



RC-AE-08/2010

Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia: Antiguo Cuscatlán, a las diez horas y veinticinco del día diecinueve de octubre de dos mil diez.

I. Consideraciones

En el Decreto Legislativo No. 528, de fecha 26 de noviembre de 2004, publicado en el Diario Oficial No. 240, Tomo No. 365, del 23 de diciembre de ese mismo año, se emitió la Ley de Competencia, cuerpo legal que tiene como objeto promover, proteger y garantizar la competencia en el país, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas que limiten, restrinjan o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores.

La Superintendencia de Competencia, creada a través de dicha ley, tiene, entre otras funciones, la labor de supervisar los aspectos que inciden en la competencia de los distintos sectores de la economía, con el objeto de promover la competencia, pudiendo, en algunos casos, proponer las recomendaciones necesarias que la fortalezcan y fomenten la transparencia.

Con base a una evaluación preliminar del sector del hierro en El Salvador, de acuerdo a la Guía para la Selección de Estudios de Competencia y al Plan Quinquenal de Estudios Sectoriales 2006-2010 de la Superintendencia de Competencia, se determinó la necesidad de

conocer el funcionamiento y condiciones de competencia del sector del hierro y acero¹.

Lo anterior en virtud que los productos de hierro y acero se consideran fundamentales como bienes intermedios para el sector de la construcción, considerado como uno de los sectores dinamizadores de la economía y proveedores de bienes básicos para la población, tales como la vivienda e infraestructura, y por consiguiente con impactos relevantes en otros sectores económicos y en el bienestar del consumidor. Asimismo, los productos de hierro y acero son utilizados en una diversidad de procesos de producción.

En este sentido, el Superintendente de Competencia, en ejercicio de las atribuciones contenidas en el artículo 13 letra c) de la Ley de Competencia, emitió el Acuerdo número SC-42/2009, el día 21 de agosto de dos mil nueve, por medio del cual ordenó la realización de un estudio denominado: "**Estudio sobre condiciones de competencia de la Industria del Hierro en El Salvador**".

II. Antecedentes

A. Objeto del estudio

Se determinó como objeto general del estudio, apoyar y promover el cumplimiento de la Ley de Competencia y sus principios, realizando una caracterización de la industria del hierro y acero de El Salvador, que permitiera conocer sus aspectos relevantes, a fin de establecer las condiciones de competencia en la misma y los factores que la afectan, con el propósito de diagnosticar y, de ser necesario, proponer las

¹ Cabe mencionar que en estricto sentido técnico, los productos que se estudiaron son de acero, siendo éste una aleación del mineral de hierro con otros materiales, como el carbono. En la presente resolución, como en el estudio, se usan ambos términos indistintamente para denominar a los productos de acero puesto que en la industria y algunas clasificaciones oficiales como en la tercera revisión del CIU, utilizada en el estudio, se les conoce coloquialmente como hierro.

medidas adecuadas para mejorar la eficiencia del sector y que ello se traduzca en un aumento del bienestar de los consumidores.

B. Metodología del estudio

En relación con la metodología empleada en el estudio, es necesario mencionar que ésta parte del análisis de información cualitativa y cuantitativa del sector sobre su desempeño y elementos estructurales del mismo.

Esta información se recabó a través de entrevistas directas y requerimientos de información puntuales a agentes económicos que participan en los distintos eslabones de la cadena de valor del sector, desde la importación y compra local de insumos, la producción nacional del producto terminado y su importación, comercialización, hasta llegar a su distribución al consumidor (construcción, metalmecánica, hogares, entre otros).

Asimismo, en la recopilación de información se contó con la cooperación de entidades públicas que supervisan y aplican la normativa del sector y formulan las políticas públicas sectoriales.

Esta metodología permitió analizar las principales variables que describen la oferta y demanda del mismo, tales como: producción, diferentes productos ofrecidos en el mercado, importaciones, precios, costos, márgenes y participaciones de mercado; se analizó también el impacto de la normativa y políticas públicas sobre estas variables.

Así también, el estudio en referencia describe la organización industrial del sector, sus interrelaciones comerciales, las barreras de entrada identificadas y la integración vertical entre algunos agentes económicos, no habiéndose encontrado actividades de integración horizontal, al menos entre los principales participantes en los mercados relevantes determinados.

A partir del análisis descrito anteriormente, se analizaron las condiciones de competencia del sector, estableciéndose hallazgos sobre su funcionamiento, y con base a ellos se determinaron recomendaciones de política pública para mejorar el desempeño competitivo en el mismo.

C. Mercados relevantes definidos en el estudio

1. Marco conceptual

En el Glosario de Términos de Competencia de la Superintendencia de Competencia, se ha definido el concepto de mercado relevante de la siguiente manera²:

“Mercado relevante: combina el mercado relevante de productos y el mercado relevante geográfico”.

“Mercado relevante de producto: todos los productos y/o servicios que el consumidor considere intercambiables o sustituibles debido a sus características, su precio y al uso que se destinan”.

“Mercado relevante geográfico: el área geográfica dentro de la cual los consumidores tienen la capacidad y voluntad de cambiar sus compras, en cantidades significativas, de una ubicación a otra, en respuesta a un cambio en los precios relativos”.

La definición del mercado relevante es un paso previo para determinar las condiciones de competencia en el mismo, puesto que es necesario saber qué empresas y los productos que compiten entre sí para establecer las participaciones de mercado, niveles de concentración, y realizar los análisis de las barreras a la entrada y actividades de integración horizontal y vertical que se observan entre los participantes del mismo.

²/ Glosario de Términos de Competencia, Superintendencia de Competencia de El Salvador. Enero 2010.

