

Condiciones de competencia en el sector marítimo portuario



ESTUDIO REALIZADO EN EL SALVADOR, 2015



Muy pronto

podrá **conocer, comprender y compartir**
los **EstudioSC**, en pocos minutos...



Espérelo

www.sc.gob.sv

| [@scompetencia](https://twitter.com/scompetencia)

Contenido

Tema	Pag.
1. Introducción	3
2. La Industria Portuaria	3
3. Marco Normativo y Políticas Públicas	8
4. Cadena de Valor en el Sector	13
5. Caracterización General de los Servicios Marítimos Portuarios en El Salvador	16
6. Análisis de las Condiciones de Competencia Interportuaria	24
7. Análisis de las Condiciones de Competencia Intraportuaria	40
8. Mercados Conexos	43
9. Efectos de las Restricciones de la Competencia en el Bienestar del Consumidor	46
10. Recomendaciones	47

1. Introducción

El presente resumen recoge los principales resultados del “Estudio de las Condiciones de Competencia en el Sector Marítimo Portuario en El Salvador”, elaborado por el consultor Edgardo Gamarra, de nacionalidad peruana, a solicitud de la Superintendencia de Competencia (SC) en el marco del Programa de “Fortalecimiento de Instituciones y Capacidades en el Área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor” (COMPAL), auspiciado por el Gobierno Suizo y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Particularmente, en el estudio se analizan las condiciones de competencia de los servicios marítimos portuarios, entendiéndose como tales los servicios a la nave y a la carga que se brindan en el Puerto de Acajutla (Acajutla) y en el Puerto de La Unión Centroamericana (Puerto de La Unión). La información estadística que abarca el estudio comprende el período de 2008 a 2012, y se agregan los avances del proceso de licitación del Puerto de La Unión hasta el 2014.

2. La Industria Portuaria

Los servicios marítimos portuarios son todos los servicios que se prestan dentro de un puerto a los buques, a las cargas y a los pasajeros. El estudio se centra en los dos primeros, los que se encuentran inmersos en el funcionamiento de la industria portuaria, la cual se origina de la actividad del transporte marítimo y este, a su vez, del comercio internacional de mercancías.

En la actualidad, la industria portuaria está realizando cambios significativos que le demandan importantes avances tecnológicos. De esta manera, los puertos se han tornado en una industria compleja, siendo importante conocer la gama de puertos existentes y la manera en que estos se adaptan a las necesidades del transporte marítimo.

2.1 Definición e Importancia de los Puertos

La Autoridad Marítima Portuaria (AMP) de El Salvador 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 cargas 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”¹.

90% del volumen comercial mundial se canaliza a través de los puertos. En El Salvador, durante el 2012, se movilaron 5,806 miles de toneladas métricas en los puertos, lo que representó el 56% del volumen del comercio exterior.

1 Ley General Marítimo Portuaria de El Salvador, descargado del sitio web de la Asamblea Legislativa: www.asamblea.gob.sv.

De esta definición se advierte que los puertos son los facilitadores del transporte marítimo y permiten alternar entre diferentes medios de transporte.

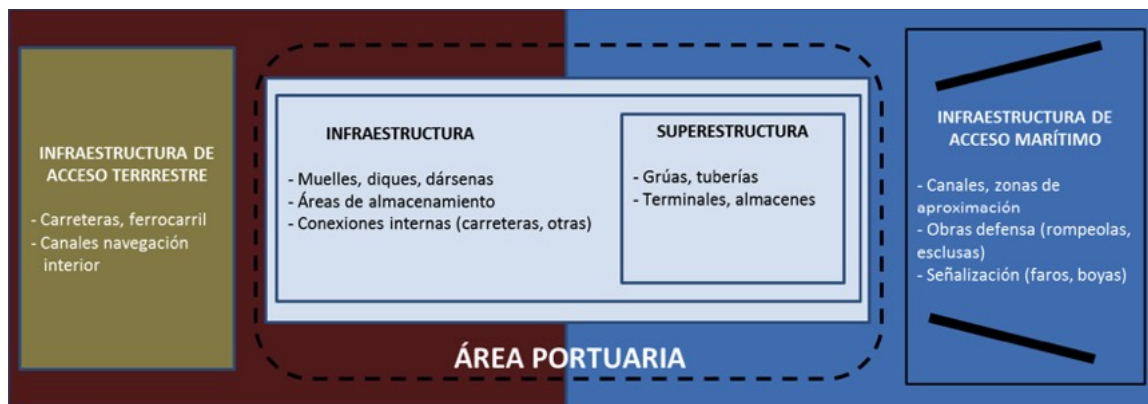
La característica más importante del transporte marítimo es que traslada elevados volúmenes de productos de diversa naturaleza a la mayoría de países ubicados en diferentes continentes.

2.2 Estructura Física de los Puertos

Según Trujillo y Nombela², 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 estas se distinguen: almacenes, bodegas, edificios, grúas, tuberías y bandas transportadoras (para granos o productos minerales). La infraestructura y superestructura en conjunto conforman el área portuaria.

Además dicha área portuaria necesita de dos conjuntos de infraestructura en áreas aledañas, de acceso terrestre y de acceso marítimo (figura 1).

Figura 1. Estructura de un Puerto



Fuente: Elaboración propia con base en Trujillo y Nombela (2000).

2. "Multiservice Infrastructure: Privatizing Port Services. Public Policy for the Private Sector Series", Banco Mundial, 2000.

2.3 Tipos de Carga Movilizadas en los Puertos

Los productos movilizados a través de los puertos, y particularmente en la región centroamericana, se clasifican en los siguientes tipos de cargas³:

- **Carga granel sólido:** es “producto sólido movilizado sin envase o empaque, embarcado o desembarcado por medio de grúa”. Ejemplos de este tipo de carga son: 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: petróleo crudo, gasolina, diésel, gas licuado de petróleo, lubricantes y aceites y grasas de origen vegetal.
- **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 este tipo de carga 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, jabas, bidones, rollos, bobinas de hierro o acero, maquinaria y sacos.
- **Carga en contenedores:** “carga manejada en contenedores que se embarca o desembarca por medio de grúa”. Los contenedores se utilizan para almacenar, de forma más segura, cajas, piezas o materiales de cualquier naturaleza.

2.4 Definición y Características de una Terminal Portuaria

Es importante denotar que una terminal portuaria es una unidad operativa de un puerto. Es así que existen puertos constituidos por una o varias terminales, las que se caracterizan por el tipo de carga que movilizan, y para ello, cuentan con infraestructura y superestructura para cargar y descargar las embarcaciones.

Ateniéndose a lo antes señalado, las terminales pueden construirse (infraestructura) y equiparse (superestructura) para el manejo de todo tipo de carga o especializarse en una de ellas⁴. De acuerdo al tipo de carga, se clasifican en:

- **Terminal para granel líquido:** es aquella especializada en el manejo de cargas líquidas. Están equipadas con un sistema fijo de tuberías o mangas para cada tipo de producto.

3. Definiciones retomadas del glosario del documento: “Estadísticas Portuarias 2012”. Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM).

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

- **Terminal de granel sólido:** está diseñada para el manejo de cargas sólidas. La movilización de este tipo de carga se realiza con equipos y maquinaria tales como: bandas transportadoras, furgones y grúas equipadas con cucharas o almejas. Estas terminales depositan la carga en silos para almacenaje.

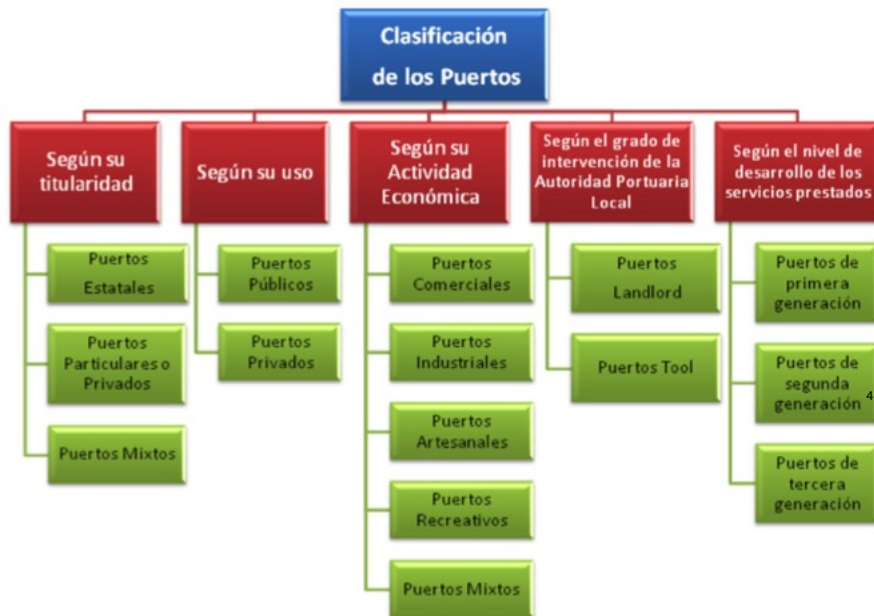
- **Terminal de contenedores:** manejan carga en contenedores, la cual es embarcada o descargada mediante grúas portacontenedores de muelle, que posterior a su descarga son apilados en patios. En estas operaciones se utilizan diferentes tipos de maquinaria y equipos como las grúas pórtico de patio o grúas apiladoras de contenedores (RTG por sus siglas en inglés) y los spreader⁵. El Puerto de La Unión cuenta con una Terminal de Contenedores.

- **Terminal multipropósito:** en ellas se movilizan todos los tipos de cargas antes mencionadas, empleando para ello equipos y maquinaria similares a los utilizados en las terminales especializadas. El Puerto de Acajutla constituye una terminal de este tipo.

2.5 Clasificación de Puertos

Los puertos se clasifican desde perspectivas diferentes. Así por ejemplo, según la AMP⁶, los puertos de El Salvador se clasifican según la titularidad, uso, finalidad, grado de intervención de la Autoridad Marítima Portuaria local y nivel de desarrollo de los servicios (figura 2).

Figura 2: Clasificación de los Puertos



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Autoridad Marítima Portuaria.

5. Spreader es un equipo que se instala en la grúa con el que manejan los contenedores entre el buque y el muelle. Disponible en: <http://estibadorescanarios.com/W1/images/2013/05/6-Modificaciones-Procedimiento-en-Altura.pdf>

6. Según artículo 183 de la Ley General Marítima Portuaria de El Salvador.

Debido a los modelos de gestión de los puertos locales, incluyendo el proceso de gestión que se desarrolla en el Puerto de La Unión, resulta importante retomar las definiciones de los puertos según el grado de intervención de la autoridad. De acuerdo a Trujillo y Nombela⁷, 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”.

Los mismos autores definen a los Puertos Tool como un modelo de gestión en el cual la Autoridad Portuaria es propietaria, desarrolla y mantiene la infraestructura, superestructura y equipo. En este modelo, la provisión de los servicios del manejo de carga en cubierta y muelle la realizan operadores que han obtenido licencias o concesiones, en las que se establecen obligaciones mínimas en materia de inversiones y períodos cortos de prestación. Acajutla y La Unión operan actualmente con un modelo tipo Tool, y La Unión será Landlord posterior a su concesión.

2.6 Evolución de la Industria Portuaria en las Últimas Décadas

La evolución de la industria portuaria en las últimas décadas se ha caracterizado por la modernización de la infraestructura y superestructura, y por mejorar las modalidades de gestión portuaria, con el fin de enfrentar los sucesivos cambios tecnológicos en el transporte marítimo de carga. Entre esos cambios se pueden mencionar:

- La reducción de los costos del servicio y aumento de la eficiencia debido al uso de los contenedores⁸.
- El incremento del número de buques portacontenedores, así como el continuo aumento de su tamaño y capacidad.
- 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, en los que se redistribuye en buques más pequeños destinados a otros puertos, o hacia distancias más cortas mediante transporte terrestre hasta los clientes finales.

A partir de los cambios tecnológicos y la demanda del comercio internacional, a los puertos se les exige invertir en infraestructura y superestructura que sea capaz de atender a buques de mayor tamaño, diseñados para transportar una mayor cantidad de contenedores. A ello han contribuido las políticas de los gobiernos, que han reformado sus marcos jurídicos acompañando al incremento de la productividad de la mano de obra y de las mayores necesidades de inversión de capital en el sector portuario UNCTAD (1995)⁹.

El Salvador se sumó a los esfuerzos por modernizar el sector portuario, ya que en el año 1994 se gestó el proyecto de pre-factibilidad para la construcción del Puerto de La Unión¹⁰; y ejecutó las primeras reformas hasta la década del 2000, con la promulgación de la Ley General Marítimo Portuaria, Ley de Asocios Público Privados y la Ley de Concesión de la Terminal del Puerto de La Unión, cuyos puntos principales se describen en el siguiente apartado.

