

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
JOSÉ SIMEÓN CAÑAS



**REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN LOS MERCADOS
SALVADOREÑOS: ESTUDIO DE LOS SECTORES ELÉCTRICO,
TELEFÓNICO, BANCARIO, PENSIONES, VALORES, HÍDRICO
E HIDROCARBUROS.**

TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO
PARA LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y
EMPRESARIALES

PARA OPTAR AL GRADO DE

LICENCIADA EN ECONOMÍA

POR:
JACQUELINE ANTONIETA ARGUMEDO SANDOVAL

ANTIGUO CUSCATLÁN, OCTUBRE 2006

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
"JOSÉ SIMEÓN CAÑAS"

RECTOR

Lic. José María Tojeira Pelayo, SJ

SECRETARIO GENERAL

Lic. René Alberto Zelaya

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
EMPRESARIALES

Mtro. José Manuel Rivas Zacatares

DIRECTORA DEL TRABAJO

Ing. Lilian Vega

SEGUNDO LECTOR

Dr. Francisco Lazo

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
I MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL ACERCA DE LA REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN LOS MERCADOS.....	1
I.1 EL VINCULO ENTRE MERCADO, EFICIENCIA Y COMPETENCIA	1
I.2 LA POLÍTICA DE COMPETENCIA	16
I.3 LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIÓN	22
I.4 INSTITUCIONES Y REGULACIÓN	24
I.5 LA REGULACIÓN, LA CORRUPCIÓN Y LA CAPTURA DEL ESTADO	31
I.6 ASPECTOS IMPORTANTES A RETOMAR	34
II BASE INSTITUCIONAL Y REGULACIÓN DE LA COMPETENCIA EN EL SALVADOR.	37
II.1 MARCO INSTITUCIONAL DE LA COMPETENCIA EN EL SALVADOR	37
II.2 LA LEY DE COMPETENCIA DE EL SALVADOR Y LAS PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS	56
II.3 OTRAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA LEY DE COMPETENCIA Y LA SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA	70
III REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN EL SALVADOR.....	73
III.1 REGULACIÓN Y COMPETENCIA DEL SECTOR ELÉCTRICO	74
III.2 REGULACIÓN Y COMPETENCIA DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES	108
III.3 REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN EL MERCADO FINANCIERO	127
III.4 REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN EL MERCADO DE PENSIONES	146
III.5 REGULACIÓN Y COMPETENCIA DEL MERCADO DE VALORES	157
III.6 REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN EL SECTOR HÍDRICO.	169
III.7 REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN EL MERCADO DE LAS GASOLINAS	186
III.8 RESUMEN SOBRE LA REGULACIÓN Y CALIDAD INSTITUCIONAL DE LAS SUPERINTENDENCIAS	197
IV CONCLUSIONES.....	204
<u>ANEXOS</u>	<u>211</u>
<u>BIBLIGRAFÍA</u>	<u>235</u>

INDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES

ÍNDICE DE TABLAS DEL CAPÍTULO I

TABLA 1: PRINCIPALES CONDUCTAS REPROCHABLES DENTRO DE LOS MERCADOS POR TIPO DE ACCIÓN.	22
TABLA 2: CONCENTRACIÓN, AUTONOMÍA DEL PODER PÚBLICO Y MOVILIZACIÓN COMO GENERADORES DE LA INTERACCIÓN POLÍTICA EN LOS POLICY NETWORKS.	30

ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES DEL CAPÍTULO II

TABLA 1: ALGUNOS SECTORES DE LA ECONOMÍA SALVADOREÑA EN INVESTIGACIÓN POR LA SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA	55
ILUSTRACIÓN 1: LA ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA EN EL SALVADOR	44

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES DEL CAPÍTULO III.

ILUSTRACIÓN 1: ESTRUCTURA DEL MERCADO MAYORISTA DEL SECTOR ELÉCTRICO DESPUÉS DE LA PRIVATIZACIÓN	81
ILUSTRACIÓN 2: HOGARES QUE DISPONEN DE ELECTRICIDAD SEGÚN ÁREA EHPM 2004	105
ILUSTRACIÓN 3: NÚMERO DE LÍNEAS TELEFÓNICAS FIJAS A NIVEL NACIONAL PERIODO 1997-2005.	112
ILUSTRACIÓN 4: INCREMENTO DE LÍNEAS MÓVILES DESDE 1997	116
ILUSTRACIÓN 5: NÚMERO DE RECLAMOS ATENDIDOS POR OPERADOR PERIODO 2001-2005.	124
ILUSTRACIÓN 6: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE INSTITUCIONES BANCARIAS 1990-2005	130
ILUSTRACIÓN 7: CONCENTRACIÓN DE ACTIVOS DE LOS 4 BANCOS PRINCIPALES. C4	134
ILUSTRACIÓN 8: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN AFILIADA POR AFP AL 31 DE AGOSTO DEL 2000	148
ILUSTRACIÓN 9 DISTRIBUCIÓN AFILIADA POR AFP AL 30 DE SEPTIEMBRE DEL 2000	149
ILUSTRACIÓN 10: POBLACIÓN AFILIADA AL SAP POR AÑO Y SU TASA DE CRECIMIENTO	153
ILUSTRACIÓN 11: CIFRAS ADMINISTRADAS AL 31 DE DIC 2004 POR LAS ADMINISTRADORAS DE CARTERA*	160
ILUSTRACIÓN 12: PORCENTAJE DE MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTOS CON SERVICIO DE AGUA POTABLE ATENDIDOS POR ANDA U OTROS OPERADORES,	171
ILUSTRACIÓN 13: CONSUMO DE AGUA POTABLE POR CLASE DE USUARIO	175
ILUSTRACIÓN 14: OFERTA Y DEMANDA DEL MERCADO DE PETRÓLEO (GASOLINA Y DIESEL) DE EL SALVADOR	188
ILUSTRACIÓN 15: IMPORTACIÓN TOTAL DE PETRÓLEO A DICIEMBRE 2005	189
ILUSTRACIÓN 16: FLUCTUACIÓN DES PRECIOS DE LA GASOLINA ESPECIAL, REGULAR Y DIESEL DURANTE EL AÑO 2005	