Para determinar la sustituibilidad entre productos y servicios se analizan las características de la oferta y de la demanda. Por el lado de la oferta se analiza qué empresas que producen otros bienes pueden, en el corto plazo, producir el bien objeto del estudio con bajos costos e inversiones adicionales.

Por el lado de la demanda, se estudian las propiedades y características tanto de los bienes como de los consumidores que los utilizan. De esta manera, se determinan cuáles otros bienes pueden tener propiedades y precios similares que les permitan ser utilizados indistintamente y satisfagan de igual manera las necesidades de los consumidores.

Luego de establecer los productos y servicios que compiten entre sí y las empresas que los producen o pueden producir en el corto plazo, debe determinarse el espacio geográfico en el que los consumidores de un bien ejercen su demanda.

Para definir lo anterior se toman en cuenta variables como costos de transporte, barreras arancelarias y no arancelarias, el comportamiento del consumidor, entre otros. Si los costos de transporte de un bien son relativamente bajos y no existen aranceles u otros impedimentos para su importación, el mercado relevante puede pasar a ser una región o hasta el extremo de ser mundial.

Asimismo, se debe tener en cuenta que en la práctica la disponibilidad de la información sobre el mercado puede ayudar a que los consumidores puedan ampliar el horizonte de sus posibilidades de compra, para poder comparar productos y servicios ofertados en distintos lugares y tomar una decisión más informada.

Cabe mencionar que la dimensión geográfica del mercado puede variar entre distintos grupos de consumidores u ofertantes. Por ejemplo, la importación o exportación de un producto puede estar condicionada a la

obtención de licencias que se emiten para ciertos compradores u ofertantes, con lo cual el mercado relevante para ellos puede ser internacional, mientras que para quienes no gozan de la licencia se restringe al territorio nacional.

Por último, la definición de mercados relevantes que se propone en un estudio sectorial que por definición es extenso y no puede entrar en los detalles de cada producto, trata de ser lo suficientemente reducida como para detectar indicios de poder de mercado y las definiciones propuestas no deben considerarse como precedentes de las definiciones de mercados relevantes que corresponda aplicar en el caso de una eventual investigación de conducta o la autorización de concentraciones.

2. Definición de mercados relevantes

a) Cadena de valor del sector

Para una mayor comprensión de la definición de los mercados relevantes efectuada en el estudio, a continuación se realiza una breve descripción del proceso de producción del sector.

La industrialización del hierro consiste en la producción de un conjunto de productos semi-terminados o terminados de acero y sus manufacturas, a partir de mineral de hierro o chatarra de hierro. Los productos se utilizan mayoritariamente en la construcción (refuerzo estructural) y la industria (principalmente la metalmecánica, por ejemplo, en la fabricación de repuestos para maquinaria y equipo).

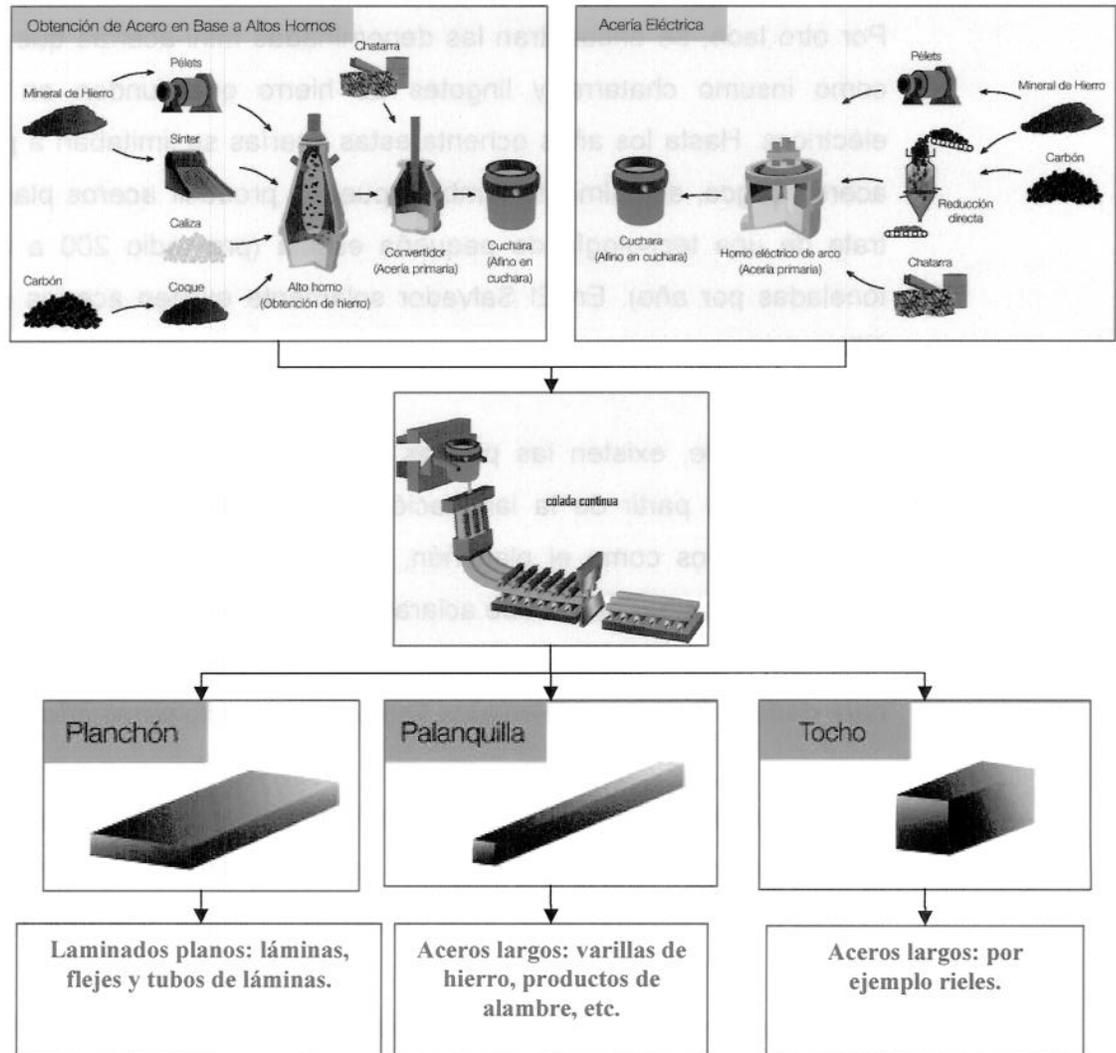
A escala global existen dos tipos de tecnologías de fundición. Por un lado, existen las denominadas acerías integradas que funden mineral de hierro en altos hornos y producen aceros por colada continua. Esta es una tecnología de gran escala (mínimo 2 millones de toneladas por año).

