-2004						

1.3. Marco Regulatorio

1.3.1. Regulación en El Salvador

Transport is regulated by the Vice Ministry of Transport. Main legal regulations are: Surface Transport, Transit and Road Safety Law, Rules and Regulations of Freight Surface Transport and Instructions for dangerous materials handling.

27. La institución rectora del Transporte en el país es el Viceministerio de Transporte (VMT); sin embargo, hay otras instancias referidas a áreas específicas tal es el caso de la Autoridad de Aviación Civil y la Autoridad Marítima Portuaria; esta última de reciente creación. El marco normativo principal aplicable al sector transporte terrestre de carga está contenido en las siguientes leyes, reglamentos e instructivos:
- a) Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, Decreto 477 de fecha 19 de octubre de 1995, publicado en el Diario Oficial No.212 del 16 de noviembre de 1995.
 - b) Reglamento de Transporte Terrestre de Carga, Decreto 23 de fecha 3 de marzo de 2003 publicado en el Diario Oficial No. 41 Tomo 358, vigente a partir del 12 de marzo de 2003.
 - c) Instructivo para el manejo de materiales peligrosos, emitido por el Viceministerio de Transporte, Dirección General de Transporte, el 20 de enero del año 2004 y en vigencia a partir del 16 de febrero de 2004.

Surface Transport, Transit and Road Safety Law does not establish restrictions to initiate operations not requiring licenses or route concessions.

28. La Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, regula el transporte terrestre, con excepción del Régimen ferroviario (Art.1). Cabe observar que la mayor parte de los artículos de la Ley están orientados al transporte de pasajeros y sólo un número limitado de ellos están referidos al transporte terrestre de carga¹⁸. De la lectura de esta Ley, se observa que no existe restricción alguna para operar como empresa de transporte de carga, no estando la actividad sujeta a licencias, concesiones ni rutas.¹⁹ En materia de permisos, únicamente se reglamenta lo relativo al transporte de materiales peligrosos y la carga superior a lo permitido.

18/ Al respecto, hay iniciativas de parte de algunas gremiales como ASETCA de promover una ley de transporte terrestre de carga (Entrevista con representante de la gremial).

19/ Existen rutas, por medidas de seguridad, en el caso del transporte de la caña de azúcar durante la época de la zafra (Entrevista con funcionario de la Dirección General de Transporte Terrestre).

Law sections that establish the specific rules for freight surface transport are articles 35 to 38 and 48. Article 35, refers to vehicles under regulation. Article 36 is related to regulations regarding total weight of cargo vehicles. Article 37 refers to the authority of VMT to establish schedules for loading and unloading vehicles while Article 38 refers to the specific requirements that may be established for vehicles exceeding authorized limits. Article 38-A establishes that a freight surface service whose point of departure and arrival are located in El Salvador will be carried by vehicles with a Salvadoran plate. In addition, 51 per cent of social capital of firms must belong to natural Salvadoran citizens or legal societies. Finally, Article 48 establishes that a dangerous materials transport will be regulated according to international treaties.

29. Los artículos que de manera específica, norman el transporte terrestre de carga son los siguientes:

Art. 35. Para los efectos de esta Ley, los tipos de vehículos destinados al servicio de transporte de carga por vías terrestres son:

- a) camiones de dos o tres ejes y sus remolques;
- b) Cabezales y trailers articulados;
- c) Cabezales y trailers especiales de ejes múltiples;
- d) Otros no contemplados en esta clasificación que presten el servicio de transporte de carga por vías terrestres.

Las regulaciones de las características que deben reunir los anteriores tipos de vehículos, estarán establecidos en el reglamento respectivo.

Art. 36. El Viceministerio de Transporte emitirá las regulaciones específicas en cuanto al peso total y dimensiones de los vehículos del servicio de transporte de carga y establecerá el sistema de básculas en carreteras para su respectivo control.

Art. 37. De acuerdo a estudios técnicos realizados por la Unidad de Ingeniería de Tránsito, el Viceministerio de Transporte podrá establecer horarios especiales para la carga y descarga de materiales, mercaderías y maquinaria pesada en cualquier centro urbano del territorio nacional, previo dictamen del Consejo Superior de Transporte.

Art. 38. Para el transporte de carga que exceda los límites que se indiquen en el reglamento respectivo, se establecerán requerimientos específicos para la circulación urbana o rural del país.

Art. 38-A. Sólo vehículos con placas salvadoreñas podrán realizar transporte de carga de mercaderías y/o materiales, cuyo origen y destino se encuentre dentro del territorio nacional.

Art. 38-B. El capital social de las sociedades de transporte de carga deberá ser al menos en un 51% propiedad de personas naturales y/o jurídicas salvadoreñas. En caso de personas jurídicas, al menos el 51% de la propiedad accionaria deberá ser salvadoreña.

Art. 48. El transporte de productos y materiales peligrosos será objeto de regulación especial según lo establecido en los Tratados Internacionales.

According to an interview with VMT authorities, permits to handle dangerous materials are not transferable, are costless, have a year term and a firm can get as many as needed. An application is solved in five working days once Firemen Department carries out an inspection and the procedures requested by the environment department are fulfilled.

30. Según entrevista realizada con autoridades del VMT, los permisos para el transporte de materiales peligrosos se emiten por placa y no son transferibles. No tienen costo alguno, su duración es de un año y no hay limitaciones en el número de permisos que puede solicitar una empresa. El trámite dura cinco días hábiles, pero la empresa solicitante tiene que haber pasado la inspección correspondiente en el Cuerpo de Bomberos, haber realizado el pago respectivo²⁰ y cumplir con los requisitos respectivos del Ministerio del Medio Ambiente. No existe una ventanilla única donde realizar todos los trámites, interviniendo varias instituciones en el proceso de emisión de los permisos correspondientes.²¹

Permits to handle cargo superior to 41 tons requires a previous vehicle inspection: have a year term and are granted per trip. Sugar cane double haulage transports also require permits. According to initial interview to VMT, it was known that it has granted 630 permits for dangerous materials, 11 for cargo superior to 41 tons and 10 for double haulage.

31. Para los permisos para carga superior a la permitida (superior a las 41 TM), se hace una inspección previa del vehículo. Este permiso se emite por viaje y por un año dependiendo del peso de la carga. Otro permiso que recientemente se está emitiendo, es el de doble rastra (o doble jaula), el cual esencialmente se ha emitido para el transporte de caña de azúcar y se emite por período²². Según entrevista inicial con funcionario del VMT, se han emitido 630 permisos para el transporte de materiales peligrosos; 11 permisos de carga superior a la permitida y 10 permisos de doble jaula. En cuanto al control, es la Policía la que se encarga de comprobar que los transportistas tengan los permisos respectivos al movilizar carga y en materia de materiales peligrosos, la Aduana actúa por delegación del VMT y exige a los transportistas el permiso correspondiente.²³

20/ US \$70 dólares por cada vehículo.

21/ Además del Ministerio de Medio Ambiente y la revisión vehicular con el VMT, en ocasiones es necesario hacer trámites con el Estado Mayor y el Ministerio de Salud (Entrevista con funcionario de ASETCA). ASETCA ha sugerido una Ventanilla Única.

22/ Es un permiso que sólo recientemente se ha concedido a empresas que transportan caña de azúcar durante la zafra, tal es el caso del Ingenio Central de Izalco.

23/ Entrevista con funcionario de la Dirección General de la Renta de Aduanas.

1.3.2. Acuerdos de los países centroamericanos

Article 28 of the Protocol to the General Treaty of Central American Economic Integration establish free transit of cargo between member countries and warrant free competition for transport contracting regardless country of origin or destiny.

32. En lo que se refiere a la circulación por carretera entre países de Centro América, el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en su Artículo 28, segundo párrafo, contempla plena libertad de tránsito a través de sus territorios para las mercancías destinadas a cualquiera de los otros estados miembros o procedentes de ellos. Asimismo garantiza la libre competencia para la contratación de transporte sin perjuicio del país de origen o destino.

Central American Agreement on Road Circulation establishes that every member country will not require a new exam for drivers entering its country.

33. El Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carretera, de junio de 1958, reformado en noviembre de 2000, que en su artículo 26, punto 6, establece que cada estado contratante deberá autorizar a todo conductor que ingrese a su territorio a conducir sin necesidad de nuevo examen por sus carreteras, vehículos automotores de la clase o clases que figuren en el permiso que le ha sido extendido por la autoridad competente de su país.

Resolution 65-2001 approved by Ministries for Economic Integration and Regional Development, on March 16, 2001, establishes a reciprocal and non discriminatory treatment.

34. Por otra parte, en la resolución 65-2001 aprobada por el Consejo e Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional, el 16 de marzo de 2001, se establece un mecanismo de tratamiento recíproco y no discriminatorio para el servicio de transporte internacional de carga terrestre para los seis países centroamericanos, la cual otorga libertad de tránsito y libre competencia en la contratación del transporte, sin perjuicio del país de origen y destino y trato nacional al transporte de todos los países centroamericanos en cualquiera de esos países.

Interviews and regulation analysis confirm that cargo contracts between points of El Salvador remain reserved for national firms.

35. No obstante que no existen restricciones regulatorias para la circulación de vehículos, la contratación de servicios de carga con origen y destino dentro de un país queda reservada a los transportistas nacionales. Lo anterior se confirma en la legislación de El Salvador y en las entrevistas realizadas.

1.3.3. El transporte de carga en los tratados de libre comercio

Free trade agreements celebrated by El Salvador have increased competition since they establish non discriminatory conditions and national treatment between partners and impose no restrictions for international transport. On the other hand, foreign investment has been promoted to allow entry of foreign firms. El Salvador has signed five free trade agreements with Mexico, Dominican Republic, Chile, Panama and the United States (CAFTA).

36. Se revisaron los tratados de libre comercio suscritos por El Salvador con otros países, para observar el tratamiento del transporte de carga en dicho tratados. Los tratados de libre comercio suscritos por El Salvador son los siguientes.²⁴

- | | |
|------------------------------|---|
| a) TLCAN- México | Vigente desde el 15 marzo de 2001 |
| b) TLC- República Dominicana | Vigente desde el 4 de octubre de 2001 |
| c) TLC- Chile | Vigente desde el 3 de junio de 2002 |
| d) TLC-Panamá | Vigente desde el 11 de abril de 2003 |
| e) CAFTA | Aprobado en 2005, entrará en vigencia en 2006 |

The following paragraphs contain specific dispositions of the free trade agreements mentioned above and no translation is offered due to its technical content, which requires an official translation beyond the scope of this study.

a) El TLCAN (Guatemala, Honduras y el Salvador) con México

37. Este tratado fue el primero que suscribió el país y está vigente desde el 15 de marzo de 2001²⁵. Es particularmente relevante para el transporte de carga, ya que por la colindancia de Guatemala con México, se abre la posibilidad de una mayor competencia en el transporte terrestre de carga. Sin embargo, las negociaciones se caracterizaron por grados variables de proteccionismo de los países, como se indica a continuación.

24/ Los textos de cada uno de estos tratados pueden consultarse en la página Web del Ministerio de Economía: <http://www.minec.gob.sv>

25/ Fue suscrito el 29 de junio de 2000, en México D.F y ratificado por Decreto Legislativo No.214, de fecha 7 de diciembre de 2000. Fue publicado en el Diario Oficial No.240 Tomo No.349 de fecha 21 de diciembre de 2000.



El Salvador (clasificación 7123 Transporte de carga)

38. En el caso de El Salvador, al igual que en los demás países, se otorga el trato nacional pero, adicionalmente establece la reserva de que las partes no se obligarán a requisitos de desempeño (artículo 14-07), lo cual condiciona en menor medida la entrada de la inversión que en los demás países.

Honduras (clasificación 7123 Transporte de carga)

39. En el caso de Honduras, se reserva exclusivamente a las personas naturales o jurídicas hondureñas el derecho de prestar el servicio de transporte interno sea este público o privado y cuyo capital sea de por lo menos el 51%. Por otra parte, se señala que el servicio público de transporte internacional podrá prestarse también por empresas extranjeras a base del principio de reciprocidad equitativa. Asimismo, se requiere certificado o permiso de explotación extendido por el Poder Ejecutivo o por la Dirección General de Transporte Terrestre. Los permisos se otorgarán a hondureños por nacimiento y a personas jurídicas en cuyo capital predomine la inversión nacional que no podrá ser inferior al 51 por ciento del capital social.
40. Finalmente, se indica que el servicio internacional de carga será prestado preferentemente por personas naturales o jurídicas hondureñas, quienes podrán hacerlo por sí o en combinación con empresas extranjeras. Se indica que pueden existir convenios entre extranjeros y nacionales hondureños y que tales convenios deberán ser aprobados por la Dirección General de Transporte.
41. Por último, Honduras se apega a la resolución 64-98 (COMRIEDRE), aprobada el 19 de enero de 1998 por el Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica, mediante el cual se establece plena libertad de tránsito para los medios de transporte terrestre de carga de Panamá hacia cualquier país centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y de cualquier país centroamericano hacia Panamá. Asimismo, se señala que la libertad de tránsito implica la garantía de libre competencia en la contratación del transporte, sin perjuicio del país de origen o destino y el trato nacional al transporte en todos los Estados en el territorio de cualquiera de ellos.

Guatemala (clasificación 7123 Transporte de carga)

42. Guatemala presenta un contexto menos restrictivo que Honduras, ya que no se requieren permisos para establecer el servicio de transporte. Textualmente se plantea:

“El servicio público de transporte de pasajeros o carga podrá ser prestado por personas individuales, tanto nacionales como extranjeras. Adicionalmente dicho servicio podrá ser prestado también por personas jurídicas, siempre y cuando su capital social este aportado, como mínimo, en un 51% por accionistas guatemaltecos.

43. Se exceptúan de la anterior prohibición los vehículos remolques o semiremolques matriculados en cualquiera de los Estados centroamericanos que ingresen temporalmente al país.”
44. En lo referente a transporte terrestre, los vehículos terrestres matriculados en uno de los Estados firmantes gozarán en el territorio de los otros Estados, durante su permanencia temporal, del mismo tratamiento que los matriculados en el país de visita. Finalmente se dará a los firmantes el trato de nación más favorecida (Art. 10-03). Para los servicios de transporte terrestre de carga por carretera, Guatemala se acoge a la resolución No. 64-98 (COMRIEDRE), aprobada por el Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica, antes citada, del 19 de enero de 1998.

México (clasificación CMAP 711204) Servicio de autotransporte de carga en general)

45. En el caso de servicios de transporte de carga transfronterizos, se requiere de un permiso expedido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para proporcionar los servicios de transporte de carga desde o hacia el territorio de México. Solo los nacionales mexicanos y empresas mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, podrán proporcionar los servicios de transporte de carga, desde o hacia el territorio de México.
46. De acuerdo con lo anterior, México es el único país que mantiene reservado el mercado para transportación internacional para sus empresas con el 51 por ciento del capital de ese país. Le sigue en restricciones Honduras, país que establece que el servicio público de transporte internacional podrá prestarse también por empresas extranjeras a base del principio de reciprocidad equitativa, además de que el servicio internacional de carga será prestado preferentemente por personas naturales o jurídicas hondureñas, quienes podrán hacerlo por sí o en combinación con empresas extranjeras. En el caso de Guatemala, se presenta una mayor apertura a la participación de extranjeros en servicios internacionales de carga, siempre que éstos sean transportistas individuales. En el caso de personas jurídicas, los accionistas guatemaltecos deberán tener al menos el 51 por ciento del capital social. Cabe mencionar que en los cuatro países, el transporte de mercancías entre puntos internos queda reservado a sus nacionales.



47. A continuación se presenta un cuadro que resume lo planteado:

Cuadro 11
Disposiciones sobre el servicio de Transporte terrestre en el TLCA

MEXICO		
Tipo de Reserva	Disposiciones generales sobre el servicio	Inversiones extranjeras
Trato nacional (Artículos 10-04 y 14-04)	Se requiere un permiso expedido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para proporcionar los servicios de transporte de carga, desde o hacia el territorio de México. Solo los nacionales mexicanos y las empresas mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros podrán proporcionar tales servicios.	Con respecto a empresas establecidas o por establecerse en el territorio de México que presten servicios de transporte de carga internacional entre puntos en el territorio de México, los inversionistas de la otra Parte o sus inversiones podrán detentar, hasta un 49 por ciento de la participación de tales empresas
Trato de nación más favorecida (Artículo 10-03)		
Presencia local (Artículo 10-05)	Solo los nacionales mexicanos utilizando equipo que haya sido construido en México o que haya sido legalmente importado y con conductores que sean nacionales podrán transportar bienes entre dos puntos en el territorio de México.	
	El autotransporte internacional de carga se ajustará a los términos y condiciones previstos en los tratados internacionales aplicables.	



GUATEMALA		
Tipo de Reserva	Disposiciones generales sobre el servicio	Inversiones extranjeras
Trato nacional (Artículos 10-04 y 14-04)	El servicio público de transporte de carga podrá ser prestado por personas individuales, tanto nacionales como extranjeras.	Adicionalmente dicho servicio público podrá ser prestado por personas jurídicas, siempre y cuando su capital social esté aportado, como mínimo, en un 51% por accionistas guatemaltecos.
Trato de nación mas favorecida (Artículo 10-03)	Ningún vehículo automotor, con placas o matrículas extranjeras, podrá transportar carga comercial entre puntos dentro del territorio nacional.	

EL SALVADOR		
Tipo de Reserva	Disposiciones generales sobre el servicio	Inversiones extranjeras
Trato nacional (Artículo 10-04) y Requisitos de desempeño (Artículo 14-07)	El Salvador se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a la inversión en el subsector de servicios de transporte por vía terrestre para el transporte de mercancías 2 años a partir de la entrada en vigor de este tratado.	
Alta dirección empresarial y consejos de administración (Artículo 14-08)		



HONDURAS		
Tipo de Reserva	Disposiciones generales sobre el servicio	Inversiones extranjeras
Trato de nación más favorecida (10-03)	Se reserva exclusivamente a las personas naturales o jurídicas hondureñas, de interés público o particular, el derecho de prestar el servicio de transporte interno. El servicio público de transporte internacional podrá prestarse también por empresas extranjeras a base del principio de reciprocidad equitativa. Se requiere certificado o permiso de explotación extendido por el Poder Ejecutivo o por la Dirección General de Transporte respectivamente, para la prestación de servicios de transporte terrestre. El certificado de explotación y el permiso se otorgarán a hondureños por nacimiento y a personas jurídicas en cuyo capital social predomine la inversión nacional. En todo caso, el capital netamente hondureño no podrá ser inferior al 51% del capital social. El servicio internacional de carga será prestado preferentemente por personas naturales o jurídicas hondureñas, quienes podrán hacerlo por sí o en combinación con empresas extranjeras. Tales convenios deberán ser aprobados por la Dirección General de Transporte. Estas previsiones dejan a salvo los convenios y tratados celebrados por Honduras con otros Estados así como el principio de reciprocidad equitativa. Resolución No. 64-98 (Comriedre). Se establece un mecanismos de tratamiento recíproco y no discriminatorio para el servicio de transporte de carga entre los seis Estados miembros del Protocolo de Tegucigalpa (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) que comprende lo siguiente: a) Plena libertad de tránsito a través de sus territorios para los medios de transporte de carga terrestre de mercancías destinadas de Panamá hacia cualquier país centroamericano y de cualquier país centroamericano hacia Panamá. b) La libertad de tránsito implica la garantía de libre competencia en la contratación del transporte sin perjuicio del país de origen o destino y el trato nacional al transporte de todos los Estados en el territorio de cualquiera de ellos con los siguientes destinos señalados <i>supra</i>	

b) Tratado de libre comercio con Panamá

48. En este tratado, que entró en vigencia el de 11 de abril 2003, el transporte terrestre de carga esta cubierto en el artículo 11-16 del capítulo 11 referido al Comercio Transfronterizo de Servicios del TLC y se reglamenta en el Anexo 11-16.²⁶

Condiciones generales de los servicios transfronterizos

49. En lo referente a comercio transfronterizo de servicio, se establece trato nacional (artículo 11.03), así como el trato de nación mas favorecida (artículo 11.04) y no se establece el requisito de presencia local como condición para la prestación de un servicio transfronterizo (artículo 11.06).
50. Por otra parte, las partes acuerdan no establecer procedimientos para el otorgamiento de licencias o permisos que puedan constituir una barrera innecesaria a los servicios transfronterizos (artículo 11.07). Asimismo, se establece un mecanismo para el establecimiento de reservas y de notificación de medidas que constituyan restricciones cuantitativas no discriminatorias.

Anexo 11-16 Transporte internacional de carga terrestre

51. En lo que se refiere a transporte terrestre internacional de carga, las regulaciones están contenidas en el Anexo 11-16 que establecen lo siguiente:
52. En el punto número uno, se establece un mecanismo de trato no discriminatorio para el transporte internacional de carga terrestre entre las partes. En el punto dos, se señala plena libertad de tránsito a través del territorio de las partes para los medios de transporte de carga terrestre de mercancías destinadas del territorio de una parte hacia el territorio de cualquier otra parte. El punto tres, indica que la libertad de tránsito implica la garantía al transporte terrestre internacional de todas las partes de libre

26/ El texto de este capítulo puede verse en la Sección de Tratados de la página del Ministerio de Economía: <http://www.minec.gob.sv>



competencia en la contratación de transporte sin perjuicio del país de origen o destino y el libre acceso a todo su territorio nacional. Finalmente en el punto 8, se indica que las diferencias que pudieran surgir entre las partes se regirán por el capítulo 20 del tratado referido a la solución de controversias.

53. De acuerdo con lo anterior, las disposiciones sobre transporte terrestre de carga contenidas en el Tratado entre Panamá y El Salvador son favorables a la competencia internacional de carga entre los dos países, aunque se deben cumplir diversas disposiciones.

c) Tratado de libre comercio con Chile

54. El TLC con la República de Chile, que está vigente desde junio de 2002, no contempla provisiones específicas para el transporte terrestre de carga. A su vez, establece trato nacional para los inversionistas, por lo que se podrían establecer empresas de ese país para competir en igualdad de circunstancias.

d) Tratado de libre comercio con República Dominicana

55. El tratado de libre comercio con la República Dominicana está vigente desde el 4 de octubre de 2001. El capítulo X de dicho tratado se refiere al Comercio de Servicios. Aunque no establece disposiciones específicas para el transporte terrestre de carga por no tener una colindancia territorial, contiene las siguientes disposiciones que favorecen la competencia.
56. El artículo 10.12 establece Trato Nacional a los servicios y a los proveedores de la otra parte. Asimismo, el artículo 10.19 se refiere a las prácticas empresariales anticompetitivas y establece que con relación a estas prácticas que afecten desfavorablemente la competencia y el comercio de servicios entre y/o dentro de las Partes, se aplicarán disposiciones sobre la defensa de la competencia de cada Parte, así como las normas de la competencia que se establezcan a través de convenios internacionales.
57. Por lo anterior, se considera que el TLC con la República Dominicana establece disposiciones generales favorables a la competencia y serán relevantes al mercado de transporte terrestre de carga, ya que se establecen los instrumentos para evitar prácticas anticompetitivas que afecten los mercados, que incluyen el servicio de transporte terrestre de carga en ambos países. Además se establece en dicho tratado, un mecanismo para la resolución de controversias.

e) CAFTA

58. El tratado más reciente, es entre los países centroamericanos y los Estados Unidos (CAFTA), el cual fue aprobado en agosto de 2005 y entrará en vigencia en enero de 2006. Las reservas que establece El Salvador para el mercado de transporte terrestre se especifican en la lista de El Salvador (Anexo I) y son las siguientes:
- a) Solamente los vehículos con placas salvadoreñas pueden transportar bienes desde puntos de El Salvador hacia otros puntos en El Salvador o sea que hay ausencia de cabotaje.
 - b) El 51 por ciento del capital social de una empresa dedicada al transporte de bienes en El Salvador deberá ser propiedad de nacionales salvadoreños.
 - c) En ambos casos se establecen restricciones a la competencia en la transportación local de bienes y se reserva el mercado nacional a empresas con capital mayoritario de nacionales salvadoreños.

1.4. Conclusiones

Surface transport in El Salvador has modernized substantially during last years, mainly due to an increase in international trade. In particular, imports share of GDP increased from 28.9 percent to 30.9 per cent in 2004. In the period 1999-2003, transport sector growth was 6.69 percent, a percentage that is higher than GDP growth of 4.63 percent.

59. En conclusión, el sector transporte en El Salvador presenta las características de un importante proceso de modernización y diversificación del comercio en los últimos años. Lo anterior se explica, entre otros factores, por el aumento en el comercio, en particular por una elevada participación de las importaciones en el PIB, que pasó del 28.9 por ciento en el 2000 al 30.9 por ciento en 2004, con un aumento de 3,794.8 millones de dólares a 4,891 millones de dólares, excluyendo maquila; y un aumento en las exportaciones de 1,332.3 millones de dólares en el 2000 a 1,474.7 millones de dólares, con una participación en el PIB del 10.1 por ciento en el año 2002 y del 9.3 por ciento en el 2004. La tasa de crecimiento del PIB del sector transporte, a precios corrientes es de 6.69 en el periodo 1999-2003, la que ha sido superior a la del PIB del país de 4.63, lo que ha redundado en un aumento de su participación en el producto de 8.34 por ciento a 9.02 en el mismo periodo.

Growing imports and exports volume has implied a specialization of transport services fostering the development of integrated services through cargo agencies.

60. El creciente volumen de las importaciones y exportaciones que ingresan y salen del país por vía marítima y después son movilizadas en contenedores o en otro tipo de transporte de carga, ha tenido como consecuencia la especialización de los servicios de transporte intermodal, con una creciente participación de agencias de carga, misma que se ha reforzado con el creciente flujo de exportaciones hacia Centro América, que han requerido el desarrollo de sistemas de transporte terrestre a través de furgones, plataformas y tanques para fluidos arrastrados por cabezales, entre otros.

Regulatory framework has facilitated entry since there are no restrictions to obtain transport permits although exceptions are applicable to transport exceeding 41 tons and for dangerous materials transportation that do require particular circulation permits. Also, there is free road circulation of goods between Central American countries and free competition for transport contracting regardless country of origin or destiny is warranted. However, transport between origin and destiny points in the same country is restricted to nationals of that country.

61. Por otra parte, el entorno regulatorio ha facilitado la entrada de empresas, ya que no impone restricciones a la obtención de permisos salvo en algunos casos (materiales peligrosos y transporte de cargas con exceso de peso). Asimismo, en lo que se refiere a la circulación por carretera entre países de Centro América, se contempla libertad de tránsito a través de sus territorios para las mercancías destinadas a cualquiera de los otros países miembros o procedentes de ellos y se garantiza la libre competencia para la contratación de transporte sin perjuicio del país de origen o destino. Sin embargo, el transporte entre puntos de origen y destino dentro del mismo país están reservados a los nacionales de ese país.

Free trade agreements have increased competition since they establish non discriminatory conditions and national treatment between partners and impose no restrictions for international transport. On the other hand, foreign investment has been promoted to allow entry of foreign firms.

62. Los tratados de libre comercio celebrados por El Salvador, facilitan un incremento de la competencia en el transporte terrestre de carga, ya que se establecen en ellos condiciones no discriminatorias y trato nacional además de libertad para realizar operaciones internacionales de carga terrestre, independiente de los puntos de origen y destino. Asimismo, se ha propiciado con algunas restricciones la entrada de capital externo, lo que facilita la entrada de nuevas empresas.

1.5. Aspectos de política y desarrollo reciente del sector

Although positive performance of surface transport seems to be more related to economic growth than to policy measures; it is possible to highlight some policies that have contributed to its modernization: the development of free zones, mostly for apparel production, that have fostered container transportation and free trade agreements signed by the country. These factors have promoted the expansion of cargo agencies increasing in this way the number of options for cargo transport services and routes.

63. La evolución del sector se ha debido mas al crecimiento económico del país que a medidas de política, pero se podrían resaltar algunas que han contribuido a la modernización, como las siguientes:

- a) El aprovechamiento de esquemas de exportación como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el impulso a la creación de zonas francas, ha incrementado el flujo de mercancías para la maquila y con ello se ha modernizado también el sistema de transporte a través de contenedores mediante instalaciones más avanzadas en puertos y terminales.
- b) La mayor liberación comercial con países fuera de Centroamérica también es un incentivo a un mayor flujo de mercancías que tiene como efecto modernizar el sector transporte de carga. En este aspecto, es importante resaltar los tratados de libre comercio con el Triangulo del Norte, con Chile y más recientemente con Panamá y el CAFTA. Con el aumento de los flujos comerciales se ha incentivado el desarrollo de agencias de carga, lo que ha permitido ofrecer mayores opciones a los usuarios en el transporte marítimo tanto en lo que se refiere a servicios como a rutas, lo que ha redundado en mayor competencia. Lo anterior ha tenido un efecto importante en el desarrollo del transporte terrestre de carga.

Transport sector has adapted to the greater openness of Salvadoran economy through an increasing modernization and facilitating the development of "maquiladoras".

64. El sector transporte se ha adaptado a la mayor apertura de la economía salvadoreña mediante una modernización creciente y de una mayor facilidad para el desarrollo de la industria maquiladora.

CAPÍTULO II. Determinación del mercado relevante

The relevant market (RM) has two dimensions: In terms of the goods considered and in terms of geographical dimension. The US Department of Justice and the Federal Trade Commission in the Horizontal Merger Guidelines, establish that RM can be defined as the minimal number of close substitutes being sold in the narrower geographical area where a hypothetical monopolist of goods could raise price in a small but significant amount in a non transitory period.

65. Un concepto esencial para la evaluación de las condiciones de competencia de un sector es el de mercado relevante (MR). En términos de la política de competencia de la División Antimonopolio de los Estados Unidos²⁷ ampliamente difundida a nivel internacional, el MR tiene dos dimensiones. Por una parte, el mercado del bien y por otra, el mercado geográfico. El MR se define entonces como el producto o grupo de productos y la zona geográfica en la que éstos son producidos o vendidos, de tal manera que si una empresa maximizadora de beneficio y no regulada fuera la única productora o comercializadora presente o futura del bien o grupo de bienes en el área geográfica, le permitiría imponer un aumento pequeño pero significativo y no transitorio del precio, suponiendo que los precios de todos los demás bienes permanecen constantes. El MR es el mínimo grupo de bienes sustitutivos y la zona geográfica más pequeña, en la que se puede imponer el aumento no transitorio de precio por la empresa única que produzca o comercialice los bienes.

To define the RM, an identification of close substitutes is required according to consumers and users substitution of goods when the price of one of the goods considered increases. Also, it is important to know according to firm's perceptions, which goods represent greatest competition and also which are the costs facing the consumers to switch to different goods.

66. De esta manera, para delinear el MR es necesario identificar a los bienes sustitutos cercanos de acuerdo a conductas de sustitución observadas de los consumidores o usuarios, cuando el precio del bien que consumen se eleva, así como la percepción de las empresas de cuales son los productos que les presentan mayor competencia y cuales son los costos para los consumidores de cambiar el consumo de un bien por el de otro.

2.1. Mercados relevantes de transporte terrestre de carga

In this study eight RM are identified, although the number could be higher according to further specialization related to a specific product. RM are defined according to the type of cargo service offered by the transport firm.

27/Véase "Horizontal Merger Guidelines" U.S. Department of Justice and Federal Trade Commission, Abril 2 de 1992 revisado el 8 de abril de 1997.

67. En lo que se refiere a la delimitación del MR por el tipo de servicio, se identifican ocho mercados. Cabe mencionar que no es una clasificación que considera todas las posibilidades, pues habrá un mayor número de MR de acuerdo a la especialización del transporte que se requiera para un determinado producto. Los MR se definen en términos del servicio completo ofrecido por el transportista, tanto del arrastre como del sistema de carga o tipo de remolque que se utiliza. Se aclara lo anterior, ya que algunos usuarios son propietarios de los módulos, remolques o cajas de carga y solamente demandan el arrastre. En este caso, el MR solamente es el de servicios de arrastre mediante cabezales, independientemente del tipo de carga que se arrastre. Sin embargo, se considera que no todos los usuarios demandan solo servicios de arrastre, en particular las pequeñas y medianas empresas no disponen de estos remolques, por lo que es necesario delimitar los MR por tipo de carga.

To describe the good dimension of the RM, the main factor considered was the type of cargo according to its transport conditions, since rail transport does not operate in El Salvador. Cargo volume and distance are key variables to describe geographical relevant markets.

68. Para describir el MR por el bien o grupo de bienes, se procedió a definir las características del tipo de transporte terrestre de carga como el bien del mercado relevante, dado que el transporte ferroviario no opera en El Salvador. A su vez, para delimitar el mercado geográfico, se considera que las variables relevantes son volumen de carga a transportar y la distancia, así como el costo de acceder a los puntos de carga y descarga de las empresas transportistas relativo al valor del flete.

Due to the fact that El Salvador has a small geographical area, a national dimension of the geographical market is considered.

69. Dada la pequeñez geográfica de El Salvador, se considera que para volúmenes de carga y distancias considerables que ameriten el uso de cabezales, rastras y plataformas, así como furgones, o sea transportes con la máxima capacidad de carga, la dimensión geográfica del mercado es nacional, ya que en términos generales, el costo de acceder al punto de embarque será relativamente pequeño en relación al costo del flete; mientras que para volúmenes pequeños de carga a distancias reducidas que se pueda movilizar con transportes pequeños, los mercados tendrán por lo general una dimensión regional, pues el valor del flete no compensará el costo de viajes largos para recoger la carga.

