



Estudio de las Condiciones de Competencia en el Sector Marítimo Portuario en El Salvador

Octubre 2015

Versión pública

Este documento fue preparado por la Intendencia Económica de la Superintendencia de Competencia con base en el estudio elaborado por Edgardo F. Gamarra, consultor internacional. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de la Superintendencia de Competencia y pueden no coincidir con las del consultor.

Contenido

I.	INTRODUCCIÓN	10
II.	CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA INDUSTRIA PORTUARIA	11
A.	DEFINICIÓN E IMPORTANCIA DE LOS PUERTOS.....	11
B.	ESTRUCTURA FÍSICA DE LOS PUERTOS	12
C.	TIPOS DE CARGA MOVILIZADAS EN LOS PUERTOS	12
D.	DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE UNA TERMINAL PORTUARIA	13
E.	CLASIFICACIÓN DE LOS PUERTOS	14
1.	<i>Según su titularidad.....</i>	<i>14</i>
2.	<i>Según su uso</i>	<i>15</i>
3.	<i>Según su actividad económica.....</i>	<i>15</i>
4.	<i>Según el grado de intervención de la autoridad portuaria local</i>	<i>15</i>
5.	<i>Según el nivel de desarrollo de los servicios prestados.....</i>	<i>16</i>
F.	CADENA DE VALOR DE LOS SERVICIOS MARÍTIMO PORTUARIOS	17
1.	<i>Suministro de servicios marítimo portuarios en el Puerto de Acajutla</i>	<i>18</i>
2.	<i>Suministro de servicios marítimo portuarios en el Puerto de La Unión</i>	<i>21</i>
G.	EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA PORTUARIA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS.....	30
H.	EVOLUCIÓN DEL COMERCIO MARÍTIMO EN CENTROAMÉRICA	33
III.	MARCO CONCEPTUAL Y DE ANÁLISIS.....	33
A.	METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN LOS SERVICIOS MARÍTIMO PORTUARIOS 34	
1.	<i>Mercado relevante</i>	<i>35</i>
2.	<i>Indicadores de concentración de mercado.....</i>	<i>36</i>
3.	<i>Barreras a la entrada.....</i>	<i>36</i>
4.	<i>Integración vertical.....</i>	<i>40</i>
5.	<i>Posición dominante en el mercado.....</i>	<i>40</i>
6.	<i>Riesgos al cometimiento de prácticas anticompetitivas.....</i>	<i>40</i>
7.	<i>La regulación</i>	<i>40</i>
IV.	POLÍTICAS PÚBLICAS Y MARCO NORMATIVO	42
A.	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	42
B.	MARCO NORMATIVO.....	43
1.	<i>Ley General Marítimo Portuaria y reglamentos</i>	<i>43</i>
2.	<i>Ley de Competencia.....</i>	<i>48</i>
3.	<i>Ley Orgánica de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma</i>	<i>48</i>
4.	<i>Ley de Concesión de la Terminal Portuaria Multipropósito Especializada en Contenedores, Fase I, del Puerto de La Unión Centroamericana.....</i>	<i>49</i>
5.	<i>Ley Especial de Asocios Públicos Privados</i>	<i>50</i>
V.	CARACTERIZACIÓN DE LA OFERTA Y DEMANDA DE LOS SERVICIOS MARÍTIMOS PORTUARIOS EN EL SALVADOR.....	50
A.	CARACTERIZACIÓN DE LA OFERTA DEL PUERTO DE ACAJUTLA	51
1.	<i>Infraestructura y superestructura.....</i>	<i>51</i>
2.	<i>Capacidad instalada</i>	<i>52</i>

3.	<i>Servicios Prestados</i>	54
4.	<i>Empresas participantes en la prestación de los servicios portuarios</i>	56
B.	CARACTERIZACIÓN DE LA DEMANDA DEL PUERTO DE ACAJUTLA.....	57
1.	<i>Demanda de servicios a la carga</i>	57
2.	<i>Demanda de servicios a la nave</i>	61
3.	<i>Balance oferta/demanda de los servicios marítimos portuarios</i>	62
C.	CARACTERIZACIÓN DE LA OFERTA DEL PUERTO DE LA UNIÓN	62
1.	<i>Infraestructura y superestructura</i>	62
2.	<i>Capacidad instalada</i>	64
3.	<i>Servicios prestados</i>	64
4.	<i>Empresas participantes en la prestación de los servicios</i>	66
D.	CARACTERIZACIÓN DE LA DEMANDA DEL PUERTO DE LA UNIÓN	66
1.	<i>Demanda de servicios a la carga</i>	66
2.	<i>Demanda de servicios a la nave</i>	67
3.	<i>Balance Oferta/Demanda de Servicios Marítimos Portuarios</i>	68
VI.	ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA INTERPORTUARIA	69
A.	ASPECTOS METODOLÓGICOS	69
B.	MERCADOS RELEVANTES DE SERVICIOS ENTRE LOS PUERTOS COMPETIDORES.....	70
1.	<i>Mercado relevante de los servicios a la carga a granel sólido</i>	70
2.	<i>Mercado relevante geográfico de servicios marítimo portuarios de carga a granel sólido</i>	76
3.	<i>Mercado relevante de los servicios a la carga a granel líquido</i>	77
4.	<i>Mercado relevante geográfico de servicios marítimo portuarios de carga a granel líquido</i>	81
5.	<i>Mercado relevante de los servicios a la carga general</i>	81
6.	<i>Mercado relevante geográfico de servicios marítimo portuarios de carga general</i>	85
7.	<i>Mercado relevante de los servicios a la carga en contenedores</i>	85
8.	<i>Mercado relevante geográfico de servicios marítimo portuarios de carga en contenedores</i>	88
C.	ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS DE SERVICIOS MARÍTIMO PORTUARIOS.....	89
1.	<i>Servicios marítimos portuarios para granel sólido, líquido y carga general</i>	89
2.	<i>Servicios marítimo portuarios para la carga en contenedores</i>	89
D.	ANÁLISIS DE VÍNCULOS DE INTEGRACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL.....	90
E.	ANÁLISIS DE BARRERAS A LA ENTRADA.....	92
1.	<i>Barreras geográficas y naturales</i>	92
2.	<i>Barreras Legales</i>	92
3.	<i>Barreras económicas</i>	93
F.	DETERMINACIÓN DE POSICIÓN DOMINANTE EN LOS MERCADOS DE SERVICIOS MARÍTIMOS PORTUARIOS	95
G.	DETERMINACIÓN DE LA EXISTENCIA DE CONDICIONES PARA EL COMETIMIENTO DE PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS	96
VII.	ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA INTRAPORTUARIA	96
A.	ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN LOS SERVICIOS DE ESTIBA/DESESTIBA Y TRANSFERENCIA DE CARGA 97	
1.	<i>Análisis de las condiciones de los contratos de empresas estibadoras</i>	97
2.	<i>Análisis de las bases de licitación CEPA LA-05/2014</i>	98
3.	<i>Vínculos de integración, barreras a la entrada y posición dominante en los servicios de estiba/desestiba y transferencia de carga</i>	100

B.	ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL SERVICIO DE ALMACENAMIENTO EN EL PUERTO DE ACAJUTLA	100
1.	<i>Estructura de los mercados de servicios de almacenamiento</i>	101
2.	<i>Vínculos de integración, barreras a la entrada y determinación de agentes con posición dominante</i>	102
VIII.	CARACTERÍSTICAS DE LOS MERCADOS CONEXOS	103
A.	IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LOS SERVICIOS CONEXOS	103
1.	<i>Agencias marítimas</i>	103
2.	<i>Transporte marítimo</i>	105
3.	<i>Agencias de aduana y autoridad aduanera</i>	107
4.	<i>Transporte Terrestre</i>	109
IX.	EFFECTOS DE LAS RESTRICCIONES DE LA COMPETENCIA EN EL BIENESTAR DEL CONSUMIDOR	109
A.	EFFECTOS DE LAS RESTRICCIONES GENERADAS EN LA COMPETENCIA INTERPORTUARIA	109
B.	EFFECTOS DE LAS RESTRICCIONES GENERADAS EN LA COMPETENCIA INTRAPORTUARIA	110
C.	OTROS EFFECTOS NEGATIVOS SOBRE LOS USUARIOS	112
X.	MECANISMO DE MONITOREO DEL SECTOR	114
A.	PROPUESTA DE CREACIÓN DE ÓRGANO CONSULTIVO	114
B.	EXPERIENCIA EXITOSA DE CONSEJO DE USUARIOS	115
XI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	116
A.	CONCLUSIONES	116
B.	RECOMENDACIONES	118
	Anexo 1. Caso de estudio	126
	Anexo 2. Servicios de rutas mundiales de líneas navieras de contenedores	127
	Anexo 3. Tarifas de servicios marítimo portuarios	128
	Anexo 4. Metodología para el cálculo de costos portuarios	136
	Anexo 5. Características de los puertos Quetzal, Corinto y San Lorenzo	148
	Anexo 6. Anexo 5-A de las Bases de Licitación CEPA al-05/2014	153

Glosario de Términos

- **Agente de aduana:** Persona natural o jurídica debidamente autorizada que representa oficialmente a los consignatarios o dueños de la carga.
- **Agente marítimo:** Persona designada por el propietario, armador o capitán para realizar ante las Autoridades Marítimas, Portuarias y Aduaneras, las gestiones relacionadas con la atención de un buque en puerto. Tiene la representación activa y pasiva, judicial y extrajudicial, conjunta o separadamente, de su capitán, propietario o armador, ante los entes públicos y privados, a todos los efectos y responsabilidades del viaje que el buque realice a dicho puerto o desde el mismo y hasta tanto se designe a otro en su reemplazo.
- **Agente naviero:** Es el representante de una línea naviera u operador de barco sin línea fija o regular, que facilita la llegada, el despacho de aduana, las operaciones de carga y descarga, y el pago de derechos mientras el barco se encuentra en un puerto específico.
- **Banda transportadora:** Aparato para el transporte de objetos formado por dos poleas que mueven una cinta transportadora continua. Las poleas son movidas por motores, haciendo girar la cinta transportadora y así lograr transportar el material depositado en la misma.
- **Boya:** Cuerpo flotante sujeto al fondo del mar, de un lago, de un río, etc., que se coloca como señal, y especialmente para indicar un sitio peligroso o un objeto sumergido.
- **Buque:** Toda embarcación que transporta mercadería y/o pasajeros por vía acuática, capaz de ser atracado o anclado.
- **Buque Ro - Ro:** Barco diseñado para el transporte de furgones y vehículos que se embarcan y desembarcan a través de una rampa por rodadura.
- **Calado:** El nivel del calado es la referencia de la altura, generalmente medida en metros, que permite que un buque atraque a un muelle. Por ejemplo, si un muelle permite un nivel de 10 metros, un buque que tiene un calado de 11 metros no puede atracar en el mismo. El puerto de Rotterdam (Holanda) es uno de los puertos que permite el atraque de buques con calados hasta de 23 metros.
- **Canal de acceso:** Parte del puerto por el que transitan los buques hasta las dársenas y que debe estar suficientemente dragado para permitir el movimiento de las embarcaciones.
- **Carga:** Todos los materiales, efectos o bienes que se movilizan en el puerto por cuenta de los usuarios.
- **Carga a granel:** Mercaderías sólidas o líquidas uniformes, que carecen de empaque o envase.
- **Carga en contenedores:** Materiales, efectos o bienes que se movilizan en el puerto, empacados, envasados, atados o en piezas sueltas y a granel dentro de un contenedor.
- **Carga general:** Mercadería empacada, embalada, atada o en piezas.
- **Carga Ro Ro:** Es aquella carga que se embarca o desembarca por rodamiento, mediante el cual, vehículos de carretera, vagones o furgones sobre sus propias ruedas o sobre ruedas añadidas con ese objeto, se embarcan y desembarcan mediante rampa de transporte marítimo terrestre.
- **Competencia intermodal:** Es la competencia existente entre los distintos modos de transporte. Así por ejemplo, el transporte por carretera compite con el transporte por ferrocarril en el tráfico de pasajeros y mercancías.

- **Contenedor:** Unidad apropiada para embarcar o almacenar diversas unidades de carga, paquetes, piezas o materiales, que separa y protege su contenido contra pérdidas o daños. Puede ser manejada como una unidad independiente (los más usados a nivel mundial son las unidades de 20 y 40 pies con volúmenes internos de 32,6 m³ y 66,7 m³) tiene dimensiones y dispositivos estándar que permiten su trincaje en transporte por mar, ferrocarril o carretera. Puede ser rígido o desmontable.
- **Cuchara:** Mecanismo situado en el extremo de los cables de una grúa que permite la descarga de buques graneleros que transportan cargas como carbón, madera, etc.
- **Dársena:** En aguas navegables, parte resguardada artificialmente construida en la parte interior de los puertos para surgidero o para la cómoda carga y descarga de embarcaciones.
- **Desestiba:** Manejo o movilización de la carga desde la bodega de un buque hasta la plataforma del muelle.
- **Dique:** Muro o construcción para contener las aguas.
- **Esclusa:** Compartimento, con puertas de entrada y salida, que se construye en un canal de navegación para que los barcos puedan pasar de un tramo a otro de diferente nivel, para lo cual se llena de agua o se vacía el espacio comprendido entre dichas puertas.
- **Eslora:** La longitud más larga del buque, o sea la distancia desde la roda hasta el codaste, o su extrema longitud en la flotación.
- **Estadía:** Período de tiempo que la nave permanece en su respectivo atracadero, mientras desarrolla la operación de carga y/o descarga de la mercadería.
- **Estiba:** Manejo o movilización de la carga desde la plataforma del muelle hasta dejarla acondicionada en la bodega del buque.
- **Faro:** Torre alta en las costas con una señal luminosa potente en la parte superior para guiar con seguridad a los navegantes durante la noche.
- **Fondeo:** Asegurar una embarcación por medio de anclas.
- **Furgón:** Vehículo automóvil cubierto destinado al transporte y reparto de mercancías.
- **Manipuleo:** El manipuleo o manejo de la carga es la acción de mover la carga en los distintos lugares por donde ésta deberá transitar (fábrica, terminales, almacenes), así como cargarla y descargarla del o los vehículos que habrán de trasladarla a su destino.
- **Muellaje de exportación:** Recepción de la carga en bodegas y patios de CEPA, y todas las operaciones de manejo, equipo y utilería necesarios para trasladarla desde los lugares de almacenamiento en el recinto portuario, hasta la plataforma del muelle, al costado del buque.
- **Muellaje de importación:** Todas las operaciones de manejo necesarias para trasladar la carga desde la plataforma del muelle, al costado del buque, hasta las bodegas o patios de CEPA, incluyendo: equipo, mano de obra, clasificación, acondicionamiento y entrega de la misma a los consignatarios.
- **Muelle:** Parte de la infraestructura más importante del puerto. Es destinada para la estadía del buque y facilitar las operaciones de carga y/o descarga.
- **Operador portuario:** Persona natural o jurídica con experiencia específica en actividades de explotación portuaria que ejecuta dichas actividades en un puerto.
- **Patio de contenedores:** Instalaciones usadas por el puerto para el manejo y almacenamiento de contenedores.

- **Puerto:** Localidad geográfica y unidad económica donde se ubican los terminales, infraestructuras e instalaciones terrestres y acuáticas, naturales o artificiales, acondicionados para el desarrollo de actividades portuarias.
- **Recinto portuario:** Espacio delimitado y divisible, sea operativa o geográficamente, que comprende los muelles, frentes de atraque y terrenos e infraestructura, donde se efectúan labores de carga y descarga de las naves, y otras funciones del sector portuario.
- **Rompeolas:** Obra o muro que tiene por objeto producir la rotura de la ola anulando su energía.
- **Servicios marítimos portuarios:** Son todos los servicios que se prestan dentro de un puerto a los buques, a las cargas, y a los pasajeros.
- **Servicios portuarios:** entiéndase, la definición de servicios marítimo portuarios.
- **Spreader: Bastidor de suspensión** de la grúa del buque que sirve para el embarque, descarga o movilización de un contenedor entre bodegas. Cuenta con dispositivos que encajan en los esquineros superiores del contenedor para asegurarlo.
- **Tarifa:** Retribución económica exigida por la prestación de actividades o servicios portuarios sujetos a regulación.
- **Terminal portuario:** Unidades operativas de un puerto habilitadas para proporcionar intercambio modal y servicios portuarios; incluye la infraestructura, las áreas de depósito transitorio y las vías internas de transporte.
- **Transbordo:** Operación de traslado de carga internacional de una nave a otra, que proviene de puerto extranjero, para reembarque a otro puerto extranjero o nacional. Aplica también para el movimiento de carga de origen nacional con destino a exportación, que se realiza a través de uno o más puertos de una República.
- **Transferencia de carga:** Traslado de la carga desde el muelle o lugares de tránsito a las áreas de almacenamiento del terminal, o viceversa en el embarque.
- **Usuario del puerto:** Persona natural o jurídica que en forma intermedia o final, utiliza sus infraestructuras, instalaciones, o recibe suministros o servicios marítimo portuarios. Se entiende por usuario intermedio al que presta servicios de actividades logísticas y marinas a las naves o a las cargas. Se entiende por usuarios finales a los propietarios de las naves, de las cargas provenientes del comercio nacional e internacional, a los usuarios de las marinas y los pasajeros.

Abreviaturas

- **ALMAPAC:** Almacenadora del Pacifico S.A. de C.V.
- **ALCASA:** Almacén Castro S.A.
- **AMP:** Autoridad Marítima Portuaria.
- **APL:** Autoridad Portuaria Local.
- **ASETCA:** Asociación Salvadoreña de Empresarios de Transporte de Carga.
- **CEPA:** Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma.
- **CMA:** Autoridad de Competencia y Mercados (Reino Unido).
- **CONMARCEN:** Conmarcen S.A. de C.V. (Agentes Navieros).
- **CORSAIN:** Corporación Salvadoreña de Inversiones.
- **DISAGRO:** Unifersa Disagro S.A. de C.V.
- **EME:** Escala Mínima Eficiente.
- **ESPA:** Empresa Salvadoreña Portuaria de Acajutla, Sociedad Anónima de Capital Variable.
- **ESTISAL:** Estibadores de El Salvador S.A. de C.V.
- **FERTICA:** Fertilizantes de Centro América S.A de C.V.
- **FCL:** Full Container Load.
- **GRADECA:** Graneles de Centro América, S.A. de C.V.
- **HHI:** Índice de Herfindahl - Hirschman.
- **INDECOPI:** Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Perú).
- **LAPP:** Ley Especial de Asocios Público Privados.
- **LC:** Ley de Competencia.
- **LGMP:** Ley General Marítimo Portuaria.
- **LOCEPA:** Ley Orgánica de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma.
- **OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- **OSITRAN:** Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de uso Público (Perú).
- **MANUCHAR:** Manuchar de El Salvador S.A. DE C.V.
- **PA:** Puerto de Acajutla.
- **PAC:** Prácticas Anticompetitivas.
- **REAP:** Reglamento Especial de Aplicación de Tarifas.
- **SC:** Superintendencia de Competencia.
- **SERPOSAL:** Servicios Portuarios Salvadoreños S.A. de C.V.
- **TEU:** Twenty-foot Equivalent Unit (Unidad Equivalente a Veinte Pies).
- **TISUR:** Terminal Internacional del Sur S.A.
- **TPLU:** Terminal Multipropósito Especializada en Contenedores Fase 1 del Puerto de la Unión Centroamericana.

- **TRB:** Tonelaje de Registro Bruto (TRB), También conocido como Unidades de Arqueo Bruto (UAB). Es el volumen total de todos los espacios cerrados de una embarcación, los que pueden recibir carga, pertrechos, dotación, pasaje, consumos, etc. Está expresado en Toneladas Moorson, las cuales equivalen a 100 pies cúbicos o 2.83 metros cúbicos. Se utiliza para el cálculo de pagos de derechos, cuotas, pilotaje, peajes, etc.
- **UNCTAD:** Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- **ZAL:** Zonas de Actividades Logísticas.

I. Introducción

- ¹ Para el comercio internacional y la economía de un país es sumamente importante contar con puertos eficientes, económicos y seguros, que proporcionen servicios competitivos a costos razonables. Al respecto se destaca la importancia de la competencia en los servicios marítimo portuarios (portuarios) como el objetivo central de análisis del presente estudio, considerando a la eficiencia como un aspecto fundamental para la competencia.
- ² El estudio comprende el análisis de las condiciones de competencia de los servicios marítimos portuarios, entendiéndose como tales a los servicios a los buques y a la carga que se realizan en los dos puertos de El Salvador: Puerto de Acajutla y Puerto de La Unión Centroamericana (Puerto de La Unión). Abarca un período de análisis de 2008 a 2012, y se toman en cuenta los avances del proceso de licitación del Puerto de La Unión acorde con los hechos ocurridos a la fecha de este estudio.
- ³ El análisis se realiza desde una doble perspectiva: el de la competencia interportuaria¹ y de la intraportuaria². Para ello se expone el marco teórico que posibilita realizar esos respectivos análisis. También, se presenta una visión sobre el marco normativo y las políticas públicas que regulan el sector, así como los contratos de concesión y la relación con empresas privadas, las que son revisadas en relación a sus implicaciones que tendrán desde el punto de vista de la competencia.
- ⁴ Asimismo, se caracteriza la oferta de los servicios marítimo portuarios brindados en los puertos salvadoreños y su correspondiente demanda.
- ⁵ En la metodología para analizar las condiciones de competencia en los mercados relevantes de los servicios portuarios, se incluye un análisis sobre los factores que toman en cuenta los usuarios para elegir los puertos y los servicios que ello involucra; además, se determinan los mercados relevantes y sus barreras de entrada, los elementos que determinan la posición dominante en los servicios, y las posibilidades o riesgos del cometimiento de prácticas anticompetitivas.
- ⁶ En forma complementaria, se identifican los mercados conexos a los servicios portuarios y se analiza su incidencia en las condiciones de competencia. Ello debido a que muchas veces los problemas de competencia o eficiencia pueden surgir en los eslabones previos o posteriores al eslabón de la cadena de valor que es analizada.
- ⁷ De este modo, se analizan los posibles riesgos y efectos de las condiciones de competencia en los consumidores, así como se explican las alianzas estratégicas y otras actividades que tengan como fin proveer servicios en conjunto o mediante la subcontratación.

¹ Definida como la competencia que se da entre diversos puertos, incluyendo los ubicados en otros países y que compiten con los de El Salvador.

² Definida como la competencia que se realiza en la prestación de servicios dentro de un puerto.

⁸ Finalmente, se describen los efectos de las restricciones a la competencia en el consumidor, se plantea un mecanismo de monitoreo del sector y se formulan las conclusiones y recomendaciones de política pública del estudio.

II. Características generales de la industria portuaria

⁹ Los servicios marítimos portuarios se encuentran inmersos en el funcionamiento de la industria portuaria, la cual se origina de la actividad del transporte marítimo y este del comercio internacional.

¹⁰ En la actualidad, el transporte marítimo requiere de puertos con facilidades cada vez más complejas, eficientes, especializadas, que en general estén ubicados estratégicamente en la geografía de un territorio determinado y cuenten con la profundidad necesaria para recibir buques cada vez de mayor tamaño. Un ejemplo de lo anterior son los puertos ubicados en el estrecho de Gibraltar, mar Mediterráneo, Moín en Costa Rica y Balboa en Panamá.

A. Definición e importancia de los puertos

¹¹ Para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD (1992), “Los puertos marítimos son interfaces entre los distintos modos de transporte y son típicamente centros de transporte combinado. En suma, son áreas multifuncionales comerciales e industriales donde las mercancías no solo están en tránsito; sino que también son manipuladas, manufacturadas y distribuidas”.

¹² En tanto, la Autoridad Marítima Portuaria de El Salvador (AMP) define al puerto como un “Ámbito acuático y terrestre, natural o artificial, e instalaciones fijas, que por sus condiciones físicas y de organización resulta apto para realizar maniobras de fondeo, atraque y desatraque y estadía de buques o cualquier otro artefacto naval; para efectuar operaciones de transferencia de carga entre los modos de transporte acuático y terrestre, embarque y desembarque de pasajeros, y demás servicios que puedan ser prestados a los buques, artefactos navales, pasajeros y cargas, y plataformas fijas o flotantes para alijo o compartimiento de cargas y cualquier otra operación considerada portuaria por la Autoridad Portuaria”³.

¹³ Los puertos marítimos ejercen un rol fundamental como facilitadores del transporte marítimo, actividad que permite trasladar elevados volúmenes de mercaderías desde un país de origen a su destino final. A nivel mundial, el 90% del volumen del comercial se canaliza a través de los puertos (Banco Mundial, 2000); en El Salvador, en 2012, los puertos movilizaron 5,806 miles de toneladas métricas (COCATRAM. a), lo que representó el 52% del volumen nacional de comercio exterior⁴.

³ Ley General Marítimo Portuaria, Decreto Legislativo N° 994 publicado en el diario oficial N° 182, Tomo 357, de fecha 1 de octubre de 2002, El documento de referencia de esta Ley incluye la derogatoria parcial y todas sus reformas publicadas en los diarios oficiales que datan hasta agosto 2012.

⁴ Durante el periodo en análisis aproximadamente el 30% de la carga se movilizó por vías terrestres y corresponde al comercio entre El Salvador y los países centroamericanos, principalmente Guatemala, Honduras y Nicaragua.

B. Estructura física de los puertos

14. Según Trujillo y Nombela (2003), los puertos se componen de infraestructura y superestructura. La primera se refiere a las construcciones permanentes como muelles, dársenas, diques, entre otros. La segunda agrupa a las obras, maquinarias, equipos y edificaciones que se elevan por encima del nivel del muelle, que facilitan la movilización de carga o pasajeros desde o hacia las embarcaciones; entre las que podemos distinguir: almacenes, bodegas, edificios, grúas, tuberías y bandas transportadoras (para granos o productos minerales). El conjunto de todas las instalaciones conforman el área portuaria.
15. Dicha área portuaria necesita además de dos conjuntos de infraestructura en áreas aledañas (figura 1). El primero permite el acceso de las embarcaciones por el lado del mar y está conformado por canales de acceso, esclusas, rompeolas, faros, boyas, etc. El segundo conjunto permite el acceso vía terrestre, destacando la red de carreteras, líneas de ferrocarril, puentes, caminos.

Figura 1. Estructura de un puerto



Fuente: Elaboración propia con base en Trujillo y Nombela (2003).

C. Tipos de carga movilizadas en los puertos⁵

16. En los puertos de la región centroamericana se comercializan los siguientes tipos de cargas:

Carga a granel sólido: son productos sólidos movilizadas sin envase o empaque, embarcados o desembarcados por medio de grúa. Ejemplos: trigo, soya, maíz, avena, azúcar, café, abonos, fertilizantes, y minerales como carbón de hulla.

Carga a granel líquido: se define como el producto líquido embarcado o desembarcado a través de tuberías y/o mangas. Ejemplos de este tipo de carga son: petróleo crudo, gasolina, diésel, gas licuado de petróleo, lubricantes, y aceites y grasas de origen vegetal.

⁵ Lo descrito en este apartado corresponde a conceptos y definiciones elaboradas por la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) en "Instrucciones para el uso de las Tarifas y Generalidades" y por COCATRAM en "Resumen Estadístico 2012".

Carga Ro Ro o carga rodante: es aquella carga que se embarca o desembarca por rodamiento o mediante vehículos de carretera, vagones o furgones. Un ejemplo son los vehículos automotores; en El Salvador se clasifica dentro de la carga general.

Carga general o fraccionada: son mercancías empacadas, envasadas, embaladas, atadas o en piezas. Ejemplo de estas son: cajas, cartones, jabs, bidones, rollos, bobinas de hierro o acero, maquinaria y sacos.

Carga en contenedores: es la manejada en contenedores, ya sea de 20 o 40 pies, que se embarcan o desembarcan por medio de grúas. Los contenedores se utilizan para almacenar de forma más segura ya sea cajas, piezas o materiales de cualquier naturaleza.

D. Definición y características de una terminal portuaria

17. Una terminal portuaria es una unidad operativa de un puerto. Existen puertos constituidos por una o varias terminales, las que se caracterizan por el tipo de carga que movilizan.

18. Según el glosario de términos de la AMP, una terminal es el “Territorio portuario que comprende un conjunto de infraestructura y superestructura, con los equipos y servicios necesarios para atender la demanda de buques de carga y de pasajeros”.

19. Ateniéndose a lo antes señalado, en la terminal se puede construir (infraestructura) y equiparse (superestructura) para el manejo de todo tipo de carga o especializarse en una de ellas⁶. De acuerdo al tipo de carga que moviliza se clasifican en:

- **Terminal para granel líquido:** es aquella especializada en el manejo de cargas líquidas, y que para movilizarla entre el buque y los tanques de almacenamiento están equipadas con tuberías o mangas para cada tipo de líquido.
- **Terminal de granel sólido:** está diseñada para el manejo de cargas sólidas, su movilización se realiza con equipos y maquinaria como por ejemplo: banda transportadora, furgones y grúas equipadas con cucharas o almejas. Estas terminales depositan la carga en silos para almacenar granos.
- **Terminal de contenedores:** manejan carga en contenedores, la cual es embarcada o descargada mediante grúas portacontenedores de muelle, los que posteriormente son apilados en patios. En su manipulación utilizan diferentes tipos de maquinaria y equipos, entre ellas, las grúas pórtico de patio o tipo RTG⁷ (por sus siglas en inglés) y los spreader⁸.

⁶ La evolución tecnológica ha generado que los puertos modernos estén compuestos de terminales especializados por cada tipo de carga. Esta situación es diferente a la que prevalece en los puertos más tradicionales, en los que un mismo muelle puede dedicarse a la manipulación de diferentes tipos de carga, por ejemplo graneles secos, contenedores, automóviles, etc.

⁷ Grúas apiladoras de contenedores.

- **Terminal multipropósito:** en ellas se movilizan todos los tipos las cargas antes mencionadas, y pueden utilizar equipos y maquinaria similar a las disponibles en cada una de las terminales especializadas.

20. El Puerto de Acajutla está conformado por una terminal multipropósito. Cuenta con banda transportadora, almejas (cucharas), spreaders, y un sistema de tuberías para diferentes tipos de cargas líquidas. El Puerto de la Unión cuenta a esta fecha con una terminal especializada en contenedores.

21. Ejemplos de puertos conformados por más de una terminal son los de Manzanillo en México y Quetzal en Guatemala. Estos cuentan con terminales para derivados de petróleo, granel sólido, y una para cargas generales y rodantes.

E. Clasificación de los puertos

22. Los puertos se clasifican desde perspectivas diferentes. Así por ejemplo, según la AMP⁹, los puertos de El Salvador se clasifican según la titularidad, uso, finalidad y grado de intervención de la autoridad marítima portuaria local.

1. Según su titularidad

23. **Puertos estatales:** son aquellos de propiedad del Estado, los cuales pueden ser administrados por entidades del gobierno nacional, locales o por entidades del sector privado a través de contratos de concesión de obra pública o de servicios, total o parcial. Los puertos de Acajutla y de la Unión concuerdan con esta clasificación.

24. **Puertos particulares o privados:** son de propiedad privada, que contando con las correspondientes autorizaciones son administrados y operados por entidades del sector privado.

25. **Puertos mixtos:** son puertos cuyo capital accionario está conformado en gran parte por el sector privado y el remanente es del Estado.

⁸ Spreader es un equipo que tiene la función de elevar el contenedor y se instala en la grúa utilizada para movilizar los contenedores entre el buque y el muelle. [En línea]. Disponible en: <http://estibadorescanarios.com/W1/images/2013/05/6.-Modificaciones-Procedimiento-en-Altura.pdf>.

⁹ Las definiciones de esta sección han sido elaboradas con base en la Ley General Marítimo Portuaria de El Salvador.

2. Según su uso

26. **Públicos:** “los que por sus características operacionales prestan servicios obligatorios a todo usuario que lo requiera”. Son ejemplos los puertos de Acajutla y de la Unión.
27. **Privados:** “los que ofrecen y prestan servicios a buques, armadores, cargadores y recibidores de mercancía en forma restringida a las propias necesidades de los particulares o terceros vinculados contractualmente con ellos. Dichos puertos se desarrollarán dentro del sistema de libre competencia”.

3. Según su actividad económica

28. **Puertos comerciales:** su finalidad es la prestación de servicios a buques y a cargas, cobrando un precio por tales servicios. Los puertos de Acajutla y La Unión son los principales puertos comerciales de El Salvador.
29. **Puertos industriales:** “aquellos cuya finalidad es la de operar exclusivamente cargas específicas de sus procesos industriales, extractivos o de captura, debiendo existir una integración operativa entre la actividad principal de la industria y el puerto”. En El Salvador no existe este tipo de puertos.
30. **Puertos artesanales:** sus actividades se desarrollan mediante procesos no industriales. Ejemplos son el Puerto de La Libertad, ubicado en el departamento de La Libertad, y el Puerto El Triunfo, en el departamento de Usulután.
31. **Puertos recreativos:** son los destinados a actividades deportivas o turísticas locales. Dentro de esta clasificación se pueden considerar a los puertos de La Libertad, El Triunfo y el muelle los Coquitos (ubicado en el municipio de la Unión), que tiene como fin fomentar el turismo de la zona.
32. **Puertos mixtos:** aquellos que por su actividad económica pueden tener dos o más de las finalidades expresadas para esta actividad, según los conceptos previos.

4. Según el grado de intervención de la autoridad portuaria local

33. A esta clasificación realizada por la AMP, los autores Trujillo y Nombela (2003) y el Banco Mundial (2007)¹⁰ la denominan modelos de gestión portuaria. Entre estos tenemos:
34. **Puertos Landlord:** según la AMP, “Son aquellos cuya infraestructura es propiedad de la autoridad portuaria local, la cual se ocupa de su gestión. En estos el resto de los servicios portuarios son prestados mediante contratos de concesión parcial o total por empresas privadas

¹⁰ Banco Mundial (2007) “Module 3: Alternative Port Management Structures and Ownership Models.”. En este estudio pueden ser consultadas las fortalezas y debilidades de estos modelos.

propietarias de los activos que conforman la superestructura y de todos aquellos otros activos necesarios para la producción de servicios”.

35. Del mismo modo, Trujillo y Nombela (2003) considera que los puertos Landlord representan un modelo de gestión en el cual la “Autoridad Portuaria siendo propietaria de la infraestructura, la entrega en concesión por un largo periodo de tiempo (25-30 años generalmente) a compañías privadas, quienes son responsables del desarrollo y mantenimiento de la infraestructura, superestructura y equipamiento, comprometiéndose a realizar nuevas inversiones; así como de la contratación del personal encargado de las operaciones del puerto”.
36. **Puertos Tool:** los mismos autores indican que en este modelo de gestión, la autoridad portuaria es propietaria, desarrolla y mantiene la infraestructura, superestructura y equipo; pero la provisión de los servicios relacionados al manejo de la carga (en cubierta y en muelle) la realizan operadores a través de licencias o concesiones con obligaciones mínimas en materia de inversiones y periodos cortos.
37. **Puertos de servicios:** según la AMP, son aquellos en los cuales la autoridad portuaria local es responsable del puerto en su conjunto, propietaria de la infraestructura y de la superestructura y se encarga totalmente de la provisión de los servicios portuarios.

5. Según el nivel de desarrollo de los servicios prestados

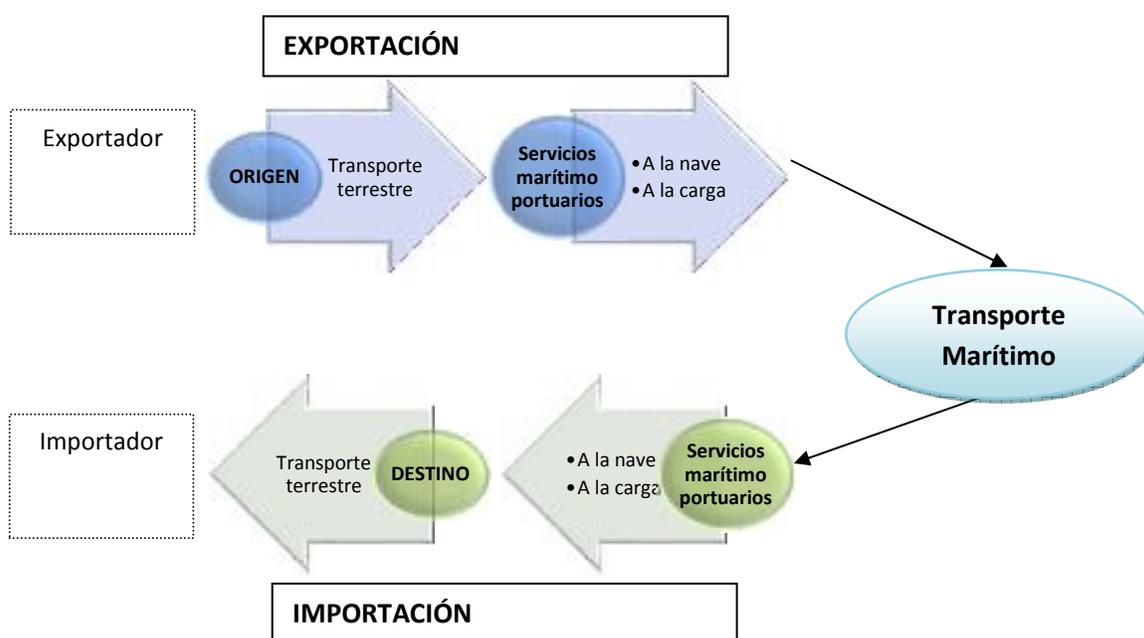
38. Un criterio adicional para la clasificación de los puertos lo aporta la UNCTAD (1992, a):
39. **Puertos de primera generación:** son aquellos que presentan un menor desarrollo de sus servicios, básicamente corresponde a la estructura habitual en los puertos antes de los años 60 y a algunos aún existentes en países en vías de desarrollo, en los que básicamente se ofrecen servicios de carga, descarga y almacenamiento de las mercancías, siendo únicamente centros de conexión entre dos modos de transporte, el terrestre y el marítimo. Las diferentes actividades portuarias, en general de bajo valor añadido, se realizan de forma independiente y con escasa integración entre las mismas. Un ejemplo de este tipo de puertos es el de Acajutla.
40. **Puertos de segunda generación:** suele llamárseles “puertos industriales”, corresponden al estado de desarrollo habitual entre los años 60 y los 80, presentan una mayor integración de sus actividades así como con las administraciones y con el entorno. En estos inicia la especialización por tráficos (especialmente en el caso de graneles líquidos y sólidos) y realizan operaciones con mayor valor añadido como la transformación de cargas, embalaje, marcado de la carga, y otros servicios tanto para la mercancía como para el buque.
41. **Puertos de tercera generación:** corresponden al nivel de desarrollo alcanzado por los puertos de los países desarrollados después de los 80, presentan una alta especialización con terminales dedicadas a los diferentes productos, convirtiéndose en plataformas comerciales para el comercio exterior y en centros de transporte intermodal. En esta categoría predomina la unificación de cargas (especialmente la contenedorización). Además de los servicios anteriores, se

realizan actividades logísticas y de distribución, utilizándose términos como Zonas de Actividades Logísticas (ZAL).

F. Cadena de valor de los servicios marítimo portuarios

42. Los servicios marítimo portuarios forman parte de la cadena logística de suministro de mercancías sujetas al comercio internacional (figura 2), los que son necesarios para que el transporte marítimo traslade y acondicione los bienes, ya sea de exportación o importación, en los puertos. La cadena logística normalmente incluye la combinación de diferentes medios de transporte, que en nuestro país son el marítimo con el terrestre de carga.

Figura 2. Cadena de suministro de mercancías sujetas al comercio internacional



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) y agentes económicos.

43. Los servicios marítimo portuarios son todos aquellos que se prestan dentro de un puerto a los buques, cargas y pasajeros, y se dividen en servicios a la nave y a la carga¹¹. Los primeros incluyen el uso del canal de acceso, atraque y desatraque, estadía, ayudas a la navegación, uso de calabrotes, remoción de carga con destino a otros puertos y transbordo de carga, según CEPA

¹¹ Dado el escaso movimiento de pasajeros por buques en El Salvador, el estudio no incorporó los servicios a pasajeros. De igual manera, no se consideró necesario profundizar en el análisis de competencia de los servicios a las naves (buques), ya que actualmente únicamente son provistos en su totalidad por CEPA, sin ningún tipo de subcontratación en su prestación.

47. La infraestructura del Puerto de Acajutla está constituida principalmente por tres muelles (figura 4: A, B y C), amarraderos y áreas de almacenamiento. El muelle es la parte de la infraestructura más importante del puerto, destinado para la estadía del buque y facilitar las operaciones de carga y/o descarga.

Figura 4. Infraestructura portuaria del Puerto de Acajutla



Fuente: Google Earth.

48. Amarradero es la parte específica de un muelle donde el barco es sujetado mediante cuerdas especiales, y las zonas de almacenamiento son aquellas destinadas para el resguardo y seguridad de la carga ya sea previo o después de su transporte por mar, las que pueden ser cubiertas o descubiertas.
49. El segundo y tercer tipo de agentes económicos se le denominan usuarios de los puertos, y son las líneas navieras o sus representantes y los exportadores o importadores de los bienes transportados. Las líneas navieras y sus representantes se encargan del transporte de las mercancías por vías marítimas y la facilitación de trámites y documentación relacionada ante las autoridades portuarias y aduaneras.
50. El servicio de atraque/desatraque en el puerto de Acajutla comprende a su vez los servicios de practicaaje, remolcaje y amarre/desamarre. Acorde con CEPA (2014 a), el practicaaje tiene como finalidad proporcionar seguridad durante el ingreso y salida de las naves, para así evitar riesgos a estas y a las instalaciones portuarias. El servicio comprende la asignación de un piloto práctico, quien es un empleado del puerto que cuenta con conocimientos especializados en el manejo de buques, aborda la nave en el área de fondeo y dirige todas las maniobras hasta el amarradero

asignado en el muelle en la operación de atraque; realiza estas operaciones de forma inversa en el desatraque.