Por otro lado, se encuentran las denominadas mini-acerías que utilizan como insumo chatarra y lingotes de hierro que funden en hornos eléctricos. Hasta los años ochenta estas acerías se limitaban a producir aceros largos, actualmente también pueden producir aceros planos. Se trata de una tecnología de pequeña escala (promedio 200 a 400 mil toneladas por año). En El Salvador solamente existen acerías de éste último tipo.

Por otra parte, existen las plantas laminadoras que producen aceros terminados a partir de la laminación en caliente y en frío de aceros semiterminados como el planchón, palanquilla, tocho y alambrón que adquieren a las acerías. Cabe aclarar que el proceso de laminado en frío es un paso sucesivo del laminado en caliente, puesto que el primero es para darle la forma y propiedades finales al producto terminado.

Los aceros terminados se pueden dividir en dos grandes familias: aceros planos (rollos de acero laminado en caliente y en frío) y aceros largos (barras para hormigón, otros tipos de barras y perfiles, alambre, etc.).

A continuación se presenta una ilustración con el proceso de producción partiendo tanto de las acerías integradas como las mini-acerías.



Fuente: Adaptación de Wordsteel.

b) Mercados relevantes de producto

Habiendo hecho una breve explicación del proceso de producción del sector, corresponde a continuación exponer los mercados relevantes definidos en el estudio y los criterios que se utilizaron.

En el caso de los productos terminados, por el lado de la demanda, puede llegarse a concluir que cada producto tiene usos y aplicaciones específicas sin que existan sustitutos, por lo cual cada uno de ellos puede llegar a considerarse como un mercado relevante de producto en sí mismo.

Para efectos del estudio, puesto que el análisis es del sector en general, no se puede enfocar en cada uno de los productos que forman la inmensa variedad de los existentes en el sector, por lo que se ha hecho un análisis con las posibilidades de sustitución por el lado de la oferta, dividiendo los distintos productos en familias dentro de las cuales cada productor puede reorientar la fabricación de un bien a la de otro sin incurrir en inversiones adicionales significativas.

En el estudio se establecieron los siguientes criterios sobre la base de la información disponible:

- En primer lugar, se separan los **aceros al carbono comunes** de los aceros aleados especiales (acero inoxidable y otras aleaciones), pues el uso de los segundos en el país es en extremo reducido, por lo cual el estudio se enfoca en los primeros.
- En segundo lugar, los aceros al carbono comunes se separan en dos grandes familias, cada una constituyendo un mercado relevante de producto: **aceros largos y planos**. Esto es así, porque la tecnología requerida para fabricar cada clase de producto es distinta y hacer los cambios necesarios para reorientar la producción de aceros largos hacia planos y viceversa requiere de inversiones adicionales significativas.
- En tercer lugar, dentro de los aceros largos y planos se hace una subdivisión adicional, discriminándose entre **aceros laminados en caliente y en frío**, puesto que son pasos sucesivos en la cadena de valor de los productos, y requieren inversiones en tecnología y maquinaria diferentes.

Resumiendo, en el estudio se definieron como mercados relevantes de producto los aceros al carbono comunes largos y planos, y dentro de ellos se hace una separación adicional entre los laminados en caliente y los laminados en frío.

En el caso de los insumos, se encontraron los siguientes mercados relevantes de producto: por un lado, la **chatarra y las formas de lingotes de hierro** que se utilizan para la alimentación de hornos eléctricos de fundición que se utilizan en las mini-acerías; y por el otro lado, **el alambrón, las bobinas y otros productos semi-terminados** que son utilizados en el proceso de laminación para fabricar varillas, alambre, láminas, etc.

c) Mercados relevantes geográficos

El grado de apertura del sector del hierro y maquinaria y equipamiento en su conjunto es alto³. Las importaciones han representado en los últimos seis años más del noventa por ciento del consumo aparente y las exportaciones han excedido el sesenta y cinco por ciento del valor bruto estimado de la producción, a excepción del año dos mil nueve, donde ascendió al cincuenta y ocho por ciento, lo cual es un valor igualmente alto.

En el caso de los aceros largos, las importaciones en el período acumulado del estudio (2005 – 2009) provinieron en un 75% de la región centroamericana y México y el resto de otros países. En los aceros planos la mayor parte de las importaciones en el mismo período provinieron de países fuera de la región centroamericana y México (77%).

Con base a los porcentajes anteriores se puede determinar que el mercado relevante geográfico de aceros largos es la región centroamericana y México, mientras que el de aceros planos es el mundial.