7. Trujillo L. y Nombela G.: “Privatización y Regulación de Infraestructura Portuaria”, World Bank Institute, 2003.

8. Los contenedores (tráiler contenedor) comenzaron a utilizarse cuando el buque tanquero Ideal X, propiedad de Sea Land (en ese entonces conocida como Pan Atlantic Steamship), hizo el primer viaje entre Nueva York y Houston en el año 1956. Fuente: “Evolution of Ports in Competitive World”, Module 2, Banco Mundial, 2007.

9. UNCTAD: “Análisis Comparativo de la Desregulación, Comercialización y Privatización de Puertos”, 1995.

10. Información disponible en: http://www.cepa.gob.sv/puerto_la_union/index.php?articulo=1023.

En el resto de países de Centroamérica, si bien no se han concretado reformas sustanciales en el ámbito regulatorio sectorial, sí se han realizado esfuerzos para modernizar los puertos mediante concesiones para su construcción, específicamente en Guatemala y Costa Rica.

2.7 Evolución del Comercio Marítimo en Centroamérica

En Centroamérica, el comercio marítimo creció en el periodo 2008-2012 a una tasa promedio anual de 8.3%. El país que lideró el crecimiento fue Panamá (13%), seguido por 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%.

En esta región, actualmente existen 57 puertos marítimos; de estos, 20 se ubican en la costa del Océano Pacífico y 37 en el Atlántico. El flujo de carga por ambos litorales es casi proporcional.

3. Marco Normativo y Políticas Públicas

3.1 Políticas Públicas

Los logros más destacables de las políticas públicas implementadas por los gobiernos de El Salvador han sido la construcción y puesta en operaciones del Puerto de Acajutla en el año 1961, seguida en la siguiente década de la habilitación de dos muelles adicionales, en 1970 y 1975. En esa época, estas iniciativas de política se dirigieron a la construcción de la infraestructura necesaria para facilitar la exportación de productos salvadoreños a los mercados internacionales¹¹.

A principios de los años 80, se construyó e inició operaciones el ahora Puerto CORSAIN¹², como una alternativa de desarrollo en la zona y con el objetivo de beneficiar la pesca artesanal e industrial (nacional e internacional) a través de su amplia gama de servicios. En la actualidad, los principales clientes en ese puerto son buques de avituallamiento y pescadores, que suministran a la planta atunera del grupo Calvo.

En el año 2002, con fines de regulación técnica y económica, administrar de mejor forma los espacios marítimos y representar a los intereses del Estado en el tema marítimo portuario, se aprobó la Ley General Marítimo Portuaria. Paralelamente, se inició el proceso de precalificación de empresas para construir el Puerto de La Unión.

Entre los años 2004-2008, se construyó la infraestructura y el equipamiento básico del Puerto de La Unión, con un monto de inversión aproximado de US\$132 millones. Durante esos años, las acciones de política fueron enmarcadas dentro del fortalecimiento de la infraestructura de apoyo a la producción.

11. Información disponible en: <http://www.cepa.gob.sv/contenido.php?cont=16&id=8>

12. El puerto se denominó CORSAIN en alusión a las siglas de la Corporación Salvadoreña de Inversiones, quien es la entidad administradora de las operaciones portuarias.

En el 2011 inició el proceso de concesión del Puerto de La Unión, promulgándose la Ley de Concesión de la Terminal Portuaria Multipropósito Especializada en Contenedores, Fase I, del Puerto de La Unión Centroamericana.

En conclusión, se observa que las políticas públicas dirigidas al sector entre el 2008 al 2012, se caracterizaron por mantener las iniciativas de infraestructura y superestructura de los puertos en El Salvador en poder del Estado. Lo anterior es una característica de las políticas al sector desde la década de 1960.

3.2 Marco Normativo

En la presente sección se sintetiza el análisis de las disposiciones del marco normativo que tienen una relación directa en regulación de mercado, así como todas aquellas que potencialmente pueden influir en las condiciones de competencia de la actividad en estudio. En el apartado sobre el análisis de condiciones de competencia se determinarán estas implicaciones generadas por el marco legal.

3.2.1 Ley General Marítimo Portuaria¹³ (LGMP)

Esta ley tiene como finalidad la regulación de todas las actividades relacionadas a los intereses marítimos, al control y vigilancia de los asuntos relativos al mar y al ejercicio de la soberanía y jurisdicción en el territorio marítimo y aguas continentales de El Salvador, el uso de los espacios marítimos nacional, incluyendo los acuáticos continentales (Art. 7).

Para alcanzar esos objetivos, establece a la AMP como ente rector del sector con competencias institucionales para fiscalizar, regular, controlar, verificar y supervisar la prestación y desarrollo de los servicios de transporte acuático; la construcción, rehabilitación, administración, operación y mantenimiento de los puertos nacionales en general, y para ello le asigna facultades para crear las normas técnicas y de regulación económica, requerimientos técnicos y dictar las sanciones por incumplimiento.

Las conclusiones siguientes se basan en la revisión de la LGMP y de los reglamentos sobre Ayudas a la Navegación; Recepción y Zarpe; Practicaje y Remolcage; Seguridad Integral; Operaciones Portuarias; y Obras Marítimas (ROM).

El sector presenta una fuerte regulación técnica y económica; con excepción de las considerables y sucesivas autorizaciones necesarias para la realización de obras marítimas y aprobar su funcionamiento, las disposiciones regulatorias de los reglamentos con carácter técnico no advierten potenciales efectos discriminatorios.

La regulación económica dispuesta en la ley y reglamentos consiste en la aprobación de tarifas de servicios por parte de la AMP y en determinar cuáles serán regulados y desregulados. Por esta razón, es necesario analizar si estos tienen efectos en las condiciones de competencia.

13. 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 las reformas a esta ley, publicadas en los diarios oficiales que datan hasta agosto 2012.

El procedimiento y métodos utilizados para la aprobación de tarifas posibilitan su determinación de acuerdo a las particularidades de cada operador de servicios portuarios. Además, este método tiene las características de un mecanismo de regulación en base a costos. Por estos motivos, la regulación conlleva incentivos para que los operadores realicen inversiones en superestructura y nuevas tecnologías.

Para desregular todos o algunos de los servicios que son actualmente regulados se necesitan dictámenes de la Superintendencia de Competencia (SC). Esta 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”¹⁴. Por tanto, la autoridad referida es la SC, que tiene la facultad de emitir dictámenes que permitan a la AMP desregular servicios según exista competencia en el mercado. A la fecha, la AMP ha determinado que todo servicio prestado al buque, a la carga o a los pasajeros debe ser regulado.

En relación a las concesiones estatales, la ley le atribuye a la AMP diversos roles, antes, durante y después de la concesión, que en síntesis consisten en supervisar, aprobar, controlar y representar los intereses del Estado.

Considerando las disposiciones del artículo 7 y subsiguientes, no se le confieren 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. Por tanto, se advierte que tales disposiciones no revisten potenciales efectos en las condiciones de competencia del sector.

3.2.2 Ley de Competencia¹⁵ (LC)

El objeto de la ley es: “promover, proteger y garantizar la competencia, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas que, manifestadas bajo cualquier forma, limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores” (Art. 1).

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.

La LC también faculta a la SC para emitir opiniones sobre proyectos de leyes, ordenanzas o reglamentos en los que pudiese limitarse, restringirse o impedirse significativamente la competencia. Asimismo, sobre los procedimientos de contratación y adquisición públicos con base en los mismos criterios (Art. 14).

14. Ley General Marítimo Portuaria, artículo reformado mediante decreto legislativo N° 928 y publicado en el diario oficial N° 22, Tomo 370, de fecha 1 de febrero de 2006.

15. 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.

En atención a esas facultades, la SC estableció una sanción contra los agentes económicos ESPAC y SERPORSAL por comprobarse la existencia de un 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”¹⁶. El objeto de la licitación fue la contratación de los servicios de estiba, desestiba, transferencia de carga, así como el personal designado para estas actividades.

En cuanto a las opiniones, durante las diversas etapas del proceso de concesión del Puerto de La Unión se emitieron dictámenes con el objeto de velar porque los principios de competencia se incluyan en las bases de licitación¹⁷.

No obstante, las opiniones emitidas no tienen carácter vinculante, lo que representa una limitante de la LC en su incidencia sobre otros cuerpos normativos que involucren disposiciones que pudieran habilitar, legalmente, a algún agente una posición dominante o al eventual cometimiento de prácticas anticompetitivas.

3.2.3 Ley Orgánica de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma¹⁸(LOCEPA)

Por medio de esta ley se creó CEPA como una institución de derecho público con carácter autónomo y personalidad jurídica que tendrá a su cargo la administración, explotación, dirección y ejecución de las operaciones portuarias de todas las instalaciones de los puertos de la República no sujetos a régimen especial, así como la custodia, manejo y almacenamiento de mercadería de exportación e importación (Art. 2).

CEPA opera actualmente de manera exclusiva los puertos de Acajutla y de La Unión¹⁹, ejerciendo el control de todas las operaciones y servicios portuarios en El Salvador. El artículo 4 confirma a CEPA como la única entidad del Estado que realizará todas las funciones de un administrador y operador portuario. Sin embargo, para prestar los servicios de operador portuario y de acuerdo a las facultades del artículo 35 de la LOCEPA, desde el año 2003 contrata empresas para la prestación de servicios a la carga.

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.

16. Resolución del Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia SC- 31-D/PS/R-2010.

17. Por ejemplo, Resoluciones del Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia: SC-014-OP/PN/R-2011, Opinión sobre el Proyecto de Decreto: “Condiciones Básicas y Plazo para la Concesión de la Terminal Portuaria Multipropósito Especializada en Contenedores, Fase I, del Puerto de La Unión Centroamericana” y SC-021-O/OC/R-2014, Opinión sobre la licitación abierta internacional para la “Concesión de la Terminal Portuaria Multipropósito Especializada en Contenedores, Fase I, del Puerto de La Unión Centroamericana”.

18. Decreto Legislativo N° 455 publicado en el diario oficial N° 206, Tomo 209, de fecha 11 de noviembre de 1965. El documento del decreto utilizado en este análisis contiene todas las reformas que datan hasta agosto de 2012, las que fueron publicadas en diferentes diarios oficiales.

19. A la fecha de cierre del presente estudio, ambos puertos son operados por CEPA. Sin embargo, se prevé que para los próximos años las operaciones en el Puerto de La Unión estén a cargo de un concesionario.

3.2.4 Ley de Concesión de la Terminal Portuaria Multipropósito Especializada en Contenedores, Fase I, del Puerto de La Unión Centroamericana²⁰ (LCTPLU)

El objeto de esta ley es establecer las condiciones y los requisitos exigibles al operador para el proceso de concesión de la terminal (Art. 1) y durante la vigencia del correspondiente contrato. Entre las condiciones sobresalen: el plazo, exclusiones, modalidad de concesión, monto de inversiones, aspectos tarifarios, cesión del contrato, control y supervisión al concesionario por parte de CEPA en calidad de concedente y a la AMP en calidad de representante de los intereses del Estado.

Producto de la revisión de esta ley, se advierten disposiciones que pueden resultarle ventajosas a CEPA (en calidad de competidor) por un considerable plazo de tiempo, tales como:

- Según lo dispuesto en el artículo 3 en concordancia con el artículo 6 inciso segundo de esta ley, se podría colocar en desventaja al concesionario al mermar la capacidad para atender buques, si CEPA no realizara las obras de mantenimiento de las áreas de infraestructura excluidas de la concesión de forma oportuna.
- De acuerdo al monto de las inversiones (monto mínimo de \$30 millones en los primeros diez años de concesión) y a la contraprestación a cargo del concesionario contenido en los artículos 8 y 9 de la ley en comento, el valor del pago inicial y el de los cánones conformará uno de los factores de competencia para otorgar la concesión. Ello podría tener consecuencias en que el concesionario, en aras de competir y tomar ventaja, podría elegir un nivel de pagos que, en el peor de los escenarios, afectaría la capacidad de competir cuando ya esté en operaciones, dado que las mismas se basarían en proyecciones de demanda.
- Respecto al control y supervisión dispuesta en el artículo 19, es importante resaltar que CEPA será un competidor del concesionario y a su vez tendrá las funciones de control y supervisión del Puerto de La Unión en calidad de concedente, además de coordinarse con la AMP en representación del Estado.
- Un elemento adicional que es importante resaltar es lo dispuesto en el artículo 21 de la ley en relación a las tarifas por la prestación de servicios, ya que CEPA, como competidor, le definirá al concesionario las tarifas durante los primeros 5 años de operación, teniendo el riesgo de estar en desventaja respecto a las cobradas por CEPA en Acajutla.

20. Decreto N° 834 publicado en el diario oficial N° 183, Tomo 393, de fecha 3 de octubre de 2011.

3.2.5 Ley Especial de Asocios Públicos Privados²¹ (LAPP)

Debido a que la figura utilizada para la continuidad de las operaciones del TPLU es un contrato de concesión y este tipo de relaciones con empresas privadas está normado bajo la LAPP, se sintetizan las posibles implicaciones que tendrán desde el punto de vista de la competencia.