Regarding cargo destined to El Salvador arriving to Central American ports, it is considered that the geographical dimension of the RM for surface transport has a Central American dimension.

70. Para los puertos que reciben carga de contenedores con destino a El Salvador pero que están en otros países, se considera que la dimensión geográfica del mercado es centroamericana, ya que pueden movilizar contenedores con destino u origen en El Salvador, tanto empresas de los países donde están los puertos de destino como empresas de El Salvador.

Markets for freight surface transport that could be defined as a wholesale cargo markets between different locations are distinguished from markets for retail distribution.

71. Asimismo, en este estudio, se distinguen los mercados propiamente de carga terrestre referida como mayorista entre diferentes localidades por su elevado volumen y peso por unidad de transporte, de los mercados de transporte minorista. Los MR de carga terrestre mas comunes identificados serían los siguientes:

a. Transporte de carga terrestre por contenedores

Container cargo system facilitates maneuvers to load and unload ships and offers saving since there are no requirements for merchandise packaging. Possibilities for substitution are limited for given volumes and merchandise types.

72. El servicio de transporte terrestre de carga por contenedores se asocia a las exportaciones y las importaciones por la vía marítima. El servicio ofrece una gran facilidad en las maniobras de carga y descarga a los buques; a la vez, el uso del contenedor facilita el envío de todo tipo de mercancías sin costos de embalaje y empaque, ya que se asegura la integridad de la mercancía en todo el trayecto sin que sea necesario su empaque individualizado. Las posibilidades de sustitución para determinados volúmenes y tipos de mercancías son entonces limitadas por las ventajas de embalaje que ofrecen los contenedores.

Since rail service does not operate in the country, transport is related to surface transport by trucks that haul platforms.

73. Asociado al sistema de embalaje por contenedor, está un sistema de transporte terrestre de contenedores por cabezales y rastras o por ferrocarril. Sin embargo, en el caso de El Salvador el sistema de ferrocarril ha dejado de operar, por lo que se considera que el mercado relevante estaría constituido por el transporte terrestre carretero mediante cabezales y plataformas de arrastre para contenedores.

Accordingly, if the hauling trucks and its platforms were monopolized by a single firm, that firm could impose a significant price increase for a non transitory period

74. De esta manera, si se presentara el caso de que una sola empresa monopolizara los cabezales necesarios, podría elevar de manera pequeña pero significativa y no transitoria, el precio a exportadores e importadores que decidan movilizar sus mercancías por contenedores, ya que las ventajas que ofrece sobre todo en las maniobras de carga y descarga y por la simplificación del embalaje limitan la sustitución por otras modalidades de carga. Las empresas identificadas, según entrevistas,²⁸ en este mercado son: TS, TB, TV, TI, TTR, TC1, TC2, TM, entre otras.

28/ Las empresas que en lo sucesivo se mencionan en este capítulo, fueron identificadas a partir de entrevistas realizadas (Ver Anexo 1).

Geographical market is national for cargo arriving to Salvadoran ports because the volume of the cargo, one container at least, it is considered to be profitable for any Salvadoran firm to collect it and to transport it to any location within the country in the case of imports; and to collect cargo in any location of the country to transport it to a port in the case of exports. Non nationals are not able to participate since regulations do not allow foreign firms to mobilize cargo between two points in El Salvador.

75. El mercado geográfico es nacional para la carga que llega a puertos salvadoreños, ya que por el volumen de carga transportada, que en todos los casos es al menos de un contenedor, se considera que es rentable para cualquier empresa trasladarse al punto de carga para realizar la entrega correspondiente en cualquier destino del país si se trata de exportaciones o en cualquier puerto si se trata de importaciones. Lo anterior considerando que no se permite el cabotaje, o sea la carga y descarga en un país por una empresa que proviene de otro país.

For cargo that arrives to foreign ports whose destination is El Salvador the geographical market is the Central American area, since any firm of this area can collect the cargo.

76. Para los puertos que reciben carga de contenedores con destino a El Salvador pero que están en otros países, se considera que la dimensión geográfica del mercado es centroamericana, ya que pueden movilizar contenedores con destino u origen en El Salvador, tanto empresas extranjeras de los países donde están los puertos de destino como empresas de El Salvador.²⁹

A precise delimitation of relevant geographic markets requires the analysis of traffic container data both in the Atlantic and the Pacific ports. However, the information was not provided.

77. Adicional a lo anterior, para una delimitación precisa de los mercados relevantes geográficos es necesario conocer el comportamiento del tráfico de contenedores desde puertos del Pacífico y en el Atlántico, aunque esta información no fue posible obtenerla.³⁰

b. Transporte mayorista de carga refrigerada y/o congelada

A RM for frozen goods could be defined as transport of perishable goods under refrigeration. Such transport could be in the form of closed refrigerated boxes either hauled by a truck or integrated to its chassis and also through refrigerated containers.

29/ Ver Sección sobre los Tratados de Libre Comercio en este documento.

30/ Esta información se solicitó a la Dirección General de la Renta de Aduanas, pero no fue proporcionada.

78. El servicio se definiría como el de transporte de bienes perecederos refrigerados. El equipo que se utiliza consiste en cajas o módulos refrigerados transportados por cabezales o bien integradas en el chasis y también mediante contenedores refrigerados. Se considera que es un MR, ya que no tiene sustitución cercana. Los principales productos que requieren refrigeración son la carne en canal, leche, productos lácteos y algunos medicamentos que sus propiedades requieren refrigeración. La empresa identificada en este mercado fue TI.

The geographical dimension of the RM is national when volume and value of transported goods, make it profitable for any firm in the national market to be engaged in such transportation. If the value of the freight is lower markets delimitation will be regional.

79. Se considera que un mercado geográfico es nacional para volúmenes elevados que requieran de transporte con cabezales y furgones o módulos cerrados refrigerados, cuando el valor y volumen de los productos hace rentable la participación de empresas a distancias variables entre sí y regionales para pequeña escala (vehículos con módulos integrados de menor capacidad para el transporte de productos de valor reducido). Cabe mencionar que de las entrevistas realizadas no se identifican participantes a nivel nacional y parece predominar la operación de empresas con equipo propio, como fue el caso de una de las empresas usuarias entrevistadas (identificada como ULA), dedicada al procesamiento de leche y productos derivados que posee su propio equipo refrigerado.

c. Transporte de carga a granel sólido

Relevant good market for bulk cargo includes cereal, cement, chemical products. In some cases these items may be transported in sacks, whereas in others may require more specialized bulk pipes.

80. El mercado relevante del bien se define como transporte de carga a granel, que requiere de un equipo que va desde camiones con los módulos o cajas abiertos integrados hasta pipas graneleras. En el caso de algunos productos a granel como cereales, productos químicos y cemento, puede presentarse una mayor sustitución entre tipos de vehículos, ya que la carga a granel puede ser transportada en sacos en plataformas o transporte convencional o bien en pipas de cemento y graneleras y otras especializadas para productos químicos.

Geographical dimension of the RM is national when volume and value of transported goods make it profitable for any firm in the national market to be engaged in such transportation. If the value of the freight is lower markets delimitation will be regional.

81. El mercado geográfico podría ser regional para carga a pequeña escala, o bien nacional para volúmenes elevados que permitan descontar los costos fijos y de retorno de las unidades a sus bases en cualquier punto del país donde se encuentren. Las empresas identificadas en este mercado son TCN y TV.

d. Transporte terrestre mayorista de Fuel Oil

Fuel Oil transportation is a RM since it is a dangerous material that requires special transport equipment. This is so since the country does not have a tube system. Geographical market is national because there is a single refinery in the country and because Fuel Oil value make it profitable for any firm to transport it to any part of the country.

82. Se considera que el transporte de Fuel Oil es un MR, ya que por ser un material peligroso requiere de equipo especial. Lo anterior, debido a que el país no cuenta con un sistema de ductos por el que se transporte este producto. La dimensión geográfica se considera nacional, pues hay una sola fuente de abasto que son los depósitos de la refinería RASA para todo el país y el valor del producto hace rentable la movilización del mismo a cualquier distancia. Las empresas identificadas son las siguientes: TC, TCN y TL.

e. Transporte mayorista de Gas LP

RM here is defined as LP gas transportation. Wholesale market is carried out by high capacity pipes that collect gas from ports to the cities. Retails transportation to industry and households within a city is not considered part of the relevant market. Due to the high value of cargo, geographical market is national.

83. Este servicio se define como el transporte de gas licuado para consumo doméstico en volúmenes mayoristas. El mercado mayorista consiste en el transporte del gas en pipas de elevada capacidad hacia los centros de distribución en las ciudades. El servicio al menudeo no se considera de carga y es realizado por pipas distribuidoras o en envases individuales, a hogares e industrias. La dimensión geográfica del mercado es nacional, ya que el gas se obtiene en un solo punto que son los depósitos de RASA y de ahí se distribuye a todo el país a depósitos mayoristas de grandes volúmenes para ser distribuido posteriormente a hogares y empresas en vehículos de menor capacidad. La principal empresa identificada fue TCN.

f. Transporte de carga y maquinaria pesada mediante rastras y plataformas

Due to the difficulties to mobilize heavy machinery, it is considered a RM. The geographical market is also national due to the high value of the service.

84. En este caso, se encuentra el transporte mediante cabezales y plataformas de barras y láminas de acero, maquinaria pesada, entre otros. Se considera un MR por la dificultad para llevar a cabo la carga que no se encuentra en otras mercancías. Para volúmenes elevados de carga y en bienes con alta densidad económica, la dimensión geográfica es nacional pues cualquier empresa transportista con el equipo necesario podrá ofrecer el servicio en cualquier localización.

g. Transporte mayorista de automóviles nuevos

Transportation of new imported cars through specialized vehicles (tacuazinas) is a relevant market, since no other source of transport could be used under the same profitability and safety conditions. The use of drivers does not offer an option due to the bad shape of roads. Geographical dimension is national, since value of transported cars is high and will be profitable for any firm in the national market to compete for the market.

85. Otro MR es el de las rastras, denominadas tacuazinas, para el transporte de automóviles. En este caso, las características del equipo indican que no tiene sustitución de transporte, ya que ningún otro medio podría movilizar los autos en las mismas condiciones de rentabilidad y seguridad. Sólo si se considera la opción de rodar los vehículos como sustitutivo³¹. Sin embargo, para determinado tipo de vehículos de elevado valor esta no es una opción, en particular para automóviles europeos que llegan al puerto de Santo Tomás de Castilla en Guatemala. En otros casos, dada la mala condición de las carreteras, el rodamiento de vehículos nuevos tiene importantes limitaciones. La dimensión geográfica es nacional ya que por el valor de la carga transportada cualquier empresa nacional puede acceder al mercado, pues se considera que las rutas serán rentables desde cualquier punto del país hacia los puertos en los que se importan los vehículos y de ahí al lugar de destino en El Salvador. La empresa de transporte entrevistada fue TCN.

31/ Sin embargo, estos casos son más bien la excepción o aplican a mercados muy específicos. En el caso de una de las importadoras de vehículos consultadas (UD), el rodamiento de vehículos era su mejor opción dada la cercanía relativa del Puerto de Llegada hasta sus instalaciones de venta y a experiencias negativas experimentadas con el transporte en tacuazinas. También los vehículos de mayor tamaño, como es el caso de los autobuses, son rodados desde los puertos en los casos entrevistados.

h. Transporte de caña de azúcar

Sugar cane transport in the sugar production period (zafra) is a RM, since special transport equipment operating through single or double hauling trucks, is needed. Geographical dimension is national, because it is profitable for any transport firm to mobilize sugar cane to any location in the country during the zafra.

86. El transporte de caña de azúcar a los ingenios durante la temporada de zafra³², se considera un MR ya que para hacerlo de manera rentable se requiere de equipo especial, en este caso camiones con una o doble rastra³³. La dimensión geográfica es nacional ya que los volúmenes en la temporada de la cosecha asociados hacen factible que cualquier empresa transportista del país con el equipo necesario, pueda celebrar contratos con cualquier ingenio para levantar la cosecha en la época de zafra. La principal empresa entrevistada fue TC.

2.2. Sustitución de la demanda

In order to define RM in terms of goods, a consideration of substitution between different surface freight transport by users is necessary; in other words, the possibilities of demand substitution among transport services is required, since closer substitutes will constitute the RM.

87. Para la delimitar los MR es necesario considerar las posibilidades de sustitución por otros servicios de transporte que pueden hacer los usuarios, o sea el grado de sustitución de la demanda, ya que todos los servicios que son sustitutos cercanos forman parte del MR.

Demand substitution possibilities in the identified RM, were made considering information from interviewed users and by analyzing the main features of the RM directly. Interviews allowed information of important products such as coffee, sugar and processed food for poultry.

88. Las posibilidades de sustitución de la demanda en los MR identificados, se realizó considerando la información proporcionada en las entrevistas y de acuerdo a las propias características de los servicios, que permiten identificar posibilidades de sustitución de una manera directa. La información vertida en las entrevistas permitió conocer las

32/ La temporada de producción del azúcar, denominada zafra, dura aproximadamente unos cinco meses cada año (noviembre - finales de marzo).

33/ En el caso de los vehículos de doble rastra, el acceso a este mercado requiere que los transportistas tramiten sus permisos ante el VMT.

modalidades de transporte de diversos productos, lo cual es una aproximación para determinar las posibilidades de sustitución. En este aspecto, se tuvo información en más detalle para los productos mas importantes como son el café, azúcar y alimentos concentrados para aves.

MR de transporte de contenedores

Container cargo system aims to preserve integrity and reduce costs of maneuvers when loading and unloading ship. Thus, the substitution on the demand side will depend on the economic density and the characteristics of the product. Demand substitution between shipments in bulk or by container requires a case by case approach. In the following paragraphs three examples are provided to show factors that affect demand substitution

89. El servicio de contenedores tiene como principales objetivos preservar la integridad de la mercancía transportada y reducir los costos de carga y descarga en los puertos, o en unidades industriales que así lo requieran. En este aspecto, la sustitución por el lado de la demanda dependerá de la densidad económica del producto, de que se trate de tal manera que su valor amerite el flete del contenedor y de las características físicas del producto. El análisis de sustitución entre el envío de las mercancías por contenedor o a granel requiere realizarse caso por caso. En los párrafos siguientes se tratan tres casos con fines ilustrativos.

MR de Transporte de carga a granel sólido

Se ilustra la sustitución de la demanda para tres productos que fueron investigados en las entrevistas, que fueron el café, el azúcar y los alimentos concentrados para aves.

Café

From interviews to coffee exporters was known that coffee is exported in containers either in bulk or sacks. Therefore, information shows that there are no close substitutes to containers, because importers prefer to utilize them and firms that supply the market will be narrowed to those that offer the container transportation.

90. En entrevista a empresas exportadoras de café (UJES, UCOX, UUN Y UUC) se conoció que este producto se exporta en sacos o a granel y se envía en contenedores a los compradores. El envío en sacos o a granel es a petición del cliente pero siempre va en contenedores. En este aspecto, no hay sustitución por el lado de la demanda para el transporte de este producto al puerto, ya que por las preferencias de los importadores se utilizan contenedores hasta el país importador, por lo que las empresas que atenderán esta demanda son aquellas que tienen los cabezales para movilizar contenedores únicamente.

Azúcar

Regarding sugar exports, 98 per cent is exported in bulk and the rest in containers. Although an analysis of demand substitution when prices change is recommended, the observed contrast is very important, so that substitution between containers and bulk haulage is very low and both systems are not in narrow competition.

91. En lo que se refiere a la exportación de azúcar, en entrevista a la Asociación Azucarera, se señaló que el 98 por ciento de la exportación se realiza a granel y solamente un dos por ciento en sacos en contenedores. Aunque sería necesario analizar las reacciones de los usuarios ante cambios en los precios, la diferencia entre el envío a granel y el envío en sacos es muy elevada, por lo que se considera que el grado de sustitución entre ambos es muy bajo y que el envío en contenedores no es un sustituto cercano del envío a granel.

Concentrados para aves

In the interview to a firm engaged in producing poultry food (USU), it was mentioned its product is provided to customers in two ways: a) sale at the factory gate when the customer pays for transport and b) poultry food is transported to the farms through a pipe that pumps it to silos. It is considered that both transport systems are not close substitutes since are utilized for different type of poultry farms. In the case of pipe transportation, the farms that require such systems are those that keep the concentrates in silos and require the product to be pumped. In the case of smaller or less mechanized farms, conventional transport will be required just to transport the poultry food either in sacks or in bulk, to conventional warehouses.

En entrevista realizada a la firma USU, productora de concentrados para aves, se señaló que sus productos tienen dos direcciones: a) venta puesta en fábrica; en este caso, el cliente contrata su transporte; b) venta a su propia granja mediante una pipa granelera. En este caso, se considera que los dos sistemas de transporte se relacionan con el tipo de granja y por lo tanto no son sustitutos cercanos. En el caso de granjas avícolas grandes que tienen silos, se considera que no habrá sustitución en la demanda, ya que el sistema de almacenaje requiere del transporte mediante pipas que bombean el alimento para ser almacenado, por lo que no es posible cargar el alimento al silo de un transporte convencional. Para el caso de las granjas pequeñas, el alimento se recogerá en planta, ya sea en transporte propio o mediante un flete pagado. En este caso, el tamaño de las granjas es menor o no tiene la tecnificación de almacenamiento en silos y no requieren de una pipa para recibir el producto. Se estima entonces, que no habría sustitución entre las dos alternativas de transporte de concentrados.

Former examples show that demand substitution of bulk transportation depends on specific features of the product, its economic density and utilization and storage among other factors. Although the surface transportation of coffee, sugar and poultry food reveal low substitution, surely other products may present a higher degree of substitution between different transport systems. Therefore, each case requires to be analyzed separately.

92. Como se ilustra en los ejemplos anteriores, las modalidades de transporte terrestre a granel dependen de las características específicas del producto, de su densidad económica y de sus condiciones de utilización y almacenamiento. Aunque los ejemplos anteriores indican tres casos en los que no se observa un grado de sustitución significativo entre distintos medios de transporte terrestre, seguramente existen otros productos con una mayor sustitución de la demanda, por lo que será necesario estudiar los casos específicos de que se trate.

MR de transporte de caña de azúcar

According to interviews (Sugar Association and sugar refinery, UIA), contracting specialized truck services for cane (rastras), benefits the sugarcane installations, since it provides a better service in terms of punctuality for reception, arrival times and price than those provided by individual cane producers. Thus, considering that railroad service is absent and the greater efficiency that sugarcane trucks provide, there is no convenient substitution for them.

93. En el caso del azúcar de caña, de entrevistas realizadas (Asociación Azucarera³⁴ y al ingenio UIA), la razón de la contratación de los vehículos especializados para el transporte de la caña (rastras) por parte de los ingenios es de eficiencia, en términos de precisión en la recepción, horas de llegada y mejor precio que si cada productor transportara personalmente el servicio desde los centros de producción a los ingenios. Por lo tanto, ante la ausencia de ferrocarril y el riesgo de ineficiencia en tiempos de recepción que se derivaría de que cada productor entregara producto, se considera que no habría sustitución conveniente del servicio que ofrecen esos vehículos.

MR de transporte mayorista de gas LP

Due to safety requirements of LP gas transport and due to the lack of ducts for gas transport in the Salvadoran territory, it is considered that there are no substitutive to high capacity pipes. Therefore, the only alternative gas LP importers have, to demand services to gas LP transport firms, is to buy its own equipment.

94. Se considera que por lo delicado del transporte de este producto y por la ausencia de un sistema nacional de ductos, el único sistema de suministro es a través de pipas de elevada capacidad, por lo que los importadores de gas LP podrían quedar cautivos de los transportistas, a menos que adquieran su propio transporte especializado de pipas y cisternas.

Mercado relevante de Fuel Oil

Due to the hazardous nature of Fuel Oil and to the lack of ducts in the Salvadoran territory, it is considered that there are no substitutes to transport services offered by specialized pipes that provide the transport service.

95. Por la naturaleza de material peligroso de este producto y por la ausencia de ductos a nivel nacional, se considera que no hay posibilidades de sustitución por el lado de la demanda, ya que deben ser transportistas especializados los que realicen el transporte de este producto.

34/ La Asociación agrupa a los ocho ingenios de azúcar del país.

MR de transporte de carga pesada mediante rastras y plataformas

For heavy machinery, it is considered that there is no substitution on the demand side, because, as does not operate any rail system, this type of machinery can only be moved by companies with specialized platforms.

96. Para maquinaria de mayor dimensión, se considera que no hay sustitución por el lado de la demanda, ya que en ausencia de ferrocarril, este tipo de maquinaria pesada solamente podrá ser transportada por empresas con plataformas especializadas.

MR de transporte mayorista de automóviles nuevos

New cars arrive to the country through Acajutla Port in the Pacific coast or to STC en Guatemala in the Atlantic coast. Due to the importance of delivering the cars to the importers site in the best conditions, it is considered that driving them is a less preferred option than using the specialized vehicles, (tacuazinas). Therefore, in the absence of a railroad system, and due to the inefficiency associated to the use of inappropriate transport vehicles, it is believed that there is no substitution on the demand side.

97. Los automóviles ingresan al país por el puerto de Acajutla o por Santo Tomas de Castilla (STC) en Guatemala. Debido a la importancia de que lleguen a los distribuidores en óptimas condiciones, se considera que la opción de rodar los vehículos es inferior al transporte por rastras, por lo que en ausencia del ferrocarril y por la ineficiencia asociada a que sean transportados por vehículos no apropiados para ello, se considera que no hay sustitución por el lado de la demanda de las tacuazinas.

MR de transporte mayoristas de carga refrigerada y/o congelada

Substitution of specialized transport with refrigerated system will depend on the type of product and distance. For low economic density products transported in bulk, such as fish carried to short distances, it is possible to use ice to keep the product cold enough to reach its destiny. In other cases, vaccines for example, it is vital to keep standard temperatures so there is no substitution to specialized refrigerated transport. In the same line will be those products that need to maintain integrity, such as dairy products.

98. La sustitución de transporte especializado con sistemas de congelación y refrigeración depende del tipo de producto de que se trate y de la distancia a la que vaya a ser transportado. Para productos transportados a granel, como pescado, en distancias cortas, es posible utilizar hielo para mantener frío el producto hasta llegar a su destino. En otros casos, como por ejemplo vacunas, o carne en canal, se considera que es mas riguroso el mantenimiento de la refrigeración de acuerdo a determinados estándares, por lo que no habrá sustitución al servicio del transporte refrigerado especializado.

2.3. Sustitución por el lado de la oferta

On the supply side, in all RM identified, users can buy transport equipment preventing in this way abusive conducts by dominant firms. However, in the short run such possibility may be limited, and abusive vertical conduct may not be prevented.

99. Finalmente, por el lado de la oferta, en todos los MR investigados es factible que algunos usuarios con escalas de operación suficientes adquieran su propio equipo, aunque éste es un efecto de mediano plazo que no podría impedir la realización de alguna práctica relativa por parte de una empresa con posición dominante en el corto plazo, pero si tendría un carácter preventivo de prácticas de abuso de posición dominante de mediano plazo.

2.4. Barreras a la entrada en mercados especializados

Firms that mobilize dangerous materials require trained personal and also a sufficient number of transport units to assure service continuity.

100. Para servicios a empresas especializadas que requieran seguridad como es el caso del transporte de Fuel Oil y gas, se debe contar con personal capacitado y suficientes unidades de transporte para poder asegurar la continuidad del servicio. En este caso, un transportista individual no va a poder competir en servicios que requieran una flota.

Sunk costs are not important as elements for barriers to entry in surface transportation mainly because low publicity investments or training programs expenses in most transport activities.

101. Otro de los aspectos relevantes para determinar barreras a la entrada es la existencia de costos hundidos o irrecuperables. En el caso del transporte terrestre de carga, al no ser una actividad que requiera elevadas inversiones en publicidad o capacitación del personal o bien de instalaciones que no se pueden reutilizar en otras actividades, se considera que la mayor parte de los costos se asocian al equipo de transporte, el cual tiene un valor de recuperación en el mercado que se afecta solamente por la depreciación. En este aspecto, se considera que no existen costos hundidos significativos que llegaran a constituir barreras a la entrada.

Equipment costs for transport firms of LP gas and Fuel Oil may be an important barrier to entry. An estimated cost for a large LP gas pipe is of US\$ 200,000. Exclusivity contracts between larger may constitute barriers to entry in the short run.

102. Por lo anterior, se considera que los servicios a empresas petroleras o de gas tienen barreras en lo que se refiere al costo del equipo y a un número mínimo de unidades para garantizar el servicio. Por otra parte, el equipo para cargar estas mercancías también tiene un costo elevado. En particular, de acuerdo con la información proporcionada en las entrevistas, una pipa de la mayor capacidad para transportar gas se estima en US\$200,000. Adicionalmente, la existencia de contratos exclusivos que caracterizan a estos mercados también constituyen barreras a la entrada de tipo legal, aunque solamente en el corto plazo en tanto se cumplen los términos de los mismos. Asimismo, no se identifican costos hundidos de publicidad o capacitación significativos que pudieran prevenir la entrada. Finalmente, la posibilidad de adquirir equipo de transporte por parte de los usuarios limita el poder de mercado de las empresas transportistas. Se considera que lo anterior indica que las barreras económicas y regulatorias a la entrada no serían significativas.

2.5. Conclusiones

Technical features of surface transportation constitute the main aspect to define relevant markets in El Salvador. Other alternatives such as railroads do not constitute an alternative because that system does not operate in the country any longer. On the other hand, for large volumes to be transported in platforms by loading trucks, the geographical dimension of relevant markets is national.

103. Dada la pequeñez geográfica del país, la principal característica de los MR de carga terrestre se refiere a las características técnicas del servicio en sus diversas especializaciones en las que, dada la suspensión del uso del transporte ferroviario, no se identifican sustitutos cercanos al del transporte terrestre en términos generales. Por otra parte, como se indicó en la sección anterior referida la sustitución de la demanda,



cada MR de carga terrestre tendrá una situación específica en cuanto a lo sustitución de diversas modalidades de transporte terrestre. En lo que se refiere a la dimensión geográfica de los MR, para volúmenes que ameriten el uso de equipos de carga de alto volumen normalmente transportados mediante cabezales y sus remolques y que sean transportados entre las ciudades y puertos más importantes del país, se considera que el mercado es nacional, ya que cualquier empresa puede competir pues el costo de traslado del vehículo de carga al punto de carga es bajo en relación al flete que se cobraría. En los casos de carga de menor volumen y valor que requieran transportes pequeños se considera que los MR son regionales, ya que solamente las empresas de transporte terrestre de la región podrán ofrecer el servicio de manera rentable, porque el traslado de vehículos de zonas alejadas no sería costeable en términos del valor del flete. Asimismo, salvo en casos limitados como el de la caña de azúcar, en la que se requieren permisos, la regulación no impone limitaciones de acceso al MR.

2.6. Aspectos de Política

An important policy issue to be considered to reduce anticompetitive practices incidence is to develop a more flexible supply, particularly by increasing access to credit.

104. Uno de los aspectos importantes que contribuyen a reducir la incidencia de prácticas anticompetitivas es el desarrollo de una oferta más flexible. En este aspecto se considera que para ampliar los mercados relevantes de transporte y por lo tanto limitar posibles abusos de poder de mercado, es necesario el establecimiento de políticas de oferta orientadas a aumentar las opciones a los usuarios. Es particularmente relevante que se facilite el acceso al crédito a empresas transportistas para que se disponga de una oferta flexible que responda de manera oportuna a incentivos de mercado para disminuir el poder de mercado y también para facilitar el desarrollo de bienes sustitutos cercanos.

Other way to increase the supply of substitutes for surface cargo is by modernizing the railroad system, particularly for exports and imports of low density goods mobilized in bulk. Development of a cargo railroad system will increase competition with surface road transport and would exert pressure for lower prices.

105. Otro aspecto importante para aumentar la oferta de bienes sustitutivos en distintos MR, se relaciona con el desarrollo del ferrocarril para disponer de una fuente adicional de oferta particularmente bienes de baja densidad económica y productos a granel. En la medida en que este servicio pueda desarrollarse habrá mas opciones para los usuarios y en condiciones de mayor competencia, los precios tenderán a disminuir.

CAPÍTULO III. Medición de las cuotas del mercado

3.1. Identificación y clasificación de empresas por sector

Regulations for surface cargo transport do not consider a government body for the registration of vehicles. Custom service registers about 1,400 firms. However, this statistics includes only international firms that mobilize cargo through Central American countries: it does not consider the total of transport firms in the country and its vehicles.

106. De la investigación realizada, se observó que no existe una instancia dentro del marco normativo aplicado al sector transporte terrestre de carga, en la cual se registren las empresas de ese sector. No obstante lo anterior, como parte de la armonización creciente entre las aduanas a nivel centroamericano, existe un registro de las empresas en las aduanas de cada país. Las empresas registradas, llamadas internacionales, pueden movilizar carga a nivel de la región³⁵. Según ese registro, existen unas 1,400 empresas registradas; sin embargo, dicha cifra no incluye la totalidad de las empresas dedicadas al transporte terrestre de carga que existen en el país, ni tampoco la totalidad de los vehículos que las empresas poseen.

Surface Road Cargo Firms Association (ASETCA) reports a total of 1,800 firms and between 22 and 40 thousand cargo vehicles, according to two different sources of information. According to the freight vehicle inventory sources differ from 22,000 or 40,000.

107. Por su parte, la Asociación de Transportistas Terrestres de Carga (ASETCA)³⁶, que es la gremial más representativa³⁷, reporta una membresía de 1,800 transportistas. En relación al inventario de vehículos, las fuentes consultadas estiman que existen unos 22 mil o 40 mil³⁸ vehículos de carga de todos tamaños.

In order to obtain more precise information regarding total number of transport firms and equipment, several applications were posed to different private and government instances although no positive results were obtained. To fill this gap the research works on this topic centered on interviews to surface cargo transport users and surface cargo firms' managers.

35/ En el caso de México, las pesas y medidas son diferentes y lo que procede en el caso de mercancía que se dirige para ese país es el intercambio de remolques o trasiego de la carga. (Entrevista con funcionario de ASETCA).

36/ Existen en el país, tres gremiales de transporte terrestre de carga: Asociación Cooperativa de Transportistas de terrestres de carga (ACOSSETCA), ASTIC y ASETCA; esta última es la más representativa, por el número de afiliados; a su vez está afiliada a nivel regional a la Federación Centroamericana de Transporte terrestre (FECATRANS).

37/ El requisito para pertenecer a la gremial es contar con un vehículo. La mayor parte de los agremiados están registrados como internacionales en Aduanas (Entrevista a funcionario de la gremial).

38/ Entrevista con funcionario del VMT.

108. Para los fines de la investigación, se procuró contar con información más precisa, solicitándola a las instancias institucionales pertinentes, sin embargo, no fue posible obtenerla.³⁹ Por lo anterior, este informe descansa en gran medida en investigación de campo realizada mediante entrevistas a instituciones gubernamentales relevantes al tema, así como entrevistas a empresarios proveedores del servicio de transporte y empresas usuarias.

In initial interviews, a total of 32 were carried out; 13 to transport firms and 19 to firms that utilise the service and also to private transport associations. Additional interviews were made afterwards.

109. En relación a empresas, se realizaron 32 entrevistas iniciales: 13 de ellas a proveedoras de transporte, en las que se incluyeron empresas del sector marítimo, en razón de que el mayor porcentaje del comercio internacional en El Salvador es por vía marítima, para luego ser transportado por vía terrestre⁴⁰. Se incluyó además, una agencia de carga y una gremial de transporte. Otras 19 entrevistas se realizaron con empresas usuarias de transporte, entre las que se incluyó a cuatro gremiales de la empresa privada. En una segunda instancia, se realizaron 10 entrevistas adicionales a fin de profundizar los hallazgos iniciales (Ver Anexo 1). A continuación, se presenta información sobre las estimaciones de cuotas de mercado a partir de las entrevistas realizadas.

Since surface transport is closely related to exports and imports, knowledge of sea transport market size is necessary.

110. El transporte terrestre está vinculado en gran medida con la carga que se moviliza del y hacia el exterior por medio de transporte marítimo. Por ello, es necesario conocer la dimensión del mercado de carga que abastecen las empresas navieras y la participación de las empresas de transporte terrestre en este mercado.

Líneas navieras

In El Salvador operate various cargo sea lines which were identified through interviews. Names are presented in table 12.

111. En el país funcionan diversas líneas navieras, la mayoría de las cuales opera mediante representantes; las empresas que se lograron identificar según entrevistas, se presentan en el cuadro 12.⁴¹

39/ Solicitudes de directorios y listado de empresas según especialidad se canalizaron a ASETCA y a la Dirección de Renta de Aduanas, a través del Ministerio de Economía.

40/ Como se mencionó antes, el ferrocarril dejó de operar en el país en el año 2002 (Ver CEPA (2002), Anuario Estadístico del Sistema Ferroviario).

41/ Existen otras líneas navieras que operan con representantes, incluyendo los llamados barcos Charters.



Cuadro 12

Principales Líneas Navieras		
	Forma de operación	
	Directamente	Con representante
MAERSK Sealand	X	
CROWLEY	X	
SEABOARD Marine		X
MARUBA		X
DOLE		X
CGM		X
CHIQUITA		X
HAPAG LLOYD		X
APL		X
Ned Lloyd		X
Hamburgo		X

Fuente: Elaborado con base en entrevistas realizadas.