³ En el estudio no fue posible calcular las cifras separadas del sector del hierro y el de maquinaria y equipo, dado que la fuente (Banco Central de Reserva) no provee estimaciones desagregadas de valor bruto de la producción para esos sectores.

En el caso de los insumos, dentro del período del estudio las importaciones de chatarra provinieron en un 98% de la región centroamericana y México, mientras que la palanquilla y el alambón (aceros-semiterminados) provinieron en un 86% y 78%, respectivamente, de países fuera de la región.

Con base a lo anterior, puede definirse igualmente que el mercado relevante de chatarra es regional y el de palanquilla y alambón es mundial.

En lo concerniente a la chatarra cabe hacer una salvedad. Desde el lado de la demanda, las acerías pueden importar el insumo desde cualquier país, pero no ocurre lo mismo en el lado de la oferta, donde el Decreto Legislativo 456 Restricción de Exportaciones de Desperdicios y Desechos Ferrosos y no Ferrosos⁴, restringe la exportación de chatarra para algunas partidas arancelarias (7204.10.00, 7204.29.00 y 7404.00.00) salvo que provenga directamente de los procesos industriales de una empresa.

Luego de la introducción de la prohibición, en el bienio 2007 - 2008 las exportaciones crecieron un setenta por ciento con respecto al bienio anterior, aunque observándose un notable crecimiento de las exportaciones dentro de las partidas que no alcanza la prohibición.

No obstante lo anterior, desde el punto de vista de defensa de la competencia es importante definir los mercados relevantes que resulten más adecuados para la evaluación de una posición de dominio determinado, por lo cual por el lado de la oferta es más acertado definir el mercado relevante como nacional para la chatarra comprendida por las partidas que abarca la prohibición.

⁴ Decreto Legislativo 456 del treinta y uno de octubre de 2007, publicado en el Diario Oficial 235, Tomo 377, del 17 de diciembre de 2007.

Un aspecto que refuerza que el mercado relevante por el lado de la oferta sea nacional es que mientras los precios nacionales de compra aumentaron en promedio un 35% en el bienio 2007-2008 con respecto al bienio 2005-2006, el precio de exportación aumentó un 87%. En ese mismo período, el precio local pasó a ser en promedio 19.5% menor que el precio de exportación.

De ser el mercado más amplio que el nacional para los ofertantes, los compradores locales no pudieran sostener los precios más elevados puesto que la chatarra pudiera venderse a mejores precios a compradores fuera del país.

D. Características importantes del sector

En el estudio se encontró que la familia de aceros largos, en el período acumulado del estudio (2005-2009), es un mercado moderadamente concentrado, mientras que en la familia de aceros planos se encontró un alto nivel de concentración para el mismo período.

También se analizó el nivel de concentración de cada sub-categoría de productos dentro de las grandes familias, encontrándose los siguientes resultados en el período del estudio:

En el caso de las varillas de acero (corrugadas y lisas) y el del alambre y productos de alambre, el nivel de concentración fue alto en ambos casos y los tres agentes económicos principales tuvieron una participación conjunta del 79.7% y 75.6% del mercado respectivamente. En cambio, en los perfiles se encontró un nivel de concentración considerablemente bajo.

Cabe aclarar, para tener una mejor idea de la estructura del mercado, que la empresa líder en varillas y en alambre y sus productos tiene una participación de mercado considerablemente mayor que las demás.

En cuanto a las láminas de hierro sin chapar o revestir, tanto las laminadas en caliente como en frío el nivel de concentración encontrado es considerablemente alto, y los dos principales agentes económicos del sector ostentan una participación conjunta del 93.5% y del 83.6% del mercado respectivamente. Igualmente aquí, cabe aclarar que la empresa líder en ambos casos tiene una participación de mercado considerablemente mayor que las demás.

En lo concerniente a las láminas chapadas o revestidas y de los flejes de hierro sin alear, se encontraron niveles de concentración considerablemente más bajos.

Puesto que los mercados relevantes geográficos de estos productos exceden en todos los casos la esfera nacional, es importante remarcar la importancia de mantener una política de apertura del comercio exterior para que la amenaza de las importaciones competitivas discipline el mercado.

Sobre este punto, un aspecto positivo identificado en el estudio fue que se encontró una alta correlación entre los precios internacionales y los domésticos, así como también márgenes internos de distribución y comercialización razonables, por lo cual no surgen elementos de preocupación desde el punto de vista de la competencia y no se obtuvieron indicios de impactos negativos para los consumidores finales por la vía de obtención de márgenes excesivos.

Pasando al segmento de los insumos, la oferta de los mismos se encontró que presenta niveles de concentración muy bajos. En cambio la demanda, en uno de los casos que se explica a continuación, se concentra en pocos agentes económicos.

Observando el caso de la chatarra, existen en el país únicamente tres hornos eléctricos o mini-acerías que demandan el insumo. Esto, junto con el menor precio promedio local de compra, da indicios de un poder

Handwritten signatures and initials:
A large signature, possibly "J. S.", is written over the page number. Below it, the initials "aac" are written.

de mercado luego de la introducción de la prohibición de exportar dentro de algunas partidas arancelarias de chatarra.

En cuanto a otros insumos como la palanquilla y el alambón, estos son importados en su totalidad, por lo que el precio de compra está sujeto al precio internacional.

E. Políticas públicas y marco normativo aplicable a la industria del hierro y acero

Las políticas públicas y marco legal que inciden en las condiciones de competencia del sector se describen en las siguientes sub-secciones.

1. Tratados de libre comercio y otras políticas comerciales

En el caso de los metales en general, el promedio del arancel a la nación más favorecida (NMF) es del 3.3%, menor al 6.3% del promedio general, lo cual indica un mayor grado de apertura del sector.