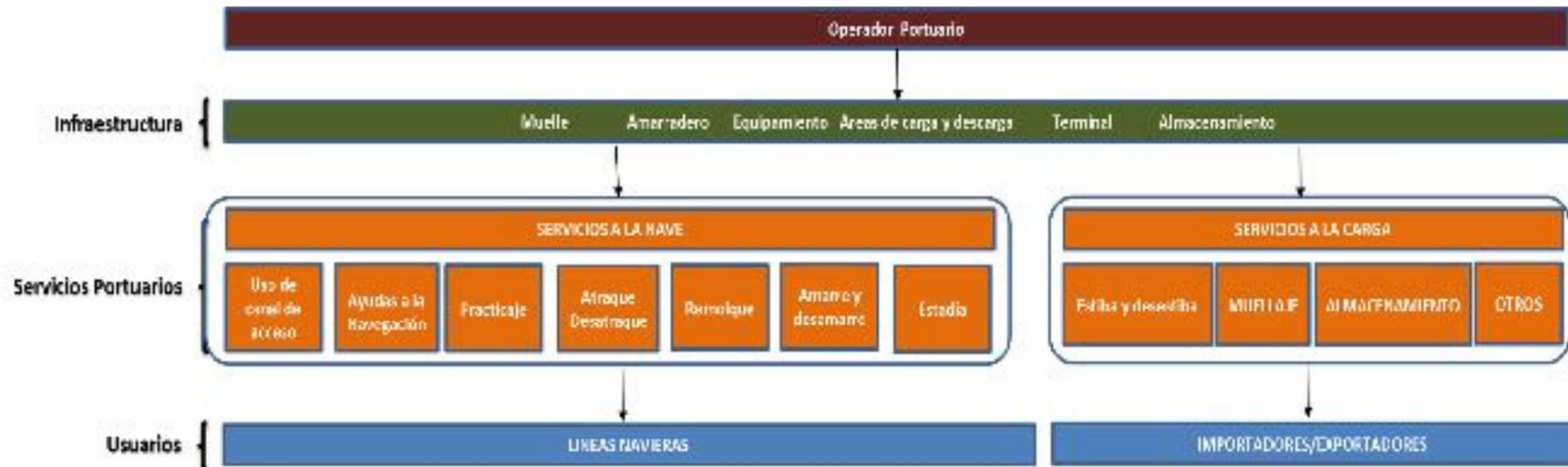
51. El remolcaje consiste en el apoyo a las maniobras de ingreso y salida de las naves mediante el empleo de embarcaciones pequeñas de gran potencia denominados remolcadores; en Acajutla se utilizan dos, los que permiten realizar el movimiento de las naves hacia su atracadero con mayor facilidad.
52. El amarre y desamarre es la operación de sujetar las amarras de una nave a los elementos fijos instalados en el muelle, tanto en los casos de atraque, desatraque o cambio de sitio.
53. La estadía es el período de tiempo que la nave permanece en su respectivo atracadero mientras se desarrollan las operaciones de carga y/o descarga de la mercadería.
54. Las ayudas a la navegación están relacionadas con los faros posicionados en las cercanías del puerto y en el muelle "C", para garantizar la navegación segura de las naves que arriban o zarpan del puerto.
55. El uso de calabrotes es un servicio que se incorpora cuando el capitán de una nave lo considera necesario, consiste en sujetar líneas de amarre adicionales entre el muelle y el buque, las que son provistas por el puerto en calidad de arrendamiento.
56. Remoción de la carga con destino a otros puertos es la movilización de la carga a bordo de la nave sin que se toque el muelle y el transbordo consiste en el desembarque de la carga desde un buque y su reembarque al mismo o a otro distinto.
57. Los servicios a la carga, si bien están bajo la gestión de CEPA, los realizan empresas subcontratadas que le facilitan el recurso humano para las operaciones. Asimismo, CEPA es propietaria de la superestructura utilizada para prestar los servicios. Los servicios a la carga que se prestan en este puerto son la estiba y desestiba, transferencia de carga o muellaje y el almacenamiento.
58. La estiba se define como el manejo o movilización de la carga desde la plataforma del muelle hasta dejarlo acondicionado en la bodega del buque, la desestiba es el proceso inverso; transferencia de carga o muellaje es el traslado de las mercancías desde los muelles hasta las zonas de almacenamiento del terminal y viceversa en el embarque; y el almacenamiento consiste en el depósito y la custodia de las mercancías en condiciones adecuadas en almacenes, patios, silos, entre otros ubicados en las instalaciones portuarias.

2. Suministro de servicios marítimo portuarios en el Puerto de La Unión

- ^{59.} En el Puerto de la Unión, el operador portuario es CEPA, función que desarrollará hasta que finalice el proceso de concesión a una empresa privada¹⁴. El flujo de suministro de los servicios es similar a los que corresponden al Puerto de Acajutla (figura 5).
- ^{60.} La infraestructura de la terminal portuaria está constituida principalmente por muelles, amarradero y áreas abiertas de almacenamiento (figura 6). Además, dada su ubicación y condiciones de navegabilidad en el Golfo de Fonseca, cuenta con infraestructura de acceso marítimo compuesta por el canal de acceso, elementos de señalización (faros y boyas), y el área de maniobras de los buques (figura 7).
- ^{61.} En relación a los servicios a la nave, en este puerto se comercializan en dos paquetes de servicios y un servicio individual de estadía. El primero está conformado por el uso del canal de acceso, ayuda a la navegación y el practicaje, el segundo se compone de las operaciones de atraque/desatraque; se agrega a estos la estadía por un período de 24 horas, que en caso de ser necesario se alarga por mayor tiempo.
- ^{62.} Los servicios a la carga los presta CEPA en paquetes, los que al igual que en el Puerto de Acajutla son brindados mediante subcontratos con empresas privadas. Así tenemos la estiba/desestiba en muelle, transferencia, estiba/desestiba en patio, recepción y despacho.

¹⁴ La licitación para la concesión del Puerto de la Unión fue declarada desierta en mayo de 2015. En diversos reportes noticiosos, el Presidente de CEPA ha indicado que se está evaluando la modalidad para continuar con el proceso que llevará a concesionar el Puerto de la Unión, sin descartarse una segunda licitación, tal como lo indica el marco legal correspondiente. “CEPA no se compromete a concesionar Puerto La Unión”. La Prensa Gráfica, p. 32, 7 de octubre de 2015. [En línea]. Disponible en <http://www.laprensagrafica.com/2015/10/07/cepa-no-se-compromete-a-concesionar-puerto-de-la-union>.

Figura 5. Suministro de servicios marítimo portuarios en el Puerto de La Unión



Fuente: Elaboración propia con base en el tarifario de CEPA.

Figura 6. Infraestructura portuaria del Puerto de La Unión



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

Figura 7. Esquema del canal de acceso y ayudas a la navegación del Puerto de La Unión



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

G. Evolución de la industria portuaria en las últimas décadas

63. La evolución de la industria portuaria se ha caracterizado por la modernización de la infraestructura y superestructura, y por mejorar las formas de gestión portuaria, con el fin de enfrentar los sucesivos cambios tecnológicos en el transporte marítimo de carga.
64. Un cambio tecnológico relevante se caracterizó por el incremento del tamaño y capacidad de los buques portacontenedores (figura 8), en respuesta a la necesidad de transportar mayor cantidad de contenedores y movilizar carga desde un solo puerto de origen

hacia una mayor cantidad de puertos de destino, con ahorros de costos para los transportistas marítimos.

Figura 8. Evolución del tamaño de los buques portacontenedores

Generación (Años)	Nombre del Buque	Longitud	Dragado	TEU
Primera Generación (1956 - 1970)	Container Cargo Vessel	137 m	< 9 m	500
	Converted Tanker	200 m		800
Segunda Generación (1970 - 1980)	Cellular Containership	215 m	12.5 m	1,000 2,500
Tercera Generación (1980 - 1988)	Panamax Class	250 m	12.5 m	3,400
		290 m		4,500
Cuarta Generación (1988 - 2000)	Post Panamax	285 m	13 m	4,000 5,000
Quinta Generación (2000 - 2012)	Post Panamax - Plus	300 m	14.5 m	5,000 8,000
Sexta Generación (2012 - 2015)	New Panamax	366 m	15.2 m	12,500
Séptima Generación (2015 - ?)	Triple E	400 m	15.5 m	18,000

Fuente: Elaboración propia.

65. Actualmente, las líneas navieras concentran la mayor parte de la carga en uno o dos puertos de origen e igual número de puertos de destino, con el fin de redistribuirla en buques más pequeños a otros puertos, o en algunos casos, para las distancias más cortas emplean el transporte terrestre hacia los usuarios finales.

66. En el ámbito de las políticas públicas, los gobiernos o Estados ha contribuido también a la reforma, propiciada por el incremento de la productividad de la mano de obra y de las mayores necesidades de inversión de capital en el sector portuario (UNCTAD, 1995).

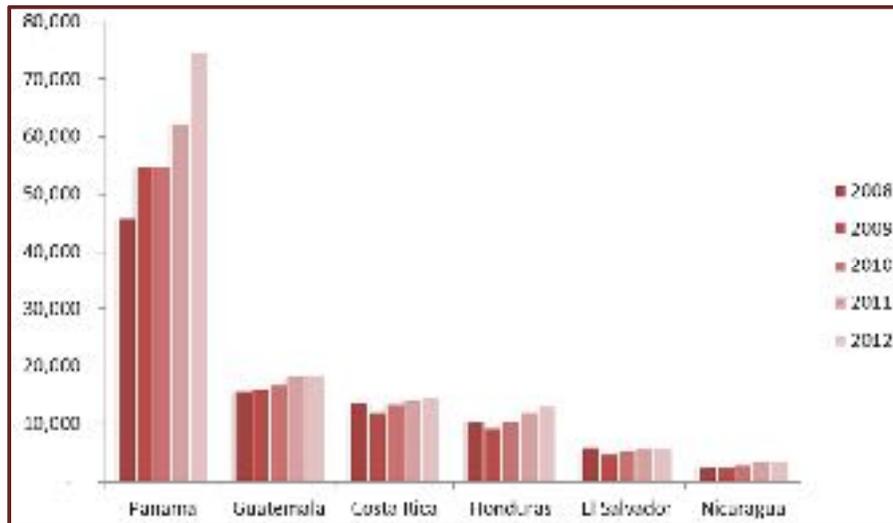
67. Hacia 1995, un gran número de países había efectuado o estudiado la posibilidad de efectuar una reforma institucional del sector portuario a fin de mejorar los resultados en la gestión del servicio y reducir la responsabilidad financiera y administrativa de los poderes públicos.

68. Entre las principales razones que impulsaron las reformas se encuentran: aumentar la eficiencia de los servicios portuarios, diversificar los servicios y fomentar la competencia, reducir los costos de los servicios y la búsqueda de nuevos recursos financieros para el desarrollo.
69. Esta tendencia se concretó en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Uruguay y Venezuela (OEA, 2011) y actualmente se están incorporando a estos cambios más países de Sudamérica y Centroamérica.
70. Respecto a la reforma institucional, la UNCTAD (1995) realizó un análisis comparativo del sector portuario y de las políticas conexas en diversos países desarrollados y en vías de desarrollo, concluyendo que la reforma contribuye a incrementar la competitividad de los servicios portuarios y de consolidar así su capacidad para impulsar el tráfico. En sus resultados, esta institución señala que ante la falta de competencia, es necesario crear un mecanismo de control de precios.
71. El Salvador se sumó a los esfuerzos por modernizar el sector portuario a partir de 1994, con la gestación del proyecto de pre-factibilidad para la construcción del Puerto de La Unión (CEPA 2014, b), dejando pendiente las primeras reformas hasta la década de 2000, con la promulgación de la Ley General Marítimo Portuaria (LGMP), Ley Especial de Asocios Público Privados (LAPP) y la Ley de Concesión de la Terminal Portuaria Multipropósito Especializada en Contenedores, Fase I, del Puerto La Unión (ley de concesión del PLU). En el resto de países de Centroamérica se han concretado esfuerzos para modernizar los puertos mediante concesiones para su construcción.
72. Por ejemplo, el gobierno de Guatemala en 2013 proporcionó en usufructo un área de 192,000 mts² a la empresa Terminal de Contenedores de Barcelona (grupo TCB), donde se construye actualmente una moderna terminal especializada en contenedores con una inversión aproximada de US\$250 millones (Puerto Quetzal, 2014).
73. En 2011, el gobierno de Costa Rica otorgó concesión a APM Terminals para que esta empresa construya una terminal de contenedores en la costa del pacífico, que representa una inversión de US\$1 mil millones de dólares (APM Terminals Moín, 2014).
74. Además de esos proyectos de concesiones portuarias, se han identificado otros que en su mayoría están en su etapa de evaluación y que, sin lugar a duda, a mediano y largo plazo afectarían la dinámica del comercio internacional en Centroamérica. Entre estos proyectos se menciona:
- Canales secos que unen el litoral del pacífico con el atlántico
 - Corredor tecnológico en Guatemala
 - Corredor seco en Honduras
 - Gran canal de Nicaragua
 - Canal interoceánico seco en el Istmo de Tehuantepec (México)
 - Ampliación del canal de Panamá

H. Evolución del comercio marítimo en Centroamérica

75. En Centroamérica existen 57 puertos de carga, 20 se ubican en la costa del Océano Pacífico y 37 en el Atlántico. En el período 2008-2012, el comercio por el Atlántico representó el 52% del total y el del Pacífico el 48%, con un crecimiento en ambos litorales de alrededor de un 8%.
76. El comercio marítimo regional aumentó en el período 2008-2012 a una tasa promedio anual del 8.3%. El país que lideró este crecimiento fue Panamá (13%), seguido de Nicaragua (6.9%), Honduras (5.7%), Guatemala (3.9%), Costa Rica (1.3%). El único país que decreció fue El Salvador con una tasa de -0.9%.
77. En el litoral del pacífico, Panamá concentró el 55% de la carga, Guatemala el 18%, El Salvador el 11%, Costa Rica 7%, Nicaragua 6% y Honduras 3% (gráfico 1).

Gráfico 1: Evolución del comercio marítimo en Centroamérica
Miles de Toneladas Métricas. 2008-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información de COCATRAM, Sistema de Información Estadística Portuaria de Centroamérica.

III. Marco conceptual y de Análisis

78. Para abordar el análisis de competencia en el sector es necesario distinguir dos tipos de competencia: la interportuaria y la intraportuaria.
79. La competencia interportuaria (entre puertos) es derivada directamente de la demanda de transporte marítimo, es la que ocurre entre los puertos por la atracción de naves y carga de los usuarios, su unidad de análisis son los puertos y el conjunto de servicios marítimo portuarios que se prestan.

80. La demanda de los puertos no excluye la posibilidad de presiones competitivas de los medios de transporte terrestre y aéreo. En ese escenario se evaluará si los puertos compiten indirectamente con otros medios de transporte, lo que se conceptualiza como competencia intermodal (Gamarra, 2006).
81. La competencia intraportuaria se genera al interior de un puerto, su unidad de análisis son los servicios individuales que se prestan dentro de un puerto para cada tipo de carga (Gamarra, 2006). Este tipo de competencia debe cumplir con una de las siguientes condiciones: 1) la existencia de al menos dos operadores que presten los mismos servicios en una terminal y que sean independientes entre sí¹⁵ (competencia intraterminal) o 2) existencia de al menos dos terminales independientes dentro del mismo puerto (competencia interterminal).
82. Cabe decir que el tipo de competencia interportuaria e intraportuaria está determinado por el modelo de gestión elegido por las autoridades en la materia¹⁶.

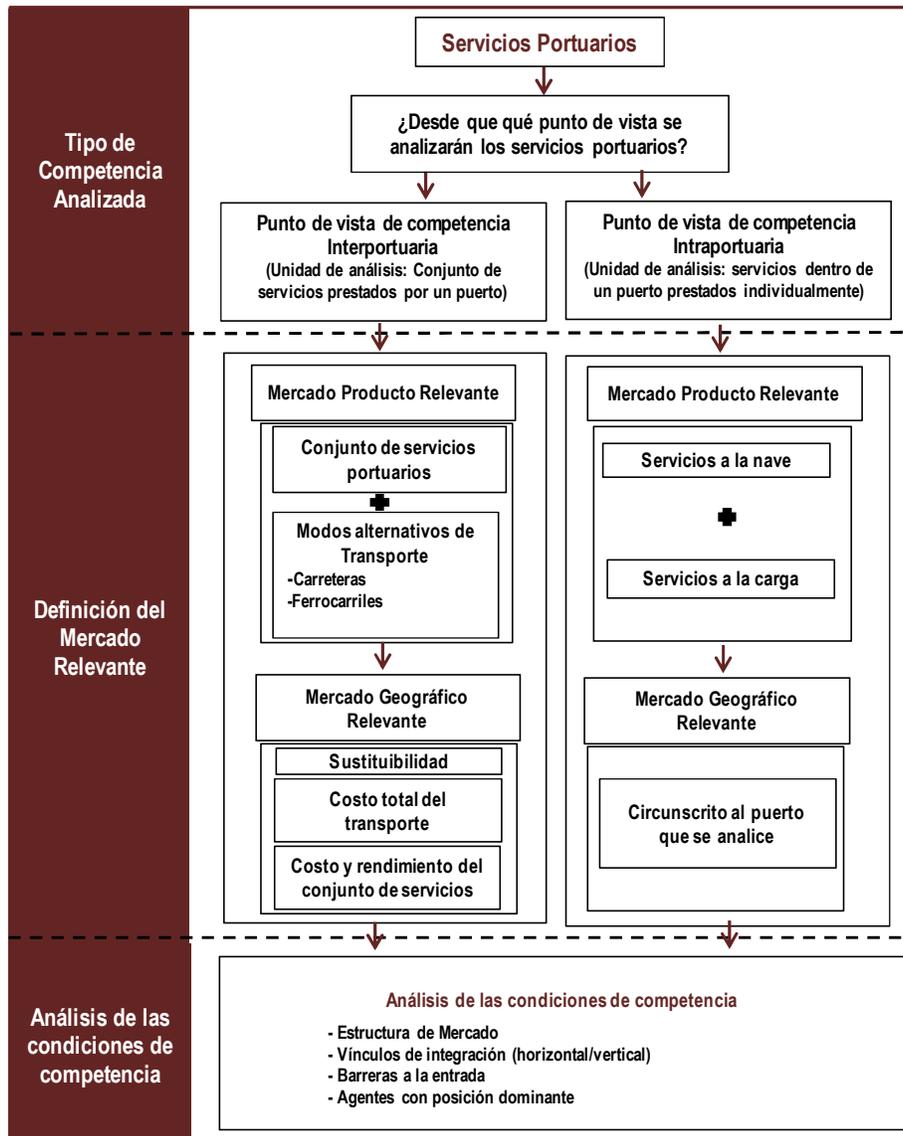
A. Metodología para el análisis de las condiciones de competencia en los servicios marítimo portuarios

83. Analizar las condiciones de competencia en los servicios marítimo portuarios tiene por objetivo principal determinar las barreras a la entrada de potenciales competidores, los factores que posibilitarían la posición dominante de empresas y los elementos más importantes que podrían provocar el cometimiento de prácticas anticompetitivas en los eslabones de la cadena de producción de los servicios.
84. Ambos tipos de competencia se analizan por separado. La metodología parte de la determinación de los mercados relevantes, a partir de los cuales se analizan los elementos que caracterizan las condiciones de competencia en cada mercado. La figura 9 presenta la metodología a utilizar de una forma esquemática.

¹⁵ La independencia se explica cuando no existe control, por administración, capital accionario o de activos fijos, de un agente sobre otro.

¹⁶ Ver modelos de gestión o clasificación de los puertos según el grado de intervención de la Autoridad Portuaria Local (Capítulo II. Características generales de la industria portuaria).

Figura 9. Esquema metodológico de análisis de condiciones de competencia en servicios marítimo portuarios



Fuente: Elaboración propia con base en diversas investigaciones sobre el análisis de competencia relacionado con los servicios marítimo portuarios.

1. Mercado relevante

⁸⁵. La Comisión Europea (1997) define que “El mercado de producto de referencia comprende la totalidad de los productos y servicios que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles en razón de sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos”.

86. La determinación del mercado relevante o de referencia se realiza combinando la dimensión del producto y la geográfica, analizándose desde dos perspectivas: la sustituibilidad por el lado de la demanda y por el lado de la oferta.
87. La sustituibilidad de la demanda determina las posibilidades y disposición de los consumidores a cambiar un producto (o servicio) a otro (s) en respuesta al incremento de precios relativos. Se define además por las preferencias en función de las características, tiempo, costos de cambio y usos de cada bien (o servicio)¹⁷.
88. La sustituibilidad de la demanda evalúa la factibilidad de que los oferentes que no producen un bien puedan iniciarlo y comercializarlo en el corto plazo, de tal forma que los consumidores sustituyan el consumo del bien que ha sufrido un incremento de precios en el corto plazo (generalmente se acepta un periodo menor a 12 meses). La sustituibilidad de la oferta debe tomarse en cuenta siempre que sus efectos sean eficaces e inmediatos.
89. El mercado geográfico relevante “incluye el área donde las empresas objeto de investigación ofrecen o demandan productos o servicios en condiciones de competencia suficientemente homogéneas y estas [condiciones] pueden ser diferenciadas de áreas vecinas debido a que las condiciones de la competencia sean apreciablemente diferentes de aquella” (Comisión Europea, 1997). En el análisis correspondiente se considera inicialmente la menor área de influencia y, de ser viable para los usuarios acceder a otros puertos más alejados sin incrementos significativos en los costos y el tiempo, se amplía la dimensión del mercado.

2. Indicadores de concentración de mercado

90. Para cuantificar el grado de concentración de los mercados relevantes y su evolución, se utiliza una variedad de índices, entre los que destacan el índice de Herfindahl-Hirschman, Dominancia, y el índice C1, C2, C3, entre otros. El primero es el indicador más ampliamente utilizado por las autoridades de competencia a nivel internacional¹⁸.

3. Barreras a la entrada

91. Bain, J. definió las barreras a la entrada como el conjunto de condiciones que permiten que “en el largo plazo, las empresas establecidas puedan elevar sus precios de venta por encima de sus costos medios de producción y distribución (los costos asociados con la operación a escalas óptimas) sin inducir la entrada de potenciales competidores en la industria”, Buccirosi (2014).

¹⁷ Un método para medir las decisiones del consumidor ante una variación de los precios es el Test del monopolista hipotético (The small but significant and non transitory increase in Price Test, o SSNIP test), utilizado por las autoridades de competencia. En esta prueba, el mercado relevante de producto se define como el grupo de productos más reducido posible sobre los cuales un monopolista hipotético puede mantener un incremento de precios de manera rentable por un periodo no transitorio de tiempo (por lo general, entre 5 y 10 por ciento, mientras los precios de los demás productos se mantienen constantes). Si ocurre lo contrario, es decir, si la subida del precio no es rentable, se debe a que los consumidores han cambiado el patrón de consumo hacia otros productos, los que deben incluirse en el mercado relevante. Competition Commission Guidelines, United Kingdom. Merger References, 2007, página 13.

¹⁸ El HHI toma valores dentro del rango de 1 y 10,000; siendo 1 el nivel en el cual no hay concentración absoluta y 10,000 el nivel que concierne a un monopolio. Según el Departamento de Justicia y la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos (2010), un HHI por debajo de los 1,500 puntos indica un mercado de baja concentración, si se sitúa entre 1,500 y 2,500 corresponde a un mercado moderadamente concentrado y un HHI por arriba de 2,500 indica un mercado altamente concentrado.

^{92.} Stigler, en cambio, definió las barreras como los costos de producción (para un cierto ritmo de actividad o para todos los ritmos posibles) que deben ser afrontados por una empresa que busca ingresar a una industria, pero que no afectó a las empresas que ya participan en esa industria, Buccirossi (2014). Una definición similar es la de Baumol y Willig (1981), quienes consideran a las barreras como “cualquier cosa que requiere un gasto por parte de un nuevo entrante a una industria, pero que no implicó un costo equivalente para el incumbente”¹⁹.

^{93.} Para los propósitos de este estudio, entenderemos que las barreras a la entrada son “aquellas características específicas del mercado que otorgan a las empresas ya presentes en él, unas ventajas sobre sus competidores potenciales” (Unión Europea, 2004). Es decir, las que representan ventajas para los incumbentes, aunque en el largo plazo pudieran franquearse, ya que tienen el objetivo de retardar la llegada de un nuevo competidor (OCDE, 2005) y pueden facilitar la creación de poder de mercado de los puertos y dentro de ellos (OCDE, 2011).

^{94.} Teniendo en consideración esta definición de barreras, se considera la siguiente clasificación: legales (normativas o institucionales), geográficas o naturales, y económicas.

a. Barreras normativas e institucionales

^{95.} Los gobiernos o las autoridades portuarias limitan el alcance de la entrada de competidores o la eliminan mediante la aplicación de las leyes, especialmente en la competencia intraportuaria. “Estos límites pueden ser generales, es decir, puede haber no más entradas o ser impuestas discrecionalmente” (OCDE, 2011).

^{96.} Tales disposiciones son en ocasiones incorporadas en los contratos o en acuerdos operativos. Un ejemplo de ello son las concesiones en las que se autoriza únicamente a un operador el manejo de una terminal y se le otorgan derechos exclusivos durante el periodo de la concesión.

^{97.} La estructura de la propiedad y la financiación de un puerto también son relevantes. En muchos puertos existentes el capital ha sido aportado por las autoridades públicas y no tiene la premura necesidad de recuperarse, al menos en el corto o mediano plazo. Esto colocaría en situación de desventaja a un potencial participante que si está obligado a recuperar las inversiones.

b. Barreras geográficas o naturales

^{98.} La tierra y la geografía marítima pueden desempeñar un papel determinante para la construcción de un nuevo puerto al existir condiciones físicas favorables. La inexistencia o insuficiencia de terrenos disponibles en lugares adecuados puede limitar la entrada de competidores. En el caso de la geografía marítima, para considerar una nueva entrada es necesario que la profundidad de las aguas sea la suficiente para atender a los buques.

¹⁹ Una empresa incumbente es la que ya se encuentra establecida en el mercado. La expresión es un anglicismo que proviene de “incumbent”.

^{99.} De forma complementaria a estas barreras existen factores como las mareas, bahías protegidas de forma natural o las aguas abrigadas. Incluso si la entrada es posible, debido a las diferencias en el diseño de la infraestructura, el hinterland (el área de influencia), acceso náutico o al servicio de transporte terrestre, un nuevo puerto podría estar en una posición inferior en comparación a un existente, teniendo como consecuencia que sean sustitutos imperfectos²⁰.

c. Barreras Económicas

^{100.} Las barreras económicas son ventajas en costos de los competidores actuales, y pueden ser los costos de cambio del cliente, la ubicación óptima del puerto (en términos de costos), la vida útil de los activos, inversiones que generan altos costos fijos y hundidos y la presencia de economías de escala.

i. Existencia de elevados costos de cambio

^{101.} La existencia de costos de cambio determinará la habilidad de un nuevo entrante a competir con un puerto o a prestar servicios dentro del puerto. Los costos se pueden presentar de muchas formas, podrían ser gastos de capital para cambiar de una facilidad portuaria a otra. En algunos casos podrían ser no sustanciales, especialmente para aquellas que tienen pequeñas inversiones en el puerto, en otros casos si son sustanciales debido a las altas inversiones requeridas, por ejemplo para la construcción de silos de almacenamiento (Banco Mundial, 2007 b). Si estos costos son elevados, resulta muy difícil que un usuario traslade su demanda de un puerto determinado a otro.

ii. Vida útil de los activos

^{102.} Si un nuevo operador alcanza una escala viable de operación en el largo plazo, le puede tomar mucho tiempo llegar a ese nivel, y por lo tanto, lo más probable es que durante algún tiempo opere con pérdidas. De hecho, los activos de la infraestructura portuaria típicamente tienen una larga vida útil, y pueden superar el horizonte de tiempo sobre el que los inversores privados estarían dispuestos a recuperar su inversión (OCDE, 2011). Por lo tanto, el hecho que existan operadores cuyas inversiones se efectuaron mucho tiempo atrás puede convertirse en una barrera a la entrada importante.

iii. Inversiones que generan elevados costos fijos y hundidos

^{103.} La presencia de elevados costos fijos, independientes de sus costos de producción, pueden ser un fuerte disuasivo a la entrada si conllevan importantes costos hundidos, que son aquellas “inversiones que están totalmente comprometidos con la operación en el mercado una vez que se realizan. Estos no pueden ser recuperados, incluso si la empresa va a la quiebra” (OCDE, 2006).

²⁰ Si un titular tiene la ubicación óptima en relación con el hinterland y los accesos (a otros medios) de transporte, los nuevos participantes tendrán que enfrentar mayores costos (Banco Mundial, 2007 b). Estos costos serían al menos, los necesarios para construir carreteras o líneas de ferrocarril; además, puede ocurrir que el acceso por el mar requiera de inversiones como el dragado, faros, canal de acceso, etc.

iv. Presencia de economías de escala, alcance y subaditividad de costos

- ^{104.} Las economías de escala son las ventajas asociadas al costo medio decreciente de producir un bien o servicio, con cada unidad adicional que se produce, disminuye su costo unitario. La existencia de economías de alcance se produce en “aquella situación de la estructura de costos en que producir una cantidad determinada de un conjunto de servicios de forma separada por más de una empresa, tiene un costo medio superior al que resulta producirla a través de una sola empresa” (Dammert Lira, 2013). La existencia de economías de alcance refuerza la existencia de un número muy reducido de empresas en los mercados o incluso un monopolio.
- ^{105.} Se dice de una empresa que presenta la función de costos subaditiva cuando es capaz de producir cualquier cantidad o combinación de una cesta de servicios a un costo inferior al que se obtendría si estos servicios fueran producidos por varias empresas. La subaditividad de costos es una condición suficiente para la existencia de un monopolio natural (Dammert Lira, 2013).
- ^{106.} De la misma manera que lo hacen la presencia las economías de escala y alcance, la subaditividad de costos representaría una barrera a la entrada, porque desde la perspectiva del potencial competidor, su entrada al mercado no sería rentable.
- ^{107.} La presencia de las economías de escala, alcance y la subaditividad de costos son utilizadas de forma conjunta para justificar la existencia de una sola empresa oferente en un mercado, es decir un monopolio natural.
- ^{108.} Sin embargo, un monopolio natural que controle el puerto y todos los servicios que se prestan ante incrementos sostenidos de la demanda de servicios portuarios (incluso sin cambios significativos en los costos medios), tendría como consecuencia ineficiencias, entre las que se destacan el mayor tiempo de espera para atención a los buques y a las cargas, retrasos en la carga y descarga, y saturación de las instalaciones. Todo ello ocurriría aún incrementando la asignación de recursos en el corto plazo.
- ^{109.} A partir de ese escenario pudiera seguir justificándose la prestación de infraestructura portuaria con el monopolio natural (un solo operador de puerto) no así la prestación de servicios, dada la ineficiencia explicada, al extremo de llegar a niveles insostenibles²¹. Ante ello, la solución en el corto plazo es separar la provisión de servicios y permitir la entrada de empresas para evitar la ineficiencia.
- ^{110.} En conclusión, es necesario confirmar la existencia de las economías de escala y alcance y para tal fin bastaría confirmar si los servicios a la nave o a la carga son prestados bajo monopolio.

²¹ El operador del puerto ante esas posibilidades pudiera tomar dos decisiones de tipo preventivo. Por un lado no permite atender más carga de la que puede manejar (restringe la oferta) o bien, no realiza actividades suficientes para incrementar la cantidad de usuarios del puerto.

4. Integración vertical

- ^{111.} El término integración vertical se aplica a aquellas empresas que participan directamente en dos o más de las etapas de producción de un determinado bien o servicio (Fernández Baca, 2006). La literatura existente reconoce diversas razones que justifican la integración vertical, las que están asociadas al logro de una mayor eficiencia. Sin embargo, también pueden posibilitar la obtención o reforzamiento de una posición dominante y es en esas situaciones donde surgen las preocupaciones de las autoridades de competencia.
- ^{112.} Existen tres posibles peligros para la competencia generados por una integración vertical a través de las fusiones o restricciones verticales: mayores barreras a la entrada, facilitación de la colusión y evasión de la regulación de tarifas públicas.

5. Posición dominante en el mercado

- ^{113.} La posición dominante de un agente económico en un mercado relevante definido le permite el poder actuar en gran medida con independencia de competidores, clientes y en última instancia de los consumidores²².
- ^{114.} Para determinar la posición dominante de un agente económico se analizan factores como la estructura y composición del mercado (cuotas de mercado), el poder para establecer precios unilateralmente, la existencia de competencia, las posibilidades de controlar el acceso a los insumos de los competidores (mediante contratos de servicios) y las barreras a la entrada.

6. Riesgos al cometimiento de prácticas anticompetitivas

- ^{115.} Es preciso señalar los elementos que permiten identificar los riesgos que favorecen el cometimiento de prácticas anticompetitivas (PAC) en los mercados. Según la Ley de Competencia (LC), las PAC se clasifican en conductas entre competidores (art. 25), entre no competidores (art. 26), y el abuso de posición dominante (art. 30).
- ^{116.} Para evaluar la posibilidad de existencia de acuerdos entre competidores, las autoridades de competencia analizan las condiciones, características estructurales, evolución del mercado, y el comportamiento de los agentes económicos. Entre las condiciones que propician la coordinación²³ se encuentran la transparencia del mercado (información pública de precios y cantidades disponibles en el mercado, regulación de tarifas), pocos competidores, productos no diferenciados, barreras a la entrada, entre otros.

7. La regulación

- ^{117.} Para la OCDE (2012), la definición de regulación “abarca una variedad de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requerimientos para empresas y personas. Las regulaciones incluyen leyes, órdenes formales e informales y reglamentos subordinados que emanan de todos los órdenes de gobierno...”

²² Resumen de la definición dada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas del 13 de febrero de 1979, sobre el caso “Hoffman-La Roche”.

²³ Al respecto, la Commission and Markets Authority (CMA) del Reino Unido cuenta con una guía muy completa para la detección de este tipo de prácticas.

- ^{118.} Según Antonio Estache y Gines de Rus (Banco Mundial, 2003) los gobiernos habitualmente justifican su intervención principalmente por la necesidad de garantizar el acceso de todas las personas y todos los bienes a los mercados, además de por razones de seguridad nacional.
- ^{119.} Estos autores afirman que bajo un esquema de concesión a una sola empresa, la regulación de los precios constituye uno de los mecanismos que podrían simular la existencia de competencia. Consideran que si el regulador dispone de la información adecuada, se podría buscar una solución próxima al equilibrio competitivo, autorizando un precio que cubra el coste medio. Los principales mecanismos regulatorios son la tasa de rentabilidad del capital y el establecimiento de precios máximos.
- ^{120.} El primero pertenece a la regulación con base en el “cost plus” o al costo del servicio y el segundo permite generar incentivos (a la productividad) de la firma regulada²⁴. El objetivo del primero es permitir que la empresa alcance una tasa de rentabilidad razonable, para ello, sus ingresos deben cubrir los costes totales.
- ^{121.} El inconveniente de este tipo de regulación proviene de la existencia de incentivos a sobre-invertir o sobre-valorar a los activos de capital, con el fin de obtener más beneficios al lograr la autorización de una tarifa más elevada. Otras desventajas son el débil incentivo de la empresa a minimizar costes y los excesivos costos administrativos, ya que el regulador necesita obtener frecuentemente información contable y financiera de la empresa para realizar las revisiones periódicas de sus beneficios.
- ^{122.} Según la tendencia observada en distintos países, se puede mencionar que existe un auge a la utilización del mecanismo de regulación por incentivos.
- ^{123.} El Precio Tope o Price Cap (por su denominación en inglés) impone una tarifa máxima o “precio techo” a cobrar a los usuarios. Estos topes se van actualizando de acuerdo con la inflación y se reducen de acuerdo con un factor X de descuento que trata de reflejar las ganancias de productividad en el sector.
- ^{124.} Este factor se introduce para garantizar que las ganancias por mejoras tecnológicas no se traduzcan simplemente en un aumento de los beneficios para el monopolista, sino que también benefician a los usuarios. En el caso de industrias con fuertes necesidades de capital, X puede ser negativo, permitiendo así incrementos reales de precios para incentivar nuevas inversiones²⁵.

²⁴ El esquema de regulación por incentivos inició en los años 80 en Inglaterra y sustituyó los esquemas regulatorios sobre el costo del servicio. Entre los primeros autores que analizaron este tema se encuentran en Loeb y Magat (1979), Baron y Myerson (1982), Finsinger y Vogelsang (1981) y Laffont y Tirole (1986). Estos artículos se pueden encontrar en Pérez Arata (1993) (Comp.). “Teoría de incentivos y sus aplicaciones. Regulación de empresas y subastas”. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

²⁵ Una vez fijado el valor de X, este se mantiene invariable durante un cierto periodo de tiempo (periodo regulatorio), que suele ser entre cuatro y seis años (según Estache y Gines de Rus, Banco Mundial 2003). Las revisiones de precios no se introducen hasta el final del periodo establecido, proporcionando a la empresa incentivos para reducir sus costos y por tanto incrementar sus beneficios.

^{125.} Este mecanismo mejora los incentivos de las empresas a disminuir sus costos y reduce el incentivo a sobre-invertir. No obstante, cuando inician las operaciones las tarifas son difíciles de determinar.

IV. Políticas públicas y marco normativo

A. Políticas Públicas

^{126.} Los primeros y más destacables logros de las políticas públicas implementadas en el sector fueron la construcción y puesta en operaciones del Puerto de Acajutla en el año de 1961 y la habilitación de dos muelles adicionales en 1970 y 1975. Las iniciativas de política buscaban facilitar la exportación de productos salvadoreños a los mercados internacionales (CEPA, 2014 b).

^{127.} A principios de los 80, se construyó e inició operaciones el Puerto CORSAIN²⁶ como una alternativa de desarrollo en la zona de La Unión y con el objetivo de beneficiar la pesca artesanal e industrial (nacional e internacional) a través de sus servicios, que incluían además del manejo de carga, la reparación y mantenimiento de buques. En la actualidad, el principal cliente de ese puerto son buques de avituallamiento y pescadores que suministran a la planta atunera del grupo Calvo.

^{128.} En 2002 se aprobó la LGMP, que establece los criterios de la regulación técnica y económica, para administrar de mejor forma los espacios marítimos y crea la AMP para representar a los intereses del Estado en materia marítimo portuaria. Paralelamente, se inició el proceso de precalificación de empresas para construir el Puerto de La Unión.

^{129.} Entre los años 2004-2008 se construyó la infraestructura y el equipamiento básico de la Terminal I del Puerto de La Unión, en la que se invirtieron US\$131,985,000. En ese entonces, las acciones de política se enmarcaron dentro del fortalecimiento de la infraestructura de apoyo a la producción, mediante el impulso de una estrategia de progreso de la zona oriental con el objeto de convertirla en parte de un corredor logístico.

^{130.} Durante el periodo 2009-2014, el Puerto de la Unión ha tenido poca actividad, principalmente porque la política pública estuvo orientada a concretar la participación de un operador internacional especializado en el manejo de contenedores. Para alcanzar ese objetivo, en el 2011 inició su proceso de concesión, promulgándose la ley de Concesión del PLU.

^{131.} A partir del 2013, el gobierno de El Salvador incorporó en sus planes de política el objetivo de convertir al país en un centro logístico y de servicios internacionales. En ese marco de acciones, CEPA ha invertido cerca de US\$29.8 millones en proyectos de fortalecimiento de la infraestructura del Puerto de Acajutla.

^{132.} En conclusión, se observa que las políticas públicas dirigidas al sector durante el último quinquenio se han caracterizado por mantener en poder del Estado las iniciativas de infraestructura y superestructura de los puertos en El Salvador, lo que es su característica

²⁶ El puerto se denominó CORSAIN en alusión a las siglas de la Corporación Salvadoreña de Inversiones, entidad administradora de sus operaciones.

desde la década de 1960. No obstante, la búsqueda de un concesionario para operar y administrar la terminal del Puerto de La Unión tiene como objetivo modernizar los servicios marítimo portuarios.

B. Marco normativo

^{133.} El marco normativo vigente que regula al sector se compone de la LGMP, Ley Orgánica de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (LOCEPA) y en forma complementaria la LC.

^{134.} También, es posible identificar elementos que podrían incidir en las condiciones de competencia en el sector y por consiguiente, con ese fin se analizaron la ley de concesión del PLU y la LAPP.

1. Ley General Marítimo Portuaria y reglamentos

^{135.} La LGMP determina a la AMP como el ente rector del sector, para lo cual le atribuye competencias institucionales para fiscalizar, regular, controlar, verificar y supervisar tanto la prestación y desarrollo de los servicios de transporte acuático; como la construcción, rehabilitación, administración, operación y mantenimiento de los puertos nacionales, para lo cual le asigna facultades de creación de normas técnicas y de regulación económica.

^{136.} La Ley además faculta a la AMP para regular en lo técnico y económico a las Autoridades Marítimas Portuarias Locales²⁷, a supervisar y controlar los procesos de otorgamiento y de cumplimiento de los contratos de concesión de los puertos nacionales; aprobar todos los actos legales relacionados con la cesión, prórroga, caducidad, y rescate de las concesiones (art. 7 LGMP).

^{137.} Para abordar cada uno de los aspectos regulatorios relevantes al sector, se analizan en primer lugar las disposiciones de regulación técnica, operativa y económica, las cuales se verifican principalmente en los reglamentos respectivos; en segundo lugar, las disposiciones que vinculan a la SC con la AMP; y en tercer lugar, las relacionadas con el rol de la AMP en los contratos de concesión del Estado.

a. Regulación técnica

^{138.} La AMP tiene la facultad de emitir normas técnicas y operativas, procedimientos, estándares de calidad y seguridad para la prestación de servicios, ente otros. Entre los reglamentos emitidos por esta entidad se encuentran²⁸: 1) Ayudas a la Navegación, 2) Recepción y Zarpe, 3) Practicaje y Remolcaje, 4) Seguridad integral, 5) Operaciones Portuarias y 6) Obras Marítimas y Portuarias (ROMP). Estos reglamentos fueron revisados a fin identificar elementos que notoriamente indiquen desincentivos, limitaciones o restricciones a la competencia.