Agencias de carga

According to interviews carried out, it was established that around 50 firms operate as cargo agencies organized around the ASAC (Salvadoran Cargo Agencies Association).

112. De las entrevistas, se determinó que existen alrededor de 50 empresas que operan como agencias de carga y están agremiadas en su mayor parte en la Asociación Salvadoreña de Agencias de Carga (ASAC), siendo la mayoría de ellas nacionales.

Empresas de transporte terrestre

There are around 1,800 firms of road transport in El Salvador and most of them are small firms with two or three trucks. Larger firms that own more than 10 trucks are related to sea transport through verbal or written contracts. On the other hand, smaller firms appear to be more oriented to the internal market.

113. Como se mencionó antes, existen en el país alrededor de 1,800 empresas de transporte terrestre⁴², la mayoría de ellas son empresas pequeñas con 2-3 cabezales o camiones, o bien unidades unipersonales con un camión o un cabezal. Se pudo determinar que por lo general, las empresas más grandes están relacionadas con el transporte marítimo, a través de contratos verbales o escritos de movilización de carga y tienen equipos superiores a los 10 cabezales. Las empresas más pequeñas, en términos generales, parecen estar más orientadas al mercado interno y a la movilización de los productos tradicionales de exportación, al menos en alguno de los segmentos de la cadena. Este es el caso del azúcar, cuyo caso estuvo comprendido dentro de las entrevistas.

Interviews brought information regarding market shares considering number of firms in terms of containers mobilized and in terms of number of vehicles since information on sales was not provided.

114. Las entrevistas permitieron conocer cuales eran las empresas de mayor importancia, para lo cual se consideraron distintos indicadores de acuerdo con la información disponible, en algunos casos por su participación en términos de carga movilizada (medida en contenedores movilizados, por ejemplo), en otros casos, por la cantidad de vehículos de transporte, esencialmente cabezales y rastras que los entrevistados dieron a conocer durante las entrevistas, ya que no se proporcionó información sobre las ventas, y en otros casos por referencia. A continuación, se describen las participaciones de las empresas tanto en equipo como en carga movilizada de distintos tipos:

3.2. Estimación de la distribución de equipo de transporte de las empresas de transporte terrestre identificadas como mas importantes

Due to limits on information, market shares analysis does not separate firms according to its specialization. Information gathered from interviews is presented in table 12. Although only seven firms were interviewed, they are representative in terms of its size. Information on equipment of those firms is provided in table 13.

115. Aunque no fue posible en el informe clasificar a las empresas en términos de su especialización y tipo de transporte, debido a las limitaciones previamente mencionadas, la información se presenta en un cuadro general en donde se sintetiza la información que se logró reunir a partir de entrevistas. Es importante mencionar que las empresas de transporte terrestre entrevistadas fueron siete y aunque ellas son sólo una pequeña proporción del total de vehículos de transporte de carga, según las

42/ Este dato corresponde a las empresas afiliadas a ASETCA.

entrevistas forman parte del grupo más representativo como empresas comerciales distintas a las empresas con una o dos unidades. La información sobre las empresas se presenta en el cuadro 13.

Cuadro 13
Vehículos de las principales Empresas de Transporte terrestre

Empresas	Vehículos de transporte					Equipo Total
	Cabezales	Rastras	Furgones	Pipas	Total vehículos distintos a cabezales	
TCN	70	Nd	Nd	Nd	Más de 100 a)	170
TV	100	Nd	Nd	Nd	250 b)	350
TI	80	104	Nd	Nd	Nd	184
TB	60	60	60	Nd	Nd	180
TC	32	12	3	48 c)	16 d)	111
TM	38	Nd	0	Nd	88 e)	126
TS f)	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
BIT (NMS).	40	Nd	Nd	Nd	Nd	40

Fuente: Elaborado con base en entrevistas realizadas.

a) plataformas, rastras y remolques

b) rastras, pipas y Low Boys.

c) Pipas con sus ejes y plataformas

d) Tanques cisterna (cabinas más pipa juntos).

e) rastras y plataformas

f) En este caso, no fue posible obtener directamente la información sobre equipo; sin embargo, se incluye por su importancia en la movilización de contenedores.

From the seven most important firms interviewed, the largest are TV, TI, TCN and TB amounting 310 trucks from a total of 420, having an estimated share of 73.8 percent. If total equipment is considered these four firms have 884 units of a total for 1,161 and an estimated share of 76.1 percent.

116. De ese grupo de empresas, se distinguen las identificadas como TV, TI, TCN y TB, con 310 cabezales de un total de 420, con un 73.8% de participación y considerando el equipo total (cabezales y remolques) estas cuatro empresas tienen 884 unidades de un total de 1,161, que representan el 76.1%. Cabe mencionar que estas participaciones se refieren solamente al grupo de empresas más importantes y no son las participaciones en el mercado total. Del análisis de la participación de estas empresas no se identifica por sí mismo que alguna de ellas tenga una posición

dominante en el mercado, aunque en la medida en que se analicen mercados relevantes específicos en términos de los productos y la localización geográfica será necesario evaluar la posición de dominio correspondiente. En los casos estudiados en el capítulo 4, se analizan conductas específicas en las que se analiza si se llevan a cabo conductas de abuso de posición dominante.

Mecanismos de contratación entre empresas navieras y empresas de transporte terrestre

Contracts between shipping companies and surface transport firms are established yearly and subject to renewal where the maritime transport companies compromise to accept a given number of surface transport trips every year whereas the surface transport firm assures a given number of transport units. Commercial relationships between surface transport and sea transport firm is shown in table below.

117. Fue posible mediante las entrevistas realizadas, reunir información sobre las empresas vinculadas a las navieras y la forma de esa relación. En dos de las navieras existen contratos escritos de un año de duración prorrogable; en dichos contratos la línea naviera se compromete a un determinado número de viajes (NCL) o bien un viaje a la semana por cabezal (NMS), mientras que la empresa de transporte se compromete a poner a su disponibilidad un determinado número de cabezales. En otra de las navieras (NSM), no existe un contrato escrito y prevalece más bien una relación de trabajo de tradición y confianza, al haber operado por más de 20 años. El cuadro 14 muestra esas relaciones.

Cuadro 14

Empresas de transporte terrestre	Relación de Líneas Navieras y Empresas de Transporte Terrestre											
	Líneas navieras											
	NMS a)	NCL b)	NSM	Chiquita	APL	CP Ships	Japan Lloyd	CGM	Hapag Lloyd	NYK	Nedlloyd	Contimar
TV						X	X	X	X			
TI								X	X	X		
TB	X			X	X							
TC1	X											
TC 2	X											
TTC	X											
RUS			X									
TM										X	X	X
TTR		X										
TVE		X										
TJM		X										
TJH		X										
TCS		X										
TS c)												

Fuente: Elaborada con base en entrevistas realizadas.

a) NMS tiene contrato anual con cuatro empresas.

b) NCL tiene un pool de unas 43 empresas y contrato escrito con 10 de ellas por un año.

c) No se pudo obtener información sobre las navieras con las que está relacionada

3.3. Estimación de las participaciones de mercado de carga de maquila y contenedores que procede de las empresas navieras

Las participaciones en la compra de servicios de transporte de las navieras en los mercados de maquila y en el de contenedores fueron obtenidas a través de entrevistas en términos aproximados y en valores promedios.

a) Mercado de transporte de maquila

Information obtained from interviews shows that surface transport contracts between sea and surface transport companies for “Maquilas” are negotiated in the U.S. and take the form of Door to Door contracts.

118. De las entrevistas a empresas usuarias y de transporte, se conoció que en el caso de la maquila, los contratos son negociados en su mayor parte en los Estados Unidos (tanto en el caso de la importación de materias primas como en la exportación del producto terminado) bajo la modalidad Puerta a Puerta (en más del 80% de los casos, según entrevistas). En tal sentido, la línea naviera y el transporte terrestre vienen definidos desde su contratación en los Estados Unidos. La forma como se moviliza el producto es mediante contenedores.

Most of “maquila” is transported by sea cargo companies NMS and NCL that together have a market share of 80 percent approximately.

119. En su mayor parte, esa importación y exportación se moviliza a través de pocas navieras; según las entrevistas, la mayor proporción de la carga la movilizan NMS y NCL (aproximadamente 40% cada una) mientras que el resto es transportado por otras líneas navieras (NSM, APL y otras).

b) Mercado de contenedores

Total containers mobilized to or from El Salvador include 15,600 containers mobilized by NCL, 9000 by NSM and NMS and 25,000 by NSM. At the same time through the Acajutla port a total 92,857 containers were mobilized in 2004. However, since information of other ports is not available and the share of Acajutla Port in total containers mobilized is unknown, was not possible to estimate market shares of those firms in total containers to or from El Salvador. This information is summarized in table 15.

120. Aunque se dispone de información sobre los contenedores totales movilizados en promedio por año por NCL, que son 15,600 y NSM con 9000 y se tiene información del número de contenedores que se movilizan por el Puerto de Acajutla, que fue de 92,857 en 2004, no se cuenta con información de lo que se moviliza por los otros puertos, ni la proporción que representa la cifra del Puerto de Acajutla dentro del total, por lo que no fue posible en este estudio estimar la participación del total de contenedores con productos exportados e importados por El Salvador. Esta información se resume en el cuadro 15.

Cuadro 15

Carga promedio movilizada por navieras seleccionadas			
Contenedores/ año a)			
Naviera	Importación	Exportación	Total
NCL	8400	7200	15600
NSM	4800	4200	9000
NMS b)	Nd	Nd	25000
Contenedores según CEPA c)			92857

Fuente: Elaborado con base a entrevistas.

- a) La información básica fue proporcionada en términos de contenedores promedio por mes en unos casos y por año en otros, sin especificar tamaño del contenedor. Para fines comparativos se uniformó la información a contenedores por año.
- b) En este caso la carga movilizada fue proporcionada en FFE (Full Forty Equivalent). Es decir, los contenedores se expresan en un equivalente de 40 pies.
- c) El dato corresponde al año 2004 para el puerto de Acajutla únicamente y está expresado en TEUS (contenedores de 20 pies).

3.4. Conclusiones

Market shares were not estimated due to lack of information for all companies. Of the group of the seven most important firms, the largest are TV, TI, TCN and TB amounting 310 trucks from a total of 420 having an estimated share of 73.8 percent. If total equipment is considered, these four firms have 884 units of a total for 1,161 and an estimated share of 76.1 percent.

121. Para las empresas transportistas, no fue posible obtener cuotas precisas de mercado por limitaciones en la información sobre la totalidad de las empresas. Sin embargo, se estimaron indicadores de la cantidad de equipo que permiten identificar a las principales empresas. De las empresas identificadas, se distinguen TV, TI, TCN y TB con 310 cabezales de un total de 420, con un 73.8% de participación y considerando el equipo total (cabezales y remolques) estas cuatro empresas tienen 884 unidades de un total de 1,161, que representan el 76.1%. Por otra parte, para el mercado de contenedores no fue posible obtener la carga movilizada en importaciones y exportaciones de todos los puertos de los países cercanos a El Salvador, y no es posible determinar las participaciones de las empresas en el mercado de contenedores.

Due to the lack of information about market shares for every firm, Herfindahl and dominance indexes were not estimated. On the other hand, information required to estimate Lerner indexes is not available in Economic Surveys.

Elementos a considerar en la medición de cuotas de mercado

Competition Law in El Salvador states in article fraction c) of article 29th that in order to determine whether a given firm has a dominant position is important to consider market power of its competitors.

122. La ley de competencia de El Salvador (LCES), establece en su artículo 29 que para determinar si un agente económico tiene una posición dominante en el mercado relevante se deberá considerar su participación en dicho mercado y la posibilidad de fijar precios unilateralmente sin que sus competidores puedan contrarrestar dicho poder (inciso a), la existencia y poder de sus competidores (inciso c), además de las barreras a la entrada (inciso b) y las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a las fuentes de insumos.

Therefore, it is important to consider market shares of the dominant firm and those of its competitors.

123. En este aspecto se considera que para evaluar el poder de sus competidores señalado en el inciso c) del artículo 29, es necesario tomar en cuenta no solamente la participación de mercado del agente económico, sino además las cuotas de mercado de sus competidores, con el objeto de conocer mejor las condiciones de competencia en el mercado. La medida más utilizada para determinar la concentración en un mercado determinado es el Índice de Herfindahl Hirschman (HHI), que consiste en la suma de los cuadrados de las participaciones en el mercado de cada una de las empresas que lo conforman.

Besides HH index, it is also necessary to estimate concentration ratios for the three and five largest firms.

124. Se estima que además de conocer el índice HHI, se deben estimar cocientes de concentración de las tres empresas mayores (CR3) así como de las cinco empresas mayores (CR5), que ofrecen una visión mas precisa de la importancia de las grandes empresas en el mercado.

It is important to complement the HHI index with measures that identify rivals market power.

125. Por otra parte se considera importante complementar el índice de HHI con índices de concentración que consideren el poder de mercado en función del poder de los competidores. En particular, cuando se fusionan empresas y la empresa fusionada obtiene una dimensión similar a la de sus competidores disminuye el poder de mercado de éstos, pues ahora enfrentan a un competidor de su misma dimensión. Un índice de concentración para considerar el poder relativo de los competidores es el índice de dominancia desarrollado por García Alva⁴³. Sin embargo por falta de información del total de las empresas en el mercado no fue posible estimar el índice de dominancia.

43/ La Comisión Federal de Competencia de México utiliza un índice denominado de dominancia para considerar los cambios en la posición dominante después de una concentración considerando el poder de sus competidores. Para una descripción del índice de dominancia véase García Alva, P. (1994). "Un Índice de Dominación para el Análisis de la estructura de los Mercados". El Trimestre Económico, 61(3) julio-septiembre. México y García Alva, P. (1998). "El índice de dominancia y el análisis de competencia de las líneas aéreas mexicanas" Gaceta de Competencia Económica, Año 1, número 1, Marzo Agosto. México. .

CAPÍTULO IV. Identificación de posibles prácticas comerciales restrictivas

Monopolistic practices can be classified in two types: agreements between competitors also named absolute practices and relative practices, consisting in conducts by a dominant firm that aims to unduly force out of the market another firm.

126. Las prácticas monopólicas que pueden surgir en el sector transporte se clasifican en dos tipos principales, que son los acuerdos de precios entre competidores denominadas prácticas monopólicas absolutas, consideradas en el artículo 25 de la LCES y las prácticas monopólicas denominadas relativas o verticales de empresas con posición de dominio, que tienen por objeto desplazar por acciones anticompetitivas a una empresa que puede o no ser un competidor, consideradas en los artículos 26 y 30 de la LCES.⁴⁴

Absolute practices can take place between users of surface transport to establish a buying price or by transport firms that agrees to fix a sale price.

127. Las prácticas monopólicas absolutas pueden darse a nivel de los compradores del servicio de transporte o usuarios, al acordar el precio de compra o la división del mercado o bien entre las propias empresas transportistas del servicio directamente, al acordar los precios de venta del servicio o la división del mercado.⁴⁵

Relative monopolistic practices can be established by sea transport companies. Examples include price predation, or tied contracts that may impose a firm with a dominant position.

128. Las prácticas monopólicas relativas pueden orientarse por los compradores de servicios de transporte como las navieras u otras, que pudieran tener una posición dominante y que pudieran imponer la venta exclusiva de servicios de transporte que tendría como efecto limitar o impedir el acceso de competidores a medios de transporte terrestre (artículo 26, inciso b), o bien por las empresas de transporte terrestre que tuvieran una posición dominante que pudieran incurrir en prácticas monopólicas relativas, al ofrecer sus servicios bajo modalidades que tengan como efecto desplazar del mercado a sus competidores, ya sea mediante la imposición de ventas condicionadas a que el comprador adquiriera otros servicios de transporte de su empresa o de sus asociados, normalmente ofrecidos por terceros (Artículo 26 inciso a) de la LCES), o imponer la compra exclusiva con el objeto de que los clientes no adquieran servicios de transporte de sus competidores (artículo 26, inciso b). Por otra parte, también se pueden realizar las conductas de abuso de posición dominante consideradas en el artículo 30 de la LCES.⁴⁶

44/ La ley de competencia de El Salvador, estará vigente a partir de enero de 2006.

45/ La conducta de los proveedores de insumos a las empresas transportistas, no se consideró durante las entrevistas ya que no son objeto del presente estudio.

46/ Para una descripción más detallada de estas conductas, véase el apartado sobre prácticas monopólicas relativas de este capítulo.

4.1. Determinación de la existencia de convenios entre competidores

Absolute practices are considered to be illegal per se in most competition laws, since almost always have a negative effect on efficiency and consumer welfare.

129. Las practicas absolutas que consisten en convenios entre competidores para la fijación de precios y la división de mercados, son perseguidas en las legislaciones de competencia, porque las posibilidades de que no afecten el bienestar del consumidor son muy bajas. De esta manera, en algunas legislaciones se prohíben sin mayor investigación sobre su naturaleza.⁴⁷

a) Empresas navieras

Due to higher concentration in the sea cargo transport, price agreements may be easily established, whereas for surface transport firms, such agreement is harder to establish due to a larger number of participants in the market.

130. En el caso de las empresas navieras hay una mayor concentración en el mercado como se observó en el capítulo anterior y los convenios de precios de compra del servicio se podrían implementar con mayor facilidad que cuando en el mercado hay más empresas, como es el caso de las empresas transportistas terrestres.

Some transport firms pointed out that their tariffs have not increased although input prices have gone up. However, on interviews to those firms agreements between shipping firms to set surface transport prices were not found. A sea transport firm mentioned that there is a variation of 3 percent on rates paid to surface transport firms due to the conditions of the transport equipment.

131. Algunas empresas de transporte terrestre (TV) señalan que las tarifas no suben aunque el costo de sus insumos aumentan. Sin embargo, no se identificó en las entrevistas a transportistas algún convenio por parte de las navieras para fijar tarifas. En las entrevistas a navieras, una de ellas (NMS) indicó que hay una variación del tres por ciento en las tarifas pagadas a transportistas y que ello es en función de algunas variables como el estado de las unidades y su antigüedad.

47/ Tal es el caso de la legislación mexicana y norteamericana (Véase el artículo 9 de la Ley Federal de Competencia Económica de México y la sección I de la Sherman Act de los Estados Unidos). En el argot de la política de competencia estas prácticas se prohíben per se, o sea, sin el análisis de sus posibles eficiencias.

Interviews showed that sea cargo companies work with a pool of transport companies. In particular NSM is supplied by 25 transport firms with 120 tractors and NCL with 23 firms and 200 tractors and NMS establish contracts with independent firms through its subsidiary BIT and a lower number of transport services are contracted directly by NMS.

132. En las entrevistas con las navieras celebradas inicialmente, se identifica que en varios casos éstas trabajan con un pool de transportistas, tal es el caso de NSM que cuenta con un grupo de unas 25 empresas y 120 cabezales y NCL que tiene un pool de 43 empresas y 200 cabezales. NMS por su parte, contrata una proporción importante de su transporte con empresas transportistas independientes a través de su filial BIT; mientras que un número más reducido son contratadas por ella directamente.

Due to a large supply of surface transport firms and a concentrated buying power by larger sea cargo companies, it is considered that prices are quite low and there is no need for an agreement of sea transport companies. Concentration of buying power of sea cargo companies is supported by door to door services, which weaken the negotiation position of surface transport companies that could be stronger if they were able to negotiate contracts with importers or exporters.

133. Lo anterior indica que la existencia de una oferta amplia de empresas transportistas hacia las navieras y la concentración del poder de compra de éstas es lo que seguramente contribuye a mantener bajos los precios, sin que sea necesario un acuerdo. Adicional a lo anterior, otro elemento que contribuye a mantener bajas las tarifas es el predominio de las contrataciones puerta a puerta⁴⁸, que debilita la negociación de las empresas transportistas, al tener que negociar con las navieras en lugar de hacerlo con los exportadores o importadores individuales.

b) Empresas petroleras

In the meetings regarding the first interviews round an oil transport firm mentioned that oil transport rate has not been under review in the last 3 years and that the firms sets the price that is established by the oil companies. Former comments might indicate an agreement between oil companies to fix the transport price that required further investigation.

134. En una de las reuniones iniciales, se indicó que la tarifa para el transporte de Fuel Oil de una de las petroleras a través de uno de sus clientes, no ha sido revisada en tres años y que esta empresa “toma como referencia los precios de las petroleras”. Lo anterior puede ser un indicio de que esas empresas tienen un convenio para fijar tarifas por el transporte que requirió más investigación.

48/ De acuerdo con la información de las entrevistas, el 85 por ciento de la carga por contenedor se realiza puerta a puerta y en el caso de la maquila, la mayor parte se define Puerta a Puerta.

To search the possibility of an agreement between oil companies to set up prices for surface transport of fuel an additional transport firm was interviewed (TMZ).

135. Para determinar la existencia de algún convenio de precios para el transporte de Fuel Oil se procedió a entrevistar en una segunda ronda de reuniones a la empresa de transporte identificada en el informe como TMZ. Esta empresa tiene más de 30 años de operar en el negocio de transporte y actualmente se dedica a la especialidad de combustibles y trabaja con las petroleras identificadas como EP1 y EP2.

TMZ has a three year contract and accounts for 20 percent of Fuel transport of an Oil firm (EP1). To serve the contract TMZ assigned 19 tractors and 19 oil pipes. It also has a three year contract with another Oil firm (EP2). To serve the contract 17 tractors accompanied by its pipe were assigned. Those transports have the oil company signal.

136. El contrato con EP1 es por tres años renovable y actualmente es el único transportista externo que trabaja con la petrolera con un contrato exclusivo desde 2004; moviliza aproximadamente el 20% del combustible y el resto lo moviliza la petrolera con su equipo. Para el cumplimiento del contrato, la empresa ha asignado en forma exclusiva 19 cabezales y 19 tanques con su respectiva rastra, identificados con la inicial de la petrolera. Por su parte, la petrolera EP2 vendió su flota de transporte a la empresa entrevistada, y estableció un contrato por tres años. En este caso, TMZ es el transportista mayoritario. A este contrato están asignados 17 cabezales y 17 tanques con su pipa, identificados con la inicial de la petrolera.

On both contracts, tariffs are paid per gallon and distance. Regarding the contract with EP1, tariffs have not been modified in the last five years and regarding the contract with EP2 tariffs were lowered 10 percent in 2004. Those facts indicate that tariffs are set up directly by oil companies. On the other hand, a third Oil Company (EP3) has appointed the transport firm offering the lower tariff.

137. En ambos contratos las tarifas se pagan por galón transportado y distancia. En el caso de la petrolera EP1, el entrevistado mencionó que las tarifas no han sido modificadas en los últimos cinco años y en el caso de EP2, no habían tenido modificaciones desde el año 2001 pero fueron reducidas en un 10% en el 2004. Por otra parte, una de las petroleras (EP3) estaba pagando aproximadamente 0.29 centavos de colón por galón antes de asignarle el contrato de la mayor parte de movilización de combustible a la empresa identificada como TL, que ofreció la tarifa más baja.

According to above facts, it is considered that there are no signs showing that Oil firms have an agreement to fix prices for Fuel transport, because it seems that they consider a better option to establish exclusivity contracts. It is believed that an exclusivity contract facilitates supervision for safety procedures and provides better conditions for service continuity; prices are established under competitive conditions and exclusivity contracts are offered to the best bid the oil companies can get.

138. De acuerdo con lo anterior, se considera que no hay indicios de un convenio entre las petroleras para fijar los precios del transporte de Fuel Oil, por lo siguiente:

- a) Las empresas petroleras han preferido la celebración de contratos exclusivos para el transporte en lugar de establecer acuerdos de precios aplicables a todos los transportistas. La contratación exclusiva le da ventajas a la empresa para supervisar mejor las condiciones de seguridad y al transportista para asegurar continuidad en el servicio. Sin embargo, se disminuye la capacidad de negociación del transportista, y la empresa petrolera termina asignando el contrato al transportista que ofrece la tarifa mas baja.
- b) Las tarifas de EP1, EP2 han tenido un comportamiento distinto, ya que mientras las de EP1 no se han modificado en los últimos cinco años, las de EP2 se modificaron en el 2001 y tuvieron una disminución del 10 por ciento en el 2004.
- c) Por lo anterior, las tarifas aplicadas por cada petrolera son distintas y se fijan por condiciones de competencia, como lo muestra el contrato celebrado por la empresa de transporte TL y EP3 que estableció la tarifa mas baja por galón transportado.

Acuerdos de precios por parte de las empresas de transporte terrestre hacia las navieras

Some interviewed firms mentioned that cargo prices have not increased even though inputs have gone up. Therefore, there are signs that no agreements on prices have been established or that those agreements have not been successful.

139. Se considera que la extensa oferta de empresas transportistas hacia las navieras determina la baja capacidad de negociación de las empresas transportistas individuales, podría incentivar a estas empresas a la celebración de acuerdos para elevarlos. Sin embargo, en las entrevistas, algunas empresas señalan que las tarifas no se han elevado aunque los costos de los insumos aumenten, lo cual es un indicio de que no se han celebrado acuerdos o al menos éstos no han tenido éxito.

Sea transport companies did not report possible agreements between surface transport firms and mentioned that contracts are established according to the transport equipment conditions and experience to provide the service.

140. Por otra parte, las empresas navieras no reportaron en las entrevistas posibles acuerdos de precios entre las empresas transportistas y señalaron el establecimiento de contratos de acuerdo a la antigüedad y estado del equipo (NMS) y de continuidad basado en la experiencia y confianza.

In an interview to one sea companies, it was mentioned that an association of transport firms (TGR) has provided transport services to them for the last 20 years. However, the company can obtain services either with TGR as a group or individually by any of its members. Also, the firm mentioned that transport prices are under review regularly and there is no imposition by the TGR. In this case, the existence of an agreement could not be considered since the sea company can contract individually with any of its members paying different prices. If TGR is a cooperative of individual transport owners is less likely that an agreement to fix prices.

141. En entrevista con una de las navieras, se indicó que la gremial TGR que agrupa unos 25 transportistas ha sido su proveedor de servicios por más de 20 años. Lo anterior podría ser considerado como un acuerdo de precios entre competidores, por lo que fue investigado más extensamente. Sobre el particular, la naviera señaló que el servicio puede ser provisto por esa gremial como grupo, o bien lo puede proporcionar de manera individual cualquiera de los transportistas de esa agrupación; indicó además que las tarifas se revisan regularmente. La naviera no indicó alguna imposición o elevación de precios unilateral por parte de la gremial. Por otra parte, si se trata de una cooperativa es menos factible acreditar los convenios de precios como acuerdos anticompetitivos.

In a second instance, TGR organization was interviewed and according to its response, its main purpose is to establish a common area to park its tractors and containers and a diesel bomb. TGR established 25 shares of 3,000 dollars each; besides, each member pays a fee of 200 dollars. An oil company offers a discount for diesel and TGR obtain revenues to sale diesel to associates.

142. En una segunda instancia se entrevistó a la empresa TGR para determinar si pudiera constituir una agrupación de competidores con el objeto de acordar precios. Según la entrevista, esta empresa se crea hace unos 10 años por la necesidad de contar con un patio para sus cabezales y también para los contenedores. La empresa se constituyó con 25 acciones de US\$ 3,000 cada una; pero en la actualidad solo hay 19 socios, los otros quebraron o se salieron del negocio por poca rentabilidad en los últimos años. Como sociedad, rentaron un patio para sus cabezales y cada socio paga US\$200 mensuales de alquiler por cabezal y cuentan con una bomba de diesel. Otros ingresos de la sociedad provienen de la venta de diesel a sus asociados. Una de las petroleras les vende el producto con descuento, un porcentaje del cual se traslada en la venta del diesel a los socios y el resto se utiliza para cubrir gastos administrativos.

The relationship with the sea company has improved with TGR creation that is available for the sea company services and carries its name. TGR has a total of 100 tractors and each partner owns an average of four. Tariffs are negotiated. On the other hand, the internal rulings of the society establish that TGR and not individual transport owners establish the bids.

143. Con la creación de la sociedad, la relación se ha facilitado con la naviera desde el punto de vista de eficiencia, ya que si la NSM los quiere contactar solo llama a la empresa. Según el entrevistado no hay exclusividad, aunque mencionó que sus unidades están disponibles para la naviera y llevan el nombre de ésta aunque no tienen colores particulares distintivos. El total de unidades conformado por los socios es de 100 cabezales, un promedio de cuatro unidades por transportista, de las que tienen asignadas 90 a la empresa NSM. El entrevistado señaló que en su relación con NSM, las tarifas se negocian y que en enero de 2005 se aumentó la tarifa en un 10% y fue debido al alza de combustibles⁴⁹. Según el reglamento interno de la empresa, las ofertas de servicio, y por tanto la tarifa, la hace la sociedad y no los transportistas individualmente. Para fines de cotizaciones, la empresa proporciona la tarifa más un porcentaje para cubrir gastos administrativos.

The analyzed information allow the conclusion that the firm is established as a shareholder society and operates as a cooperative, since any partner owns its transport equipment and society looks forward to achieve greater efficiency. Therefore, it would not be possible to establish that there is in existence a price agreement between competitors, since the shareholder base of the firm and its efficiency objectives are clearly established. A different situation would be that of a less clearly established association between competitors, only to agree on sale prices without a shareholder base and lacking efficiency objectives.

144. La información analizada permite concluir que TGR es una empresa que está integrada como una sociedad de accionistas, en la que cada participante invirtió en una acción. Funciona como una cooperativa pues cada quien sigue siendo dueño de su cabezal, aunque la sociedad también tiene su equipo. La descripción de las actividades de la empresa indica que ésta persigue objetivos de eficiencia como la adquisición de diesel en conjunto, por lo que se logra un descuento y un patio para sus vehículos que se renta en conjunto. Por lo anterior, se considera que no se podría acreditar una práctica de acuerdo de precios entre competidores, pues la empresa justifica plenamente la razón de su integración en términos de eficiencia. Un caso distinto sería que solamente se agruparan los propietarios para acordar precios sin que existiera ninguna relación accionaria entre ellos ni persiguieran objetivos de eficiencia.

49/ Considerando ese aumento y el precio del diesel que en el presente es de \$2.72 el galón, los costos de combustible representan alrededor de 58% de sus costos de operación y según el entrevistado, en algunas rutas incluso tienen pérdidas.

Under the new competition law in El Salvador, mergers are regulated and societies will require submit to the competition authority the amount of assets to be merged. If the total combination of assets is higher than US\$92.8 million, or total revenue to be obtained is higher than US\$ 111.4 million. Such limits, leave aside of notification the case of TGR, which implies only US\$ 75,000. However, the integration of such societies should be under investigation to look for possible covered forms of price agreements or market division agreements. As it was mentioned before, TGR case does not embody such agreement since according to interviews is justifies in terms of efficiency gains.

145. En la nueva legislación de competencia de El Salvador se regulan las fusiones y adquisiciones y se obliga la notificación a la Superintendencia de Competencia (SC), para sociedades en las que la concentración de activos sea mayor a 50,000 salarios mínimos urbanos anuales (SMUA) equivalentes a US\$ 92.8 millones de dólares, o que los ingresos totales de las mismas sean mayores a los 60,000 SMUA equivalentes a US\$ 111.4 millones. Dichos umbrales claramente indican que el establecimiento de TGR no sea notificable, pues su formación conllevó concentración de activos por 75,000 dólares⁵⁰. Sin embargo, se considera que la formación de este tipo de sociedades sí se encontraría sujeta a investigación para determinar si encubren convenios de precios o división de mercados. Como se analizó antes, no se considera que sea el caso de TGR, por las características de esa sociedad que opera con propósitos de eficiencia.

Regarding the formation of cooperative or producers, societies that embody transactions bellow the thresholds established by the Competition Law it is recommended to include in its internal rulings or complementary procedures, that its legal constitution, purpose and operational regulations be presented before the Competition authority to properly evaluate if such society does not violate article 25 of the Competition Law.

146. Sin embargo, para evitar que se incurra en este tipo de sociedades con objetos anticompetitivos, sería recomendable que se establezcan disposiciones reglamentarias de la LCES para que las asociaciones entre pequeños productores que realizan inversiones para complementar sus activos deban presentar a la SC una copia de su acta constitutiva y de sus regulaciones para operar de manera conjunta, para que la autoridad pueda determinar si no están llevando acuerdos de precios o distribución de mercados violatorios del artículo 25 de la LCES.

50/ 25 acciones de 3000 dólares cada una.

División de mercados

Some interviews to consumers of transport surface services took place regarding possible market division activities and responses showed no evidence for such conduct. To complement the interviews a visit to the Consumer Protection Directorate (DPC) took place to review consumer complaints regarding refusals to supply in a given area or price increases as a result of such conduct. However no such complaints were found.

147. Como se mencionó antes, la división de mercados es también un acuerdo entre competidores enmarcado en una práctica monopólica absoluta (artículo 25, fracción d) de la LCES). En relación a estas conductas se realizaron entrevistas a usuarios en las que no se identificaron indicios de que éstas se lleven a cabo. Para complementar las entrevistas a usuarios se realizó una revisión de información de la Dirección de Protección al Consumidor (DPC), en la que no se identificaron quejas de consumidores en el sentido de enfrentar mercados divididos por las empresas competidoras reflejados en negativas de trato y elevación de precios que se hubieran reflejado en quejas de los consumidores⁵¹.

An interview to personnel of the Vice Ministry of Transport took place to search for possible price agreements or market division agreements resulting from regulatory measures. The results of the interview showed that 1,200 general permits has been authorized and 27 for overloads and double haulage and no denounces of firms have been received. Regarding regulations in the new surface transport law that is being promoted, there are not regulations that restrict competition in any form.