194

ÍNDICE DE TABLAS DEL CAPÍTULO III

TABLA 1: DISTRIBUCIÓN DE LAS PLANTAS GENERADORAS POR ZONA GEOGRÁFICA HASTA EL AÑO 2006.	82
TABLA 2: PARTICIPACIÓN GEOGRÁFICA Y EN VENTAS DE LAS COMPAÑÍAS DISTRIBUIDORAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA	83
TABLA 3: ÍNDICE HERFINDAHL- HIRCHMAN EN BASE A LA GENERACIÓN DE ENERGÍA NETA NACIONAL POR TIPO DE RECURSO.	84
TABLA 4: INVERSIÓN Y CONCENTRACIÓN EN LA GENERACIÓN DE ENERGÍA POR RECURSO.	86
TABLA 5: INDICADORES TÉCNICOS Y DE EFICIENCIA DEL SISTEMA DE TRANSMISIÓN,2005	88
TABLA 6: ÍNDICE HERFINDAHL EN BASE A LA PARTICIPACIÓN DEL MERCADO DE TOTAL DE VENTAS DEL SECTOR.	90
TABLA 7: PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE LAS COMERCIALIZADORAS EN LA COMPRA DE ENERGÍA NACIONAL E INTERNACIONAL EN EL AÑO 2005.	91
TABLA 8: MARCO LEGAL DEL MERCADO ELÉCTRICO	92
TABLA 9: PROMEDIO ANUAL DE LOS PRECIOS EN EL MRS US\$ POR MHR	103
TABLA 10: EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES 1997-2005	111
TABLA 11: PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO Y N° DE OPERADORES DE TELEFONÍA FIJA AÑOS 2002 -2005	111
TABLA 12: DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS MÁS RELEVANTES DE LAS 5 COMPAÑÍAS DE TELEFONÍA MÓVIL QUE OPERAN EN EL PAÍS.	114

TABLA 13: PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO Y N° DE OPERADORES A DICIEMBRE 2004.	115
TABLA 14: MARCO REGULATORIO DEL MERCADO TELEFÓNICO	117
TABLA 15 EVOLUCIÓN DE TARIFAS PROMEDIO COBRADAS EN LA RED TELEFÓNICA FIJA EN USD\$	123
TABLA 16: RANGOS DE COSTO POR MINUTO DEL SERVICIO TELEFÓNICO MÓVIL A DICIEMBRE 2005	124
TABLA 17: FUSIONES Y ADQUISICIONES EN EL SISTEMA BANCARIO ENTRE 1994-2004	132
TABLA 18: ÍNDICE HERFINDAHL- HIRSCHMAN DEL SECTOR BANCARIO	133
TABLA 19: CLASIFICACIÓN GENERAL DE BANCOS CENTROAMERICANOS EN MILES DE US\$, DICIEMBRE 2005.	135
TABLA 20: PRINCIPALES INDICADORES DEL SISTEMA FINANCIERO BANCARIO A DICIEMBRE 2005	136
TABLA 21: ORGANISMOS QUE VIGILAN Y REGULAN EL SISTEMA FINANCIERO	139
TABLA 22: REFORMAS Y DECRETOS MÁS RELEVANTES DESDE LA PRIVATIZACIÓN DE LA BANCA.	144
TABLA 23: DENSIDAD DE COTIZACIÓN (N° DE COTIZANTES EFECTIVOS/ N° DE AFILIADOS)	155
TABLA 24: MONTO EN US\$ DE SANCIONES DICTADAS.	164
TABLA 25: CAPITALS MÍNIMOS ACTUALIZADOS HASTA EL 2004. CIFRAS EN US \$	165
TABLA 26: PERFIL DE LOS CONGLOMERADOS CUSCATLAN Y BANAGRICOLA.	167
TABLA 27: COBERTURA DEL LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE A DICIEMBRE 2004.	172
TABLA 28: MUNICIPIOS CON SISTEMA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADOS A NIVEL NACIONAL A DICIEMBRE 2004, POR SUMINISTRADOR	174
TABLA 29: COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO A DICIEMBRE 2004	174
TABLA 30: PRODUCCIÓN DE AGUA PERIODO 2000-2004 EN LITROS/SEGUNDO	175
TABLA 31: LEGISLACIÓN MÁS RELEVANTE QUE DETERMINA LA GESTIÓN DEL AGUA.	176
TABLA 32: PROVEEDORES DE AGUA POTABLE EN EL SALVADOR.	183
TABLA 33: PARTICIPACIÓN EN LAS VENTAS A JUNIO 2006	189
TABLA 34: N° DE ESTACIONES DE SERVICIO SEGÚN COMPAÑÍA DISTRIBUIDORA	190
TABLA 35: ÍNDICE HERFINDAHL-HIRSCHMAN DEL MERCADO MINORISTA DE PETRÓLEO	191
TABLA 36: ESTRUCTURA DEL PRECIO LIBRE DE LAS GASOLINAS Y EL DIESEL	193
TABLA 37: CUADRO RESUMEN SOBRE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS SUPERINTENDENCIAS ANALIZADAS	199
TABLA 38: CUADRO RESUMEN DEL ESTRUCTURA DE MERCADO DE LOS SECTORES ANALIZADOS	202

INTRODUCCIÓN

Fomentar mercados competitivos es primordial para su óptimo funcionamiento. Según el modelo económico neoliberal, los mercados que son competitivos logran un alto grado de eficiencia económica, tanto en la producción como en la distribución de la oferta; además, generan efectos positivos en lo que se refiere al bienestar de los(as) consumidores(as: como por ejemplo precios competitivos, así como en mejoras en la calidad de los bienes y servicios que se tranzan en dichos mercados.

Sin embargo, la realidad y la evidencia empírica han demostrado que los mercados son incapaces de autorregularse y generar per sé ambientes propicios a la competencia, al contrario la dinámica económica actual tiende a favorecer la concentración y formación de estructuras de mercado no competitivas.

Estas disfunciones que se generan dentro de los mecanismos de mercado han favorecido la aceptación de otras teorías económicas que explican y dan soluciones a estos fenómenos. Una de esas teorías ha sido formulada por la corriente institucionalista del pensamiento económico, la cual promulga la importancia y necesidad de instituciones, tanto formales como informales, para que coadyuven a potenciar las virtudes de los mercados y aminoren las fallas que se generan dentro de los mismos.

La corriente institucionalista propone fortalecer la institucionalidad que enmarca la competencia dentro de una economía. Entiéndase por esta: leyes, normas, reglamentos, procedimientos, comportamientos, organizaciones, etc. aceptadas en una sociedad. Por lo tanto, la premisa es que una base institucional fuerte es capaz de promover y proteger la competencia en los mercados.

II

En esta investigación se estudiará la institucionalidad formal más relevante que enmarca la competencia en 7 mercados: el eléctrico, el telefónico, el bancario, el de pensiones, el de valores, el hídrico y el de hidrocarburos.

El contenido de esta investigación es de carácter teórico y pretende mostrar la capacidad institucional, es decir fortalezas y debilidades de las principales leyes (institucionalidad formal), que se refieren a la promoción y protección de la competencia en los mercados mencionados anteriormente.

La razón por la cual se ha optado por el estudio de estos mercados, ha sido tanto por su relevancia e interés para la sociedad en general; así como, por haber sufrido cambios importantes en sus estructuras, con la implementación de políticas y reformas económicas (privatización, desregulación y liberalización), que consideraban como uno de sus objetivos principales fomentar la competencia y eficiencia en dichos mercados.

El documento se divide en tres capítulos, el primero es el marco teórico el cual sintetiza aspectos relevantes en materia de regulación y competencia, el segundo capítulo, analiza y describe la principal institucionalidad que promueve y protege la competencia en los mercados salvadoreños: La Ley de Competencia y la Superintendencia de Competencia. Y el tercer capítulo describe y analiza la regulación y la competencia en los 7 mercados mencionados. Al final se detallan las principales conclusiones sobre el tema.