Los aranceles de los aceros aleados y de los aceros semi-terminados es del 0%, tanto el de NMF como dentro de los tratados de libre comercio suscritos y ratificados por El Salvador. En cambio, los aranceles de la NMF para los productos terminados de aceros sin alear varían entre el 0% y 15%, siendo sustancialmente menores los aranceles preferenciales en los tratados de libre comercio.

Si bien para algunos productos el arancel NMF puede alcanzar el 15%, lo cual encarece la importación, el arancel con los países vecinos es 0%. Además, en los casos de México y Estados Unidos de América, que son dos grandes mercados cercanos, existen aranceles preferenciales. Particularmente con México, el arancel máximo para los productos de acero terminado sin alear es del 9% y el promedio es del 3.4%.

No obstante, algunos productos son importados en su mayoría de países con los que no se tienen acuerdos preferenciales, a quienes se aplica el arancel previsto en el Decreto Legislativo 902⁵ Cláusula de Salvaguardia Provisional de Modificación del Arancel Centroamericano de Importación.

Los aranceles de las partidas que no aparecen en el referido decreto están establecidos en el Anexo "A" del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, los cuales pueden ser modificados por el COMIECO (Art. 22 del Convenio).

Por último, en el tema del comercio exterior, cabe volver a mencionar el Decreto Legislativo No. 456 que prohíbe la exportación de chatarra de las partidas arancelarias 72.04.10.00, 72.04.29.00 y 7404.00.00. Esta medida tiene la finalidad de desincentivar el robo de cables de electricidad y telefonía, de las tapaderas de alcantarilla, y otros bienes tanto de propiedad pública como privada.

2. Normas técnicas obligatorias y su supervisión

Con base a la Ley de Planes Reguladores⁶ se emitió el Reglamento de Seguridad Estructural de las Construcciones⁷ con el propósito de asegurar la estabilidad de las construcciones y minimizar el riesgo de su colapso y de la pérdida de vidas y lesiones a las personas en caso de eventos sísmicos, moderados o extremos.

Este reglamento establece que los requisitos específicos de diseño y construcción para determinados materiales se definirán en las normas técnicas que forman parte del Reglamento, siendo una de ellas la Norma Técnica para Control de los Materiales Estructurales. En dicha

⁵ Decreto Legislativo 902 del 14 de diciembre de 2005, publicado en el Diario Oficial 8, Tomo 370, del 12 de enero de 2006.

⁶ Decreto Legislativo 1904 del 9 de agosto de 1955, publicado en el Diario Oficial 151, Tomo 168, del 18 de agosto de 1955.

⁷ Decreto Ejecutivo 105 del 23 de octubre de 1996, publicado en el Diario Oficial 204, Tomo 333, del 30 de octubre de 1996.

norma se contemplan las especificaciones de los productos de acero que se destinan a la estructura de una construcción (varillas lisas y corrugadas, mallas, perfiles U, L y H, entre otros).

Para cada producto de hierro y acero que regula la norma, se establece que deben cumplirse las especificaciones adoptadas en las normas elaboradas por la *American Society for Testing Materials* (ASTM). En el caso particular de las varillas (lisas y corrugadas), la norma establece que deben cumplir con la ASTM A 615 sobre varillas corrugadas y lisas para refuerzo de concreto y con la ASTM 706 para varillas corrugadas de baja aleación para refuerzo.

Asimismo, la Ley de Urbanismo y Construcción⁸ tiene disposiciones referentes a los materiales de construcción, estableciendo que los materiales que van a ser utilizados en las obras de urbanización deben llevar el visto bueno del laboratorio del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP) (Art. 3). Se entiende que este visto bueno es requisito para que la autoridad competente dé el permiso de construcción.

El ente competente se establece en el Art. 1 de la referida ley, el cual prescribe que en los casos en que los municipios no cuenten con sus propios planes de desarrollo local y ordenanzas respectivas, todo particular o ente público debe solicitar la aprobación de sus proyectos al Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, por tanto, a *contrario sensu* la aprobación se solicita a la Alcaldía Municipal respectiva.

Adicionalmente, el Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción en lo relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales⁹ establece en su Art. 21 que todo constructor debe certificar la calidad de los materiales a utilizar, y entre los que como mínimo se deben someter a

⁸ Decreto Legislativo 232 del 4 de junio de 1951, publicado en el Diario Oficial 107, Tomo 151 del 11 de junio de 1951.

⁹ Decreto Ejecutivo 70, del 6 de diciembre de 1991, publicado en el Diario Oficial 241, Tomo 313, del 20 de diciembre de 1991.



pruebas de control está el acero estructural. Se establece que el fabricante debe realizar las pruebas.

Puesto que dicho reglamento desarrolla las disposiciones de la Ley de Urbanismo y Construcción, se entiende que estas obligaciones de certificación que debe cumplir el constructor deben ser supervisadas por el ente que otorga el permiso de construcción. A continuación se exponen las jurisdicciones en las cuales no es el Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano quien otorga el referido permiso.

La Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños¹⁰ le da la facultad a la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) de otorgar los permisos de construcción (Art. 60) dentro de los municipios que forman parte de su jurisdicción detallados en el Art. 2 de la referida ley.

Adicionalmente, la ley establece que todo fabricante o importador de materiales de construcción debe certificar ante la OPAMSS que sus materiales cumplen con las especificaciones que ofrecen (Art. 56).

En el caso de otras oficinas territoriales, que no han sido establecidas por medio de una ley si no más bien por un acuerdo de asociación entre los municipios que la conforman, y en el caso de algunos municipios, han asumido la facultad de otorgar los permisos de construcción mediante convenios firmados con el MOP en virtud de la autonomía municipal y del Art. 1 de la Ley de Urbanismo y Construcción y, por ende, deben verificar la conformidad de los materiales con la norma técnica.