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 eficiente²². Asimismo, establece las relaciones entre el concesionario, el concedente, las autoridades reguladoras y supervisoras.

En esta ley se dispone un elemento que podría representar un potencial riesgo para las condiciones de competencia en el sector. El artículo 5 establece una clasificación que obedece a la naturaleza del contrato de concesión, pudiendo ser auto sostenibles o cofinanciados. Si el contrato hubiese sido declarado cofinanciado podría demandarle recursos o garantías al Estado y, en consecuencia, otorgarle al concesionario alguna posibilidad de ventaja en costos, cuyos efectos pudieran haber afectado a la competencia.

Para que el contrato hubiera recibido dicha clasificación debió incorporarse en las bases de licitación y haber cumplido con las disposiciones establecidas bajo el título IV, capítulo I de la ley, y ello no ha sido verificado durante el proceso de concesión.

4. Cadena de Valor en el Sector

Como punto de partida del análisis de las condiciones de competencia inter e intraportuaria que comprenden los Puertos de Acajutla y de La Unión, resulta necesario describir las cadenas de valor, distinguiendo las características particulares de cada puerto.

4.1 Cadena de Valor del Puerto de Acajutla

La Figura 3 ilustra la cadena de valor del Puerto de Acajutla, observándose la intervención de tres principales categorías de agentes económicos: el operador portuario, las líneas navieras o sus representantes, y los importadores/exportadores o sus respectivos representantes.

El operador portuario “es la persona natural o jurídica, con experiencia específica en actividades de explotación portuaria, que ejecuta dichas actividades en un puerto”²³. CEPA es el operador en Acajutla, siendo el responsable de la infraestructura y de prestar la totalidad de los servicios portuarios ya sea directamente o mediante la contratación de terceros.

La infraestructura del Puerto de Acajutla está constituida principalmente por los muelles, amarraderos y áreas de almacenamiento. Los tres muelles con que cuenta su terminal son la infraestructura más importante del puerto, y son destinados para la estadía del buque y facilitar las operaciones de carga y/o descarga. Sus zonas de almacenamiento son las áreas destinadas para la estadía de la carga antes o después del transporte por vía marítima.

21. Decreto Legislativo N° 379 publicado en el diario oficial N° 102, Tomo 399, de fecha 5 de junio de 2013.

22. Artículo 1 de la ley.

23. Según artículo 5 de la Ley General Marítimo Portuaria de El Salvador.

A continuación se describen los servicios que se prestan en el Puerto de Acajutla:

1. Servicios a la nave:

- **Servicio de atraque y desatraque:** comprende los servicios de practica, remolque y amarre/desamarre. CEPA²⁴ señala que este servicio comprende la asignación de un piloto práctico, quien es un empleado del puerto que cuenta con conocimientos especializados en el manejo de buques, y se encarga de abordar la nave en el área de fondeo y dirigir todas las maniobras de atraque o desatraque.
- **Estadía:** Según CEPA, es el “Período de tiempo que la nave permanece en su respectivo atracadero, mientras desarrolla la operación de carga y/o descarga de la mercadería”.
- **Ayudas a la navegación:** Este servicio consiste en la provisión de faros, boyas y demás elementos para señalar y orientar la ruta que deben tomar las naves para su arribo o zarpe del puerto.
- **Uso de calabrotes:** Según CEPA, este servicio es necesario cuando, después de sujetar la nave al muelle, se considera incorporar líneas de amarre adicionales ya sea de nylon o de material mixto (nylon y cable de acero), las que son provistas en calidad de arrendamiento.
- **Remoción de carga con destino a otros puertos:** Este servicio consiste en la “Movilización de la carga a bordo de la nave, sin tocar muelle”.
- **Transbordo de carga:** Según CEPA, este servicio consiste en el “Desembarque de carga de un buque y el reembarque al mismo o a otro distinto a solicitud del usuario por escrito”.
- **Otros servicios:** Son servicios adicionales los cuales pueden ser demandados para la atención a los buques o a la tripulación. Entre estos están: suministro de agua potable, energía eléctrica, elaboración de documentos (zarpe, recibo de carga) y servicio telefónico. Asimismo, servicios prestados por terceros no vinculados al operador portuario como: suministro de combustible y lubricantes (directo por tubería o camión cisterna), servicios médicos, servicio de taxis y suministro de víveres (avituallamiento).

2. Servicios a la carga:

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. Estos servicios son los siguientes:

- **Estiba y desestiba:** La estiba es 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.
- **Muellaje:** Comprende el traslado de las mercancías desde los muelles hasta las zonas de almacenamiento ubicadas dentro del recinto portuario y viceversa.

24. Información disponible en: www.cepa.gob.sv, <http://www.cepa.gob.sv/acajutla/contenido.php?cont=85&id=116>

- **Almacenamiento:** Comprende el depósito y la custodia de las mercancías en condiciones adecuadas en almacenes, patios, silos, entre otros, ubicados dentro del puerto.
- **Otros servicios:** Arrendamiento de equipos, vaciado o llenado de contenedores y elaboración de documentos.

4.2 Cadena de Valor del Puerto de La Unión

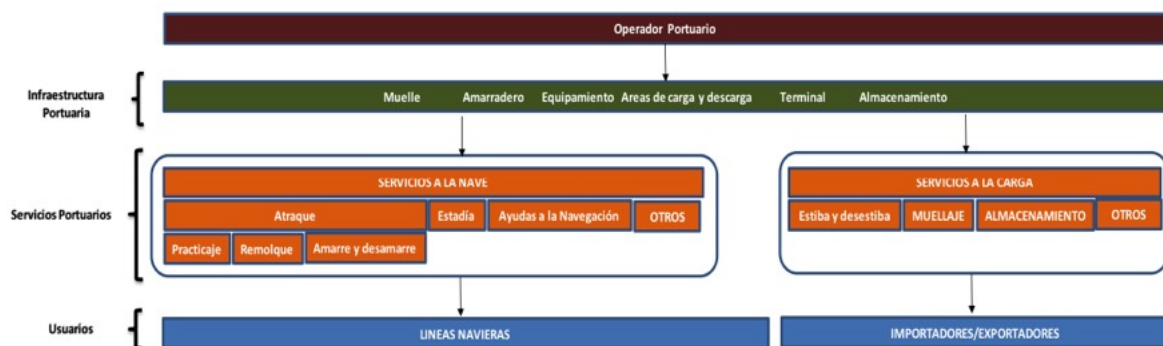
La figura 4 describe y explica la cadena de valor en el Puerto de La Unión. Durante el período de análisis del estudio, CEPA es el operador portuario, y una vez finalice exitosamente el proceso de concesión será una empresa privada.

La infraestructura de la terminal portuaria está constituida principalmente por muelles, amarradero y áreas abiertas de almacenamiento. Además, dadas las condiciones de navegabilidad del 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.

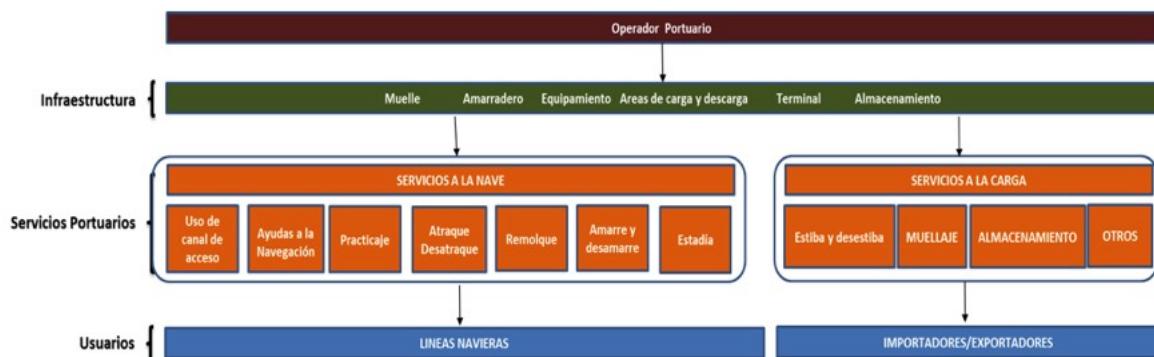
Los **servicios a la nave en el Puerto de La Unión** se comercializan en dos paquetes de servicios y un servicio individual de estadía, que en su orden son: paquete de servicios compuesto por el uso del canal de acceso, ayuda a la navegación y el practicaje; el segundo, se compone de las operaciones de atraque/desatraque y la estadía del buque en los atracaderos por un período de 24 horas; y el tercero, que se aplica en caso de ser necesario, consiste en el servicio de estadía posterior a las primeras 24 horas.

Los **servicios a la carga** que proporciona CEPA en el Puerto de La Unión, a diferencia del Puerto de Acajutla, se prestan en paquetes pero siempre son realizados mediante subcontratos con empresas privadas. Así tenemos: Estiba/desestiba en muelle, transferencia, estiba/desestiba en patio, recepción y despacho.

Figura 3: Cadena de Valor en el Puerto de Acajutla



Fuente: Elaboración propia en base en información del Tarifario de CEPA.

Figura 3: Cadena de Valor en el Puerto de La Unión

Fuente: Elaboración propia en base en información del Tarifario de CEPA.

5. Caracterización General de los Servicios Marítimos Portuarios en El Salvador

A continuación se desarrolla la composición tanto de la oferta portuaria y de servicios marítimos portuarios de los puertos de Acajutla y de La Unión, así como de su correspondiente demanda.

5.1 Caracterización de la Oferta del Puerto de Acajutla

El Puerto de Acajutla se encuentra ubicado en el litoral del Océano Pacífico del departamento de Sonsonate, en la zona occidental de El Salvador.

5.1.1 Infraestructura y Superestructura

Infraestructura

El Puerto de Acajutla cuenta con tres muelles denominados A, B y C (Figura 5), en los que están instalados equipos especializados en el manejo de carga y con un solo acceso que conforman la terminal. Además, poseen boyas y faros de ayuda a los buques, y un rompeolas aldeaño al acceso a los muelles.

Figura 5: Características de los Muelles del Puerto de Acajutla

Fuente: Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA).

Superestructura

El puerto es de tipo multipropósito, ya que cuenta con equipos para manejo de carga en contenedores, carga general, granel sólido y líquido; los tres muelles están acondicionados para movilizar estos tipos de carga y cuentan con diversas áreas de almacenamiento acordes con ellas.

5.1.2 Capacidad Instalada

Para determinar la capacidad portuaria, que se relaciona con la capacidad de los muelles, se utilizarán las recomendaciones de la Fundación Valencia Port²⁵. La capacidad se estima como el producto de los factores: cantidad de amarraderos, tasa de utilización recomendada de los amarraderos, rendimiento del muelle y las horas trabajadas al año²⁶.

El rendimiento promedio del puerto en el periodo 2008-2012 fue de 279 toneladas por hora/buque/muelle²⁷. Sin embargo, los rendimientos anuales pueden variar dependiendo de la proporción de carga recibida por el puerto. En el cuadro 1 se muestra el rendimiento anual registrado en el Puerto de Acajutla.

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

26. Capacidad = $n \cdot u \cdot R \cdot T$, en donde n es el número de amarraderos, u el porcentaje de utilización de los atracaderos, R el rendimiento del muelle medido en toneladas por hora y T las horas trabajadas por año.

27. Información proporcionada por CEPA.

**Cuadro 1: Rendimientos del Puerto de Acajutla
(Toneladas Métricas / Hora / Buque / Muelle) (2008 - 2012)**

	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Puerto de Acajutla	300	275	269	282	269	279

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

La Fundación Valencia Port recomienda una tasa de utilización para los terminales polivalentes (multipropósito) de 45% para los muelles con 2 amarraderos y de 65% para los muelles con 4 amarraderos. Se estima una capacidad portuaria de Acajutla de más de 8.5 millones de toneladas métricas (TM) al año. Los muelles A y C tienen una capacidad estimada en 1.7 millones de toneladas y el Muelle B de 5 millones de toneladas (cuadro 2)²⁸.

**Cuadro 2: Capacidad Estimada por Muelle
(En Toneladas Métricas / Horas)**

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.

5.1.3 Servicios Prestados

Los **servicios a la carga** tienen un tarifario dedicado especialmente a cada tipo de carga. La **carga general** que se moviliza en el Puerto de Acajutla, como ejemplo, son las cajas, cartones, bidones, fardos, rollos, bobinas no metálicas y metálicas, maquinarias, equipos, sacos, bolsas, jumbo bags, lingotes, láminas, azúcar en sacos, cemento en bolsas, entre otros. En adición, los vehículos son catalogados por CEPA en este tipo de carga.

En el puerto se ofrecen dos alternativas para el manejo de **graneles sólidos**²⁹. 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 compuesto por bandas transportadoras, mientras que la desestiba, por los dos sistemas.