Finalmente, es importante mencionar que el contenido de este documento tiene como propósito mostrar y ejemplificar el panorama actual en materia de competencia en los mercados salvadoreños seleccionados. Por lo que muchos de los contenidos no son exhaustivos y un análisis más profundo requeriría de una utilización mayor de tiempo y de recursos.

Asimismo es relevante aclarar que la Ley de Competencia entró en vigencia este año, por lo que este documento no podrá analizar los efectos y consecuencias positivas o negativas, a raíz de la implementación de esta ley.

Por último, cabe mencionar que la Superintendencia de Competencia en el transcurso de este año, ha promovido y realizado estudios de mercado en varios de los sectores que este documento analiza; y aunque no se pudo tener acceso a estos documentos, sería muy enriquecedor comparar las conclusiones generales a las cuales llegó la Superintendencia de Competencia y la que se muestran en esta investigación.

I MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL ACERCA DE LA REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN LOS MERCADOS.

En este capítulo se especificarán los conceptos y teorías que enmarcan el trabajo. En primer lugar, se sistematizará lo referente a la noción de mercado, competencia y eficiencia. Para luego detallar lo concerniente a la competencia y la regulación, todo bajo un enfoque teórico institucional.

I.1 El vínculo entre mercado, eficiencia y competencia

I.1.1 Noción de mercado

La noción de mercado en sentido estricto se refiere a aquel lugar concreto o abstracto, donde los agentes económicos compran y venden bienes y servicios. Asimismo, existe un mercado específico para cada bien o servicio dentro de la economía.

La economía neoclásica supone que los mercados son eficientes, cuando funcionan bajo la premisa del “Laissez Faire”, en el aspecto que son capaces de autorregularse y/o auto-ajustarse ante los desequilibrios que ocurren dentro de los mismos; igualmente, estipula que sus criterios de decisión son ajenos a cualquier juicio moral.

Por otra parte, desde un enfoque institucional, el mercado es concebido como “...un conjunto instituido de relaciones sociales y de reglas que determinan las condiciones de los intercambios (productos que pueden ser objetos de intercambio, partes que pueden intervenir, estructuras de los derechos de propiedad,...)”¹ es decir, que el mercado es sólo un reflejo de las

¹ Esparta Soloeta, Iñaki. Análisis Económico Institucionalista: Una Economía Política para la Transformación Social. [En Línea]. Bilbao: Universidad del País Vasco Euskal Heriko Unibertitaten. Recuperado el 12 de abril del 2006, de <http://www.ucm.es>

reglas del juego económico que están previamente establecidas dentro de una sociedad.

En conclusión, se puede determinar que: un mercado no es simplemente el conglomerado de intercambios entre los agentes económicos; que este no funciona siempre de forma automática, sino que también es determinado por normas y reglas que condicionan estos intercambios, constituyéndose así como un conjunto de instituciones que enmarcan la actividad económica que se desarrolla dentro de estos.

1.1.2 Eficiencia en los mercados

En relación a su funcionamiento, es menester que los resultados de los intercambios entre los agentes económicos sean eficientes. En la teoría económica neoclásica, eficiencia implica obtener la utilidad máxima utilizando el mínimo de recursos disponibles, ya que éstos son escasos.

En lo que se refiere al funcionamiento eficiente de los mercados, este concepto se resume en lo que se denomina: Óptimo de Pareto. “Una distribución es un óptimo de Pareto si, y sólo si, no hay ningún cambio que beneficie a alguna otra persona sin perjudicar a otra”². Según esta, premisa el óptimo de Pareto satisface todas sus condiciones **en un mercado de competencia perfecta**; en la teoría microeconómica se han desarrollado los modelos económicos que demuestran matemáticamente las condiciones y supuestos necesarios que permiten alcanzar el criterio de Pareto.

Sin embargo, en la realidad el Óptimo de Pareto es sumamente difícil, sino que imposible de alcanzar, esto debido a que los intercambios económicos no están organizados bajo condiciones contractuales ideales de mercado

² Ferguson C. E. y Gould J. P. , Teoría Microeconómica, (México D. F., Fondo de Cultura Económica,1978) p.444.

(Instituto Internacional de Gobernabilidad IIG, 1998). Esto sucede por que existen disfunciones en los mercados, es decir que existen “un conjunto de circunstancias en la economía, que impiden que una economía de mercado asigne los recursos con eficacia.”³

Bajo estas premisas es que el institucionalismo, promulga que la eficiencia, no se logrará sólo a través del mercado, sino que es necesario un marco de reglas formales e informales que orienten las acciones de un individuo hacia un rumbo específico. Para la teoría institucionalista, la principal disfunción que existe en los mercados es la existencia de los costos de transacción, en este sentido las instituciones importan económicamente, ya que determinan estos costes que resultan de hacer transacciones o intercambios en una determinada sociedad.

“Sólo en condiciones de intercambio sin costes de transacción los actores alcanzan la solución que maximiza la renta agregada, sin necesidad de considerar las instituciones existentes.”⁴; entendiendo a las instituciones como aquel conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y normas diseñadas para restringir el comportamiento de los individuos con el fin de maximizar la riqueza y la utilidad de los principales.

En contrapartida a lo que promulga el institucionalismo, existe también un planteamiento teórico donde se reconoce que no son necesarias unas condiciones estrictas de competencia perfecta para lograr una asignación y distribución eficiente de los recursos, ni mucho menos la creación de instituciones que intervengan en los mercados; esto gracias a la teoría de los

³ Banco Mundial.(1997) Informe de Desarrollo Mundial: El Estado en un mundo de transformación. Barcelona, Mundi Prensa. p.28

⁴ Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) (1998). Douglass C. North: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano. [En Línea]. Barcelona: IIG. Recuperado el 3 de abril del 2006, de <http://www.undp.org.ar>

mercados contestables sustentada bajo el supuesto que son mercados abiertos a la competencia, y que independientemente de la cantidad de empresas (una o pocas) son capaces de mantener los precios a un nivel competitivo. Esta teoría se profundizará posteriormente.

I.1.3 Competencia y Estructuras de mercado

Desde un enfoque institucional, las instituciones son necesarias para lograr que los mercados funcionen eficientemente, sin embargo es importante, conceptualizar las circunstancias de mercado donde son necesarias o no dichas instituciones.

I.1.3.1 Noción de competencia

La noción de competencia se desarrolla a partir de la economía política clásica. Para Adam Smith, la competencia es importante en tanto que permite a la sociedad permanecer en la fase ascendente de acumulación de capital.