148. Por otra parte, con el objeto de detectar si se presentaron evidencias de acuerdos de precios o división de mercados que pudieran haberse gestionado como medidas regulatorias, se realizó una entrevista con un funcionario del VMT. Esencialmente el funcionario indicó que no ha habido denuncias de ningún tipo y que en cuanto a permisos de materiales peligrosos, solo en el año 2005 han autorizado 1,200 permisos, en tanto que se han autorizado 27 permisos de carga superior a lo permitido y de doble rastra. En cuanto a regulación, lo único nuevo es la propuesta de una nueva Ley de Transporte Terrestre de carga, que esencialmente contempla la incorporación en la Ley de lo que actualmente está contenido en el Reglamento de Transporte Terrestre de Carga, por lo que no se han incorporado regulaciones restrictivas de la competencia.

51/ En la oficina de la DPC, investigaron los últimos dos años en su sistema de registros y no se encontró prácticas de este tipo. (Entrevista realizada con el Director de la DPC).

4.2. Identificación de posibles abusos de dominio de los agentes económicos con posición dominante y elevada participación de mercado. (Artículos 26 y 30 de la LCES)

As it was mentioned before, relative monopolistic practices refer to anticompetitive conduct carried out by firms that have a dominant position in the market. In the following paragraphs, a description of the main concepts that underline an abuse of dominance is given.

149. Como se señaló antes, las prácticas monopólicas relativas consisten en conductas por parte de empresas con posición dominante en el mercado, que tienen como objetivo el desplazamiento del mercado de competidores mediante acciones anticompetitivas, a diferencia de acciones legítimas derivadas del aumento de la eficiencia y productividad reflejados en reducción de precios y mejora de servicios, situación que se contempla en las legislaciones de competencia⁵². A continuación, se proporciona una descripción más detallada del significado de conductas de abuso de posición dominante.

Abuso de posición dominante: Conceptos principales

Abuse of dominant position in a market refers to anticompetitive conduct carried out by a firm that has significant power in the relevant market

150. El abuso de posición dominante es una acción anticompetitiva llevada a cabo por una empresa que tiene poder en el mercado relevante. Las legislaciones de competencia señalan las características que es necesario cumplir para que la empresa tenga una posición dominante o en otros términos poder sustancial en el mercado.

México's Federal Law of Economic Competition establishes in its article 13th that the elements to be considered to determine whether an economic agents have substantial power in the market are its market share and if it unilaterally fix prices. Also, it is important to determine whether there barriers to entry and also the market power of its competitors. Accordingly, market share of a given firms is not a sufficient to establish that a given firm has market power since low barriers to entry will deter such firm to rise prices.

151. En particular, la Ley Federal de Competencia (LFCE) de México, señala en su artículo 13, como elementos a considerar para determinar si un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante, están su participación en el mercado y si puede fijar precios unilateralmente o restringir el abasto en el mercado relevante, sin que los competidores puedan contrarrestar dicho poder. Además, se debe analizar si hay

52/ Véase por ejemplo, la LFCE de México (Art. 10). La LCES por su parte, contempla las condiciones para que exista poder en el mercado relevante en su artículo 29.

barreras a la entrada, así como la existencia y poder de sus competidores a fuentes de insumos. Es de notar que la simple participación en el mercado no es suficiente para acreditar poder sustancial, pues si las barreras a la entrada son bajas, cualquier elevación unilateral de precios se podrá contrarrestar con la entrada de nuevas empresas que al aumentar la oferta harán descender el precio⁵³.

In the following section market share of firms will be considered as a signal of market power. The different actions that could consist in abuses of a dominant position are exclusive contracts, tied sales, systematic sales below the cost, price discrimination, refusal to deal, boycotts, rising rival costs and resale price maintenance.

152. En la siguiente sección se considerará de manera preliminar, como un indicio de poder de mercado, la participación de las empresas en el mercado. Las conductas que podrían configurarse acciones de abuso de posición dominante en el mercado de transporte terrestre son muy diversas y señalamos algunas de las mas importantes⁵⁴.

- a) Contratación o venta exclusiva de servicios, a los proveedores o clientes para reducir la oferta o la demanda hacia sus competidores.
- b) Ventas o compras de servicios condicionadas a no ofrecer servicios a otros usuarios.
- c) Ventas condicionadas a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio.
- d) Ventas sistemáticas a precios por debajo de los costos medios totales por periodos prolongados de tiempo o por debajo de sus costos medios variables de manera ocasional, para reducir la demanda hacia sus competidores y sacarlos del mercado.
- e) Ventas a precios diferenciados del mismo bien o servicio ofrecido en las mismas condiciones con el objeto de disminuir, desplazar o eliminar la competencia.
- f) Negación de trato a clientes o proveedores para desplazarlos del mercado.
- g) Boicots.
- h) Elevación intencionada de los costos de los competidores.

53/ Para una ampliación sobre este aspecto véase entre otros, Anderson R., Daniel T., Heimler r A. y Thinam J. "Abuse of a Dominant Position in a Market" (1996). Preliminary Draft.

54/ Estas son algunas prácticas monopólicas relativas consideradas por ejemplo en la LFCE de México (Artículo 10) y en su Reglamento.

Exclusividad

The initial interviews were addressed to search for possible exclusivity agreements between firms with a dominant position in the market. Essentially, exclusivity contracts are useful to enhance efficiency for sales that require training of sales force that in the case of the absence of the contract will promote also products of a competitor that engages in free riding actions to avoid costs.

153. En la primera ronda de entrevistas, se buscó conocer la posibilidad de que se llevaran a cabo prácticas monopólicas relativas mediante contratos de exclusividad por parte de empresas con posición dominante. La celebración de contratos de exclusividad reporta muchas ventajas en eficiencia para la prestación de servicios que requieren de programas de capacitación al personal de ventas, que en ausencia del contrato puede promover productos de la competencia permitiéndole evadir costos en acciones de competencia desleal.

For transport markets an exclusivity agreement could enhance efficiency and also may embody anticompetitive actions. An exclusivity contract established for example by a sea cargo company to a surface transport company could be anticompetitive if the sea cargo company have a dominant position in the RM and the exclusivity contract would be a condition imposed by the sea cargo company to limit or exclude such services to its competitors.

154. En el caso de los servicios de transporte, se pueden presentar contratos de exclusividad que contribuyen a la eficiencia y también aquellos que son anticompetitivos. La posibilidad de contratos de exclusividad anticompetitivos se podrían presentar por ejemplo si una naviera con posición dominante exigiera a las empresas transportistas más importantes, que la única manera de venderle servicios es a través de contratos exclusivos con el objeto de limitar o excluir estos servicios a sus competidores. Sin embargo, esta conducta debería ser investigada para determinar si hay razones de eficiencia en el contrato, por ejemplo la necesidad de establecimiento de normas y supervisión en sistemas de mayor seguridad en la carga y descarga o inversiones conjuntas en equipo y capacitación con ese mismo propósito, o si solamente se busca que las navieras competidoras no tengan acceso a servicios de transporte terrestre de las principales empresas y tengan que recurrir a pequeños transportistas con mayores dificultades para realizar servicios a gran escala.

Other possibility for exclusivity contracts could be established between a surface transport firm with market power, that imposes exclusivity to the sea transport company in order to limit demand towards its competitors. That would be the case for surface transport companies with high market shares in the RM that would be required to carry large scale operations or one of the few suppliers of specialized services.

155. Por el lado de la venta exclusiva, se podría presentar una conducta anticompetitiva si un proveedor de servicios de transporte tuviera una posición dominante en el mercado y obligara a que una naviera solamente adquiriera los servicios de transporte de su empresa con el objeto de limitar la demanda hacia sus competidores. Esto podría ser una posibilidad en el caso de empresas transportistas con elevadas participación en el mercado, que pudieran ser indispensables para realizar operaciones de transporte a gran escala, o bien que proporcionaran servicios especializados sin suficientes competidores en el mercado.

If the transport firms engaged in the transaction do not have market power, it is very likely that exclusivity agreement will be carried out mostly to achieve greater efficiency and consumer welfare.

156. Por lo general, cuando las empresas vendedora y compradora no tienen una posición dominante en el mercado, lo mas probable es que prevalezcan razones de eficiencia para celebrar contratos exclusivos y como se mencionó antes, éstos benefician el bienestar del consumidor. En el siguiente apartado, y sobre la base de las entrevistas, se analizan conductas de las empresas navieras hacia los transportistas, seguidas de la identificación de prácticas entre las empresas transportistas en la provisión de servicios directos a sus clientes.

Empresas navieras

To establish if a given sea cargo company has market power in the RM, it is necessary to establish how many competitors operate in the routes covered and its market share. Additionally, it is required to evaluate possible economic and regulatory barriers to entry. For El Salvador, it is considered that two sea cargo companies (NMS and NCL) may have market power in the container transportation of goods for the "maquila" market, where each has about 40 percent market share. With that share, we would have one of the conditions to evaluate a conduct that might constitute an abuse of a dominant position.

Para determinar si una empresa naviera tiene posición dominante, es necesario establecer cuantos competidores participan en las rutas que cubre y que participación tienen en el mercado. El otro elemento consiste en evaluar existencia de barreras a la entrada económicas y regulatorias. En el caso de El Salvador, se considera que dos empresas navieras (NMS y NCL) pudieran tener una posición dominante en el transporte de contenedores en el mercado de maquila, ya que de acuerdo con información de las entrevistas, en la importación y exportación de maquila cada una de ellas maneja aproximadamente el 40 por ciento del mercado. En este aspecto, se daría una de las condiciones para evaluar posibles prácticas de abuso de posición dominante.

Exclusividad

Even though it is possible for sea cargo companies with a dominant position in a given RM, to implement abuse of dominant position conducts against its competitors, in the interviews made no such conducts were identified. In particular exclusivity contracts between sea cargo companies and surface transport companies established to reduce transport supply to other companies were not identified.

157. Si bien se podrían llevar a cabo prácticas monopólicas de empresas navieras con posición dominante en determinados MR, en las entrevistas realizadas no se identificaron conductas hacia las empresas transportistas que tuvieran como objeto su desplazamiento indebido de competidores del mercado. En particular, no se identificaron contratos de exclusividad entre navieras y transportistas para reducir la oferta de servicios de transporte a empresas navieras competidoras.

Empresas transportistas

Interviews made, did not identify surface transport companies with a dominant position in the RM, though such evaluation will require to be made for specific conduct and the specific case. However, it is important to continue the analysis particularly to identify the capacity of consumers of transport services to buy its own equipment. In the case of LP gas companies they have its own equipment and therefore, market power of transport companies is limited. On the other hand, in the interviews made, other conducts to drop competitors out of the market by the means of price discrimination, price predation, rising rival costs, tied sales or others, were not identified.

158. Con las entrevistas realizadas, no se identificaron empresas de transporte terrestre con posición dominante en el MR, aunque lo anterior dependerá del tipo de práctica que se pudiera llevar a cabo y del análisis del caso específico que se pudiera presentar. Sin embargo, se considera necesario investigar a mayor profundidad las condiciones de oferta de los servicios de transporte en los MR identificados, en particular las posibilidades de los usuarios de adquirir equipo propio. En el caso del transporte de gas LP, se observa que las empresas más importantes tienen su propio equipo de transporte, por lo que el poder de mercado de las transportistas es muy limitado, pues pueden ser suplantados con relativa facilidad. Por otra parte, no se identificaron en las entrevistas, conductas anticompetitivas para desplazar del mercado a competidores, mediante otras conductas como las de depredación o discriminación de precios o elevación de precios de rivales, ventas atadas u otras.

A description of the main conducts that required analysis to appraise a possible abuse of dominance identified in the interviews is presented in what follows.

159. En los siguientes párrafos se describen las principales conductas identificadas que requirieron ser evaluadas mediante entrevistas para determinar si se presentaron abusos de posición dominante entre no competidores.

TCN y empresa usuaria UEG

TCN, a specialized transport for LP gas has an exclusivity contract with UEG for LP gas and its renewal depends on the service provided and the price. When the contract deadline is approached UEG asks to other firms for proposals and all of them including the one offered by TCN are evaluated. At the time of the interview, prices had not changed.

160. En entrevista realizada a la empresa UEG, se indicó que la empresa de transporte terrestre que les proporciona el servicio de traslado del gas de Acajutla hasta sus plantas es la empresa TCN, con la cual tienen cinco años de trabajar mediante contrato de dos años que se ha prorrogado. A su vez, se señaló que el contrato garantiza a la empresa TCN, la exclusividad del transporte y la renovación es función del servicio y del precio. Acercándose la terminación del contrato, se piden cotizaciones a otras empresas y se evalúan las mismas incluyendo la de la empresa contratada. Al momento de la entrevista la tarifa no había cambiado.

When operations of the LP gas company started in 1999 gas transport was carried out with transport equipment owned by UEG. Later, UEG called for the participation of larger firms to bid for an exclusivity contract. From firms that made bids UEG selected TCN, considering price and supply capacity. This shows that the assignment of the contract was made under competitive conditions and its objective was not to limit transport services to its competitors.

161. Cuando comenzó sus operaciones en 1999, la empresa gasera UEG realizaba el traslado terrestre desde el Puerto de Acajutla hasta sus plantas, pero la flota de cabezales que adquirió no estaba en buenas condiciones y la política de la casa matriz fue que se contratara transporte externo. Ese traslado con equipo propio se hizo durante unos seis meses, luego se convocó a las empresas grandes y se les planteó el servicio que quería la empresa y que el mismo se daría en exclusividad. Tres empresas presentaron sus cotizaciones y se seleccionó a la empresa TCN por su oferta de servicio y precio. Lo anterior indica que la obtención de la exclusividad de TCN se obtuvo mediante un proceso competitivo y que no se buscó desplazar a otras empresas de su mismo giro de negocios por la realización de ese contrato.

According to the interview to UEG exclusivity was granted to TCN for safety reasons and normative considerations for handling the product.

162. Se considera que el contrato de exclusividad puede justificarse por ser necesario para controlar, por parte de la empresa usuaria, los aspectos de seguridad de la empresa transportista y de normativa en el manejo del producto, tal como lo expresó la empresa usuaria del transporte en entrevista realizada.

To finish the appraisal of the exclusivity contract a second round of interviews was prepared to gas LP importers and distributors. Interviews were made to UTG and UZG companies.

163. Para terminar de evaluar si el contrato exclusivo de TCN con UEG pudiera tener como objeto o efectos establecer restricciones al proceso de competencia, se procedió en una segunda ronda de reuniones a entrevistar a otras empresas importadoras y distribuidoras de gas LP. Con tal fin se entrevistó a las empresas UTG y UZG, que son dos de las distribuidoras de gas más importantes del país.

UTG has 9 plants for deposit and distribution of LP gas across the country and the firm is one of the five largest firms that distribute LP gas in El Salvador. UTG owns its transport equipment. According to the interview, the main reasons to own its transport equipment are in the first place safety and training of its own personnel.

164. La empresa UTG cuenta con nueve plantas de gas distribuidas en todo el país. De acuerdo con la entrevista, la empresa es la más grande y la más antigua de un total de cinco empresas que se dedican a la venta de gas LP. Esta empresa transporta el gas LP desde el Puerto La Unión hasta sus plantas utilizando su equipo y personal y cuenta con 36 cabezales y 44 pipas o cisternas de todos tamaños. Las razones mas importantes para utilizar su propio equipo y personal son:
- a) Razones de seguridad, principalmente ya que es producto muy delicado para confiárselo a terceros. Ni aún en emergencias utilizan personal externo.
 - b) Aplican sus propias medidas de seguridad y entrenan a su personal.

According to interview, other firms engaged in LP gas distribution own its transport equipment for the same reasons. Only firm UEG relies on external transport services.

165. Según el entrevistado, otras empresas que se dedican a la distribución de gas LP tienen su propia flota también por las mismas razones. Sólo la empresa UEG contrata el servicio externo de cabezales. La empresa entrevistada señaló que mantendrían esa forma de trabajo aunque hubiese una empresa de transporte externo que tuviera el equipo o los cabezales y las razones son de seguridad⁵⁵.

55/ El entrevistado señaló además que debido a que es un producto de manejo más delicado, los tanques son especializados y su precio es más alto que los tanques en los que se moviliza Fuel Oil, por ejemplo.

In interview to gas distributor UZG, the reasons for having its own equipment were described in greater detail as follows: safety to handle gas LP; greater control of speed transport conditions; flexibility on transport decisions and direct transport personnel training.

166. En la entrevista con UZG, se describieron con mayor detalle las razones de las empresas para utilizar equipo propio:

- a) Por seguridad, ya que es producto muy delicado para confiarlo a terceros.
- b) Por control (entre otros, pueden controlar la velocidad a la que manejan sus motoristas, por ejemplo, no mayor a 80 km/hora) y evitar accidentes.
- c) Flexibilidad. Pueden hacer varios viajes, según necesidades y sus vehículos están siempre disponibles.
- d) Entrenamiento directo a su personal.

Therefore it is considered that safety transport conditions are highly important in the LP gas distribution and justify the exclusivity contracts between UEG and TCN and the possibility to use such contracts to restrict supply to its competitors is unlikely.

167. De esta manera, la preferencia por tener equipo propio pone de manifiesto la importancia de la seguridad para las empresas. Se considera entonces que por esta razón de seguridad, que señalan tanto UTG como UZG, se justifica la celebración de contratos exclusivos entre UEG y TCN y no con objeto de limitar la oferta de transporte a sus competidores.

UZG pointed out that it prefers to own transport equipment due to safety reasons. On the other hand UZG pointed out also that there are cost reasons to prefer its own equipment since an independent transport firm will charge for each trip and any trip will be charge by a transport company raising costs and limiting flexibility.

168. La empresa UZG indicó además que si hubiese una empresa de transporte terrestre que proporcionara el servicio (todo o solo los cabezales) no considerarían la idea de rentarla, tanto por razones de seguridad, control y flexibilidad, como por razones de costo. Las empresas de transporte terrestre cobran por viaje. En su caso, cada cabezal hace unos tres viajes y si por alguna razón necesitaran un cambio o un desvío de la ruta inicial, la empresa externa cobraría correspondientemente esos cambios como viajes.

According to UZG, total firm sales amount about 6.0 million gallons per month; UZG with 1,300 millions has the third place in the LP gas market, UEG occupies the second place with a difference of 100,000 gallons between second and third places, whereas UTG sales are about 3.0 millions. Therefore, according to this information, UTG is the largest gas company in the market.

Según la entrevista con UZG, de una venta total de 6 millones de galones ellos ocupan el tercer lugar en ventas totales de gas con 1,300 millones de galones, UEG el segundo lugar, con una diferencia de 100,000 galones entre segundo y tercer lugar, y UTG el primer lugar con 3 millones de galones.

According to the information just analyzed it is considered that UEG does not have a dominant position in the market to buy and distribute gas LP since maintains a considerable distance from the most important firm in the market. On the other hand, UEG utilizes private transport companies whereas the other companies utilize its own equipment. Therefore, an exclusivity contract will not harm other competitors since they own their transport equipment and will not be affected by the exclusivity contract of UEG.

169. De acuerdo con las entrevistas adicionales realizadas, se considera que la empresa usuaria UEG no tiene una posición dominante en el MR de distribución y transporte de gas LP, ya que mantiene una distancia considerable de UTG. Por otra parte, se observa que mientras UEG utiliza servicios de empresas transportistas externas para el transporte de gas, las dos empresas más importantes tienen su propio equipo. En este aspecto, la existencia de un contrato exclusivo de UEG con TCN no ejerce efecto en los servicios de transporte de gas LP de los principales competidores de UEG, ya que éstos tienen su propio equipo y por tanto no podrían ser desplazados por posibles restricciones en la oferta derivadas del contrato exclusivo de UEG.

On the other hand, gas LP transport company TCN does not have market power since its contribution consists of tractors and there are many firms that own tractors. Therefore, neither the gas LP firms nor the surface transport firm TCN have market power and the exclusivity contract signed by them could not have anticompetitive effects.

170. Asimismo, se considera que TCN no tiene una posición de dominio, ya que solamente proporciona sus cabezales para el arrastre de las pipas de gas y como se ha observado en este estudio, hay un gran número de empresas que pudieran proporcionar este servicio de arrastre mediante cabezales en caso de que las otras empresas lo demandaran. De esta manera, en el mercado de transporte de cabezales no tienen poder sustancial ni la empresa TCN como oferente del servicio, ni la empresa usuaria UEG como demandante, por lo que se considera que el contrato exclusivo no tiene efectos anticompetitivos.



Contrato TCN UNP

The exclusive contract celebrated between TCN and the gas firm UNP will also be justified on the same grounds. Initially, UNP assigned 50 percent of its requirements to TCN and the rest to TC. However, at the end of the contract TC contract was not renewed as user firm UNP decided to assign 100 percent of the contract to TCN considering its best performance. Therefore, the exclusivity contract was granted to TCN on competitive grounds for better efficiency.

171. Igualmente justificado estaría el contrato exclusivo de TCN con la empresa usuaria UNP que según entrevista, inicialmente se había asignado un 50 por ciento para el transporte de combustible a la empresa TC y 50 por ciento a la empresa TCN; al terminar el contrato ya no se renovó a la empresa TC y la empresa usuaria optó por asignarle el 100 por ciento a la empresa TCN. Se considera que este contrato exclusivo se asignó al transportista más eficiente y por razones de eficiencia, por lo que no tendría un efecto anticompetitivo.

Contratos no exclusivos

Opposite to the situation of the gas LP transportation market, transport containers that do not transport dangerous materials are not operated through exclusivity contracts. An example of this situation is the case of TS that do not celebrate exclusivity contracts with sea cargo firms and this is the case also for transport firms TB and TTC that transport goods of the sea cargo firm NMS.

172. En contraparte con lo anterior, en el transporte de contenedores que no transportan materiales peligrosos como los identificados, las navieras no celebran contratos exclusivos. Tal es el caso de la empresa de transporte TS, que no celebra contratos exclusivos con las navieras, así como otras empresas (TB y TTC, entre otras) que operan con la naviera NMS.

4.3. Conclusiones

Prácticas monopólicas absolutas (Artículo 25 de la LCES)

Interviews to consumers, to the Consumer Protection Directorate and to the Vice Ministry for Transport do not indicate price fixing agreements neither from the surface transports firms nor the sea cargo firms. Interview to the VMT indicate that there are no initiatives by private firm to start negotiations to facilitate regulations that might facilitate price agreements, supply restrictions or market division.

173. Las entrevistas realizadas a usuarios, así como a la DPC y al VMT, no muestran indicios de convenios de precios o división de mercados por parte de las empresas de transporte terrestre, ni por las empresas que adquieren sus servicios más relevantes, o sea las empresas navieras. A su vez, en entrevista al VMT no se identificaron iniciativas por parte de las empresas de transporte para establecer regulaciones que favorezcan los convenios de precios, la restricción de la oferta o la división de mercados.

On the other hand, surface transport prices stagnation mentioned by interviewed firms and increases up to 3 percent due the equipment tear and age also indicate that at the time of this study, there are no indications of price agreements to increase prices.

174. Asimismo, se considera que un estancamiento en las tarifas que pagan las navieras y la aplicación de aumentos hasta del tres por ciento por el estado y antigüedad de las unidades, como lo indican las empresas de transporte entrevistadas, constituye un indicio de que no se están llevando a cabo acuerdos de los transportistas para elevarlas. Por otra parte, las entrevistas realizadas tampoco dan indicios de que exista una división del mercado por parte de las empresas transportistas.

Prácticas monopólicas relativas (Artículos 26 y 30 de la LCES)

Regarding abuse of dominant position conducts, interviews and market shares in the market indicate that there are no surface transport firms with a dominant position in the overall surface transport market. However, insofar as more specific RM might be analyzed, both in geographical and product terms, it will be required to appraise the dominant position of involved agents.

175. En lo que se refiere a conductas de abuso de posición dominante, de acuerdo con las entrevistas realizadas y la información recopilada no fue posible realizar la estimación de cuotas de mercado total de transporte, aunque se logró identificar a las empresas más importantes y se obtuvieron sus participaciones en términos de equipo y número de unidades (Capítulo 3). En el análisis de casos investigados, no se identificó que alguna de ellas tenga una posición dominante en el mercado, aunque en la medida en que se analicen MR más específicos en términos de los productos y la localización geográfica, será necesario evaluar la posición de dominio correspondiente.

On the other hand, the exclusivity contracts identified do not present anticompetitive features, although sea cargo transport firms do have higher market shares and the risk of abuses is higher; however, interviewed persons do not identify anticompetitive conducts.

176. Por otra parte, los contratos exclusivos que se han identificado no presentan características anticompetitivas. Por el lado de las navieras, las cuotas de mercado estimadas son mayores, por lo que el riesgo de que se lleven a cabo conductas de posición dominantes son más elevadas. Sin embargo, de las entrevistas realizadas no se identificaron dichas conductas.

Aspectos de política recomendados para la prevención de acuerdos de precios

Regarding the prevention of anticompetitive practices between competitors (absolute practices) and anticompetitive measures among non competitors the following policy measures are recommended:

177. Con el objeto de prevenir prácticas monopólicas entre competidores (absolutas) y entre no competidores (relativas) previstas en los artículos 25 y 26, respectivamente, en el caso de asociaciones de transportistas que persigan objetivos de eficiencia se recomienda considerar la siguiente acción de política:

Registro de sociedades entre competidores por motivos de eficiencia

Registration before the Competition Authority of information regarding the formation of firms between competitors for the production of complementary services stating its objectives, operation rulings, access condition to become a partner and particularly the efficiency gains that the new society is supposed to obtain.

178. Se recomienda el registro de asociaciones entre competidores para el establecimiento de servicios complementarios (Joint Ventures) en el que se manifieste la documentación legal de establecimiento de la empresa, los objetivos de la sociedad, sus reglas de funcionamiento, las condiciones de acceso de los socios y principalmente las ventajas en eficiencia que se proponen.

Regarding the formation of joint ventures that do not constitute mergers according to articles 31 and 32 of the Competition Law, since they are new societies that competitors may establish for efficiency reasons, it is important to establish a distinction between legitimate joint ventures association and collusive agreements either to fix prices or to divide markets.

179. Se considera que en los casos de formación de asociaciones o empresas nuevas entre competidores que no corresponden a una concentración, ya que no constituyen una fusión, adquisición, consolidación, integración o combinación de negocios ya existentes y que por tanto no constituyen fusiones sujetas a lo establecido en los artículos 31 a 32 de la Ley de Competencia, sino que son sociedades de nueva creación que forman competidores y que en muchos casos persiguen objetivos específicos para elevar la eficiencia denominadas también de cooperación conjunta (Joint Ventures), es necesario distinguir entre aquellas que obedecen a objetivos de eficiencia, de las que son formas encubiertas de establecer acuerdos de precios, división de mercados o restricciones de oferta.

Therefore, to avoid that such associations between competitors become an anticompetitive agreement, it is necessary its registrations before the competition authority for its appraisal.

180. Se considera que con el objeto de determinar que las sociedades referidas en el párrafo anterior no constituyan formas simuladas de acuerdos anticompetitivos, es necesario que dichas sociedades se registren en la Superintendencia de Competencia para su evaluación en términos de los objetivos que persiguen.

Validez de las conclusiones planteadas

Conclusions should be considered preliminary, due to information limitations of the investigation to get it and the fact that most of the data was provided by firms on partial terms during interviews. Such limitations will disappear when competition authority starts its operations and gaps of information will be fulfilled. However, it is considered that the information obtained and analyzed permits a fair approximation of the market operation and indicates that the incidence and likelihood of anticompetitive conducts in the market is low because of features of transport services, and the regulatory framework.



181. Las conclusiones deben considerarse preliminares, debido a limitaciones de la investigación para obtener toda la información necesaria por parte de las empresas que participan en el mercado, ya que éstas no están obligadas a proporcionarla y solamente lo hicieron de manera parcial. Esta limitación se va a eliminar cuando entre en funciones la propia autoridad de competencia y se podrán llenar algunos vacíos informativos para completar esta evaluación del comportamiento de los mercados de transporte. Sin embargo, se considera que con la información obtenida y analizada se tiene una aproximación del comportamiento de los mercados de transporte terrestre, que nos indica que la incidencia de conductas anticompetitivas es baja por las propias características del servicio y su marco regulatorio.

CAPÍTULO V. Estimación del impacto y/o daño de tales prácticas a los consumidores, competidores y al desarrollo del sector.

No estimation of the harms to the consumers was made since there were not identified conducts that might harm the competition process or the consumers.

182. De las entrevistas realizadas a empresas tanto usuarias como proveedoras de servicio de transporte, así como de entrevista realizada a la Dirección de Protección al Consumidor y al VMT, no se detectaron prácticas que implicaran un daño a consumidores, competidores y al desarrollo del sector.

CAPÍTULO VI. Recomendaciones de política pública

As a result of this study, the following policy options are considered to improve the medium term competitive conditions and avoid anticompetitive conducts.

Derivado del estudio, se consideran las siguientes opciones de política para mejorar las condiciones de competencia de mediano plazo y evitar conductas anticompetitivas.

Flexibilización de la oferta

To expand the scope of transport relevant markets in order to limit the likelihood of abuses of firms with market power, it is important to set up policies to expand transport supply oriented to increase options to consumers of transport services. In this regard, it is particularly important to expand access to credit to transport firms that can respond to market incentives in order to reduce market power of existing firms and to develop substitute goods. Railroad development is another important aspect to increase supply substitutive services, particularly regarding low density goods.

183. Uno de los aspectos importantes que contribuyen a reducir la incidencia de prácticas anticompetitivas es el desarrollo de una oferta más flexible. En este aspecto se considera que para ampliar los mercados relevantes de transporte y por lo tanto limitar posibles abusos de poder de mercado, es necesario el establecimiento de políticas de oferta orientadas a aumentar las opciones a los usuarios. Es particularmente relevante que se facilite el acceso al crédito a empresas transportistas, para que se disponga de una oferta flexible que responda de manera oportuna a incentivos de mercado, para disminuir el poder de mercado y también se facilite el desarrollo de bienes sustitutos cercanos. Otro aspecto relevante para aumentar la oferta de bienes sustitutos en distintos mercados relevantes se relaciona con el desarrollo del ferrocarril, para disponer de una fuente adicional de oferta, particularmente bienes de baja densidad económica y productos a granel.

Registro de sociedades entre competidores para promover la eficiencia

To prevent price agreements among competitors forbidden in article 25 of the Competition Law it is recommended: that association between competitors to increase complementarities to achieve greater efficiency (Joint Ventures) should be registered before the Competition Authority stating its objectives, operational rulings and the efficiency gains that the society intends to obtain. This will allow the Competition Authority the appraisal of such societies to avoid the establishment of associations among competitors whose aim is a hidden price agreement and the absence of an efficiency gain.

184. Con el objeto de prevenir los acuerdos de precios entre competidores que se prohíben en el artículo 25 de la Ley de Competencia, se recomienda considerar la siguiente acción de política: Registro de asociaciones entre competidores para el establecimiento de servicios complementarios para elevar la eficiencia (Joint Ventures) en el que se manifiesten los objetivos de la sociedad, sus reglas de funcionamiento, las condiciones de acceso de los socios y principalmente las ventajas en eficiencia que se proponen. Este procedimiento se recomienda para permitir a la Superintendencia de Competencia el análisis de estas sociedades y poder evitar que se formen sociedades de competidores para establecer acuerdos encubiertos, como acuerdos de precios sin que existan objetivos de eficiencia justificados.



REFERENCIAS

Anderson R., Daniel T., Heimler A. y Thinam J. (1996). "Abuse of a dominant position in a market." Preliminar Draft. Octubre.

BCR (Banco Central de Reserva de El Salvador). Informes de Comercio Exterior. <http://www.bcr.gob.sv>

CEPA (Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma). Anuario Estadístico Acajutla 2000-2004. <http://www.cepa.gob.sv>

Anuario Estadístico del Sistema Ferroviario 1999-2002. <http://www.cepa.gob.sv>

Entrevistas a empresas proveedoras, empresas usuarias e Instituciones gubernamentales.

García Alva, P. (1998). "El índice de dominancia y el análisis de competencia de las líneas aéreas mexicanas" Gaceta de Competencia Económica, Año 1, número 1, Marzo Agosto. México.

García Alva, P. (1994). "Un Índice de Dominación para el Análisis de la estructura de los Mercados". El trimestre Económico, 61(3) julio-septiembre. México.

Ley de Competencia de El Salvador. Decreto 528 del 24 de noviembre de 2004. (Entrará en vigencia a partir de enero de 2006). <http://www.minec.gob.sv>

Ley Federal de Competencia de México (1993) y su Reglamento. <http://www.cfc.gob.mx>

Normativa directa aplicable al Sector de Transporte terrestre de carga en El Salvador

- Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (Decreto 477 del 19 de octubre de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 212, de fecha 16 de noviembre de 1995.
- Reglamento de Transporte Terrestre de Carga (Decreto 23 del 3 de marzo de 2003 publicado en el Diario Oficial No. 41 Tomo 358, vigente a partir del 12 de marzo de 2003.
- Instructivo para el manejo de materiales peligrosos, emitido por el Viceministerio de Transporte, Dirección General de Transporte, el veinte de enero del año 2004 y en vigencia a partir del 16 de febrero de 2004. <http://www.mop.gob.sv>

Normativa a nivel Centroamericano

- Resolución 65-2001 aprobada por el Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional (COMRIEDRE), el 16 de marzo de 2001.
- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Art. 28.

SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (2001), Estudio Centroamericano de Transporte (ECAT).

<http://www.sieca.org.gt/publico/Transporte/Manuales/ecat.pdf#search='Estudio%20centroamericano%20de%20transporte>



Tratados de libre comercio de El Salvador. <http://www.minec.gob.sv>

SIECA y CLACDS/INCAE, (Centro Latinoamericano para la Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE) (1999). "El corredor logístico centroamericano. Un salto cualitativo en la dotación de servicios al comercio exterior de la región". CEN 204, Marzo.

U.S. Department of Justice and Federal Trade Commission (1992). "Horizontal Merger Guidelines." Abril 2 de 1992, revisado el 8 de abril de 1997.

World Bank (1999). Transport Management and Financing Roads.

World Bank (2003). World Transport: Policy and Practice.

ANEXO 1. Entrevistas realizadas a empresas

Se realizaron 32 entrevistas a empresas en una ronda inicial de reuniones: 13 de ellas a proveedoras de transporte, en las que se incluyeron empresas del sector marítimo, en razón de que el mayor porcentaje del comercio internacional de El Salvador es por vía marítima, para luego ser transportado por vía terrestre⁵⁶. Se incluyó además, una agencia de carga y una gremial de transporte. Otras 19 entrevistas se realizaron con empresas usuarias de transporte, entre las que se incluyó varias gremiales. En una segunda ronda de reuniones, se entrevistaron 10 empresas más, a fin de dar seguimiento a indicios encontrados al inicio.

En la medida de lo posible, se trató de incorporar a empresas que fueran representativas; por su tamaño, por el producto transportado, así como por el medio de transporte en el que se especializaban en el caso de las empresas proveedoras del servicio. La forma de definir las entrevistas fue por aproximación y por referencias continuadas, debido a que no fue posible contar con un directorio de empresas según sus especialidades.

La selección de las empresas usuarias se basó en la consideración de los productos más relevantes de exportación e importación. Así, se incluyeron empresas importadoras de textiles, telas y otros insumos (maquila de confección), importadoras de maíz, harinas para concentrados, importadoras de materiales para la elaboración de productos de papel e importadoras de vehículos. En este último caso, se procuró incluir a empresas que importaran vehículos por la vía del Océano Pacífico a través del Puerto de Acajutla, así como a empresas que importaran vehículos a través de Puertos del Atlántico, particularmente por medio del Puerto de Santo Tomás de Castilla en Guatemala, para conocer sobre las distintas modalidades de movilización de los vehículos y poder aproximarnos a los mercados relevantes.

En el caso de las empresas usuarias exportadoras, se consideró a las exportadoras de maquila de confección, productos de papel, concentrados. También, se analizó el caso de bienes refrigerados como la leche y quesos y el pescado. Igualmente, en transporte doméstico se incluyeron empresas cuyo producto principal fuera material peligroso, como es el caso de combustibles (Fuel Oil o gas), con el fin de conocer el funcionamiento del mercado de transporte para el mercado de fluidos y materiales peligrosos.

Dentro de las empresas usuarias entrevistadas, se consideró a las exportadoras de café y azúcar, principales productos de exportación. En el caso del azúcar, se analizó la utilización de transporte en todo el proceso de producción, desde los centros de producción hasta los

56/ El ferrocarril que era otro medio de transporte utilizado en el país, dejó de operar a partir de octubre de 2002.



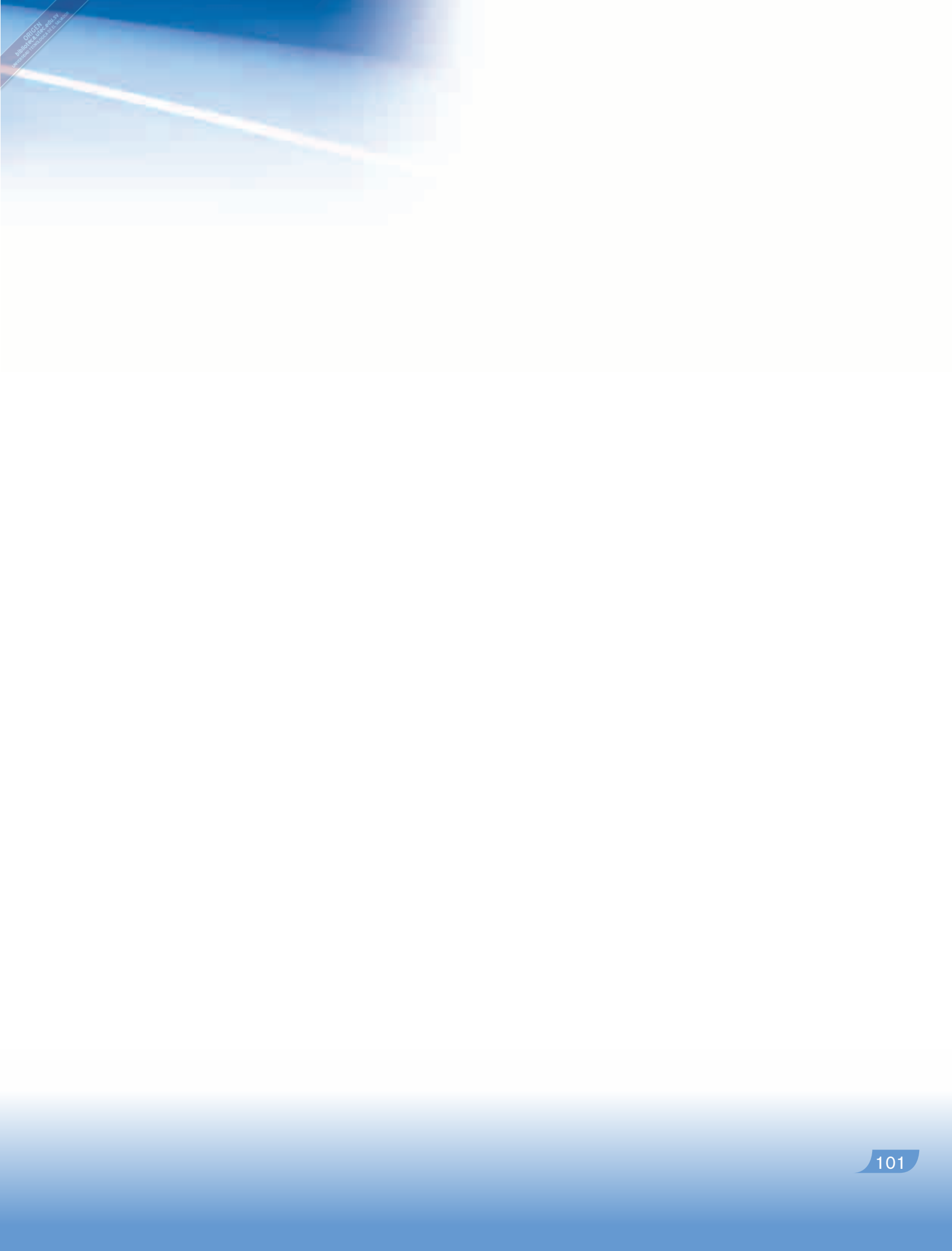
ingenios y de los ingenios hacia el puerto de exportación, para conocer las modalidades de transporte y las empresas participantes en cada caso.

Las entrevistas permitieron aproximarnos a la forma de operar del sector transporte, así como el tipo de empresas que operan en cada uno de los mercados. Un resumen de las empresas se presenta en el siguiente cuadro en el que se utilizan iniciales para nombrar a las empresas entrevistadas.

Cuadro 16

Matriz resumen de las empresas entrevistadas	
Proveedoras y Usuarias	
Empresas proveedoras de transporte	Principal característica como empresa
Navieras	
Empresa 1 NMS	Transporta productos en contenedores
Empresa 2 NCL	Transporta productos en contenedores
Empresa 3 NSM	Transporta productos en contenedores
Empresas de Transporte Terrestre	
Empresa 1 TB	Movilización de contenedores.
Empresa 2 TV	Movilización de contenedores, granel (azúcar).
Empresa 3 TS	Movilización de contenedores.
Empresa 4 TC	Fluidos (combustible, aceites), caña de azúcar.
Empresa 5 TM	Movilización de contenedores.
Empresa 6 TI	Movilización de contenedores.
Empresa 7 TL	Fluidos (Combustibles).
Empresa 8 TCN	Fluidos (Fuel Oil, gas), granel (maíz, soya).
Empresa 9 TMZ	Fluidos.
Empresa 10 TGRE	Movilización de contenedores.
Agentes de Carga	
Empresa 1 CAM	Servicio multimodal de todo tipo de carga; trabaja con Freight forwarders, navieras, líneas aéreas y transporte terrestre.
Empresas Usuarias	
Empresa 1 UCT	Importa textiles, mayormente de Asia.
Empresa 2 USI	Exporta productos de papel hacia Estados Unidos especialmente, importa insumos de Estados Unidos y México.
Empresa 3 UCY	Exporta productos de papel y Cartón hacia República Dominicana, Puerto Rico y Belice (vía marítima) y C. A y Panamá (terrestre).
Empresa 4 ULA	Exporta productos derivados de la leche refrigerados a C. A. y mercado local; importa insumos de Estados Unidos, México, Australia, Chile y Colombia .
Empresa 5 USU	Productora de concentrados: Importa insumos de Argentina y de Estados Unidos (granel), especialmente de Estados Unidos y Europa (contenedores).
Empresa 6 USAR	Productora de concentrados: Importa insumos de Estados Unidos, Canadá, Argentina y México, vende a Guatemala y Honduras y mercado local.

Empresa 7 UCR	Productora de pollos y concentrados: Importa pollitos de Estados Unidos (vía aérea); maíz y soya (vía marítima); exporta a C.A. y mercado local.
Empresa 8 a) UGF	Maquila de Confección (100% exportación).
Empresa 9 b) UDI	Importadora de vehículos.
Empresa 10 UST	Importadora de vehículos.
Empresa 11 UGV	Importadora de vehículos.
Empresa 12 UNP	Productora de energía.
Empresa 13 UEG	Distribuidora de gas licuado en mercado local.
Empresa 14 UAC	Productora y exportadora de pescado fresco a Estados Unidos (vía aérea) y venta en mercado local.
Empresa 15 UIA	Ingenio de azúcar de caña (2do en importancia zafra 2004-2005).
Empresa 16 UTG	Distribuidora de gas licuado en mercado local.
Empresa 17 UZG	Distribuidora de gas licuado en mercado local.
Empresa 18 UJES	Beneficiadora y exportadora de café.
Empresa 19 UCOX	Beneficiadora y exportadora de café.
Empresa 20 UUN	Beneficiadora y exportadora de café.
Empresa 21 UUC	Cooperativa beneficiadora y exportadora de café.
Gremiales/ Asociaciones	
ASETCA	Asociación Salvadoreña de Empresas de Transporte de Carga.
Asociación Azucarera	Agrupar los ocho ingenios de azúcar.
ASI	Asociación Salvadoreña de Industriales.
COEXPORT	Corporación de Exportadores.
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada.
CSC	Consejo Salvadoreño del Café.
ABECAFE c)	Asociación Salvadoreña de Beneficiadores de Café.
Fuente: Elaboración propia con base a entrevistas	
a) y b) c) En estos casos, las consultas se hicieron vía telefónica	



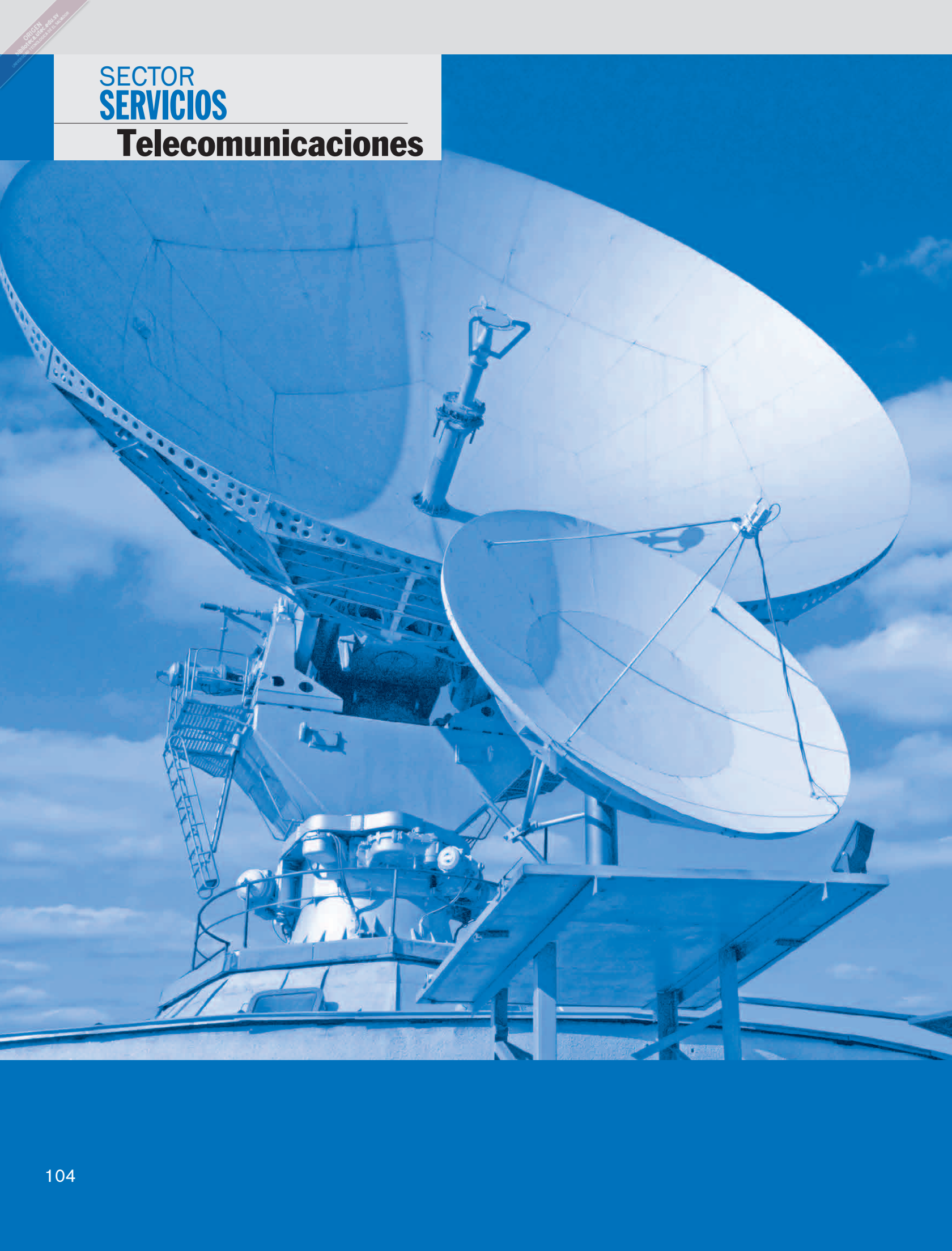
Original
Händler und Hersteller
des Produkts sind für die Haftung
zuständig.



“ESTUDIO DE COMPETENCIA DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN EL SALVADOR”

Resultados del Estudio

Abril de 2008



SECTOR
SERVICIOS

Telecomunicaciones



“Estudio de Competencia del Sector de
Telecomunicaciones de El Salvador”
Resultados
Abril de 2008

**Estudio contratado por la SUPERINTENDENCIA DE
COMPETENCIA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR.**

“Los puntos de vista expresados en el presente documento son exclusivos del equipo de consultores responsable y no representan necesariamente los puntos de vista del Gobierno de El Salvador, la Superintendencia de Competencia, o de otra institución”.

Resultados del Estudio

I. Resumen Ejecutivo

Telecomunicaciones y competencia. El sector de las telecomunicaciones en El Salvador se ha convertido en un sector clave en el desarrollo económico del país, gracias a las reformas estructurales emprendidas en el sector a fines de la década pasada: privatización, liberalización a la competencia de los distintos segmentos de telecomunicaciones, y las Leyes y regulaciones particulares introducidas al sector.

El crecimiento de la demanda de los servicios de telecomunicaciones por parte de hogares, empresas y Gobierno, la evolución tecnológica constante en las telecomunicaciones, computadoras, capacidades de transmisión, la aparición de nuevos servicios y tecnologías, han permitido beneficiar a los consumidores del país. Sin embargo, a pesar de los efectos positivos sobre la economía y los consumidores en particular, la complejidad de interrelaciones entre los operadores de telecomunicaciones propia del sector no garantiza que se den siempre condiciones de competencia efectiva en todos los mercados relevantes de esta actividad.

Marco legal, regulatorio y de defensa de la competencia. La SIGET y la SC tienen un papel principal en el desarrollo del sector. Por ello se consideró necesario primero analizar las interrelaciones entre ambas instituciones así como el marco legal, regulatorio y defensa de la competencia que gobiernan las telecomunicaciones en el país. Ello incluye revisar los compromisos que el país ha adquirido a partir de la firma de varios acuerdos de comercio internacional con otros países. El análisis de estas dimensiones concluye que:

- El país debiera incorporar en la legislación doméstica los acuerdos que sobre telecomunicaciones ha acordado en los convenios internacionales de comercio, en especial las estipulaciones de telecomunicación del CAFTA-DR. Ello ayudaría a incrementar la efectividad de la regulación y evitar caer en prácticas contra la competencia que por ejemplo pudieran derivarse de relaciones de interconexión entre los operadores de telecomunicaciones.
- Incrementar la cooperación entre la SIGET y SC. Aún cuando ya existe un nivel de colaboración entre ambas instituciones es recomendable estrechar aún más los vínculos. Ya existe un convenio formal firmado por ambas instituciones que funciona actualmente en la práctica y que abarca la rama de telecomunicaciones. La SIGET debiera convertirse en un asesor técnico de primera instancia en temas de telecomunicaciones cuando la SC debe de enfrentar problemas de competencia en el sector de telecomunicaciones.



- La SC debe continuar con su papel de defensor de la competencia. La Ley de Competencia le da atribución para pronunciarse – a petición o de oficio – sobre cualquier reglamentación que pudiera afectar negativamente la competencia. Asimismo, la SC puede contribuir a formar opinión pública y ayudar a SIGET para investigar las implicaciones de las regulaciones sobre la competencia.
- El país requiere elevar la capacitación al personal de agencias y jueces. La presencia de capital humano calificado en las agencias de competencia – y reguladoras – es un factor clave que determina en gran medida la efectividad de las mismas. Un prerrequisito para la formación de capital humano en las agencias de competencia es que en las universidades, que son los semilleros de los futuros profesionales, se enfatice la enseñanza de organización industrial en las facultades de economía, y negocios y la regulación y la defensa de la competencia en las facultades de derecho.

Competencia en Interconexión. La interconexión de redes de telecomunicaciones es un factor clave para el desarrollo de competencia efectiva en el sector. Las recomendaciones del análisis sugieren que:

- El país debe reformular el marco regulatorio y legal de la interconexión. Por ejemplo, se necesita un reglamento de interconexión, en el cual se establezcan los principios (no discriminación indebida de condiciones, transparencia, acceso a información, entre otros) y el marco legal específico en el que debe encuadrarse la regulación y supervisión de todos los aspectos referidos a la interconexión, incorporando al menos las provisiones de CAFTA-DR en materia de interconexión.
- En el contexto actual, la SIGET no tiene pleno conocimiento del conjunto de condiciones económicas, legales y técnicas en la prestación de servicios de interconexión en el país. El regulador, así como el mercado en general deben conocer la información de las condiciones de interconexión establecidas entre los operadores.
- Existen distintas condiciones de interconexión en los Acuerdos El Que Llama Paga entre los operadores móviles, referidas a las participaciones de ingresos de las llamadas de teléfonos fijos a móviles. El Artículo 84 del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones señala que las tarifas y cargos de los servicios de telecomunicaciones serán de aplicación general y no podrán ser discriminatorios entre servicios y usuarios de una misma categoría. Una adecuada política pública de regulación y competencia debería propender a que existan iguales condiciones de interconexión para todos los operadores que producen servicios similares.

Competencia en la telefonía móvil. Los mercados al por menor de servicios móviles muestran signos de competencia efectiva. Sin embargo existen otros aspectos que pueden cambiarse para favorecer una intensificación de competencia en beneficio de los usuarios, tales como:

- Reglamentación de las condiciones de uso de los servicios por parte de los usuarios finales para proteger los derechos de los consumidores finales y reducir los costos de traslado a otros operadores.
- Reglamentación de la calidad de servicios públicos de telecomunicaciones, incluyendo la relativa a los servicios móviles.

Sin embargo, el mercado de terminación de llamadas (interconexión) principalmente para el caso de las llamadas desde teléfonos fijos a móviles, adolece de signos de competencia efectiva. Debe buscarse una convergencia gradual en los niveles de cargos de terminación, para no incentivar desvíos ineficientes e ilegales de flujos de tráfico.

Competencia en telefonía fija. Los mercados de larga distancia, en especial de larga distancia internacional, exhiben competencia efectiva, por lo que no existe ningún operador con poder de dominio en estos mercados.

En el mercado de acceso al servicio de telefonía fija local ya existen tendencias emergentes de competencia, pero aún en una etapa incipiente. La presencia de regulación de precios tope para los servicios de telefonía fija local continúa siendo una regulación importante en el país para prevenir cualquier conducta contra la competencia por parte de los operadores con poder de dominio.

La presencia cada vez mayor de competidores en el servicio de acceso de telefonía fija local residencial y comercial, en especial de los operadores móviles y de cable TV, irá incrementando la competencia efectiva en estos mercados.

La competencia de operadores de cable con los operadores tradicionales de telefonía fija es un fenómeno que se viene observando ya en otros países, y esto ha sido posible gracias a fundamentalmente el desarrollo de la tecnología.

Se pueden identificar dos líneas de acción que las autoridades en El Salvador, tanto la Superintendencia de Competencia como la SIGET pueden utilizar para mejorar la competencia en el mercado de acceso local para el beneficio de los usuarios.

- Una primera, ya mencionada, de convergencia de cargos de terminación móviles, podría mejorar la posición competitiva de los operadores de telefonía fija, los mismos que van a poder competir mejor con cargos de interconexión más balanceados, elevando los incentivos para inversiones adicionales por parte de cualquier tipo de proveedor de servicios de telefonía fija. De esta forma, la telefonía fija puede fortalecer la expansión de la conectividad en el país.



- La otra área de la interconexión que debe formar parte de un nuevo reglamento de interconexión o de una investigación de oficio del regulador es la de reglamentar las condiciones del suministro de servicios al por mayor de los circuitos dedicados (ya sea de enlaces de interconexión o arriendo de circuitos privados) a otros proveedores de redes. Los circuitos privados y enlaces de interconexión son insumos importantes para poder brindar una amplia variedad de servicios de telecomunicaciones por parte de otros operadores y por ende poder competir en iguales condiciones que los operadores dominantes.

Competencia en Internet. Se identificaron dos mercados relevantes: Internet conmutado e Internet dedicado. El análisis sugiere que no existen operadores con poder de dominio en el mercado de Internet conmutado o dedicado.

Portabilidad numérica en móviles (PNM). Las decisiones de cambio de proveedor por parte de los consumidores pueden estar influenciadas por otros factores adicionales a la posibilidad de portar el número.

Una precondition para que la portabilidad funcione es que se reduzcan otros costos indebidos de cambio de operador por parte de los consumidores, tales como costos para la terminación anticipada de un contrato. La eliminación o reducción de dichos costos podría lograrse reglamentando las condiciones de uso. Por ejemplo, los usuarios móviles prepago (88% del total en El Salvador) ponen más atención al precio del servicio, que la posibilidad de portar el número. Para los usuarios pospago (12%), en adición a precio, importa mucho la calidad del servicio y las condiciones de uso en los contratos. Para estos últimos, cabría preguntarse si existe una demanda potencial adecuada para portabilidad numérica, y si el costo promedio va a ser pagado por este tipo de usuarios.

II. Introducción

Las telecomunicaciones en El Salvador han sufrido cambios importantes en las dos últimas décadas. La combinación de la privatización, liberalización, el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y las estrategias de expansión de las empresas internacionales de telecomunicación permitieron el ingreso de nuevas empresas que han transformado totalmente el sector en el país.

El **objeto** del estudio es determinar las condiciones de competencia en cada una de las actividades que conforman el sector de telecomunicaciones en El Salvador a través de, entre otros, un análisis de la legislación y normativa, estrategias de producción y comercialización, costos de producción, márgenes de ganancia, concesiones y licencias otorgadas para la explotación de los servicios, políticas de precios y el cálculo de índices internacionalmente aceptados para medir la competencia de los mercados y el grado de contestabilidad.

El primer capítulo está referido al marco legal y regulatorio de El Salvador. La interacción entre los aspectos regulatorios y de competencia en telecomunicaciones del país deben analizarse al menos en tres dimensiones: la Ley de Competencia, la Ley de Telecomunicaciones, así como los derechos y obligaciones que se derivan de los acuerdos comerciales internacionales que el país ha suscrito, en especial el Tratado de Libre Comercio República Dominicana – Centroamérica – Estados Unidos (CAFTA-DR). Se analiza el marco legal y regulatorio del país tomando en cuenta las mejores prácticas internacionales. Se examina el uso de condicionamientos derivados de los tratados de libre comercio para resolver problemas de prácticas anticompetitivas.

El segundo capítulo analiza el estado actual de la interconexión de redes en el país. Hoy en día es aceptado en círculos académicos y regulatorios la idea que la interconexión es un factor clave para el desarrollo de la competencia en telecomunicaciones. Se realiza una caracterización de los problemas principales que existen en el país en el tema de interconexión.

Los siguientes tres capítulos están dedicados a analizar las condiciones de competencia en el sector de telefonía móvil, telefonía fija, e Internet. Los últimos dos capítulos tratan sobre aspectos regulatorios y de competencia derivados de la convergencia de servicios y competencia entre plataformas de telecomunicaciones (telefonía fija, cable, móviles), y finalmente se analiza en términos económicos el tema de portabilidad numérica en telefonía móvil.



III. Marco legal, regulatorio y de defensa de la competencia en telecomunicaciones

- **Asuntos Institucionales**

La competencia en telecomunicaciones es un asunto que por su naturaleza tiene elementos que afectan el sector regulatorio y de competencia. En los países de América Central, tanto las leyes de telecomunicaciones como las de competencia son bastante nuevas, como resultado ellas solo dan un punto de partida para explicar cómo la regulación y la defensa de la competencia deben coexistir en la región.

A la complejidad de introducir competencia al sector telecomunicaciones en El Salvador, hay que añadir que tanto la Ley de Competencia, como la Ley de Telecomunicaciones (emitida en 1997-98 pero la última modificación fue en 2006) necesitan incorporar compromisos adquiridos recientemente en los acuerdos de comercio y en particular a los términos de CAFTA-DR.

No existe un sistema óptimo de cómo dividir las competencias regulatorias entre la entidad de competencia y los reguladores sectoriales en las industrias. La combinación óptima depende de los costos y beneficios de cada institución en cuanto a sus capacidades y efectividades. Una opción puede ser compartir poderes entre el regulador de competencia y el regulador sectorial. Sin embargo, el poder compartido puede traer aparejado costos transaccionales adicionales e ineficiencias potenciales debido a la duplicidad de esfuerzos. En El Salvador, la división de funciones y responsabilidades entre SIGET y la SC dependerá de las fortalezas de cada una de las instituciones.

La emisión de normas importantes puede ser diferente entre las agencias, lo que puede generar incertidumbre en el mercado y un potencial juego estratégico. Este juego puede ocurrir cuando por ejemplo se generan subsidios anticompetitivos de un mercado regulado (regulado por la agencia regulatoria) a un mercado en competencia no regulado (contemplado por la agencia de competencia). El subsidio cruzado anticompetitivo permite a los agentes económicos monopólicos en el sector regulado a elevar el costo de los rivales potenciales o existentes del sector no regulado o a fijar el precio por debajo del costo marginal por un periodo sostenido para deshacerse de los competidores. En este caso los agentes económicos regulados se benefician de los subsidios cruzados porque los insumos del sistema regulado pueden ser usados para competir en el sector no regulado mientras el costo se atribuye al sector regulado.

En general, la liberación en telecomunicaciones y en otras industrias reguladas ha beneficiado a los consumidores. Los temas de interconexión y de acceso equitativo son elementos clave para determinar la velocidad de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones. Los problemas de interconexión tienen el potencial de reducir la competencia en los mercados de telecomunicación, en el sentido que los nuevos proveedores necesitan acceso al sistema telecomunicaciones de los proveedores establecidos. Existe el riesgo que la interconexión pueda ser estratégicamente retrasada, negada o sobrevaluada.

Un cambio clave en la regulación sectorial de El Salvador es que después de haberse emitido la Ley de Competencia, SIGET cedió a la Superintendencia de Competencia (SC) la autoridad para realizar investigaciones de prácticas anticompetitivas. La SC se convirtió en la única autoridad para tomar acción contra los actos anticompetitivos del sector de telecomunicaciones. Sin embargo SIGET retuvo el poder de revisión de los asuntos específicos de telecomunicaciones tales como interconexión y no discriminación. En general, la delimitación de poderes y responsabilidades entre las dos agencias parece clara.

Una segunda fortaleza de la relación entre las dos agencias es que los poderes y deberes de ambas son transparentes. Más aun, para motivar sinergias entre las fortalezas de ambas agencias existe un acuerdo de cooperación. Cada una de estas prácticas está dentro de las mejores prácticas sugeridas para el sector telecomunicaciones por el sistema internacional de competencia.

- **Defensa de la Competencia**

La defensa de la competencia crea un rol para las agencias de competencia de influenciar a otras agencias del gobierno donde las agencias de competencia no tienen autoridad directa, o para mejorar la administración regulatoria en aquellas instituciones que sufren el problema de captura del regulador. Debido a que la agencia de competencia trata temas que afectan a todos los sectores o actividades de la economía del país, esto reduce la posibilidad de que sea capturada por grupos de interés.¹

Elevando la transparencia del proceso legislativo y brindando estimados de costos más exactos de los efectos de la regulación que puedan ser entendidos por el público general, la defensa de la competencia reduce los costos de recursos que se utilizan en litigios complejos.² Así mismo, el aumento de transparencia e interés en temas de defensa de la competencia puede obligar a los políticos a concentrarse en ellos. En la medida que los asuntos de competencia son novedosos e importantes, los grupos de interés se movilizarán

¹/Darryl Biggar & Alberto Heimler, "An increasing role for competition in the regulation of banks," ICN AERS Working Group, 2005.

²/ Defensa de la competencia no está limitada a intervenciones legislativas, sino que su efectividad se extiende a regulación sectorial, el sistema judicial y la creación de una "cultura de competencia" para la sociedad.



más, probablemente porque los costos de información son más bajos. En cuanto una agencia de competencia adquiera más influencia y aumente su legitimidad política, los consumidores probablemente confiarán más en esta institución y reunirán información para contribuir a la investigación de posibles casos contra la competencia.

La defensa de la competencia permite a la agencia de competencia influenciar los mecanismos y dinámicas de la regulación del gobierno, como en el caso de las telecomunicaciones.

En algunas situaciones, la intervención será antes de la emisión de la ley o de la regulación. La defensa de la competencia como herramienta para luchar contra restricciones gubernamentales injustificadas es particularmente importante en las etapas iniciales de las políticas económicas de gobierno debido a la dependencia de la trayectoria en las decisiones políticas.³ Las agencias de competencia pueden intervenir en forma temprana en los procesos de legislación y regulación ex ante.

La defensa de la competencia ayuda a superar fallas legislativas y administrativas para crear reglas de juego pro competitivas.⁴ En la reforma de Noviembre 2007 de la Ley de Competencia ya se contempla que cuando SIGET u otro organismo del Estado propongan cambios a la regulación o leyes en el sector, la SC debería analizarlas con el objeto de emitir su opinión sobre los efectos que dichas propuestas tendrán en la competencia del sector telecomunicaciones.

- **Control de Fusiones**

La definición de mercados relevantes en telecomunicaciones no es estática sino dinámica. En los últimos años la evolución tecnológica ha alterado los mercados relevantes en muchos segmentos de las telecomunicaciones, y es probable que esto siga ocurriendo. Por ejemplo, el mercado relevante de telefonía fija ahora incluye la telefonía móvil y la telefonía por Internet. Esto no era el caso años atrás, sino que ha sido posible gracias al desarrollo de la tecnología que ha posibilitado introducir nuevos servicios y maneras de proveer servicios. Los operadores de cable ahora pueden brindar servicios de voz y datos similares a los brindados por las telefónicas fijas tradicionales. Estas últimas también están siendo cada vez más capaces de brindar servicios de televisión semejantes a los brindados por los operadores de cable.

Una hipotética fusión entre un operador de telefonía fija, con un operador de cable TV, es probable que levante muchas interrogantes sobre impactos negativos en la competencia debido a que los principales servicios de esas empresas están en un mismo mercado relevante.

3/ On path dependence generally, see PIERRE GARROUSTE & STAVROS IOANNIDES, EVOLUTION AND PATH DEPENDENCE IN ECONOMIC IDEAS: PAST AND PRESENT (2001).

4/ Oliver E. Williamson, Why Law, Economics, and Organization?, 54 KOBÉ L.J. 63 (2004).

