

El Sector Transporte Terrestre de carga y sus condiciones de competencia en El Salvador

Trabajo presentado a
COMPAL y Ministerio de Economía



Evolución del funcionamiento del transporte terrestre de carga

- El transporte ha constituido un pilar fundamental en el traslado de mercancías, especialmente en las últimas décadas.
- La modernización creciente de los medios de transporte ha implicado una tendencia cada vez mayor hacia los servicios logísticos integrados.
- 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 al desarrollar una modalidad intermodal.

Modalidades de servicios multimodales integrados

- El proceso más completo mediante el servicio logístico intermodal es el que se define como "*Puerta a Puerta*".
- Integra la provisión de servicios de transporte marítimo y terrestre mediante la utilización de contenedores por su facilidad en la movilización de mercancías en mayores volúmenes.
- Administrativamente, este movimiento se produce mediante un único documento de embarque desde su origen hasta su destino y hacia esta modalidad parece orientarse el transporte de bienes.
- Otras modalidades de integración de carga son los servicios Puerta a Puerto, o bien Puerto a Puerta.

La Integración y el sistema de transporte centroamericano

- En Centroamérica, cuyos esfuerzos de integración se remontan a los años sesenta, el sistema vial contemplaba dos carreteras trans-istmicas:
 - La carretera Panamericana diseñada en los años cincuenta.
 - 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.

Modernización de la red carretera centroamericana

- Durante los años ochenta, la infraestructura regional se deterioró severamente debido a la falta de inversión efectiva en mantenimiento.
- Las instituciones multilaterales de financiamiento a mediados de los años 90, retomaron proyectos de rehabilitación/reconstrucción y mantenimiento de la red vial.
- El 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.

Calidad de la red vial en Centro América 1997-1998

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

- En el caso de El Salvador, en los años 1997 y 1998 se estimaba que de 9,977 kilómetros de carreteras solamente 55 por ciento tuvieron 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.

Movilización de carga en la red carretera de Centro América

- En 1996 se movilizó por carretera la totalidad del comercio entre C. A. y Panamá un volumen total de 690,000 toneladas métricas (TM).
- Una tercera parte del comercio entre México y C. A. que en ese año alcanzó las 550,000 TM.
- Se movilizaron poco más de 15 millones de TM de la carga de importación y de exportación por los puertos marítimos, con exclusión del petróleo crudo.
- El modo ferroviario ha mostrado un franco deterioro.
- El cabotaje marítimo regional es prácticamente nulo.

Crecimiento de la producción por subsectores de transporte 1999-2002

- El valor bruto de la producción del sector transporte y almacenaje a precios corrientes tuvo un crecimiento promedio anual del 6.56 por ciento entre 1999 y 2002 al pasar de 1157.6 a 1400.8 millones de dólares.
- El transporte aéreo mostró el mayor dinamismo al reportar una tasa de crecimiento anual del 8.1 por ciento.
- En ese periodo, el transporte terrestre de carga que mantuvo una tasa de crecimiento anual del valor bruto de producción a precios corrientes del 5.58 por ciento y pasó de 402.4 a 473.6 millones de dólares.
- Se da una virtual desaparición del transporte ferroviario que decreció a una tasa del 17.1 por ciento en el período.

Participación del transporte terrestre de carga en la producción sectorial 1999-2002

- La participación porcentual del subsector transporte terrestre de carga en el valor bruto de producción del sector transporte descendió de 34.8 en 1999 a 33.8 por ciento en el 2002.
- El subsector transporte terrestre de pasajeros disminuyó su participación de 32.1 a 30.9 por ciento entre 1999 y 2002.
- El subsector transporte aéreo, aumentó su participación en la producción del 28.0 al 29.3 por ciento en el mismo periodo.

Evolución del sector transporte en El Salvador 1999-2003

- La proporción en el PIB del transporte aumentó del 8.34% en 1999 a 9.02 % en el 2003.
- El Producto Interno Bruto (PIB) de El Salvador tuvo un crecimiento a precios corrientes del 4.63 % anual entre 1999 y el 2003 al pasar de 12,464.7 a 14,940.3 millones de dólares.
- El sector transporte tuvo una tasa de crecimiento medio anual del valor agregado del 6.69 superior a la del PIB nacional al pasar de 1,040.1 a 1,347.7 millones de dólares.
- Para el periodo 2000-2002 el aumento de precios del transporte terrestre de carga del 6.8 por ciento fue superior al del deflactor implícito del PIB estimado en 4.8 por ciento.

Demanda de servicios de transporte de carga

- Una fuente fundamental de la demanda de servicios de transporte en los años recientes ha sido la evolución del comercio internacional.
- 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.
- 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.

5 principales productos exportados 2000-2004

- Los cinco principales productos de exportación en el 2000 fueron el café, medicamentos preparados, ropa interior y complementos de vestir, azúcar sin refinar y otros productos alimenticios y en el 2004 se mantuvieron los tres primeros productos pero el azúcar sin refinar y los otros productos alimenticios fueron desplazados por los productos laminados de hierro y acero y prendas exteriores de vestir.
- Debido a la caída en la exportación de café, las exportaciones de estos cinco productos descendieron de 479.5 millones de dólares en el 2000 a 390.7 millones en el 2004 y su participación en las exportaciones totales disminuyó del 36 al 26.5 por ciento en el mismo periodo.