²⁷ Las Autoridades Marítimas Portuarias Locales pueden ser las agencias estatales propietarias de la infraestructura y superestructura portuaria de propiedad del Estado (para el caso CEPA), o ser los operadores portuarios, u operadores de puertos de uso público de propiedad privada.

²⁸ Reglamentos publicados en el diario oficial N° 233, Tomo 373, de fecha 13 de diciembre de 2006.

- ¹³⁹. Los primeros cinco reglamentos tienen por objetivo principal asegurar la operación, calidad, estandarización, eficiencia y seguridad de los servicios portuarios. En ellos no se advierte la presencia de elementos que puedan configurar discriminación alguna a agentes económicos o que impliquen restricciones que eliminen la posibilidad de participación de empresas en los servicios marítimo portuarios.
- ¹⁴⁰. Dentro de este conjunto de normas destaca el artículo 18 del Reglamento de Operaciones Portuarias, el cual establece criterios técnicos para la asignación de puestos de atraque²⁹. Particularmente, en su contenido no se advierten elementos que podrían discriminar las operaciones de los buques o carga.
- ¹⁴¹. El Reglamento de Obras Marítimas y Portuarias (ROMP) establece dos procedimientos: 1) autorización para la construcción de puertos (arts. del 6 al 9), y 2) autorización para el inicio de operaciones de un puerto una vez han finalizado las obras (art. 25).
- ¹⁴². El procedimiento de autorización para la construcción de puertos exige el cumplimiento de diversos requisitos (art. 6 ROMP), entre los que se encuentran el adjuntar a la solicitud, autorizaciones emitidas por otras instituciones de gobierno, como por ejemplo: permisos ambientales del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, permisos de construcción ante el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, etc.; condicionamientos que implican una considerable cantidad de recursos y un periodo mayor a un año en sus gestiones³⁰. También requiere que la documentación de respaldo de la solicitud contenga el diseño final del proyecto³¹ y cualquier otra información que la AMP considere necesaria.
- ¹⁴³. Asimismo, una vez finalicen las obras es necesaria la autorización (art. 25 ROMP) para su inicio de operaciones, para ello se requiere de la siguiente documentación: recepción de la obra, liquidación técnica y financiera, y los planos “como construido”.
- ¹⁴⁴. Por tanto, es necesario señalar dos elementos relevantes: el primero consiste en que aun cuando se cumplan todos los requisitos del procedimiento, no existe una garantía total de la aprobación para iniciar la construcción de un puerto, ya que la AMP podría aún solicitar información adicional a su discreción. El segundo consiste en que la autorización del inicio de las operaciones podría resultar innecesaria, tomando en cuenta que la AMP durante todo el proceso de construcción ha fiscalizado, controlado y supervisado todas las obras.

b. Regulación Económica

- ¹⁴⁵. La LGMP dispone de dos instrumentos para la regulación económica del sector; el primero para la determinación de tarifas de los servicios (art. 7), y el segundo, para la definición de los servicios regulados y desregulados, los que se establecerán con base a dictámenes emitidos por la SC (arts. 10, 194 y 196 de LGMP). Por estas razones, es

²⁹ Los aspectos que se consideran son: la hora de arribo a la boya de mar, tipo de carga o buque, tipo de equipo a utilizar, tiempo de permanencia estimado, y calado, eslora y manga del buque.

³⁰ A manera de ejemplo el tiempo que conlleva obtener los permisos ambientales ante el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales puede sobrepasar 12 meses, tal como se puede verificar en el sitio web: www.marn.gob.sv.

³¹ Artículo 6 del ROMP: “Diseño final del proyecto, que deberá incluir como mínimo: diagnósticos, diseños estructurales, hidráulicos y eléctricos, cálculos topográficos, batimetrías, especificaciones técnicas, juego de planos completo, memoria de cálculo, programación detallada por actividad, estudios de suelos; y cualquier otra información que la AMP considere necesaria”.

importante analizar si la regulación vigente es la más adecuada acorde con las condiciones de competencia o rivalidad existentes.

^{146.} Con respecto a la regulación de las tarifas, la LGMP faculta a la AMP a aprobarlas, establecer los mecanismos de ajuste a las mismas y supervisar el cumplimiento efectivo de las tarifas aprobadas (art. 7). Asimismo, debe aprobar las políticas y metodologías de regulación y el ajuste de tarifas de servicios portuarios (art. 10). Para ello, la AMP dispuso el Reglamento Especial de Aplicación de Tarifas (REAP)³².

^{147.} Según el REAP, para la aprobación de tarifas se requiere de la solicitud del operador interesado y debe contener al menos, los análisis e informes técnicos, económicos, financieros y legales que las justifiquen (art. 32 del REAP). Asimismo, debe cumplir al menos requisitos técnicos establecidos en el art. 33³³.

^{148.} El artículo 9 de ese reglamento establece que la AMP deberá aprobar las tarifas con base en los principios de sostenibilidad, eficiencia, prevención de subsidios cruzados³⁴ y razonabilidad.

^{149.} Producto de la revisión de los principios y procedimientos del REAP, resalta en primer lugar que la LGMP no obliga a los operadores portuarios a aplicar la misma tarifa según el servicio portuario del que se trate, ya que la AMP las aprueba según las particularidades de cada operador portuario. Esto se refuerza con los artículos 8 y 13 del REAP, que establecen lo siguiente:

^{150.} Artículo 8 inciso primero: “La política tarifaria tiene como propósito, determinar para cada tipo de puerto, el método de cálculo de tarifas que más se ajuste técnica y económicamente a la naturaleza, operación y condición de mercado de cada puerto o terminal marítima de uso público que opere en el país...”.

^{151.} Artículo 13: “Corresponde al operador portuario, la determinación de las tarifas aplicables a la prestación de los servicios portuarios, lo que deberá ser especificado expresamente en el pliego tarifario que someta a la aprobación de la AMP”.

^{152.} El artículo 16 plantea los elementos que deberán considerarse para la determinación de las tarifas, entre los que se incluyen los costos, cánones y la rentabilidad, entre otros. A su vez, el artículo 7 define los casos en los cuales la AMP podrá modificar de oficio las tarifas, siendo estos al producirse cambios tecnológicos, variaciones en los costos, inversiones u otras causales económicas, así como factores que hayan afectado el comportamiento del mercado.

³² Reglamento Especial de Aplicación de Tarifas (REAP), publicado en el diario oficial N° 233, Tomo 373, de fecha 13 de diciembre de 2006, vigente desde enero de 2007.

³³ Los requisitos son: marco general y justificación de la solicitud, definición de las tarifas objeto de revisión, proyección de la demanda, plan de inversiones relacionado al servicio portuario, costos imputados a la tarifa objeto de aprobación o modificación, flujo de caja proyectado, análisis financiero del operador portuario, memoria de cálculo de las tarifas solicitadas y el mecanismo de ajuste.

³⁴ En razón de que el artículo 194 de la LGMP, entre otras cosas busca prevenir los subsidios cruzados entre los servicios portuarios.

- ^{153.} Respecto a las disposiciones previas, se identifica que permiten a la AMP diferenciar las tarifas acorde a las condiciones del solicitante, e implican incentivos para que los operadores de servicios portuarios realicen inversiones, incluyendo en nuevas tecnologías.
- ^{154.} Por ejemplo, producto de la compra de una grúa para contenedores más moderna y eficiente, los costos totales de producción del operador se elevan; como consecuencia de esas nuevas condiciones, el operador puede solicitar un incremento de las tarifas autorizadas y así recuperar las inversiones.
- ^{155.} Como se puede observar, este mecanismo de regulación presenta las características de la Regulación de la Tasa de Rentabilidad del Capital presentada en el capítulo III (Marco conceptual y de análisis), y como se mencionó, entraña el riesgo de que el operador sobre-invierta o sobre-valorare los activos de capital, además de que no incentiva a que minimice sus costos.
- ^{156.} Puesto que no es objetivo del presente estudio determinar el mejor mecanismo de regulación de tarifas para los puertos de El Salvador, es preciso recomendar evaluar a profundidad otros mecanismos basados en la regulación por incentivos (ver capítulo III), más aún ante la inminente presencia de un operador privado.

i. Interrelación entre la SC y la AMP

- ^{157.} La vinculación entre la SC y la AMP está definida en el artículo 194 de la LGMP, que establece: “La AMP también definirá los servicios portuarios que serán regulados o desregulados, según exista competencia en el mercado, previo dictamen vinculante de la autoridad encargada de promover, proteger y garantizar la competencia”.
- ^{158.} Al respecto, a la SC le corresponde emitir dictámenes que permitan a la AMP desregular servicios según exista competencia en el mercado. A la fecha de cierre de este estudio, la SC no se ha visto en la necesidad de emitir dictamen alguno a fin de que la AMP determine servicios que deben ser desregulados.
- ^{159.} No obstante lo anterior, la AMP estableció en el artículo 6 inciso 2° del REAP lo siguiente: “En orden a sus competencias, la AMP podrá actuar de oficio o a instancia de parte interesada, para regular o desregular las tarifas de determinados servicios portuarios.”
- ^{160.} A efectos de ese artículo, a la fecha, la AMP ha determinado que todo servicio prestado al buque o a la carga debe ser regulado, siendo los siguientes: ayudas a la navegación, fondeo en aguas abrigadas, practicaje, remolcaje, amarre y desamarre, estadía, uso de muelles por las naves o la carga, uso de bodegas y patios de contenedores, estiba/desestiba de carga, trinca y destrinca de carga, recepción, inspección y despacho de cargas, transferencia de la carga del muelle a las bodegas y viceversa, paletizado de cargas, consolidación y desconsolidación de contenedores, control y clasificación de la carga y descarga de mercaderías, almacenamiento, remoción de carga, transbordo.
- ^{161.} Además, resalta entre las atribuciones de la AMP solicitar a la SC dictámenes que tendrán carácter vinculante sobre situaciones de transporte marítimo que presenten prácticas

anticompetitivas entre los distintos operadores y con base a dichos dictámenes, aprobar la regulación efectiva para su corrección (artículo 10, numeral 15 de la LGMP).

c. El rol de la AMP en las concesiones del Estado³⁵

^{162.} En relación a las concesiones estatales, La AMP desempeña roles antes, durante y después de cada concesión, que en síntesis consisten en supervisar, aprobar, controlar y representar los intereses del Estado.

^{163.} Para ello, está previsto en la LGMP aprobar, supervisar y controlar todo el proceso de otorgamiento de los contratos; el cumplimiento de los contratos de concesión de puertos nacionales; y aprobar todos los actos legales relacionados con la cesión, prórroga, caducidad, y rescate de las concesiones (art. 7).

^{164.} Considerando que las disposiciones del artículo 7 y subsiguientes no le confieren la facultad de prohibir o limitar la participación de empresas; prohibir los contratos de concesión; condicionar los actos que deriven del contrato de concesión, y que tengan como consecuencia desventajas infranqueables al concesionario, se advierte que tales disposiciones no influyen en las condiciones de competencia en el sector.

^{165.} Producto de la revisión de la LGMP y sus reglamentos, se concluye lo siguiente:

- El sector presenta una fuerte regulación técnica y económica. En cuanto a su regulación técnica, con excepción de las autorizaciones necesarias para la realización de obras marítimas y su funcionamiento, las disposiciones regulatorias de los reglamentos con carácter técnico no advierten potenciales efectos a la competencia;
- La regulación económica implica un proceso de aprobación de tarifas y en determinar cuáles de los servicios serán regulados y desregulados, lo cual se profundizará en el análisis de competencia a efectuar en este estudio;
- El procedimiento y métodos utilizados para la aprobación de tarifas posibilitan ofrecer tarifas de acuerdo a las particularidades de cada operador de servicios portuarios. Además, este método tiene las características de un mecanismo de regulación con base en costos;
- Para desregular todos o algunos de los servicios actualmente regulados se necesitan dictámenes de la Superintendencia de Competencia con base en estudios del sector;
- Los roles de la AMP en el proceso de concesión y durante la vigencia del mismo no revisten potenciales efectos en las condiciones de competencia.

³⁵ En este apartado no se consideran todas las regulaciones que aplicará la AMP al concesionario cuando esté operando la Terminal Portuaria del Puerto de La Unión en calidad de operador portuario, las que están establecidas en la Ley de Concesión de la Terminal Portuaria Multipropósito Especializada en Contenedores, Fase I, del Puerto La Unión Centroamericana, y se explican en la sección correspondiente de este capítulo.

2. Ley de Competencia³⁶

- ^{166.} Según las disposiciones de la LC, se prohíben las prácticas anticompetitivas entre competidores y entre no competidores, y las acciones que constituyan abusos de posición dominante (art. 25 y siguientes).
- ^{167.} Según la LC, la SC puede actuar de oficio o por denuncia (art. 14) para abrir investigaciones en cualquier actividad económica. Si resultado de las investigaciones se comprobare la infracción a la ley, impondrá sanciones monetarias y también en la resolución que emita al respecto, ordenará el cese de las conductas (art. 38).
- ^{168.} El art. 14 faculta a la SC a emitir opiniones sobre: proyectos de leyes, ordenanzas, reglamentos o procedimientos de contratación y adquisición públicos en los que pudiere limitarse, restringirse o impedirse significativamente la competencia.
- ^{169.} En virtud de las disposiciones de la LC, la SC emitió opiniones en 2008 y 2009 sobre dos proyectos de ley relativos a la concesión del sistema portuario de El Salvador y sobre procesos de contratación de servicios y mano de obra para el Puerto de Acajutla. Además, en los años 2011 y 2014, se pronunció opinión sobre documentos relacionados a la concesión de la terminal portuaria multipropósito del Puerto de La Unión. En esos antecedentes, la SC recomendó introducir en los cuerpos normativos correspondientes o sus bases de licitaciones, principios que garanticen la concurrencia en esos procesos y se prevengan conductas anticompetitivas.
- ^{170.} De igual manera, la SC tiene un precedente de sanción a dos agentes económicos por comprobarse el cometimiento de práctica anticompetitiva concerniente a un acuerdo en la fijación de precios en la licitación de servicios a la carga y su personal designado para su prestación en el Puerto de Acajutla (SC, 2010), sus resultados se sintetizan en el Anexo 1.

3. Ley Orgánica de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma³⁷

- ^{171.} Con base en las facultades de la LOCEPA, se crea a CEPA con el fin de controlar todas las operaciones y servicios portuarios en El Salvador, por tanto opera de forma exclusiva los puertos de Acajutla y La Unión. Así, el artículo 4 confirma a la CEPA como la única entidad del Estado que realizará todas las funciones de un administrador y operador portuario.
- ^{172.} Sin embargo, para prestar los servicios de operador portuario y de acuerdo al Artículo 35 de la LOCEPA, desde el año 2003 contrata empresas para brindar servicios a la carga.
- ^{173.} Las consecuencias de estas disposiciones determinan que CEPA sea el único operador de puertos comerciales hasta que se concesione la terminal especializada en contenedores del Puerto de La Unión.

³⁶ Ley de Competencia, Decreto Legislativo N° 528, publicado en el diario oficial N° 240, Tomo 365, de fecha 23 de diciembre de 2004. El documento de referencia contiene todas las reformas posteriores a la aprobación de la LC.

³⁷ Ley Orgánica de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), Decreto Legislativo N° 455, publicado en el diario oficial N° 206, Tomo 209, de fecha 11 de noviembre de 1965, y sus reformas posteriores.

4. Ley de Concesión de la Terminal Portuaria Multipropósito Especializada en Contenedores, Fase I, del Puerto de La Unión Centroamericana³⁸

- ^{174.} El objeto de la ley de concesión del PLU es establecer las condiciones y los requisitos exigibles para el proceso de concesión de la terminal (art. 1) y las regulaciones correspondientes al período de la concesión. Entre las condiciones sobresalen: el plazo, exclusiones, modalidad de concesión, monto de inversiones, aspectos tarifarios, cesión del contrato de concesión, control y supervisión al concesionario por parte de CEPA en calidad de concedente y se define a la AMP como representante de los intereses del Estado.
- ^{175.} Dado que el concesionario será un competidor de CEPA, sus operaciones podría conllevar riesgos para la rentabilidad o la sostenibilidad de las operaciones de esta institución. Producto de la revisión de la ley de concesión del PLU, se advierten riesgos a la competencia provenientes de disposiciones que podrían otorgarle ventajas a CEPA en su calidad de competidor.
- ^{176.} El artículo 3 dispone las áreas excluidas de la concesión, entre estas están: las zonas extraportuarias, la infraestructura de acceso marítimo compuesta por los canales interno y externo y las dársenas de maniobra; las ayudas a la navegación, que incluyen faros y boyas; los edificios administrativos, facilidades que serán operadas y mantenidas por el Estado Salvadoreño, directamente o por medio de un tercero, o incluso por el mismo concesionario del puerto.
- ^{177.} Además, en el inciso 2° del mismo artículo se dispone: “De conformidad a lo establecido en el inciso anterior, el Estado, por medio de la entidad concedente, deberá garantizar las condiciones operativas del canal de acceso, dársenas y ayudas a la navegación, de acuerdo a los niveles de operación del concesionario. En cuanto a las profundidades del canal de acceso y dársenas, podrán ser llevadas gradualmente hasta las condiciones de diseño.”
- ^{178.} En concordancia con el artículo 3, el inciso segundo del artículo 6 establece: “El Estado, a través de la entidad concedente, deberá garantizar la profundidad operativa de los frentes de atraque antes mencionados, gradualmente hasta alcanzar las condiciones acordadas con el concesionario”.
- ^{179.} Como consecuencia, estas disposiciones podrían colocar en desventaja al concesionario si estas obras no se realizaren de forma oportuna, al mermar su capacidad para atender buques de gran capacidad (tipo Post Panamax).
- ^{180.} El concesionario tiene la obligación de invertir US\$30 millones en los primeros diez años de la concesión (art. 8), más una renta mínima o canon variable a pagar (art. 9), esto último conformará parte de los factores de competencia a tomar en cuenta en la elección del concesionario. Se considera un riesgo la posibilidad de que el concesionario establezca cánones muy positivos, dado que su única base son sus propias proyecciones de demanda y su

³⁸ Ley de Concesión de la Terminal Portuaria Multipropósito Especializada en Contenedores, Fase I, del Puerto La Unión Centroamericana, Decreto N° 834, publicado en el diario oficial N° 183, Tomo 393, de fecha 3 de octubre de 2011, reformado mediante Decreto Legislativo N° 463, publicado en el diario oficial N° 178, Tomo 400, de fecha 26 de septiembre de 2013.

experiencia en la capacidad de atracción de carga. En un escenario extremo, la inclusión en su oferta de cánones que no estén de acuerdo con la demanda del mercado podría afectar su capacidad competitiva una vez el puerto esté operando.

181. Respecto a lo dispuesto en el artículo 19³⁹, es importante resaltar que CEPA siendo competidor del concesionario, al mismo tiempo controla y supervisa en calidad de concedente y a la vez está coordinada con la AMP en representación del Estado Salvadoreño.

182. Un elemento adicional que debe ser considerado es la disposición del art. 21, que establece que durante los primeros cinco años de operación el concesionario del Puerto de La Unión cobrará por su servicios según los valores máximos establecidos en un pliego tarifario inicial aprobado por la AMP a solicitud de CEPA, teniéndose el riesgo de que esta institución las fije con desventajas respecto a las tarifas de Acajutla.

5. Ley Especial de Asocios Públicos Privados⁴⁰

183. La LAPP tiene por objeto normar el desarrollo de proyectos de asocio público - privados para la provisión de infraestructura, de servicios públicos y de interés general, de forma eficaz y eficiente (art. 1). Esta ley regula los contratos de concesión, modalidad elegida para el funcionamiento del Puerto de La Unión, estableciendo las relaciones entre el concesionario, el concedente, las autoridades reguladoras y supervisoras.

184. Producto de la revisión respectiva, se identificó en su artículo 5 que los contratos de concesión se clasifican en autosostenibles o cofinanciados, estos últimos implican ayudas o recursos del Estado para el concesionario, lo que podría otorgarle ventajas en costos al futuro operador del Puerto de La Unión y permitirle competir en desigualdad de condiciones con Acajutla. De optarse por esa modalidad contractual, sería necesario revisar el borrador de contrato y evaluar las ventajas correspondientes⁴¹.

V. Caracterización de la oferta y demanda de los servicios marítimos portuarios en El Salvador

185. En el presente capítulo se desarrolla la composición de la oferta portuaria, incluyendo la de los servicios marítimo portuarios de los puertos de Acajutla y de La Unión, así como se describe su correspondiente demanda.

³⁹ Art. 19.- “Dentro de los procedimientos relativos al Contrato de Concesión y su supervisión, CEPA y la AMP tendrán las competencias que están establecidas para cada una de ellas en sus respectivos cuerpos normativos y en el ordenamiento jurídico vigente. Éstas, con el fin de realizar sus respectivas funciones de manera eficiente, deberán colaborar entre ellas de manera coordinada y complementaria.”

⁴⁰ Ley Especial de Asocios Públicos Privados, Decreto Legislativo N° 379 publicado en el diario oficial N° 102, Tomo 399, de fecha 5 de junio de 2013.

⁴¹ En el proceso de licitación declarado desierto, el tipo de contrato era autosostenible.

A. Caracterización de la oferta del Puerto de Acajutla

1. Infraestructura y superestructura

a. Infraestructura

186. El Puerto de Acajutla se encuentra ubicado en el litoral del océano pacífico, departamento de Sonsonate, zona occidental de El Salvador, a 85 km de la ciudad capital, San Salvador. Cuenta con un solo acceso y tres muelles denominados A, B y C (figura 10), en los que se instalan los equipos especializados en el manejo de carga, los cuales conforman la terminal.

187. El muelle A tiene un frente de atraque de 321 mts. y un área para circulación de vehículos y manejo de carga de 11,585 mts.², el muelle B tiene dos frentes de atraque, uno en el lado sur de 318 mts., y otro en el lado norte de 348 mts., mientras que el muelle C posee un frente de atraque de 280 mts.

Figura 10. Características de los muelles del Puerto de Acajutla



Fuente: Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA).

b. Superestructura

188. El puerto es multipropósito, puesto que cuenta con equipos para manejo de carga en contenedores, carga general, carga a granel sólido y líquidos (por tuberías). Los tres muelles están acondicionados para movilizar esos tipos de cargas y disponen de ocho amarraderos.

189. El cuadro 1 presenta, de manera general, los equipos y maquinaria para el manejo de la carga con los que cuenta el puerto.

Cuadro 1. Equipo de manejo de carga del Puerto de Acajutla

Remolcadores
Grúas portacontenedores
Spreaders (De 20' y 40')
Unidad de carga (UCA)
Sistema de bandas transportadoras (sistema de alto rendimiento o de fajas)
Montacargas de 2.7 a 25 TM
Vagonetas entre 30 y 50 TM de capacidad
Tractores de banda
Tractores de tiro
Cargadores frontales
Almejas para graneles sólidos
Tolvas (descarga de granos)
Tomas para contenedores refrigerados
Equipos de seguridad

Fuente: Elaboración propia con base a información de CEPA.

^{190.} Las áreas de almacenamiento del Puerto de Acajutla tienen las siguientes características (CEPA, 2015):

- Bodegas para almacenamiento de carga general: área techada de 26,300 mts², con capacidad hasta de 113,900 toneladas métricas (TM) de productos varios.
- Patio de contenedores: área de 48,000 mts² y una capacidad de 3,400 TEU's estibados a tres niveles, con la facilidad de almacenar contenedores refrigerados.
- Patio de vehículos: área de 39,800 mts² y una capacidad de almacenamiento de hasta 2,000 vehículos.
- Bodegas para almacenamiento de granel sólido para exportación: área techada de 2,400 mts² con una capacidad de 12,000 TM.
- Bodega de exportación/importación de granel sólido: área techada de 2,500 mts² con una capacidad de 18,000 TM, con 6 bins de 1,000 TM cada uno y otros 6 de 2,000 TM.
- 13 básculas mecánicas de piso y 4 mecánicas rodantes, utilizadas para el pesaje de mercadería paletizada o suelta, con capacidad de hasta 3 TM.
- 4 básculas digitales de puente pesa camiones, utilizadas para el peaje de las mercaderías que transportan los camiones, con plataformas de 10 por 60 pies aproximadamente y capacidades de 50 toneladas.

2. Capacidad instalada

^{191.} Para determinar la capacidad portuaria se utilizan las recomendaciones de la Fundación Valencia Port (Autoridad Portuaria Nacional del Perú, 2012)⁴². Este concepto se relaciona a la capacidad de los muelles, y se estima como el producto de los siguientes

⁴² Tomado de la Actualización del Plan Nacional de Desarrollo Portuario de Perú (2012) elaborado por la Autoridad Portuaria Nacional. La Fundación es una entidad promotora de investigación y estudios comerciales, y nace a iniciativa de la Autoridad Portuaria de Valencia, España.

factores: cantidad de amarraderos, su tasa de utilización recomendada, por el rendimiento del muelle y las horas trabajadas al año⁴³.

^{192.} Se puede incrementar la capacidad del puerto aumentando el número de amarraderos, es decir, construyendo o agrandando los muelles. El parámetro de utilización depende del tipo de carga y periodicidad de los pedidos, factores que no son manejados por el puerto. El rendimiento de los muelles puede variar según la tecnología portuaria y las horas trabajadas al año pueden ser incrementadas con la implementación de más turnos y menos días de asueto.

^{193.} La Fundación Valencia Port recomienda una tasa de utilización para los terminales multipropósito de 45% para los muelles con 2 amarraderos y de 65% para los que tienen 4 amarraderos.

^{194.} Para el cálculo de la capacidad instalada se toman en cuenta los siguientes datos: para un año calendario, se establecen un total de 349 días laborados⁴⁴, ya que generalmente Acajutla cuenta con 16 días al año sin operar; 20 horas de trabajo al día⁴⁵, que es el promedio de horas laboradas entre las cargas a granel y en contenedores. Por tanto, se calculan 6,980 horas trabajadas al año.

^{195.} El rendimiento promedio del puerto en el periodo 2008 - 2012 fue de 279 toneladas por hora/buque/muelle (CEPA, 2014 c), el cual puede variar dependiendo de la proporción de carga recibida por el puerto⁴⁶.

^{196.} Como resultado de esta metodología, se estima una capacidad portuaria de Acajutla de más de 8.5 millones de TM al año. Los muelles A y C tienen una capacidad estimada de 1.7 millones de toneladas y el muelle B de 5 millones de toneladas (cuadro 2).

Cuadro 2. Capacidad instalada del Puerto de Acajutla por muelle
Toneladas Métricas/Horas. 2012

Muelle	Amarraderos	Tasa de Ocupación	Rendimiento TM/Hora	Horas Operativas	Capacidad estimada en TM
Muelle A	2	45%	279	6,980	1,753,055
Muelle B	4	65%	279	6,980	5,064,381
Muelle C	2	45%	279	6,980	1,753,055
Total	8				8,570,491

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

⁴³ Capacidad = $n * \phi * R * T$. Donde,

n = Número de amarraderos

ϕ = Utilización de los atracaderos, en porcentaje

R = Rendimiento del muelle medido en toneladas por hora

T = Horas trabajadas al año

⁴⁴ Según los contratos entre CEPA y las empresas estibadoras.

⁴⁵ Aun cuando los horarios muestren esa cantidad de horas trabajadas, habrá tiempo muertos que no se consideran, siendo estos los tiempos necesarios para el atraque y desatraque, los cambios de turno y otros que pueden suceder durante la operación. Según el tarifario, el horario de trabajo es de 24 horas al día para movilizar carga a granel y 16 horas al día para movilizar contenedores.

⁴⁶ Este resultado es el promedio de los rendimientos del sistema de alto rendimiento para graneles (de bandas transportadoras), el sistema convencional para graneles, la estiba y desestiba de contenedores y carga a granel.

3. Servicios Prestados

a. Servicios a la carga

- **Carga general**

^{197.} Los servicios prestados a los clientes con carga general sean estas importaciones o exportaciones son: la estiba, desestiba, transferencia de carga (muellaje) y almacenamiento. Las tarifas de estiba y desestiba se cobran de forma diferenciada (anexo 3).

^{198.} Las tarifas de muellaje dependen del tipo de producto (anexo 3), se aplican descuentos a la carga que no se almacena en puerto y a la que se presenta paletizada. La carga general tiene un periodo de almacenamiento libre de tarifas de 15 días, ya sea orientada a la importación, exportación o transbordo. Para el caso de los vehículos, goza de un periodo libre de 30 días.

- **Carga a granel sólido⁴⁷**

^{199.} En el puerto se ofrecen dos alternativas para el manejo de granel sólido. La primera consiste en un sistema de descarga de alto rendimiento y la otra por medios convencionales. El servicio de estiba se puede realizar únicamente por el sistema de alto rendimiento, mientras que la desestiba por los dos sistemas de descarga, sus tarifas se presentan en el anexo 3.

^{200.} En cuanto al servicio de transferencia de carga (muellaje), según las regulaciones establecidas para la carga a granel, el consignatario es el responsable de transportar los productos desde el muelle y/o tolva del sistema de bandas transportadoras hasta las plantas receptoras.

^{201.} Según las regulaciones para almacenamiento en bodega de exportación establecida en el tarifario, la carga almacenada en la bodega de 12,000 TM dispone de almacenamiento libre en función al peso total de embarque (anexo 3). Posterior al periodo libre de almacenamiento se cobran las tarifas que se incluyen en el anexo 3.

^{202.} Para el almacenamiento en bodega de importación de granel (bines) no hay periodo de almacenamiento libre, por lo que el pliego tarifario se aplica desde el momento que el “bin” empieza a ser llenado (anexo 3). Cabe decir que los bines cuentan equipo para efectuar descargas por medio del sistema de bandas transportadoras.

- **Carga a granel líquido**

^{203.} El Puerto de Acajutla ofrece dos servicios: el manejo de mercaderías líquidas por tubería, por el cual se cobra una tarifa de US\$1.39/TM, y el servicio de manejo por medio de camiones tanque, al que corresponde una tarifa de US\$2.87/TM.

⁴⁷ Los principales productos de granel sólido manejados por el puerto son: harina o torta de semilla de algodón, trigo y otros cereales, sulfato de amonio, abonos o fertilizantes, harina de soya, azúcar y otros graneles secos.

- **Carga en contenedores**

204. Para prestar el servicio a los contenedores, el Puerto de Acajutla cuenta con los spreaders, transportadores de pórtico, cabezales, plataformas, montacargas; además de los patios y bodegas. Los principales servicios que se prestan son vaciado o llenado, estiba/desestiba, transferencia de carga (muellaje) y almacenamiento.
205. A los servicios de estiba y desestiba se le denomina “Movimiento de buque a muelle o viceversa” por el cual se cobra una tarifa de US\$33.66/Cont. El servicio de transferencia de carga es asignable tanto a la línea naviera o al consignatario (anexo 3). De forma complementaria, se requiere el servicio de estiba o desestiba en patio, que tiene un cargo de US\$ 13.97/Cont.
206. En cuanto al servicio de almacenamiento, en sentido estricto no hay periodo de libre, pero la carga vaciada o llenada del contenedor es tratada como carga general y goza del periodo libre de tarifas.
207. La carga en contenedores completamente llenos (FCL por sus siglas en inglés)⁴⁸, goza de un periodo libre de tarifas de 10 días. Transcurrido ese periodo, se cancela lo aplicable para el almacenamiento de la carga general.
208. No obstante el desglose de las tarifas (anexo 3) y las excepciones mencionadas, también existe una tarifa integrada para la movilización de contenedores de importación y exportación siempre y cuando el buque maneje 150 contenedores o más en una misma recalada. Esta tarifa incluye los servicios de atraque y desatraque, estadía, estiba y desestiba, muellaje, vaciado y llenado de contenedores, y almacenamiento en patio. En caso sean embarcados directamente al buque o retirados directamente, tendrán una tarifa integrada menor (US\$145.71 y US\$124.92).

b. Servicios a la nave

209. Las tarifas de los servicios a la nave se cobran indistintamente del tipo de nave que se trate (porta contenedores, graneleras, tanqueras, de carga general).
210. Respecto al servicio de ayuda a la navegación, el Puerto de Acajutla cuenta con dos faros posicionados en las cercanías del puerto y uno en el Muelle C, cobrándose una tarifa de US\$98.42/buque.
211. Los servicios de maniobras de atraque o desatraque incluyen los servicios de piloto práctico, uso de remolcadores y una cuadrilla de amarradores; por los cuales se cobra una tarifa de US\$0.31/TRB o un mínimo de US\$195.50.
212. Sobre la estadía, los buques deberán completar su carga y descarga de manera continua. El incumplimiento de este mandato puede llevar a una multa de US\$1,000. La tarifa para este servicio asciende a US\$2.92/metro/día o fracción desde la terminación del atraque.

⁴⁸ “Full Container load” (FLC).

4. Empresas participantes en la prestación de los servicios portuarios

213. CEPA es actualmente la única entidad con carácter autónomo que tiene a cargo la administración y operación del puerto de Acajutla. En calidad de operador portuario es la institución responsable de brindar todos los servicios a la nave y a la carga.
214. Los servicios a la nave son prestados directamente por el personal de CEPA. Sin embargo, durante el periodo de análisis, mediante procesos de licitación pública contrata anualmente a empresas para apoyarse en la prestación de los servicios a la carga (estiba, desestiba y transferencia).
215. Las empresas son contratadas por un año y pueden participar reiteradamente, salvo que sean excluidas por incurrir en penalidades graves durante la prestación de los servicios. Abierto el proceso de licitación y presentadas las ofertas, las concursantes son evaluadas por su capacidad financiera y técnica, pero principalmente por la experiencia de su personal.
216. Al ser contratadas, las empresas estibadoras tienen incentivos para mantener niveles de eficiencia establecidos por CEPA, empero, bajo las condiciones actuales estas deben cumplir con la programación de trabajo que se les asigna diariamente.
217. La secuencia para la asignación de los buques se le denomina sistema de “redondillas”, y se efectúa de acuerdo a una clasificación pre-establecida por CEPA, la que consta de siete categorías en función del tipo de carga del respectivo buque, según se describe en el cuadro 3.

Cuadro 3. Secuencia de servicios a la carga en función al tipo de buque/carga.
2013

Categoría	Contratista que Inicia la Secuencia del Rol
Contenedores	1
Granel Sólido (mayor de 15,000 TM)	2
Granel sólido (menor de 15,000 TM)	3
PETCOKE o carbón	1
Productos de acero	2
Carga general	3
Tanqueros, carreros y azucareros	1

Fuente: Elaboración propia con referencia en las bases de la licitación para la “Contratación de Personas Jurídicas para la prestación de Servicios Portuarios de Estiba y Desestiba en los Puertos de CEPA” para el año 2013.

218. El contratista 1 es el que obtuvo el mayor puntaje en la evaluación de la licitación, siendo el contratista 3, el tercer mejor evaluado. Después del inicio de cada rol, la secuencia continua con el siguiente contratista según el orden numérico secuencial; es así que el primer buque que transporta contenedores es atendido por el contratista 1, el segundo buque por el contratista 2, y así sucesivamente.

219. Las tres empresas contratadas por CEPA en los años 2011 y 2012 (para ambos años), son ESPAC, SERTISAL y ESTISAL.

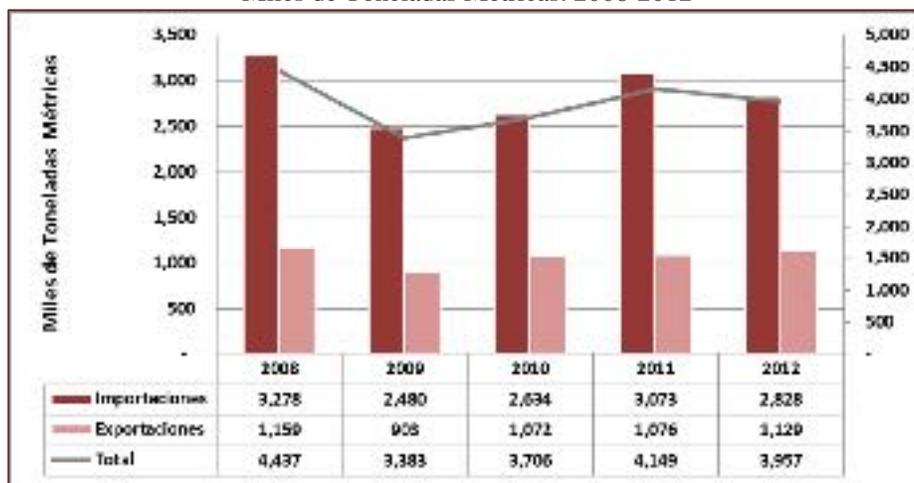
220. CEPA paga al contratista de acuerdo a un listado de precios fijos para la estiba, desestiba y transferencia de la carga. Las unidades de medición de esta tarifa están relacionadas al rendimiento neto por TM, bodega, grúa o unidad. Además, se cancela un incentivo a los contratistas a medida que sobrepasen el rendimiento esperado; asimismo, para cada tipo de producto se les exige un rendimiento mínimo, que en el caso de no cumplirse es sujeto a penalización.

B. Caracterización de la demanda del Puerto de Acajutla

1. Demanda de servicios a la carga

221. De acuerdo a información de CEPA (2014, c), la demanda proviene en primer lugar de la carga importada, con el 70% en promedio del total de la carga movilizada entre 2008 y 2012, el restante 30% lo representan las exportaciones (gráfico 2).

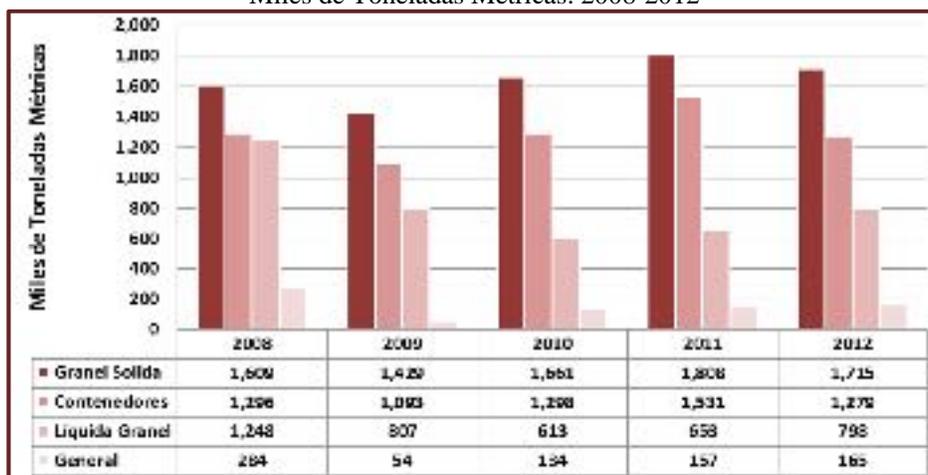
Gráfico 2: Movimiento de carga en el Puerto de Acajutla
Miles de Toneladas Métricas. 2008-2012



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por CEPA.

222. La carga total se compone principalmente del granel sólido (43.3% en el 2012) y contenedores (32.3% en el 2012), el granel líquido y carga general (incluye carga rodante) representan el 20.2% y 4.2%, respectivamente.

Gráfico 3: Tipo de carga movilizada en el Puerto de Acajutla
Miles de Toneladas Métricas. 2008-2012



Fuente: Elaboración propia con base en el Tarifario del Puerto de Acajutla, CEPA.

223. Respecto de la estructura de la demanda por tipo de producto, en el cuadro 4 se observa que la carga en contenedores, cereales (maíz, soya, trigo, arroz) e hidrocarburos, representan en el período más del 50% del total de la carga manejada por el puerto.

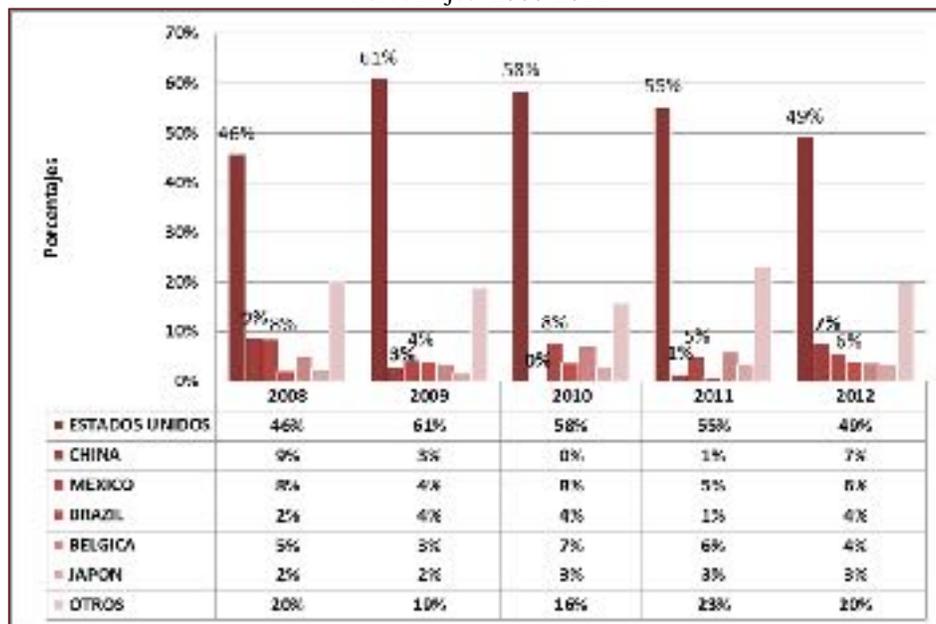
Cuadro 4. Principales productos importados por el Puerto de Acajutla
Porcentajes. 2008-2012

PRODUCTOS	2008	2009	2010	2011	2012
CARGA EN CONTENEDORES	21.1%	23.2%	25.0%	24.2%	27.2%
DIESEL	7.3%	10.1%	6.8%	6.1%	6.8%
MAIZ AMARILLO	8.4%	11.5%	10.1%	8.4%	6.4%
HARINA DE SOYA	4.4%	5.5%	6.1%	4.6%	5.0%
PRODUCTOS DE ACERO	7.4%	1.8%	4.4%	4.3%	4.8%
TRIGO (HRW)	2.6%	3.0%	3.4%	2.8%	4.4%
MAIZ AMARILLO GRADO 2	0.5%	0.0%	1.3%	3.4%	4.4%
GASOLINA REGULAR	2.8%	4.8%	2.5%	3.9%	3.5%
ALCOHOL ETILICO	9.7%	1.6%	0.0%	1.3%	3.5%
SULFATO DE AMONIO	3.5%	2.9%	1.9%	2.7%	3.2%
TRIGO (SWW)	1.2%	1.8%	2.7%	2.4%	3.1%
SULFATO DE AMONIO BLANCO CRISTALINO	0.2%	0.6%	2.1%	1.9%	2.8%
ARROZ EN GRANZA	2.4%	3.0%	3.1%	2.9%	2.3%
GASOLINA ESPECIAL	1.4%	2.4%	1.7%	2.1%	2.0%
TRIGO (DNS)	1.0%	3.0%	3.2%	2.6%	2.0%
MAIZ BLANCO	2.7%	3.7%	4.5%	4.3%	2.0%
DESPERDICIOS DE DESTILERIA	1.0%	1.4%	1.5%	1.6%	1.5%
LUBRICANTES	0.9%	1.0%	1.0%	0.6%	0.6%
PETCOKE (CARBON)	1.0%	1.2%	2.4%	2.3%	0.0%
RESTO	20.4%	17.4%	16.1%	17.7%	14.7%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

224. En el gráfico 4 se presenta la estructura de las importaciones según su país de origen, observándose que estas provienen principalmente de EE.UU. (54% en promedio durante el periodo) y se concentran en el Puerto de Los Ángeles; en segundo lugar se sitúa China (6.2% en promedio durante el periodo), siguiéndole México (5.0%), Brasil (4.1 %) y otros (31%).