Las fusiones de telecomunicaciones en el exterior pueden tener impactos e implicaciones en las jurisdicciones locales. Podrían producirse efectos vinculados a un comportamiento anticompetitivo de una jurisdicción a otra. Como resultado de fusiones de empresas en el ámbito internacional, las empresas podrían utilizar la creciente globalización para participar en actividades anticompetitivas en aquel lado de la frontera en donde una jurisdicción no puede detectar o convenientemente remediar dicha conducta. Efectivamente, los resultados de dicha conducta podrían beneficiar el país de origen basados en un efecto negativo en otros países.

- **Estrangulamiento de Precios**

Existe el potencial de encontrar prácticas anticompetitivas en el área de la integración vertical. Si un operador verticalmente integrado fija un precio de terminación de llamadas mayor y diferente para los competidores que lo que se cobra a si mismo, entonces se produciría un estrangulamiento de precios. El operador principal ofrece un precio a usuarios finales que tiene un techo fijado por regulación. Por lo tanto, sus competidores no pueden exceder dicho techo si quieren vender. Pero si el costo de los competidores es aumentado mediante un mayor costo de terminación solamente aplicado a estos competidores, entonces estos verían reducidos sus márgenes de ganancia, e incluso serían negativos, por lo que los pondría en desventaja o los sacaría del mercado.

Los competidores no podrían trasladar los mayores costos al precio de los usuarios debido a que el precio techo del operador verticalmente integrado también actúa como el techo efectivo de los competidores. Por lo tanto el estrangulamiento de precios es anticompetitivo en la medida que reduce la capacidad de los competidores de cubrir sus costos y obtener una rentabilidad razonable. En el extremo, el estrangulamiento de precios podría sacar del mercado a los competidores, lo que llevaría a una reconcentración del mercado.

- **Conclusiones y Recomendaciones de política**

1. **Poner en práctica las estipulaciones de telecomunicación del CAFTA-DR**

Como parte del Acuerdo CAFTA-DR, El Salvador tiene la obligación de poner en práctica las estipulaciones de telecomunicaciones del Acuerdo. Específicamente, se deberá evaluar la necesidad de adoptar la denominación de “proveedor principal” a aquellos operadores que se determine tienen poder de mercado en mercados relevantes (Artículo 13.4 del capítulo de telecomunicaciones del CAFTA-DR.)



Otros temas que requieren la rápida inclusión de las estipulaciones del Acuerdo son las referidas a la mayor transparencia en los términos y condiciones de interconexión. El Artículo 13.4 (5) aborda los asuntos de interconexión y requiere la transparencia y los términos y condiciones no discriminatorios. Esto será discutido más en detalle en el capítulo de interconexión.

Si bien es cierto que el Acuerdo CAFTA-DR carece de un capítulo de política de competencia, El Salvador cuenta con otros acuerdos comerciales que contienen capítulos de política de competencia. Estos incluyen los acuerdos de libre comercio de América Central con Chile, la República Dominicana y Panamá. El objetivo de estos Acuerdos en temas de competencia es que los países miembros mantengan y apliquen medidas para crear una efectiva política de competencia.

2. Incrementar la cooperación entre la SIGET y SC

Aún cuando ya existe un nivel de colaboración entre SIGET y SC, mediante un convenio de colaboración institucional y funcionarios asignados en cada institución para facilitar el intercambio de información y colaboración interinstitucional, es recomendable estrechar aún más los vínculos entre las dos instituciones. La SIGET debiera convertirse en un asesor técnico de primera instancia en temas de telecomunicaciones cuando la SC debe de enfrentar problemas de competencia en el sector de telecomunicaciones.

3. Incrementar el apoyo a la defensa de la competencia

La SC, mediante la reciente reforma de la Ley de Competencia, tiene la facultad de asumir un papel activo a priori en la defensa de la competencia en telecomunicaciones. Cuando la SIGET u otro organismo del Estado proponen cambios a la regulación o leyes en el sector, la SC tiene la atribución de analizar y emitir su opinión sobre los efectos que dichas propuestas tendrán para la competencia en el sector de telecomunicaciones.⁵

5/ La reforma de la Ley de Competencia de Noviembre 2007 contempla explícitamente que la SC tiene la atribución de " Emitir, a requerimiento o de oficio, opinión sobre proyectos de leyes, ordenanzas o reglamentos en los que pudiere limitarse, restringirse o impedirse significativamente la competencia." Fuente: Modificación del Artículo 14 de la Ley, en la Reforma a la ley de Competencia, publicada en el Diario oficial No 204, Tomo No 337, de fecha 1 de noviembre de 2007. Puede descargarse de http://www.sc.gob.sv/Legal/Reformas_Ley_Competencia.pdf

4. Mayor capacitación al personal de agencias y jueces

La presencia de capital humano calificado en las agencias de competencia – y reguladoras – es un factor clave que determina en gran medida la efectividad de las mismas. La falta de recursos humanos calificados en la agencia de competencia puede ocasionar que se cometan errores graves en la aplicación de la Ley de Competencia.

Un prerequisite para la formación de capital humano es que en las universidades, se enfatique la enseñanza de organización industrial en las facultades de economía y negocios y la regulación y el defensa de la competencia en las facultades de derecho. Por consiguiente es recomendable que se continúe con las iniciativas de capacitación en las universidades del país, proporcionando cursos específicos de derecho de la competencia y de economía para preparar mejor el personal potencial de tanto la SIGET como la SC.⁶

Similarmente, la capacitación de jueces encargados de atender casos de competencia debe ser adecuada y en forma continua para garantizar que se entienda y aplique adecuadamente la legislación de competencia.⁷

IV. Interconexión

A. Importancia de la regulación en la interconexión

La interconexión entre redes de operadores de servicios, que permite que los usuarios de una red se puedan comunicar con los usuarios de otra red, es un aspecto clave para el desarrollo de la competencia en el sector de telecomunicaciones.⁸

La provisión de servicios de telecomunicaciones a menudo requiere la combinación de múltiples elementos que son propiedad de distintos operadores de telecomunicaciones. Por ejemplo, un operador de telefonía de larga distancia requiere la utilización de parte importante de la infraestructura que es propiedad del operador que brinda el servicio de telefonía fija local. Sin acceso al abonado fijo, es decir sin acceso a la red del operador fijo local, el operador de larga distancia simplemente no podría brindar servicios de larga distancia a sus usuarios finales.

Similarmente, si un abonado móvil suscrito a un operador determinado deseara comunicarse con un abonado móvil de otro operador móvil, ambos operadores requieren un acuerdo para el uso de sus redes, es decir requieren un acuerdo de interconexión. Usualmente el

6/ La SC ya ha tomado iniciativas similares en el pasado. Por ejemplo, la SC ha suscrito convenios con cuatro universidades del país para divulgar la Ley de Competencia, se ha coordinado el dictado de cursos de derecho de competencia, y se ha implementado un programa de entrenamiento para formadores en derecho de competencia dirigido a catedráticos de las principales universidades del país.

7/ La SC ya ha realizado esfuerzos similares en el pasado. Por ejemplo se ha capacitado a jueces y magistrados de cámara con competencia en materia civil y mercantil, a magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a funcionarios de la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Suprema.

8/ Ver Laffont, J.J. y J. Tirole. *Competition in Telecommunications*. 2000. MIT Press. Capítulos 3, 4 y 5.



acuerdo de interconexión es resultado de negociaciones privadas entre los operadores, y sólo si las partes no llegan a un acuerdo, la autoridad regulatoria puede intervenir.

Sin embargo, el que se priorice la negociación privada de las condiciones de interconexión no significa que no existan razones de interés público que deban salvaguardarse mediante el establecimiento de principios o normas regulatorias que deben guiar y concretar las negociaciones y resultados de las interconexiones. Por ejemplo, las autoridades regulatorias de la mayoría de países en el mundo, incluyendo El Salvador, han establecido que la interconexión es obligatoria, de tal forma que un operador de servicios de telecomunicaciones no puede negarse a brindar interconexión a otro operador de telecomunicaciones.

Una adecuada política regulatoria para la interconexión de redes debe de contener principios básicos que son aceptados en la mayor parte de países tanto por las autoridades regulatorias como por los agentes económicos. Entre los principales principios están:⁹

No discriminación: las condiciones de interconexión no deben discriminar indebidamente a operadores o a las actividades propias de empresas con poder de mercado vis-a-vis con las condiciones otorgadas a los competidores que se interconectan.

Transparencia. Es necesario hacer públicos los términos y condiciones de interconexión existentes en el mercado. El objetivo de la transparencia es evitar que los operadores con poder de mercado discriminen términos y condiciones entre diferentes competidores o actúen para limitar la competencia. Obligar a que los operadores publiquen sus acuerdos (contratos) de interconexión asegura que cualquier otro operador (actual o potencial) pueda conocer las condiciones de interconexión que se otorgan a otros competidores y por lo tanto exigir el mismo trato. Asimismo, si el regulador conociera en detalle todos los acuerdos de interconexión es más probable que pueda identificar conductas discriminatorias o potencialmente anticompetitivas derivadas de la interconexión.

Acceso a información. En caso que el regulador deba intervenir en un desacuerdo de interconexión, se requiere que el regulador pueda tener acceso a información que aproxime los costos de interconexión de las empresas que están en desacuerdo, costo de capital, topología de la red, tráfico, etc.

El papel del regulador en materia de interconexión es importante en las siguientes dimensiones:

- Establecer los principios y reglas en los que deben basarse las negociaciones privadas de interconexión, sobretudo los referidos a los cargos de los servicios de interconexión.

9/ Ver Intven, H. Telecommunications Regulation Handbook. 2000. InfoDev, Capítulo3. También puede verse una amplia discusión sobre interconexión en el capítulo 2 del toolkit elaborado por NERA para el Banco Mundial/UIT sobre "Competencia y Regulación de Precios," el cual puede encontrarse en <http://www.ictregulationtoolkit.org/>

- Supervisar las negociaciones privadas de interconexión si alguna de las partes que negocia lo solicitara, y que los acuerdos (contratos) de interconexión cumplan con los principios básicos de no discriminación, transparencia, etc.
- Hacer del conocimiento del público, sobre todo de operadores, todas las condiciones y cargos de interconexión que existan en el mercado de telecomunicaciones.

B. Características de la regulación de la Interconexión en El Salvador

1. Ausencia de reglamentación de interconexión

A diferencia de la mayoría de países de la región, El Salvador no cuenta aún con un reglamento de interconexión en el cual se establecen los principios y marco legal en el que debe encuadrarse la regulación y supervisión de todos los aspectos referidos a la interconexión: económicos, legales, de ingeniería, resolución de conflictos, entre otros. Más importante aún, la carencia de una norma que establece claramente que el regulador del sector tiene atribuciones para regular y monitorear los distintos ámbitos de interconexión debilita sensiblemente el actuar del regulador en el país.¹⁰

La única regulación de interconexión existente actualmente en el país está contenida en el capítulo 6 del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, que establece la política de interconexión del país. En su Artículo 31 se establece la obligatoriedad de la interconexión “Todo operador de servicios de acceso deberá definir al menos un punto de interconexión, en el caso en que otro operador solicite acceso a este recurso esencial.” Bajo el Artículo 84, los servicios se deben brindar en forma no discriminatoria: *“Las tarifas y cargos de los servicios de telecomunicaciones serán de aplicación general y no podrán ser discriminatorios entre servicios y usuarios de una misma categoría.”*

La política salvadoreña del sector de telecomunicaciones emitida por SIGET no se ha modernizado todavía porque no ha habido una implementación completa de las provisiones de CAFTA-DR, específicamente artículos 13.2.6(a); 13.3.1; y 13.4.5(a) sobre interconexión y artículo 18.2(a) sobre transparencia, los cuales debieran incorporarse a la Ley e implementarse con la creación de un reglamento de interconexión. Un acápite del Artículo 13.3 del Capítulo de Telecomunicaciones del Acuerdo CAFTA-DR establece que El Salvador se ha comprometido a delegar poder para que SIGET pueda requerir que los operadores registren sus contratos de interconexión con el ente regulador de telecomunicaciones. Esto podría ser utilizado por SIGET para requerir obligatoriedad que los operadores deben registrar con SIGET toda clase de contratos de interconexión.

10/ Se tiene conocimiento que en los siguientes meses SIGET pondría a discusión pública un proyecto de reglamento de interconexión.



2. Problemas en el marco legal actual de interconexión

El regulador del sector, SIGET, no tiene pleno conocimiento del conjunto de condiciones económicas, legales y técnicas en la prestación de servicios de interconexión en el país. En los acuerdos de interconexión de los operadores existen generalmente varios tipos de contratos y documentos que los sustentan, pero SIGET sólo tiene acceso a una limitada parte de los mismos.

De acuerdo al marco legal vigente, los acuerdos de interconexión son negociados privadamente por los operadores de telecomunicaciones. Los operadores solamente entregan a SIGET los denominados “Contratos de Servicio de Interconexión y Acceso a Otros Recursos”, los cuales contienen una parte de las condiciones económicas. El resto de las condiciones económicas derivadas de los servicios de interconexión son incluidas en los denominados “contratos comerciales”, los cuales no son archivados en la SIGET, por lo tanto dicha institución no conoce las verdaderas y totales condiciones económicas de interconexión que se pactan en el mercado de telecomunicaciones de El Salvador.

Por ejemplo, a partir de información recolectada por la SC en el marco de esta Consultoría, se ha constatado que cada operador móvil tendría al menos tres tipos de contratos que gobiernan sus relaciones de interconexión con otro operador móvil, pero SIGET solamente tendría conocimiento de uno de ellos:

“Contrato de Servicio de Interconexión y Acceso a Otros Recursos.” Este es el contrato “oficial” de interconexión, el cual los operadores usualmente remiten para conocimiento de la SIGET. En él se detalla toda la ingeniería de la interconexión, el marco legal, etc., y en la parte de condiciones económicas se incluyen los cargos de los servicios de interconexión y acceso a recursos esenciales. Pero dichos cargos son los cargos de interconexión oficiales que se heredaron de la privatización, y son los mismos ya sea que se trate de redes fijas o redes móviles.

“Acuerdo de Liquidación de Tráfico Cursado entre Redes Móviles.” Este contrato contiene las condiciones económicas adicionales que los operadores móviles acuerdan para terminar tráfico en sus redes. Aquí las partes interconectadas pretenden que el servicio de terminación de tráfico entre redes es un acuerdo comercial, privado y confidencial, y que por lo tanto está fuera de la jurisdicción regulatoria o de competencia. El término confidencial significa que las partes se obligan a que dicho contrato no puede darse a conocer a ninguna tercera parte, incluyendo el regulador.

“Contratos de Prestación de Servicios para la Operación de la Modalidad “El Que Llama Paga.”” Aquí se establecen las condiciones para terminar tráfico desde usuarios de telefonía fija a usuarios de telefonía móvil. En este caso también las partes interconectadas pretenden que el servicio de terminación de tráfico entre redes es un acuerdo comercial, privado y confidencial. Este contrato, al igual que el anterior, no es registrado o archivado en la SIGET ni en ninguna otra agencia del Gobierno.

Los problemas más importantes que pueden generarse de dicha situación son:

- Discriminación de condiciones, sobre todo económicas. Por ejemplo, un determinado operador podría estar cobrando precios diferentes de terminación dependiendo del operador que se trate, por volúmenes, etc. También podría existir distintas condiciones de calidad de servicio de interconexión dependiendo de los operadores a quienes se interconecte.
- Bloqueo al rol regulador y supervisor que debe tener SIGET sobre las condiciones de interconexión en el país. Por ejemplo, SIGET sólo puede intervenir en temas de interconexión si una de las partes que negocian la interconexión solicita la intervención del regulador debido a que no se ha llegado a un acuerdo en parte o todas las condiciones de interconexión.

C. Interconexión con redes móviles

1. Móvil a Móvil: “Servicios de interconexión y acceso”

En el contrato de servicios de interconexión y acceso a otros recursos, el cual como ya se mencionó es usualmente remitido a SIGET, las partes interconectadas acuerdan todas las condiciones que típicamente se establecen en los contratos de interconexión (ingeniería de la interconexión, los servicios a ser brindados por los operadores, las obligaciones económicas, formas de pago, mecanismos de solución de conflicto, etc.)

2. Móvil a Móvil: “Acuerdos de Liquidación”

Las empresas móviles también tienen un contrato comercial entre ellas, denominado “acuerdo de liquidación de tráfico”. Este contrato no es archivado en SIGET ya que según los operadores es un acuerdo comercial, privado y confidencial, en el cual SIGET no tendría



ninguna jurisdicción. Sin embargo, en este contrato se establece el precio a un servicio básico de interconexión, tal como lo es el servicio de terminación de llamadas. Cualquier acuerdo entre dos operadores de telecomunicaciones con el objeto de intercambiar tráfico entre sus redes es un acuerdo de interconexión, independientemente de que se le denomine “acuerdo comercial” o de cualquier otra manera, y por lo tanto debiera ser materia de supervisión y/o regulación por parte del regulador.

Los cargos incluidos en dicho acuerdo son adicionales a los otros cargos de terminación establecidos en el “contrato de interconexión”.

3. Fijo a Móvil: “Acuerdos El Que Llama Paga”

Un operador móvil puede tener o podría tener usuarios de telefonía “fija”, mediante el servicio de telefonía fija inalámbrica. Cuando uno de los usuarios fijos llama a un usuario móvil de la otra red, los operadores móviles han firmado acuerdos comerciales para compartir los ingresos que pagan los usuarios “fijos”.

En El Salvador, el operador móvil es “dueño” de la llamada originada desde un usuario de telefonía fija que termina la llamada en su red móvil. Esto le otorga facultad al operador móvil de establecer cuánto se cobrará al abonado fijo que inicia la llamada. La forma cómo se reparten entre el operador “fijo” y móvil lo que se recauda de la llamada fijo a móvil, también denominado El Que Llama Paga, es establecida en un acuerdo comercial.

Nuevamente, en este caso, según los operadores, el “acuerdo comercial” para la terminación de tráfico originado en teléfonos fijos y terminados en teléfonos móviles, sería un tema privado y confidencial fuera de la jurisdicción de SIGET. Sin embargo, como se ha señalado, cualquier acuerdo entre operadores para intercambio de tráfico constituye interconexión.

4. Resumen de cargos de terminación en redes móviles

Los cargos de terminación de redes móviles en El Salvador son muy distintos dependiendo del tipo de llamada que se termine en la red móvil.

Existen diferencias muy pronunciadas en los cargos de terminación, lo cual puede dar lugar a ineficiencias en los flujos de tráfico, fomentando prácticas como el by pass de tráfico, “tromboning”, etc. En este último caso, una llamada de fijo a móvil podría ser “enviada” al exterior e inmediatamente “retornada” al país como si fuera una llamada de larga distancia internacional. El caso sería más extremo si la llamada internacional proviene de países de Centroamérica con los que habría un sistema de “Bill and Keep”¹¹, por lo que el cargo por terminación es de cero.

D. Interconexión con redes fijas

El cargo de terminación local, corresponde a terminación de llamadas en áreas locales.

Los cargos de interconexión en redes móviles, al igual que los de terminación fija local, están consignados en los contratos de servicios de interconexión y acceso a otros recursos que los operadores fijos acuerdan con los operadores con los que se interconectan.

Los cargos de terminación de larga distancia internacional que se acuerdan con operadores en el extranjero no forman parte de los contratos de interconexión con operadores locales sino que existen en acuerdos comerciales apartes con operadores en el exterior, los cuales son por lo general confidenciales.

Finalmente, el otro cargo importante en las redes fijas es el cargo que estas cobran en las llamadas desde teléfonos fijos para ser terminados en móviles. Este cargo, está contenido en los acuerdos comerciales de CPP.

Al igual que el caso de la telefonía móvil, la disparidad de los cargos de terminación en redes fijas dependiendo del tipo de llamada también puede incentivar desvíos ineficientes de tráficos y prácticas ilegales. Dichas prácticas ya se habrían producido: por ejemplo, en el 2003 SIGET multó a un operador de larga distancia por terminar llamadas de larga distancia internacional en abonados fijos de otro operador como si fueran locales, ya que con ello el operador de larga distancia que realizaba esta práctica se ahorra la diferencia entre la terminación de larga distancia internacional y la terminación local.

E. Estadísticas de tráfico de SIGET

Se intentó utilizar y analizar las estadísticas de tráfico recolectadas por SIGET pero se encontraron algunas deficiencias que evitaron un mayor análisis. Entre las mismas, se pueden mencionar:

^{11/} Cuando el acuerdo entre operadores implica que no se cobran pagos entre ellos por intercambio de tráficos, se denomina un esquema de Bill and Keep o Sender Keeps All por sus siglas en inglés.



1. Tráfico desde teléfonos fijos a móviles

- En su Manual de Indicadores de Telecomunicaciones (Formulario DRT-MI-2006), SIGET consigna que en el año 2006 se habrían cursado 158 millones de minutos de teléfonos fijos a móviles. Sin embargo, un análisis minucioso de esta cifra revela que SIGET no consigna los tráficos de ciertos operadores de telefonía. La exclusión del tráfico de los mismos subestima el verdadero tráfico agregado que reporta SIGET.
- Otra fuente de subestimación del verdadero tráfico es que no se reporta tráfico de ciertos operadores que han ingresado al mercado en los últimos años. Por lo tanto, la cifra de tráfico fijo a móvil de SIGET subvaloraría en forma importante el tráfico real ocurrido en el país.

2. Tráfico Internacional

El tráfico internacional entrante es significativo en relación al número total de líneas telefónicas en el país. Por ejemplo, para el 2006 las cifras de SIGET indican que el tráfico total internacional entrante fue de 2.5 millardos de minutos, y el tráfico internacional saliente de 0.5 millardos de minutos, es decir 5 minutos entrantes por cada minuto de salida. En términos de minutos por línea telefónica, dichos montos significan que en cada teléfono (fijo o móvil) se recibía en promedio 606 minutos en el año de larga distancia internacional, y se originaba 129 minutos/año de tráfico internacional saliente.¹²

Una tarea pendiente para SIGET sería investigar si el tráfico internacional entrante refleja efectivamente tráfico originado en el exterior o si parte de él refleja tráfico originado localmente pero se desvía al exterior y regresa en forma de tráfico internacional entrante. Una forma de iniciar el análisis sería estimar los tráficos internacionales por línea telefónica en países vecinos. El tráfico internacional entrante por cada línea telefónica en El Salvador sería el más alto de los países de la región, superando incluso a México, como se observa en el cuadro 1 del Anexo. En el 2003 El Salvador ocupó el primer lugar en el número de minutos internacionales entrantes por línea telefónica fijas y móviles (808 minutos/año/línea), seguido de Honduras (579 minutos/año/línea) y Guatemala (424 minutos/año/línea). En México esta cifra fue de 144 minutos/año/línea. Las diferencias son menos pronunciadas para el tráfico saliente por línea.

12/ La cifra utilizada para las líneas del 2006 fue el promedio de las líneas de fin de 2006 y de fin de 2005, para de esta manera tener una aproximación a líneas promedio del año. La cifra utilizada para las líneas fijas promedio del 2006 resultó en 1.034 millones, mientras que la para las líneas móviles promedio fue de 3.132 millones, es decir un total de líneas telefónicas de 4.135 millones.

F. Conclusiones y Recomendaciones de política

1. Reformulación del marco regulatorio y legal de la interconexión

Para el caso de El Salvador, se requiere reformular los marcos regulatorio y legal que gobiernan la interconexión de redes en el país. Por ejemplo, se necesita emitir un reglamento de interconexión en el cual se establezcan los principios y el marco legal específico en el que debe encuadrarse la regulación y supervisión de todos los aspectos referidos a la interconexión.

El primer reglamento de interconexión y las disposiciones que sobre la materia están contenidas en la Ley, deben adecuarse para tomar en cuenta las provisiones de CAFTA-DR en materia de interconexión. Existe alguna discusión sobre si las provisiones de CAFTA-DR pueden ser aplicadas a los operadores móviles. Sin embargo, lo establecido en el primer pie de página del Artículo 13.4, del Capítulo Trece sobre “Telecomunicaciones” de CAFTA-DR, referido a Obligaciones Adicionales a los Proveedores Importantes de Servicios Públicos de Telecomunicaciones dice textualmente:

“Según lo establece el Acuerdo, este Artículo no se aplica con respecto a proveedores de servicios comerciales móviles. Asimismo, el Artículo no afecta cualesquiera derechos y obligaciones que una Parte pueda tener de conformidad con el AGCS y ninguna disposición en este Artículo se interpretará en el sentido de impedir que una Parte imponga los requisitos establecidos en este Artículo a los proveedores de servicios comerciales móviles.”

La forma de interpretar este pie de página del CAFTA-DR es que en principio el Artículo 13.4 no se aplica a operadores móviles, a menos que un país signatario considere que sí es necesario imponer condiciones a operadores dominantes móviles. Por consiguiente, CAFTA-DR podría ser utilizado para que El Salvador califique como dominantes a los operadores móviles en el mercado de terminación de llamadas, y por lo tanto normar y regular las condiciones de interconexión de los operadores móviles.

Hoy en día la SIGET no tiene pleno conocimiento del conjunto de condiciones económicas, legales y técnicas en la prestación de servicios de interconexión en el país. En los acuerdos de interconexión de los operadores, existen generalmente varios tipos de contratos y documentos que los sustentan, pero SIGET sólo tiene acceso a una limitada parte de ellos. Tanto el regulador como el mercado en general deben conocer la información de las condiciones de interconexión establecidas entre los operadores.

El marco regulatorio y legal debería establecer los principios y reglas en los que deben basarse las negociaciones privadas de interconexión, sobretodo los referidos a los cargos de los servicios de interconexión y permitir que el regulador haga cumplir los principios de no discriminación indebida de condiciones, transparencia, acceso a información, entre otros.



Con el marco legal actual, SIGET puede actuar de oficio en función del problema. Pero en el caso de interconexión, la intervención del regulador estaría supeditada a situaciones en que algún operador lo solicite formalmente.

2. Transparentar las condiciones de interconexión entre operadores

Se debe transparentar, por la vía regulatoria, las condiciones (económicas, legales, etc.) que se establecen entre los operadores de telecomunicaciones. Esta labor la debe realizar SIGET, para lo cual debe obligarse a que cualquier acuerdo de interconexión, es decir *cualquier acuerdo comercial entre operadores con el objetivo de comercializar servicios de interconexión*, debe ser del conocimiento al regulador.

SIGET, a su vez, deberá centralizar todos los contratos de interconexión y hacer de conocimiento público aquella información de los mismos que no sea confidencial tales como: los cargos de interconexión por terminación de tráfico, enlaces de interconexión, condiciones de co-ubicación de infraestructura, etc.

3. Conveniencia de convergencia en los niveles de cargos de terminación

Las diferencias tan pronunciadas en los cargos de terminación móviles incentivan prácticas ineficientes e ilegales de flujos de tráfico. Como se discute más adelante, los operadores móviles tendrían cierto poder de mercado en la terminación de llamadas, sobre todo para la terminación de llamadas originadas en teléfonos fijos.

Debe procurarse que las diferencias tan pronunciadas en los actuales cargos de terminación de llamadas en redes móviles se reduzcan en forma gradual. Un primer paso para la convergencia de cargos de terminación sería bajar los cargos de interconexión a niveles comparables con países de la región, en especial en el caso del cargo de terminación fijo a móvil.

4. Mejorar el sistema de estadísticas de SIGET

Se recomienda crear la Unidad de Análisis y Estadísticas de Telecomunicaciones en SIGET, la cual deberá generar informes estadísticos periódicos y estandarizados, que logren ser el soporte técnico de diferentes tipos de estudios sobre competencia, regulación de recursos esenciales, calidad del servicio, desarrollo del sector, etc.

La Unidad de Análisis deberá establecer los estándares que garanticen a los operadores la debida confidencialidad de la información estadística solicitada, así como contemplar el marco legal que le permita requerir información y sancionar cuando esta no sea proporcionada. El presente estudio muestra la necesidad urgente de mejorar y actualizar las estadísticas de telecomunicaciones en El Salvador. Cualquier propuesta de norma sobre algún aspecto de regulación o de competencia requiere la utilización de información estadística que la sustente.

V. Sector Móvil

A. Agentes Económicos

Actualmente existen cinco agentes económicos en el sector móvil: Telemóvil, Movistar (Telefónica de España), CTE Personal (América Móvil), Digicel e Intelfón. Las cuatro primeras utilizan tecnología digital Global System Mobile Communication (GSM), y ofrecen una variedad de planes de consumo para atraer a diferentes segmentos del mercado de postpago (individuales, familiares, amigos, corporativos), así como prepago. En cambio Intelfón es una empresa de servicios móviles troncalizados orientada fundamentalmente a capturar clientes corporativos.

Telemóvil de El Salvador. Fue la primera empresa del país, formada con capitales nacionales. Gozaba de una concesión única, la cual finalizó antes de la privatización. Cuando inició la privatización vendió acciones al grupo inversor Millicom, y a principios de la presente década, esta empresa adquirió todas las acciones. La necesidad de adoptar una plataforma tecnológica como la de sus competidores impulsó a las empresas a migrar a la tecnología GSM (2004). Recientemente anunció sus intenciones de vender todas sus operaciones en América Latina, recibiendo ofertas de América Móvil y Telefónica, pero con ninguna se logró llegar a un acuerdo.



Telefónica Móviles El Salvador. Fue la segunda empresa de telecomunicaciones en el país (1998) y ocupa el segundo lugar en líneas. En el 2004 realizó la migración completa a GSM.

CTE-Personal. Empezó a ofrecer los servicios en 1999 y fue la tercera empresa en ingresar al mercado. Perteneció al operador de telefonía fija de mayor tamaño en el país. Cuando pasó a manos de América Móvil, los programas de telefonía móvil fueron más agresivos para ampliar su cuota de mercado, logrando con ello el primer lugar en líneas en junio 2005. CTE-Personal es una empresa cuyo accionista es el mismo que CTE-Telecom, empresa que brinda servicios tradicionales de telefonía fija, servicios de datos, servicios de acceso a Internet, entre otros.

Digicel de El Salvador. Fue la cuarta empresa en ingresar al mercado en 2002, y su capital está formado por inversionistas de Estados Unidos y El Salvador. Para competir en el mercado, introdujo la práctica de cobrar el segundo exacto, por otra parte están orientados al segmento de mercado urbano y a las personas que llaman a EEUU.

Intelfón de El Salvador. Fue la última empresa que ingresó al mercado en octubre 2005 y está compuesta por capital salvadoreño y panameño. Ofrece el servicio combinado de radio digital troncalizado y celular digital en un mismo aparato, utilizando la tecnología iDEN de Motorola. Su nicho de mercado inicialmente está identificado para las flotas de empresas.

B. Mercados Relevantes

Para el análisis de mercados relevantes móviles en El Salvador, semejante a lo sugerido por la Comisión Europea, se realiza la distinción entre:

Mercados al por menor o menudeo y Mercados al por mayor, entre los que destacan los servicios de interconexión

1. Mercados al por menor

Los lineamientos de la Comunidad Europea sugieren que existe un solo mercado relevante para servicios móviles al por menor, que incluye tanto usuarios corporativos, familiares o individuales, prepago y pospago, así como todo tipo de tráfico de voz (móvil a móvil On/net u Off/net, móvil a fijo, llamadas internacionales y llamadas de roaming), e incluso algunos servicios de datos como SMS.¹³

13/ Página 31, párrafo 4.3.1 Recomendación de la Comisión Relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Febrero 11, 2003, visible en el portal de Internet bajo la dirección electrónica: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/info_centre/recomm_guidelines/relevant_markets/es1_2003_497.pdf

Para muchos reguladores en Europa (Reino Unido, Italia, España, Francia) el mercado minorista móvil no puede ser segmentado debido a que lo que les importa a los usuarios móviles es el conjunto de servicios móviles que vienen en el paquete y segundo, las alternativas de sustitución son tan amplias que limitan cualquier acción anticompetitiva unilateral por parte de alguno de los operadores móviles.

El tráfico On/net u Off/net formaría parte de un mercado relevante más amplio, y por lo tanto, no puede analizarse sólo un componente de ese paquete sino el conjunto de servicios en su totalidad.

Un tema que debe ser resuelto en cada caso particular es si los servicios de datos (SMS) forman parte del mercado relevante de los servicios minoristas de voz.

Para el caso de El Salvador, los servicios que son candidatos para constituir el mercado relevante al por menor son los servicios inalámbricos móviles de voz y de datos, ambos a nivel nacional. Con excepción de Intelfón, los otros cuatro operadores móviles que ofrecen servicios móviles tienen cobertura nacional y por ello el área geográfica relevante es todo El Salvador.

Los servicios de voz y datos (como SMS), son a menudo ofrecidos a los usuarios en los mismos planes de servicio, y por lo tanto el precio de cada tipo de servicio podría afectar la decisión de los usuarios de comprar ambos tipos de servicios. Esto llevaría a pensar que los servicios móviles de voz y datos forman parte de un solo mercado relevante. Sin embargo, si un monopolista hipotético en El Salvador aumentara en forma permanente y significativa el precio de los servicios de voz, es improbable que la reacción de los consumidores sea sustituir en forma importante esos servicios a cambio de los servicios de datos, como SMS, tal que el aumento no sea rentable para el monopolista hipotético. Esto sugeriría que los servicios móviles de datos conforman un mercado relevante diferente del mercado de servicios móviles de voz.