Sin embargo, fue con John Stuart Mill donde esta concepción de competencia cambia. Éste afirma que la propiedad individual está determinada por dos factores: la competencia y las costumbres. “En tanto que las rentas, las ganancias, los salarios y los precios, se fijan por la competencia, se les puede asignar leyes. Si se supone que la competencia es el regulador exclusivo de los mismos, no será difícil establecer principios de carácter general y de precisión científica precisos con arreglo a los cuales se regirán.”⁵

Más recientemente en la historia económica, para algunos neoclásicos, uno de ellos Chamberlin, considera que la competencia pura exige sólo un requisito único “que nadie posea un ápice de control”⁶. En la actualidad, al

⁵ Mill, John Stuart. Principios de economía política. (México, Fondo de Cultura Económica, 1943) p. 226

⁶ Chamberlin Hastings Edgard. (1956) Teoría de la competencia monopólica., México, Fondo de Cultura Económica. p. 15

hablar de competencia, no sólo se hace referencia a la rivalidad que existe entre las empresas que compiten entre sí en una misma actividad. (Brand, 1978), esta noción también hace referencia a las condiciones que determinan los mercados, examinando el grado de control que los productores o consumidores tienen sobre los precios, la existencia de barreras de entrada o de salida, legislaciones y regulaciones del Estado, etc.

I.1.3.2 Mercados con competencia perfecta.

En la sección I.1.2 se estableció que sólo los mercados que se denominan perfectos logran la eficiencia económica. Por lo que, es necesario establecer cuales son los supuestos bajo los cuales un mercado se cataloga como perfecto.

La competencia perfecta es un modelo económico que se caracteriza por ser un mercado totalmente impersonal y racional. Asimismo, es un mercado donde no existe rivalidad directa entre vendedores y compradores, ya que no reconocen su competencia recíproca. Este modelo se basa en los siguientes supuestos:

1. Demandantes y proveedores toman el precio como dado.
2. Producto homogéneo.
3. Libre movilidad de recursos.
4. Conocimiento perfecto.

Para la teoría neoclásica, en tanto un mercado pueda asemejarse a este modelo ideal, tanto más competitivo se vuelve y mayor eficiencia se logra. Es decir se alcanzarían las condiciones de Pareto.

Muchos autores recienten la teoría de los mercados con competencia perfecta como un mercado idóneo; Demsetz, (1986) alega que esta teoría presta demasiada atención a un único tipo de competencia: la competencia de precios;

además de ser demasiado estática para reflejar la esencia de la actividad competitiva.

La competencia perfecta como modelo hace abstracción de una serie de fenómenos que forman parte del sistema económico real, como por ejemplo la existencia de los costos de transacción e información; los cuales, son considerados “detalles” dentro de la visión de largo plazo en la que se desarrolla la teoría neoclásica.

Por otra parte, este modelo descansa sobre el siguiente precepto: “la ausencia completa del control consiente por parte de nadie sobre los planes del resto”⁷. El modelo de competencia perfecta funciona a través de un mecanismo de sistema de precios perfectamente descentralizado en el cual se aísla y resalta la función coordinadora de precios; mediante el supuesto del Laissez- Faire. Según Demsetz, éste deja de lado la autoridad del gobierno; y al mismo tiempo, se pone de manifiesto que **las únicas instituciones formales que se consideran relevantes en este modelo son las empresas y las familias.**

Sin embargo, la competencia en la realidad, casi nunca se expresa a través de la competencia de precios, como afirma Demsetz, **la competencia es multidimensional**, ya que “los procesos de mercado no funcionan ni inmediatamente, ni con perfecto conocimiento”⁸. En la realidad la competencia adopta múltiples matices, se compite con calidad de producto, propaganda, innovación tecnológica, etc. Además, el modelo de competencia perfecta no toma en cuenta la real participación del gobierno en las decisiones económicas.

⁷ Demsetz, Harold (1986), La Competencia. Aspectos económicos, Jurídicos y Políticos, Madrid, Alianza Editorial S. A. p. 17

⁸ Demsetz, Harold, op. cit. p. 26

I.1.3.3 Mercados con monopolio puro

La existencia de mercados con competencia perfecta implica que debe de existir, una situación totalmente opuesta: existencia de monopolios puros.

Para Chamberlin, monopolio significa control de la oferta y por lo tanto control de los precios. Por definición el monopolio puro, es aquel donde sólo existe un vendedor en un mercado bien definido. No existe rivalidad puesto que no hay rivales. "Sin embargo, la política de un monopolista puede estar limitada por la competencia indirecta de todos los bienes, por el ingreso del consumidor y los bienes que son sustitutos razonablemente adecuados, y por la amenaza de la competencia potencial cuando es posible la entrada al mercado."⁹

Los monopolistas por un largo periodo, son capaces de mantener el control de los precios, gracias a que ofrecen a los consumidores un conjunto de bienes o servicios distintos o difíciles de imitar o están amparados bajo un convenio o acuerdo con el Estado de tener la explotación o producción exclusiva de un determinado bien.

Para que un monopolio se encuentre bien establecido, el mercado presenta o permite las siguientes situaciones:

1. Control de las fuentes de materias primas.
2. Existe un alto costo para el establecimiento de una planta de producción eficiente.(monopolios naturales)
3. Leyes de patentes que otorgan el derecho exclusivo de producir un cierto bien o servicio a un productor, para incentivar las inversiones e innovaciones tecnológicas.
4. Franquicias de mercado.

⁹ Ferguson C. E. op. cit. p. 267

Para Demsetz, los monopolios también se originan a causa de los costos de información y transacción que permiten que una empresa sea única en el tiempo, en el espacio o en su capacidad. **Esto implica que las economías de mercado no implican competencia per sé**

Estas barreras que permiten la formación de monopolios en el mercado, se consideran ineficientes, según el criterio de Pareto; pero dentro del marco de los mercados contestables, se sugiere que una o pocas empresas pueden constituir una industria eficiente. “la idea básica es lograr dentro de las empresas consolidadas (o con posición dominante) en el mercado que mantengan los precios cerca del nivel competitivo, debido a la amenaza que representan las empresas entrantes.”¹⁰

I.1.3.4 Mercados con competencia imperfecta

“Ni el monopolio ni la competencia son jamás absolutos, las teorías que se ocupan de ellos sólo examinan las fronteras de la realidad, la que debe ser buscada entre tales límites”¹¹. La radicalidad de ambos modelos permite la diversificación de las estructuras de competencia en el mundo real; haciendo surgir lo que se denomina: **Competencia Imperfecta.**

“Los dos requisitos de la competencia pura sugieren instantáneamente las dos formas en las que puede combinarse los elementos del monopolio y la competencia. En primer lugar puede haber uno, pocos o muchos vendedores de un producto idéntico en el mismo mercado”¹²

Es decir que entre el monopolio y la competencia perfecta existe una serie de combinaciones de estructuras de mercado que permiten que la situación

¹⁰ Martínez, Julia Evelin. (2001) El Marco Teórico Conceptual de las políticas de libre competencia en El Salvador. San Salvador, FundaUngo. p.14

¹¹ Ferguson C. E. op. cit. p. 320

¹² Chamberlin, E.H. op. cit. P. 16

menos competitiva retome características de su modelo antagónico, formando así las siguientes estructuras: Duopolios, oligopolios y competencia monopolística.