Gráfico 4. Estructura de origen de la carga importada en el Puerto de Acajutla
Porcentajes. 2008-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

225. Es importante destacar que entre 2010 a 2013, un promedio del 97% de la carga importada tiene por destino final El Salvador y el 3% restante se traslada por vía terrestre a otros países de Centroamérica. Esto indica que la estructura de la demanda de los usuarios importadores del Puerto de Acajutla son casi en su totalidad empresas instaladas localmente (cuadro 5).

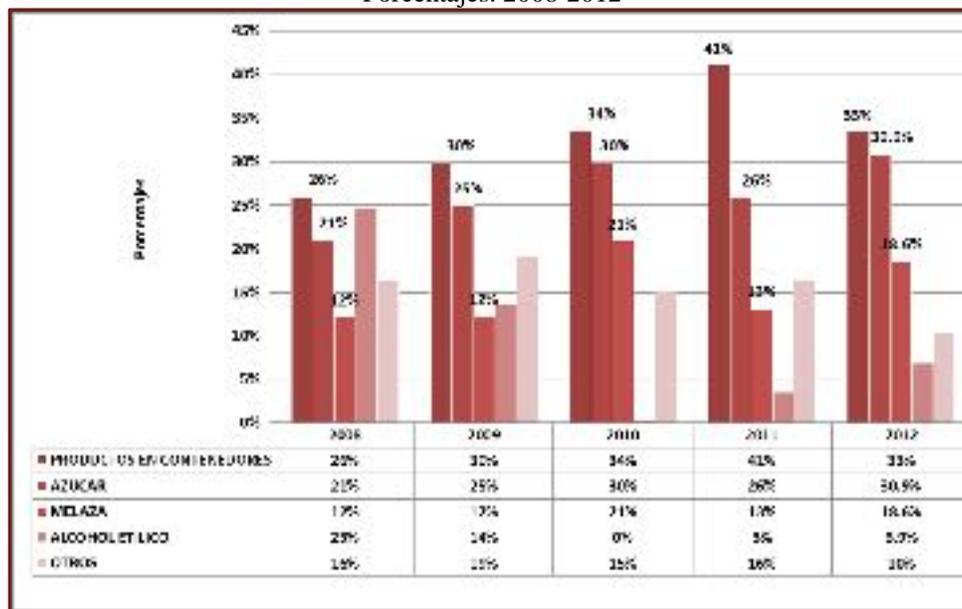
Cuadro 5. Destino de la carga importada por el Puerto de Acajutla
Porcentajes. 2010-2012

DESTINO	2010	2011	2012
El Salvador	98.5%	95.2%	97.3%
Honduras	1.1%	3.6%	2.3%
Guatemala	0.2%	0.6%	0.2%
Nicaragua	0.2%	0.5%	0.2%
Costa Rica	0.0%	0.0%	0.0%
Total General	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

226. Durante el periodo analizado, la estructura de la demanda por el lado de los exportadores está compuesta principalmente por los ingenios, los que producen azúcar, melaza, y alcohol etílico, que en conjunto aportan el 51.7% del volumen total de carga exportable movilizada por el puerto (gráfico 5).

Gráfico 5. Principales productos exportados por el Puerto de Acajutla
Porcentajes. 2008-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

227. En cuanto al origen de las exportaciones por país, el 92.2% de la carga provino de empresas de El Salvador (promedio 2010 a 2012), en menor medida de Honduras y Nicaragua, como se puede observar en el cuadro 6.

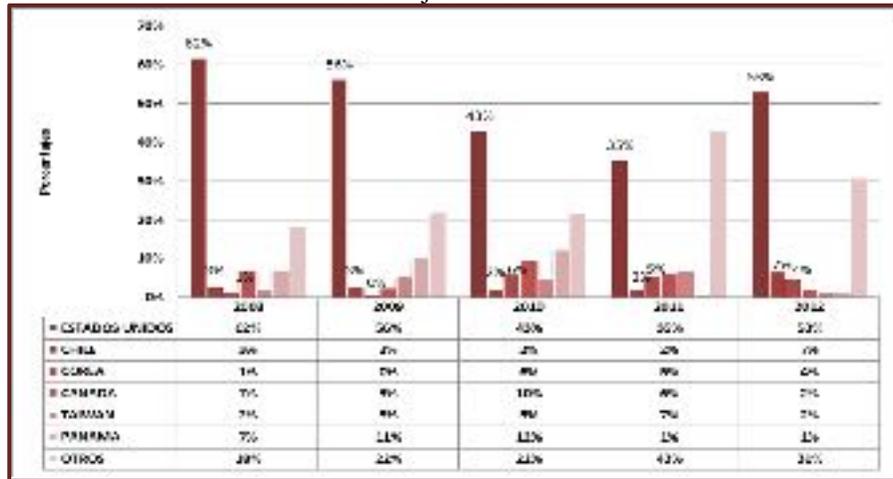
Cuadro 6. Origen de la carga exportada por el Puerto de Acajutla
Porcentajes. 2010-2012

ORIGEN	2010	2011	2012
El Salvador	97.5%	87.7%	91.2%
Honduras	1.9%	10.9%	7.5%
Nicaragua	0.5%	1.4%	1.2%
Guatemala	0.0%	0.0%	0.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

228. En el gráfico 6 se observa que el destino principal de estas exportaciones durante el período 2008 - 2012 ha sido principalmente los Estados Unidos de América, con un promedio aproximado del 50% respecto al total, seguido de Chile y Corea con valores que no superan el 10%.

Gráfico 6. Destino de la carga exportada por el Puerto de Acajutla
Porcentajes. 2008-2012

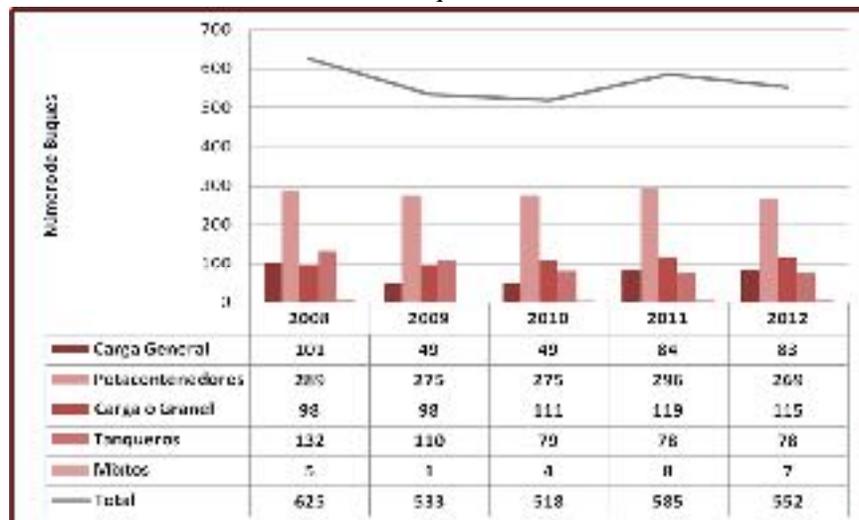


Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

2. Demanda de servicios a la nave

229. Las naves recibidas por el puerto están en relación directa con la carga movilizada. Con la diferencia que en este caso las naves portacontenedores son las mayores demandantes de los servicios, seguidas por las naves graneleras, dado que estas tienen mayor capacidad en el manejo carga.
230. Las naves portacontenedores en el 2012 representaron el 48.7% del total, seguidas de las graneleras (20.8%), las de carga general (15%) y por último las tanqueras (14.1%).

Gráfico 7. Movimiento de naves en el Puerto de Acajutla
Número de Buques. 2008-2012



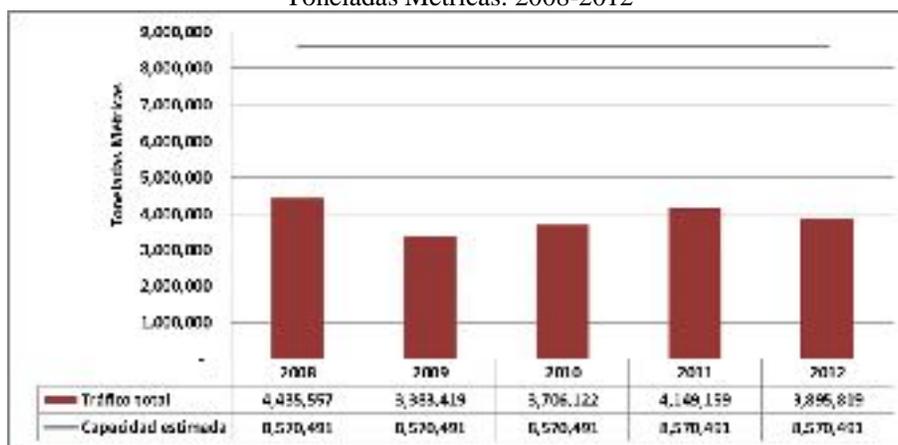
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

231. Un aspecto relevante a diferencia del resto de cargas, es que las empresas exportadoras o importadoras no son las propietarias de los contenedores. En consecuencia, quienes demandan los servicios del puerto son las navieras, que ofrecen sus servicios de forma simultánea a diversos agentes económicos productores o distribuidores.

3. Balance oferta/demanda de los servicios marítimos portuarios

232. Para estimar la capacidad utilizada del Puerto de Acajutla se compara su capacidad instalada con la carga movilizada en el periodo 2008-2012. En el gráfico 8 se observa que el puerto está operando a una capacidad cercana al 50%.

Gráfico 8. Balance oferta/demanda en el Puerto de Acajutla
Toneladas Métricas. 2008-2012



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por CEPA.

C. Caracterización de la oferta del Puerto de La Unión

233. El Puerto de La Unión se encuentra ubicado en la Bahía de La Unión, Golfo de Fonseca, situado a 185 kilómetros al este de San Salvador. Esta terminal, aunque es multipropósito, cuenta con instalaciones diseñadas principalmente para manejar carga en contenedores; no obstante, permite manejar otros tipos de carga incluyendo vehículos y granel sólido, para las cuales no cuenta con facilidades de almacenamiento.

1. Infraestructura y superestructura

a. Infraestructura

234. El Puerto de La Unión cuenta con las siguientes instalaciones:

- Acceso marítimo para entrar al puerto mediante un canal de 22 km. con una profundidad de diseño cercana a los 14 mts. y 140 mts. de ancho. El tiempo estimado para navegar el canal es de aproximadamente 2 horas, a una velocidad de 8 nudos.
- 3 muelles con 820 metros lineales de frente de atraque y un área total de 325,574 metros cuadrados, con una capacidad para el manejo de contenedores de hasta 620 mil TEU's.

- Un patio de contenedores con un área total de 26.6 manzanas, con un frente de atraque de 360 metros y capacidad instalada de 385 mil TEU's.
- Un muelle multipropósito con un área total de 17.4 manzanas, con un frente de atraque de 220 metros de longitud; que provee una capacidad adicional de 235 mil TEU's para el manejo de contenedores.
- Un muelle Ro-Ro⁴⁹ con un área total de 5.3 manzanas, con un frente de atraque de 240 metros, sin embargo no cuenta con un patio exclusivo para los vehículos.

Figura 11. Infraestructura del Puerto de La Unión



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

b. Superestructura

235. El cuadro 7 muestra el conjunto de facilidades del puerto destinadas al manejo de la carga. Las zonas de almacenamiento son áreas pavimentadas o sin pavimentar al aire libre.

Cuadro 7. Equipo de manejo de carga del Puerto de La Unión

Edificio administrativo principal con 6 niveles (3,500 mts.)
Edificio administrativo auxiliar con 2 niveles (750 mts.)
Bodega de consolidación y desconsolidación de la carga
9 Puertas de acceso y 4 básculas.
5 Grúas RTG.
2 Top Loader y 1 Side Pick.
Montacargas de diferentes capacidades.
14 cabezales con rastra especial.
Centro de comando y control de tráfico de Buques

Fuente: Elaboración propia con base a información de CEPA.

236. La infraestructura de la terminal del Puerto de La Unión ha sido diseñada para emplear tecnologías más especializadas y más eficientes en la atención de buques y contenedores en comparación con las del Puerto de Acajutla. Ello se demuestra al comparar sus capacidades,

⁴⁹ Los buques tipo Ro-Ro (abreviatura de Roll On – Roll Off) son las embarcaciones que transportan cargamento rodante, estas naves a menudo tienen rampas que permiten descargar los vehículos (roll off) o cargarlos (roll on).

Acajutla ha alcanzado a manejar un número aproximado de 160 mil contenedores por año y La Unión en las condiciones actuales podría manejar 300 mil contenedores anuales.

2. Capacidad instalada

237. Para determinar la capacidad instalada se utilizará la metodología aplicada al Puerto de Acajutla. Para estimar el número de atracaderos o cantidad de naves por muelle que pueden ser atendidas en simultáneo, se utilizará la longitud del frente de atracadero y naves de 175 mts. de eslora⁵⁰. Debido a que el Puerto de La Unión no cuenta con suficientes equipos especializados para el movimiento de contenedores, en este cálculo se le considerará como multipropósito.

238. Entre los muelles multipropósito y de contenedores se tiene un frente de atraque de 580 mts., donde podrían atracar hasta 3.31 naves de 175 mts. de eslora. En el muelle Ro-Ro podrían atracar hasta 1.37 naves.

239. La tasa de ocupación recomendada para un muelle con 3 amarraderos es 57% y para un muelle de 1 amarradero del 20%. Los rendimientos entre 2010 y 2012 registraron un promedio de 115 toneladas métricas/hora/buque/muelle.

240. Con base en los datos anteriores, se estima la capacidad del Puerto de La Unión en 1.7 millones de TM. Los terminales de contenedores y multipropósito tienen una capacidad conjunta estimada de 1.5 millones de TM y el Ro-Ro de 220 mil TM (cuadro 8).

Cuadro 8. Capacidad estimada del Puerto de La Unión
Toneladas Métricas/Hora. 2012

Muelle	Amarraderos	Tasa de Ocupación	Rendimiento TM/Hora	Horas Operativas	Capacidad estimada en TM
Terminal de Contenedores y Multipropósito	3.31	57%	115	7,020	1,519,601
Terminal Ro-Ro	1.37	20%	115	7,020	220,687

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

3. Servicios prestados

a. Servicios a la carga

- **Carga general**

241. Este tipo de carga recibe por parte del Puerto de La Unión los servicios de estiba/desestiba, manejo y almacenamiento.

⁵⁰ Tomando como base las naves que con más frecuencia atracan en el Puerto de Acajutla, que tienen entre 175 mts. y 200 mts. de eslora.

242. El operador solamente provee las cuadrillas de personal y los montacargas necesarios para la operación de estiba y desestiba de la carga, la que se realiza con las grúas de la nave. De necesitarse grúas móviles en muelle u otro equipo especial, son provistas por el consignatario. Las tarifas de estos servicios y el de la transferencia (muellaje) de carga se incluyen en el anexo 3.

243. La carga general es almacenada en el patio y el consignatario es el responsable y cubre los costos de protegerla de la intemperie o lluvia. No hay periodo de almacenamiento libre y la tarifa por este servicio es de US\$0.39 TM/día.

- **Carga a granel sólido**

244. Para este tipo de carga únicamente se brindan los servicios de estiba/desestiba, la que se realiza con equipo de la nave y/o del usuario y su retiro se maneja directamente por medio de camiones proporcionados por el usuario. La función del operador es proporcionar el personal que brinda el servicio, cobrándose una tarifa de US\$5 por TM.

- **Carga en contenedores**

245. Para el servicio a los contenedores, el puerto dispone de las instalaciones y equipos siguientes: muelles, accesos hasta los muelles, grúas especializadas de muelles, acceso a patios y bodegas, patio de contenedores, bodega de consolidación, cabezales, plataformas y montacargas.

246. Los servicios a la carga en contenedores se agrupan en 2 tipos: movilización de contenedores y almacenamiento. El primero es un servicio integrado que incluye la estiba/desestiba en el muelle, transferencia (muellaje), estiba/desestiba en el patio, recepción y despacho. La tarifa aplicable si se utilizan las grúas del buque es de US\$111.84 y si se emplean las grúas especializadas de muelle es de US\$122.82.

247. La carga goza de un periodo libre de almacenamiento de 10 días. Del mismo modo, los contenedores no refrigerados tienen un periodo de almacenamiento libre de ocho días, posterior al cual se aplican las tarifas según el detalle del anexo 3. Cabe mencionar la inexistencia de almacenamiento libre de tarifas para contenedores refrigerados.

- **Carga rodante**

248. Los servicios necesarios que recibe la carga rodante son estiba/desestiba y almacenamiento. La carga o descarga se realiza a través de la rampa provista por la nave, el operador proporciona al usuario una cuadrilla con personal de apoyo a sus operaciones. La tarifa correspondiente es de US\$24 por TM.

249. El período de almacenamiento libre para esta categoría de carga es de 25 días, el que se inicia con su descarga o recepción. Posterior a este periodo se cobra una tarifa de US\$2 por TM.

b. Servicios a la nave

250. Al igual que en el Puerto de Acajutla, las tarifas de estos servicios son iguales indistintamente del tipo de nave que las demande.
251. El servicio de uso del canal de acceso, ayudas a la navegación y practicaje consiste en la provisión de faros, boyas y de demás elementos para señalar y orientar la ruta que deben tomar las naves para su arribo o zarpe del puerto.
252. El Puerto de La Unión cuenta con un sistema de ayudas a la navegación conformado por dieciséis (16) boyas luminosas, un (1) faro de enfilamiento con visibilidad de veintidós millas náuticas y tres (3) luces de referencia en puerto. La tarifa por estos servicios integrados es de US\$0.42 por TRB. En la figura 7 del capítulo II se muestra el mapa del canal de acceso.
253. El paquete de los servicios de atraque/desatraque, remolcaje, amarre/desamarre y estadía (primeras 24 horas del buque en el amarradero), se cobra cada vez que la nave realiza la maniobra para atracar en el muelle, su tarifa aplicable es de US\$ 0.35 por mts. eslora/hora.
254. La estadía se cobra una vez finalizadas las primeras 24 horas del buque en el amarradero, su tarifa se incorpora en el anexo 3.

4. Empresas participantes en la prestación de los servicios

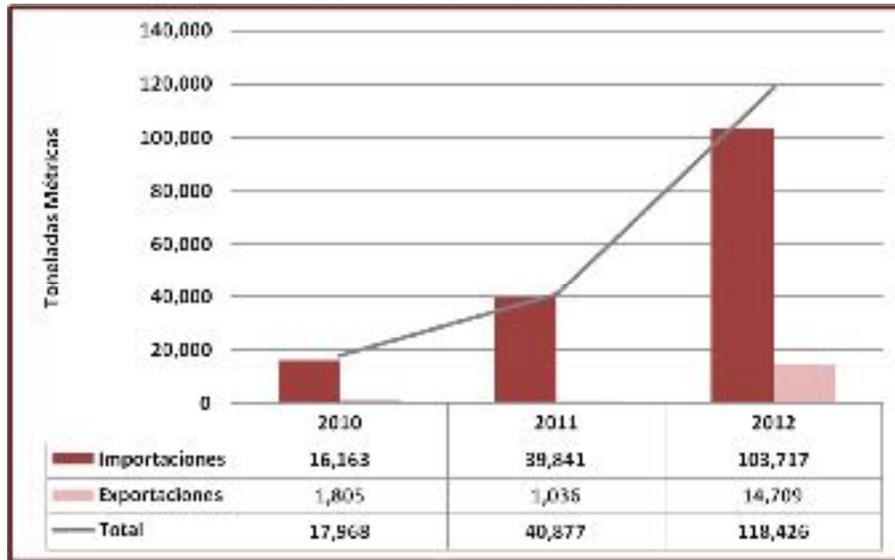
255. A la fecha, CEPA ejerce la administración y operación del Puerto de La Unión, teniendo la responsabilidad de brindar directamente o mediante la contratación de personas jurídicas, todos los servicios necesarios a la nave y a la carga. Las empresas contratadas por CEPA para la estiba/desestiba y transferencia en el Puerto de Acajutla, también lo son para el Puerto de La Unión.

D. Caracterización de la demanda del Puerto de La Unión

1. Demanda de servicios a la carga

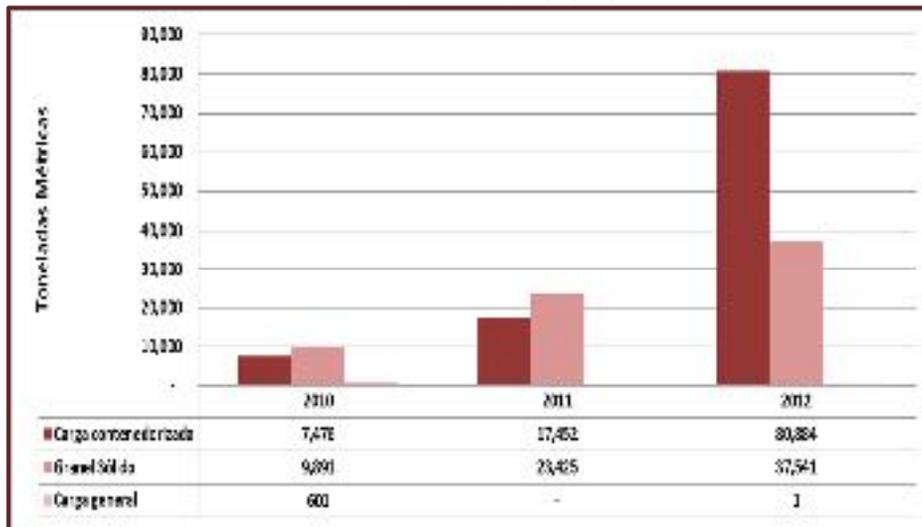
256. El Puerto de la Unión inicio operaciones en el 2010, desde ese momento la principal carga atendida es de importación, que representó en el 2012 el 88% del total de carga movilizada por el puerto. Las exportaciones representaron el 12% restante (gráfico 9).
257. Otra característica de la demanda es que los productos, tanto de importación como de exportación, en su mayoría se movilizan en contenedores (68.3% en el 2012), seguido de los graneles sólidos (31.7%); ambos tipos de carga concentran el 99% del total (gráfico 10).

Gráfico 9. Movimiento de carga en el Puerto de La Unión
Toneladas Métricas. 2010-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

Gráfico 10. Tipo de carga movilizada en el Puerto de La Unión
Toneladas Métricas. 2010-2012

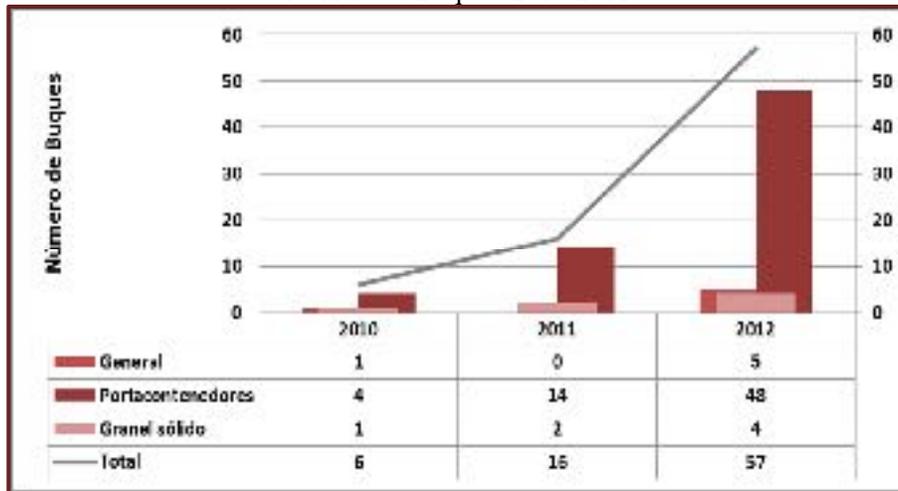


Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

2. Demanda de servicios a la nave

258. En el periodo analizado, las naves portacontenedores son las mayores demandantes de los servicios del puerto, en segundo lugar son las de granel sólido. Para el 2012 se atendieron 48 naves portacontenedores y 4 de graneles (gráfico 11). Para el 2013 solo se atendieron 5 naves de graneles sólidos (CEPA 2014, c).

Gráfico 11. Movimiento de naves en el Puerto de La Unión
Número de Buques. 2010-2012



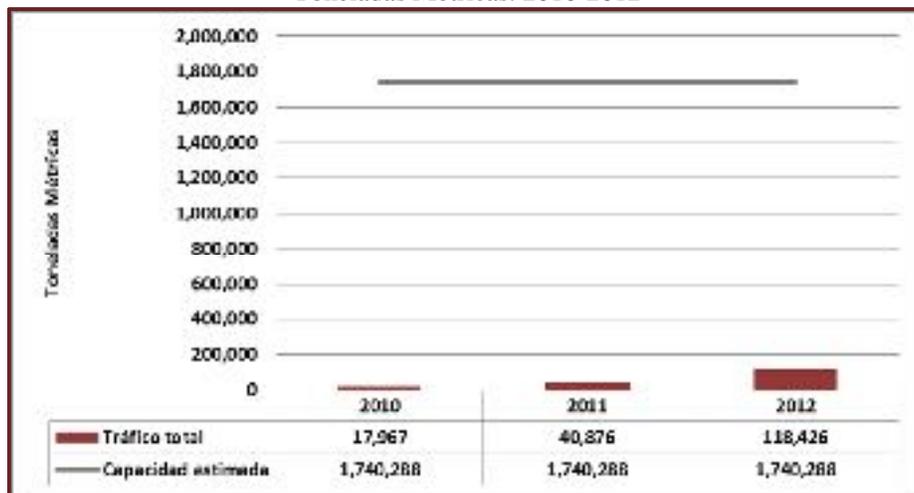
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

259. Entre las principales razones de la baja demanda del Puerto de La Unión, se encuentra su falta de capacidad para recibir buques de mayor tamaño que permita reducir el costo de los fletes; en sus operaciones no se observa una mejora significativa en términos de servicios en relación al Puerto de Acajutla; por último, la Asociación de Representantes de Empresas Navieras y Empresas Portuarias (ARENPE) señala que las compañías marítimas están a la espera de tener mayor certeza sobre su proceso de concesión para decidirse a utilizar sus servicios.

3. Balance Oferta/Demanda de Servicios Marítimos Portuarios

260. El Puerto de La Unión tiene mucho espacio para aumentar sus operaciones sin problemas de tráfico de carga. Se estima que al 2012 está operando al 5% de su capacidad instalada estimada (gráfico 12).

Gráfico 12. Balance oferta/demanda del Puerto de La Unión
Toneladas Métricas. 2010-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

VI. Análisis de las condiciones de competencia interportuaria

A. Aspectos metodológicos

261. Los agentes económicos, en teoría, disponen de medios de transporte marítimo, terrestre y aéreo para efectuar el comercio internacional de bienes; no obstante, están limitados en su elección a un medio de transporte principal⁵¹ en función de las distancias entre el origen y destino, periodo de tiempo para la movilización, los costos totales en que deben incurrir, el tipo de producto y su valor en relación a su volumen⁵².
262. Por ejemplo, en el comercio internacional entre continentes separados por un océano o mar, es irrelevante considerar al transporte terrestre como un sustituto del transporte marítimo, lo opuesto ocurre cuando las distancias son cortas y el marítimo resulta mucho más costoso y menos eficiente que el transporte terrestre por carretera o por ferrocarril.
263. El servicio de transporte marítimo constituye la alternativa más utilizada en el comercio internacional, por su medio se moviliza el 90% del volumen del comercio mundial (Asociación de Estados del Caribe, 2012).
264. Determinar el mercado relevante del conjunto de servicios marítimo portuarios requiere analizar las alternativas disponibles para transportar y manejar la carga que se moviliza por los puertos.
265. Las cargas manejadas en los puertos son heterogéneas, las hay a granel líquidas y sólidas, contenedores, bolsas, barriles, bobinas, vehículos, etc., y para su manejo eficiente se debe contar con equipos especiales. En caso que el transporte marítimo no tenga sustitutos, podría suponerse que los puertos localizados dentro de un área geográfica cercana son sustitutos. Sin embargo, ello depende del tipo de carga y buques (calado, eslora, etc.) que reciban, si se especializan en la atención a algún tipo de carga, entre otros elementos relevantes que determinan su sustituibilidad.
266. La Oficina de Comercio justo del Reino Unido (OFT, por sus siglas en inglés), concluye que típicamente existen mercados de servicios marítimo portuarios distintos de acuerdo al tipo de carga que se transporta en ellos (OCDE 2011).
267. El Tribunal de Defensa de la Competencia de Chile⁵³ (TDLC) en informes relacionados a las condiciones de competencia en el sector, ha llegado a la conclusión de que puertos cercanos entre sí pudieran formar parte de distintos mercados relevantes.

⁵¹ Si el transporte principal elegido es el marítimo, para acceder a este se utiliza transporte terrestre desde las zonas de producción. Asimismo, del puerto a las zonas de producción o comercialización el transporte marítimo es complementado con el terrestre.

⁵² El comercio internacional de productos como joyas, alimentos perecederos, o aparatos electrónicos de alto valor y poco volumen suelen tener como la alternativa más eficiente el transporte aéreo.

⁵³ En la República de Chile, el Tribunal es la máxima autoridad en materia de competencia. Los informes referidos son: Informe 03/2009; 04/2009; 05/2009; 06/2009.

268. A este tenor, el TDLC determinó que el tipo de carga, el calado de los muelles del puerto, el tipo de buques atendidos, la eficiencia portuaria en el manejo de la carga, las tarifas (precios) y la coincidencia geográfica, relacionada con los costos de trasladar mercancías entre los puertos y centros de producción, son criterios importantes para determinar la sustituibilidad entre los puertos.

269. En conclusión, para la determinación de los mercados relevantes de los puertos que compiten entre sí, se toma como punto de partida los tipos de carga que se movilizan por los puertos de Acajutla y La Unión. En torno a ello se analizan las posibilidades de sustituir los servicios marítimos portuarios que prestan, en primera instancia, evaluando otras alternativas de transporte y en segunda, analizando su sustituibilidad en relación a los servicios de los puertos que atienden los mismos tipos de carga.

B. Mercados relevantes de servicios entre los puertos competidores⁵⁴

1. Mercado relevante de los servicios a la carga a granel sólido

a. Sustituibilidad de la demanda

i. Sustituibilidad entre servicios de transporte

270. Durante el periodo 2010-2012, la composición de la carga manejaba en el Puerto de Acajutla según su origen y destino fue la siguiente: países de Norteamérica (49%), continente asiático (11%), Centroamérica (8%), Sudamérica (7%), Europa (4%), el Caribe 3% y otros con un 19% (COCATRAM, 2012). Esto implica que más del 73% de la carga recorre grandes distancias, sin embargo podría suponerse que un cierto porcentaje es susceptible de transportarse vía terrestre o aérea desde Norteamérica o Sudamérica.

271. En el Puerto de Acajutla, las naves descargan/embarcan en promedio 14,500 TM (en cada recalada), esto en costos marítimos y portuarios si se considera el valor del flete, seguros mas los costos de los puertos de origen y destino, representa aproximadamente US\$250 mil⁵⁵.

272. Si bien no existen antecedentes de costos de los fletes de transporte terrestre para granel sólido directo desde Norteamérica, se puede referenciar realizando un ejercicio que estime la brecha entre el costo de transporte marítimo y el terrestre. Si se utiliza la vía terrestre para movilizar el volumen de carga antes mencionado, se requeriría, aproximadamente de 354,560 unidades de transporte, el costo de su traslado por unidad desde el estado de California hasta El Salvador sería de US\$3,625⁵⁷, de tal manera que el transporte terrestre de las 14,500 TM sin considerar seguros tendría un costo de US\$ 1.28 millones dólares. Esta brecha de costos entre

⁵⁴ Dado el escaso movimiento de pasajeros por buques en El Salvador, el estudio no incorporó los servicios a pasajeros. De igual manera, no se consideró necesario profundizar en el análisis de competencia de los servicios a las naves (buques), ya que actualmente únicamente son provistos en su totalidad por CEPA, sin ningún tipo de contratación en su prestación.

⁵⁵ Se estimó el valor con base en cifras de exportación de la USDA y de importación en el BCR para el año 2012.

⁵⁶ Cada unidad de transporte con 41 toneladas métricas de carga.

⁵⁷ Se estiman el valor del flete de transporte con base al 50% del valor presentado en el estudio: "Diagnóstico sobre el desempeño de los puertos y estudio de conectividad portuaria en Belice, Centroamérica y República Dominicana". BID 2013.

el valor del transporte marítimo y el terrestre es considerable y deja sin posibilidad alguna la sustitución entre ambos servicios.

^{273.} Respecto del transporte aéreo, este es aún económicamente menos viable, ya que el costo aproximado por transportar un kilogramo de carga alcanza los US\$5. Por tanto, para la carga a granel sólido los transportes terrestre y aéreo no constituyen sustitutos del marítimo, y sin tomar en cuenta otras características de sus servicios asociados, estos no compiten con los servicios marítimo portuarios.

ii. Sustituibilidad de los servicios marítimo portuarios entre los puertos para la carga a granel sólido

^{274.} De acuerdo a los resultados del sondeo de opinión sobre los servicios a usuarios de los puertos Salvadoreños, utilizado en el desarrollo del estudio, los demandantes salvadoreños utilizan en el litoral del pacífico los puertos de Acajutla (el 100% de encuestados) y de La Unión; y en el litoral del Atlántico los puertos de Santo Tomás de Castilla y Barrios en Guatemala, Limón en Costa Rica, y Puerto Cortés en Honduras.

^{275.} En El Salvador, los puertos del pacífico manejan productos que provienen de países o ciudades distintas en relación a los que manejan los puertos situados en el atlántico, lo que indica que las navieras utilizan diferentes rutas comerciales en razón a sus costos⁵⁸. Además, algunos tipos de carga provienen de países ubicados en las costas del océano atlántico, en virtud que resulta más económico que los buques atraquen en el puerto de Acajutla y se interne la carga vía terrestre hasta su destino final, en lugar de hacerlo por los puertos del atlántico.

^{276.} No resulta una alternativa viable por motivos de costos, que la carga con origen en países ubicados en las costas del océano pacífico, atraviese el canal de Panamá y luego se transporte hasta un puerto en el atlántico, para posteriormente movilizarla de nuevo a una zona de destino muy cercana al océano pacífico. Por tanto, las rutas de los buques provenientes del océano pacífico que transportan carga con destino final a zonas geográficas relativamente cercanas al mismo, atracan por lo regular en puertos del mismo océano.

^{277.} En consecuencia, por el lado de la demanda, los usuarios consideran que el Puerto de Acajutla es el único medio para movilizar la carga de granel sólido proveniente de las rutas del pacífico, ya que la utilización de los puertos del atlántico proviene de otras rutas comerciales. Es por ello que los servicios de los puertos del pacífico y atlántico no compiten entre sí.

b. Sustituibilidad de la oferta

^{278.} Desde el punto de vista de la sustituibilidad de la oferta, se analiza a potenciales competidores del Puerto de Acajutla que disponen de infraestructura y superestructura básica para manejar este tipo de carga, evaluándose si a partir de un incremento de las tarifas del puerto, los usuarios podrían decidir trasladar su demanda a esos puertos.

⁵⁸ En el anexo 2 se presenta un mapa de las rutas de las líneas navieras a nivel mundial.

279. Para efectuar este análisis se toman en cuenta los siguientes aspectos: 1) características técnicas (infraestructura y superestructura); 2) costo del transporte terrestre entre los puertos y las zonas industriales y comerciales; 3) costos de los servicios marítimo portuarios (al buque y a la nave); 4) eficiencia en la exportación e importación y 5) calidad de infraestructura de los puertos.

280. De la información reportada en el cuadro 9, se infiere que los puertos Quetzal de Guatemala y San Lorenzo de Honduras manejan este tipo de carga, y aun cuando Puerto Corinto de Nicaragua no cuenta con equipos especiales, en sus instalaciones se manejan las exportaciones de azúcar nicaragüense y las importaciones de granos.

Cuadro 9. Comparativo de las características técnicas de los potenciales puertos competidores

Puertos					
Características físicas	Acajutla	La Unión	Quetzal	Corinto	San Lorenzo
Tipo de atracaderos	3 muelles de espigón + de lfin de fondeo	Muelle marginal	Muelle marginal	4 muelles marginales	Muelle en espigón
Longitud del atracadero (m)	321 + 318 + 348 + 280	580	810 + 285	240 + 375	300
Terminales	Propósitos múltiples, graneles secos, graneles líquidos	Contenedores, propósitos múltiples, Ro Ro	Carga general, graneles secos/ líquidos, carbón, Ro Ro, cruceros	Contenedores carga general, carga líquida, bananero	Carga general, graneles secos/ líquidos, madereros
Calado de diseño máximo (m)	Varía por atracadero 9-15	15	11	13 - 14.6	9 a 10
Dragado de mantenimiento	Moderado	Alto	Moderado	Moderado	Alto
Acceso al lado de la tierra	Bueno	Moderado	Deficiente	Bueno	Moderado
Equipo para manejo de la carga	5 RTG's	2 grúas STS planificadas 4RTG's	7 MHC	1 grúa pórtico	0 grúas

Fuente: Elaboración propia con base en información de los sitios web de cada operador portuario.

281. En el cuadro 10 se compara la calidad de la infraestructura portuaria de cada país en el que se localizan los puertos anteriores, medida a partir de indicadores del Banco Mundial (2014) que recogen la percepción de ejecutivos de negocios sobre las instalaciones portuarias de su país. Como se puede apreciar, en el 2013 las diferencias no son significativas.

Cuadro 10. Calidad de la infraestructura de los puertos según país 2011- 2013

PAIS	Años		
	2011	2012	2013
El Salvador	3.8	3.9	4.2
Guatemala	4.3	4	4.1
Honduras	5.1	4.6	3.9
Nicaragua	2.7	3.2	3.5

Nota: las puntuaciones toman un rango desde de 1, que indica una infraestructura portuaria considerada muy poco desarrollada a 7, puntaje que implica una infraestructura portuaria considerada eficiente según las normas internacionales.

Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial.

282. Por otra parte, los costos son una de las variables de elección más importantes para los usuarios y por ello se evalúa el costo total de los servicios marítimo portuarios. Para valorar esta comparación, se requiere determinar un costo promedio representativo a partir de las características de un buque típico que atracar en el Puerto de Acajutla.

283. Los buques graneleros que recalán en Acajutla (CEPA 2014, c) oscilan entre los 106 mts. y los 225 mts. de eslora; TRB de 3,990 y 44,684 toneladas métricas; cada buque desembarcó un mínimo de 9,967 TM y un máximo de 23,808 TM de carga. De acuerdo a esa información, una nave típica o promedio tendría las siguientes características:

Cuadro 11. Características de nave con carga a granel sólido usuaria del Puerto de Acajutla

Características del Buque	Unidades	Cantidad
Eslora	Mts	179
TRB	TM	24,603
Estadía Promedio	Hrs	49
Carga	TM	14,589

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

284. Partiendo de esa información, se estiman los costos que afrontarían los usuarios por el conjunto de servicios marítimo portuarios de los puertos mencionados (cuadro 12).

Cuadro 12. Comparativo de costos por servicios a una nave de granel sólido US\$. 2014

Puertos	Al Buque (US\$)	A la Carga (US\$)	Total
QUETZAL	8,800.10	122,547.60	131,347.70
ACAJUTLA	10,022.84	47,660.22	57,683.06
LA UNIÓN	14,597.20	72,945.00	87,542.20
SAN LORENZO	16,438.55	43,183.44	59,621.99
CORINTO	9,349.14	8,023.95	17,373.09
Puertos	Al Buque (US\$/TM)	A la Carga (US\$/TM)	Total
QUETZAL	0.6	8.4	9
ACAJUTLA	0.69	3.27	3.95
LA UNIÓN	1	5	6
SAN LORENZO	1.13	2.96	4.09
CORINTO	0.64	0.55	1.19

Fuente: Elaboración propia con base en pliegos tarifarios de cada puerto.

285. En el cuadro 12 se observa que Puerto Quetzal representa costos más elevados que el resto, por lo que no se considera viable que el usuario lo considere sustituto del Puerto de Acajutla para la atención de este tipo de carga. Estos costos por tonelada se proceden a convertirlos por unidad de transporte de carga de camiones (cuadro 13).