Para el almacenamiento de graneles, el Puerto de Acajutla dispone de dos almacenes especializados en granel sólido, un área techada de 2,400 m² con una capacidad de 12,000 TM para mercadería de exportación y una bodega para los granel importados (bines), compuesta por bines de 1,000 TM y 2,000 TM que proveen una capacidad total de 18,000 TM.

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

29. Los principales productos de granel sólido considerados 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 granel secos.

Los servicios suministrados a la **carga a granel líquida** en Acajutla son dos, el de mercaderías líquidas por tubería y el servicio brindado por medio de camiones tanque.

En la prestación del servicio a **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, muellaje y almacenaje.

Los **servicios esenciales a la nave** fueron descritos en el apartado previo. Sus tarifas relacionadas se cobran de forma indistinta al tipo de nave que se trate (porta contenedores, graneleras, tanqueras, de carga general).

5.1.4 Empresas Participantes en la Prestación de los Servicios Portuarios

CEPA es actualmente la única entidad que tiene a cargo la administración y operación del Puerto de Acajutla. Los servicios a la nave son prestados directamente por el personal de CEPA. Durante el periodo de análisis, la entidad contrató, mediante procesos de licitación pública, a empresas para prestar los servicios a la carga y otros que estimó convenientes por el plazo de un año.

CEPA cancela 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. Asimismo, CEPA paga un incentivo a los contratistas a medida que superasen el rendimiento esperado. Para cada tipo de producto se le exige un rendimiento mínimo, y en caso que el contratista no cumpla con estos, se aplica una penalización en el pago de sus servicios.

Los agentes económicos contratados para brindar los servicios a la carga, en el 2011 y en 2012, fueron ESPAC, ESTISAL y SERPORSAL, y fueron designadas por CEPA para que también ejecutaran esa labor en el Puerto de La Unión.

La secuencia para la asignación de los buques se hace de acuerdo a una clasificación preestablecida denominada “sistema por redondillas”, mediante el cual se rota la atención de los buques en función de dos factores, el tipo de carga y los puntajes evaluados al contratista en la licitación.

5.2 Caracterización de la Demanda del Puerto de Acajutla

5.2.1 Estructura de la demanda de servicios de carga

La demanda proviene en primer lugar de los importadores, quienes durante el periodo de análisis (2008-2012) concentraron más del 70% del total de la carga movilizada y el 30% restante corresponde a los exportadores.

Otra característica de la demanda es que se compone principalmente de 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.

Respecto a la estructura de la demanda por productos importados, se observa que los bienes en contenedores, cereales (maíz, soya, trigo, arroz) e hidrocarburos representan, en conjunto, más del 50% de esta carga entre el 2008 al 2012. De estas, el 97% tiene por destino final El Salvador y el 3% restante se redirige vía terrestre a otros países de Centroamérica.

Por el lado de las exportaciones, la demanda se compone principalmente de la producción de los ingenios (azúcar, melaza y alcohol etílico) y de empresas que disponen sus mercaderías en contenedores. El destino principal de las exportaciones en el 2012 se dirigió principalmente hacia los Estados Unidos de América (53%), Chile (7%) y Corea (4%), y en menor medida a Canadá (2%) y Taiwán (2%).

5.2.2 Demanda de Servicios a la Nave

Las naves recibidas por el puerto están en relación directa con la carga movilizada. Las naves portacontenedores son las mayores demandantes por los servicios del puerto, seguidas por los buques graneleros. Estos ocupan el segundo lugar en arribos, a pesar que la mayor cantidad de carga que moviliza el Puerto de Acajutla son los graneles sólidos, debido a su mayor capacidad de transporte de unidades de carga en comparación con los portacontenedores.

Por ejemplo, en el 2012, las naves portacontenedores representaron el 48.7%, seguidas de las graneleras (20.8%), las de carga general (15%) y por último las tanqueras (14.1%).

5.2.3 Balance Oferta/Demanda de los Servicios Marítimos Portuarios

Para estimar la capacidad de planta con que viene operando el Puerto de Acajutla, se compara la capacidad instalada del puerto para el manejo total de carga que se estimó anteriormente con el total de carga movilizada en el periodo 2008-2012, resultando que el Puerto de Acajutla operó con una capacidad promedio cercana al 50%.

5.3 Caracterización de la Oferta del Puerto de La Unión

La Terminal Portuaria de La Unión se encuentra ubicada en la Bahía de La Unión en el Golfo de Fonseca, a 185 kilómetros al este de San Salvador, sus instalaciones están diseñadas principalmente para manejar carga en contenedores³⁰. No obstante, el puerto actualmente permite manejar otros tipos de carga incluyendo granel sólido, a pesar de no contar con facilidades para su almacenamiento.

5.3.1 Infraestructura y Superestructura

Infraestructura

El Puerto de La Unión cuenta con las siguientes instalaciones (figura 6):

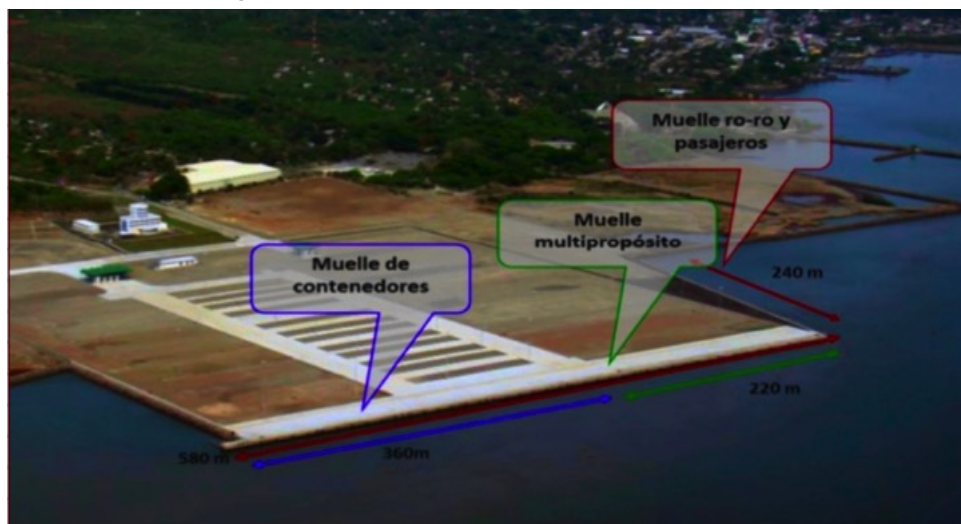
- a)** Acceso marítimo de ingreso mediante un canal de 22 km, con una profundidad de diseño de menos de 14 metros y 140 metros de ancho.
- b)** Terminal de 3 muelles con 820 metros lineales de frente de atraque y un área total de 325,574 metros cuadrados, con una capacidad para el manejo de contenedores de hasta 620 mil TEU's³¹.

30. La primera fase de construcción finalizó en el año 2009.

31. Unidad equivalente a 20 pies.

- c) Un patio de contenedores con un área de 26.6 manzanas, con un frente de atraque de 360 metros y una capacidad instalada de 385 mil TEU's.
- d) Una terminal multipropósito con un área 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.
- e) Una terminal Ro-Ro³² con un área de 5.3 manzanas, con un frente de atraque de 240 metros, sin embargo no cuenta con un patio exclusivo para vehículos.

Figura 6: Infraestructura del Puerto de La Unión



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA

Superestructura

El equipamiento principal del Puerto de La Unión para el manejo de la carga se conforma por una bodega de consolidación y desconsolidación de la carga de 1,800 m, 5 Grúas RTG, 2 Top Loader, 1 Side Pick, montacargas de diferentes capacidades y 14 cabezales con rastra especial.

Las zonas de almacenamiento son áreas pavimentadas o sin pavimentar al aire libre, y la protección de la mercadería de las lluvias u otros efectos del clima corren a costa del consignatario.

5.3.2 Capacidad Instalada

Para determinar la capacidad instalada del Puerto de La Unión se utilizó la metodología aplicada al Puerto de Acajutla.

32. 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).

Debido a que el Puerto de La Unión no cuenta con equipos especializados para el movimiento de contenedores, se le considerará como multipropósito para el cálculo de su capacidad instalada. Entre la Terminal Multipropósito y la Terminal de Contenedores se tiene un frente de atraque de 580 m donde podrían atracar hasta 3.31 naves de 175 m de eslora³³. En el Terminal Ro-Ro podrían atracar hasta 1.37 naves. La tasa de ocupación recomendada para un muelle con 3 amarraderos es 57% y para un muelle de 1 amarradero, del 20%.

**Cuadro 3: Rendimientos del Puerto de La Unión
(En Toneladas Métricas / Hora / Buque / Muelle) (2010 – 2012)**

	2010	2011	2012	Promedio
Puerto La Unión	87.00	135.00	122.00	115

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA

Se estima la capacidad del Puerto de La Unión en 1.7 millones de TM (cuadro 4):

**Cuadro 4: Capacidad Estimada del Puerto de La Unión
(En Toneladas Métricas / Hora)**

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

5.3.3 Servicios Prestados

En cuanto a los **servicios a la carga**, para atender a los **contenedores** se dispone de las instalaciones detalladas en la superestructura, ofreciendo un servicio de movilización de los contenedores de tipo integrado, que incluye la estiba/desestiba en el muelle, transferencia (muellaje), estiba/desestiba en el patio, recepción y despacho. En adición, se ofrece el servicio de almacenamiento para carga refrigerada y no refrigerada.

Para los **graneles sólidos** sólo se dispone del servicio de estiba/desestiba, que se realiza con equipo de la nave y/o del usuario, y su retiro se procede mediante camiones proporcionados por el usuario. El personal para realizar estas actividades es proporcionado por CEPA.

Para la **carga rodante** (vehículos) los servicios necesarios que recibe son estiba/desestiba y almacenaje, mientras que la **carga general** recibe estos más el de muellaje.

33. Las naves que con más frecuencia atracan en el Puerto de Acajutla tienen entre 175 m y 200 m de eslora, que representa la longitud más larga del buque en flotación.

Los **servicios a la nave** brindados por este puerto son los especificados en la cadena de valor, y al igual que Acajutla, sus tarifas se cobran indistintamente del tipo de nave que arribe (porta contenedores, graneleras, tanqueras, de carga general, Ro-Ro).

5.3.4 Empresas Participantes en la Prestación de los Servicios Portuarios

CEPA tiene la administración y operación del Puerto de La Unión. Esta institución tiene 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 subcontratadas por CEPA para la estiba/desestiba y transferencia en el Puerto de Acajutla, también lo son para el Puerto de La Unión.

El Puerto de La Unión se encuentra en un proceso de licitación que ha iniciado en julio de 2013 cuyo objetivo, según las bases de licitación presentadas, es entregarlo en concesión por un periodo de 30 años.

5.4 Caracterización de la Demanda del Puerto de La Unión

5.4.1 Demanda de Servicios de Carga

El puerto inició operaciones en el 2010, la principal carga atendida es de importación, que representó en el 2012 el 88% del total de carga movilizada, mientras que la exportación representó el 12%. Respecto a los productos que se movilizan, tanto de importación como de exportación, en su mayoría es en contenedores (68.3% en el 2012) y el resto es granel sólido (31.7%).

5.4.2 Demanda de Servicios a la Nave

En el periodo analizado, las naves portacontenedores son las mayores demandantes por los servicios del puerto, seguidas por las de granel sólido. Las operaciones en La Unión han sido escasas, llegaron a sumar 48 naves portacontenedores en el año de mayores operaciones (2012, en promedio 4 por mes) y 4 de granel sólido en ese mismo año. Se conoce, a la fecha de finalización de este estudio, que en el 2013 no se registraron operaciones para portacontenedores y se atendieron 5 buques graneleros.

5.4.3 Balance Oferta/Demanda de los Servicios Marítimos Portuarios

El Puerto de La Unión todavía tiene mucho espacio para crecer y aumentar sus operaciones de tráfico de carga sin problemas, ya que se estima que en el 2012 operó al 5% de su capacidad estimada. Entre las principales razones para este desempeño se tienen: 1) hace falta incrementar la capacidad de recepción de buques de mayor tamaño que permita reducir el costo de los fletes; 2) en sus operaciones no se observa una mejora significativa en términos de servicios en comparación con Acajutla y 3) según la Asociación de Representantes de Empresas Navieras y Empresas Portuarias (ARENEP), las compañías marítimas están a la espera de tener una mayor certeza sobre el proceso de concesión.

6. Análisis de las Condiciones de Competencia Interportuaria

En la actividad marítima portuaria es posible identificar la existencia de competencia interportuaria e intraportuaria. La primera (competencia entre puertos) deriva directamente de la demanda de transporte marítimo, y consiste en obtener cargas de los usuarios ofreciendo un conjunto de servicios marítimos portuarios. La segunda, la competencia intraportuaria, se produce entre operadores de puertos ofreciendo servicios individuales o empacados directamente en la misma terminal, o bien cuando existe un grupo de empresas ofreciendo servicios a la nave o a la carga junto al operador. En este apartado se analiza la competencia interportuaria.