Evolución y monto de las exportaciones por zona de destino 2000-2004

- **En el 2000, de un total de exportaciones por 1,332.3 millones de dólares excluyendo maquila, el 44.68 por ciento fue a países fuera de C. A. mientras que en el 2004 de un total de 1,474.7 millones de dólares de exportación, el 44.25 por ciento equivalente a 652.5 millones de dólares se destino a países fuera de C. A.**
- **En el año 2000 las exportaciones hacia países fuera de C. A. de los cinco principales productos fueron de 383.8 millones de dólares con una participación del 28.8 por ciento del total de las exportaciones excluyendo maquila.**
- **En el 2004 las exportaciones de los 5 principales productos fuera de C. A descendieron a 267.9 millones de dólares con una participación del 18.1 por ciento del total excluyendo maquila.**

Principales productos exportados hacia y fuera de C. A.

- Se destaca el crecimiento de las exportaciones hacia C. A. de medicamentos, productos laminados de hierro y acero y hierro y acero y sus demás manufacturas 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.
- Las exportaciones fuera de C. A. con elevado crecimiento comprenden prendas de vestir interior y complementos y ropa 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.

5 principales productos importados 2000-2005

- Los cinco principales productos de importación en el 2000 y en el 2004 fueron aceites de petróleo e hidrocarburos, automóviles, chasis y carrocerías, hierro en bruto, láminas y barras, maquinaria y aparatos mecánicos 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.

Evolución y monto de las importaciones por zona de origen 2000-2004

- En el año 2000 la participación de las importaciones hacia países fuera de C. A., excluyendo maquila, fue del 76.68 por ciento de un total de 3,974.8 mdd mientras que en el 2004 esta proporción se elevó al 80.66 por ciento con 3,944.9 mdd.
- En el año 2000 las importaciones fuera de C. A. de los cinco principales productos fueron de 1,134 millones de dólares con una participación del 29.9 por ciento del total de las importaciones excluyendo maquila.
- En el 2004 las importaciones de los 5 principales productos fuera de C. A. se elevaron a 1,567.1 millones de dólares con una participación del 32.0 por ciento del total excluyendo maquila.

Origen de las importaciones y medios de transporte utilizados dentro del territorio

- Un volumen importante de las importaciones ingresan al país por vía marítima (80.66% procedió de países fuera de CA en el 2004) y después son remitidas mediante transporte terrestre a su destino final en contenedores o en transporte especializado (tacuazinas, pipas graneleras para trigo entre otros).
- Mientras funcionó el ferrocarril, 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 2002, año en que dejó de operar.

Marco regulatorio del transporte en El Salvador

- La institución rectora del Transporte es el Viceministerio de Transporte (VMT).
- Otras instancias en áreas específicas son la Autoridad Civil Aérea 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.
 - Ley de Transporte terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (Decreto 477 de fecha 19 de octubre de 1995, publicado en el Diario Oficial 212 del 16 de noviembre de 1995.
 - 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.
 - Instructivo para el manejo de materiales peligrosos, emitido por el VMT, Dirección General de Transporte, el 20 de enero del año 2004 y en vigencia a partir del 16 de febrero de 2004.

La Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LTTTSV)

- De la lectura de la LTTTSV, se observa que no existen restricciones para operar como empresa de transporte de carga, no estando la actividad sujeta a licencias, concesiones ni rutas.
- En materia de permisos, únicamente se reglamenta lo relativo al transporte de materiales peligrosos y la carga superior a lo permitido.

Disposiciones en cuanto a peso y medidas de vehículos en la Ley de Transporte

- Art. 36 El VMT 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 VMT 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.

Artículos relevantes a la competencia en la Ley de Transporte

- 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.

Características de los permisos para el transporte de materiales peligrosos

- Los permisos para el transporte de materiales peligrosos se emiten por el VMT, por placa y no son transferibles.
- No tienen costo, 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 y haber realizado el pago respectivo en esa entidad (US \$70 dólares por cada vehículo) y cumplir con los requisitos respectivos del Ministerio del Medio Ambiente.

Permisos y autorizaciones para carga superior

- 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 otorgando, 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 período.

Regulación del transporte en Centro América

- Entre países de C. A., 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.

La resolución 65-2001 del Consejo de Ministros

- 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.

Inexistencia de derechos de cabotaje

- 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 ya que no hay cabotaje de servicios de carga terrestre.

Beneficios a la competencia: Entorno regulatorio favorable

- El entorno regulatorio ha facilitado la entrada de empresas ya que no impone restricciones a la obtención de permisos salvo para transporte de materiales peligrosos y transporte de cargas con exceso de peso.
- Entre países de C. A. 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.
- Se garantiza la libre competencia para la contratación de transporte sin perjuicio del país de origen o destino.
- El transporte entre puntos de origen y destino dentro del mismo país están reservados a los nacionales de ese país.
- 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.