Cuadro 13: Costos portuarios por unidad de transporte de carga con capacidad de 41 TM. US\$

El Salvador		Honduras	Nicaragua
Acajutla	La Unión	San Lorenzo	Corinto
162.11	246.02	167.56	48.82

Fuente: Elaboración propia con base en pliegos tarifarios de cada puerto.

286. Los datos del sondeo a los usuarios y los provenientes del estudio de Nathan (2011), reflejan que la zona geográfica de influencia del Puerto de Acajutla está segmentada y abarca todas las zonas de producción o consumo (zonas industriales) de El Salvador, mientras que la zona de influencia del Puerto de La Unión abarca las zonas noreste y sureste⁵⁹. Esta segmentación obedece en parte a los valores de los fletes de transporte desde los puertos a las zonas industriales, sean estas de producción o consumo.

287. El cuadro 14 presenta los costos por transportar un contenedor de 20 TEU's con carga a granel sólido entre los puertos y las zonas industriales de cada país al que pertenecen los puertos evaluados.

Cuadro 14. Costos de transporte terrestre de granel sólido (41 TM) entre las zonas industriales y puertos ⁶⁰. US\$

Zonas Industrial	El Salvador		Honduras	Nicaragua
	Acajutla	La Unión	San Lorenzo	Corinto
El Salvador Oeste y Centro	201	339	339	817
El Salvador Norte - Este	274	319	319	763
El Salvador Sur - Este	363	220	220	697
Ciudad de Guatemala	406	867	867	1,267
Honduras - Tegucigalpa	781	523	523	590
Honduras - San Pedro Sula	728	803	803	882
Nicaragua - Managua	1,113	767	767	321
Honduras Sur	727	362	362	444

Nota: El costo de transporte desde San Lorenzo se considera similar al Puerto La Unión, dada la cercanía (104 Km) entre ambos.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Nathan Associates Inc. (2011).

288. Como se puede observar, dadas las distancias que tiene que recorrer la carga entre los puertos y los centros de producción o consumo, los usuarios de los puertos salvadoreños se enfrentan con menores costos de transporte terrestre utilizando los Puertos de Acajutla y La Unión. Incluso poseen esta ventaja con respecto a algunas zonas ubicadas en otros países, como por ejemplo San Pedro Sula y el sur de Honduras.

289. Con el objetivo de confirmar lo anterior, se evalúan los costos totales, para ello se adicionan a los anteriores, los costos portuarios equivalentes a una unidad de transporte

⁵⁹ Según los resultados del "Estudio de la demanda portuaria de El Salvador", Nathan Associates Inc. (2011), la zona oeste-central comprende los departamentos de: San Salvador, La Libertad, Santa Ana, Sonsonate y Ahuachapán; zona norte-este los departamentos de Chalatenango, Cuscatlán, La Paz, Cabañas y San Vicente. y la zona sur-este los departamentos de Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión.

⁶⁰ Nathan Associates Inc. (2011) no estima el costo relacionado con el Puerto de San Lorenzo, al no disponerse de otros antecedentes de sus costos, se considera que son similares a los del Puerto La Unión debido a la cercanía entre ambos, de 104 Km.

terrestre de cada puerto en análisis, según la información del cuadro 13. Los resultados se presentan en el cuadro 15.

Cuadro 15. Costos portuarios y terrestres por transportar 41 TM de granel sólido. US\$

Zonas Industrial	El Salvador		Honduras	Nicaragua
	Acajutla	La Unión	San Lorenzo	Corinto
El Salvador Oeste y Centro	363	585	507	866
El Salvador Norte - Este	436	565	487	812
El Salvador Sur - Este	525	466	388	746
Ciudad de Guatemala	568	1,113	1,053	1,316
Honduras - Tegucigalpa	943	769	691	639
Honduras - San Pedro Sula	890	1,109	1,031	931
Nicaragua - Managua	1,275	1,013	935	370
Honduras Sur	689	606	530	493

Fuente: Elaboración propia con base en pliegos tarifarios de cada puerto y Nathan Associates Inc. (2011).

290. A partir de los resultados anteriores, se calculan las diferencias entre los costos totales para los usuarios de Acajutla respecto al resto de puertos, a fin de visualizar las ventajas en costos. Un valor negativo indicaría la presencia de un menor costo de transporte desde otro puerto hacia las zonas de producción en relación a Acajutla, y viceversa (cuadro 16).

Cuadro 16. Comparativo de costos totales de los usuarios del Puerto de Acajutla y potenciales sustitutos, granel sólido. US\$

Zona Industrial	El Salvador	Honduras	Nicaragua
	La Unión	San Lorenzo	Corinto
El Salvador Oeste y Centro	222	143	503
El Salvador Norte - Este	129	50	376
Ciudad de Guatemala	545	466	748
Honduras - San Pedro Sula	219	140	41
El Salvador Sur-Este	-59	-138	221
Honduras - Tegucigalpa	-174	-253	-304
Nicaragua - Managua	-262	-341	-905
Honduras Sur	-281	-360	-366

Fuente: Elaboración propia con base en pliegos tarifarios de cada puerto y Nathan Associates Inc. (2011).

291. Los resultados del cuadro 16 indican que los usuarios de las zonas oeste, centro, y este de El Salvador; la ciudad de Guatemala y San Pedro Sula en Honduras, no tendrían posibilidad de sustituir al Puerto de Acajutla, ya que los costos totales son más elevados en el resto de puertos.

292. Del mismo modo, el cuadro anterior indica que para los usuarios de la zona sureste de El Salvador, los puertos con menor costo en relación a Acajutla son La Unión y San Lorenzo. También muestra que para el resto de zonas con valores negativos, difícilmente se podría elegir al Puerto de Acajutla como una opción viable. Sin embargo, es de tomar en cuenta la fuerte influencia de los niveles de eficiencia portuaria y del tiempo para exportar o importar la

carga en la decisión de los usuarios. Para estudiar este factor se retoman los resultados del informe Doing Business del Banco Mundial (cuadro 17).

Cuadro 17. Comparativo de días para importar y exportar por país
2012

País	Rubro	Tiempo en Días
Honduras	Exportación	12
El Salvador	Exportación	14
Guatemala	Exportación	17
Nicaragua	Exportación	25.8
El Salvador	Importación	10
Honduras	Importación	16
Guatemala	Importación	17
Nicaragua	Importación	20

Fuente: Elaboración propia con base en información de Banco Mundial (2012).

^{293.} Estos resultados muestran la ventaja de exportar e importar en El Salvador respecto a los potenciales puertos competidores de Guatemala y Nicaragua, los que resultan menos ventajosos. Si se analiza únicamente este criterio, podría afirmarse que los usuarios podrían elegir exportar productos desde Honduras y que estos sean movilizados por sus puertos.

2. Mercado relevante geográfico de servicios marítimo portuarios de carga a granel sólido

^{294.} El mercado geográfico para los servicios analizados comprende el área en la cual actualmente operan los puertos considerados por los usuarios como sustitutos. Esta podría ampliarse si al producirse un incremento en el precio de los servicios, los usuarios trasladan su consumo hacia los servicios provenientes de otras áreas geográficas más distantes.

^{295.} Teniendo en cuenta las estadísticas analizadas en la caracterización de la oferta, se debe incluir dentro del área de influencia de los puertos Salvadoreños a ciertas zonas de producción de Honduras, Nicaragua y Guatemala, por ser generadores de carga (se observó que el 10% de los envíos y el 2% de las recepciones provienen de estos países). Por la proximidad a los puertos, se estima que estas zonas corresponden a Ciudad de Guatemala, Tegucigalpa, Sur de Honduras, San Pedro Sula y Managua en Nicaragua (figura 12).

^{296.} Según los principales usuarios entrevistados de la zona oeste central de El Salvador, estos no tienen otra alternativa que utilizar el Puerto de Acajutla, dada su cercanía y por tener a su disposición silos, almacenes, etc., conectados directamente con las facilidades del puerto. Bajo estas condiciones, se puede afirmar que los usuarios localizados en la zona oeste-central son clientes cautivos del Puerto de Acajutla.

Figura 12. Zonas de influencia de los puertos de El Salvador (granel sólido)



Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA y Nathan Associates Inc. (2011).

297. Desde el punto de vista de la demanda, que es la fuerza más relevante para definir los mercados relevantes, sólo se consideran a los servicios del Puerto de Acajutla y el Puerto La Unión como sustitutos entre sí. Los usuarios de la zona sur-este de El Salvador no utilizan Puerto San Lorenzo, el que pudiera representar una potencial presión competitiva; sin embargo, al no evidenciarse su utilización, el mercado se circunscribe a los puertos de Acajutla y La Unión.

298. En conclusión, posterior a la evaluación de los servicios marítimo portuarios que son sustitutos, se determina que el mercado relevante de servicios para la carga a granel sólido está conformado por los suministrados por los puertos de Acajutla y La Unión.

3. Mercado relevante de los servicios a la carga a granel líquido

a. Sustituibilidad por el lado de la demanda

i. Sustituibilidad entre servicios de transporte

299. El transporte marítimo y los puertos no son sustitutos del transporte aéreo y terrestre de carga líquida.

300. Para el transporte de graneles líquidos es fundamental contar con facilidades de almacenamiento de gran capacidad adecuadas para esos productos, para lo cual se utilizan naves tanqueras que cuentan con equipo especializado, y posteriormente al atracar, generalmente se descargan en infraestructura instalada en zonas contiguas a los puertos, tal es el caso de Acajutla. Por ello, la carga a granel líquido tiene como única alternativa transportarse por vía marítima y utilizar los servicios que brindan los puertos.

301. Por tanto, para la atención de la carga a granel líquido, los servicios marítimos portuarios no tienen como sustitutos a los servicios asociados a otros medios de transporte.

ii. Sustituibilidad de los servicios marítimo portuarios entre los puertos para la carga a granel líquida

302. Los resultados del sondeo de opinión a los principales usuarios evidencian que en los últimos cinco años sólo han utilizado el Puerto de Acajutla para movilizar esta carga.

303. El análisis de las estadísticas confirma que el Puerto de Acajutla es el único que atiende de forma regular este tipo de carga. Por lo tanto, desde el análisis de la sustituibilidad de la demanda, los servicios marítimo portuarios que se prestan en el Puerto de Acajutla no tienen sustitutos.

b. Sustituibilidad de la oferta

304. Corresponde analizar si los servicios de Puerto Quetzal, San Lorenzo, Corinto y La Unión, que cuentan con infraestructura básica, podrían valorarse como sustitutos ante un incremento significativo y persistente de las tarifas o una disminución de la eficiencia del Puerto de Acajutla.

305. Acorde con las características técnicas de los puertos antes mencionados descritas en el cuadro 9, el Puerto La Unión no cuenta con las características técnicas para el manejo de granel líquido y por tanto sus servicios no se consideran sustitutos de los prestados por el Puerto de Acajutla (ver además anexo 5).

306. Siguiendo la misma metodología aplicada para la carga a granel sólido se determinan las características promedio del tipo de nave que atrae en el Puerto de Acajutla (cuadro 18), según información de CEPA (2014, c).

Cuadro 18. Características de nave con carga a granel líquido usuaria del Puerto de Acajutla

Características del Buque	Unidades	Cantidad
Eslora	Mts	163
TRB	TM	19,995
Estadía Promedio	Hrs	41
Carga	TM	10,079

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

307. Teniendo en cuenta los respectivos tarifarios vigentes de los posibles puertos sustitutos, se estimaron los costos que se afrontarían en cada uno de ellos (cuadro 19).

Cuadro 19. Comparativo de costos por servicios a una nave de granel líquido
US\$. 2014

Puertos	Al Buque (US\$)	A la Carga (US\$)	Total
QUETZAL	8,261.40	90,207.05	98,468.45
ACAJUTLA	9,208.61	28,926.73	38,135.34
SAN LORENZO	13,450.55	29,833.84	43,284.39
CORINTO	7,598.10	14,110.60	21,708.70
Puertos	Al Buque (US\$)/TM	A la Carga (US\$)/TM	Total
QUETZAL	0.82	8.95	9.77
ACAJUTLA	0.91	2.87	3.78
SAN LORENZO	1.33	2.96	4.29
CORINTO	0.75	1.4	2.15

Fuente: Elaboración propia con base en pliegos tarifarios de cada puerto.

308. El puerto con los costos más elevados es Puerto Quetzal, seguido de San Lorenzo, Acajutla y por último Corinto. En razón de lo anterior, no puede considerarse preliminarmente a Puerto Quetzal como un potencial competidor de Acajutla.

309. Partiendo de la idea que movilizar un contenedor de 20 TEU's con 41 TM presenta los mismos costos que un camión cisterna con 41 TM de granel líquido, se estiman los costos de transporte del cuadro 20.

Cuadro 20. Costos de transporte terrestre de granel líquido (41 TM)
entre las zonas industriales y puertos. US\$

Zonas industrial	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua
	Quetzal	Acajutla	San Lorenzo*	Corinto
El Salvador Oeste y Centro	541	201	339	817
El Salvador Este	612	274	319	763
El Salvador Sur - Este	678	363	220	697
Ciudad de Guatemala	260	406	867	1,267
Tegucigalpa	1,046	781	523	590
San Pedro Sula	1,149	728	863	882
Managua	1,354	1,113	767	321
Honduras Sur	992	727	362	444

Nota: El costo de transporte de San Lorenzo se considera similar al Puerto La Unión, dada la cercanía (104 Km) entre ambos.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Nathan Associates Inc. (2011).

310. De estos resultados se advierte, en primer lugar, que Puerto Quetzal únicamente presenta ventajas para los usuarios de Guatemala. En segundo lugar, se observa que Acajutla no tiene ventajas para atender la zona sur-este; para reconfirmarlo, es necesario sumar los costos portuarios y los terrestres (cuadro 21).

Cuadro 21. Costos portuarios y terrestres por transportar 41 TM de granel líquido. US\$

Zona Industrial	El Salvador	Honduras	Nicaragua
	Acajutla	San Lorenzo	Corinto
El Salvador Oeste y Centro	356	515	905
El Salvador Norte - Este	429	495	851
El Salvador Sur-Este	518	396	785
Ciudad de Guatemala	561	1,043	1,355
Honduras - Tegucigalpa	936	699	678
Honduras - San Pedro Sula	883	1,039	970
Nicaragua - Managua	1,268	943	409
Honduras Sur	882	538	532

Fuente: Elaboración propia con base en pliegos tarifarios de cada puerto y Nathan Associates Inc. (2011).

311. Se percibe nuevamente que el Puerto de Acajutla presenta ventajas con respecto a San Lorenzo y Corinto. En el cuadro 22 se observa la diferencia en costos totales, incluyendo la movilización de la carga desde las zonas de producción a Acajutla respecto a los otros dos puertos evaluados.

Cuadro 22. Comparativo de costos totales de los usuarios del Puerto de Acajutla y potenciales sustitutos, granel líquido. US\$

Zona Industrial	Honduras	Nicaragua
	San Lorenzo	Corinto
El Salvador Oeste y Centro	159	549
El Salvador Norte - Este	66	422
Ciudad de Guatemala	482	794
Honduras - San Pedro Sula	156	87
El Salvador Sur-Este	-122	267
Honduras - Tegucigalpa	-237	-258
Nicaragua - Managua	-325	-859
Honduras Sur	-344	-350

Fuente: Elaboración propia con base en pliegos tarifarios de cada puerto y Nathan Associates Inc. (2011).

312. Los resultados del cuadro 22 muestran desde la perspectiva de costos, que las zonas oeste, centro, norte-este de El Salvador, la ciudad de Guatemala y San Pedro Sula tienen ventajas comparativas al importar producto a granel líquido a través del Puerto de Acajutla. Asimismo, es posible que la zona sur-este en El Salvador tuviera ventajas si realiza la importación a través de San Lorenzo, sin embargo, a través de ese puerto no se reportan antecedentes de movilización de carga con destino a El Salvador.
313. Retomando el informe Doing Business del Banco Mundial, se denota que es más conveniente importar y exportar por los puertos de El Salvador en comparación a la mayoría de países del área, dado el número de días que dilatan estas operaciones (cuadro 17).
314. En consecuencia, los servicios marítimo portuarios para la carga a granel líquido brindados por el Puerto de Acajutla no tienen sustitutos.

4. Mercado relevante geográfico de servicios marítimo portuarios de carga a granel líquido

315. Para la delimitación del mercado geográfico se considera que la zona de influencia del Puerto de Acajutla para la carga líquida abarca las zonas de producción/consumo de todo el país (figura 13).

Figura 13. Zona de influencia de los puertos de El Salvador (granel líquido)



Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA y Nathan Associates Inc. (2011).

316. Dado que los usuarios solo consideran al Puerto de Acajutla como destino para el manejo de la carga a granel líquido y no existe evidencia de que se pueda incluir a otro puerto, desde el punto de vista geográfico, los servicios que brinda ese puerto no tienen sustitutos.
317. Como resultados de los análisis de sustituibilidad, se determina como mercado relevante a los servicios a la carga a granel líquido en el Puerto de Acajutla.

5. Mercado relevante de los servicios a la carga general

a. Sustituibilidad de la demanda

i. Sustituibilidad entre medios de transporte

318. Es importante tomar en cuenta que la carga general solo representa el 4% de la carga total que se moviliza en los puertos de El Salvador. Al igual que los otros tipos de carga, el elevado costo que supone su transporte terrestre es determinante para no considerarse como sustituto del transporte marítimo, y por lo tanto sus servicios no compiten con los marítimos portuarios.
319. Técnicamente, la carga general se puede movilizar por vía aérea, pues comprende cajas, cartones, bidones, fardos, rollos, sacos, bobinas, etc., y no requieren equipamiento específico. Además, los equipos para el manejo de carga que poseen los aeropuertos tienen la capacidad de manipularla.

320. El costo del transporte aéreo está en función del volumen y peso de la carga. De acuerdo a los tarifarios de las agencias de transporte, la tarifa aproximada para un trayecto entre El Salvador y Los Ángeles asciende a US\$5 por Kg.⁶¹. Si se comparan los costos de transporte aéreo y marítimo, se observa una diferencia significativa en favor del segundo, tal como se muestra en el cuadro 23.

Cuadro 23. Comparación de costos de transporte aéreo y marítimo de carga general
US\$

	Movilización de una TM (TM=1,000kg)	
Transporte aéreo*	5 US\$/kg * 1,000 kg (1 TM)	US\$ 5,000 / TM
Transporte marítimo**	1,884 US\$ /26 TM = US\$ 72.4/ TM	US\$ 81.58 / TM
Servicios portuarios***	US\$ 9.12/TM	

*Estimación en base a: tarifa de los agencias de transporte

**Estimación en base a: "El Salvador- Ports Demands Study"

***Estimación en base a: doing business

Fuente: Elaboración propia con base a información de Nathan Associates Inc. (2011), Banco Mundial y agencias de transporte.

321. Dado que los costos de los servicios de transporte aéreo para carga general son excesivamente mayores al marítimo, se descarta que ambos sean sustitutos para la carga general y por tanto los servicios marítimo portuarios no tienen sustitutos.

ii. Sustituibilidad de los servicios marítimos portuarios entre los puertos para la carga general

322. El Puerto de La Unión dispone de los equipos básicos para el manejo de este tipo de carga y sin embargo no presentó movimientos que permitan asegurar que puede operar de manera efectiva, ya que registró 1 TM en el 2011 y 0.38 en el 2013.

323. Por el Puerto de Acajutla, prácticamente se ha movilizó la totalidad de la carga general, no se registra actividad comercial desde otros puertos cercanos. Por lo tanto, se considera que desde el análisis de la sustituibilidad de la demanda, los servicios de este puerto no cuentan con sustitutos⁶².

b. Sustituibilidad de la oferta

324. Desde la sustituibilidad de la oferta se analiza si los servicios de los puertos Quetzal, San Lorenzo, Corinto y La Unión, que disponen de infraestructura básica y superestructura para el manejo de la carga general (anexo 5), podrían eventualmente constituirse en sustitutos

⁶¹ Se considera la ruta El Salvador - Los Ángeles por ser el principal origen/destino de las importaciones/exportaciones salvadoreñas.

⁶² Es importante notar que podrían existir flujos de carga general por vía terrestre que fueron transportados desde puertos en Guatemala y Honduras provenientes de países ubicados en el océano Atlántico, transportados por líneas navieras o buques que cuentan con rutas por el Atlántico, un ejemplo de estos servicios los provee la naviera Crowley. Estos flujos carga no serían tomados en consideración porque provienen de rutas que no transitan por el Pacífico, por tanto los servicios de puertos del pacífico con el Atlántico no son sustitutos. Información disponible en el sitio web <http://www.crowley.com/What-We-Do/Shipping-and-Logistics/Route-Details-and-Sailing-Schedules>.

del Puerto de Acajutla. Para ello se estudian las características técnicas, costos portuarios y de transporte terrestre desde las zonas de producción/consumo hasta esos puertos.

- ^{325.} Para evaluar los costos portuarios se comparará el costo total que afrontaría una nave promedio que corresponden a las características de las atendidas en los puertos salvadoreños (cuadro 24).

Cuadro 24. Características de nave con carga general usuaria de puertos de El Salvador

Características del Buque	Unidades	Cantidad
Eslora	Mts	184
TRB	TM	42,157
Estadia	Hrs	10
Carga	TM	1,855

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

- ^{326.} Se estimaron los costos que cancelarían las naves y su carga en los posibles puertos sustitutos, con base en sus pliegos tarifarios (cuadro 25).

Cuadro 25. Comparativo de costos por servicios a una nave de carga general US\$. 2014

Puertos	Al Buque US\$	A la Carga US\$	Total
QUETZAL	7,123.75	15,582.00	22,705.75
ACAJUTLA	14,427.15	22,093.05	36,520.20
SAN LORENZO	10,987.55	5,490.80	16,478.35
CORINTO	16,019.66	8,347.50	24,367.16
LA UNIÓN	21,171.25	31,701.95	52,873.20
Puertos	Al Buque US\$/TM	A la Carga US\$/TM	Total
QUETZAL	3.84	8.4	12.24
ACAJUTLA	7.78	11.91	19.69
SAN LORENZO	5.92	2.96	8.88
CORINTO	8.64	4.5	13.14
LA UNIÓN	11.41	17.09	28.5

Fuente: Elaboración propia con base en pliegos tarifarios de cada puerto.

- ^{327.} Los puertos de El Salvador presentan los costos más elevados para el manejo de este tipo de carga, le sigue Corinto, Quetzal y San Lorenzo. Procede entonces analizar el costo del transporte terrestre, estimándose que movilizar un contenedor de 20 TEU's (con un máximo de 41 TM) es equivalente a transportar un camión con 41 TM de carga general (cuadro 26).

Cuadro 26. Costos de transporte terrestre de carga general (41 TM) entre las zonas industriales y puertos. US\$

Zonas Industrial	Guatemala	El Salvador		Honduras	Nicaragua
	Quetzal	Acajutla	La Unión	San Lorenzo	Corinto
El Salvador Oeste y Centro	541	201	339	339	817
El Salvador Norte - Este	612	274	319	319	763
El Salvador Sur - Este	678	363	220	220	697
Ciudad de Guatemala	260	406	867	867	1,267
Honduras - Tegucigalpa	1,046	781	523	523	590
Honduras - San Pedro Sula	1,149	728	863	863	882
Nicaragua - Managua	1,354	1,113	767	767	321
Honduras Sur	992	727	362	362	444

Nota: El costo de transporte de San Lorenzo se considera similar al Puerto La Unión, dada la cercanía (104 Km) entre ambos.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Nathan Associates Inc. (2011).

328. Al confrontar el costo total de movilizar un camión con 41 TM de carga general entre las zonas de influencia y los posibles puertos sustitutos, se tienen los resultados del cuadro 27.

Cuadro 27. Costos portuarios y terrestres por transportar 41 TM de carga general. US\$

Zona Industrial	Guatemala	El Salvador		Honduras	Nicaragua
	Quetzal	Acajutla	La Unión	San Lorenzo*	Corinto
El Salvador Oeste y Centro	698	520	807	582	1,171
El Salvador Norte - Este	769	593	787	562	1,117
El Salvador Sur-Este	835	682	688	463	1,051
Ciudad de Guatemala	417	725	1,335	1,110	1,621
Honduras - Tegucigalpa	1,203	1,100	991	766	944
Honduras - San Pedro Sula	1,306	1,047	1,331	1,106	1,236
Nicaragua - Managua	1,511	1,432	1,235	1,010	675
Honduras Sur	1,149	1,046	830	605	798

Fuente: Elaboración propia con base en pliegos tarifarios de cada puerto y Nathan Associates Inc. (2011).

329. Al comparar los costos totales entre los puertos y las distintas zonas de producción, se denota que el Puerto San Lorenzo es más ventajoso para la mayoría de zonas. Con base en ese parámetro, los servicios de este puerto serían sustitutos de los brindados por el Puerto de Acajutla.

330. Los resultados del cuadro 28 indican que los usuarios presentan ventajas en costos por utilizar el Puerto de Acajutla si el destino final de la carga general se encuentra en el territorio salvadoreño, en la ciudad de Guatemala y zona sur de Honduras. Sin embargo, podrían presentarse presiones competitivas en el futuro de los Puertos de La Unión y San Lorenzo en las zonas norte-este y sur-este, ya que actualmente el volumen movilizado por esos puertos ha sido prácticamente cero.

Cuadro 28. Comparativo de costos totales de los usuarios del Puerto de Acajutla y potenciales sustitutos, carga general. US\$

Zona Industrial	Honduras	El Salvador	Honduras	Nicaragua
	Quetzal	La Unión	San Lorenzo	Corinto
El Salvador Oeste y Centro	179	287	62	651
El Salvador Norte - Este	250	194	-31	524
El Salvador Sur-Este	316	6	-219	369
Ciudad de Guatemala	-102	610	385	896
Honduras - San Pedro Sula	787	284	59	189
Honduras - Tegucigalpa	684	-109	-334	-156
Nicaragua - Managua	992	-197	-422	-757
Honduras Sur	630	-216	-441	-248

Fuente: Elaboración propia con base en la información de tarifarios de cada puerto y Nathan Associates Inc. (2011).

6. Mercado relevante geográfico de servicios marítimo portuarios de carga general

331. El área de influencia del Puerto de Acajutla está conformada por las zonas de producción/consumo de todo el país. Desde el punto de vista de la demanda y de la oferta no se identifica presión competitiva de otros puertos, incluso del Puerto de La Unión.
332. Desde el ámbito geográfico no hay evidencia de movilización de carga que indique que los usuarios puedan acceder a otro puerto, por tanto se concluye que el mercado relevante de servicios a la carga general queda circunscrito al Puerto de Acajutla.

7. Mercado relevante de los servicios a la carga en contenedores

a. Sustituibilidad de la demanda

i. Sustituibilidad entre medios de transporte

333. Transportar contenedores a larga distancia determina que los servicios de transporte terrestre no sean buenos sustitutos del transporte marítimo, por la gran cantidad de recursos que ello significa, lo que implica que los servicios relacionados no compitan entre sí. El transporte marítimo permite que en un solo viaje se movilice una gran cantidad de contenedores, lo que genera que sea más económico en comparación al terrestre⁶³.
334. Para evaluar la sustituibilidad entre el transporte aéreo y marítimo, lo esencial es que técnicamente un contenedor no puede moverse en una aeronave, pues su manejo eficiente requiere de equipamiento específico, tal como grúas, no existiendo antecedentes de ello.

⁶³ Cada buque embarca/descarga en promedio 122 contenedores (CEPA, 2014 c). Por medio terrestre se necesitarían 122 viajes o igual cantidad de unidades de transporte al mismo tiempo para trasladarlos, con la consecuente necesidad de involucrar una gran cantidad de recursos humanos y logísticos. Como ejemplo, el costo de transportar un contenedor por vía terrestre dentro de la zona de influencia del Puerto de Acajutla oscila entre US\$201 y US\$1,113, Nathan Associates Inc. (2011); mientras que el costo de transporte marítimo entre el Puerto de Acajutla y un puerto de Sudamérica alcanza aproximadamente US\$950 por contenedor (Aduana Marítima del Callao, 2011).

335. Podría pensarse que de forma desagregada la carga contenedorizada es carga general y susceptible de acondicionarse en las aeronaves. Ante esta posibilidad nos lleva a retomar que los costos del transporte aéreo serían considerablemente mayores.

336. En adición a lo anterior, conviene aclarar que el transporte aéreo es empleado para movilizar productos que tienen la necesidad de llegar rápidamente a su destino, como por ejemplo productos perecederos, estacionales o sujetos a las variedades de la moda. Por el contrario el transporte marítimo moviliza mercancías con un bajo valor unitario y gran volumen.

ii. Sustituibilidad de los servicios marítimos portuarios entre los puertos para la carga en contenedores

337. En el período de análisis, el 95% de la carga contenedorizada que ingresa a El Salvador proveniente de rutas del pacífico se registró en el Puerto de Acajutla, una mínima cantidad ingreso vía Puerto Quetzal y el Puerto de la Unión registró operaciones desde el 2011.

338. La información del sondeo de opinión a usuarios reporta que la zona de influencia de los puertos de Acajutla y de La Unión abarcan todas las regiones del país; así como a la Ciudad de Guatemala, Tegucigalpa, Sur de Honduras, San Pedro Sula y Managua.

339. Desde el punto de vista de la demanda, se considera que los servicios marítimo portuarios sustitutos son los que se prestan en los puertos de Acajutla, La Unión y Quetzal.

b. Sustituibilidad de la oferta

340. En este análisis se evalúa si los servicios de los puertos de San Lorenzo y Corinto reúnen las condiciones para ser sustitutos de los determinados por el lado de la demanda.

341. Para tal fin se comparan las características técnicas, costos portuarios y de transporte terrestre desde las zonas de producción/consumo hasta los puertos. Por otra parte, el Banco Mundial (2014) advierte ventajas en la eficiencia de los puertos salvadoreños en términos de días para efectuar el comercio internacional en comparación a los puertos de Guatemala, Honduras y Nicaragua.

342. Puerto San Lorenzo es especializado en el manejo de otros tipos de carga (granel y carga general) y sus características técnicas de infraestructura como el calado de los muelles, canal de acceso y equipamiento (ausencias de equipos especializados) no permiten considerarlo como sustituto perfecto para el manejo de contenedores. Evidencia de ello es que durante todo el periodo analizado no registró movimientos de contenedores de manera regular. Por el contrario, Puerto Corinto si dispone de las condiciones para manejar este tipo de carga.

343. A partir de lo señalado, se procede a estimar los costos portuarios que afrontarían los usuarios al atracar una nave típica con contenedores en el Puerto de Acajutla, que presenta las características del cuadro 29.

Cuadro 29. Características de nave con carga en contenedor usuaria del Puerto de Acajutla

Características del Buque	Unidades	Cantidad
Eslora	Mts	185
TRB	TM	20,899.21
Estadía	Hrs	17
Carga	TM	4,751
Contenedores	Unid.	368
Contenedores	TEU's	597

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

344. Al comparar los costos que afrontarían los usuarios (cuadro 30) se observa que Puerto Quetzal tiene los más altos, con un monto de US\$66,434, siendo Puerto Corinto el de costos más bajos con US\$32,036.

Cuadro 30. Comparativo de costos por servicios a una nave con carga en contenedores. US\$. 2014

Puertos	Al Buque US\$	A la Carga US\$	Total
QUETZAL	7,464.30	58,970.00	66,434.30
ACAJUTLA	7,354.93	53,621.28	60,976.21
LA UNIÓN	10,687.16	45,197.76	55,884.92
CORINTO	7,343.28	24,693.05	32,036.33

Puertos	Al Buque US\$/TM	A la Carga US\$/TM	Total
QUETZAL	1.57	12.41	13.98
ACAJUTLA	1.55	11.29	12.83
LA UNIÓN	2.25	9.51	11.76
CORINTO	1.55	5.2	6.74

Fuente: Elaboración propia con base en pliegos tarifarios de cada puerto.

345. El costo de transporte desde las zonas de producción/consumo hasta los puertos se retoma de los estimados por Nathan Associates Inc. (2011), para el caso específico de un contenedor de 20 TEU's (cuadro 31).

Cuadro 31. Costos de transporte terrestre de contenedores entre las zonas industriales y puertos. US\$

Zonas Industrial	Guatemala	El Salvador		Nicaragua
	Quetzal	Acajutla	La Unión	Corinto
El Salvador Oeste y Centro	541	201	339	817
El Salvador Norte - Este	612	274	319	763
El Salvador Sur - Este	678	363	220	697
Ciudad de Guatemala	260	406	867	1,267
Honduras - Tegucigalpa	1,046	781	523	590
Honduras - San Pedro Sula	1,149	728	863	882
Nicaragua - Managua	1,354	1,113	767	321
Honduras Sur	992	727	362	444

Nota: El costo de transporte de San Lorenzo se considera similar al Puerto La Unión, dada la cercanía (104 Km) entre ambos.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Nathan Associates Inc. (2011).

346. Agregando los costos portuarios y terrestres de movilizar un contenedor entre las zonas de influencia y los posibles puertos sustitutos, se tienen los resultados del cuadro 32, los que se comparan respecto al Puerto de Acajutla en el cuadro 33.

Cuadro 32. Costos portuarios y terrestres por contenedor. US\$

Zona Industrial	Guatemala	El Salvador		Nicaragua
	Quetzal	Acajutla	La Unión	Corinto
El Salvador Oeste y Centro	1,114	727	821	1,093
El Salvador Norte - Este	1,185	800	801	1,039
El Salvador Sur-Este	1,251	889	702	973
Ciudad de Guatemala	833	932	1,349	1,543
Honduras - Tegucigalpa	1,619	1,307	1,005	866
Honduras - San Pedro Sula	1,722	1,254	1,345	1,158
Nicaragua - Managua	1,927	1,639	1,249	597
Honduras Sur	1,565	1,253	844	720

Fuente: Elaboración propia con base en la información de tarifarios de cada puerto y Nathan Associates Inc. (2011).

Cuadro 33. Comparativo de costos totales de los usuarios del Puerto de Acajutla y potenciales sustitutos, contenedores. US\$

Zonas industrial	Guatemala	El Salvador	Nicaragua
	Quetzal	La Unión	Corinto
El Salvador Oeste y Centro	387	94	366
El Salvador Norte - Este	385	1	239
Honduras - San Pedro Sula	468	91	-96
El Salvador Sur - Este	362	-187	84
Honduras - Tegucigalpa	312	-302	-441
Nicaragua - Managua	288	-390	-1,042
Honduras Sur	312	-409	-533
Ciudad de Guatemala	-99	417	611

Fuente: Elaboración propia con base en información de tarifarios de cada puerto y Nathan Associates Inc. (2011).

347. Los valores negativos del cuadro 33 indican que los servicios de los puertos de La Unión y Corinto se pudieran considerar como buenos sustitutos para atender la carga salvadoreña que desembarca en Acajutla.

348. Bajo el criterio de que los puertos con costos excesivos no se consideran sustitutos, el Puerto Quetzal debería excluirse del mercado relevante; no obstante, para este tipo de carga existe evidencia de su utilización, por lo que sus servicios deben considerarse como posibles sustitutos.

8. Mercado relevante geográfico de servicios marítimo portuarios de carga en contenedores

349. El mercado geográfico para los servicios analizados comprende el área en la cual operan actualmente los puertos considerados sustitutos de los localizados en El Salvador.

350. Desde el punto de vista de la demanda, se consideran a los servicios de Acajutla, La Unión y Quetzal como sustitutos entre sí. Puesto que no hay evidencia de que se pueda incluir

a otro puerto, la sustituibilidad desde el ámbito geográfico queda definido por las zonas de influencia de estos tres puertos. En conclusión, el mercado relevante de servicios a la carga en contenedores es el brindado por los puertos de Acajutla, La Unión y Quetzal.

C. Estructura de los mercados de servicios marítimo portuarios

1. Servicios marítimos portuarios para granel sólido, líquido y carga general

^{351.} Para estos servicios no resulta necesario calcular el índice de concentración HHI, ya que Acajutla controla el 100% del volumen de las cargas. Este puerto no tiene competidores en la provisión de los servicios a la carga a granel líquido y general, indicando que es un monopolio. Aunque los puertos de Acajutla y La Unión forman parte del mercado relevante de servicios a la carga a granel sólido, se observa que el primero ha manejado en la práctica el 100% de la carga, por lo que el comportamiento de este mercado equivale a un monopolio.

2. Servicios marítimo portuarios para la carga en contenedores

^{352.} En el cuadro 34 se presentan las participaciones de mercado de los puertos que compiten por los servicios de manejo de carga en contenedores de los usuarios salvadoreños, Acajutla, La Unión y Quetzal. En el periodo 2008-2012, el mercado fue atendido en más del 95% por el Puerto de Acajutla; aún con el inicio de operaciones del Puerto La Unión en el 2011, la participación de Acajutla se mantuvo por arriba del 90%.

Cuadro 34. Participación de mercado de los puertos en servicios a la carga para contenedores
N° de contenedores y porcentajes. 2008-2012

	Acajutla		La Unión		Quetzal		Total General	
	N° Cont.	Part (%)	N° Cont.	Part (%)	N° Cont.	Part (%)	N° Cont.	Part (%)
2008	93,810	96%		0%	3,655	4%	97,465	100%
2009	76,474	98%		0%	1,281	2%	77,755	100%
2010	87,046	98%	604	1%	1,618	2%	89,268	100%
2011	98,128	96%	2,146	2%	1,722	2%	101,996	100%
2012	98,678	90%	9,289	8%	1,341	1%	109,308	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información de COCATRAM, CEPA y Comisión Portuaria Nacional de Guatemala.

^{353.} Respecto al Puerto Quetzal, se debe señalar que si bien es una alternativa para los usuarios salvadoreños, en el periodo de análisis no ha tenido mayor participación en el manejo de carga, llegando a captar el 1% en 2012. Las razones posiblemente se deban a los elevados costos que representa para los usuarios. Los valores del HHI (cuadro 35) indican un mercado altamente concentrado.

Cuadro 35. Concentración de Mercado en los servicios a la carga para contenedores. 2008 – 2012.

Índice	2008	2009	2010	2011	2012
HHI	9,278	9,676	9,512	9,263	8,223

Fuente: Elaboración propia con base en información de COCATRAM, CEPA y Comisión Portuaria Nacional de Guatemala.

354. Los niveles concentración de mercado de los servicios del Puerto de Acajutla se constituye en un criterio de gran relevancia para conferirle posición dominante en los mercados relevantes analizados.

D. Análisis de vínculos de integración horizontal y vertical

355. En los cuatro mercados analizados se observa que los puertos de Acajutla y La Unión están integrados horizontalmente, ya que CEPA es su operador y propietario. Esta relación formal de integración quedaría sin efecto a partir de la concesión del Puerto de La Unión.

356. Desde el punto de vista de la competencia, esta desintegración sería potencialmente beneficiosa. No obstante, ello abre la posibilidad de que surjan nuevos vínculos de integración horizontal y vertical cuyos efectos sería necesario analizar, de ser el caso.

357. Dada la tendencia actual de las concesiones en Centroamérica, el futuro operador podría ser un agente económico que obtenga la concesión de más de un puerto que pertenezca al mismo mercado relevante; otra posibilidad es que se creen vínculos de integración vertical entre operadores portuarios y oferentes de mercados conexos, como los prestadores de servicios de transporte marítimo. Al existir vínculos de integración vertical, el operador podría verse incentivado a conceder tarifas más favorables, o bien dar otro tipo de trato preferencial en la prestación de servicios a empresas relacionadas.

358. De ocurrir lo anterior, resultaría necesario evaluar la experiencia de otros países que han limitado ese tipo de integración vertical, incluyendo las medidas regulatorias que prevengan un tratamiento discriminatorio contra los usuarios del Puerto de La Unión que no estén integrados con el operador y así se evite un potencial cierre de mercado⁶⁴.

359. Por ejemplo, el operador portuario APM Terminales tiene a cargo las operaciones portuarias en numerosos países (cuadro 36), y en algunos de ellos no se tienen restricciones a la integración vertical. En otros países como Chile, para evitar los riesgos asociados a la integración, se limita la participación de los usuarios relevantes en la sociedad concesionaria del puerto a un máximo de 40% en el caso de integración vertical y 15% en integración

⁶⁴ “El cierre de mercado consiste en aquellas prácticas comerciales que limitan el acceso de los compradores a un proveedor (en sentido vertical descendente “downstream”) y/o restringen el acceso de los proveedores a un comprador (en sentido vertical ascendente “upstream”). En otras palabras, el cierre de mercado hace referencia a la negativa por parte de una empresa con poder de mercado para dar un óptimo acceso a un bien esencial que ésta produce, con la intención de extender su poder de monopolio (o reservarlo para una futura explotación) de un segmento de mercado...”. Uribe Piedrahíta, Carlos Andrés, “Cierre vertical de mercados”, Revista Derecho de Competencia. Bogotá, Colombia, vol. 6 N° 6, 33-140, enero - diciembre 2010. [En línea]. Disponible en www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_colecc/.../3UribeCorreg.pdf.

horizontal⁶⁵. De forma similar, en los puertos de Hong Kong, Shanghai, Singapur, Amberes, Hamburgo, Dubái y Seattle, entre otros, se imponen ciertas restricciones a la integración horizontal y vertical.

Cuadro 36. Vinculación entre operador portuario y líneas navieras

OPERADOR PORTUARIO	LÍNEA NAVIERA ASOCIADA CON APM TERMINALS	PAÍS
APM Terminals	CMA CGM/MSC/MAERSK LINE	AMÉRICA LATINA
		México
		Costa Rica
		Panamá
		Perú
		Brasil
		Argentina
		EUROPA
		Francia
		Bélgica
		Holanda
		Alemania
		Suiza
		Dinamarca
		Noruega
		España
		Italia
		Turquía
		Marruecos
Egipto		
OTROS		

Fuente: Elaboración propia con base en información de APM Terminals.

³⁶⁰. Otros ejemplos de integración a lo largo de toda la cadena de suministro de bienes y servicios, entre el operador portuario, las líneas navieras, las agencias marítimas, agencias de aduana y los terminales de almacenamiento se muestran en el siguiente recuadro.