6.1 Mercado Relevante de la Competencia Interportuaria

Para la determinación del mercado relevante se toma como punto de partida los tipos de carga que se movilizan por el Puerto de Acajutla y el Puerto de La Unión. En torno a ello se analizan las posibilidades de sustituir los servicios que prestan los puertos, en primera instancia, con respecto a las alternativas de transporte y en segunda en relación a los puertos que atienden los mismos tipos de carga.

Es de tomar en cuenta informes de autoridades internacionales como el Tribunal de Defensa de la Competencia de Chile³⁴, en los que ha concluido que puertos cercanos entre sí pudieran no formar parte del mismo mercado relevante.

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

6.1.1 Mercados Relevantes del Servicio Marítimo Portuario

Mercado Relevante del Conjunto de Servicios Marítimos Portuarios para Granel Sólido

i. Sustituibilidad por el Lado de la Demanda

• Sustituibilidad entre el conjunto de Servicios Marítimos Portuarios y el Transporte Terrestre

Durante el periodo 2010-2012, los orígenes y destinos de la carga fuera del área centroamericana manejada en el Puerto de Acajutla se conformaron de la siguiente manera: países de Norteamérica 49%, Continente Asiático 11%, Centroamérica 8%, Sudamérica 7%, Europa 4%, Caribe 3% y otros³⁵ 19%. Como puede observarse, más del 73% de la carga recorre grandes distancias. Sin embargo, es preciso analizar si es posible que cierto tipo de carga sea susceptible de transportarse vía terrestre o aérea desde Norteamérica o Suramérica.

34. El TDLC es la máxima autoridad en materia de competencia de Chile. Los informes a los que se refiere el texto se referencian 03/2009; 04/2009; 05/2009; 06/2009.

35. Según las estadísticas de COCATRAM.

En Acajutla las naves descargan/embarcan en promedio 14,500 TM (en cada recalada), los costos marítimos y portuarios, considerando el valor del flete más seguro y los costos de los puertos de origen y destino, representan aproximadamente US\$250,000.00³⁶. Resultaría inviable transportar esa cantidad de TM en trasportes terrestres desde destinos lejanos, dada la cantidad de unidades necesarias para hacerlo, lo que se estima en un valor de US\$1.28 millones.

Por tanto, se consideraron los siguientes puntos:

- a) Para la movilización vía terrestre de grandes volúmenes de carga se requiere una gran cantidad de unidades de transporte terrestre.
- b) Existe una brecha de costos de fletes y seguros considerable, que deja sin posibilidad alguna la sustitución del puerto y del transporte marítimo por el terrestre.
- c) En lo que se refiere al recorrido entre las distancias con mayor cercanía, tampoco resultan susceptibles de comparación, en cuanto el valor del costo del transporte marítimo por kilómetro no sobrepasa US\$0.33 de dólar³⁷, mientras que el terrestre en el área centroamericana alcanza US\$1.6³⁸.
- d) Los recursos necesarios para gestionar la cantidad de unidades de transporte le requeriría a cualquier empresa una gran cantidad adicional de recursos monetarios, humanos y materiales para gestionar efectivamente el control, seguridad, recepción y la gestión de la carga³⁹.
- e) Respecto del transporte aéreo, resulta mucho menos viable económicamente, su costo aproximado por kilogramo alcanza los US\$5.

Con base en lo anterior, se concluye que para la carga a granel sólido los transportes terrestre y aéreo no son sustitutos del transporte marítimo y en consecuencia de los puertos.

• Sustituibilidad entre Conjuntos de Servicios Marítimos Portuarios entre los Puertos

En el marco del estudio se llevó a cabo una encuesta de opinión sobre los servicios, realizada a los usuarios de los puertos salvadoreños, resultando que el 23% utiliza más de un puerto y el 77% restante sólo utiliza un puerto.

Los usuarios salvadoreños utilizan en el litoral del Pacífico los Puertos de Acajutla 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. Por tanto, es necesario definir la potencial sustituibilidad entre los puertos ubicados en los océanos Pacífico y Atlántico.

Al respecto, por el lado de la demanda, los usuarios consideran que Acajutla es el único puerto para movilizar la carga de granel sólido proveniente de las rutas del Pacífico y la utilización de los puertos del Atlántico proviene de otras rutas comerciales.

36. Se estimó el valor con base en cifras de exportación de la USDA y de importación del Banco Central de Reserva para el año 2012.

37. El equivalente en costo por distancia de un flete marítimo se estima en US\$0.33.

38. BID, "Diagnóstico sobre el desempeño de los puertos y estudio de conectividad portuaria en Belice, Centroamérica y República Dominicana", 2013.

39. El peso máximo permitido para el transporte de carga, según el Art.21 de la "Ley Especial de Transporte de Carga por Carretera", es de 41 TM por camión.

ii. Sustituibilidad por el Lado de la Oferta

Desde el punto de vista de la sustituibilidad por el lado de la oferta, se analiza la existencia de potenciales competidores del Puerto de Acajutla, dada su disponibilidad de infraestructura y superestructura básica para manejar este tipo de carga, tomando en cuenta que a partir de un incremento de las tarifas de Acajutla, decidan trasladar la demanda a otros puertos.

El análisis comprende una comparación de las características técnicas (infraestructura y superestructura), un análisis del costo de transporte terrestre entre los puertos y las zonas industriales y comerciales, de los costos de los servicios marítimos portuarios asumidos por los usuarios, de la eficiencia para exportar e importar (desde la perspectiva de los usuarios), así como de la calidad de infraestructura de los puertos:

a) En cuanto a las características técnicas, de la comparación del Puerto de Acajutla y de La Unión, ambos de El Salvador, Quetzal de Guatemala, Corinto de Nicaragua y San Lorenzo de Honduras (cuadro 5), se infiere que los puertos Quetzal y San Lorenzo manejan graneles sólidos, y aun cuando Puerto Corinto no cuenta con equipos especiales, las exportaciones de azúcar nicaragüense y las importaciones de granos son manejadas en sus instalaciones.

Cuadro 5: Comparativo de las características técnicas de los potenciales puertos competidores

CARACTERÍSTICAS FÍSICAS	PUERTOS				
	ACAJUTLA	LA UNIÓN	QUETZAL	CORINTO	SAN LORENZO
Tipo de Atracaderos	3 Muelles en Espigón + Delfín de Fondeo	Muelle Marginal	Muelle Marginal	4 Muelles Marginal	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, Banamero	Carga General, Graneles Secos / Líquidos, Madereros
Calada de diseño máxima (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 4 RTD's	7 MHC	1 Grúa Pórtico	0 Grúas

Fuente: Elaboración propia con base en información pública.

b) En cuanto a la calidad de la infraestructura, se observó que El Salvador obtuvo la mejor calificación, aún cuando en 2013 las diferencias no son significativas:

Cuadro 6: Calidad de la Infraestructura de los Puertos (2008 – 2013)⁴⁰

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

Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial (2014).

c) En referencia al costo total de los servicios portuarios, se calcularon los costos que afrontarían los usuarios propietarios de la carga por la canasta de servicios marítimos portuarios de los potenciales competidores, con base en las características típicas de una nave que recale en Acajutla (cuadros 7 y 8):

Cuadro 7: Características de la Nave Promedio de Carga a Granel Sólido

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

Cuadro 8: Comparativo de Cobros por Servicios Portuarios a una Nave de Granel Sólido – En US\$

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 Tarifarios Vigentes de los Terminales Portuarios.

Se observa que el Puerto Quetzal representa costos más elevados que el resto, indicando que no es un sustituto del Puerto de Acajutla para atender este tipo de carga y por ello no se considera como sustituto potencial.

d) Los datos de la encuesta a los usuarios y el estudio de la Demanda Portuaria de El Salvador reflejan que la zona de influencia del Puerto de Acajutla está segmentada y abarca todas las zonas de producción o consumo del país, mientras que la zona de influencia del Puerto de La Unión abarca las zonas Noreste y Sureste⁴¹. Esta segmentación obedece, en parte, a los valores de los fletes de transporte desde los puertos a las zonas de producción y consumo.

e) Los usuarios de los puertos salvadoreños encuentran menores costos de transporte terrestre utilizando los Puertos de Acajutla y de La Unión. Incluso poseen esta ventaja con respecto a algunas zonas de países vecinos, como por ejemplo San Pedro Sula y el Sur de Honduras. Para confirmar esto, se evaluaron los costos totales compuestos por los costos marítimos portuarios y los costos por unidad de transporte terrestre entre el Puerto de Acajutla y sus potenciales sustitutos (cuadro 9).

40. Las puntuaciones se miden de 1 (la infraestructura portuaria es considerada muy poco desarrollada) a 7 (la infraestructura portuaria es considerada eficiente según las normas internacionales).

41. Según los resultados del "Estudio de la demanda portuaria de El Salvador", Nathan Associates Inc., 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.

Cuadro 9: Costos Portuarios y Terrestres Totales de los Usuarios por Transportar 41 TM de Granel Sólido (En US\$)

Zona 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	1113	1035	1316
Honduras - Tegucigalpa	943	769	691	639
Honduras - San Pedro Sula	890	1109	1031	931
Nicaragua - Managua	1275	1013	935	370
Honduras Sur	889	608	530	493

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los pliegos tarifarios de cada puerto y del Estudio de Demanda Portuaria de El Salvador, Nathan Associates Inc.

Al comparar estos resultados con los costos totales para los usuarios en Acajutla, se obtiene que los usuarios de las zonas Oeste, Centro y Este de El Salvador, de la ciudad de Guatemala y San Pedro Sula en Honduras, no tendrían posibilidad de sustituir al Puerto de Acajutla, dados los superiores costos que representa la utilización de los otros puertos.

Asimismo, 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 las zonas de Honduras-Tegucigalpa, Nicaragua-Managua y zona sur de Honduras, difícilmente se podría elegir como una opción viable al Puerto de Acajutla, siempre que se consideren los costos portuarios y de transporte terrestre. Sin embargo, los niveles de eficiencia de los puertos en cuestión podrían hacer cambiar de opinión a los usuarios.

f) Los usuarios estarían fuertemente influenciados por la eficiencia en el tiempo para exportar o importar la carga. Para ello se retoman los resultados del Doing Business del Banco Mundial, que muestran la ventaja de exportar e importar en El Salvador (cuadro 10). Únicamente desde esta perspectiva, podría afirmarse que los usuarios de El Salvador podrían exportar productos desde los puertos hondureños, y los puertos en Guatemala y Nicaragua resultan menos ventajosos.

Cuadro 10: Comparativo de Días para Importar y Exportar por País (En Días) (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 la información de Doing Business Banco Mundial (2008-2012).

Determinación de Mercado Geográfico

El mercado geográfico para los servicios analizados comprende el área en la cual actualmente operan los puertos considerados por los usuarios. 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.

Para ello, se debe incluir dentro del área de influencia de los puertos salvadoreños la zona de producción de Honduras, Nicaragua y Guatemala, por ser generadores de carga. 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.

Para definir los mercados relevantes, priva el criterio desde el punto de vista de la demanda, y sólo se consideran al Puerto de Acajutla y el Puerto de La Unión como sustitutos entre sí. Los usuarios encuestados de la zona Oeste-Central de El Salvador consideran que no tienen otra alternativa que utilizar Acajutla, debido a la cercanía y porque cuenta con facilidades de almacenamiento. Los usuarios de la zona Sur-Este de El Salvador no utilizan Puerto San Lorenzo, lo que pudiera representar una potencial presión competitiva.

En conclusión, el mercado relevante de servicios marítimos portuarios para la carga a granel sólido estaría conformado por los puertos de Acajutla y La Unión.

Mercado Relevante del Conjunto de Servicios Marítimos Portuarios para Granel Líquido

i. Sustituibilidad por el Lado de la Demanda

• Sustituibilidad entre el Conjunto de Servicios Marítimos Portuarios y el Servicio de Transporte Terrestre

Las razones expuestas en las secciones anteriores relacionadas a la sustituibilidad entre el transporte marítimo y los puertos con respecto al transporte aéreo y terrestre de carga sólida, son también totalmente válidas para los graneles líquidos. Por ello, el transporte terrestre no es un sustituto de los servicios marítimos portuarios de la carga a granel líquida prestada en los puertos salvadoreños.