I.1.3.4.1 Duopolio y oligopolio

El problema del *duopolio* es considerado como un caso intermedio entre el monopolio y la competencia. En esta estructura los dos vendedores que ofertan en este mercado no constituyen una cantidad lo suficientemente grande para promover la competencia.

El *oligopolio* es aquella situación de mercado donde existe más de dos vendedores, pero no la suficiente cantidad para que los actos de uno de los vendedores se vuelvan imperceptibles para los demás.

En una situación de oligopolio o dúopolio, existe una diferencia cuantitativa, número de vendedores y una cualitativa, como los productores son pocos, cada uno de ellos debe estar al tanto de las acciones de sus rivales y sus reacciones ante los mismos. Teóricos como Cournot, Edgeworth o Chamberlin idearon soluciones aplicables para ambas situaciones.

El problema con los oligopolios es que los resultados finales son indeterminados, ya que cada acción de un rival trae como consecuencia una serie de múltiples gamas de respuesta del otro. "los rivales pueden pasarse toda la vida tratando de "adivinar" las acciones del otro; pueden ponerse tácitamente de acuerdo para competir sólo por medio de la publicidad, sin cambios en los precios; o bien, advirtiendo su potencial monopolístico, pueden formar una coalición y cooperar entre sí en lugar de competir."¹³

Cuando en un oligopolio los competidores conspiran, éstos pueden formar un cártel. Este es una organización formal de productores de una

¹³ Ferguson C. E. op. cit. p. 337

industria, que determina las políticas para todas las empresas que conforman el cártel. Para Ferguson, las colusiones abiertas y secretas son también ejemplos de cárteles, incluyendo las asociaciones de empresarios y las organizaciones de profesionales que también pueden tomarse en cuenta.

Entre las acciones que un cartel puede ejecutar se encuentran: la fijación de precios y la repartición del mercado. En el primer caso se constituye un cártel centralizado, éste determina un precio uniforme para los productos y actúa como un monopolio. El segundo caso, corresponde a los cárteles “flojos”, en este se distribuyen las ventas, ya sea fijando un precio al cual se le permita a cada empresa que venda todo lo que pueda, o a través de un sistema de cuotas que puede determinarse según la habilidad negociadora de cada empresa o a través de la división geográfica del mercado.

La competencia en los mercados oligopólicos, raras veces en la realidad se proyecta a base de precios. Las formas de competencia son tan diversas como el ingenio de sus empresarios; y ésto es debido a que su competencia se basa fundamentalmente en la diferenciación del producto. La forma más importante de competir de estas compañías es a través de la publicidad (competencia informativa), otra forma es a través de la calidad creando diferencias entre los productos, es decir la generación de “marcas”; acción que demuestra en la práctica la no racionalidad del consumidor y por último a través del diseño o el esfuerzo de un empresa por hacer más “atractivo” un mismo producto a la vista del consumidor.

1.1.3.4.2 Competencia monopolística

La competencia monopolística es aquella organización de mercado donde hay muchas empresas donde venden artículos muy parecidos pero no idénticos. La diferenciación del producto permite al vendedor cierto control sobre el precio

que va a cobrar; sin embargo, al mismo tiempo la existencia de muchos sucedáneos limita sustancialmente su poder como un monopolio.

Dentro de este tipo de mercado existe una competencia intensa y personal entre las empresas. Asimismo los productos son heterogéneos pero cada uno de ellos es sustituto cercano del otro. En estos tipos de mercado la diferenciación del producto es vital para ganar clientela, ésta puede lograrse a través de técnicas genuinas o espurias. Cuando la diferenciación es auténtica es apreciada a través de las diferencias en la composición química, servicios que ofrecen los vendedores(as), costo de insumos, etc. La espuria se basa en la publicidad, diseño o marca.

Los mercados con competencia monopolística son más propensos a padecer de prácticas desleales entre los competidores, con el objetivo de desprestigiar los productos de los competidores o de obtener ganancias a través de la venta de productos de inferior calidad a un bajo precio a costa de la ignorancia del consumidor(a).

I.1.3.5 Mercados contestables

Esta teoría es importante, ya que es una respuesta a la crítica sobre la imperfección de los mercados y la carencia de eficiencia de los mismos. Esta teoría fue desarrollada por W.J. Boumol, J.C. Panzar y R. D. Willing y se basa en los supuestos siguientes:

1. Libre entrada y salida del mercado
2. Las potenciales empresas que pueden ingresar a la industria y la que ya están dentro tienen acceso a la tecnología de la producción
3. Existe conocimiento perfecto de los precios por los agentes económicos

4. Las empresas salen y entran del mercado antes de que las empresas ya posicionadas en la industria puedan modificar los precios.

Los mercados contestables pretenden demostrar que con una o pocas empresas el mercado puede ser eficiente. Esta eficiencia se logra gracias a que estas empresas, debido a las posibles amenazas de ingreso al mercado de otras empresas, son capaces de mantener un nivel de precios cerca del nivel competitivo.

Este mercado logra una estabilidad de precios semicompetitiva de la siguiente manera: Si las empresas de la industria deciden aumentar el precio, rápidamente entrarían nuevas empresas (libre entrada) y trabajarían de una forma eficiente (libre acceso a la tecnología) lo cual permitiría consolidar al mercado cada vez como un ambiente de competencia perfecta.

Por otra parte, si el precio baja demasiado por el ingreso de demasiado competidores, las nuevas empresas pueden retirarse de mercado sin costo alguno, es decir pueden golpear y huir (hit and run) del mercado, sin pérdidas.

De tal forma que la sostenibilidad de precios, se logra cuando la o las pocas empresas fijan precios de tal forma que logran utilidades sin incentivar que nuevas empresas ingresen a la industria¹⁴. Estas premisas son las que hacen eficientes los mercados que son considerados imperfectos. Sin embargo, la falla se encuentra nuevamente en sus supuestos, tanto en la dificultad que existe para poseer un conocimiento perfecto del mercado, como en la capacidad de las nuevas empresas de poseer la misma capacidad instalada y los recursos para tener acceso a la misma tecnología.

¹⁴ Martínez, op cit.

I.1.4 El vínculo entre mercado, eficiencia y regulación.

En la sección anterior se estudiaron modelos de mercado con competencia y con la carencia parcial o total de la misma. Sin embargo, aún no se ha resaltado la importancia de las instituciones como complemento de estas estructuras de mercado. “una reglamentación hábil, puede ayudar a las sociedades a influir en los resultados de los mercados a fin de lograr objetivos públicos”¹⁵

I.1.4.1 Teoría neoinstitucionalista

El desarrollo de esta teoría se basa principalmente en estudiar la relevancia de las instituciones tanto formales como informales dentro del juego económico. En general, esta corriente funge como un contrapeso ante la idea del funcionamiento individual y descentralizado del mercado. Sus elaboraciones teóricas más importantes, tratan de explicar el funcionamiento del juego económico, en situaciones tales, que los supuestos que formula la teoría neoclásica, no se cumplen.