Se excluye del mercado relevante el servicio de telefonía fija ya que a pesar que la telefonía fija ofrece una funcionalidad similar a la telefonía móvil, en el sentido de ofrecer servicios de voz y datos, desde el punto de vista del usuario móvil, la telefonía fija no constituye un sustituto, fundamentalmente debido a que la telefonía móvil ofrece movilidad, característica que no es ofrecida por la telefonía fija.¹⁴

Por consiguiente, los mercados relevantes al por menor en El Salvador pueden clasificarse en:

- Mercado relevante de servicios móviles de voz, y
- Mercado relevante de servicios móviles de datos

14/ Lo inverso no es necesariamente cierto. Es decir, si analizáramos el mercado relevante de la telefonía fija, podríamos concluir que la telefonía móvil sí forma parte del mercado relevante de la telefonía fija, ya que la movilidad implica la posibilidad de mantener "fijo" un teléfono móvil.



2. Mercados al por mayor-Interconexión

Mercado de terminación móvil: Usualmente la intervención regulatoria parte de la constatación que la tarifa de fijo a móvil es por lo general superior a las tarifas de móvil a móvil.

En muchos casos la regulación de cargos móviles ha estado basada en la presunción que los operadores móviles poseen poder de mercado en la terminación de llamadas en su red. Más aún, se establece que cada operador móvil tiene poder de mercado en la terminación, sin importar el número de operadores móviles en el mercado o el grado de competencia que pueda existir en los mercados minoristas. Cada operador móvil tendría 100% de poder de mercado en la terminación de llamadas en su red.

Los argumentos que están detrás de la conclusión que cada operador móvil tiene poder de mercado en la terminación son:

- Terminación de llamadas realizadas desde teléfonos fijos y terminados en teléfonos móviles: La principal razón sería la desconexión que introduce el sistema El Que Llama Paga (CPP por sus siglas en inglés). En una llamada fijo a móvil bajo CPP, el usuario que paga la llamada es el fijo, y el usuario móvil no paga por recibirla. Para el usuario móvil que recibe la llamada, el precio de las llamadas de fijo a móvil (y el cargo de terminación móvil que está implícito en el precio de llamada) no figura entre los factores que explican su decisión de adquirir el servicio móvil o consumir otros servicios móviles. Si se aplicara la prueba del monopolista hipotético al usuario móvil que recibe la llamada, el operador móvil podría incrementar el cargo de la terminación móvil de las llamadas de fijo a móvil y el usuario móvil no se cambiaría de proveedor, simplemente porque él no paga por llamadas entrantes.
- Terminación de llamadas realizadas desde teléfonos móviles y terminadas en teléfonos móviles: Por lo general la determinación de los cargos de interconexión entre operadores móviles para terminar llamadas entre teléfonos móviles es un resultado de la negociación entre operadores¹⁵. La preocupación de interés público en los resultados de los cargos de terminación entre móviles es si estos se determinan en niveles que eviten la intensificación de la competencia de precios entre los operadores.

Por lo tanto, para el caso de El Salvador los mercados relevantes móviles al por mayor están constituidos por los servicios de terminación de llamadas en cada operador móvil y

15/ En la mayoría de países que introdujeron el CPP, el sistema imperante en móviles era el Que Recibe Paga. La tarifa de CPP introducida inicialmente estaba por encima del costo de terminación móvil, justamente para incentivar la expansión de la telefonía móvil a través del subsidio a los teléfonos móviles, lo que fue financiado en gran parte por una tarifa fijo a móvil por encima de costo. El sistema CPP fue generalmente auspiciado o apoyado por las mismas autoridades regulatorias, impulsada por la industria móvil y resistida por la industria de telefonía fija. En cambio, el cargo de terminación entre redes móviles ha sido tradicionalmente sujeto a la negociación privada entre los operadores móviles.

su ámbito geográfico es a nivel nacional.

C. Barreras a la Entrada

Desde un punto de vista conceptual las barreras a la entrada deben entenderse en situaciones tales como:

- Cuando un potencial entrante enfrenta costos de entrada al mercado por encima de los normalmente incurridos.
- La presencia de alguna restricción legal para poder operar en el mercado.
- La falta de acceso a insumos esenciales, como por ejemplo el acceso a servicios de interconexión como el servicio de terminación de llamadas o el acceso al espectro.

D. Espectro

La principal barrera a la entrada al mercado móvil es la disponibilidad de espectro electro magnético. Es el Estado el que indirectamente determina el número de competidores en la industria móvil ya que es él quien otorga en concesión el espectro, y por lo tanto si existiera alguna barrera de entrada debido al otorgamiento de espectro a potenciales competidores, esta situación puede ser cambiada por el mismo Estado. Si se decidiera permitir el ingreso de un competidor adicional en el mercado móvil vía la subasta de una nueva concesión (espectro), el tiempo para que el nuevo entrante empiece a operar sería probablemente rápido en menos de 12 meses, tal como lo demuestra el despliegue de operadores en otros países.¹⁶

En cuanto al espectro no asignado para nuevos competidores, si el gobierno decidiera asignar espectro no utilizado para favorecer la entrada de nuevos competidores móviles, la pregunta sería si existe espectro no asignado actualmente para ello. Luego de analizar las disponibilidades de espectro del país, el estudio concluye que el gobierno sí podría acomodar la entrada de uno o dos operadores móviles adicionales en la banda de 2100 Mhz.

16/ Por ejemplo, actualmente el regulador de Panamá espera licitar dos porciones de espectro en Marzo 2008 para acomodar dos competidores más en el mercado, firmar concesiones en abril y que los operadores entren en operaciones antes de fin de año.



E. Cuotas de Mercado

Es interesante observar, que la evolución de las cuotas de mercado en los últimos años es su variabilidad. Telemóvil ha reducido su cuota entre el 2002 y 2006 a favor del crecimiento de la cuota de Personal (América Móvil). Asimismo, el quinto operador entrante móvil, Intelfón, ha capturado rápidamente cierta cuota del mercado total de móviles.

Un indicador comúnmente utilizado para medir el grado de concentración en una industria es el índice Herfindahl-Hirschman (HH). El índice HH es simplemente la sumatoria de los cuadrados de las participaciones de cada una de las empresas del mercado¹⁷. En el caso de la industria móvil en El Salvador existen cinco empresas en el mercado, por lo que el índice HH sería igual a:

$$HH = s_1^2 + s_2^2 + s_3^2 + s_4^2 + s_5^2$$

Donde S_i es la participación de mercado de la empresa i. Si cada empresa tuviera una cuota igual, es decir 20% cada una, el HH sería de 2,000. En telecomunicaciones no es inusual encontrar valores del índice HH por encima de 2,000, debido a que son industrias con presencia de altos costos fijos y comunes, y por lo tanto algunos precios requieren ubicarse por encima de sus costos incrementales.

En El Salvador, el índice HH en la industria móvil ha descendido sustancialmente en los últimos años (24% entre el 2002 y 2006), debido al ingreso de nuevos operadores y a una tendencia a participaciones más parejas entre los tres principales competidores.

F. Producción

La producción de la industria móvil, medida como el número de usuarios móviles, ha tenido un crecimiento progresivo y exponencial (ver Gráfico 1 del Anexo). Actualmente la penetración móvil (usuarios/población) supera el 60%. El 85% de los usuarios son prepago.

17/ Si sólo hubiera una empresa que controla el 100 por ciento del mercado, el índice HH sería de 10,000. En el caso de competencia perfecta con muchas empresas el índice tendería a cero.

G. Minutos de uso

En el 2006, el consumo promedio mensual de minutos de uso en El Salvador fue 40 minutos/mes para un usuario prepago y 210 minutos/mes para un usuario pospago, siendo el promedio de 66 minutos/mes.

La evolución de los minutos de uso entre 2002/2006 muestra ciertas diferencias: mientras el consumo de minutos de los usuarios prepago prácticamente se ha mantenido, el de usuarios pospago ha mostrado un ligero incremento durante el período. Por su parte, los minutos promedio ponderados de ambos tipos de usuarios experimentaron una disminución importante en el período debido al crecimiento de la base de usuarios prepago a lo largo del período (ver Cuadro 2 del Anexo).

H. Precios por minuto

El precio promedio por minuto de tráfico de voz – definido como el ingreso de voz por usuario (ARPU), entre los minutos de voz consumidos por cada usuario – es de aproximadamente USD 0.25/minuto. Los usuarios pospago son los que presentan un menor precio promedio que los prepago.

La evolución de precio por minuto en dólares constantes muestra una caída anual promedio de 5.8% anual entre el 2002 y 2006. La principal disminución relativa se observa en el servicio pospago, el cual presenta una reducción durante los años 2003 y 2004, previa a la entrada del quinto competidor en el mercado (tal como se observa en el Cuadro 3 del Anexo).

Ciertos académicos sugieren que los comparativos de precios –cuando estos están disponibles–, son indicadores superiores a los tradicionales indicadores de estructura –como los índices de HH– para determinar la presencia de poder de mercado.¹⁸ La comparación de precios para El Salvador, con respecto a países en los que se existiría competencia efectiva puede dar una mejor idea si los precios en El Salvador están por encima de los competitivos que debieran existir. La utilización de precios pagados por los consumidores finales es información fundamental que forma parte del cálculo del excedente del consumidor, el cual a su vez, forma parte conjuntamente con el excedente de las empresas, de la medición del bienestar social.

Entre el 2002 y 2006 El Salvador registró precios móviles de los más altos de la región. En el 2006, el nivel del precio promedio por minuto de El Salvador (USD 0.252 por minuto) se encontraba entre los cinco más altos de la región al igual que el caso de Nicaragua

18/ Hausman, J. y G. Sidak. "Evaluating Market Power Using Competitive Benchmark Prices Rather than the Hirschman-Herfindahl Index." Puede descargarse de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=971114



y Honduras (ver panel A en Gráfico 2 del Anexo). Por otro lado, comparando el nivel de precios en El Salvador con los observados en países de la región en donde es aceptado que existe un grado importante de competencia efectiva, tal como Chile (en donde el precio promedio fue USD 0.168 minuto en el 2006) y Colombia (USD 0.085 minuto), sugeriría que los servicios móviles de voz en El Salvador gozarían de relativo poder de mercado.

A pesar de la caída de casi 6% por año en los precios por minuto en El Salvador, esta ha sido menos aguda que la experimentada en otros países de la región. Y una de las posibles razones de esto es la permanencia de la tarifa desde teléfonos fijos a móviles o tarifa CPP en un nivel alto, lo que habría inhibido una mayor disminución de precios móviles en el país.

Para la elaboración del estudio no se contó con estadísticas de precios del 2007 pero se espera que haya habido una disminución importante de precios móviles en el país durante dicho año.

I. Comentarios sobre los indicadores de precios

Ninguna de las aproximaciones a precios utilizadas (ARPU o precio promedio por minuto) captura por sí mismo un elemento que ayuda a explicar el crecimiento exponencial de usuarios en el período, en especial el crecimiento de usuarios prepago: el subsidio a los aparatos telefónicos celulares. El crecimiento de la penetración ha brindado beneficios importantes a los usuarios móviles a través de la realización de las externalidades positivas de red cada vez que un nuevo usuario se agrega a la misma.

El subsidio a los teléfonos celulares no es contabilizado en los ingresos que reportan las empresas, es decir no es contabilizado en el indicador ARPU ni en el precio promedio por minuto. Sin embargo, la industria otorga subsidios a los aparatos terminales para que nuevos usuarios accedan al servicio y es uno de los factores más importantes en explicar por qué la penetración móvil ha experimentado un crecimiento espectacular en los últimos años.

Por otro lado, los subsidios a los aparatos celulares son mayores para los usuarios prepago, lo que incentiva a las empresas a conseguir nuevos clientes agresivamente a través de precios muy bajos en los aparatos.

J. Tarifa de Llamadas de Fijo a Móvil

Evolución de la tarifa: el Gráfico 3 del Anexo, muestra que la tarifa fijo a móvil en dólares constantes o descontados de la inflación ha fluctuado entre USD 0.265 y 0.289 desde la introducción del CPP en 1999.

El nivel de la tarifa fijo a móvil efectiva en El Salvador es la más alta de la región Latinoamericana. El Gráfico 4 del Anexo, muestra las tarifas efectivas de un conjunto de países de la región, asumiendo en cada caso que la duración de llamada sigue una distribución exponencial y la duración promedio de 1.5 minutos por llamada.

K. Desafiliación de usuarios

De acuerdo a las estadísticas de los operadores móviles en el país, la tasa de rotación de líneas móviles en el 2006 fue de 32%, es decir que 32 de cada 100 usuarios móviles cambian de proveedor o abandonan el servicio móvil durante el año.¹⁹ La industria móvil en el país muestra cierto dinamismo en términos de rotación de usuarios, denotando que estos tienen pocas barreras para cambiar de proveedor de servicios móviles.

Analizando a El Salvador en el contexto internacional, se observa que la tasa de desafiliación está en el promedio de las existentes en Latinoamérica y semejantes a las de EEUU²⁰ y algunos países de Europa. La tasa en El Salvador incluso supera ampliamente las tasas existentes en Chile o Colombia, países latinoamericanos que se caracterizan por tener mercados de competencia efectiva en móviles.

Por tipo de usuario, la tasa de desafiliación es generalmente mayor en los usuarios prepago que en los postpago. Los usuarios prepago no están sujetos a contratos, la mayoría de ellos son importadores netos de llamadas (es decir reciben más llamadas de las que ellos originan), y pueden pasar períodos largos sin originar llamadas, solo recibirlas.

L. Contratos Pospago

En El Salvador, los contratos que los usuarios postpago firman con sus proveedores tienen una duración promedio alrededor de 18 meses.²¹

19/ La definición de tasa de desafiliación ("churn") utilizada por Pyramid Research es el porcentaje de líneas desconectadas durante el año calendario en relación a la base de usuarios de principio del período. Esto incluye tanto los usuarios que abandonan el servicio móvil y los que cambian de proveedor

20/ En EEUU la tasa de desafiliación anual de las empresas fluctúa entre 20% y 51%. Ver p. 67-68, FCC. (2004). Annual Report and Analysis of Competitive Market Conditions With Respect to Commercial Mobile Services. Ninth Report. Septiembre 28. Disponible en <http://www.fcc.gov>

21/ En otros países la duración máxima de contrato está regulada, existiendo plazos máximos impuestos por el regulador. Por ejemplo en Perú el plazo máximo fijado por el regulador es de 6 meses.



En ciertos casos, la terminación de contratos implica que los usuarios paguen las cuotas pendientes establecidas en el contrato, mientras que en otros, se establece un cobro o penalidad en adición a las cuotas pendientes.

En el 2004 los operadores de telefonía móvil llegaron a acuerdos voluntarios sobre cómo serían consignadas las condiciones de contratación de servicios pospago. La SIGET y Defensoría del Consumidor fueron testigos de honor de dichos acuerdos.²² Se establecieron principios y pautas sobre varios temas: la recuperación del subsidio del aparato telefónico en caso de retiro anticipado se haría en base al valor remanente del precio de lista respecto a los meses transcurridos. El precio de lista del aparato telefónico estaría claramente estipulado en el Contrato, así como las condiciones en las que el costo de éste deba ser amortizado.

Dado que en la industria móvil en El Salvador – así como en la mayoría de otros países – el teléfono celular es subsidiado por el operador, éste espera recuperar el subsidio a través del consumo de servicios que el usuario hará en un período dado de tiempo. Si el usuario decide cancelar el contrato antes de su vencimiento, el operador busca recuperar el costo remanente del aparato que ha subsidiado. Esto es una práctica comúnmente aceptada en la mayoría de países.²³

M. Infraestructura

Las inversiones de capital en un período determinado sirven para adquirir o mejorar activos de largo plazo tales como edificaciones, planta o equipo. En la industria móvil, los gastos de capital consisten principalmente en gasto para expandir y mejorar la cobertura de la red (tanto poblacional como geográfica), para incrementar la capacidad de las redes para servir a más clientes, y para mejorar las capacidades de la red (servicios a mayores velocidades, etc.)

La competencia en la industria móvil está basada en infraestructura, en la cual los competidores han desplegado inversiones intensivas en costos fijos y hundidos y brindan servicios de extremo a extremo a los consumidores. La presencia de costos hundidos en la industria a través de inversiones de infraestructura, mejora las probabilidades de que la competencia entre competidores sea duradera.

Para obtener un aproximado del rango de la inversión, se pueden utilizar proporciones de gastos de capital en relación al total de ingresos de ventas de industrias móviles en otros países. En Latinoamérica es común encontrar que los operadores móviles destinan entre 20% y 30% de los ingresos de ventas a los gastos de capital.

22/ Fueron dos acuerdos en el 2004. El primero fue de fecha 13 de agosto, y el segundo fue el 8 de septiembre. Ambos fueron publicados en diarios de circulación nacional.

23/ La magnitud del subsidio al aparato móvil puede ser sustantiva. Por ejemplo hace unos días, en noviembre 21, 2007, Deutsche Telekom anunció que ofrecerá a sus usuarios la posibilidad de comprar los nuevos iPhones de Apple, sin ningún bloqueo para que puedan ser utilizados en otras redes y sin necesidad de firmar ningún contrato. El precio de un iPhone sin bloqueo y sin contrato será de 999 euros (USD 1,464), pero de 399 euros (USD 585) si el usuario firma un contrato de uso por 24 meses con Deutsche Telekom.

De acuerdo a las estadísticas de ingresos por ventas compiladas por Pyramid Research para la industria móvil en El Salvador, ésta habría generado un ingreso total de casi USD 2,400 millones entre 2002-2007. Si entre 20% ó 30% de este monto ha sido destinado a gastos de capital en El Salvador, significaría que las inversiones realizadas por la industria móvil fluctúan entre USD 480 y 720 millones en ese período.

N. Calidad del Servicio

En general, la competencia efectiva en una industria puede ayudar a que se alcance una mayor calidad de servicio. Una empresa que enfrenta competencia efectiva tiene mayores incentivos para elevar la calidad de sus servicios, ya que de otra manera perdería clientes actuales ante sus rivales y no conseguiría nuevos.

Sin embargo, no siempre la competencia garantiza altos niveles de calidad. La teoría económica reconoce que el suministro de calidad observado en un mercado determinado puede diferir del óptimo social o nivel deseado. Más generalmente, un nivel eficiente, óptimo de calidad depende de las preferencias de los consumidores en relación a la calidad y de los costos incurridos para brindar un nivel dado de calidad.²⁴

Para el caso de El Salvador, a diferencia de la mayor parte de países de la región, el país no cuenta con una norma de Calidad de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, y por lo tanto los operadores de telecomunicaciones no están sujetos a sanciones por incumplimientos en calidad de servicio.

La SIGET publica un solo indicador referencial de calidad para los distintos operadores de telecomunicaciones, incluyendo los móviles, denominado tasa de llamadas fallidas (o no completadas.) Generalmente este indicador corresponde a la proporción del total de llamadas, que una vez establecida la comunicación, se interrumpen antes de su finalización por cualquiera de los dos usuarios, entre el total de llamadas establecidas. El umbral máximo establecido en la mayor parte de países es de 3%, es decir que refleja una aceptable calidad de servicio si el porcentaje de llamadas fallidas no excede 3%.

En el 2006 tres de los cinco operadores superaban ese umbral, resultando significativos las tasas de llamadas fallidas de dos operadores.²⁵

La Defensoría del Consumidor publicó en septiembre 2007 los resultados de un Estudio realizado para determinar la calidad del servicio del servicio de telefonía móvil prepago entre los cuatro operadores móviles de mayor tamaño; los resultados del Estudio de la Defensoría apuntaron que el indicador de tasas fallidas fue en promedio 7%, superándose el promedio aceptado de 3% bajo estándares internacionales.²⁶

24/ Ver Sappington, David. "Regulating Service Quality: A Survey." Journal of Regulatory Economics; 27:2 123-154, 2005.

25/ Es importante indicar que el indicador de llamadas fallidas recopilada por SIGET provendría de información proporcionada por los propios operadores. Sin embargo, los niveles presentados en el cuadro así como su variabilidad en el tiempo podrían reflejar problemas de medición y/o recolección de información.

26/ Fuente: Publicación en diarios locales de El Salvador. Defensoría del Consumidor, Septiembre 2007.



Estos indicios sugieren la necesidad de tomar acciones que garanticen primero que se mida adecuadamente la calidad de servicio y segundo que se asegure el cumplimiento de metas aceptables de calidad en niveles por lo menos semejantes a los establecidos en países de la región. La emisión de una norma de calidad podría ser el primer paso.

O. Conclusiones y Recomendaciones de Política

1. Presencia de competencia efectiva en los mercados relevantes al por menor

El conjunto de indicadores analizados (precios, cuotas de mercado, producción, barreras a la entrada entre otros), indican que la industria móvil de servicios al por menor en El Salvador exhibe características de competencia efectiva. Se ha producido una reducción de precios conjuntamente con un aumento de la producción en los últimos años que ha beneficiado en forma importante a los usuarios del país.

No existirían barreras significativas a la entrada del mercado, debido fundamentalmente a que existe espectro disponible que puede ser asignado a nuevos entrantes. La competencia en la industria móvil está basada en infraestructura, en la cual los competidores han desplegado inversiones intensivas en costos fijos y hundidos y brindan servicios de extremo a extremo a los consumidores. Por lo tanto, en los mercados al por menor ninguno de los operadores tendría poder de mercado.

2. Presencia de cierto poder de mercado en los mercados de terminación de llamadas

En cambio en los mercados de terminación de llamadas los operadores móviles sí tendrían cierto poder de mercado. La política de competencia y de regulación debiera buscar evitar que se abuse de esa posición de dominio. Una manera de evitar prácticas contra la competencia en los mercados de interconexión es regular la interconexión y vigilar que se cumplan los principios de transparencia y no discriminación indebida de condiciones de interconexión.

- El cargo de terminación en redes móviles para llamadas provenientes desde teléfonos fijos no ha acompañado la disminución de los precios móviles de salida. Es el más alto de la región y no ha cambiado prácticamente desde 1999 cuando se introdujo el sistema El Que Llama Paga en el país.
- En cambio, los cargos de terminación móvil de otro tipo de llamadas (por ejemplo, las internacionales) son bastante menores al de terminación de fijo a móvil, lo cual brinda incentivos para que se produzcan desvíos ineficientes de tráfico.
- La presencia de precios altos para un grupo de usuarios (en el caso de la tarifa de llamadas desde teléfonos fijos a móviles) conjuntamente con precios más reducidos a otros grupos de usuarios (en el caso de tarifas móviles de salida) es una característica propia de mercados de dos partes (“two-sided markets” por su significado en inglés), pero en algunos casos se requiere cierta intervención regulatoria para evitar la existencia de tarifas muy desbalanceadas o ineficientes. Específicamente debe analizarse la necesidad de reducir – ya sea de manera voluntaria por la industria o por intervención directa regulatoria – la tarifa fijo a móvil y su correspondiente terminación móvil de llamadas de teléfonos fijos.
- La permanencia de una alta tarifa fijo a móvil (y la terminación de llamadas de fijo a móvil) también puede haber evitado una disminución mayor de las tarifas móviles de salida. Como se analizó, el precio promedio por minuto móvil de llamadas de salida en El Salvador todavía sigue siendo uno de los más altos de la región, y quizás eso se deba a la permanencia de una tarifa y cargo de terminación muy elevados para las llamadas de fijo a móvil.
- La penetración móvil en el país ya ha alcanzado a un nivel importante (7 de cada 10 habitantes posee teléfono móvil) como para pensar en una disminución gradual en la tarifa fijo a móvil y no dislocar abruptamente los modelos de negocios de los operadores. Los márgenes financieros que se obtienen de la terminación fijo a móvil, y que aparentemente se han destinado principalmente a disminuir los precios de suscripción al servicio móvil, y en menor medida a los precios de salida, pueden disminuirse paulatinamente. Un aterrizaje suave en cargos de interconexión es una opción que debe considerarse, al igual que en otros países se ha implementado.
- Los cargos de terminación en redes móviles para todos los tipos de tráfico deben tender a converger en el mediano plazo.



3. Necesidad de crear normas de condiciones de uso de servicios y de calidad de servicios

- Reglamentar las condiciones de uso de los servicios por parte de los usuarios finales.
- Es necesario emitir una norma de calidad de servicios públicos de telecomunicaciones, incluyendo por supuesto a los servicios móviles. Los indicios sobre calidad de servicios móviles con los que se cuenta señalarían la necesidad de garantizar a los consumidores estándares mínimos de calidad establecidos en otros países de la región, a través una norma de calidad y/o autorregulación de la industria.
- Mejorar la captura de indicadores de calidad de servicios. Hoy en día SIGET recolecta un solo indicador de calidad, el cual es proporcionado por los mismos operadores. Pero si los operadores no presentaran información fidedigna de calidad del servicio podría dar lugar a prácticas anticompetitivas.

VI. Telefonía Fija

A. Agentes Económicos

A junio 2007, existen alrededor de una docena de operadores de telefonía fija en el país.

B. Mercados Relevantes

El suministro de acceso y servicio local de la telefonía fija tradicional sigue siendo una actividad concentrada. La cuota de la empresa con más participación en el mercado ha bajado en los últimos años, pero aún sigue siendo alta.

Para el análisis de mercados relevantes fijos en El Salvador, se realiza la distinción entre:

- Mercados al por menor, entre los cuales están:
 - a) Suministro de la conexión a la red pública de telefonía y uso de la misma en ubicaciones fijas

- b) Suministro de líneas arrendadas a usuarios finales
- Mercados al por mayor, entre los cuales están:
 - c) Los servicios de interconexión (establecimiento y terminación de llamadas y servicios de tránsito), y
 - d) Otros tipos de interconexión (acceso a la red pública de telefonía fija, incluido el acceso desagregado al bucle local, y suministro al por mayor de líneas arrendadas a otros proveedores de redes o servicios de comunicaciones electrónicas, incluyendo la interconexión de circuitos parciales).

1. Mercados al por menor

En El Salvador se pueden identificar los siguientes mercados relevantes:

* Mercado relevante de acceso telefónico fijo local residencial

El mercado relevante de acceso a abonados residenciales en El Salvador sigue siendo bastante concentrado, pero con tendencias emergentes a revertir esta situación. Existen un número de servicios que tienen un grado de sustitución con el servicio de acceso telefónico fijo de par de cobre tradicional, tales como:

- El suministro de servicio de telefonía fija de voz de operadores de televisión por cable, que está ahora en su etapa inicial,
- El suministro de servicio de telefonía fija provisto por redes inalámbricas, y
- La sustitución del servicio fijo por el servicio móvil.

Esta última tendencia indica que la telefonía móvil forma parte del mercado relevante de la telefonía fija tradicional. Un aumento significativo de precio del acceso a la telefonía fija local podría ocasionar que los usuarios se cambien a la telefonía móvil. Esto puede constatarse por la mayor penetración de telefonía móvil en relación a la fija y su mayor tasa de crecimiento relativa al servicio fijo. Además, es relativamente más caro realizar una llamada fijo-móvil que una llamada móvil-móvil, y esta discrepancia favorece el movimiento de usuarios hacia el servicio móvil.



Dado que el servicio de establecimiento de llamadas locales en El Salvador es ofrecido por los operadores, conjuntamente con el servicio de acceso de la línea telefónica, ambos servicios pertenecen al mismo mercado relevante. Asimismo, la telefonía de voz sobre Internet (VoIP) forma parte del mismo mercado relevante que los servicios de telefonía provistos por la tecnología fija tradicional. Por ejemplo, para un usuario, el servicio de telefonía fija de voz ofrecido por Amnet, el cual está basado en VoIP, es indistinguible del servicio de telefonía fija de voz provisto por CTE Telecom u otros operadores de telefonía fija tradicional (v.g. Salnet, Saltel), y por lo tanto forman parte del mismo mercado relevante.

* Mercado relevante de acceso telefónico fijo local comercial

Existen alternativas de varios proveedores para los abonados comerciales, sobretudo en las áreas urbanas. Además de la empresa de mayor tamaño, existen otros competidores que atienden el nicho de clientes comerciales. Por ejemplo, ciertos operadores a través de su servicio de acceso fijo (inalámbrico) compiten con dicha empresa en los nichos de clientes comerciales.

Dado que el servicio de establecimiento de llamadas locales en El Salvador es ofrecido por los operadores conjuntamente con el servicio de acceso de la línea telefónica, ambos servicios están en el mismo mercado relevante.

* Mercados relevantes de larga distancia

Los servicios de larga distancia, tanto nacional como internacional presentan signos de competencia efectiva. Los suscriptores del servicio de telefonía fija o móvil pueden elegir la empresa que utilizarán para su servicio de larga distancia. Actualmente, según estadísticas de SIGET, existirían alrededor de una docena de operadores de larga distancia (“carriers” por su significado en inglés.)

Los precios de larga distancia internacional han venido decreciendo sustantivamente debido a la competencia efectiva en el mercado. Por ejemplo, la tarifa para llamar a EEUU se ha reducido a menos de USD 0.10 minuto en la actualidad, cuando hace años atrás superaba el dólar por minuto.

Los usuarios no solamente cuentan con varios proveedores que le pueden brindar el servicio de larga distancia internacional de salida, sino que cuentan además con otros medios o sustitutos a llamadas internacionales tales como correo electrónico, call-back, proveedores internacionales de servicios de LDI por VoIP, tales como Skype, etc.

2. Mercados al por mayor

El mercado y la regulación de la interconexión fueron discutidos en el capítulo V.

C. Barreras a la entrada

La barrera principal que existe para entrar al mercado de acceso fijo utilizando tecnologías alámbricas es la inversión sustancial que se requiere para construir redes locales que llegan a los predios de los abonados. Los equipos tienen su costo, así como el costo de obtener acceso a los derechos de uso de la vía pública, como el uso y/o la construcción de postes, ductos, etc. Solo las áreas urbanizadas de bastante concentración de demanda, así como los centros de negocios, han sido suficientemente atractivos para generar las inversiones necesarias en estas tecnologías.

Sin embargo, la construcción de una nueva red alámbrica no es la única forma de entrada a los mercados de telefonía fija. Las redes de televisión por cable, de electricidad, y las redes inalámbricas todas pueden ser utilizadas para prestar servicios de telefonía fija. En cada caso hay que incurrir costos adicionales para ofrecer la telefonía fija, pero esto no es necesariamente una barrera a la entrada. Solo los costos adicionales a los que normalmente se tendría que incurrir para entrar a un mercado pueden ser considerados como una barrera a la entrada.

D. Cuotas de mercado

1. Mercado de acceso al servicio de telefonía fija

A junio 2007, SIGET reporta un total de poco más de un millón de líneas de telefonía fija en el país (ver Cuadro 4 del Anexo). La cuota de mercado del principal operador ha caído desde el 2003 debido principalmente al crecimiento de cuotas de mercado de sus competidores.



Existe una empresa de cable TV que recientemente incursionó en la provisión de otros servicios de telecomunicaciones tales como telefonía fija de voz utilizando el protocolo de voz sobre IP y servicios de datos, como Internet de banda ancha. Constituyéndose en un importante competidor potencial para las empresas más grandes.

2. Mercado de larga distancia internacional

La intensa competencia efectiva, lleva a concluir que no existen operadores con poder de mercado en los servicios de larga distancia internacional (Ver índices HH en Cuadro 5 del Anexo).

E. Precios de telefonía fija

Un indicador general e histórico de la evolución de las tarifas de telecomunicaciones a los usuarios, proviene del índice de precios al consumidor (IPC). Uno de sus componentes es el índice de servicios telecomunicaciones, el que a su vez comprende las tarifas de llamadas fijas local, nacional e internacional. La relación entre el índice de precios al consumidor de telecomunicaciones y el índice de precios al consumidor general nos brinda una aproximación a la evolución del conjunto de precios de telefonía fija en términos constantes o descontados los efectos de inflación. Lo anterior se puede observar en el Gráfico 5 del Anexo.

Antes de implementar la reforma de telecomunicaciones en 1996 (privatización y liberalización de ciertos mercados), se inició la aplicación de un rebalanceo de tarifas. En 1995 se produjo el primer ajuste importante de precios. En términos nominales, el IPC de telecomunicaciones subió 348% en 1995, mientras que la inflación general de la economía llegó solo a 11%. Esto significó una subida significativa en dólares constantes. El segundo incremento importante de tarifas se observó en el 2002, como resultado del convenio de ajustar las tarifas de telefonía fija acorde el nivel de inversión de la empresa.²⁷ Posteriormente, no ha habido alza nominal alguna.

27/ El convenio se acordó en el momento de la privatización. Ver Argumedo, Pedro. 2006. [cita completa].

Tal como se observa en el Gráfico 5 del Anexo, las tarifas de telefonía fija en su conjunto se han mantenido prácticamente en dólares constantes desde 1995, con excepción de un incremento real entre 2002 y 2003.

Como en todo proceso de rebalanceo tarifario de telefonía fija, la evolución de cada una de las tarifas no debería ser uniforme. Antes del rebalanceo existía una distorsión tarifaria importante: tarifas altas para instalación del servicio así como tarifas sumamente altas para llamadas de larga distancia internacional. Por ejemplo, en 1997, un minuto a EEUU costaba USD 0.80, equivalente a USD 1.04 / minuto a dólares del 2006.

Por lo general el rebalanceo implica ir disminuyendo la tarifa de larga distancia internacional, la cual era fuente importante de recursos para subsidiar a los servicios locales, y a la vez permitir una elevación de los servicios locales – renta mensual y tarifa local. A juzgar por los niveles actuales de las distintas tarifas en comparación a las existentes en otros países, en donde existe un equilibrio tarifario, se podría decir que las tarifas de telefonía fija en El Salvador están en equilibrio.