• Sustituibilidad entre Conjuntos de Servicios Marítimos Portuarios entre los Puertos

Según los resultados de las encuestas a los principales usuarios, en los últimos 5 años sólo han utilizado el Puerto de Acajutla. No obstante, existen desembarcos en volúmenes mucho menores en los puertos del Atlántico. El análisis de las estadísticas confirma que el Puerto de Acajutla es el único puerto salvadoreño que atiende de forma regular y en los volúmenes requeridos este tipo de carga. Por lo tanto, desde el punto de vista de la demanda, los servicios que se prestan en dicho puerto no tienen sustitutos.

ii. Sustituibilidad por el Lado de la Oferta

Al igual que el mercado anterior, se analizarán las características técnicas, el costo de transporte terrestre entre los puertos y las zonas industriales y los costos de los servicios portuarios asumidos por los usuarios:

- a) El Puerto de La Unión no cuenta con las características técnicas antes definidas para el manejo de granel líquido y por tanto no se considera sustituto del Puerto de Acajutla.
- b) En cuanto a los costos portuarios, se estimaron los costos que afrontarían los usuarios con base en las características de la nave promedio de carga a granel líquido y los respectivos tarifarios vigentes en los posibles puertos sustitutos (cuadros 11 y 12):

Cuadro 11: Características de la Nave Promedio de Carga a Granel Líquido

(La estadia y la carga promedio se han estimado con base en la información estadística proporcionada por CEPA.)

Descripción	Cantidad	UM
TRB	19,995	TM
ESLORA	163	Mts
ESTADIA	41	Horas
CARGA	10,079	TM

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA

Cuadro 12: Comparativo de Cobros por Servicios Portuarios a una Nave de Granel Líquido (En US\$)

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 los Tarifarios Vigentes de los Terminales Portuarios.

En razón de los datos anteriores, no puede considerarse preliminarmente a Puerto Quetzal como un potencial competidor del Puerto de Acajutla.

- c) En cuanto a los costos de transporte terrestre de granel líquido entre zonas industriales y puertos⁴², se advierte que Puerto Quetzal únicamente presenta ventajas para los usuarios de Guatemala. Por su parte, el Puerto de Acajutla no tiene ventajas para atender la zona Sur-Este. Para confirmar esto se sumaron los costos portuarios y los terrestres, de cuyo resultado se percibe que Acajutla presenta ventajas respecto a San Lorenzo y Corinto (cuadro 13).

42. Partiendo de la idea que movilizar un contenedor de 2 TEU's con 41 TM presenta los mismos costos que movilizar un camión cisterna con 41 TM.

Cuadro 13: Costos Portuarios y Terrestres Totales que Enfrentarían los Usuarios por Movilizar Vía Terrestre por Cada 41 TM de Granel Líquido

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 información del pliego tarifario de cada puerto y del Estudio de Demanda Portuaria de El Salvador, Nathan Associates Inc.

Comparativamente, desde la perspectiva de costos, las zonas Oeste, Centro y Norte-Este de El Salvador; la ciudad de Guatemala y San Pedro Sula tienen ventajas al importar producto a granel líquido a través del Puerto de Acajutla. Asimismo, es posible que la zona Sur-Este de 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.

De acuerdo a la publicación de Doing Business del Banco Mundial, es más conveniente importar y exportar por los puertos en El Salvador porque se requiere un menor período de tiempo en comparación con los ubicados en Guatemala y Nicaragua.

En consecuencia, el mercado de servicios marítimos portuarios, tomando en cuenta el análisis de sustituibilidad de la demanda y la oferta, quedaría delimitado únicamente por el Puerto de Acajutla.

Determinación 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.

Desde el punto de vista de la demanda, los usuarios solo consideran al Puerto de Acajutla como destino. No existe evidencia de que se pueda incluir a otro puerto, por lo tanto, desde el punto de vista geográfico, el área de influencia la abarca únicamente el Puerto de Acajutla.

En conclusión, el mercado relevante de los servicios marítimos portuarios a la carga granel líquido está conformado por los suministrados en el Puerto de Acajutla.

Mercado Relevante del Conjunto de Servicios Marítimos Portuarios para Carga General

i. Sustituibilidad por el Lado de la Demanda

- **Sustituibilidad entre el Conjunto de Servicios Marítimos Portuarios y el Servicio de Transporte Terrestre**

La carga general solo representa el 4% de la carga total que se moviliza en los puertos de El Salvador. Al igual que en los otros tipos de carga, el elevado costo que supone el transporte terrestre es determinante para no considerarse como sustituto de los servicios marítimos portuarios.

- **Sustituibilidad entre el Conjunto de Servicios Marítimos Portuarios y los Servicios de Transporte Aéreo**

La carga general técnicamente se puede movilizar por vía aérea, no obstante, al analizar los costos origen/destino descartamos los servicios de transporte aéreo como sustitutos, por considerarse excesivamente más altos que los servicios marítimos portuarios (60 veces superior por 1 TM).

En conclusión, el mercado de servicio relevante está conformado por los potenciales puertos que prestan servicios a la carga general.

- **Sustituibilidad entre el Conjunto de Servicios Marítimos Portuarios en Puertos**

El Puerto de La Unión dispone de los equipos básicos para el manejo de carga general, sin embargo, no presentó movimientos que permitan asegurar que este tipo de carga puede operar efectivamente en el puerto.

Por el contrario, en el Puerto de Acajutla se ha movilizó la totalidad de la carga general y no se tienen registros de actividad comercial desde otros puertos cercanos. Por lo tanto, se considera que desde el punto de vista de la demanda, los servicios que se prestan en el Puerto de Acajutla no cuentan con sustitutos.

ii. Sustituibilidad por el Lado de la Oferta

Se incorporan los mismos aspectos analíticos utilizados en los servicios brindados a los otros tipos de cargas.

a) En cuanto a las características técnicas, los puertos Quetzal, San Lorenzo, Corinto y La Unión disponen de infraestructura para el manejo de carga general, con base en este criterio podrían ser sustitutos del Puerto de Acajutla.

b) En cuanto a los costos portuarios, se comparó el costo total que afrontaría una nave con características promedio para carga general y los respectivos tarifarios vigentes en los posibles puertos sustitutos (cuadros 14 y 15):

Cuadro 14: Características de la Nave Promedio de Carga General

Descripción	Cantidad	UM
TRB	42157	TM
ESLORA	184	Mts
ESTADIA	10	Horas
CARGA	1855	TM

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA.

Las características de esta nave promedio corresponden a las naves atendidas en los puertos de El Salvador.

Cuadro 15: Comparativo de Cobros por Servicios Portuarios a una Nave Carga General – En US\$

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 los Tarifarios Vigentes de los Terminales Portuarios.

Los Puertos de El Salvador presentan para los usuarios costos más elevados para el manejo de este tipo de carga, le siguen Quetzal, Corinto y San Lorenzo.

c) Al confrontar el costo total de movilizar un camión de 41TM de carga general entre las zonas de influencia y los posibles puertos sustitutos, se tienen los resultados del cuadro 16:

Cuadro 16: Costos Portuarios y Terrestres Totales por Movilizar 41 TM de Carga General (En 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 con base en el Estudio de Demanda Portuaria de El Salvador, Nathan Associates Inc. y los tarifarios de los puertos.

Al comparar los costos totales entre los puertos para las distintas áreas de influencia, vemos que el Puerto San Lorenzo es más ventajoso para la mayoría de zonas. Por ello este puerto sería un buen sustituto del Puerto de Acajutla.

Los usuarios presentan ventajas en costos por utilizar el Puerto de Acajutla si el destino final de la carga se encuentra en las zonas Oeste y Centro del territorio salvadoreño, en la ciudad de Guatemala y zona sur de Honduras. Acajutla podría enfrentar presiones competitivas de los Puertos de La Unión y San Lorenzo en las zonas Norte-Este y Sur-Este en un futuro, advirtiéndose que actualmente el volumen movilizado por La Unión y San Lorenzo ha sido prácticamente cero.

43. Partiendo de la idea que movilizar un contenedor de 2 TEU's con un máximo de 41 TM presenta los mismos costos que movilizar un camión con 41 TM de carga general.

Determinación de Mercado Geográfico

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 geográfico no hay evidencia de movilización de carga en otros puertos, por tanto el mercado geográfico queda circunscrito al Puerto de Acajutla.

Dados los resultados del análisis de la sustituibilidad de la demanda de los servicios y en su ámbito geográfico, el Puerto de Acajutla no tiene sustitutos cercanos, por tanto, el mercado relevante de los servicios marítimos portuarios para la carga general queda circunscrito al Puerto de Acajutla.

Mercado Relevante del Conjunto de Servicios Marítimos Portuarios a la Carga Contenedorizada

i. Sustituibilidad por el Lado de la Demanda

• Sustituibilidad entre el Conjunto de Servicios Marítimos Portuarios y los Servicio de Transporte Terrestre

Al igual que en los casos anteriores, la movilización de contenedores a larga distancia determina que el transporte terrestre no sea un buen sustituto de los servicios marítimos portuarios, por la gran cantidad de recursos que ello implica. El transporte marítimo permite que en un solo viaje se trasladen gran cantidad de contenedores que hacen que este servicio sea más económico en comparación con el transporte terrestre. En conclusión, el transporte terrestre no puede considerarse sustituto del marítimo y como consecuencia de los servicios marítimos portuarios.

Asimismo, debido a las características técnicas requeridas para el manejo eficiente de este tipo de carga, los costos de transporte aéreo, y por tratarse de mercancías con un bajo valor unitario y de gran volumen, no se puede considerar sustituto al servicio de transporte aéreo.

• Sustituibilidad entre Conjuntos de Servicios Marítimos Portuarios entre los Puertos

De acuerdo a las encuestas realizadas a los usuarios, el 51% utiliza más de un puerto. Los resultados de las encuestas reflejan que la zona de influencia del Puerto de Acajutla y del Puerto de La Unión abarca todas las regiones del país, así como a la Ciudad de Guatemala, Tegucigalpa, Sur de Honduras, San Pedro Sula y Managua.

En el litoral del Pacífico, los demandantes utilizan los Puertos de Acajutla, La Unión y Quetzal, es por ello que los servicios prestados por estos se consideran sustitutos desde el punto de vista de la demanda.

ii. Sustituibilidad por el Lado de la Oferta

Se analizarán los puertos que reúnen las condiciones para ser sustitutos de los puertos considerados por el lado de la demanda, incluyéndose por el lado de la oferta a San Lorenzo y Corinto.

a) Respecto a las características técnicas, de los resultados de la publicación del Banco Mundial, se advierte que la eficiencia portuaria de los puertos salvadoreños es ventajosa en términos de días para el comercio internacional en comparación a los puertos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Además, Puerto San Lorenzo es un puerto especializado en el manejo de otros tipos de carga (granel y carga general). Por el contrario, Puerto Corinto sí dispone de las condiciones para manejar este tipo de carga.

b) La estimación de los costos portuarios sigue la misma metodología de los casos anteriores (cuadros 17 y 18). Se observa que Puerto Quetzal representa los costos más altos para los usuarios, los puertos de El Salvador se sitúan en un nivel intermedio y Corinto tiene los más bajos.

Cuadro 17: Características de la Nave de Carga en Contenedor

Descripción	Cantidad	Unidad
TRB	20,899.21	TM
ESLORA	185.00	Mts
ESTADIA	17.00	Horas
CARGA	4,751.00	TM
CONTENEDORES	368	Unid
CONTENEDORES	597	TEUs

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPA

Cuadro 18: Comparativo de Cobros por Servicios Portuarios a una Nave con Carga de Contenedores – En US\$

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 los Tarifarios Vigentes de los Terminales Portuarios.

c) Al sumar los costos de movilizar un contenedor de 2 TEU's entre las zonas de influencia y los posibles puertos sustitutos, se obtienen los siguientes resultados (cuadro 19):

Cuadro 19: Costos Portuarios y Terrestres Totales por Contenedor (En 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 el Estudio de Demanda Portuaria de El Salvador, Nathan Associates Inc. y los pliegos tarifarios de los puertos.

Al comparar los costos de los usuarios, se tiene que los Puertos de La Unión y Corinto se pudieran considerar como buenos sustitutos para atender la carga salvadoreña que desembarca en Acajutla, mientras que Puerto Quetzal no lo sería. Es de hacer notar que para este tipo de carga los usuarios sí consideran a Puerto Quetzal como sustituto.

Determinación del Mercado Geográfico

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

Desde el punto de vista de la demanda se consideran a los Puertos de Acajutla, La Unión y Quetzal como sustitutos entre sí. Puesto que no hay evidencia de que se pueda incluir a otro puerto, el mercado relevante de servicios para la carga en contenedores es el suministrado por esos tres puertos.

6.2 Análisis de las Condiciones de Competencia Interportuaria

6.2.1 Estructura de los Mercados de Servicios Marítimos Portuarios

• Servicios Marítimos Portuarios para Granel Sólido, Líquido y Carga General

Para estos servicios no es necesario calcular el índice de concentración, ya que Acajutla controla el 100% del volumen de las cargas, por tanto el resultado del Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) será 10,000 puntos, lo que indica un mercado monopolístico⁴⁴.

• Servicio Marítimo Portuario a la Carga Contenedorizada

En el período 2008-2012, el mercado salvadoreño era atendido en más del 95% por el Puerto de Acajutla. A partir del inicio de operaciones del Puerto de La Unión, la participación de Acajutla se ha mantenido por encima del 90% (cuadro 20); y el pequeño porcentaje que representa la carga que transita por Puerto Quetzal tiene su origen o destino en El Salvador.