Las jurisdicciones abarcadas por estas oficinas territoriales y municipios se detallan a continuación:

¹⁰ Decreto Legislativo 732 del 8 de diciembre de 1993, publicado en el Diario Oficial 18, Tomo 322, del 26 de enero de 1994.

- Municipios de Santa Ana, Metapán, San Miguel y Usulután, son las alcaldías municipales quienes otorgan los permisos.
- Municipios de Colón, San Juan Opico, Ciudad Arce, Sacacoyo, Quezaltepeque y Armenia, es la Oficina de Planificación para el Valle de San Andrés (OPVSA) quien otorga los permisos.
- Municipios de Sonsonate, Sonzacate, San Antonio del Monte y Nahuilingo, es la Oficina de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Sonsonate quien otorga los permisos.

Pasando a otro cuerpo normativo, también en la Ley de Protección al Consumidor¹¹ se regula la conformidad de los materiales con normas técnicas y especificaciones ofrecidas por el vendedor, donde se establece como infracciones graves no entregar los bienes o prestar los servicios en los términos contratados y ofrecer bienes en los que no se cumplan las normas técnicas vigentes (Art. 43 letras e) y f)). Asimismo, como infracción muy grave se encuentra el ofrecer al consumidor bienes o productos vencidos o cuya masa, volumen y cualquier otra medida especificada en los mismos se encuentre alterada (Art. 44 letra a).

Cabe señalar que en las varillas lisas y corrugadas laminadas en caliente, además de la Norma Técnica para Control de Materiales Estructurales, existe también una norma emitida por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), y es la NSO 77.13.01:07. Dicha duplicidad no genera requisitos diferentes para este producto en particular, ya que la norma del CONACYT se corresponde con la ASTM A 615.

Como se puede ver, hay varios cuerpos normativos que regulan la supervisión y las especificaciones técnicas de los productos de acero para refuerzo estructural, existiendo así un traslape en los ámbitos

¹¹ Decreto Legislativo 776 del 31 de agosto de 2005, publicado en el Diario Oficial 166, Tomo 368, del 8 de septiembre de 2005.

materiales de aplicación de las normas y de las competencias de algunas instituciones encargadas de su supervisión.

En el caso de la norma emitida por el CONACYT, es dicha institución el ente competente de su aplicación (Art. 77 de la Ley del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). Además, se establece la obligatoriedad de los fabricantes de acreditar al menos una vez al año que sus productos cumplen con las normas obligatorias (Art. 76), y los importadores deben de certificar la calidad de cada lote (Art. 79).

En el caso de la norma técnica emitida por el MOP, el Reglamento de Seguridad Estructural de las Construcciones, da la facultad a la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) y a las demás oficinas regionales¹² para certificar que los productores e importadores de materiales de construcción cumplen con los requisitos que ofrecen al comprador (Art. 5 del reglamento). Esta facultad, como se mencionó arriba, está dada también en lo concerniente a la OPAMSS por la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños.

Asimismo, la Defensoría del Consumidor debe sancionar a aquellos proveedores que comercialicen productos que no estén en conformidad con las normas técnicas vigentes.

Adicionalmente, como se ha mencionado arriba, el Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano o las Alcaldías Municipales, según el caso, tienen la facultad de aprobar los materiales que van a ser utilizados en una construcción.

Para tener un panorama más claro de la relación que se da en el ámbito legal sobre estas competencias de supervisión, es útil conocer los sujetos a quienes debe supervisar cada institución. Por el lado de los

¹² En los casos donde no existen oficinas regionales constituidas, son las alcaldías municipales los entes competentes.

oferentes de materiales de construcción, es la OPAMSS, el CONACYT (en lo que se refiere específicamente a su norma sobre varillas lisas y corrugadas) y la Defensoría del Consumidor quienes tienen la facultad de supervisión.

Por el lado de la demanda, es el Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, las Alcaldías Municipales y oficinas territoriales arriba detalladas, quienes deben supervisar al comprador de los materiales de construcción, es decir, al constructor, como condición para otorgar el permiso de construcción y recibir la obra.

Cabe aclarar que no se menciona a las oficinas territoriales fuera del área metropolitana de San Salvador como entes competentes para supervisar a los fabricantes e importadores de los materiales de construcción, porque su facultad les está dada solamente por el Reglamento de Seguridad Estructural de las Construcciones y no por una norma con rango de ley (Como el caso de la OPAMSS), por lo cual su legalidad es cuestionable.

Esto es de particular importancia, puesto que de encontrarse una infracción a las especificaciones técnicas obligatorias, cualquier medida que estos entes tomen en contra del fabricante o importador de los materiales, podría ser fácilmente declarada ilegal por la Sala de lo Contencioso Administrativo (SCA) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

III. Principales hallazgos del estudio

A continuación se presentan los principales hallazgos, y se dividen en cuatro áreas: rol fundamental de las importaciones, competencia de productos que no cumplen con requisitos normativos, independencia de las redes de distribución minorista y poder de compra de las acerías locales en el mercado de chatarra.

A. Rol fundamental de las importaciones

El acceso a productos provenientes de fuera del país es un factor a tenerse en cuenta para determinar las condiciones de competencia en un mercado, porque en el caso que existan pocos productores nacionales de un bien o servicio, esto puede contrarrestarse con la oferta de productos importados de diferentes países, por lo que es pertinente presentar los hallazgos que en el estudio se han identificado y que inciden en el comercio internacional de los productos de hierro y acero.