La evolución de cada una de las tarifas en dólares constantes de los principales servicios de telefonía fija entre 1997 y 2006 se presentan en el Gráfico 6 del Anexo. Los puntos principales que vale la pena destacar son:

- El cargo de instalación y la tarifa de larga distancia internacional son las que más han disminuido en el período. Por ejemplo, actualmente un minuto a EEUU cuesta USD 0.10 o menos, mientras que en 1997 costaba USD 1.04 en dólares del 2006.
- Los cargos básicos mensuales han mantenido sus niveles en dólares constantes durante el período. Algo similar ocurrió con las tarifas locales y de larga distancia nacional.
- La tarifa fijo a móvil prácticamente es la misma en dólares constantes desde la introducción en 1999 de la modalidad El Que Llama Paga (Calling Party Pays, CPP).

F. Calidad del servicio

La SIGET publica un solo indicador referencial de calidad para los distintos operadores de telecomunicaciones, denominado tasa de llamadas fallidas (o no completadas.) Generalmente este indicador corresponde a la proporción del total de llamadas, que una vez establecida la comunicación, se interrumpen antes de su finalización por cualquiera de los dos usuarios, entre el total de llamadas establecidas. El umbral máximo establecido en



la mayor parte de países es de 3%, es decir que refleja una aceptable calidad de servicio si el porcentaje de llamadas fallidas no excede 3%.

El nivel y la evolución en el tiempo de este indicador para operadores de telefonía fija también reflejaría, al igual que en telefonía móvil, problemas de calidad de servicio. En el 2006, a excepción de un operador, todos los restantes habrían alcanzado tasas muy por encima del nivel de 3% aceptado internacionalmente.

G. Conclusiones y recomendaciones de política

Los mercados de larga distancia, en especial internacional, exhiben competencia efectiva, por lo que no habría ningún operador con poder de dominio en estos mercados.

En el mercado de acceso al servicio de telefonía fija local ya existen tendencias emergentes de competencia, pero aún presenta alta concentración en pocos operadores. La presencia de regulación de precios tope para los servicios de telefonía fija local continúa siendo una regulación importante en el país para prevenir cualquier intento de incremento unilateral de precios del operador principal de telefonía fija en el país. Hasta ahora, existe un operador que está siendo regulado como dominante en este mercado, con regulación asimétrica que se aplica solamente a él. A medida que el nivel de competencia crezca en este mercado, la aplicación de regulación asimétrica debe ser reevaluada.

La presencia cada vez mayor de competidores en el servicio de acceso de telefonía fija local tanto residencial como comercial, en especial de los operadores móviles y de cable TV, irá incrementando la competencia efectiva en estos mercados.

La competencia de operadores de cable con los operadores tradicionales de telefonía fija es un fenómeno que también se viene observando ya en otros países, y esto ha sido posible fundamentalmente gracias al desarrollo de la tecnología.

Se pueden identificar dos líneas de acción, que las autoridades en El Salvador, pueden utilizar para mejorar la competencia en el mercado de acceso local en beneficio de los usuarios.

La discrepancia entre los cargos de interconexión para llamadas fijo-móvil y móvil-móvil, tiene aplicación también en el ámbito de la competencia en el sector telefonía fija. Los servicios de telefonía fija ahora están en desventaja frente a los móviles por esta discrepancia, la cual incentiva la pérdida de tráfico en las redes fijas.

Esta discrepancia, sobretodo si no está basada en una diferencia de costos reales entre las redes fijas y móviles y si no se toman en cuenta los otros factores mencionados en el capítulo anterior, artificialmente se favorece las redes móviles. Los operadores de telefonía fija van a poder competir mejor con cargos de interconexión más balanceados o menos ineficientes.

Estas acciones para balancear mejor los cargos de interconexión darán un incentivo para que se hagan inversiones adicionales en el sector de telefonía fija, tanto con las tecnologías tradicionales alámbricas, como de nuevos modos de acceso inalámbricos o de televisión por cable. De esta forma, la telefonía fija puede tomar un rol más fuerte en la expansión de la conectividad en el país.

Otra área de la interconexión que debe formar parte de un nuevo reglamento de interconexión es la de reglamentar las condiciones del suministro de servicios al por mayor de los circuitos dedicados (ya sea de enlaces de interconexión o arriendo de circuitos privados) a otros proveedores de redes. Los circuitos privados y enlaces de interconexión son insumos importantes para poder brindar una amplia variedad de servicios de telecomunicaciones por parte de otros operadores.

Por ejemplo, los circuitos dedicados pueden ser utilizados para conectar un proveedor de Internet a nodos de más tráfico de Internet que están dentro de El Salvador o en el extranjero. Asimismo, los operadores de menor tamaño que se interconectan con los operadores de mayor tamaño, y que compiten con él en otros mercados (v.g. larga distancia) requieren alquilar enlaces de interconexión si por ejemplo experimentan un crecimiento en la demanda de sus servicios finales que brindan a sus usuarios. Si la solicitud de enlaces de interconexión no es atendido en forma oportuna por parte del operador de mayor tamaño, o si el precio de estos es demasiado alto, pueden generarse situaciones que atentan contra la competencia vía por ejemplo una negativa de brindar los servicios de enlaces o un estrechamiento de márgenes (“price squeeze” por sus significado en inglés), mediante el cual el competidor ve reducidos sus márgenes, ya que la diferencia entre sus ventas y costos se reducen significativamente por la presencia de un precio de enlaces o circuitos muy por encima de costos.

VII. Internet

A. Agentes Económicos

Las empresas que ofrecen servicios de Internet son: CTE Telecom, Amnet, Saltel, Salnet, Telefónica, Telemóvil, GCA, Navega e Intercom.



B. Caracterización de la industria de Internet

La industria de Internet se caracteriza por prestar servicios de interconexión a través de redes que conectan procesadores (computadoras, palms, móviles), utilizando protocolos de Internet (IP por sus siglas en inglés), los cuales permiten que redes físicas heterogéneas (cobre, fibra óptica, inalámbricas) funcionen como una red lógica única.

En la última década, el desarrollo de Internet ha transformado el sector de telecomunicaciones a nivel mundial, y se esperan más cambios en la medida que la digitalización de contenidos continúe avanzando, acompañado de redes que soportan el traslado de más información, y con procesadores más veloces.

El Gráfico 7 del Anexo, ilustra cómo está conformada la industria de Internet en El Salvador, señalando que los oferentes principales del servicio son los operadores de comunicaciones que prestan los servicios de telefonía fija, TV cable, y telefonía móvil. Los servicios de Internet se prestan a través de tres tipos de redes:

- A través de redes de cobre de los operadores de telefonía fija, que es la forma de acceso más antigua y es utilizada también para soportar los servicios tradicionales de la telefonía fija. Existen dos formas de acceso:
 - ✓ Internet de banda angosta, que consiste en acceder a Internet vía marcación telefónica a través del módem de la computadora (Dial-Up) con una velocidad máxima de 54Kbps.
 - ✓ Internet de banda ancha, utilizando un pequeño computador (“router” por sus significado en inglés) en las premisas del usuario, y equipo en las centrales del operador. El servicio es conocido como DSL (Digital Subscriber Line por sus siglas en inglés). La velocidad de acceso es de al menos 128 kbps, alcanzando velocidades de 2,000 kbps o más
- A través de la redes de fibra óptica de los operadores de cable, las cuales tradicionalmente han provisto servicios de televisión por cable.
- A través de redes inalámbricas, donde los principales proveedores son los operadores de telefonía móvil.

C. Mercados relevantes de Internet

Se distinguen dos mercados relevantes en Internet: (a) Mercado de Internet conmutado ("dial-up"), y (b) Mercado de Internet dedicado.

El mercado de *Internet conmutado* está compuesto por los servicios de acceso a Internet de banda angosta, aquellos de bajas velocidades a Internet (hasta 56 kbps).²⁸ Los servicios de Internet de banda ancha formarían parte del mercado relevante de Internet de banda angosta debido a que si se incrementara en forma significativa el precio de Internet conmutado es probable que usuarios de Internet conmutado sustituyan su servicio por el de Internet de banda ancha. Sin embargo, el servicio de Internet conmutado está disminuyendo en forma importante en el país.

El mercado relevante de *Internet de banda ancha* está conformado por todos los servicios de acceso a Internet con velocidades altas de acceso, mayores a 56 kbps, tales como los servicios de Internet de DSL y Cable TV.²⁹ Es poco probable que el precio de los servicios de Internet conmutado discipline a los proveedores de Internet de banda ancha para no aumentar unilateralmente su precio, por lo que los servicios de Internet conmutado no formarían parte del mercado relevante de Internet de banda ancha.³⁰

D. Barreras a la entrada

Los competidores verticalmente integrados con infraestructura propia (tales como telefónicas fijas, telefónicas móviles, operadores de televisión por cable) no enfrentan barreras económicas para entrar al mercado.³¹ Sin embargo aquellos proveedores de servicio de acceso a Internet que no cuentan con infraestructura propia y necesitan utilizar infraestructura de los operadores establecidos sí pueden enfrentar barreras a la entrada para proveer servicios de acceso a Internet si sus necesidades de alquilar infraestructura no son atendidas a tiempo o están valoradas a precios muy por encima de costos.

28/ Esto incluiría a los servicios de baja velocidad de acceso a Internet provistos por los operadores de telefonía móvil.

29/ Los servicios de acceso a Internet provistos por los operadores de telefonía móvil son en su mayoría de banda angosta en El Salvador. En otros países como EEUU los operadores móviles ya ofrecen servicios de acceso a Internet inalámbrico de velocidades entre dos y 3 megabytes. Se espera que con el avance de la tecnología, en un futuro cercano se incremente la velocidad de acceso de estos servicios, en cuyo caso pueden convertirse en sustitutos más cercanos a los servicios de Internet de banda ancha de DSL o Cable TV.

30/ En los EEUU también existen estudios que mostrarían que el mercado de Internet de banda angosta es un mercado relevante diferente del de banda ancha (DSL y Cable TV). Ver Hausman, J., G. Sidak, and H. Singer, "Cable Modems and DSL: Broadband Internet Access for Residential Customers," Mimeo. Diciembre 14, 2000. Puede ser descargado de <http://econ-www.mit.edu/faculty/hausman/papers>.

31/ Con excepción de aquellos proveedores de Internet que brindan sus servicios mediante el uso de espectro electromagnético, en cuyo caso la no disponibilidad de este recurso – espectro – sí puede convertirse en una barrera a la entrada.



Por ejemplo si un proveedor de Internet requiere alquilar de otro operador de telecomunicaciones circuitos dedicados para el transporte de su tráfico de Internet, dichos circuitos deben de ser dispuestos en forma oportuna y su precio no debe de estar muy por encima de costos, de otra manera puede experimentar una reducción de márgenes de ganancia. El mercado de circuitos dedicados no es muy competido y es provisto por pocos operadores, que generalmente también proveen servicios de acceso a Internet. Si el operador integrado no proporciona a tiempo los circuitos dedicados a su competidor, lo puede poner en desventaja, o si lo proporciona a un precio muy por encima de costos, puede colocar a su competidor en una situación de desventaja al reducir sus márgenes de ganancia.

E. Evolución de Usuarios

De acuerdo a estadísticas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), a principios del 2007 habrían en el país alrededor de 637,000 usuarios de Internet, lo que representaría una penetración de 9.5% (es decir 9.5 usuarios por cada 100 habitantes), semejante a las penetraciones que existen en países vecinos. El crecimiento de usuarios ha sido exponencial en especial entre 2000-2003, tal como se muestra en el Cuadro 6 del Anexo.

Un usuario de Internet es clasificado como tal cuando utiliza regularmente el Internet aún cuando puede no estar suscrito al servicio. Por ejemplo, muchos usuarios utilizan el Internet en cafés, casetas públicas de Internet, etc., y no poseen computadora o acceso a una línea telefónica fija. Otros utilizan el Internet en sus puestos de trabajo y no necesariamente están suscritos al servicio en casa. Al respecto, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de la Dirección General de Estadísticas y Censos señala que del total de salvadoreños que accedieron a Internet en el 2005, casi la mitad lo hicieron desde un caber café (45%), seguido del lugar de trabajo (19%), hogar (18%) y Centro Educativo (14%).

El Cuadro 7 y Gráfico 8 del Anexo, muestran la evolución de suscriptores del servicio de Internet por modalidad de acceso a Internet dial-up o conmutado y por acceso dedicado. Sólo para relacionar el número de usuarios con el número de suscriptores, por ejemplo en el 2005 había casi cinco usuarios de Internet por cada suscriptor del servicio.

Las cifras indican una disminución importante en los últimos tres años del número de suscriptores en Internet conmutado, conjuntamente con una aceleración en la suscripción de Internet dedicado. A Junio del 2007, el total de suscriptores de Internet conmutado fue de sólo 5,150, mientras que el total de suscriptores dedicados alcanzó 104,183.

F. Cuotas de mercados de Internet

1. Internet Dedicado

El dinámico mercado de banda ancha de Internet ha provocado que en el primer semestre del 2007 las cuotas de mercado cambien significativamente respecto a diciembre 2006. La variabilidad de las cuotas de mercado en tan corto plazo sugiere que no hay operadores con poder de dominio en el mercado de Internet dedicado que mantengan una cuota alta de mercado por un largo tiempo. El índice HH de concentración ha disminuido en forma importante en los últimos cuatro años (ver Cuadro 8 del Anexo).

2. Internet Conmutado

El mercado de Internet conmutado ha venido experimentando un aumento en el grado de concentración. Pero como se señaló anteriormente, este mercado viene experimentando en los últimos tres años una substancial reducción en el número de suscriptores, debido a que los usuarios de Internet están teniendo paulatinamente una mayor preferencia por el Internet de banda ancha.

A pesar de la elevada concentración en este mercado, no habría ningún operador con poder de dominio ya que cualquier intento de aumento unilateral de precio de alguno de los operadores no resultaría rentable debido a que los usuarios migrarían a otros proveedores o se cambiarían a Internet de banda ancha.

H. Conclusiones

El análisis de los indicadores de los mercados relevantes sugiere que no hay operadores con poder de dominio en el mercado de Internet conmutado o dedicado. Dado que no hay operadores con poder de mercado, no hay indicios de prácticas anticompetitivas.



El mercado de Internet conmutado está disminuyendo debido al auge paralelo en los servicios de Internet dedicado. El acceso a Internet está siendo cada vez a mayores velocidades, y el antiguo acceso a Internet vía línea telefónica está siendo abandonado en favor de accesos de mayores velocidades. Esto ha sido facilitado por la tecnología y por las necesidades de cada vez mayor ancho de banda para transportar datos y video a través de Internet.

VIII. Convergencia de Servicios e Infraestructuras

El fenómeno de la convergencia de servicios y plataformas o infraestructuras está alterando el escenario de competencia en muchos países del mundo. El desarrollo de la tecnología está permitiendo que las distintas plataformas o infraestructuras de los operadores de telecomunicaciones y de cable TV puedan brindar la misma variedad de servicios. Por ejemplo las telefónicas tradicionales fijas ahora pueden brindar video, mientras que las empresas de cable TV ahora pueden brindar voz. A los usuarios se les ofrece ahora servicios individuales o servicios en paquete.

A. Tratamiento de ofertas “combo” o “empaquetamiento de servicios”

Empaquetamiento es la práctica por la cual una empresa ofrece a los consumidores un conjunto de servicios a un precio que es menor que la suma de los precios individuales de los servicios incluidos en el empaquetado o combo. La práctica de ofrecer servicios en combo o empaquetados hoy en día es muy común en telecomunicaciones y otras industrias.

La convergencia, como se ha señalado, es uno de los factores impulsores de la popularidad de los combos. El avance de la tecnología está permitiendo que se puedan brindar distintos servicios a través de una misma infraestructura y por lo tanto los operadores están en mejor posición de ofrecer un conjunto de servicios en contraste a unos cuantos como era tradicionalmente en muchas industrias. Por ejemplo, los operadores móviles en muchos países brindan servicios de voz, datos y video. Similarmente, las empresas de cable en los EEUU brindan hoy en día también servicios triple play (telefonía, Internet y video) y próximamente brindarán también servicios de telefonía móvil de voz.

Generalmente los combos incentivan la competencia y benefician a los consumidores. Desde el punto de vista de las empresas, los combos favorecen la realización de economías de ámbito: el costo de producir un conjunto dado de servicios es menor que el costo de

producir cada uno individualmente. Desde el punto de vista de los consumidores estos también se benefician porque pagan menores precios cuando se compran servicios en conjunto o paquete que si los compraran uno por uno.

B. Convergencia en El Salvador

Se observa que en El Salvador esto ya está ocurriendo en cierta medida. La principal empresa de cable TV, está brindando servicios de telecomunicaciones que incluyen, en adición a televisión por cable, servicios de voz, y servicios de datos (específicamente Internet.) Los operadores tradicionales fijos están ofreciendo voz y datos (Internet), pero aún no ofrecen video.

IX. Portabilidad Numérica en Móviles

Según el acuerdo de CAFTA-DR, El Salvador se ha comprometido a garantizar "... que los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones en su territorio proporcionen portabilidad del número, en la medida técnicamente factible, de manera oportuna, y en términos y condiciones razonables."³²

En cumplimiento de ello, El Salvador ha decidido además evaluar la factibilidad económica de otorgar portabilidad numérica.

A. Revisión de la Literatura Económica

1. Costos de traslado y portabilidad

La portabilidad numérica móvil (PNM) permite que un usuario de telefonía móvil pueda mantener su mismo número telefónico si decide cambiar a su proveedor de servicio telefónico móvil. Si el usuario valora la posibilidad de mantener su número telefónico, la portabilidad le permite reducir sus costos de traslado o cambio a otro proveedor. El

32/ Ver inciso 3 del Artículo 3.13 de CAFTA.



tratamiento de la PNM como un mecanismo de reducción de costos de traslado es la idea central en los trabajos de la literatura económica sobre portabilidad.

Con la PNM, el usuario del servicio móvil no tendría que incurrir en una nueva “inversión” o costos de traslado. Por ejemplo, el usuario ahorraría tiempo y dinero en informar al público o su grupo de contactos acerca de su nuevo número telefónico a dónde podría ser contactado, no tendría que imprimir nuevas tarjetas de negocios con un nuevo número, nuevos materiales publicitarios con el nuevo número, evitaría llamadas entrantes perdidas que harían aquellos que no están enterados del nuevo número telefónico, etc.

Desde el punto de vista de las empresas que proveen el servicio telefónico móvil, la presencia de costos de traslado para los usuarios les permitiría mantener clientes cautivos (“locked-in” por su significado en inglés), lo que en el largo plazo se traduciría en mayores utilidades para las empresas, es decir menor competencia y mayores precios en perjuicio de los consumidores.

Sin embargo, los costos de traslado no son observados directamente en la práctica, en gran medida debido a que son específicos a cada consumidor individual. Por ejemplo, para un abonado móvil residencial que mayormente utiliza su teléfono móvil para originar llamadas, el cambio de número telefónico móvil podría no significarle mayores costos de traslado, ya que su grupo de contactos con quienes se comunica es muy reducido y por lo tanto puede fácilmente difundir su nuevo número telefónico. En cambio, un abonado corporativo que ha invertido significativamente en avisos publicitarios con el número telefónico anterior, y que depende en gran medida de las llamadas que recibe, el cambio a un nuevo número podría significar altos costos de traslado. Cuánto representa específicamente a cada uno de estos usuarios los costos de traslado difícilmente puede ser observado directamente con la información pública disponible.

2. Efectos de la PNM sobre la Competencia

Farrell-Klemperer (2004) hacen una revisión de la literatura económica asociada a los costos de traslado de usuarios, y concluyen que las prácticas de mantener clientes cautivos (“lock-in” por su significado en inglés) derivadas de costos de traslado tienen un efecto ambiguo en la competencia y precios. Generalmente, dichas prácticas generan una competencia más agresiva ex-ante a través de precios bajos para aumentar participación de mercado y una competencia menos agresiva ex-post a través de mayores precios, una vez que los usuarios han sido atrapados. No queda claro cuál de los dos efectos predomina, el de mayor competencia ex-ante o menor competencia ex-post.

Si la industria móvil es altamente competitiva, en el sentido que los precios reflejan costos incrementales y los servicios son altamente sustitutos entre sí, la introducción de PNM no agregaría mucho a la dinámica competitiva existente ya que se esperaría que no existan costos de traslado significativos. Por el contrario, si la industria móvil no presenta intensa competencia y es caracterizada por la presencia de significativos costos de traslado para los usuarios, sería de esperar que la introducción de la PNM trajera significativos beneficios a los usuarios.

Buena parte de la escasa literatura económica disponible de portabilidad numérica está referida fundamentalmente al caso de la portabilidad numérica de teléfonos fijos, y a mercados de alta penetración telefónica, es decir mercados maduros. Esta última característica es importante de resaltar ya que conceptualmente los costos de traslado pueden existir o crearse más fácilmente en mercados saturados, donde los competidores tienen el incentivo de retener su actual base de clientes a través de la imposición de costos de traslado y de esta manera poder aumentar precio y por ende las utilidades de las empresas. En un mercado con alta penetración del servicio, la competencia no está focalizada en adquirir nuevos clientes que no forman parte de la red de telecomunicaciones, sino más bien en adquirir los del competidor y mantener sus actuales clientes.

B. Modalidades de la PNM

Existen dos tipos de escenarios de encaminamiento para la PNM “reenvío de llamadas” y “encaminamiento directo”.

1. Reenvío de llamadas

En el “reenvío de llamadas”, el operador en cuyo rango de numeración existe el número portante (el dueño del número) toma la responsabilidad de encaminar la llamada en la red portante. El operador dueño del número puede hacer esto simplemente “reenviando la llamada” utilizando su red existente o verificando su propia base de datos. Este método emplea usualmente una “consulta en la liberación”, (QoR, Query on Release por sus siglas en inglés), la técnica en la cual el intento de encaminar la llamada es realizado en base al análisis de los dígitos marcados, pero la dirección de la llamada no se completa porque el destino final no está en la red, y se necesita un encaminamiento fuera de la red para completarla.



La “consulta en la liberación” requiere que el operador donante siempre reenvíe la llamada al operador receptor. Encaminar la llamada a un segundo operador, puede requerir una participación adicional del primer operador receptor, aunque esto puede ser evitado si se mantiene una base de datos centralizada actualizada con los últimos detalles de la red.

La consulta en la liberación se puede implementar usando: Las instalaciones de la red del operador o una base de datos centralizada.

En este tipo de modalidad pueden aparecer dos tipos de problemas. Primero, existe un riesgo para los usuarios potenciales donde la red donante cesa operaciones, como ha ocurrido en otras jurisdicciones. Un segundo problema ocurre cuando el servicio a ser enviado (por ejemplo, multimedia) no tiene el soporte del operador donante, siendo incapaz de manejar el servicio requerido.

En cualquiera de estos casos, las llamadas al número portante probablemente no pasarán. Por estas razones las soluciones mediante el encaminamiento de llamadas ya no son recomendables en algunos países.

2. Encaminamiento Directo

En el escenario de “encaminamiento directo”, la llamada es encaminada a la red portante por la red que origina la llamada. La red originaria interroga a la base de datos para determinar si el número es portado y entrega la llamada a la red receptora si el número es portado. Por supuesto cada operador, incluyendo los operadores fijos, debe chequear cada llamada a un número móvil para determinar si el número es portado y la técnica se llama “consulta a base de datos centralizada”, (ACQ All Call Query por sus siglas en inglés).

Los sistemas ACQ pueden ser implementados usando un sistema de base de datos centralizado, con capacidad de procesamiento de transacciones suficiente para manejar cargas de tráfico de horas punta; alternatively, cada operador puede emplear su propia base de datos de encaminamiento, la cual debe coordinarse con la base centralizada, con todos los números portados mantenidos por una organización central.

La carga del encaminamiento recae en la red de origen, quien también incurre en los costos de búsqueda de la base de datos, aún de las llamadas que no sean de números portados. La red de origen puede también ser una red fija; en esos casos la PNM también crea una carga de encaminamiento a las redes fijas. Esta actividad adicional puede ser considerada como un costo.

No existen actividades adicionales para el operador donante. El operador donante ya no incurre en ningún costo por llamadas a móviles que no son sus clientes.

3. Comparación de las dos modalidades

Para proporciones de tráfico bajas a números portados, los sistemas que se basan en la red del donante para reenviar la llamada, son potencialmente óptimos; mientras que en los casos de mayor volumen de tráfico a números portados, los sistemas que se basan en las redes de origen para encaminar sus llamadas directamente pueden consumir en general menos recursos. La respuesta no es definitiva y depende de los costos y volúmenes de cada país en particular.

Una solución de “reenvío de llamadas” para niveles bajos de números portados puede ser implementada usando la infraestructura existente, mientras que la solución de “encaminar directamente” requiere inversión en una base de datos de números portados, aunque se beneficia de menores costos de operación.

C. Beneficios de la Portabilidad

La introducción de la portabilidad tiene conceptualmente varios beneficios para los consumidores y para la sociedad en su conjunto. Entre los más importantes está el que permite acentuar (o introducir) la competencia, con los efectos positivos que eso conlleva a través de reducciones en precios, mejor calidad de servicios, etc. (ver Cuadro 9 del Anexo).

El impacto positivo de la portabilidad dependerá de cuánto los consumidores valoren la portabilidad. Si la gente valora en forma importante la portabilidad quizás sea conveniente su introducción. La respuesta a esto es empírica. Se tendría que medir primero cuánto valora la gente la portabilidad a partir de un análisis de campo vía encuestas a usuarios. En segundo término debería estimarse los costos económicos de la implementación de la portabilidad. La regla de decisión debiera ser entonces, implementar portabilidad si los beneficios superan a los costos.

Además de la posibilidad de mantener el mismo número telefónico, el abonado móvil toma en cuenta un conjunto de variables adicionales para decidir su cambio a otro operador: tarifas, calidad de servicio, atención al cliente, cobertura de servicio que le ofrece cada proveedor, duración de contrato, etc. Cada una de estas variables puede jugar un rol en la decisión del usuario a cambiar de proveedor (Ver Cuadro 10 del Anexo).



D. Costos de la PNM

Para introducir la portabilidad y ponerla a disposición de los usuarios, es necesario realizar cambios en la operación y arquitectura de las redes, lo que implica inversiones o costos adicionales para condicionar las redes en la provisión de un servicio nuevo como portabilidad. La identificación y medición de los costos de la PNM son el primer paso antes de discutir la forma en que estos van a ser recuperados. Los costos asociados a la implementación de la PNM tienen una naturaleza diversa. A continuación se establece una tipología de costo.

Costos directamente atribuibles a la PNM. Los costos directamente atribuibles a la implementación de la PNM podrían ser agrupados en:

- (1) Costos de una sola vez: son los costos iniciales para el establecimiento del sistema de portabilidad. Son costos relacionados al reemplazo de software, reemplazo de base de datos, implementación de nuevos procesos de atención al usuario y modificaciones en centrales o equipos necesarios para poner en marcha la portabilidad.
- (2) Costos recurrentes. Aquellos costos adicionales en los que es necesario incurrir para la marcha y el mantenimiento del sistema. Incluye costos de mantenimiento, operación, y administración. También incluyen costos relativos a software, mantenimiento de base de datos (por ejemplo si la actualización de base de datos y su mantenimiento se terceriza a un administrador de la base de datos como en esquemas de pre-selección de proveedor de larga distancia) y costos de control y auditoría.

La magnitud relativa de los costos de una sola vez y los recurrentes dependerán del sistema de portabilidad que se adopte. Por ejemplo, el sistema de “desvío de llamada” implicaría una menor presencia de costos iniciales o de una sola vez, pero originaría mayores costos adicionales por transferencia de llamada que en el caso del sistema de red inteligente. Así mismo, la implementación del sistema de “red inteligente” ocasionaría costos de una sola vez bastante más significativos que el sistema de desvío de llamada y menores costos recurrentes.

Costos indirectos de la PNM: algunos autores señalan que la introducción de PNM ocasionaría costos derivados de una mayor tasa de desafiliación de usuarios.³³ Una mayor tasa de desafiliación asociada a la PNM significa mayores costos para las empresas porque obtienen menos utilidades. Una pérdida prematura de clientes impide que las empresas recuperen totalmente el subsidio a los terminales celulares, los cuales habían sido vendidos

33/Véase por ejemplo el análisis de Lenard y Mast (2003) para el caso de PNM en EEUU

por debajo de costo con el objetivo de recuperarlos en un horizonte determinado de tiempo. Si los abonados no permanecen hasta que los costos son recuperados, eso significa que la empresa incurre en costos que no podrá recuperar.

Con la PNM también es de esperar que las empresas móviles incurran en mayores gastos para retención de los actuales abonados y para atraer nuevos clientes, a través de mayores subsidios a terminales, mayores campañas publicitarias, etc.³⁴

E. Evidencia Internacional de Costos de PNM

No existe una referencia amplia de estudios de carácter público sobre costos de implementación de PNM. En el Cuadro 11 del Anexo, se presenta el resumen de los costos de la PNM en tres países que han implementado la portabilidad numérica: Reino Unido, Hong-Kong, EEUU, producto de los estudios de beneficio/costo realizados en cada uno de esos países.

La primera columna representa el valor presente neto de los costos totales de portabilidad en cada uno de los países durante los primeros 10 años de operación. En la segunda columna se presentan las proyecciones de usuarios promedio que se realizaron al momento de los estudios en cada uno de los respectivos países. La tercera columna es simplemente el costo promedio por usuario, es decir el costo total entre el número de usuarios promedio proyectado.

Es sorprendente la similitud de los costos promedio por usuario provenientes de las tres fuentes, entre USD 22 y 23 por usuario, siendo el promedio USD 22.8 por usuario.

F. Ejemplo de Estimación de Costos de PNM

A continuación se presenta un ejemplo de consultoría, en el cual NERA Economic Consulting estimó los costos de las diferentes modalidades de PNM en Ecuador.³⁵

Los costos fueron estimados para las dos modalidades de PNM (reenvío de llamadas y encaminamiento directo) y para la variante de implementación de control descentralizado (mediante el cual cada operador implementa su propio sistema de red inteligente) o control centralizado (mediante el cual existe una entidad centralizada que maneja la red inteligente para todos los operadores).

34/ Esto parece haber sido el caso de la introducción de la PNM en EEUU a fines del 2003. La tasa de desafiliación de usuarios no habría cambiado después de la introducción de la PNM, y al mismo tiempo las empresas incrementaron sus esfuerzos (gastos) para mantener los clientes actuales y ganar nuevos clientes.

35/ NERA Economic Consulting. Viabilidad de la Portabilidad Numérica entre Operadores Móviles STMC y SMA. Informe Confidencial preparado para la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones de Ecuador. 22 de Enero 2007



En el Cuadro 12 del Anexo, se presenta una de las simulaciones de costos de PNM del estudio hecho por NERA para el regulador de Ecuador. Se presenta el valor presente neto de las distintas modalidades de PNM utilizando una tasa de costo de capital de 20% para descontar los flujos de costos de portabilidad proyectados en los 6 primeros años de implementación. Las categorías de costos fueron agrupadas en las siguientes categorías: (1) costos de implementación de red para acondicionar la portabilidad, (2) costos de administración del sistema de portabilidad, (3) los costos derivados de la actividad de números portados, (4) costos de tráfico ineficiente (válidos para la modalidad de reenvío de llamadas, en el cual debe de encaminarse el tráfico nuevamente) y (5) costos de la unidad centralizada.

El cuadro revela que la operación centralizada es siempre más barata que una operación controlada por cada operador (descentralizada). La opción descentralizada en el reenvío de llamadas costaría USD 190M (equivalente a USD 19 por usuario móvil), mientras que la centralizada costaría USD 136M (equivalente a USD 13 por usuario móvil).³⁶ Similarmente, la opción descentralizada de envío directo costaría USD 155M (equivalente a USD 15 por usuario móvil), y la centralizada USD 107 M (equivalente a USD 10 por usuario móvil).

La operación centralizada es más barata porque permite economías de alcance ya que emplea equipo que es compartido por todos los operadores, y así se puede hacer una mayor utilización del mismo. Si cada operador controlara su propia administración de PNM y los sistemas de encaminamiento, cada uno tendría que invertir en ellos.

El cuadro también revela que el encaminamiento directo es más barato que una solución de reenvío de llamadas, principalmente porque el reenvío de llamadas necesita una etapa más de tránsito en cada llamada portada, lo cual consume recursos en la red donante. Esta función adicional en el reenvío de llamadas genera un costo adicional, lo que la hace más cara que el encaminamiento directo.

En conclusión, la modalidad más barata es la de envío directo bajo la modalidad de una unidad centralizada que controle todas las funciones de portabilidad, equivalente a USD 10 por usuario móvil. Y la modalidad más cara sería la de reenvío de llamadas bajo un esquema descentralizado, USD 19 por usuario móvil.

36/ Los usuarios promedio en el período de proyección en Ecuador fue de 12.2 millones de usuarios, equivalente a aproximadamente 75% de penetración en ese país.

Los estudios sectoriales de condiciones de competencia que lleva a cabo la Superintendencia de Competencia de El Salvador son informes cuyo contenido se centra en el análisis de un sector de la economía en particular, siendo su objetivo principal describir y analizar el desempeño de los diversos sectores de la economía, a efecto de conocer y evaluar su composición, tamaño, participantes, regulaciones y otros aspectos relevantes, a fin de establecer su incidencia en el nivel de competencia, que permita diagnosticar y proponer las medidas necesarias para fortalecer y mejorar las condiciones de competencia en los mismos.



Superintendencia de
Competencia