El institucionalismo distingue dos etapas en la historia de sus pensadores más relevantes: La economía institucional basada en la tradición de Veblen, Ayres, Commons y Mitchel y la Nueva Economía Institucional (NEI) que se origina con la teoría de los costos de transacción de Ronald Coase y que en la actualidad se reconoce como la escuela North- Williamson.(Parada, 2003). Las principales diferencias entre ambas ramificaciones consisten en la metodología y conceptualización, a pesar de que las instituciones sean su mismo objeto de estudio. Asimismo, los primeros poseen una visión más histórica del problema, mientras los segundos proporcionan una visión más económica del mismo.

¹⁵ Banco Mundial. Op Cit. Pág. 73

La NEI proporciona las herramientas teóricas que indican cómo volver eficientes los mercados a partir de la inclusión de un elemento externo: las instituciones. Ésta se caracteriza por carecer de una visión individual; al contrario, reconoce que ciertas acciones que ejecutan los agentes económicos son colectivas. “Los estados, las empresas, los partidos políticos tienen visiones de largo plazo, que no los hacen diferentes a quienes toman decisiones individuales.”¹⁶

Otro aspecto importante es el reconocimiento del comportamiento “no racional” con el que muchas veces actúan los agentes económicos. En este sentido, North afirma que los agentes actúan con una racionalidad individual imperfecta, en parte por la asimetría de la información dentro de los mercados y por otra, por la subjetividad y preferencias de cada uno de los consumidores(as); para North las personas “ tienen constricciones mentales fruto de su historia y sus influencias culturales”, que hacen que muchas veces tomen decisiones de consumo que nada tienen que ver con la racionalidad del consumidor expuesta en la teoría neoclásica.¹⁷

Williamson, también expone que las transacciones económicas, al no concebirse dentro de un ambiente de competencia perfecta, permite a los agentes económicos obtener ventajas sobre los demás, a través de comportamientos “deshonestos” consecuencia de la existencia de lo que él denomina “contrato incompleto”. Asimismo, la NEI toma en cuenta la existencia de grupos de presión que tratan de imponer su criterio, lo cual atenta en contra de las reglas de un mercado impersonal y transparente.

¹⁶ IIG. op. cit. p. 7

¹⁷ IIG. op. cit. p. 8

Por último, como negación de la idea de mano invisible, reconocen la existencia de una estructura de gobernabilidad, que además de proporcionar estabilidad social y política, restringe o sanciona el comportamiento de los agentes a través de acciones legales.

I.1.4.2 Definición de institución

A partir de lo anterior, North define a **las instituciones como un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y normas de comportamiento morales y éticas, que son diseñadas para restringir el comportamiento de los individuos con el fin de maximizar la riqueza.** (Parada, 2003)

Las instituciones para North, tienen la función de reducir la incertidumbre, al mismo tiempo que conforman un mecanismo para hacer factible el funcionamiento del mercado.

En este sentido, **la eficiencia se logra a través del mejoramiento de las instituciones que determinan las normas y reglas de los intercambios** dentro de los mercados.

Las instituciones que determinan el juego económico dentro de una economía, pueden ser de índole informal o formal. Las primeras se refieren a aquella estructura normativa regida por las costumbres y la cultura en una determinada sociedad. Las formales al contrario, son aquellas reglas, normas o leyes que se instituyen dentro de un marco jurídico establecido.

Las instituciones de índole formal son más evidentes en una sociedad, ya que son una manifestación directa de las políticas elaboradas por lo gobiernos; asimismo, su incumplimiento es sancionable a través de las leyes del país. Por lo tanto la institucionalidad de una nación no sólo se refiere a la creación de leyes, entes reguladores y organismos especializados; una institucionalidad fuerte

también vela porque todas las instituciones sean adecuadas y coherentes con el plan de nación o modelo económico a seguir, por lo que el fomento de la institucionalidad no sólo radica en sumar instituciones; sino también que su origen sea en un momento oportuno.

1.2 La política de competencia

Las políticas de competencia son iniciativas estatales que se crean precisamente para establecer un ambiente de competencia dentro de los mercados internos de una determinada economía. La política de competencia se define como “un conjunto de reglas y acciones emanadas del Estado que tienen el propósito de asegurar la participación e ingreso de nuevas empresas a los mercados de bienes y servicios y la permanencia de aquellas que producen con eficiencia.”¹⁸

El propósito general, como su nombre lo expresa, es el de promover y establecer un ambiente de competencia en la economía, sin embargo esta política puede enfocarse a áreas específicas como: limitar la acción de los monopolios, promover la competencia para aumentar la gama de productos de consumo, proteger y regular las prácticas desleales entre los competidores, etc. Igualmente, esta política funge como un instrumento mediante el cual es posible reasignar los recursos productivos de forma eficiente en las economías orientadas por los principios de libre mercado.

La SIECA propone 2 áreas de actividad que una política de competencia debe abarcar:

¹⁸ Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (Junio, 2000). Diagnóstico y propuestas sobre las Políticas de Competencia en Centroamérica. [En línea] Guatemala: SIECA. Recuperado el 25 de Abril del 2006, de <http://www.sieca.org.gt>.

- a) Control coercitivo sobre las conductas abusivas de los agentes económicos
- b) Control y contención del poder estatal, cuando este favorece la actividad de monopolios y las prácticas restrictivas al comercio.

Con respecto a ambos puntos, una política de competencia debe incluir lo referente a estos aspectos importantes: **regulación de los monopolios naturales, políticas antimonopolio, políticas de fusiones y políticas que regulen la competencia desleal.**

Según Julia Evelin Martínez, 2001, estas políticas son consideradas como instrumentos que se utilizan para supervisar la competencia; no obstante, también indica la importancia de crear instrumentos que la promuevan tal como: programas de fomento de la mediana y pequeña empresa, programas de desarrollo y difusión de tecnologías, programas de mejoramiento de la calidad de las empresas, privatización de activos públicos en condiciones de competencia, eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, mejoras de la transparencia e información en el mercado, etc.

La política de competencia no se aplica de igual forma a todos los mercados, por lo que antes de describir, lo que se considera una conducta reprochable en los mercados, es importante definir tres conceptos¹⁹ fundamentales: Empresa, Posición dominante de mercado y mercado pertinente.

***Empresa:** se refiere a toda sociedad de personas, sociedad de capitales, compañía u asociación u otra persona jurídica, independientemente de que haya sido creada o este controlada por particulares o el Estado, dedicada al intercambio mercantil, incluidas sucursales, filiales sociedades participadas u otras entidades directamente o indirectamente controladas por ellas.*

¹⁹ Los conceptos fueron tomados de Martínez, Julia Evelin. op. cit. p. 17

***Posición Dominante de Mercado:** se refiere a aquellas empresas que conjuntamente o por sí mismas están en condiciones de controlar el mercado pertinente para un determinado bien o servicio o un determinado grupo de bienes o servicios.*

***Mercado Pertinente:** Se refiere a una rama comercial en la cual se haya restringido la competencia y la zona geográfica correspondiente. Definido de forma que abarque todos los productos o servicios, que podrían ser sustituidos de manera razonablemente entre sí y todos los competidores inmediatos, a los que el consumidor podría acudir a corto plazo si la restricción a la competencia o el abuso de la posición dominante diera lugar a un aumento significativo de precios.*

I.2.1 Conductas reprochables de mercado

Las conductas reprochables dentro de los mercados son aquellas acciones que limitan, afectan o reducen la competencia. Es decir, que las conductas reprochables no sólo se refieren a las prácticas entre las empresas para restringir la libertad comercial y el ambiente competitivo, sino también, a aquellas acciones que realizan los competidores para desprestigiar a la competencia o causar externalidades negativas en contra de la misma.