Efectivamente, en los principales productos de hierro y acero largos y planos, existen muy pocos productores nacionales. Asimismo, como se mencionó en el numeral II, sección D de la presente resolución, los agentes económicos líderes en los mercados de los referidos productos son de un tamaño considerablemente mayor que el de sus demás competidores.

Lo anterior es consistente con un mercado en el que existen barreras económicas significativas (alto plazo y monto de las inversiones para instalar nuevas plantas, reducido tamaño de la demanda doméstica, costo y plazo para obtener energía a precios competitivos, entre otros.).

Entonces, si el mercado fuera abastecido solo con la producción doméstica, las condiciones de competencia estuvieran determinadas por los agentes económicos con posición de dominio, lo cual aumentaría la probabilidad de la existencia de precios por encima del nivel óptimo que reducirían el excedente del consumidor.

Por lo tanto, se advierte la importancia de una política comercial abierta en el sector del hierro y acero para mantener los precios en torno a niveles competitivos.

B. Competencia de productos que no cumplen con requisitos normativos

Se ha identificado que los productos que se comercializan sin cumplir con los requisitos impuestos por las normas técnicas obligatorias tienen el potencial de distorsionar el mercado, lo cual puede desincentivar la entrada de competidores que sí deseen cumplir con la normativa, o impedir el crecimiento de quienes la cumplen.

Adicionalmente, las normas técnicas han sido adoptadas con el fin de garantizar la seguridad de las construcciones dadas las características sísmológicas del territorio nacional.

Siendo productos que se comercializan en condiciones no reguladas, de libre mercado, es necesario garantizar que no haya asimetrías de información en el lado de los demandantes para que sepan cuáles son las especificaciones de los productos, su correcta aplicación, y los riesgos de utilizar productos que no cumplen con las referidas normas técnicas para la construcción.

Los bajos precios de los productos que no cumplen con la normativa técnica incentivan su compra por parte del sector de construcción, principalmente el informal, sin importar que no sean idóneos para el uso que se destinan, por lo cual una supervisión eficaz es importante para erradicar esta situación.

Como punto de partida en los casos en que la supervisión esté a cargo de varias instituciones, es necesario que haya una coordinación de los esfuerzos para optimizar la utilización de recursos de cada institución.

En el caso de las varillas lisas y corrugadas laminadas en caliente para el refuerzo del concreto, el CONACYT, la OPAMSS y la Defensoría del consumidor comparten facultades de supervisión en los fabricantes, importadores y distribuidores. En el caso de los demás materiales de

acero estructural solo las dos últimas instituciones supervisan a fabricantes e importadores.

La supervisión para que el constructor cumpla con su obligación de certificar la calidad de los materiales que va a utilizar es competencia del Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, de las oficinas territoriales o de las municipalidades, según el caso, observando las especificaciones de la norma técnica emitida por el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano.

Como se ha dicho anteriormente, fuera del área metropolitana de San Salvador, las municipalidades también se les da la facultad de supervisar que los fabricantes e importadores cumplan con las especificaciones ofrecidas, siendo la referida facultad cuestionable, puesto que les es dada por una norma con carácter de reglamento.

En razón de lo expuesto, es muy alta la probabilidad de que la SCA de la CSJ decrete la ilegalidad de cualquier medida que conlleva vender y fabricar productos que no cumplen con las especificaciones de las normas técnicas, como por ejemplo, obligar a la empresa fabricante a que realice el canje por materiales que sí cumplen con las especificaciones técnicas obligatorias.

Ahora, además del marco jurídico que debe respaldar las facultades de supervisión en el sector, es muy importante tener en cuenta que, dado los escasos recursos que deben administrar los diferentes entes públicos, se debe encontrar el mecanismo más eficiente para llevar a cabo las funciones de aplicación de la normativa.

Sobre este punto hay dos temas centrales: la descentralización del control y la supervisión del lado de los oferentes. Sobre el primer tema, es importante mencionar que si bien hay instituciones con jurisdicción en todo el territorio salvadoreño para supervisar el cumplimiento de las normas técnicas obligatorias, como el CONACYT y la Defensoría del

Consumidor, estas instituciones pueden cumplir mejor su labor si cuentan con una participación más activa de los gobiernos municipales.

Sobre el segundo tema, es importante mencionar que en muchas ocasiones, las alcaldías u oficinas territoriales no pueden supervisar todas las construcciones que se ejecutan dentro de sus jurisdicciones, por lo cual, para tener un mayor impacto, sería más conveniente reforzar el control en los fabricantes y comercializadores de los materiales de construcción.

C. Independencia de las redes de distribución minorista

Se ha observado que los clientes grandes y medianos (constructoras y talleres de metalmecánica) son atendidos directamente por los mayores fabricantes locales (tanto de aceros largos como planos), las oficinas comerciales de las grandes compañías regionales o internacionales o los grandes distribuidores, a la vez que realizan o están en condiciones de importar sus insumos desde la región.

En cambio, las redes de ferreterías son los proveedores directos de los pequeños talleres y empresas constructoras y del público en general, que no podrían realizar fácilmente sus compras fuera del mercado local.

Actualmente existen varias grandes ferreterías y redes de ferreterías independientes, que importan directamente todo tipo de productos de acero, a la vez que también se abastecen de los fabricantes locales o importadores.

La independencia de las grandes distribuidoras, ferreterías y redes de ferreterías respecto de los fabricantes locales o de los grandes participantes regionales, por un lado mantiene el mercado abierto a las importaciones competitivas y a la eventual instalación de nuevas plantas y, por otro lado, facilita que el segmento más débil de la demanda (los pequeños clientes), también reciban precios competitivos.