EJEMPLOS DE INTEGRACIÓN

- El Grupo Luksic tiene el control político de las empresas: Antofagasta Terminal Internacional (ATI), empresa concesionaria del frente de atraque N° 2 del Puerto de Antofagasta (Chile); Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia (FCAB); empresa dedicada al transporte de carga nacional e internacional a través de una red ferroviaria; y la empresa naviera Compañía Sudamericana de Vapores (CSAV).
- El Grupo Romero tiene injerencia sobre las empresas: Terminal Internacional del Sur (TISUR), empresa concesionaria del Puerto de Matarani (Perú); empresa Ransa, cuya actividad de la empresa consiste en la prestación de servicios de logística que incluyen almacenaje, agencia de aduanas, transporte, distribución horizontal y servicio a navieras; empresa Consorcio Naviero Peruano S.A., dedicada al transporte marítimo internacional y nacional de carga; y por último, Trabajos Marítimos S.A. (TRAMARSA) dedicada al agenciamiento marítimo.
- El Grupo Danés AP Moller - MAERSK posee las empresas: APM Terminals, concesionaria del muelle norte del Terminal Portuario del Callao (Perú); Maersk Line, línea naviera de transporte de carga internacional; Almacenes de Contenedores Sudamérica (ALCONSA), dedicada al almacenamiento extraportuario, transporte terrestre.

⁶⁵ Se entiende por Usuarios Relevantes: “Las personas que por si y en conjunto con personas relacionadas, efectúen, contraten o intervengan bajo cualquier modalidad en el transporte de carga por vía marítima, sea como empresas navieras, exportadores, importadores, consignatarios, fletadores, porteadores, transportistas multimodales, agentes, corredores, “forwarders”, o a cualquier título o modalidad, (i) con más de un 15% del tonelaje de carga marítima movilizada en la región o (ii) con más del 25% del tonelaje de carga máxima movilizado por medio del frente de atraque objeto de la concesión”. (Dictamen 1045 emitido por el TDLC de Chile).

E. Análisis de barreras a la entrada

1. Barreras geográficas y naturales

- ^{361.} Podría pensarse que en un país con una costa que se extiende por 321 kms., como lo es El Salvador, es probable que tenga limitadas áreas geográficas o condiciones naturales favorables para la construcción o ampliación de puertos, lo cual constituiría una barrera a la entrada.
- ^{362.} Sin embargo, producto de las entrevistas realizadas con personal de CEPA, se brindó información de un área contigua a los muelles del Puerto de Acajutla con condiciones favorables para la construcción de una nueva terminal.
- ^{363.} De igual manera, en el documento del proyecto de la construcción del Puerto de la Unión se contempló la edificación de tres terminales, de las cuales ha sido construida una. Esto implica que el puerto podría contar con dos terminales adicionales dentro de la misma área geográfica.
- ^{364.} En consecuencia, no se advierte que en El Salvador existan barreras naturales o geográficas de relevancia que limiten la construcción de puertos o terminales dentro del territorio salvadoreño, con la excepción de la estrechez territorial.

2. Barreras Legales

- ^{365.} Según la ley orgánica de CEPA, el planeamiento y construcción de nuevas instalaciones portuarias está a cargo de esta institución. Por tanto, no es posible tener acceso a los mercados de servicio marítimo portuarios sino es a través de CEPA, la cual a su vez actúa como un operador portuario.
- ^{366.} Como consecuencia, el inicio de operaciones de un puerto de la naturaleza de Acajutla o La Unión es posible solamente si lo ejecuta CEPA o que se reforme su ley orgánica.
- ^{367.} En adición a esas disposiciones, la LGMP y el ROMP facultan a la AMP para autorizar la construcción y el inicio de operaciones de este tipo de obras.
- ^{368.} Para tales efectos, las empresas interesadas deben cumplir los requisitos planteados en el art 6 del ROMP. En el art. 6 literal “d”, se establece que la AMP debe solicitar los planos topográficos del área en la que se pretende construir la obra y se ordena entregar documentos del proyecto como son sus planos, el tiempo de duración del mismo, etc. Los recursos que deben emplear para cumplir con los requisitos formales y sus trámites son significativos, desde el punto de vista económico implica desarrollar estudios financieros, económicos, arquitectónicos, estructurales, topográficos, ambientales, a fin de que sean presentados a diversas instituciones mencionadas en la misma disposición.
- ^{369.} El tiempo que conlleva obtener los permisos de consecuentes de CONCULTURA, Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos

Naturales (MARN)⁶⁶, puede ser lo suficientemente dilatado para constituirse una barrera, ya que podría retrasar la entrada de un nuevo competidor lo suficiente para que CEPA o el futuro concesionario del Puerto de La Unión implementen acciones o estrategias, inviertan en infraestructura o superestructura suplementaria que efectivamente disuadan un eventual ingreso de competidores.

^{370.} Acorde a los artículos 3 y 6 de la ley de concesión del PLU, CEPA está en la obligación de realizar las obras de mantenimiento de las áreas de infraestructura excluidas de la concesión del Puerto de La Unión, incluyendo el dragado del canal de acceso, de forma gradual hasta alcanzar las condiciones acordadas con el concesionario. Si estas obras no se realizaren de forma oportuna, se podría colocar en desventaja al concesionario al mermar su capacidad para atender buques de gran capacidad (tipo Post Panamax). Por tanto, esa falta de certeza en la ejecución oportuna de las obras de dragado se valora como un desincentivo a los potenciales operadores.

3. Barreras económicas

a. Elevadas inversiones que generan costos hundidos y ventajas en costos

^{371.} Para ingresar a los mercados de servicios marítimo portuarios es esencial incurrir en altos montos de inversión que implican costos hundidos, ya que la infraestructura y al menos parte de la superestructura de un puerto son irrecuperables al emplearse de forma exclusiva para la prestación de servicios marítimo portuarios. A manera de ejemplo, el Puerto de La Unión requirió aproximadamente una inversión de US\$200 millones de dólares (CEPA, 2014 c).

^{372.} Actualmente se encuentran en ejecución algunas inversiones portuarias. En Guatemala, por ejemplo, la Terminal de Contenedores de Barcelona está invirtiendo US\$120 millones en el terminal de Puerto Quetzal⁶⁷; SSA Marine en Panamá está por iniciar inversiones por un monto de US\$270 millones en la terminal internacional de Manzanillo; DP World tiene un compromiso de inversión equivalente a US\$617 millones en el muelle sur del Terminal Portuario del Callao (Perú); APM Terminals invertirá US\$992 millones en una Terminal de Contenedores de Moín (Costa Rica).

^{373.} Esas inversiones podrían suponer el hecho de que la ejecución de las obras portuarias no implican una barrera de índole económico, no obstante, el perfil de esas empresas indica que es plausible llevarlas a cabo, dadas sus condiciones⁶⁸. Las empresas detalladas son operadores de puertos en diversos países, mantienen alianzas con las líneas navieras o son parte del grupo naviero.

⁶⁶ La SC ha identificado en los estudios “Condiciones de Competencia en la producción y distribución de aceites y mantecas” (2014) y “Actualización del Estudio Sectorial de Competencia en el Mercado de Combustibles Líquidos” (2015), que la obtención del Permiso Ambiental que confiere el MARN en algunos casos sobrepasa los 24 meses, ya sea por la complejidad del caso, incumplimiento de requisitos por los agentes económicos o por sobrecarga de labores.

⁶⁷ Según publicación disponible en: <https://www.gruptcb.com/html/noticia.php?idnoti=184>

⁶⁸ TCB (en Guatemala se denomina TCQ) opera 11 terminales de contenedores en Colombia, España e Islas Canarias, Turquía, Brasil, Cuba y México y moviliza anualmente 3.6 millones de TEU’s; APM Terminals es operador de 65 puertos ubicados en 39 países y provee operaciones a clientes de 60 líneas navieras en esos países, y a través de la empresa filial Maersk (este grupo además de línea naviera posee la explotación de gas natural, ferrocarriles) moviliza anualmente un aproximado de 36 millones de TEU’s; y DP World es un operador de 65 puertos que en total manejan más de 50 millones de TEU’s alrededor del mundo.

374. En primer lugar, las inversiones que planifican este tipo de operadores (en tierras, accesos, infraestructura y superestructura, etc.) están proyectadas en relación directa a la demanda que atienden en otros puertos que concentran carga. En segundo lugar, no incurrirán en ciertos costos hundidos, como son los gastos iniciales para la gestión del puerto, ya sea de publicidad, en negociaciones con las navieras, agencias marítimas, certificaciones internacionales, autorizaciones ante la AMP y otras autoridades de gobierno, etc. y que para operadores financieramente más pequeños y desintegrados de las líneas navieras si representarían costos irrecuperables. En tercer lugar, la capacidad financiera de ese tipo de empresas les permite realizar altas inversiones.
375. Debe observarse que ninguno de los agentes económicos mencionados están desintegrado del transporte marítimo y que operan puertos dentro de las rutas habituales, por lo que presentarían una demanda de servicios al iniciar operaciones.
376. Contrario a esta situación, el Puerto de La Unión tiene costos en obras por aproximadamente US\$200 millones, no recuperables financieramente hasta que el concesionario obtenga la demanda necesaria para operar el puerto; siendo la única obra portuaria de infraestructura realizada en El Salvador en más de 30 años.
377. Por lo tanto, esta barrera económica podría ser superable si el puerto se concesiona a un operador con suficiente capacidad económica, el cual deberá manejar un volumen suficiente de carga tal que le reditúe sus servicios y le permita recuperar las inversiones efectuadas para la construcción y equipamiento del puerto, sin descartar a los que tengan vínculos de integración con líneas navieras.
378. CEPA, como operador del Puerto de Acajutla, tiene ventajas absolutas en costos y opera con rentabilidad positiva; sus últimas inversiones en construcción fueron realizadas en el muelle “C” en 1975, las cuales ya han sido recuperadas y entre 2009-2013 las inversiones en equipos y maquinaria no sobrepasan los US\$7.2 millones de dólares⁶⁹. Por el contrario, un nuevo concesionario tendrá que asumir costos e inversiones que deberán recuperar.

b. Economías de escala, alcance y subaditividad de costos

379. Las autoridades de competencia advierten la presencia de economías de escala, de alcance y subaditividad de costos por la elevada inversión y los costos que implican la construcción de las obras portuarias, la compra e instalación de los equipos y maquinaria, y su mantenimiento.
380. Con el fin de obtener el menor costo medio posible, la estructura de costos de un puerto obliga a sostener una escala suficiente de demanda en términos de volumen de carga, lo cual podría colocar en desventaja a los nuevos operadores.
381. Si un operador estima que no contará con suficiente volumen de carga durante un periodo considerable, esa situación lo disuade o le restringe la posibilidad de entrar al mercado

⁶⁹ Es importante mencionar que no se consideran dentro de las inversiones el mantenimiento y revalorización de las instalaciones portuarias por ejemplo: pavimentos, mantenimiento de los muelles, patios, bodegas, grúas, etc.

con las suficientes inversiones acorde al nivel de operación requerido, y por tanto su ingreso podría no representar una presión competitiva.

382. Un ejemplo de lo anterior lo representa el Puerto San Lorenzo, el cual se construyó para manejar diferentes tipos de carga, sin embargo, las condiciones actuales no le permiten crecer o expandirse para atender grandes volúmenes y buques de mayor calado. Si se hubiese previsto la expansión o la construcción de más terminales o el crecimiento del volumen de carga en contenedores, incluso hubiese podido ser diseñado según especificaciones similares al Puerto de La Unión.

383. De esta manera, es muy probable que el Puerto San Lorenzo no represente una presión competitiva para el Puerto de La Unión en un futuro, y más aun si se ejecutan las siguientes fases de construcción proyectadas para este puerto.

c. Capacidad ociosa

384. El Puerto de Acajutla y el Puerto la Unión operan al 50% y 5% de su capacidad instalada, respectivamente, lo que muestra una alta capacidad ociosa y le representa una ventaja a CEPA si se acompaña de estrategias para atraer un mayor volumen de carga que impliquen la disuasión del ingreso del nuevo competidor⁷⁰.

d. Existencia de elevados costos de cambio

385. En el Puerto de Acajutla se observó el manejo de grandes volúmenes de carga a granel líquido y sólido, advirtiéndose la presencia de facilidades de almacenamiento que son difíciles de replicar sin generar altos costos de cambio para los usuarios.

386. Por ejemplo, los agentes económicos privados ALMAPAC y ALCASA poseen silos para granel sólido e IMINSA para granel líquido, quienes en el corto plazo no pueden trasladarse a otro puerto de destino sin realizar altas inversiones que reproduzcan la capacidad para almacenar estos tipos de cargas que disponen en el recinto de Acajutla. Por lo tanto, la presencia de costos de cambio para los usuarios que manejan este tipo de carga podría representar una barrera a la entrada de relevancia para un nuevo competidor.

387. Cabe decir que para los competidores que manejen carga en contenedores y carga general no se aplica este tipo de barrera, debido a que las facilidades para su almacenamiento son fácilmente reproducibles.

F. Determinación de posición dominante en los mercados de servicios marítimos portuarios

388. CEPA es, durante el periodo en análisis, el único operador de puertos marítimos dedicados al comercio internacional en El Salvador. En los mercados relevantes definidos tiene casi la totalidad de participación de mercado.

⁷⁰ Dado que el Puerto de La Unión ha registrado un mínimo movimiento de carga, es mucho más relevante considerar la capacidad ociosa de Acajutla como barrera a la entrada.

^{389.} La falta de alternativas suficientes que permitan sustituir los servicios prestados por el Puerto de Acajutla y las barreras de entrada identificadas, permiten señalar que CEPA tiene posición dominante en los mercados relevantes de servicios marítimos portuarios de los puertos que compiten entre sí.

^{390.} Sin embargo, esta condición podría tener un contrapeso significativo por parte de los demandantes, ya sea transportistas o agencias navieras, lo que constituiría una forma de contención de la posición dominante. Si en determinado momento CEPA pretendiera abusar de su posición dominante, esos demandantes podrían considerar el traslado de su carga a puertos competidores de Acajutla, tal es el caso de Puerto Quetzal. En adición, una efectiva política regulatoria en materia tarifaria por parte de la AMP podría tener efectos restrictivos a esta condición de CEPA.

G. Determinación de la existencia de condiciones para el cometimiento de prácticas anticompetitivas

^{391.} Algunas de las condiciones propicias para la coordinación entre agentes económicos son la transparencia de mercado, existencia de pocos competidores, productos homogéneos, barreras a la entrada, entre otros.

^{392.} Los puertos de El Salvador son operados por el mismo agente económico, no enfrentan presiones competitivas de otros medios de transporte, presentan una estructura de servicios altamente concentrada (cercana al monopolio), y es improbable que se prevean cambios en el corto plazo por la existencia de barreras legales a la entrada. No obstante estas condiciones, la regulación de las tarifas y vigilancia del mercado evita la ocurrencia de una colusión en el corto plazo.

^{393.} En este sentido, la AMP ha autorizado pliegos tarifarios diferentes para los puertos de Acajutla y La Unión con base en sus disposiciones normativas, de tal forma que no hay posibilidades que en el corto plazo fijen precios similares que eliminen la competencia entre ambos puertos.

^{394.} Una de las formas en que podría concretarse un abuso es mediante la integración vertical y la existencia de contratos de exclusividad. Actualmente, CEPA está verticalmente integrada y de acuerdo a la información recabada en este estudio, no se advierten contratos entre esta institución y las navieras o con agencias de transporte marítimo que pudieran dar lugar a restricciones de tipo vertical en los mercados relevantes.

VII. Análisis de las condiciones de competencia intraportuaria

^{395.} En competencia intraportuaria se determinan dos categorías de mercados relevantes: 1) servicios de estiba/desestiba y transferencia de carga y 2) servicios de almacenamiento, divididos en: a) carga a granel líquido, b) carga a granel sólido, c) carga general y d) carga en contenedores. Dado el escaso movimiento de carga en el Puerto de La Unión, el análisis para estos mercados relevantes se efectuó sobre la actividad del Puerto de Acajutla.

^{396.} La competencia intraportuaria es posible cuando existen al menos dos operadores independientes entre sí, y que rivalizan por atender el (los) mismo(s) tipo(s) de carga(s) que

arriban a las terminales de un mismo puerto, o puede darse cuando existe un grupo de agentes económicos que ofrecen sus servicios compitiendo con el operador. Esta carga es en gran parte obtenida por los consignatarios, las agencias marítimas⁷¹ y por los operadores cuando ofrecen tarifas competitivas, comparativamente mayores niveles de eficiencia que sus competidores.

A. Análisis de las condiciones de competencia en los servicios de estiba/desestiba y transferencia de carga

^{397.} CEPA, por ley, es el único agente económico que debe realizar las operaciones de servicios a la nave y a la carga en los puertos de Acajutla y La Unión. Lo anterior no inhibe a que esta institución contrate anualmente a empresas (estibadoras) con el objeto de apoyarse en la prestación de servicios de estiba/desestiba y transferencia de carga a través de un proceso de licitación pública, los que se brindan bajo la responsabilidad de CEPA.

^{398.} Bajo estas condiciones, a continuación se analizan los elementos más importantes de los contratos entre CEPA y las empresas estibadoras, a fin de detectar la posibilidad de existencia de competencia intraportuaria en la prestación de estos servicios a la carga.

1. Análisis de las condiciones de los contratos de empresas estibadoras

^{399.} Las empresas estibadoras son contratadas por CEPA para apoyar en la prestación de los siguientes servicios a la carga en los puertos de Acajutla y La Unión: servicios de estiba y/o desestiba, y transferencia de la carga que se moviliza entre los buques, bodegas y/o patios de dichos puertos. Estas empresas utilizan los recursos de CEPA (superestructura, tales como maquinaria, de carga y descarga de bienes), proporcionan el personal para los cargos de marineros, amarradores y el demandado en las bodegas y patios de los puertos o cualquier otro trabajo de índole operativo portuario requerido⁷².

^{400.} Además, según lo expuesto en el Capítulo V (Caracterización de la oferta y demanda), los buques que arriban al Puerto son asignados por CEPA mediante un sistema de rotación preestablecido denominado “rendondillas”, que no permite la competencia por captar clientes y por tanto no incentiva al incremento de su eficiencia. Este sistema determina la inexistencia de competencia en los servicios de estiba/desestiba y transferencia de carga.

^{401.} Es preciso analizar si la relación contractual entre CEPA y las estibadoras genera restricciones a la competencia ex ante y si incentiva o no al incremento de la eficiencia de los servicios. Sobre este aspecto, la SC emitió recomendaciones a las bases de licitación de servicios para el año 2010 (SC, 2009), las cuales se contrastarán con el análisis al proceso de licitación para los servicios contratados en 2014 (CEPA LA-05/2014).

^{402.} Respecto al sistema de asignación de buques, la SC en su opinión de 2009 concluyó: “(...) pudiera desincentivar a los contratistas a mejorar la eficiencia en la prestación del servicio, pues cualquier intento por incrementar la productividad no irá aparejado con un incremento potencial de los buques”, refiriéndose a los buques asignados mediante el sistema de redondillas.

⁷¹ Las agencias marítimas o agenciamiento marítimo se dedican a las gestiones del transporte de carga vía marítima.

⁷² CEPA, Procesos de licitación: CEPA LA-08/2009; CEPA LA-02/2010; CEPA LA-01/2013 y CEPA LA-05/2014.

403. En adición, señaló que “(...) el sistema de evaluación de las ofertas que presenta el documento se centra en la oferta económica, dado que ninguno de los requisitos legales, financieros o técnicos cuenta con un puntaje para la evaluación sino que solamente se exige su cumplimiento”. En el proceso de 2014 ocurrió lo contrario, los aspectos técnicos son los únicos que tienen puntuación y es el factor que determina a los ganadores, ya que se eliminó la oferta económica como un factor de competencia.

404. La SC recomendó establecer un mecanismo distinto para la asignación de los buques, como un elemento disuasivo a fin de que los participantes del mercado no cometan prácticas anticompetitivas de tipo colusorio.

2. Análisis de las bases de licitación CEPA LA-05/2014

405. A partir de 2010, CEPA ofrece tres vacantes para brindar los servicios en el Puerto de Acajutla, previamente ofrecía siete. La reducción del número de vacantes generó protestas por parte de los trabajadores agremiados al Sindicato de Trabajadores de la Industria Portuaria de El Salvador⁷³. Según el presidente de CEPA del 2010, Guillermo López Suárez, esta reducción respondió a la búsqueda de un balance entre eficiencia y armonía laboral, pues las empresas contratadas perjudicaron al trabajador y a CEPA en búsqueda de una mayor eficiencia. Los trabajadores en ese entonces percibían ingresos de US\$124 mensuales (variable)⁷⁴.

406. La vigencia de los contratos es por lo general de un año, por tanto existe la posibilidad de que las empresas compitan anualmente por entrar al mercado. A diferencia de las licitaciones anteriores (ejemplo: Bases de Licitación Pública CEPA LP - 02/2010) en el proceso de 2014 se abrió la participación a empresas extranjeras, incrementando así el número de potenciales competidores. No obstante, en las últimas licitaciones sólo han ofertado empresas nacionales.

407. Un aspecto importante a considerar es el sistema de evaluación de las ofertas mediante el cual se determina a las empresas ganadoras. En el numeral 1 de la sección III se establece que “se adjudicará a las empresas (máximo 3 y un mínimo de 2) cuyas ofertas hayan cumplido los requisitos legales y financieros y cuya puntuación obtenida en la evaluación técnica, sean las mayores”. Como se puede apreciar, no se compete por ingresar en el mercado con base en una menor oferta económica, tal como era en años anteriores.

408. En alusión a la oferta económica, en la opinión de la SC (2010), se indicó: “(...) se encuentra la prohibición de reducir en más de 15% determinadas tarifas (...) lo que evita que potenciales oferentes, más eficientes, puedan prestar el servicio a un costo más bajo que el establecido en las bases”. Para el 2014, los precios son fijados por CEPA y no se someten a concurso.

⁷³ Según nota periodística. Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=4941610

⁷⁴ Según nota periodística http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=8613&idArt=4402500. Adicionalmente, se puede observar en el anexo 5-a y 5-b de las bases CEPA LA-05/2014, que se mejoran las condiciones remunerativas de los trabajadores, pues CEPA compromete a las empresas a cancelar a sus empleados un nivel salarial mínimo y se regula el número de plazas por puestos de trabajo.

409. La regulación tarifaria aplicada por CEPA en el pago a las empresas estibadoras está conformada por tarifas base que están relacionadas con los rendimientos, medidos estos por la cantidad de carga movilizada por unidad de tiempo; es así que ante un mayor rendimiento de cualquier estibadora, CEPA tiene que cancelar un mayor costo por los servicios, lo cual por sí mismo pareciera ser positivo. No obstante, las bases de licitación han generado una falla de mercado al no incorporar la evaluación de la mejor oferta económica como criterio para adjudicar el contrato, provocando en la práctica que se adjudique a empresas con tarifas base que se han incrementado en el transcurso de los años, en algunos casos de forma considerable⁷⁵. Al mismo tiempo, los rendimientos mínimos exigibles a las empresas se han reducido, lo cual genera efectos adversos a los usuarios.
410. La etapa de evaluación técnica es la determinante al momento de elegir a la empresa ganadora, en ella se observa la principal limitación a la competencia por el mercado, generada por el requisito de experiencia exigible para el personal de los ofertantes. En la sección I, numeral 10.2.3, literal C, se señala que para la evaluación del personal clave y técnico-operativo se tomará en cuenta la experiencia en operaciones desde el 2010 para el Puerto de Acajutla y desde el 2008 para el Puerto de La Unión.
411. Esta cláusula se considera como una limitante, dado que desde el 1 de julio de 2010 a la fecha, las únicas empresas adjudicadas para brindar los servicios en el Puerto de Acajutla son ESPAC, ESTISAL y SERPOSAL, por lo tanto son las únicas que cuentan con experiencia mayor a un año y se constituyen en las elegibles para ganar los concursos (cuadro 37).
412. Una de las recomendaciones de la SC (2009) fue: “Incentivar la participación de nuevos agentes económicos” y se consideró: “Los servicios solicitados son especializados y los requerimientos de experiencia establecidos – como el haber prestado previamente el servicio durante un año completo en los últimos seis años – (...) podría dificultar la entrada a nuevos participantes”. Dado lo descrito, es preciso reiterar el punto observado previamente.
413. Es importante señalar entonces que las relaciones contractuales entre CEPA y las estibadoras, bajo las condiciones actuales, permiten la existencia de restricciones verticales por parte de CEPA, con el efecto equivalente al cierre de acceso al mercado a empresas estibadoras.

⁷⁵ Para el caso de los servicios a la carga en contenedores, las tarifas se han incrementado de forma acumulada del 2008 al 2014 en un rango entre el 14% al 90%.

Cuadro 37. Historial de empresas estibadoras contratadas por CEPA
2008-2012

Años	Empresa
2008	INVERSIONES SERVYGRAN, S.A. DE C.V.
	INPORSE, S.A. DE C.V.
	OPERADORA GENERAL, S.A. DE C.V.
	OPSAL S.A. DE C.V.
	O & M MANTENIMIENTO Y SERVICIOS, S.A. DE C.V.
	SERVIPACIFIC, S.A. DE C.V.
	COPESI, S.A. DE C.V.
2009	INVERSIONES SERVYGRAN, S.A. DE C.V.
	INPORSE, S.A. DE C.V.
	OPERADORA GENERAL, S.A. DE C.V.
	OPSAL, S.A. DE C.V.
	NEPORA
	SERVIPACIFIC, S.A. DE C.V.
2010	COPESI, S.A. DE C.V.
	SERVICIOS PORTUARIOS SALVADOREÑOS, S.A. DE C.V.
	EMPRESA SALVADOREÑA PORTUARIA DE ACAJUTLA, S.A. DE C.V.
2011	ESTIBADORES DE EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
	SERVICIOS PORTUARIOS SALVADOREÑOS, S.A. DE C.V.
	EMPRESA SALVADOREÑA PORTUARIA DE ACAJUTLA, S.A. DE C.V.
2012	ESTIBADORES DE EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
	SERVICIOS PORTUARIOS SALVADOREÑOS, S.A. DE C.V.
	EMPRESA SALVADOREÑA PORTUARIA DE ACAJUTLA, S.A. DE C.V.

Fuente: Elaboración con base en información proporcionada por CEPA y COMPRASAL.

3. Vínculos de integración, barreras a la entrada y posición dominante en los servicios de estiba/desestiba y transferencia de carga

- ^{414.} Teniendo en cuenta que CEPA es el responsable de brindar estos servicios portuarios, estos se prestan bajo un esquema de integración vertical entre el propietario del puerto y el operador.
- ^{415.} Con respecto a la existencia de barreras a la entrada, el marco legal denota una relevante barrera, ya que al establecer a CEPA como el único operador autorizado para prestar estos servicios, se impide el ingreso de competidores.
- ^{416.} Dadas las condiciones analizadas, CEPA tiene posición dominante en los servicios de estiba/desestiba y transferencia de carga.

B. Análisis de las condiciones de competencia en el servicio de almacenamiento en el Puerto de Acajutla

- ^{417.} Es fundamental denotar que el almacenamiento esencialmente existe a efectos de cumplir con las disposiciones aduaneras. Además, es posible que para algunas empresas sea relevante almacenar las materias primas durante un periodo considerablemente mayor al requerido legalmente debido a estrategias de su propio mercado.

418. El Puerto de Acajutla, a través de CEPA, dispone de facilidades para brindar el servicio de almacenamiento para las cargas a granel sólido, general y en contenedores. No dispone de tanques de almacenamiento para el granel líquido, por lo que los usuarios de este tipo de carga por lo general utilizan su propia superestructura o los servicios que brindan otros agentes económicos.

419. Al interior del Puerto de Acajutla y sus alrededores existen empresas privadas que brindan servicios de almacenamiento a los cuatro tipos de carga. Por ejemplo, ALCASA dispone de instalaciones dentro del puerto y almacena granel sólido y carga fraccionada; ALMAPAC se encuentra cerca al puerto y se dedica al almacenamiento de los cuatro tipos de carga. Además, usuarios finales como PUMA, IMINSA, DIANA y TEQUIMSA ubican sus tanques de almacenamiento disponibles para sus propios graneles líquidos en áreas de propiedad de CEPA.

1. Estructura de los mercados de servicios de almacenamiento

a. Carga a granel sólido

420. De acuerdo al anuario estadístico 2011 y 2012 del Puerto de Acajutla, las participaciones de mercado de la carga a granel sólido se distribuyeron entre seis agentes económicos (cuadro 38). ALCASA, ALMAPAC, GRADECA y DISAGRO - UNIFERSA son empresas de depósito temporal de uso público, mientras que FERTICA y MANUCHAR disponen de sus instalaciones para su uso privado.

Cuadro 38. Cuotas de mercado del servicio de almacenamiento de carga a granel sólido en el Puerto de Acajutla. TM y porcentajes. 2011–2012⁷⁶.

Empresas Almacenadoras	2011		2012	
	Carga almacenada (Toneladas Métricas)	Participación (porcentajes)	Carga almacenada (Toneladas Métricas)	Participación (porcentajes)
ALCASA	746,709	42%	672,524	39%
ALMAPAC	594,619	33%	614,791	36%
FERTICA	138,619	8%	148,159	9%
GRADECA	132,148	7%	123,065	7%
DISAGRO – UNIFERSA	138,853	8%	110,468	6%
MANUCHAR	39,078	2%	45,479	3%
TOTAL	1,790,026*	100%	1,714,486*	100%

Fuente: Elaboración propia con base a los anuarios estadísticos de CEPA.

421. Destaca el hecho que CEPA no tiene participación en este mercado, las razones de ello podrían deberse a tarifas elevadas, ya que no otorga días libre de tarifas para la carga importada, o por su menor rendimiento respecto a sus competidores⁷⁷.

⁷⁶ Las diferencias entre los totales de este cuadro y los presentados en capítulos anteriores se debe a la fuente de información. CEPA en el anuario estadístico 2012 advierte que las diferencias entre los datos es debido a que en los informes se han tomado fuentes de información distintas, ejemplo en muelles y en almacenes. En muelles se toma la información por fecha de atraque tal como llega la carga, mientras que en almacenes la carga reportada puede ser menor, ya que está sujeta a cambios en el tonelaje por las cartas de corrección que se realizan posterior a su atraque.

422. La estimación del índice de concentración HHI indica que el mercado se encuentra altamente concentrado (cuadro 39).

Cuadro 39. Concentración en servicio de almacenamiento para carga a granel sólido en el Puerto de Acajutla. 2011- 2012

Índice	2011	2012
HHI	5,269	5,175

Fuente: Elaboración propia con base en anuarios estadísticos de CEPA.

b. Carga general y en contenedores

423. En los anuarios estadísticos 2011 y 2012 no se evidencia participación de empresas privadas en el almacenamiento de estos tipos de carga⁷⁸. El 100% de la carga general y en contenedores de las naves que arriban al puerto tuvo como destino las bodegas y patios de CEPA, respectivamente⁷⁹.

424. Esto podría explicarse por los 10 y 15 días libres de tarifas que ofrece CEPA a la carga en contenedores y carga general, respectivamente, los que generan una clara ventaja respecto a sus posibles competidores.

2. Vínculos de integración, barreras a la entrada y determinación de agentes con posición dominante

425. Para el servicio a granel sólido se ha identificado que existe una relación vertical entre ALCASA y CONMARCEN S.A. de C.V., agente económico que se dedica a brindar servicios de representación como agente naviero, relación que no genera restricciones de relevancia a la competencia.

426. Se identificaron importantes barreras de entrada en los mercados relevantes de servicios de almacenamiento:

- Para ingresar al mercado es necesario arrendar tierras que son propiedad de CEPA, quien es el principal competidor en la provisión de servicios a la carga a granel y contenedores.
- El plazo para realizar las obras de construcción y puesta en operaciones se estima que es considerablemente superior a 12 meses, lo que podría permitir a los incumbentes la definición e implementación de estrategias de tal manera que un ingreso potencial genere un impacto limitado.

⁷⁷ El Puerto de Acajutla ofrece un rendimiento de 450 TM/hora, mientras que ALCASA 500 TM/hora y ALMAPAC 550 TM/hora. Además, CEPA cuenta con menor capacidad de almacenamiento, 30 mil TM frente a 136 mil TM de ALMAPAC y 140 mil TM de ALCASA.

⁷⁸ Debido a que la naturaleza del servicio de almacenamiento es para propósitos de control de aduanas, no se considera el almacenamiento de contenedores vacíos en las áreas extra portuarias o aledañas al puerto.

⁷⁹ En la terminología marítima portuaria se diría que el embarque/desembarque de carga general y de contenedores se realiza de manera indirecta, es decir utilizando el almacenamiento del puerto. Caso contrario, cuando la carga no es almacenada en el puerto y sale/dirige al local del importador o terminales de almacenamiento (ejemplo el granel sólido y líquido en el Puerto de Acajutla) se dice que el embarque/descarga es directo.

427. En adición, en estos servicios CEPA está integrado verticalmente y las condiciones analizadas determinan que tiene posición dominante en los servicios de almacenamiento para las cargas general y en contenedores.

VIII. Características de los mercados conexos

A. Identificación y descripción de los servicios conexos

428. Los mercados conexos están constituidos por servicios que no pertenecen al sector portuario pero que al estar relacionados podrían incidir indirectamente en los mercados analizados. Entre estos servicios se encuentran: el transporte marítimo, agenciamiento marítimo, de aduanas y el transporte terrestre (figura 14).

Figura 14. Mercados conexos a los servicios marítimo portuarios



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA y agentes económicos.

1. Agencias marítimas

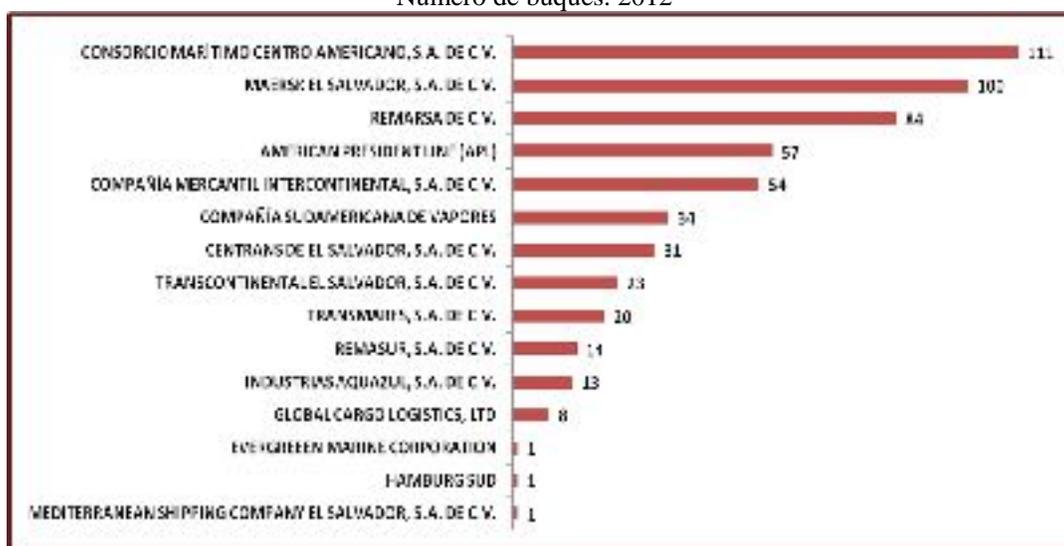
429. Las agencias marítimas son empresas especializadas en brindar servicios de facilitación de trámites y documentación a la línea naviera o al armador (el capitán o el propietario del buque) ante las autoridades portuarias y aduaneras. Estas actividades conciernen al arribo del buque al puerto y la declaración de la carga que transporta. También podrían gestionar el suministro de combustibles o bienes y servicios a la tripulación.

430. Previo a la llegada del buque al puerto, las agencias marítimas son el soporte en tierra de las líneas navieras, se encargan de avisar el arribo de las naves.

431. La oferta de los servicios de las agencias marítimas es relevante para las operaciones de los puertos en El Salvador, dado que facilitaron las actividades de 500 navas, de un total de 552 que arribaron al Puerto de Acajutla durante 2012⁸⁰. En ese año, se reportó la operación de 15 agencias.

432. Los agentes económicos Consorcio Marítimo Centroamericano, Maersk El Salvador, Remarsa, APL, Compañía Mercantil Intercontinental y Compañía Sudamericana de Vapores concentraron el 80% de los buques atendidos. Particularmente, Consorcio Marítimo Centroamericano atendió 111 buques, el 20% de la totalidad que arribaron al Puerto de Acajutla (gráfico 13).

Gráfico 13. Buques atendidos por agencias marítimas en el Puerto de Acajutla
Número de buques. 2012

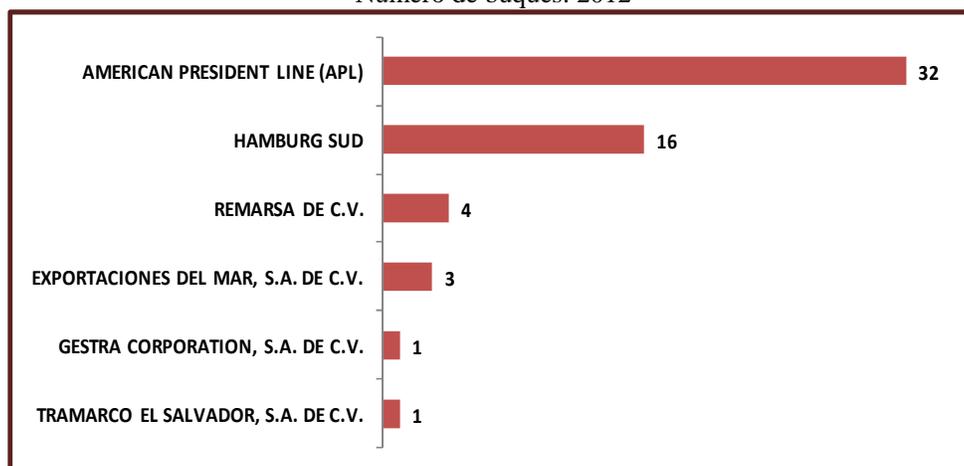


Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

433. En el Puerto de La Unión, la oferta de agencias marítimas es menos significativa, ya que el mercado aún se encuentra en desarrollo. Durante 2012 facilitaron las actividades a 57 buques, el 84% de ellos fueron atendidos por los agentes económicos American President Line (APL) y Hamburg Sud (gráfico 14).

⁸⁰ Boletín estadístico de COCATRAM año 2012. Estas navas no incluyen a 85 buques que descargaron derivados de petróleo mediante boyas privadas de ALBA Petróleos, CENERGICA y RASA (PUMA y UNOPETROL).

Gráfico 14. Buques atendidos por agencias marítimas en el Puerto de La Unión
Número de buques. 2012



Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

2. Transporte marítimo

434. El transporte marítimo es el servicio que consiste en trasladar grandes volúmenes de productos vía marítima, e involucra de manera complementaria la utilización de transporte terrestre por carretera o ferroviario. De manera esencial, estos mercados representan el influjo vital para la existencia de los puertos.
435. Las líneas navieras, para lograr la máxima eficiencia, además de ampliar su capacidad con buques de mayor tamaño, diseñan determinadas rutas con el objetivo de cubrir la mayor cantidad de puertos posible de forma rutinaria.
436. Debido a esto, los destinatarios de la carga o los agentes marítimos tienen la posibilidad de elegir entre más de un puerto o una terminal portuaria, y de esta forma, se pudiera contrarrestar el poder de mercado de un puerto. Para ilustrar esta situación, en el cuadro 40 se detallan las líneas navieras que tienen operaciones en los puertos de análisis de este estudio (Acajutla, La Unión, Quetzal y Corinto), indicando sus puertos de origen y destino de la carga.
437. El cuadro 41 muestra la de integración vertical y relaciones comerciales entre las líneas navieras (transporte marítimo) y agencias marítimas (CEPA 2014, c). Las líneas navieras integradas verticalmente con su propia representación son Maersk, APL, Evergreen, Mediterranean Ship Company, Hamburg Sud y CSAV. En el mercado también se observan relaciones comerciales de largo plazo, entre estas encontramos a REMARSA con la naviera CSCL LINE, COMISA con NYK Line, y Hapag Lloyd con Transmares.

Cuadro 40. Puertos de atraque de las líneas navieras que arriban a El Salvador

LÍNEA NAVIERA	PUERTOS DE ATRAQUE
MAERSK EL SALVADOR, S.A. DE C.V.	• Puerto de Los Ángeles, U.S.A.
	• Puertos Ensenada y Lázaro Cárdenas, México
	• Puerto Quetzal, Guatemala
	• Puerto Acajutla, El Salvador
	• Puerto Balboa, Panamá
COMISA S.A. DE C.V. - (NYK LINE)	• Puerto Corinto, Nicaragua
	• Puerto de Los Ángeles, U.S.A.
	• Puerto Manzanillo, México
	• Puerto Quetzal, Guatemala
	• Puerto Acajutla, El Salvador
AIMAR, S.A. DE C.V.	• Puerto Caldera, Costa Rica
	• Puerto Lázaro Cárdenas, México
(American President Line - APL)	• Puerto Quetzal, Guatemala
	• Puertos Acajutla y La Unión, El Salvador
	• Puerto Balboa, Panamá
	• Puerto Paita, Perú
TRANSCONTINENTAL S.A. DE C.V.	• Puerto Guayaquil, Ecuador
	• Puerto Lázaro Cárdenas, México
(CMA CGM)	• Puerto Quetzal, Guatemala
	• Puerto Acajutla, El Salvador
	• Puerto Corinto, Nicaragua
MSC EL SALVADOR	• Puerto Caldera, Costa Rica
	• Puerto de Los Ángeles, U.S.A.
	• Puerto Lázaro Cárdenas, México
	• Puerto Manzanillo, México
	• Puerto Ensenada, México
	• Puerto Quetzal, Guatemala
	• Puerto Acajutla, El Salvador
	• Puerto Corinto, Nicaragua
• Puerto Caldera, Costa Rica	
SEMARSA - (CSAV)	• Puerto Balboa, Panamá
	• Puerto Guayaquil, Ecuador
	• Puerto Quetzal, Guatemala
	• Puerto Acajutla, El Salvador
	• Puerto Manzanillo, México
	• Puerto de Yokohama, Japón
	• Puerto de Busan, Corea del Sur
	• Puerto de Xingang, China
	• Puerto de Qingdao, China
	• Puerto de Shanghai, China
	• Puerto de Ningbó, China
	• Puerto de Xiamen, China
	• Puerto de Hong Kong, China
• Puerto Lázaro Cárdenas, México	

Fuente: Sitios web de las líneas navieras.