**Cuadro 20: Participación de los Puertos en el Mercado Relevante en Contenedores.
(Por Contenedores) (2008-2012)**

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

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

El grado de concentración del mercado se analiza mediante el cálculo del Índice de Herfindahl Hirschman (HHI), obteniéndose resultados que equivalen a un mercado altamente concentrado (cuadro 21).

**Cuadro 21: Índice de Concentración de Mercado
(Por 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, Dirección de Estudios y Proyectos, Guatemala.

44. El HHI toma valores entre 0 y 10,000, valores superiores a 2,500 indican un mercado con alta concentración.

Se puede afirmar que Acajutla ostenta una alta participación de mercado, criterio que le posibilitaría tener una posición dominante en los mercados relevantes analizados.

6.2.2 Análisis de Vínculos de Integración Vertical y Horizontal

Del conjunto de puertos pertenecientes a los cuatro mercados relevantes analizados, se observa que el Puerto de Acajutla y el Puerto de La Unión están integrados horizontalmente, por ser CEPA la institución propietaria y operadora de ambos. Esta relación formal de integración quedará sin efecto a partir de la concesión del Puerto de La Unión.

La desintegración entre esos dos puertos sería potencialmente beneficiosa desde el punto de vista de la competencia entre ambos. No obstante, ello abre la posibilidad de que surjan nuevos vínculos de integración horizontal y vertical que se deben tener en cuenta.

Una posibilidad a tener en cuenta, dada la tendencia actual de concesiones en Centroamérica, es que una empresa privada obtenga la concesión en más de un puerto dentro del mismo mercado relevante. Otra posibilidad es que se creen vínculos de integración vertical entre empresas que operan los puertos y oferentes de mercados conexos. Ante esta posibilidad, podría evaluarse la experiencia de otros países que han limitado la integración vertical entre líneas navieras y operadores.

6.2.3 Determinación de Barreras a la Entrada

• Barreras Geográficas y Naturales

No se advierte la existencia de barreras naturales o geográficas que limiten la construcción de terminales o puertos dentro del territorio salvadoreño similares a las ya existentes. Se constató la existencia de un área contigua a los muelles del Puerto de Acajutla con condiciones favorables para la construcción de una nueva terminal; además, existen las condiciones para ejecutar un proyecto de edificación de dos terminales adicionales en la misma área geográfica del Puerto de La Unión.

• Barreras Legales

En el sector se distinguen las siguientes barreras de este tipo:

a) De acuerdo a la ley orgánica de CEPA, esta institución es el único operador de puertos, por tanto no es posible tener acceso al mercado de servicios marítimos portuarios si no es a través de ella.

b) El reglamento de obras marítimas y portuarias establece que debe solicitarse a la AMP autorización para construir este tipo de obras. Para tales efectos, las empresas que tengan los proyectos deben cumplir una serie de requisitos en virtud del art. 6 de dicho reglamento. El cumplimiento de estos requisitos es necesario, sin embargo constituye una barrera legal, porque el procedimiento podría volverse un impedimento para entrar a competir en el mercado, en la medida que el retraso en su ingreso permita al operador portuario incumbente implementar estrategias, invertir en infraestructura o superestructura suplementaria que contrarreste la entrada efectiva de competidores.

• Barreras Económicas

a) Elevadas inversiones que generan costos hundidos y ventajas en costos. Para ingresar al mercado portuario es esencial incurrir en elevados montos de inversión, que representan costos hundidos que son irrecuperables. Esta barrera podría ser superable si los competidores potenciales presentan características de ser operadores internacionales con capacidad económica y vínculos de integración con empresas navieras.

Por otro lado, CEPA como operador del Puerto de Acajutla, tiene ventajas absolutas en costos. Los nuevos concesionarios tendrán que asumir costos e inversiones que deberán recuperar, compromiso que CEPA no tiene que cumplir.

b) Economías de Escala, Alcance y Subaditividad en Costos. La estructura de costos obliga a incrementar la atención de mayores volúmenes de carga, para obtener el menor costo medio posible. De no poder realizar un mayor volumen de servicios, dado el nivel de competencia actual, no podrían recuperarse las inversiones, lo que coloca en desventaja a los potenciales nuevos operadores de puertos.

c) Capacidad ociosa. Se estimó que el Puerto de Acajutla y el Puerto de La Unión operan al 50% y 5% de su capacidad instalada, respectivamente. Estas cifras indican que existe una alta capacidad ociosa que puede constituirse en importante barrera a la entrada para nuevos competidores.

d) Existencia de elevados costos de cambio. En el caso específico de la carga a granel líquido y sólido, se observaron ciertas particularidades relacionadas con los grandes volúmenes de carga manejadas por el Puerto de Acajutla, advirtiéndose la presencia de facilidades de almacenamiento que son difíciles de reproducir sin generar altos costos de cambio para los usuarios.

Cabe decir que para los usuarios que manejan carga en contenedores y carga general no aplica este tipo de barrera, debido a que las facilidades para el almacenamiento son fácilmente reproducibles.

6.2.4 Determinación de la Posición Dominante en los Mercados de Servicios Marítimos Portuarios

Los factores relacionados a la posibilidad de fijar precios unilateralmente, restringir el abastecimiento en el mercado relevante sin que los competidores puedan contrarrestarla, las posibilidades de controlar el acceso a los insumos y el poder de compra de los usuarios de los puertos salvadoreños, son importante considerarlos para la determinación de la posición dominante.

En El Salvador, las tarifas de los servicios marítimos portuarios están reguladas por la Autoridad Marítima Portuaria (AMP), institución que las autoriza a raíz de la solicitud que contiene todos los datos e información provista por el solicitante. En los últimos años, las modificaciones de las tarifas se han realizado a solicitud de CEPA. Esto refleja que la institucionalidad en temas regulatorios presenta ciertas debilidades que deberían corregirse, a fin de evitar un posible abuso de la posición de dominio por parte de las empresas reguladas.

Asimismo, el poder de compra de los usuarios se ve restringido, ya que no tienen suficientes alternativas para sustituir al Puerto de Acajutla de tal forma que contrarresten el poder de mercado en el corto plazo.

Por otro lado, CEPA es el único operador de puertos y por tanto, puede implementar acciones para restringir el abastecimiento en el mercado relevante y de hecho controla el acceso a los insumos.

En conclusión, existen condiciones que posibilitan la posición dominante de CEPA en los mercados relevantes de competencia interportuaria, puesto que las barreras de entrada restringen el ingreso de nuevos competidores, y el poder de los actuales incumbentes ha sido prácticamente inexistente. Sin embargo, esta condición podría verse amenazada por los demandantes, ya sea transportistas o agencias navieras, lo que constituye una forma de contención de la posición dominante. Un ejemplo de ello es la decisión de no destinar sus servicios a través del Puerto de La Unión.

6.3 Determinación de la Existencia de Condiciones para el Cometimiento de Prácticas Anticompetitivas

6.3.1 Efectos coordinados entre los operadores de puertos o potencial de acuerdos entre competidores

Las condiciones propicias para la coordinación entre las empresas se resumen en la transparencia de mercado, escasos competidores, productos no diferenciados entre las empresas que se coordinarían, barreras a la entrada, entre otros.

CEPA es el operador de los dos puertos salvadoreños, ostenta posición dominante, ambos manejan carga en contenedores, controla las tarifas de ambos puertos y aun después de la concesión, al nuevo operador se le habrá definido tal forma, que estos puertos no solo están coordinados e integrados horizontalmente, sino que además no tienen competencia sustancial de otros puertos que les afecten en el corto plazo.

Sin embargo, en relación a la fijación de precios similares, la AMP ha autorizado pliegos tarifarios diferentes con base en las disposiciones normativas, de tal forma que no hay posibilidades que en el corto plazo fijen precios similares que eliminen la competencia entre los Puertos de Acajutla y La Unión.

6.3.2 Efectos no coordinados o unilaterales

De la determinación de la posición dominante se puede partir que esta representa el mayor riesgo para el cometimiento de abusos.

Con respecto a las potenciales condiciones para el establecimiento de contratos que podrían implicar restricciones a la competencia o establecimiento de exclusividades, se advierte que los servicios marítimos portuarios están integrados verticalmente y por tanto no es posible la existencia de este tipo de acuerdos.

CEPA es la empresa verticalmente integrada y no se advierten contratos entre esta institución y las navieras o agencias de transporte marítimo que pudieran dar lugar a restricciones de tipo vertical en los mercados.

7. Análisis de las Condiciones de Competencia Intraportuaria

La competencia intraportuaria es posible cuando existen, al menos, dos operadores independientes entre sí, y que compiten por atender el mismo tipo de carga que arriba a las terminales de un mismo puerto. Esta carga es en gran parte obtenida por los consignatarios, las agencias marítimas⁴⁵ y por los operadores cuando ofrecen tarifas competitivas, comparativamente mayores niveles de eficiencia y de infraestructura.

Como ya se ha mencionado, CEPA es la única empresa que, por ley, realiza y controla todas las operaciones de servicios marítimos portuarios (a la nave y a la carga) en los Puertos de Acajutla y La Unión. Sin embargo, durante el periodo en análisis, mediante licitación pública, contrata anualmente a empresas para apoyar la prestación de servicios de estiba/desestiba y transferencia de carga.

Además de los servicios contratados, CEPA presta el servicio de almacenamiento y este pudiera considerarse parte de un conjunto de servicios dentro del puerto. Para ello, la institución cuenta con almacenes para carga general, patios para contenedores y carga rodante. En adición, en las instalaciones portuarias existen empresas privadas que poseen silos, tanques y bodegas, que prestan el mismo tipo de servicio, especialmente a grandes volúmenes de carga a granel sólido y líquido.

7.1 Análisis de las Condiciones de Competencia en el Servicio de estiba/desestiba y transferencia

7.1.1 Análisis de las Condiciones de los Contratos de las Empresas Privadas

A la fecha de cierre del estudio, las empresas estibadoras, como se les conoce, son contratadas por CEPA para apoyar en la prestación de los siguientes servicios a la carga: “servicios de estiba y/o desestiba, y transferencia de la carga que se moviliza entre los buques, bodegas y/o patios de dicho puerto. Además, deberán de proporcionar el personal para los cargos de marineros, amarradores y el demandado en las bodegas y patios del puerto o cualquier otro trabajo de índole operativo portuario requerido”⁴⁶.

Se puede observar que las empresas contratadas para brindar los servicios a la carga utilizan recursos de CEPA. Además, los buques que arriban a los puertos son asignados por CEPA según el sistema preestablecido.

Por las razones anteriores, se afirma que los agentes económicos contratados por CEPA no compiten entre sí para captar clientes, ello determina que no existe competencia intraportuaria, con la posible excepción del servicio de almacenaje, el cual se analiza en este mismo capítulo.

Resulta válido analizar si la relación contractual entre CEPA y las estibadoras genera restricciones a la competencia ex ante. Para el caso, se verificó en las sucesivas licitaciones del servicio, que es necesario incluir mecanismos que disuadan a los oferentes de cometer prácticas anticompetitivas en el proceso licitatorio previo a la adjudicación del contrato.

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

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

Se observa una limitación al analizar las bases de licitación para el 2014, es la evaluación del personal clave y técnico operativo, y específicamente su experiencia en operaciones por un período mayor a un año en el Puerto de Acajutla y La Unión, a partir del 2010 y 2008, respectivamente. Ese aspecto resulta un factor básico para que se les adjudique el contrato; por tanto, las empresas locales que han ganado los contratos previos se constituyen en los únicos con esa experiencia y por tanto, los que son aptos para brindar esos servicios.

Las condiciones anteriores permiten la existencia de restricciones verticales por parte de CEPA, que tienen como efecto equivalente al cierre de acceso al mercado a otras empresas estibadoras.

7.1.2 Vínculos de Integración, Barreras a la Entrada y Determinación de Agentes con Posición Dominante en los Servicios de Estiba/Desestiba y Transferencia

Teniendo en cuenta que CEPA es el responsable de prestar estos y todos los servicios portuarios, se considera que los servicios analizados se prestan bajo un esquema en el cual existen vínculos de integración con el operador portuario, es decir CEPA.

Con respecto a la existencia de barreras a la entrada, se ha identificado que el marco legal denota una importante barrera a la entrada, impidiendo el ingreso de competidores toda vez que, por ley, se establece que CEPA es el único operador autorizado para prestar estos servicios.

Dado que CEPA es el único agente económico autorizado para la prestación de estos servicios, tiene posición dominante en el conjunto de servicios de competencia intraportuaria.