Mercados relevantes identificados

- Transporte terrestre de contenedores
- Transporte mayorista de carga refrigerada y congelada
- Transporte de carga a granel sólido
- Transporte mayorista de Fuel Oil
- Transporte mayorista de gas LP
- Transporte de maquinaria pesada
- Transporte mayorista de automóviles nuevos
- Transporte de caña de azúcar

Elementos del mercado relevante

- Definición del producto o servicio y sustitutos cercanos.
- Dimensión geográfica.
- Mínimo grupo de bienes sustitutos cercanos y menor zona geográfica en la que un monopolista podría elevar el precio significativamente y de manera no transitoria.

Sustitución de la demanda por bienes sustitutos cercanos: tres ejemplos de productos a granel

- Por preferencia de los importadores el café solamente se transporta por contenedores por lo que se considera que el transporte terrestre de contenedores no tiene sustitutos cercanos significativos.
- Caña de azúcar se exporta en un 98 por ciento a granel por lo que no se identifica sustitución significativa de la demanda.
- Transporte de concentrados avícolas se da por medio de pipas graneleras que depositan el alimento en silos de las granjas mas grandes. Se considera que este tipo de abasto mayorista no tiene sustitutos pues se requiere de equipo especial para depositar el alimento en silos graneleros.

Sustitución de la demanda en otros mercados relevantes

- En los materiales peligrosos (Fuel Oil y Gas LP) no se presenta sustitución de la demanda de transporte en pipas pues no hay un sistema de ductos para la conducción de los mismos.
- El transporte especializado de maquinaria pesada no tiene sustitutos de la demanda por el equipo requerido.
- Transporte de automóviles nuevos (tacuazinas) no tiene sustitutos de la demanda por la necesidad de evitar rodar los vehículos para que arriben en óptimas condiciones.
- Transporte de congelados y refrigerados con sustitución en ciertos productos alimenticios que se pueden transportar en camiones con hielo (transporte de pescado) y sin sustitución en otros (vacunas).

Sustitución de la oferta

- Los usuarios con escalas de operación suficientes pueden adquirir su propio equipo aunque esto no impide posibles conductas de abuso de posición dominante por empresas transportistas especializadas en el corto plazo.
- La posibilidad de adquisición de equipo tiene un efecto preventivo de abusos de posición dominante en el mediano plazo.

Barreras a la entrada económicas y regulatorias

- El transporte de materiales peligrosos (Fuel Oil y Gas LP) tiene barreras a la entrada relacionadas con la capacitación de personal y el costo del equipo de transporte pero las barreras regulatorias no son significativas.
- Otros equipos de transporte especializados como las pipas graneleras y el transporte de congelados también tienen barreras a la entrada por costos elevados de equipo.
- Otras barreras económicas a la entrada aplicables en ciertos casos se refieren a economías de alcance, ya que para determinados servicios es necesario tener flotas de transporte para el suministro oportuno por lo que el transportista individual no puede competir.
- Se considera que las barreras económicas en aquellos mercados con costos elevados de equipo tampoco son significativas, por la posibilidad de los usuarios de adquirir su propio equipo de transporte ya sea individualmente o en uniones.

Barreras a la entrada por costos hundidos o irrecuperables

- Debido al carácter mayorista del servicio, este no requiere de inversiones en publicidad.
- Se considera que los principales costos se relacionan con el costo del equipo de transporte, el cual es recuperable con su venta una vez deducida la depreciación.

Gremiales y requisitos de registro

- Las tres gremiales de transporte terrestre de carga son: Asociación Cooperativa de Transportistas terrestres de carga (ACOSETCA), 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).
- El requisito para pertenecer a la gremial es contar con un vehículo.

Definición del abuso de posición dominante

- El abuso de posición dominante es una acción anticompetitiva llevada a cabo por una empresa que tiene poder en el mercado relevante de acuerdo con lo establecido en los Arts. 28 y 29 de la LCES.

Características que es necesario cumplir para que la empresa tenga una posición dominante (Art. 29 LCES)

- 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;
- Si hay barreras a la entrada;
- La existencia y poder de sus competidores;
- Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos.

Evaluación de contratos de exclusividad

- 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.
- Es necesario realizar una evaluación de los objetivos del contrato para determinar si su objetivo es anticompetitivo o de eficiencia.

Recomendaciones de política pública

- Facilitar el acceso al crédito a empresas transportistas para la adquisición de equipo con el objeto de flexibilizar la oferta y reducir la incidencia de posibles abusos de poder de mercado que pudiera presentarse en determinados mercados relevantes.
- Desarrollo del ferrocarril de carga en las rutas estratégicas para disponer de una fuente adicional de oferta, particularmente de bienes de baja densidad económica y productos a granel sólido o líquido.

El Sector Transporte Terrestre de carga y sus condiciones de competencia en El Salvador

Trabajo presentado a
COMPAL y Ministerio de Economía