Cuadro 41. Integración vertical o relación comercial entre líneas navieras y agencias marítimas que operan en puertos de El Salvador. 2012

AÑO	LINEA NAVIERA	AGENCIA MARITIMA
2012	AMERICAN PRESIDENT LINE (APL)	AMERICAN PRESIDENT LINE (APL)
	CMA-CGM LINE	TRANSCONTINENTAL EL SALVADOR
	COMPAÑÍA SUDAMERICANA DE VAPORES (CSAV)	COMPAÑÍA SUDAMERICANA DE VAPORES (CSAV)
	CSCL LINE	REMARSA
	EVERGREEN / CARGO	GLOBALCARGO LOGISTICS
	EVERGREEN LINE	EVERGREEN MARINE CORPORATION
	HAMBURG SUD	HAMBURG SUD
	HAPAG LLOYD LINE	TRANSMARES
	MAERSK LINE	MAERSK EL SALVADOR
	MEDITERRANEAN SHIP'S COMPANY	MEDITERRANEAN SHIPPING COMPANY EL SALVADOR
	NIPPON YUSEN KAISHA LINE (NYK)	COMPAÑÍA MERCANTIL INTERCONTINENTAL (COMISA)

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

438. El tipo de relaciones comerciales verificada es el resultado de la competencia entre las agencias por atraer a una línea naviera. Esta competencia las incentiva a mantener buenas relaciones con las navieras a fin de conservarlas dentro de su cartera de clientes, dada la posibilidad que la naviera constituya su propia agencia.

439. Es muy probable que este proceso de integración facilite las operaciones en los puertos de tal manera que contribuya favorablemente a la competencia, incidiendo en contrarrestar una eventual posición dominante de los servicios brindados por un puerto.

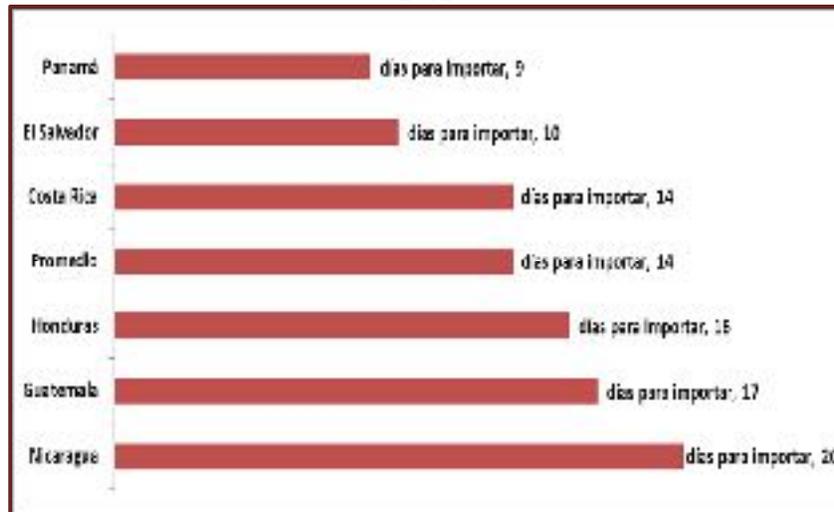
3. Agencias de aduana y autoridad aduanera

440. El agente de aduanas está involucrado en el proceso de despacho aduanero en los regímenes de importación y exportación. Realiza un conjunto de actos y formalidades ante la autoridad en la materia, apoyando a agilizar los trámites de internalización de los productos.

441. El mercado de las agencias de aduanas está compuesto por una diversidad de empresas (CEPA, 2014 c.), las cuales compiten entre sí, sin ningún indicio de algún tipo de integración, de poder de mercado, y por lo tanto, su actividad no afecta a los mercados en estudio.

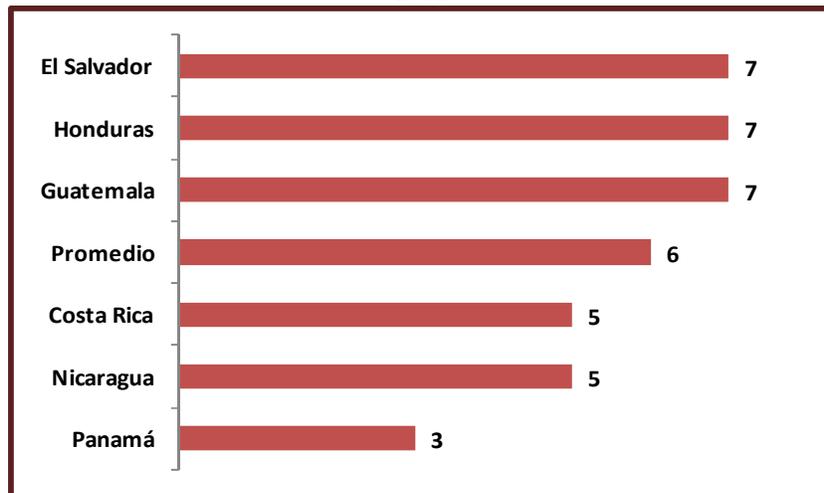
442. No obstante lo anterior, las demoras en el proceso de despacho aduanero si afectan a la competitividad de los bienes que son comercializados vía transporte marítimo, ya que las mercancías deben permanecer un mayor tiempo en los almacenes o patios de contenedores, según el caso. Los gráficos 15 y 16 muestran los resultados comparativos de los días y documentos necesarios para importar en Centroamérica y Panamá (Banco Mundial 2014).

Gráfico 15. Días para importar
2012



Fuente: Elaboración propia con base en Informe Doing Business 2014, Banco Mundial.

Gráfico 16. Documentos para importar
2012



Fuente: Elaboración propia con base en Informe Doing Business 2014, Banco Mundial.

443. En entrevistas sostenidas con los importadores y exportadores usuarios de los puertos de El Salvador, se identificó que el principal problema de logística en la cadena de suministros es el proceso de revisión de las mercancías a cargo de la autoridad aduanera, ya que los consideran muy lentos. Además, señalan que el Puerto de Acajutla no cuenta con un área de aforo suficiente para realizar la verificación física de la carga. Por su parte, se manifestó que en el Puerto de La Unión dicha revisión no se puede realizar en las instalaciones portuarias, las mercancías tienen que ser trasladadas hacia las zonas autorizadas para tal fin.

4. Transporte Terrestre

444. Desde 2007 existe una tendencia en El Salvador hacia la modernización creciente de los medios de transporte, lo que implica la mejora de los servicios logísticos integrados (UNCTAD, 2007).
445. Tradicionalmente, las navieras se enfocaban por el servicio de transporte marítimo entre los puertos de origen y destino mediante el servicio puerto a puerto (port to port), que conlleva prestar el servicio de transporte desde el puerto de ingreso al de destino final de la carga.
446. Actualmente, aunque persiste la modalidad antes descrita, han cobrado gran relevancia las que integran el transporte terrestre y el marítimo desde el origen hasta el destino final. Ejemplo de ello son los sistemas o modalidades “puerta a puerta” (door to door), “puerta a puerto” (door to port) y “puerto a puerta” (port to door)⁸¹.
447. Esta tendencia la han desarrollado principalmente las navieras y empresas dedicadas a ofrecer los servicios logísticos integrados, y consiste en trasladar la carga desde su origen hasta el cliente final o si este lo prefiere desde el puerto (en importaciones)⁸², o hasta el puerto (en exportaciones). Esto ha originado que las navieras cuenten con unidades de transporte propias o contraten servicios de empresas particulares.
448. Al respecto, se observa una gran cantidad de transportistas agremiados a la Asociación de Transportistas Terrestres de Carga (ASETCA), que agrupa a 1,800 miembros, lo que indica una gran cantidad de agentes económicos que compiten entre si en el oferta de servicios a las empresas navieras.
449. En conclusión, puede observarse un gran número de opciones de transporte de la carga vía terrestre, con servicios integrados directamente con la naviera, brindados por empresas a cargo de la logística o directamente por los transportistas.

IX. Efectos de las restricciones de la competencia en el bienestar del consumidor

450. En los capítulos correspondientes al análisis de las condiciones de competencia interportuaria e interportuaria se identificaron elementos que limitan la competencia, los que se retoman con el fin de determinar las repercusiones sobre el bienestar de los consumidores.

A. Efectos de las restricciones generadas en la competencia interportuaria

451. Los resultados del análisis de competencia de los servicios marítimo portuarios entre los puertos competidores, arrojan que el principal efecto adverso sobre los usuarios es que estos no cuentan con alternativas más eficientes y de menor costo que los servicios brindados por los puertos de Acajutla y potencialmente La Unión y Quetzal. Esto restringe su poder para elegir y obtener mayores niveles de eficiencia, calidad y menores costos.

⁸¹ No se disponen de datos o estudios que precisen cuál de las modalidades es la predominante, sin embargo, la existencia de estas opciones denotan una relevante competencia a la modalidad tradicional.

⁸² Con base en información de las entrevistas realizadas a los agentes económicos en el sector.

452. La existencia de mayores niveles de competencia entre los puertos pudiera contribuir a la expansión del comercio internacional y la vez al impulso de una mayor inversión en la infraestructura y superestructura portuaria. Se advirtió que en las zonas contiguas a Acajutla y La Unión existen condiciones que posibilitarían la ampliación de las facilidades portuarias, las que pudieran contar con la ventaja de un calado similar a las requeridas por los buques tipo PANAMAX y POSTPANAMAX.

453. Es importante señalar los riesgos que generan los artículos 3 y 6 de la ley de concesión del PLU, en el caso de que CEPA eventualmente retrase las obras de dragado para que se alcance el calado que requieren los buques portacontenedores (sin grúas) que atraiga el concesionario y de esta manera se le facilite ejercer su posición dominante.

454. Para superar este riesgo, se debe prever que el concesionario cuente de manera oportuna con recursos del Estado para contratar los servicios de dragado.

B. Efectos de las restricciones generadas en la competencia intraportuaria

455. Entre los elementos identificados que pudieran tener efectos sobre los usuarios, sobresalen:

- Existe un limitante en los procesos de contratación de los servicios de estiba/desestiba y transferencia de carga, debido a la reducción de empresas que pueden competir por el mercado dados los requisitos de experiencia establecidos en las bases de licitación.
- La asignación preestablecida de los buques elimina las posibilidades de competencia entre las empresas contratadas por ofrecer una mejor calidad del servicio (sistema de redondillas implementado a partir de 2003).
- La ausencia de incentivos a competir limita a las empresas contratadas a que sean más eficientes durante la prestación de servicios a la carga.
- En el proceso de contratación para 2014, se restringen las reglas de elección de los prestadores de servicio al no tomarse en cuenta la oferta económica como parámetro de calificación.

456. En adición a los factores anteriores, el sistema de pagos a las empresas estibadoras podría no reflejar una asignación eficiente de recursos, básicamente por dos factores:

- La presencia de un limitado número de competidores en los procesos de licitación incrementa la posibilidad de conductas colusorias. Sobre este hecho ya se tiene un precedente, en el 2010 concursaron seis empresas y dos de ellas (ESPAC y SERPORSAL) fueron sancionadas por la SC por prácticas anticompetitivas concernientes a la fijación de precios en la licitación pública respectiva⁸³.
- La ausencia de competencia por una mejor oferta económica se estima que ha generado incrementos en los egresos de CEPA. Por ejemplo, acorde con el alza en las tarifas base a las empresas estibadoras entre 2008 y 2014 y considerando un rendimiento de 20 contenedores por hora, los servicios representan un aumento de US\$9 por contenedor (cuadro 42).

⁸³ Detalles sobre este caso se pueden observar en el Anexo I.

Cuadro 42. Precios a pagar por CEPA según licitaciones (por contenedor)
2008 y 2014⁸⁴

ESTIBA/DESESTIBA	UNIDAD DE MEDIDA	2008	2014
		PRECIO POR UNIDAD DE MEDIDA US\$	PRECIO POR UNIDAD DE MEDIDA US\$
Contenedores sin Montacargas Taylor			
12 Contenedores/Hora (Rendimiento Mínimo)			15.5
13 a 15 Contenedores/Hora			17
16 a 18 Contenedores/Hora			18.6
19 Contenedores/Hora			20.1
20 Contenedores/Hora (Rendimiento Mínimo)	Contenedor	10.6	20.1
21 a 23 Contenedores/Hora	Contenedor	11.7	20.1
24 a 26 Contenedores/Hora	Contenedor	12.8	20.1
27 o más Contenedores/Hora	Contenedor	13.8	20.1
Contenedores con Montacargas Taylor			
20 Contenedores/Hora (Rendimiento Mínimo)	Contenedor	11.7	20.1
21 a 23 Contenedores/Hora	Contenedor	12.9	20.1
24 a 26 Contenedores/Hora	Contenedor	14	20.1
27 o más Contenedores/Hora	Contenedor	15.2	20.1

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

⁴⁵⁷. Los efectos sobre el consumidor también podrían verse afectados por los rendimientos mínimos de las operaciones portuarias exigidos a las empresas estibadoras, los que se han reducido en algunos casos, según se observa en el cuadro 43.

⁸⁴ Puesto que no se dispone de información de las ofertas económicas de las empresas adjudicadas en el 2008, se presume que en el peor de los casos estas han sido iguales a los precios máximos.

Cuadro 43. Niveles mínimos de rendimientos exigidos a las empresas estibadoras
Toneladas Métricas/Hora. 2008 - 2014

Productos	Unidad de Medida	2008	2009	2010	2014
Contenedores	Contenedor/Hora	20	21	20	12
Productos de Hierro o Acero Estructural, u otros materiales metálicos	Toneladas/Hora	150*	150	150	140**
Motriciones Automotrices y Otro Equipo Buzone	Unidades/Hora	100	100	100	100
Sacos hasta 100kgs (Importación)	Toneladas Métricas/Hora	80*	80	80	30**
Sacos hasta 100kgs (Exportación)	Toneladas Métricas/Hora	80*	80	80	28**
Sacos Jumbo	Toneladas Métricas/Hora	120*	120	120	80**
Otra Carga General	Toneladas Métricas/Hora	80*	80	80	27
Por medio de UCA y Bandas Transportadoras Directamente a Pisos Receptoras, Bines y Fanchón o Viceversa					
Azúcar	Toneladas Métricas/Hora	240	240	240	240
Cereales y harinas	Toneladas Métricas/Hora	260	260	260	275
Fertilizantes o materias primas para los mismos	Toneladas Métricas/Hora	300	300	300	90
Otros graneles	Toneladas Métricas/Hora	260	260	260	300
Por medio de UCA, Tolvas, Ducto y Tromac					
Cereales y harinas	Toneladas Métricas/Hora	260	260	260	290
Fertilizantes o materias primas para los mismos	Toneladas Métricas/Hora	260	260	260	275
Otros graneles [mayor densidad y/o dificultades de manejo]	Toneladas Métricas/Hora	260	260	260	275
Por medios convencionales					
Cereales y harinas	Toneladas Métricas/Hora	115*	115	115	100
Fertilizantes o materias primas para los mismos	Toneladas Métricas/Hora	150*	150	150	90
Otros graneles [mayor densidad y/o dificultades de manejo]	Toneladas Métricas/Hora	150*	150	150	130

*Este rendimiento corresponde a trabajo simultáneo en tres o más bodegas del buque. ** Por bodega
Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

C. Otros efectos negativos sobre los usuarios

458. En las entrevistas realizadas a los principales usuarios, se recabaron las siguientes opiniones sobre aspectos de mejora en la eficiencia del Puerto de Acajutla y en los trámites e inspecciones aduaneras, clasificados según sus respectivas áreas:

• Infraestructura y Equipamiento

- ✓ Equipos desfasados utilizados para la descarga de mercadería de los buques
- ✓ Escasez de básculas de control para las descargas de gráneles en las puertas de salida
- ✓ Los equipos y la tecnología limitan la recepción de buques portacontenedores de gran tamaño
- ✓ Gestión y demoras en los espacios para almacenamiento
- ✓ La falta de un dragado permanente no permite el atraque de naves de mayor calado
- ✓ El área de maniobras para la carga en contenedores está alejada del muelle.

• Prestación de servicios marítimo portuarios

- ✓ Deficiencia en el servicio de carga y descarga de contenedores
- ✓ Congestionamientos provocados por usar el muelle de granel líquido para la descarga de otros productos.

459. La mayor parte de los puntos señalados pueden superarse con inversiones en equipos más modernos y especializados.

460. En relación a los trámites e inspecciones aduaneras, las entrevistas y resultados del sondeo de opinión para los usuarios reportaron las siguientes dificultades:

- ✓ Criterios minuciosos aplicados por los oficiales de aduana en la evaluación de las condiciones de la importación
- ✓ Limitado espacio para revisión física de la mercadería
- ✓ Cuellos de botella (dificultades, retrasos) en operaciones específicas, tales como inspecciones aleatorias, ya que la totalidad del personal de aduanas no labora con los mismos horarios que CEPA.

461. El Banco Mundial en sus informes Doing business realiza una estimación comparativa de los costos portuarios y demás (despacho de aduanas, transporte terrestre) para las exportaciones e importaciones, mostrándose una comparación entre los costos de países de Centroamérica en los cuadros 44 y 45.

Cuadro 44. Comparación de costos de exportación en países de C. A.⁸⁵
US\$ por TEU. 2008 - 2012

Puerto	2008	2009	2010	2011	2012
Belice	1,355	1,355	1,355	1,355	1,355
Honduras	1,163	1,163	1,193	1,242	1,342
Guatemala	1,182	1,182	1,182	1,127	1,307
Nicaragua	1,300	1,340	1,140	1,140	1,140
Costa Rica	1,190	1,190	1,190	1,190	1,030
El Salvador	880	880	845	845	980
Panamá	529	529	565	615	615

Fuente: Elaboración propia con base en informes del Doing Business 2008-2012, Banco Mundial.

Cuadro 45. Comparación de costos de importación en países de C. A.
US\$ por TEU. 2008 - 2012

Puerto	2008	2009	2010	2011	2012
Belice	1,650	1,650	1,650	1,650	1,600
Honduras	1,190	1,190	1,205	1,420	1,510
Guatemala	1,302	1,302	1,302	1,302	1,425
Nicaragua	1,420	1,420	1,220	1,220	1,245
Costa Rica	1,190	1,190	1,190	1,190	1,020
El Salvador	820	820	845	845	980
Panamá	879	879	915	965	965

Fuente: Elaboración propia con base en informes del Doing Business 2008-2012, Banco Mundial.

⁸⁵ Los costos de exportación e importación incluyen costos de documentación, tarifas administrativas para despacho de aduana y control técnico, honorarios del despachante, gastos de manipulación en la terminal y transporte terrestre.

462. Los costos de importación y exportación para los usuarios salvadoreños se han incrementado a partir del 2010. No obstante, en comparación con el resto de región Centroamericana, El Salvador es el segundo país menos costoso para los importadores y exportadores, por lo que se considera que el sistema portuario y sus mercados conexos en términos generales es eficiente en comparación a sus vecinos, lo cual no lo inhibe de estar sujeto a las mejoras señaladas.

X. Mecanismo de monitoreo del sector

463. Se propone la implementación de un órgano de carácter consultivo que facilite la interacción entre los usuarios y las instituciones reguladoras del sector, con el objetivo adicional de ser un mecanismo para monitorear a las empresas prestadoras de servicios.

A. Propuesta de creación de órgano consultivo

464. La base legal para su creación se encuentran en los artículos 7 y 10 de la LGMP. El art. 7 establece que la AMP tiene entre sus funciones, verificar que los usuarios sean sujetos de un trato eficiente y equitativo, supervisar a los operadores y prestadores de servicios públicos respecto al cumplimiento de las tarifas aprobadas, atender los reclamos formulados de todos los usuarios de los servicios marítimos y portuarios prestados.

465. El art. 10 señala como atribuciones del Consejo Directivo de la AMP, entre otras, el asegurar la competencia dentro de las actividades marítimas y portuarias, impidiendo prácticas monopólicas.

466. Se plantea fortalecer estas funciones mediante la creación de un órgano consultivo conformado por los principales usuarios de los servicios marítimos portuarios y que este adscrito al organismo regulador (AMP).

467. Este órgano sería un “Consejo de Usuarios” que promueva la discusión de temas en materia de regulación, supervisión y que colabore con las instituciones reguladoras en brindar mayor información con respecto a la calidad, eficiencia y las condiciones de competencia de los servicios recibidos.

468. La formalidad de la creación de este órgano puede basarse en las funciones de la AMP establecidas en el numeral 1 del art. 7 de la LGMP⁸⁶, a fin de crear un “Consejo de Usuarios” para cada puerto (Acajutla y La Unión) estableciendo sus miembros, finalidad, derechos, funciones y obligaciones.

469. Los Consejos de Usuarios deberán sesionar en mesas de dialogo convocadas por la AMP, como ente rector de este sector. Los resultados o conclusiones de sus reuniones servirán como un insumo de información a los reguladores para efectuar un monitoreo de las condiciones del mercado.

470. Las funciones específicas del organismo estarían orientadas a lo siguiente:

⁸⁶Artículo 7, numeral 1.- Fomentar el desarrollo de las actividades marítimas y portuarias de El Salvador, de conformidad a la normativa establecida en la presente Ley, y elaborar y proponer ante las autoridades superiores, propuestas de políticas públicas relacionadas con las actividades marítimo portuarias.

- Recibir y presentar ante los organismos reguladores las consultas de los usuarios relacionadas a las políticas y normas sectoriales
- Conocer y opinar acerca de los planes y políticas de desarrollo portuario
- Dar a conocer a la AMP, CEPA y a la SC los requerimientos de los usuarios relativos a la prestación de los servicios marítimos portuarios
- Proponer líneas de acción que se consideren convenientes para mejorar la calidad de la prestación de los servicios marítimo portuarios
- Analizar proyectos de normas relativas a la prestación de los servicios
- Ser informados previamente sobre toda modificación en la estructura y el nivel tarifario solicitada por los operadores de los puertos
- Proveer información relevante para el análisis de la estructura y condiciones de competencia de los servicios portuarios.

471. El consejo debe estar integrado por personas que acrediten su representatividad como usuarios de los servicios portuarios, cada miembro debe nombrar un representante titular y un alterno, se sugiere que la renovación de los miembros sea anual mediante votaciones convocadas por el ente regulador.

472. En síntesis, el objetivo de los consejos es generar una mayor interrelación entre el organismo regulador y los usuarios, lo que permitirá una mayor difusión y consulta de los objetivos y políticas relacionados con el sector, y a la vez constituirá una herramienta de monitoreo y recolección de información.

B. Experiencia exitosa de Consejo de Usuarios

473. Una experiencia exitosa es el caso peruano, en donde no solo existe un Consejo de Usuarios para el sector portuario, sino también para otras actividades económicas reguladas como las telecomunicaciones, energía y minas, agua y saneamiento.

474. Con estos consejos se ha logrado la participación activa de los usuarios en temas regulatorios, de eficiencia, y de competencia.

475. Los primeros Consejos de Usuarios de Puertos en Perú (CUP) fueron creados por el Organismo regulador del sector (OSITRAN) en el 2001, por la necesidad de esta entidad de contar con información de los servicios prestados por las empresas a las cuales supervisa, la cual idóneamente debe provenir directamente de los usuarios.

476. Según el OSITRAN (ley marco), el objetivo de los CUP es “constituirse en mecanismos de participación de los agentes interesados en la actividad regulatoria de cada sector involucrado”. Sus presupuestos están a cargo del OSITRAN.

477. Como un ejemplo de las entidades miembros que podrían conformar estos organismos en El Salvador, se listan los participantes en los CUP del sector portuario de Perú para el período 2013-2015:

- Consejo Nacional de Usuarios del Sistema de Distribución Física Internacional de Mercancías - CONUDFI
- Asociación Peruana de Agentes de Aduana del Perú - AAAP
- Asociación Peruana de Agentes Marítimos – APAM
- Sociedad Nacional de Pesquería – SNP
- Asociación Marítima del Perú
- Asociación de Exportadores – ADEX
- Sociedad Nacional de Industrias - SNI
- Nacional de Comercio, Producción, Turismo y Servicios – PERÚCÁMARAS
- Asociación Peruana de Facilitación del Comercio Exterior – APEFEX
- Cámara de Comercio de Lima – CCL

478. El CUP cuenta con un coordinador elegido, que es el encargado de transmitir y sustentar las consultas, opiniones, requerimientos, líneas de acción y demás que se origine en los propios consensos.

XI. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

479. En la competencia interportuaria, en particular en los mercados relevantes de los servicios a la carga a granel sólido, líquido y carga general, el Puerto de Acajutla concentra el 100% del volumen de estos tipos de carga, constituyéndose en la práctica en un monopolio. Para el mercado relevante de servicios correspondiente a contenedores, se estimaron indicadores de concentración cercanos al monopolio.

480. Adicionalmente, se identificó el vínculo de integración horizontal entre los Puertos de Acajutla y de La Unión, así como relevantes barreras a la entrada de índole legal y económico. Entre las primeras se encuentran las disposiciones de la Ley Orgánica de CEPA que le posibilita ser el único operador de puertos de tipo comercial; y las establecidas en el Reglamento de Obras marítimas y Portuarias de la AMP, las que incorporan procesos que aunque son necesarios, implican trámites de autorización que podrían retrasar la entrada de competidores.

481. Se señalaron barreras de tipo económico relacionadas a las elevadas inversiones en infraestructura y superestructura portuaria que representan altos costos hundidos a los potenciales entrantes. Además, se advierte la existencia de economías de escala y alcance, y una alta capacidad ociosa en el Puerto de Acajutla, factores que otorgan a CEPA el potencial de disuadir la entrada de un nuevo competidor que planea construir un puerto y operarlo con escala suficiente.

482. Los mecanismos para la determinación de tarifas no constituyen un obstáculo significativo a la competencia, porque permiten la existencia de pliegos tarifarios diferenciados para cada operador y tipo de servicio. No obstante, es necesario evaluar si un nuevo sistema de tarifas que establezca precios máximos podría generar mayor competencia y aumentar la captación de carga para los puertos de El Salvador.

483. CEPA tiene posición dominante en los mercados de servicios a la carga de los puertos que compiten entre sí. Sin embargo, la posición dominante podría restringirse por acciones que provienen de los mercados conexos, realizadas por las empresas de transporte marítimo, terrestre, y por agencias marítimas. De la misma forma, la regulación podría contribuir al mantenimiento de tarifas aceptables en relación a otros puertos y contrarrestar esa condición.
484. La concesión de la terminal del Puerto de La Unión aún no se ha concretado, la dilación en su proceso crea una barrera al otorgársele una ventaja a los potenciales competidores de dicho puerto si estos invierten en infraestructura o superestructura suplementaria que les provea una mayor eficiencia y se contrarresten los efectos positivos de la entrada del concesionario. Ejemplo de ello, se tiene el conocimiento de recientes inversiones en los Puertos de Corinto en Nicaragua y Quetzal en Guatemala, identificados como potenciales competidores.
485. Es relevante resaltar otro riesgo para el concesionario en virtud de los artículos 3 y 6 de la “Ley de Concesión de la Terminal Portuaria Multipropósito Especializada en Contenedores, Fase I, del Puerto de La Unión Centroamericana”. Estas disposiciones posibilitan que CEPA retrase eventualmente el dragado del canal de acceso al Puerto de La Unión, en el caso de justificarse la falta de recursos para no proveer de forma oportuna la profundidad necesaria para atender buques de gran calado en el corto plazo.
486. En el análisis de competencia intraportuaria se determinó que los servicios a la nave y a la carga son provistos por CEPA (con el apoyo de empresas contratadas), con excepción de la participación privada en el servicio de almacenamiento.
487. Se identificó que CEPA tiene posición dominante en los servicios de estiba/desestiba y transferencia de carga, dada su condición de único prestador de esos servicios.
488. Se concluyó que los requisitos de experiencia de las empresas estibadoras elegibles para ser contratadas, el no evaluar la oferta económica como criterio de adjudicación, la disminución de los rendimientos mínimos exigibles y el propio sistema de redondillas son aspectos que restringen la competencia, los que forman parte de las bases para la contratación de los servicios.
489. En los procesos de licitaciones para la contratación de los servicios de estiba/desestiba y transferencia de carga, persiste el riesgo del cometimiento de prácticas anticompetitivas de tipo colusorio, siendo plausible la necesidad de efectuar mayores esfuerzos interinstitucionales para disuadir este tipo de conductas.
490. Con el fin de identificar, estudiar y encontrar soluciones a los problemas de eficiencia portuaria o potenciales abusos por parte de los operadores, resulta oportuno contar con Consejos de Usuarios que faciliten la interacción entre los usuarios de los puertos locales, las instituciones involucradas en brindar los servicios marítimo portuarios y conexos tales como los de aduanas, y las instituciones reguladoras.
491. Dado que el proceso de concesión del Puerto de La Unión está en una etapa de reevaluación, es necesario reiterar las recomendaciones que esta Superintendencia emitió sobre el borrador de las bases de licitación abierta internacional CEPA LA-01/2014 y el

proyecto de contrato correspondiente remitidos por esa entidad a la SC en 2014, a fin de asegurar el carácter competitivo del proceso y prevenir la comisión de prácticas anticompetitivas.

B. Recomendaciones

1. A la Autoridad Marítima Portuaria:

- a) Proponer mecanismos que faciliten la construcción y operación de puertos por parte de empresas privadas interesadas en proveer o proveerse de servicios marítimo portuarios, ya que la normativa aun cuando dispone esa posibilidad, comprende obstáculos que no permiten garantizar la entrada en el corto plazo, aun si se tratase de construir y operar puertos de carga de uso privado.
- b) Evaluar con base a un estudio específico, la aplicación de otros mecanismos de establecimiento de tarifas para los puertos de El Salvador basados en un esquema de regulación por incentivos, tal como el Price Cap.
- c) Implementar una mesa de discusión entre la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, Superintendencia de Competencia y la Autoridad Marítima Portuaria, con el fin de establecer mecanismos de cooperación para evaluar la elaboración de nuevas bases de licitación para la contratación de empresas estibadoras, en las que se incluyan cláusulas que posibiliten incrementar la eficiencia de los servicios marítimo portuarios, aumentar el número de oferentes, se posibilite la reducción de los costos de CEPA y que los ahorros producto de las eficiencias se trasladen directamente a los usuarios.
- d) Con base en lo establecido en el numeral 1 del artículo 7 de la LGMP, crear los “Consejos de Usuarios” para los puertos de Acajutla y La Unión Centroamericana, , a fin de colaborar con las instituciones reguladoras en la discusión y el aporte de información con respecto a la calidad, eficiencia y las condiciones de competencia de los servicios recibidos.

2. A la Autoridad Marítima Portuaria y a los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda y Desarrollo Urbano y Transporte, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

- a) Evaluar la creación de un procedimiento armonizado para agilizar los procesos de trámite de la construcción y autorización de obras marítimas y portuarias, incluyendo sus ampliaciones.

3. A la Asamblea Legislativa, Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, y a la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma:

Modificar los siguientes artículos de la “Ley de concesión de la terminal portuaria multipropósito especializada en contenedores”, fase I, del Puerto de La Unión Centroamericana:

- Con el fin de asegurar que el canal de acceso, dársenas y frentes de atraque cuenten oportunamente con sus condiciones originales de diseño:

a) Agregar el texto señalado en el artículo 3, segundo inciso, que literalmente dice:

Art.3.- No formarán parte de la concesión: las zonas extraportuarias, la infraestructura de acceso marítimo, compuesta por los canales interno y externo y la dársena de maniobra; las ayudas a la navegación, que incluyen faros y boyas; ni los edificios administrativos; facilidades que serán operadas y mantenidas por el estado salvadoreño, directamente o por medio de un tercero, o incluso por el mismo concesionario de la terminal portuaria.

*De conformidad a lo establecido en el inciso anterior, el Estado, por medio de la entidad concedente, deberá garantizar las condiciones operativas del canal de acceso, dársenas y ayudas a la navegación, de acuerdo a los niveles de operación del concesionario. **En cuanto a las profundidades del canal de acceso y dársenas, serán llevadas hasta las condiciones de diseño.***

b) Modificar el artículo 6, inciso segundo, que literalmente dice:

El Estado, a través de la entidad concedente, deberá garantizar la profundidad operativa de los frentes de atraque antes mencionados, gradualmente hasta alcanzar las condiciones acordadas con el concesionario.

Por el siguiente:

El Estado, a través de la entidad concedente, deberá garantizar la profundidad operativa de los frentes de atraque antes mencionados, hasta las condiciones de diseño.

- Con el fin de eliminar la potestad de CEPA de establecer las tarifas para el concesionario del Puerto de La Unión Centroamericana durante los primeros cinco años de operación, modificar el artículo 21, inciso primero, que literalmente dice:

“El concesionario cobrará por los servicios que preste a los usuarios del puerto según la estructura de precios y hasta los valores máximos establecidos en el pliego tarifario inicial aprobado por la AMP a solicitud de CEPA. El pliego tarifario establecerá las tarifas máximas a ser cobradas por los servicios regulados, durante los primeros cinco años.

Por el siguiente:

“El concesionario cobrará por los servicios que preste a los usuarios del puerto según la estructura de precios y hasta los valores máximos establecidos en el pliego tarifario inicial aprobado por la AMP a solicitud del concesionario. El pliego tarifario establecerá las tarifas máximas a ser cobradas por los servicios regulados, durante los primeros cinco años.

4. A la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma:

- a) Incluir en las bases de licitación de servicios de estiba/desestiba y transferencia de carga, para los Puertos de Acajutla y La Unión Centroamericana:
 - i. Cláusulas que permitan a los ofertantes competir con base en una menor oferta económica, con el fin de que los pagos que realiza CEPA al contratista simulen un mercado competitivo.
 - ii. La implementación de mecanismos que disuadan a los ofertantes de cometer prácticas anticompetitivas en los correspondientes procesos licitatorios.
- b) Evaluar, a través de un estudio específico, la metodología de la actual asignación de los servicios de estiba/desestiba y transferencia de carga consistente en el sistema de rotación conocido por “redondillas”, en contraposición con otro que permita la competencia de las empresas prestadoras de servicios.
- c) Evaluar, a través de un estudio específico, el sistema tarifario aplicado a los servicios a la nave y a la carga, a fin de valorar el diseño de una nueva estructura tarifaria de carácter estratégico, que permita una mayor captación de carga y menores costos para los usuarios (navieros, importadores, exportadores).
- d) En el caso de que el futuro concesionario que operará el Puerto de La Unión Centroamericana se vinculara verticalmente con usuarios que participen en mercados conexos, tales como empresas navieras, solicitar la consulta correspondiente a la Superintendencia de Competencia, con el fin de emitir una opinión que recomiende medidas regulatorias que eviten la discriminación y potenciales cierres de mercado en detrimento de los usuarios no vinculados con el concesionario.
- e) Realizar una revisión integral de la Ley de CEPA, a fin de actualizar la misma a las condiciones actuales del mercado.
- f) Reiterar las recomendaciones vertidas en la resolución del Consejo Directivo de la SC de referencia SC-021-O/OC/R-2014/Res.:18/06/2014, sobre la opinión a las bases de licitación abierta internacional CEPA LA-01/2014 y el proyecto de contrato dispuestos para la “Concesión de la terminal portuaria multipropósito especializada en contenedores, fase I, del Puerto de La Unión Centroamericana”:
 - i. Explicitar en las bases de licitación que la CEPA comunicará a los precalificados la apertura del respectivo trámite. Adicionalmente, publicar en periódicos extranjeros y en sitios web especializados carteles invitando a participar a nacionales de los Estados Unidos de América y de los Estados miembros de la Unión Europea.
 - ii. Contar con un instrumento de análisis financiero que ayude a determinar anticipadamente si las inversiones requeridas no constituyen desincentivos a la participación de oferentes.

- iii. Establecer un término entre las publicaciones del aviso de convocatoria y la presentación de las ofertas, que resulte suficiente para que los agentes económicos formulen propuestas consistentes.
- iv. Evaluar debidamente el plazo de la concesión y limitar la regla de la prórroga para constituir la en una posibilidad excepcional.
- v. Exigir a cada ofertante, de manera singular, rendir declaración jurada sobre la independencia de su oferta, declarando no haber participado en un acuerdo de los sancionados por el art. 25 de la Ley de Competencia.
- vi. En el caso de la transferencia de la participación accionaria principal, en el contrato, introducir cláusulas que adviertan al adjudicatario y al cesionario de las acciones, la obligación de solicitar autorización de CEPA, la cual deberá pronunciarse al respecto previa opinión consultiva a la SC.
- vii. Completar el efecto preventivo de la cláusula 11.11 del proyecto de contrato, indicando que en su ejecución será aplicable la legislación salvadoreña en materia de competencia. Complementariamente agregar entre las infracciones apuntadas en el anexo 7 del proyecto de contrato, un nuevo supuesto para el caso de infracciones sancionadas a la normativa salvadoreña de defensa de la competencia.
- viii. Introducir en el proyecto de contrato una cláusula que indique que, previo a la autorización de CEPA, esta realizará consulta a la SC para evaluar el impacto en las condiciones de competencia de la actividad.

Bibliografía

- **Aduana Marítima del Callao (2011)**. Declaración aduanera DUA 15,931.
- **Asociación de Estados del Caribe (2012)**. Estrategia Marítima Portuaria del Caribe.
- **Autoridad Portuaria Nacional del Perú (2012)**. Plan Nacional de Desarrollo Portuario de Perú (2012).
- **Alfredo Dammert Lira (2013)**. "Teoría de la regulación".
- **Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2013)**. "Diagnóstico sobre el desempeño de los puertos y estudio de conectividad portuaria en Belice, Centroamérica y República Dominicana".
- **Banco Mundial (2000)**. "Multiservice Infrastructure: Privatizing Port Services. Public Policy for the Private Sector Series"
- **Banco Mundial (2003)**. "Privatización y Regulación de Infraestructuras de Transporte: Una Guía para Reguladores", Editado por Estache, Antonio y de Rus, Gines.
- **Banco Mundial (2007, a)**. "Module 3: Alternative Port Management Structures and Ownership Models."
- **Banco Mundial (2007, b)**. "Port Reform Toolkit module 2"
- **Banco Mundial (2007, c)**. "Evolution of Ports in Competitive World". Module 2.
- **Banco Mundial (2012)**. Informe Doing Business.
- **Baumol W. y R. Willig (1981)**. "Fixed Cost Sunk Cost, Entry Barriers and Sustainability of Monopoly". En: Quarterly Journal of Economics, vol. 96, N°3, Agosto, pp. 405-31.
- **Buccirossi, P. (2014)**. "Barriers to entry", Draft.
- **Comission and Markets Authority (CMA) del Reino Unido**. "Guía para la detección de conductas anticompetitivas".
- **Comission and Markets Authority (CMA) del Reino Unido (2007)**. "Competition Commission Guidelines", United Kingdom. Merger References.
- **Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo COCATRAM (2012)**. "Estadísticas Portuarias 2012".
- **Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)**. "Instrucciones para el uso de las Tarifas y Generalidades".
- **Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM, 2012)**. "Resumen Estadístico 2012".
- **Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM, a)**. "Sistema de información de Estadísticas Portuarias de Centroamérica".
- **Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM, b)**. "Documento de Estadísticas Portuarias", Glosario.
- **Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA, 2014 a)**. Glosario de Términos. [Disponible on line] en: www.cepa.gob.sv. <http://www.cepa.gob.sv/acajutla/contenido.php?cont=85&id=116>.
- **Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA, 2014 b)**. Información disponible en: http://www.cepa.gob.sv/puerto_la_union/index.php?articulo=1023.
- **Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA, 2014 c)**. Información proporcionada por escrito en respuesta a requerimiento de información.
- **Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA LA-05/2014)**. Bases de licitación para la contratación de servicios en el Puerto de Acajutla.
- **Comisión Europea (1997)**. "Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law, OJ C 372, Bruselas".

- **Comisión Federal de Competencia de México (2011).** “Documento de referencia sobre definición de mercado relevante”.
- **Comisión Interamericana de Puertos (CIP) de la Organización de Estados Americanos (OEA), 2011.** “Reformas y Concesiones Portuarias en América Latina”.
- **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, 1992).** “La comercialización del Puerto y las Perspectivas del Puerto de Tercera Generación”.
- **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, 1992).** "Development and improvement of ports. The principles of modern port management and organization”.
- **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, 1995).** “Análisis comparativo de la desregulación, comercialización y privatización de puertos”.
- **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, 2007).** “El Sector Transporte Terrestre de carga y sus condiciones de competencia en El Salvador”.
- **Dammert Lira, Alfredo (2013).** "Teoría de la regulación”.
- **Dixit, A.K. (1980).** “The Role of Investment in Entry Deterrance”. En: Economic Journal, 90, marzo 1980, pp.95-106”.
- **Federal Trade Commission (2010).** “Horizontal Mergers Guidelines”.
- **Fernández Baca, Jorge (2006).** “Organización Industrial”.
- **Gamarra Pastor, Edgardo (2006).** “Investigación sobre los niveles de competencia en los mercados de servicios a la carga en los terminales portuarios de Paita, Callao y Matarani”. Elaborado para INDECOPI, Perú”.
- **Lipczynski, John; John O.S. Wilson y Goddard. John (2005).** "Industrial Organization Competition Strategy, Policy". pág. 92.
- **Naciones Unidas (2012).** “El Transporte Marítimo”.
- **Nathan Associates Inc. (2011).** “Estudio de la demanda portuaria de El Salvador”.
- **Nathan Associates Inc. (2011, b).** “Análisis, estrategia e instrumentos para el mejoramiento de la logística de carga y el comercio en Mesoamérica”.
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2005).** West Jeremy, Background Note, Barriers to Entry.
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2006).** “Barriers to entry”. pág. 26.
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2012).** “Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria”. Comité de política Regulatoria de la OCDE.
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2011).** “Policy Round Tables Report, Competition in Ports and Port Services”.
- **Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público del Perú (OSITRAN).** Ley N° 28337, Ley que modifica diversas Disposiciones de la Ley N° 27332 (Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos).
- **Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público del Perú (OSITRAN).** Reglamento General de OSITRAN y sus modificatorias por el DS N°044-2006-PCM y DS N°057-2006-PCM.