7.2 Análisis de las Condiciones de Competencia en el Servicio de Almacenamiento en el Puerto de Acajutla

El Puerto de Acajutla dispone de facilidades para brindar el servicio de almacenaje a la carga a granel sólido, carga general y contenedores. No dispone de tanques de almacenamiento para el granel líquido, por lo que los usuarios de este tipo de carga utilizan su propia infraestructura o los servicios de almacenaje que brindan otros agentes económicos.

En zonas circundantes o al interior del Puerto de Acajutla existen empresas privadas que brindan servicios de almacenaje a los cuatro tipos de carga. Por tanto, resulta relevante analizar las condiciones de competencia de los servicios de almacenamiento de granel sólido, carga general y contenedores.

7.2.1 Estructura de Mercado del Servicio de Almacenaje

• Carga granel sólido

Cuadro 22: Cuotas de Mercado del Almacenamiento de Carga a Granel Sólido en el Puerto de Acajutla (2011- 2012)

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 en los Anuarios Estadísticos de CEPA

De los seis agentes económicos que muestra el cuadro 22, sólo ALCASA, ALMAPAC, GRADECA y DISAGRO - UNIFERSA son empresas de depósito temporal de uso público; FERTICA Y MANUCHAR son de uso privado.

Destaca el hecho de que CEPA no participa en este mercado. Las explicaciones de ello podrían deberse a tarifas elevadas (no hay días libre para la carga importada); un rendimiento menor a sus competidores, ya que el Puerto de Acajutla ofrece un rendimiento de 450 TM/hora, mientras que ALCASA 500 TM/hora y ALMAPAC 550 TM/hora; o a una capacidad de almacenaje insuficiente, 30 mil TM frente a 136 mil TM de ALMAPAC y 140 mil TM de ALCASA.

El Índice HHI, teniendo en cuenta únicamente las empresas que ofrecen servicios al público, indica que el mercado se encuentra altamente concentrado (cuadro 23):

Cuadro 23: HHI de las Empresas 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 los Anuarios Estadísticos de CEPA.

• Almacenamiento de Carga General y Contenedores

En el movimiento histórico de buques, se observa que el 100% de la carga general y en contenedores tiene como destino las bodegas y los patios de CEPA, respectivamente⁴⁷. Por lo tanto, podemos concluir que CEPA concentra el 100% del mercado, en gran medida por la clara ventaja respecto a sus competidores que le representa brindar los 10 y 15 días libres de tarifas a la carga en contenedores y carga general, respectivamente.

47. De acuerdo con información recabada en el sitio web de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, <http://www.cepa.gob.sv/acajutla/contenido.php?cont=83&id=127>.

7.2.2 Vínculos de Integración, Barreras a la Entrada y Determinación de Agentes con Posición Dominante

En los tres tipos de carga analizados se debería prestar especial atención a la integración vertical de CEPA en la prestación de los demás servicios portuarios, sobre todo los servicios de almacenamiento de carga general y carga en contenedores, ya que en estos mercados CEPA ostenta posición de dominio.

Con respecto a la existencia de barreras a la entrada para el servicio de almacenamiento es importante denotar:

- a) Que en el corto plazo es prácticamente imposible el ingreso al mercado y competir con las empresas existentes, ya que es fundamental contar con las facilidades para prestar el servicio y, al mismo tiempo, realizar todos los trámites para ser autorizado.
- b) Las áreas extra portuarias aledañas al puerto son propiedad de CEPA, de manera que el ingreso de un nuevo competidor está sujeto a la obtención de tierras en arriendo en poder del agente dominante.
- c) El plazo para realizar las obras de construcción y puesta en operaciones es considerablemente superior a 12 meses, y podría permitir a los incumbentes la definición e implementación de estrategias de tal manera que la entrada tenga muy poco impacto en el servicio de almacenamiento.

Respecto a la posición dominante de CEPA en la prestación del servicio de almacenamiento de contenedores, es relevante destacar que no se identifica la existencia de posibilidades de contrarrestarlo en el corto plazo.

8. Mercados Conexos

8.1 Identificación y Descripción de los Servicios Conexos

Entre los servicios conexos a los servicios marítimos portuarios en El Salvador, se encuentran: el agenciamiento marítimo, transporte marítimo, agenciamiento de aduanas y el transporte terrestre.

8.1.1 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 suministro de combustibles, o bienes y servicios a la tripulación. Además, antes de la llegada del buque al puerto son el soporte en tierra de las líneas navieras.

En 2012 estuvieron activas 15 empresas que brindaron los servicios de agenciamiento marítimo. Las empresas 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, lo que representó el 20% de la totalidad que arribaron al Puerto de Acajutla.

En el Puerto de La Unión el mercado aún se encuentra en desarrollo; durante 2012 se facilitaron las actividades a 57 buques. American President Line (APL) y Hamburg Sud concentraron el 84% de ese total.

8.1.2 Transporte Marítimo

Es el servicio que consiste en trasladar productos vía marítima, este involucra, de manera complementaria, la utilización de transporte terrestre en líneas de ferrocarril o por carretera; de manera esencial, estos mercados representan el influjo vital para la existencia de los puertos.

La característica principal del transporte marítimo es movilizar grandes volúmenes de productos por las vías oceánicas. Para lograr la máxima eficiencia, las líneas navieras, además de la ampliación continua de su capacidad mediante el empleo de buques de mayor tamaño, diseñan determinadas rutas y con ello logran cubrir la mayor cantidad de puertos posibles de forma rutinaria.

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. De esta forma, el transporte marítimo podría contrarrestar el eventual poder de mercado de un puerto y al mismo tiempo, una línea naviera en particular que sea competitiva podría atraer mayor cantidad de carga.

En este servicio se identifican 2 tipos de integración vertical entre las líneas navieras y agencias marítimas (cuadro 24):

Cuadro 24: Integración Vertical entre las Líneas Navieras y las Agencias Marítimas (2012)

AÑO	LÍNEA 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.

El proceso de integración de las agencias marítimas es resultado de la competencia entre las agencias marítimas por atraer a una línea naviera. Esta competencia las incentiva a mantener buenas relaciones con la línea naviera y mantenerla dentro de su cartera de clientes, debido a que existe la posibilidad que la propia línea naviera constituya su propia agencia marítima.

Es muy probable que este proceso de integración facilite las operaciones en los puertos, de tal manera que contribuya favorablemente a la competencia y ello incida en contrarrestar la posición de dominio en los puertos, particularmente en Acajutla.

8.1.3 Agencias de Aduana y Autoridad Aduanera

El agente de aduanas está involucrado en el proceso de despacho aduanero, en los regímenes aduaneros de importación y exportación. El agente de aduana realiza un conjunto de actos y formalidades ante la autoridad aduanera, apoyando con su oferta de servicios la agilización de los trámites que, de otra forma, retrasarían la internalización de los productos.

El mercado de las agencias de aduanas está compuesto por una gran cantidad de empresas, las cuales compiten entre sí, sin ningún indicio de algún tipo de integración, o indicios de poder de mercado; y por lo tanto, no afectaría a los mercados en estudio.

No obstante, las demoras en el proceso de despacho por parte de la autoridad aduanera sí afectan a la competitividad de los puertos de El Salvador. En reuniones sostenidas con los importadores y exportadores usuarios de los puertos, se identificó que el principal problema en la cadena logística es la eficiencia en los procesos a cargo de la autoridad aduanera.

8.1.4 Transporte Terrestre

Este segmento es importante dentro de la cadena logística de importación y exportación, dado que permite movilizar la carga desde y hacia los puertos de El Salvador.

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). Actualmente han cobrado gran relevancia las modalidades 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).

Esta tendencia la han desarrollado principalmente las navieras y empresas dedicadas a ofrecer este tipo de servicios logísticos integrados⁴⁸.

En conclusión, puede observarse un gran número de opciones de transporte de la carga vía terrestre, con servicios integrados de transporte contratados con la naviera, con empresas a cargo de la logística o directamente con los dedicados al servicio de transporte.

48. Con base en información recabada en entrevistas efectuadas a los agentes económicos participantes en el sector.

9. Efectos de las Restricciones de la Competencia en el Bienestar del Consumidor

9.1 En Competencia Interportuaria

La principal consecuencia del nivel de competencia interportuaria sobre los usuarios es que no cuentan con alternativas más eficientes y de bajo costo que los Puertos de Acajutla, y potencialmente La Unión y Quetzal. Los usuarios, al no tener más alternativas efectivas, restringen su poder para elegir y obtener mejores niveles de eficiencia, calidad y menores costos.

La existencia de una mayor competencia entre los puertos podría causar efectos positivos en la expansión del comercio internacional, y a la vez impulsar una mayor inversión en la infraestructura y superestructura portuaria.

Es importante señalar los riesgos que presenta la modificación 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”, ya que eventualmente se puede constituir en una herramienta mediante la cual CEPA, como potencial competidor, podría ocasionalmente causar retrasos en las obras de dragado que requieren los buques portacontenedores (sin grúas) que atraiga el concesionario, y de esta manera se le facilite ejercer su posición de dominio.

Para superar este riesgo, se debe prever que el concesionario cuente con recursos del Estado para contratar los servicios de dragado, y al mismo tiempo que este contrato incluya las áreas que también corresponden al Puerto de Acajutla.

9.2 En Competencia Intraportuaria

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

- Existe una limitante en los procesos de contratación de servicios a la carga, relacionado al restringido número de empresas que pueden competir por el mercado de servicios de estiba/desestiba y muelleaje.
- La ausencia de incentivos limita a las empresas contratadas a que sean más eficientes durante la prestación de servicios a la carga.
- Es importante destacar que la asignación preestablecida de los buques limita las posibilidades de competencia entre las empresas contratadas por ofrecer una mejor calidad del servicio (sistema de redondillas).
- En el último proceso de contratación se denota la ausencia de competencia por el mercado con base en una mejor oferta económica.

La presencia de un número reducido de competidores en los procesos de licitación incrementa la posibilidad de conductas colusorias. Sobre este hecho, la SC tiene un precedente de sanción a dos empresas, justamente por comprobarse el cometimiento de prácticas anticompetitivas concernientes a fijación de precios en la licitación del año 2010.

Esas medidas que afectan a la competencia por el mercado no afectan directamente a los consumidores (importadores/exportadores) debido a las regulaciones establecidas. Los efectos más bien recaen sobre CEPA, en la medida que los cargos que cancelen a las empresas contratadas no reflejaran una asignación eficiente de recursos.

En resumen, los efectos sobre el consumidor no dependen tanto de las condiciones de la competencia intraportuaria, sino más bien de la regulación tarifaria llevada a cabo por la AMP y CEPA relacionada con los rendimientos mínimos de las operaciones portuarias. Los usuarios podrían verse afectados por los menores rendimientos exigidos por CEPA, a la vez que se denota una elevación de los costos de sus operaciones.

10. Recomendaciones

Con base en el análisis realizado, se recomienda lo siguiente:

A la Autoridad Marítimo 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, se configura de forma tal que no permite garantías a la entrada en el corto plazo, aun si se tratase de construir y operar puertos de carga de uso privado.
- b)** Los procesos de reformas a las leyes deben ser acompañados de modificaciones que refuercen el marco regulatorio actual. Sin embargo, en el largo plazo y cuando las condiciones sean más favorables, la labor del Estado debe ir encaminada a promover la competencia entre los operadores de puertos.
- c)** Se recomienda evaluar la aplicación de otros mecanismos de regulación de tarifas basados en esquema de regulación por incentivos.
- d)** Implementar una mesa de discusión o de diálogo entre CEPA, SC y AMP, con el fin de establecer mecanismos de cooperación para evaluar 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, reduzcan los costos de CEPA y que los ahorros en costos se trasladen directamente a los usuarios.

A la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma:

- a) Incluir en las bases de licitación de servicios a la carga, cláusulas que permitan a los ofertantes competir con una menor oferta económica, con el fin de que los pagos que realiza CEPA al contratista simulen un mercado competitivo.
- b) La recomendación anterior debe ir acompañada de la implementación de mecanismos que disuadan a los ofertantes de cometer prácticas anticompetitivas, y que mitiguen el riesgo de adjudicar un contrato en un procedimiento licitatorio que probablemente esté viciado por conductas contrarias a la competencia.
- c) Modificar lo resaltado a continuación (en negrita) del artículo 3 de la "Ley de Concesión de la Terminal Portuaria Multipropósito Especializada en Contenedores, Fase I, del Puerto de La Unión Centroamericana".

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, podrán ser llevadas gradualmente hasta las condiciones de diseño.***

Por lo siguiente:

En cuanto a las profundidades del canal de acceso y dársenas, serán llevadas hasta las condiciones de diseño.

- d) Modificar el inciso adicionado al Art.6 con fecha 26/09/2013 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.

- e) Disponer, con base en lo establecido en el numeral 1 del artículo 7 de la LGMP, la creación de "Consejos de Usuarios" de los principales puertos (Puerto de Acajutla y Puerto La Unión) 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.



SUPERINTENDENCIA
DE COMPETENCIA

www.sc.gob.sv • PBX: 2523-6600 • contacto@sc.gob.sv