Por ello, cualquier estrategia de integración vertical que involucre el avance de los fabricantes locales o grandes participantes regionales en el segmento de la distribución minorista sería de preocupación desde el punto de vista de defensa de la competencia, ya sea que se trate de fusiones, adquisiciones de participaciones de control o influencia sustancial, contratos con cláusulas de exclusividad o mecanismos fuertes de fidelización, entre otros.

D. Poder de compra de las acerías locales en el mercado de chatarra

Cuando existen agentes con posición de dominio en el lado de la demanda de un mercado, existe una alta probabilidad que exista una distorsión en el precio fijándose por debajo del nivel óptimo, disminuyéndose el excedente del productor, lo cual puede afectar el interés económico general.

En el sector del hierro y acero, las acerías locales tienen un poder de compra sobre los oferentes, como resultado de la prohibición de exportar chatarra a través de ciertas partidas arancelarias. Como la oferta está atomizada, su poder de negociación frente a las tres acerías existentes en el país es muy reducido, por lo que en consecuencia de lo anterior el precio promedio pagado en el mercado nacional es menor al pagado en el mercado internacional.

La restricción fue impuesta para desincentivar el robo del mobiliario urbano, tapaderas de alcantarillas y otros bienes de propiedad estatal, junto con cables de telefonía y electricidad. La efectividad de la medida debe evaluarse puesto que las exportaciones de chatarra han aumentado, exportándose dentro de las partidas que no abarca la prohibición.

Si de la evaluación de la política se estima que la prohibición de exportación es el medio idóneo, deben hacerse los ajustes pertinentes en el sistema de control para que no existan asimetrías entre los distintos oferentes locales. De no considerarse conveniente la referida prohibición, debe estudiarse el mecanismo de formación del precio de la chatarra y en función de ello, considerarse qué alternativas son adecuadas e idóneas.

IV. Conclusión

El sector del hierro y acero está influenciado por normativas y por la vinculación del mercado internacional con el local de bienes finales e insumos, lo cual incide sobre las condiciones de competencia y el bienestar del consumidor; por tanto, se considera necesario evaluar las reformas pertinentes para incrementar la eficiencia en estos mercados.

POR TANTO, con base en las razones fácticas, técnicas, jurídicas y económicas contenidas en el “Estudio sobre Condiciones de Competencia de la Industria del Hierro en El Salvador”, y en los artículos 1, 4 y 14 inciso final de la Ley de Competencia, 7 y 8 inciso 2º de su reglamento, este Consejo Directivo **RESUELVE**:

I. Efectuar las siguientes recomendaciones de política pública:

A. Recomendar al Ministro de Economía:

1. Evaluar la reducción gradual de los aranceles de importación de los productos de hierro y acero contenidos en el Decreto Legislativo 902 - Cláusula de Salvaguardia Provisional para la Modificación del Arancel Centroamericano de Exportación, y promover ante el Consejo de Ministros de Integración Económica la reducción gradual de los aranceles no contemplados en el Decreto Legislativo 902, para incrementar la competencia dentro de los mercados relevantes definidos

en el estudio y desincentivar un eventual abuso de posición de dominio mediante la amenaza de la entrada de nuevos competidores extranjeros.

2. Realizar un estudio detallado del mecanismo de formación del precio de la chatarra para evaluar las ventajas y desventajas del Decreto Legislativo 456 sobre Restricción de Exportaciones de Desperdicios y Desechos Ferrosos y no Ferrosos. De considerarse conveniente el mantenimiento de la restricción, se debe minimizar la elusión de la medida a través de la exportación bajo otras partidas arancelarias, con el propósito de eliminar las asimetrías que ello provoca entre los distintos proveedores de chatarra.

B. Recomendar al Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, a la Directora Ejecutiva de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, al Presidente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, al Presidente de la Defensoría del Consumidor, al Jefe de la Oficina de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Sonsonate, al Presidente de la Oficina de Planificación del Valle de San Andrés y a los Alcaldes Municipales de Usulután, San Miguel, Santa Ana y Metapán:

1. Coordinar la creación de programas de difusión dirigidos a los distintos agentes económicos que se dedican a la construcción, principalmente al sector informal, sobre las especificaciones técnicas obligatorias para los productos de hierro y acero contemplados en la Norma Técnica para Control de los Materiales Estructurales y de la NSO 77.13.01:07, así como su correcta utilización, con el fin de eliminar las asimetrías de información y los incentivos de comprar productos a precios bajos, pero no aptos para la construcción.

2. Coordinar, dentro de sus ámbitos de competencia, el fortalecimiento de la supervisión de la aplicación de las normas técnicas obligatorias que establecen las especificaciones que deben cumplir los productos de hierro y acero que se utilizan para el refuerzo estructural en las

construcciones, con el fin de desincentivar la compra y venta de productos que no cumplen con los requisitos normativos y promover que la competencia sea en igualdad de condiciones.

C. Recomendar al Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano:

Promover una reforma legal, en la cual en una norma con rango jerárquico de ley se dé a las alcaldías municipales, fuera del área metropolitana de San Salvador, la facultad de supervisar a los fabricantes y comercializadores de materiales de hierro y acero que se utilizan para el refuerzo estructural de las construcciones que se encuentran dentro de sus jurisdicciones territoriales respectivas, para evitar cualquier problema de la legalidad de dicha facultad de supervisión, con el fin de descentralizar y eficientizar dicha labor de supervisión y lograr una mayor cobertura a nivel nacional, y se logre promover una mayor igualdad de condiciones en la competencia dentro del sector.

- II. Remitir a los referidos funcionarios el informe de resultados del estudio realizado; y
- III. Comisionar al Superintendente de Competencia para que dé el correspondiente seguimiento a las recomendaciones formuladas por este Consejo Directivo.

Comuníquese.-

Caro O. Caber