- **Pérez Arata (1993) (comp.)**. “Teoría de incentivos y sus aplicaciones. Regulación de empresas y subastas. Fondo de Cultura Económica”. México, 1993.
- **Spence, A.M.** (1977): “Entry, capacity, Investment and Oligopolistic Pricing”. En: Bell Journal of Economics, vol.8, N° 2, Otoño, pp.534-544.”
- **Superintendencia de Competencia (2009)**. Resolución SC-022-OP/LP/R-2009, opinión al borrador de las bases de contratación de servicios portuarios para el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre del año 2010” (Bases de Licitación pública CEPA LP - 02/2010).
- **Superintendencia de Competencia (2010)**. Resolución del Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia de referencia SC-031-D/PS/R-2010, emitida el 30 de agosto de 2011, de sanción por conducta anticompetitiva cometida por las sociedades ESPAC, S. A. de C. V. y SERPORSAL, S. A. de C. V. en el proceso de licitación pública promovido por CEPA denominada:”CEPA LP 25/2010 Contratación de Personas Jurídicas para la Prestación de Servicios Portuarios en el Puerto de Acajutla, para el período comprendido del 1 de julio al 31 de diciembre del año 2010”.
- **Superintendencia de Competencia (2014)**. Resolución del Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia de referencia SC-021-O/OC/R-2014/Res.:18/06/2014, sobre la opinión a las bases de licitación abierta internacional CEPA LA-01/2014 y el proyecto de contrato dispuestos para la “Concesión de la terminal portuaria multipropósito especializada en contenedores, fase I, del Puerto de La Unión Centroamericana.
- **The Competition Authority (2013)**. “Competition in the irish ports sector”. Tribunal de Defensa de Libre Competencia de Chile, “Dictamen 1,045”.
- **Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (1979)**. Sentencia sobre el caso “Hoffman-La Roche”.
- **Trujillo, L. y Nombela, G. (2003)** en: Estache, A. y De Rus, G. (ed.) Privatización y regulación de infraestructuras de transporte. Alfa omega- Grupo Editor. Washington, D.C”.
- **Unión Europea (2004)**. Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas. Publicado en el diario oficial de la Unión Europea de fecha 5 de febrero de 2004 (2004/C 31/03).
- **Uribe Piedrahíta, Carlos Andrés (2010)**. “Cierre vertical de mercados”, Revista Derecho de Competencia. Bogotá, Colombia, vol. 6 N° 6, 33-140, enero - diciembre 2010. [En línea]. Disponible en www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_colecc/.../3UribeCorreg.pdf.

Sitios web:

- <http://www.apmterminalsmon.com/nosotros/tcm/>
- <http://diccionario.raing.e-presentaciones.net/es/lema/terminal-portuaria>
- <http://estibadorescanarios.com/W1/images/2013/05/6.-Modificaciones-Procedimiento-en-Altura.pdf>
- <http://www.cepa.gob.sv>
- <http://www.cfc.gob.mx/cofece/index.php/cofece/que-hacemos/practicas-monopolicas-absolutas>

- <http://www.crowley.com/What-We-Do/Shipping-and-Logistics/Route-Details-and-Sailing-Schedules>
- <http://www.puertoquetzal.com>
- <http://www.epn.com.ni/>
- <http://www.enp.hn/web/puerto-de-san-lorenzo.html>
- http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=4941610

ANEXOS

Anexo 1. Caso de estudio

Denuncia de prácticas anticompetitivas en relación a prestación de servicios en el Puerto de Acajutla

El caso inicia con la denuncia de los señores José Bonilla Trigueros, Manuel Antonio González y Oscar Gilberto Torres en contra de los agentes económicos: ESPAC y SERPORSAL, por presunta practica anticompetitiva descrita en la letra c) del artículo 25 de la Ley de Competencia.

Ante esto, la Superintendencia de Competencia de El Salvador inicio un procedimiento sancionador contra ESPAC y SERPORSAL por existir indicios de un presunto acuerdo consistente en la fijación de precios en la Licitación Pública promovida por CEPA denominada: “CEPA LP 25/2010 Contratación de Personas Jurídicas para la Prestación de Servicios Portuarios en el Puerto de Acajutla, para el periodo comprendido del 1 de julio al 31 de diciembre del año 2010”. La prestación de los servicios consistía en proveer mano de obra, para la estiba, desestiba, transferencia de carga.

Según los denunciantes, SERPORSAL y ESPAC presentaron “una idéntica oferta económica de evidente carácter colusorio”, puesto que ofertaron igual cantidad de trabajadores y de salario mensual; en consecuencia también resulto idéntico índice salarial. Ante ello SERPORSAL Y ESPAC presentaron sus descargos para su revisión e investigación respectiva.

El Consejo Directivo de la SC examinó las bases de las licitaciones, comprobó que ofertaron idéntico número de trabajadores y salario mensual (que dio como resultado el mismo índice salarial), así como también la forma como fue estimada la oferta.

El análisis de las presentaciones de las ofertas, los hechos que coincidieron en ambas empresas y las declaraciones recopiladas, le permitió al Consejo Directivo aseverar que la igualdad en los índices salariales es resultado de que ambas empresas (SERPOSAL y ESPAC) fueron creadas de forma conjunta para participar en la licitación efectuada por CEPA.

Anexo 2. Servicios de rutas mundiales de líneas navieras de contenedores



Fuente: Compair Data.

Elaboración: BID (2013) en “Diagnóstico sobre el desempeño de los puertos y estudio de conectividad portuaria en Belice, Centroamérica y la República Dominicana”

*Las líneas se dibujaron uniendo dos puntos, lo que no necesariamente refleja las rutas de los buques.

Anexo 3. Tarifas de servicios marítimo portuarios

A. Puerto de Acajutla

Tarifas de estiba y desestiba a carga general en el Puerto de Acajutla
En US\$/Toneladas Métricas. 2014

ESTIBA Y DESESTIBA	TARIFA / TM
Hierro o Acero Estructural	US\$ 4.37
Mercadería de Importación / Exportación	US\$ 6.56
Vehículos Automotores o Equipo Rodante	US\$ 16.15
Transbordo (Estiba o desestiba)	US\$ 4.03
Cargo por Inactividad	US\$ 57.91 / hora / cuadrilla
Recargo por Carga pre Eslingada (Sobre Tarifas de Estiba)	0.0033
Carga General en Jumbo Bags de 500 kilogramos o más no Transportados en Contenedores	US\$ 5.17

Nota: el servicio incluye las maniobras de apertura, cierre de escotillas, movimientos de plumas y apertura de entrepuentes

Fuente: Elaboración propia con base en el Tarifario del Puerto de Acajutla, CEPA.

Tarifas de transferencia de carga (muellaje) a carga general en el Puerto de Acajutla
En US\$/Toneladas Métricas. 2014

MUELLEJE	TARIFA/TM
TARIFADO GENERAL	
Cajas, cartones, jabs, guacales, paletas, patines, atados, bobinas no metálicos, maquinaria, equipo, otros.	US\$ 11.91
Sacos, bolsas y Jumbo Bags no transportados en contenedores.	US\$ 6.64
Metálicos, lingotes, rollos, láminas, líos o atados, piezas sueltas.	US\$ 3.62
Vehículos automotores o equipo rodante.	US\$11.98
Azúcar en sacos	US\$ 5.24
Cemento en bolsas	US\$ 9.25
DESCUENTOS POR NO ALMACENAJES	
Cajas, cartones, jabs, guacales, paletas, patines, barrillería, tambores, bideones, cuñetes.	US\$0.87
Sacos, bolsas.	US\$ 0.95
Fardos, pacas, rollos, líos, atados, bobinas no metálicos.	US\$0.65
Metálicos, lingotes, rollos, láminas, líos o atados, piezas sueltas.	US\$ 0.83
Descuento en muellaje de exportación.	US\$ 0.30
DESCUENTO ADICIONAL POR CARGA PALETIZADA	US\$ 0.63
ANIMALES EN PIE	US\$ 3.53 / Unidad
MOVIMIENTO DE CARGA DE UN MISMO BUQUE (Muellaje Parcial)	US\$ 3.74

Fuente: Elaboración propia con base en el Tarifario del Puerto de Acajutla, CEPA.

Tarifas de almacenamiento para carga general en Puerto de Acajutla
En US\$/Toneladas Métricas. 2014

ALMACENAJE	TARIFA/TM
CARGOS POR ALMACENAMIENTO	
Por los primeros 5 días / día o fracción	US\$ 0.07
Del 6° al 15avo. día / día o fracción	US\$ 0.23
A partir del 16avo. día / día o fracción	US\$ 0.47
Recargo por manejo de Mercancía de Exportación, por pérdida de condición.	US\$ 1.94
Predios para almacenamiento al aire libre.	US\$ 0.43 / m2 /mes o fracción

Fuente: Elaboración propia con base en el Tarifario del Puerto de Acajutla, CEPA.

Tarifas de estiba/desestiba para granel sólido en Puerto de Acajutla
En US\$. 2014

ESTIBA/DESESTIBA	TARIFA
TARIFAS PARA GRANELES DESCARGADOS POR EL SISTEMA DE ALTO RENDIMIENTO	
Estiba/Desestiba: Harina o torta de semilla de algodón, trigo y otros cereales, sulfato de amonio, abonos o fertilizantes o materias primas a granel para los mismo y harina de soya y otros graneles secos.	US\$ 1.15
Estiba: Azúcar con rendimiento bruto mayor a 300 TM/Hora	US\$ 1.15
Estiba: Azúcar con rendimiento bruto menor a 300 TM/Hora	US\$ 1.35
RECARGOS EN ESTIBA / DESESTIBA POR CONDICIONES DE LA CARGA	US\$ 0.29
CARGO POR INACTIVIDAD	
Banda Transportadora	US\$ 143.82 / hora o fracción
Unidad de Carga	US\$ 143.82 / hora o fracción
TARIFAS PARA GRANELES DESCARGADOS POR MEDIOS CONVENCIONALES	
Desestiba	US\$ 2.95
Desestiba usando almejas del consignatorio	US\$ 2.62

Fuente: Elaboración propia con base en el Tarifario del Puerto de Acajutla, CEPA

Nota: la diferenciación que se hace para el servicio de estiba de azúcar para rendimientos menores a 300 TM/hora parece obedecer a la responsabilidad del exportador de disponer la oportunamente la carga en el muelle, ya que ese tipo de atrasos de este tipo no son imputables al puerto, lo que ocasiona menores rendimientos por hora. El puerto, por las mismas razones de eficiencia, genera un incentivo negativo al exportador, siendo en términos prácticos eficiente y viable que se suministre la carga al buque inmediatamente, para no incurrir en costos de almacenamiento.

Tarifas de transferencia de carga para granel sólido en Puerto de Acajutla
En US\$. 2014

MUELLAJE	TARIFA
TARIFAS PARA GRANELES DESCARGADOS POR EL SISTEMA DE ALTO RENDIMIENTO	
Muellaje: Harina o torta de semilla de algodón, trigo y otros cereales, sulfato de amonio, abonos o fertilizantes o materias primas a granel para los mismo y harina de soya y otros graneles secos.	US\$ 2.08
Muellaje: Azúcar con almacenamiento en bodegas de CEPA	US\$ 2.92
Muellaje: Azúcar con almacenamiento en bodegas de CEPA, con rendimiento bruto mayor a 300 TM/Hora	US\$ 1.74

TARIFAS PARA GRANELES DESCARGADOS POR MEDIOS CONVENCIONALES

Muellaje (sin almacenamiento)	US\$ 1.16
Muellaje usando almejas del consignatario	US\$ 1.16

Fuente: Elaboración propia con base en el Tarifario del Puerto de Acajutla, CEPA.

Almacenamiento libre para carga a granel sólido en Puerto de Acajutla
En Toneladas Métricas/Días. 2014

Almacenamiento (Toneladas Métricas)	Periodo Libre (Días)
Hasta 1000	3
de 1001 a 2000	4
de 2001 a 3000	5
de 3001 a 4000	6
de 4001 a 5000	7
de 5001 a 6000	8
de 6001 a 8000	9
de 8001 a 10000	10
de más de 10000	12

Fuente: Elaboración propia con base en el Tarifario del Puerto de Acajutla, CEPA.

Tarifas de almacenamiento de productos de exportación en el Puerto de Acajutla
En US\$/Tonelada Métrica o Fracción. 2014

Almacenaje	Tarifa
ALMACENAJE EN LA BODEGA DE GRANELES SÓLIDOS PARA PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN	
Tonelada Métrica	Cargo Unitario, Almacenamiento US\$ / Ton. ó Fracción
Hasta 3000	US\$ 0.08
De más de 3000 a 6000	US\$ 0.04
De más de 6000 a 9000	US\$ 0.03
De más de 9000	US\$ 0.02

Fuente: Elaboración propia con base en el Tarifario del Puerto de Acajutla, CEPA.

Tarifas de almacenamiento de productos de importación en el Puerto de Acajutla
En US\$ BIN/Día. 2014

ALMACENAJE	TARIFA
Cargos por Almacenamiento	
BIN de 1000 TM	US\$ BIN / DÍA
Por los primeros tres (3) días	US\$ 204.83
Cuarto (4°) día	US\$ 256.02
Quinto (5°) día	US\$ 307.23
Sexto (6°) día	US\$ 358.43
Del séptimo (7°) día en adelante	US\$ 428.93
BIN de 2000 TM	US\$ BIN / DÍA
Por los primeros cuatro (4) días	US\$ 332.92
Quinto (5°) día	US\$ 416.85
Sexto (6°) día	US\$ 499.29
Séptimo (7°) día	US\$ 582.83
Del octavo (8°) día en adelante	US\$ 665.67

Fuente: Elaboración propia con base en el Tarifario del Puerto de Acajutla, CEPA.

Tarifas de transferencia de carga a contenedores en el Puerto de Acajutla
 US\$/Tonelada Métrica/Contenedor. 2014

MUELLEAJE	TARIFA
DE MUELLE A PATIO O VICEVERSA (Comprende contenedores LCL, FCL y vacíos)	
Asignable al consignatario o embarcador	US\$ 4.73 / TM
Asignable a la firma naviera	US\$ 10.87 / Cont
Vacíos	US\$ 16.49 / Cont

Fuente: Elaboración propia con base en el Tarifario del Puerto de Acajutla, CEPA.

B. Puerto de La Unión

Tarifas de estiba/desestiba a carga general en Puerto de La Unión
US\$. 2014

Estiba/Desestiba	Unidad de Medida	TARIFA
Hierro y Acero: rollos de lámina, lingotes, bibinas, tuberías, piezas sueltas y otros productos metálicos	TM	US\$ 4.49
Carga General Fraccionada	TM	US\$ 8.35

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

Tarifas de transferencia de carga (muellaje) a carga general en
Puerto de La Unión. US\$. 2014

Muellaje	Unidad de Medida	Tarifa
Hierro y Acero: rollos de lámina, lingotes, bibinas, tuberías, piezas sueltas y otros productos metálicos	TM	US\$ 5.21
Carga General Fraccionada	TM	US\$ 8.35

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

Tarifas de almacenamiento a contenedores en Puerto de La Unión
US\$. 2014

Almacenamiento	Unidad de Medida	TARIFA
Terminal de contenedores, área pavimentada.		
Costo diario por TEU (lleno / vacío)	TEU / DÍA	US\$ 1.16
Costo diario por TEU (en refrigeración)	TEU / DÍA	US\$ 21.99
Desconsolidación y consolidación de contenedores.	TM	US\$ 3.06
Almacenaje de carga en contenedores.	TM	US\$ 0.15
De patio a bodega de consolidación y viceversa.	CONTENEDOR	US\$ 24.50
Terminal de contenedores, área sin pavimentar.		
Costo diario por Teu vacío	TEU / DÍA	US\$ 0.60

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

Tarifas de estiba y desestiba a carga general en Puerto de La Unión
US\$. 2012

Estadía	Unidad de Medida	Tarifa
Estadía. Por cada metro de eslora por cada hora fracción posteriores a las primeras 24 horas hasta la terminación de la estadía del buque en los atracadores	TM	US\$ 5.21

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

Anexo 4. Metodología para el cálculo de costos portuarios

1. Carga a granel sólido

a) Características de la nave tipo

Para identificar las características físicas de la nave, se utilizó información proporcionada por CEPA de los buques que arribaron a los puertos en El Salvador (La estadía promedio, eslora y TRB y la el volumen de carga). Las características de la nave se reportan en el cuadro siguiente.

Características de la nave tipo para carga a granel sólido

(En Unidades) Características del Buque	Unidades	Cantidad
Eslora	Mts.	179
TRB	TM	24,603
Estadía Promedio	Hrs	49
Carga	TM	14,589

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

b) Costo de los servicios portuarios

En esta parte se identifican los servicios básicos que requiere la nave tipo en cada puerto bajo análisis. Con las tarifas vigentes y las características de la nave tipo se estimaron los costos que afrontarían para los servicios a la nave y a la carga.

Costos portuarios para carga a granel sólido en Puerto de Acajutla
US\$

Puerto de ACAJUTLA, El Salvador				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto (\$)
Cobros al Buque				
Atraque y Desatraque	TRB	0.31	24,603.00	7,626.93
Estadía	Mt. EsI. Día	2.92	537.00	1,568.04
Tasa COCATRAM	TM	0.05	14,589.00	729.45
Ayuda a la navegación	Buque	98.42	1.00	98.42
Sub total				10,022.84
Cobros a la Carga				
Muellaje	TM	2.08	14,589.00	30,345.12
Estiba o Desestiba	TM	1.15	14,589.00	16,777.35
Almacenaje a la Carga (días libre)	TM	-	12,000.00	-
Cargo por almacenamiento (BIN de 2000 TM)	Día	332.92	1.00	332.92
Cargo por almacenamiento (BIN de 1000 TM)	Día	204.83	1.00	204.83
Sub total				47,660.22
Total				57,683.06

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

Costos portuarios para carga a granel sólido en Puerto de La Unión
US\$

Puerto LA UNIÓN CENTROAMERICANA, El Salvador				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto (\$)
Cobros al Buque				
Uso de canal de acceso, ayuda a la navegación y practicaje	TRB	0.42	24,603	10,333.26
Estadía	Mt. EsI. Hr	0.35	4,475	1,566.25
Tasa COCATRAM	TM	0.05	14,589	729.45
Atraque y Desatraque	TRB	0.08	24,603	1,968.24
Sub total				14,597.20
Cobros a la Carga				
Estiba/desestiba	TM	5.00	14,589	72,945.00
Sub total				72,945.00
Total				87,542.20

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

Costos portuarios para carga a granel sólido en Puerto San Lorenzo
US\$

Puerto SAN LORENZO, Honduras				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto (\$)
Cobros al Buque				
Derecho de puerto	TRB	0.15	24,603	3,690.45
Practicaje	TRB/Maniobra	Tarifa máxima		800
Remolcaje	TRB/Maniobra	Tarifa máxima		2,300
Estadía	Esloza/Hr	1.1	8,771	9,648.10
Sub total				16,438.55
Cobros a la Carga				
Muellaje	TM	0.57	14,589	8,315.73
Transferencia	TM	2.39	14,589	34,867.71
Almacenaje (días libre)	TM	0	14,589	0.00
Sub total				43,183.44
Total				59,621.99

Fuente: Elaboración propia con base en tarifario de Puerto San Lorenzo.

Costos portuarios para carga a granel sólido en Puerto Quetzal
US\$

PUERTO QUETZAL, Guatemala				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto (\$)
Cobros al Buque				
Uso de Puerto	Buque	6,300.00	1.00	6,300.00
Ayudas a la Navegación	Buque	310.00	1.00	310.00
Estadía	Mt.Esl.Hr	0.15	8,771.00	1,315.65
Programa de seguridad	Buque	70.00	1.00	70.00
Limpieza de muelle	Buque	75.00	1.00	75.00
Tasa COCATRAM	TM	0.05	14,589.00	729.45
Sub Total				8,800
Cobros a la Carga				
Carga - Descarga	TM	8.40	14,589.00	122,547.60
Almacenaje (días libre)	TM	0.00	14,589.00	0.00
Sub Total				122,547.60
Total				131,347.70

Fuente: Elaboración propia con base en tarifario de Puerto Quetzal.

Costos portuarios para carga a granel sólido en Puerto Corinto
US\$

Puerto CORINTO, Nicaragua				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto (\$)
Cobros al Buque				
Ayuda a la navegación (Faro y boya)	TRB	0.19	24,603	4,674.57
Practicaje	TRB	0.05	24,603	1,230.15
Remolcaje	TRB	0.10	24,603	2,460.30
Amarre y desamarre	TRB	0.04	24,603	984.12
Sub total				9,349.14
Cobros a la Carga				
Muellaje	TM	0.55	14,589	8,023.95
Sub total				8,023.95
Total				17,373.09

Fuente: Elaboración propia con base en tarifario de Puerto Corinto.

2. Carga a granel líquido

a) Características de la nave tipo

Características de la nave tipo para carga a granel líquido
(En Unidades)

Características del Buque	Unidades	Cantidad
Eslora	Mts	163
TRB	TM	19,995
Estadía Promedio	Hrs	41
Carga	TM	10,079

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

b) Costos de los servicios portuarios

Costos portuarios para carga a granel líquido en Puerto de Acajutla
US\$

Puerto de ACAJUTLA, El Salvador				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto (\$)
Cobros al Buque				
Atraque y Desatraque	TRB	0.31	19,995	6,198.45
Estadía	Mt. Esl. Día	2.92	326	1,903.84
Tasa COCATRAM	TM	0.05	10,079	1,007.90
Ayuda a la navegación	Buque	98.42	1	98.42
Sub Total				9,208.61
Cobros a la Carga				
Manejo de mercadería líquida por	TM	2.87	10,079	28,926.73
Sub Total				28,926.73
Total				38,135.34

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

Costos portuarios para carga a granel líquido de Puerto Quetzal
US\$

PUERTO QUETZAL, Guatemala				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto (\$)
Cobros al Buque				
Uso de Puerto	Buque	6,300.00	1.00	6,300.00
Ayudas a la Navegación	Buque	310.00	1.00	310.00
Estadía	Mt. Esl. Hr	0.15	6,683.00	1,002.45
Programa de seguridad	Buque	70.00	1.00	70.00
Limpieza de muelle	Buque	75.00	1.00	75.00
Tasa COCATRAM	TM	0.05	10,079.00	503.95
Sub Total				8,261
Cobros a la Carga				
Carga - Descarga	TM	8.95	10,079.00	90,207.05
Almacenaje (días libre)	TM	0.00	10,079.00	0.00
Sub Total				90,207.05
Total				98,468.45

Fuente: Elaboración propia con base en tarifario de Puerto Quetzal.

Costos portuarios para carga a granel líquido de Puerto San Lorenzo
US\$

Puerto SAN LORENZO, Honduras				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto (\$)
Cobros al Buque				
Derecho de puerto	TRB	0.15	19,995	2,999.25
Practicaje	TRB/Maniobra	Tarifa máxima		800.00
Remolcaje	TRB/Maniobra	Tarifa máxima		2,300.00
Estadía	Eslora/Hr	1.1	6,683	7,351.30
Sub total				13,450.55
Cobros a la Carga				
Muellaje	TM	0.57	10,079	5,745.03
Transferencia	TM	2.39	10,079	24,088.81
Almacenaje (días libre)	TM	0	10,079	0.00
Sub total				29,833.84
Total				43,284.39

Fuente: Elaboración propia con base en tarifario de Puerto San Lorenzo.

Costos portuarios para carga a granel líquido de Puerto Corinto
US\$

Puerto CORINTO, Nicaragua				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto (\$)
Cobros al Buque				
Ayuda a la navegación (Faro y boya)	TRB	0.19	19,995	3,799.05
Practicaje	TRB	0.05	19,995	999.75
Remolcaje	TRB	0.10	19,995	1,999.50
Amarre y desamarre	TRB	0.04	19,995	799.80
Sub total				7,598.10
Cobros a la Carga				
Muellaje	TM	1.4	10,079	14,110.60
Sub total				14,110.60
Total				21,708.70

Fuente: Elaboración propia con base en tarifario de Puerto Corinto.

3. Carga general

a) Características de la nave tipo

Características de la nave tipo para carga general

Características del Buque	Unidades	Cantidad
Eslora	Mts	184
TRB	TM	42,157
Estadía Promedio	Hrs	10
Carga	TM	1,855

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

b) Costos de los servicios portuarios

Costos portuarios para carga general del Puerto de Acajutla
US\$

Puerto de ACAJUTLA, El Salvador				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto (\$)
Cobros al Buque				
Atraque y Desatraque	TRB	0.31	42,157	13,068.67
Estadía	Mt. Esl. Día	2.92	184	1,074.56
Tasa COCATRAM	TM	0.05	1,855	185.50
Ayuda a la navegación	Buque	98.42	1	98.42
Sub Total				14,427.15
Cobros a la Carga				
Muellaje (Tarifado General)	TM	11.91	1,855	22,093.05
Almacenaje (15 días libres)	TM	0	1,855	0.00
Sub Total				22,093.05
Total				36,520.20

Fuente: Elaboración propia con base en tarifario de Puerto de Acajutla.

Costos portuarios para carga general de Puerto Quetzal
US\$

PUERTO QUETZAL, Guatemala				
Concepto	UM	Tarifa US\$	Cantidad	Monto US\$
Cobros al Buque				
Uso de Puerto	Buque	6,300.00	1.00	6,300.00
Ayudas a la Navegación	Buque	310.00	1.00	310.00
Estadía	Mt. EsI. Hr	0.15	1,840.00	276.00
Programa de seguridad	Buque	70.00	1.00	70.00
Limpieza de muelle	Buque	75.00	1.00	75.00
Tasa COCATRAM	TM	0.05	1,855.00	92.75
Sub Total				7,123.75
Cobros a la Carga				
Carga - Descarga y manejo	TM	8.40	1,855.00	15,582.00
Almacenaje (días libre)	TM	0.00	1,855.00	0.00
Sub Total				15,582.00
Total				22,705.75

Fuente: Elaboración propia con base a tarifario de Puerto Quetzal.

Costos portuarios para carga general del Puerto San Lorenzo
US\$

Puerto SAN LORENZO, Honduras				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto (\$)
Cobros al Buque				
Derecho de puerto	TRB	0.15	42,157	6,323.55
Practicaje	TRB/Maniobra	Tarifa máxima		800.00
Remolcaje	TRB/Maniobra	Tarifa máxima		2,300.00
Estadía	Eslora/Hr	0.85	1,840	1,564.00
Sub total				10,987.55
Cobros a la Carga				
Muellaje	TM	0.57	1,855	1,057.35
Transferencia	TM	2.39	1,855	4,433.45
Almacenaje (días libre)	TM	0	1,855	0.00
Sub total				5,490.80
Total				16,478.35

Fuente: Elaboración propia con base en tarifario de Puerto San Lorenzo.

Costos portuarios para carga general de Puerto Corinto
US\$

Puerto CORINTO, Nicaragua				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto (\$)
Cobros al Buque				
Ayuda a la navegación (Faro y boya)	TRB	0.19	42,157	8,009.83
Practicaje	TRB	0.05	42,157	2,107.85
Remolcaje	TRB	0.10	42,157	4,215.70
Amarre y desamarre	TRB	0.04	42,157	1,686.28
Sub total				16,019.66
Cobros a la Carga				
Derecho, puerto a la carga	TM	4.5	1,855	8,347.50
Sub total				8,347.50
Total				24,367.16

Fuente: Elaboración propia con base en tarifario de Puerto Corinto.

Costos portuarios para carga general de Puerto de La Unión
US\$

Puerto LA UNIÓN CENTROAMERICANA, El Salvador				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto (\$)
Cobros al Buque				
Uso de canal de acceso, ayuda a la navegación y practicaje	TRB	0.42	42,157	17,705.94
Estadía	Mt. Es.l. Hr	0.35	0	0.00
Tasa COCATRAM	TM	0.05	1,855	92.75
Atraque y Desatraque	TRB	0.08	42,157	3,372.56
Sub total				21,171.25
Cobros a la Carga				
Estiba/desestiba	TM	8.35	1,855	15,489.25
Manejo	TM	8.35	1,855	15,489.25
Almacenaje	T.M. Día	0.39	1,855	723.45
Sub total				31,701.95
Total				52,873.20

Fuente: Elaboración propia con base en tarifario de Puerto de La Unión.

4. Carga en contenedores

Características de la nave Tipo.

a) Características del buque de carga en contenedor

Características de la nave tipo para carga en contenedor

Descripción	Cantidad	Unidad
TRB	20,899.21	TM
ESLORA	185	Mts
ESTADIA	17	HORAS
CARGA	4,751	TM
CONTENEDORES	368	Unid
CONTENEDORES	597	TEUs

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

b. Costos de los servicios portuarios

Costos portuarios para carga en contenedores de Puerto Quetzal
US\$

Puerto QJETZAL, Guatemala				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto (\$)
Cobros al Buque				
Uso de Puerto	Buque	6,300	1	6,300
Ayudas a la Navegación	Buque	310	1	310
Estadía	Mt. EsL. Hr.	0.15	3,145	472
Programa de seguridad	Buque	70	1	70
Limpieza de muelle	Buque	75	1	75
Tasa COCATRAM	TM	0.05	4,751	238
Sub total				7,465
Cobros a la Carga				
Carga- Descarga	Unidad	45	368	16,560
Transferencia	Unidad	18	368	6,624
Despacho	Unidad	14	368	5,152
Recepción	Unidad	14	368	5,152
Muellaje	Unidad	66	368	24,288
Seguridad Portuaria	TEU	2	597	1,194
Almacenaje (días libres)	Unidad	1.38	0	-
Sub total				58,970
Total				66,435

Fuente: Elaboración propia con base en tarifario de Puerto Quetzal.

Costos portuarios para carga en contenedores de Puerto de Acajutla
US\$

Puerto de ACAJUTLA, El Salvador				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto
Cobros al Buque				
Atraque y Desatraque	TRB	0.31	20,899	6,478.76
Estadía	Mt.Esl.Día	2.92	185	540.20
Tasa COCATRAM	TM	0.05	4,751	237.55
Ayuda a la navegación	Buque	98.42	1	98.42
Sub Total				7,354.93
Cobros a la Carga				
Tarifa única (todo incluido) con almacenamiento	Contenedor	145.71	368	53,621.28
Sub Total				53,621.28
Total				60,976.21

Fuente: Elaboración propia con base en tarifario de Puerto de Acajutla.

Costos portuarios para carga en contenedores de Puerto La Unión
US\$

Puerto LA UNIÓN CENTROAMERICANA, El Salvador				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto
Cobros al Buque				
Atraque y Desatraque	TRB	0.08	20,899.21	1,671.94
Estadía	Mt.Esl.Hr	0.35	0.00	0.00
Tasa COCATRAM	TM	0.05	4,751.00	237.55
Ayuda a la navegación	TRB	0.42	20,899.21	8,777.67
Sub Total				10,687.16
Cobros a la Carga				
Estiba/desestiba en muelle, transferencia, estiba y desestiba en patio	Contenedor	122.82	368.00	45,197.76
Almacenaje (días libre)	TM	0.15	0.00	0.00
Sub Total				45,197.76
Total				55,884.92

Fuente: Elaboración propia con base en tarifario de Puerto de La Unión.

Costos portuarios para carga en contenedores de Puerto Corinto
US\$

Puerto CORINTO, Nicaragua				
Concepto	UM	Tarifa (\$)	Cantidad	Monto
Cobros al Buque				
Ayuda a la Navegación (Faro y Boya)	TRB	0.15	20,899.21	3,134.88
Practicaje	TRB	0.05	20,899.21	1,044.96
Remolcaje	TRB	0.10	20,899.21	2,089.92
Estadía	Mt.Esl.Hr.	0.25	0.00	0.00
Tasa COCATRAM	TM	0.05	4,751.00	237.55
Amarre y desamarre	TRB	0.04	20,899.21	835.97
Sub Total				7,343.28
Cobros a la Carga				
Muellaje	TM	0.55	4,751.00	2,613.05
Carga - Descarga	TM	60.00	368.00	22,080.00
Almacenaje (días libre)	día	1.50	0.00	0.00
Sub Total				24,693.05
Total				32,036.33

Fuente: Elaboración propia con base en tarifario de Puerto Corinto.

Anexo 5. Características de los puertos Quetzal, Corinto y San Lorenzo

Puerto Quetzal – Guatemala⁸⁷

Puerto Quetzal, ubicado en el litoral pacífico de Guatemala, constituye uno de los principales puertos de la región centroamericana, para prestar los servicios portuarios cuenta con la siguiente infraestructura:

- **Terminal de carbón/combustible**
Instalaciones: 1 atracadero formado por 4 duques de alba para descarga de carbón mineral y combustibles.
Dimensiones: Longitud de 10.67 mts. y ancho 10.36 mts. cada duque.
Profundidad: 12 mts. bajo cero hidrográfico.
(Área de color amarillo en la figura 1)
- **Terminal de Cruceros**
Instalaciones: 1 atracadero formado por 6 duques de alba, para el atraque de buques de pasajeros.
Dimensiones: 285 mts. de longitud.
Profundidad: 13 mts. bajo cero hidrográfico.
(Área de color rojo en la figura 1)
- **Muelle Comercial**
Instalaciones: 2 atracaderos para manipular carga general; 2 para carga general sólida/liquida; 1 rampa multipropósito.
Profundidad: 11 mts. bajo cero hidrográfico.
Dimensiones: 810 mts. de longitud.
(Área de color azul en la figura 1)
- **Muelle de servicio o enlace**
Conexión entre el muelle comercial y muelle sur, sirve para dar mantenimiento a barcos pequeños.
Dimensiones: 50 mts. de longitud y 40 mts. de ancho.
Profundidad: Varía entre 5 mts. y 11 mts. bajo cero hidrográfico.
(Área de color verde en la figura N° 1)
- **Muelle Auxiliar**
Instalaciones: Atracadero para manipular carga general, (buques de poco calado) en el lado norte.
Profundidad: 5 mts. bajo cero hidrográfico.
Dimensiones: 170 mts. de longitud y 31 mts. de ancho.
(Área de color amarillo en la figura N° 1)

⁸⁷Fuente: www.puerto-quetzal.com

- **Terminal de Gas**

Instalaciones: 1 atracadero formado 2 pilotes de retención y 6 de amarre, con conexiones especializadas para la descarga de gas licuado de petróleo (LPG)

Dimensiones: 58 mts. de longitud

Profundidad: 13 mts. bajo cero hidrográfico

(Área de color morado en la figura N° 1)

Figura 1. Puerto Quetzal



Fuente: Empresa Portuaria Quetzal.

Puerto San Lorenzo – Honduras⁸⁸

El Puerto San Lorenzo está localizado en la Costa Sur de Honduras (Océano Pacífico) a 13°24'00" latitud Norte y 87°25'30" longitud Oeste, situada en el Golfo de Fonseca en la Bahía. Este puerto se encuentra cerca de la ciudad de Choluteca, una de las principales ciudades de Honduras y la más grande en la región sur.

Figura 2. Puerto San Lorenzo



Fuente: Empresa Nacional Portuaria (ENP)

Este terminal portuario está especializado en el manejo de carga a granel y carga general, para ello cuenta con las siguientes facilidades portuarias:

- Está dotado de un muelle de concreto de 300 metros de longitud en una forma de “T” de 40 y 25 metros de ancho y 9 metros de profundidad en mareas media, con un puente de acceso de 160 metros de largo y 15 metros de ancho (figura 2)
- El puerto dispone de 4 bodegas para un total de almacenamiento de 8,500 metros cuadrados y un tanque para melaza con capacidad de 1,060,000 galones. Las áreas descubiertas ascienden a 46,000 metros cuadrados, utilizadas para almacenar maquinarias y equipos.
- Se cuenta con equipo de grúas cabezales y montacargas. El acceso al puerto se realiza por un canal de 32 kilómetros de largo, 122 metros de ancho y 11 metros de profundidad, señalados por boyas distribuidas a todo lo largo del canal.

Este terminal portuario a diferencia de los puertos Quetzal y Acajutla, solo atiende carga tipo granel y carga general o fraccionada; además debido a las características de infraestructura (calado de los muelles y del canal de acceso) y equipamiento (ausencia de equipo especializado: grúas, fajas transportadoras) presenta deficiencias técnicas en comparación con los demás puertos analizados.

⁸⁸ <http://www.enp.hn/web/puerto-de-san-lorenzo.html>

Puerto Corinto - Nicaragua⁸⁹

Se constituye en el principal puerto de Nicaragua, por él se moviliza la mayor parte de la carga de exportación e importación del país. Se ubica en la costa del Pacífico, en el departamento de Chinandega, en la desembocadura del Estero El Realejo. Se localiza en las coordenadas Latitud 12° 28' Norte y Longitud 87° 12' Oeste.

Figura 3. Puerto Corinto



Fuente: Empresa Portuaria Nacional de Nicaragua.

Este puerto presenta mayores ventajas geográficas, relacionadas con el acceso marítimo, que los Puertos La Unión y San Lorenzo, debido a que se encuentra protegido de forma natural del oleaje de mar abierto con las islas Aserradores, El Cardón y la Península de Castañones.

El acceso por tierra es por medio de una carretera asfaltada. El puerto se encuentra situado a 160 kilómetros de Managua y a 135 Km de la frontera con Honduras. Entre las principales facilidades portuarias se tiene:

- Canal exterior de 14.6 mts. de profundidad, 150 mts. de ancho y 3.4 km de longitud.
- Canal interior de 13.35 mts. de profundidad, 115 mts. de ancho y 3.14 km de longitud.
- Señalización mediante 15 boyas, 5 faros enfilados y un faro principal en El Cardón.
- Área de maniobras 366 metros de ancho, 740 metros de largo y 13.35 metros de profundidad.
- Posee cuatro muelles para la atención de diferentes tipos de carga:

⁸⁹ Fuente : www.epn.com.ni

- **Muelle de carga general**

Es un Muelle Marginal de 375 mts. de largo y 22 mts. de ancho, con una profundidad actual de 13.35 metros y atiende barcos con capacidad de 4,000 Tm a 42,000 Tm, con calado máximos de 42 pies.

- **Muelle de Contenedores**

Con un área de 20,000 m²; cuenta con: 21 tomas eléctricas para contenedores refrigerados; 1 grúa para contenedores de 45 toneladas y un alcance de 33 metros; equipo moderno para el manejo de carga disponible.

- **Muelle de Carga Líquida**

Con una profundidad de 13.35 metros. Es usado por los buques llamados tanqueros que transportan productos derivados del petróleo, aceite vegetal, melaza, solventes y otras cargas líquidas.

- ***Muelle Bananero***

Actualmente en desuso, se encuentra provisto de una banda transportadora que se acoplará a una futura tolva para convertirlo en un muelle de carga a granel.

En cuanto al equipamiento del puerto, destaca la grúa pórtico para el manejo de contenedores; dicho equipo cuenta con una capacidad 45 toneladas y 40 toneladas empleando el gancho o el spreader respectivamente; además alcanza un rendimiento de entre 17 y 22 contenedores por hora, según la administración portuaria de Corinto.

Anexo 6. Anexo 5-A de las Bases de Licitación CEPA al-05/2014

ANEXO 5-A

CARTA COMPROMISO PARA EL COMPONENTE "A"

Fecha _____

Señores
COMISIÓN EJECUTIVA PORTUARIA AUTÓNOMA (CEPA)
Presente

Después de haber examinado las condiciones y especificaciones requeridas en las Bases, incluso las Adendas, Aclaraciones y Enmiendas de las cuales por medio de la presente acusamos recibo ofrecemos realizar el servicio relacionado con el proceso: **DR-CAFTA CEPA LA-05/201 "CONTRATACIÓN DE PERSONAS JURÍDICAS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIO PORTUARIOS DE ESTIBA Y DESESTIBA EN LOS PUERTOS DE LA CEPA, PARA EL AÑO 2014"**, de acuerdo a todo lo establecido en las Bases de Licitación. Asimismo, nos comprometemos a pagar los salarios ofertados, según se detalla a continuación:

COMPONENTE "A"

CARGO (1)	CANTIDAD MINIMA DE PERSONAL REQUERIDO POR CARGO (2)	NIVEL SALARIAL MÍNIMO MENSUAL (3)
JEFE DE OPERACIONES	2	\$ 1000.00
SUPERVISOR GENERAL	4	\$ 850.00
SUPERVISOR DE ABORDO	8	\$ 725.00
SUPERVISOR DE MUELLE Y ACOPLE	8	\$ 650.00
OPERADOR DE EQUIPO PORTUARIO DE PRIMERA CATEGORIA	8	\$ 650.00
OPERADOR DE EQUIPO PORTUARIO DE SEGUNDA CATEGORIA	6	\$ 550.00
OPERADOR DE GRUA DE BUQUE (WINCHERO/PORTALONERO) DE PRIMERA CATEGORIA	8	\$ 700.00
OPERADOR DE GRUA DE BUQUE (WINCHERO/PORTALONERO) DE SEGUNDA CATEGORIA	6	\$ 550.00
CHEQUES DE PATIOS	8	\$ 400.00
CHEQUES DE BODEGAS	4	\$ 350.00
OPERADORES DE BASCULAS	4	\$ 375.00
CONTROLES DE BANDAAS TRANSPORTADORAS	4	\$ 350.00
AMARRADOR	10	\$ 335.00
MARINEROS	12	\$ 350.00
CHEQUE DE MUELLE	8	\$ 600.00
MUELLERO	42	\$ 370.00
ESTIBADORES	18	\$ 370.00
PEONES DE BODEGA	16	\$ 340.00
TOTAL	209	