I.2.1.1 Acuerdos Horizontales

Estos acuerdos son acciones de concertación de voluntades entre los competidores, que se encaminan a no competir para conseguir rentas monopólicas que merman la eficiencia y el bienestar de los consumidores(as).

Estos acuerdos pueden hacer referencia a condiciones o términos contractuales en que las empresas adquirirán sus insumos o contratarán los servicios, de igual forma pueden acordar las condiciones en las cuales venderán los mismos productos o brindarán los servicios.

Las consecuencias de los acuerdos horizontales impactan negativamente en el excedente del consumidor(a), en tanto disminuyen sustancialmente las posibilidades de elección del este (e) último (a).

I.2.1.2 Acuerdos verticales

Se definen como acuerdos verticales, "a la amplia diversidad de acuerdos entre empresas independientes vinculadas entre sí por una relación comprador

vendedor... estos acuerdos restringen la libertad de acción de las empresas que se encuentran a todo lo largo de la cadena de producción y comercialización para operar sin trabas en el mercado y poder influir en los precios, la producción y las condiciones de reventa en la etapa final de la producción.”²⁰

La SIECA también se refiere a las restricciones verticales como: “las limitaciones que las legislaciones contemplan para regular las relaciones entre agentes económicos que participan en niveles distintos de la cadena de producción y comercialización de bienes o servicios”²¹.

Las prácticas verticales sólo constituyen una conducta anticompetitiva cuando la empresa que realiza la práctica ostenta una posición dominante de mercado. Esto es así por que no todas las integraciones o negociaciones verticales entre agentes económicos son dañinas para la competencia; algunas veces estas prácticas pueden beneficiar la economía general y a un amplio grupo de consumidores(as). Por lo tanto, no todas las prácticas verticales son sancionables, esto dependerá de la delimitación del mercado pertinente, la valoración de la participación en el mercado de la empresa, y la valoración de la eficiencia económica de la práctica, entre otras.

I.2.1.3 El abuso de la posición dominante

Una o pocas empresas se consideran con posición dominante, cuando en dicha industria no existe una competencia sustancial. El abuso de una posición dominante se da cuando una empresa, aprovechándose de su ventaja, realiza prácticas comerciales anticompetitivas tal como la explotación abusiva e impropia del control monopolista de un mercado.

²⁰ Martínez, Julia Evelin, op. cit. p. 23 cita a UNCTAD, 1993, p.3

²¹ SIECA, op.cit.

Aunque los acuerdos verticales son un tipo de posición dominante, existen ciertas prácticas que se derivan directamente de una fijación abusiva de precios por parte de estas empresas, lo que es considerado la forma más descarada de abuso, en la medida en que se fijan precios independientemente que estos puedan ofrecer ventajas competitivas en las empresas o grupos de empresas de la industria.

Para definir si una empresa tiene posición dominante o no, Julia Evelin Martínez señala que los criterios más comunes son:

- ▶ La cuota de participación de la empresa en el mercado.
- ▶ El volumen anual de negocios realizado por la empresa.
- ▶ El volumen de activos de la empresa.
- ▶ El número de empleados que labora en la empresa.
- ▶ La capacidad de la empresa de aumentar los precios por encima o por debajo del nivel de competencia durante un periodo considerable de tiempo.
- ▶ Ventajas estructurales (alto grado de integración vertical, marca líder, clientela fiel, control de los canales de distribución, etc.) de la empresa que la hacen tener ventaja sobre sus competidores.

I.2.1.4 Control de operaciones de concentración (fusiones)

Las concentraciones y fusiones empresariales no siempre pueden considerarse una práctica anticompetitiva; ya que, en países pequeños y liberalizados estas prácticas pueden fortalecer a la empresas haciéndolas menos vulnerables y más eficientes ante la competencia internacional, sacando provecho de las economías de escala. Sin embargo, lo anterior no refuta la intención de muchas empresas que tienden a fusionarse con el objetivo de acaparar el mercado y restringir la competencia.

“Se entiende por concentración, la fusión, la adquisición del control o cualquier acto en virtud del cual se concentren las sociedades, acciones, capital o activos de competidores, proveedores con el efecto u objeto de disminuir la competencia.”²²

I.2.1.5 Prácticas de competencia desleal

En términos generales “Se denomina competencia desleal a la libertad de competencia cuando es ejercitada con abuso en contra del interés social, o en contra de las buenas costumbres mercantiles.”²³

La competencia desleal cae en el ámbito de la competencia espuria y muchas veces anti-ética; en primer lugar por que la competencia no se basa en mejoras en la calidad del producto, derivadas de un aumento de la productividad de la empresa; sino que en un mejora superficial o de la apariencia del producto en el mejor de los casos, ya que la mayoría de veces esta competencia se realiza a través de una publicidad engañosa basada en el desprestigio del producto del competidor.

Para ilustrar los casos anteriores se presentan de manera resumida las principales prácticas reprochables en los mercados según el tipo al que pertenecen:

²² SIECA. op. cit.

²³ Martínez, Julia Evelin, op. cit. p. 28 cita a Orúe, José René, pág. 103

Tabla 1: Principales conductas reprochables dentro de los mercados por tipo de acción.

Acuerdos Horizontales	Fijación horizontal de precios homogéneos Restricción de la Oferta (Boicot Horizontal), Restricciones temporales, territoriales o subjetivas Licitaciones colusorias Repartición del mercado Fijación de cuotas de producción o de ventas Negativa colectiva de admisión a gremios profesionales o comerciales
Acuerdos Verticales	Imposición de precios de reventa Ventas atada Exclusividades Negativa de trato Fijación de cantidades
Prácticas de empresas con posición dominante de mercado	Precios predatorios Precios excesivos Discriminación de precios
Concentraciones y/o fusiones	Concentraciones horizontales Concentraciones verticales Adquisiciones de carácter heterogénea (conglomerados) Vinculación de empresas mediante directivos comunes
Prácticas Desleales	Fraude Maquinación engañosa Actuaciones que implican engaño

Fuente: Elaboración propia con base a informes varios.

1.3 La política de privatización

Las políticas gubernamentales no sólo deben estar dirigidas a supervisar y sancionar las prácticas anticompetitivas; sino también deben promover la competencia.

Entre las políticas que puede implementar un gobierno para promover la competencia es a través de la liberalización de los mercados, este proceso requiere esfuerzos gubernamentales para eliminar y/o reducir las regulaciones en el sector a privatizar e implica, automáticamente, un proceso de desregulación de precios u otro tipo de restricciones.

Las desregulaciones van encaminadas hacia acciones del gobierno que eliminan todo tipo de control, barreras y frenos que protegen ciertas actividades económicas, basándose en la idea de que el mercado es el mejor designador de recursos y de precios.

Por otra parte, las privatizaciones son iniciativas de política, que a través de un proceso venden o concesionan empresas nacionales, según Pombo, las privatizaciones deben entenderse como el fomento de la prestación privada de bienes y servicios públicos y que entre sus objetivos está el de promover la competencia y por ende ofrecer más y mejorar la calidad de los bienes y servicios para los consumidores.

Entre los objetivos que persigue un proceso de privatización se pueden mencionar: aumento de la eficiencia de las empresas privadas, aumento de la competencia en el mercado, mejora de las finanzas públicas, creación de un accionario popular, introducción de una economía de mercado, eliminación de la regulación estatal, expansión y fomento de los mercados de capitales.

“La privatización no es una simple transferencia de propiedad del sector público, al sector privado ni un medio para mejorar únicamente la competitividad de la empresa; el efecto de la privatización es fundamentalmente *multiplicador* en el sentido de impulsar un clima general de competencia y de mejora generalizada de la eficiencia”.²⁴

Brevemente se pueden mencionar 3 mecanismos mediante los cuales es factible llevar a cabo la privatización.

- ▶ Adjudicación de la empresa a inversores privados nacionales e internacionales.
- ▶ Libre distribución de las acciones entre los ciudadanos.
- ▶ Privatización de entidades a favor de empleados y sus directivos.

Sin embargo, si la privatización no se realiza en un ambiente de liberalización de la economía, acompañado con leyes y políticas de competencia

²⁴ Pombo Fernando. (1997) Teoría y Práctica de la Privatizaciones. Madrid, McGraw- Hill. p. xxv

(reforma del sistema normativo), este proceso puede desencadenar en la sustitución de un monopolio público por uno privado.

I.4 Instituciones y Regulación

El papel del Estado en los procesos de privatización y liberalización se ha renovado y se han enfocado a no entorpecer los mecanismos de mercado, pero también estos deben fomentarse y potenciarse; una forma de lograrlo es creando las instituciones pertinentes.

El Banco Mundial define a las instituciones de la siguiente manera: “**Son normas, mecanismos de observancia, y organizaciones que respaldan las transacciones**”²⁵ el objetivo es crear instituciones que complementen los mercados y que a la vez que estas instituciones posean una alta calidad y eficiencia en su funcionamiento interno.

I.4.1 Elementos que indican calidad institucional

I.4.1.1 Transparencia

Según el informe de Probidad: La Transparencia en El Salvador: Un Nuevo Desafío; la transparencia se define como “un ambiente de confianza y garantías de franqueza entre los diferentes agentes o entidades que administran y realizan actividades que afectan la esfera de lo público,... donde las responsabilidades, procedimientos y reglas que se desempeñan, realizan e informan de forma clara y abierta a la participación y el escrutinio (control) ciudadano”.²⁶ De ahí que, en dicho informe se distingan 4 áreas de acción que determinan la transparencia de una institución:

²⁵ Banco Mundial (2002) Informe de Desarrollo Mundial: Instituciones para los Mercados. Barcelona, Mundi Prensa. Pág. 4

²⁶ Umaña Carlos y Domeq Monte, Raúl.(Octubre, 2000) La Transparencia en El Salvador: Un Nuevo Desafío. [En línea]. El Salvador: CREA Internacional. Recuperado el 23 de Octubre del 2005, en http://www.revistaprobidad.infoprobo12_bpdf.

- ▶ Acceso a información pública.
- ▶ Rendición de cuentas y controles internos.
- ▶ Claridad de responsabilidades, procedimientos y reglas.
- ▶ Participación y escrutinio ciudadano.

1.4.1.1.1 Acceso a la información pública.

La divulgación a tiempo de la información es importante para contrarrestar la asimetría de la misma dentro de los mercados. Este término se define como “la acción de registrar y proporcionar la información por parte de las instituciones públicas, que es relevante para evaluar esas instituciones o que es útil para la actividad de los ciudadanos en sus diferentes actividades, y que está en manos de dichas instituciones”²⁷.

En este sentido es importante que la información generada sea verídica y que este debidamente fundamentada. En el informe de Probidad se recomiendan 4 criterios que debe cumplir la información proporcionada por el gobierno:

1. Relevancia: es decir información que permita evaluar el desempeño público del ente estatal.
2. Oportuna: que la información se proporcione en el momento adecuado, cuando tiene valor para su uso y se pueden tomar medidas correctivas.
3. Calidad: que la información sea veraz, real y que de ser posible sea auditada.
4. Comprensiva: es decir que se proporcione la información necesaria que permita una visión de todos los aspectos claves para poder ser evaluados. Esto implica que la información debe abarcar

²⁷ *Ibíd.* p. 25

en su totalidad tanto áreas, tiempos y actores que se circunscriben dentro del universo regulatorio del ente.

I.4.1.1.2 Rendición de cuentas y controles internos públicos

Como se explica en el apartado anterior, la información no sólo es para rendir cuentas ante los ciudadanos, sino que también sirve para rendir cuentas ante los organismos auditores. (Este concepto se liga a la palabra en inglés *Accountability* que significa la obligación de responder por una responsabilidad conferida) Esto adquiere mucho más relevancia cuando se trata de entes autónomos reguladores puesto que deben de cumplir un doble papel regulador y regulado.

La rendición de cuentas “no sólo comprende el elemento de información a posteriori, sino el manejo responsable y el de responder personalmente. (Pagar por la acciones y decisiones tomadas.)”²⁸ Todo organismo de Estado debe ser auditado y rendir cuentas por sus acciones tanto la institución como las personas encargadas; por lo que, este aspecto exige que el marco legal sea claro al momento de delimitar las responsabilidades y competencias tanto de los funcionarios como de las instituciones.

I.4.1.1.3 Claridad de responsabilidades, procedimientos y reglas.

Esta característica se plasma en la **claridad del marco legal**, que puede definirse como “...clara identificación y delimitación institucional de las competencias, responsabilidades, procedimientos, criterios estándares en la toma de decisiones y desempeño general, así como de las reglas que

²⁸ *Ibíd*, p. 28

fundamentan y norman la institución y su relación con las entidades privadas.”²⁹

En este sentido, la claridad de las responsabilidades y competencias debe establecerse debidamente dentro de la base legal en que descansan dichas instituciones; en la cual debe identificarse cuales son las responsabilidades de los funcionarios dentro de la institución, asimismo debe estar bien delimitado las funciones del ente regulador y del ente ejecutor en caso que sean distintos, así como la delimitación entre funciones y procedimientos y de la unificación de estos.

Es importante un marco legal claro; puesto que elimina el riesgo de la incertidumbre por parte de los ciudadanos y los entes regulados y como se afirma en el informe de Probidad, “desarrolla la predictibilidad de los ciudadanos”. Lo que significa, que ante las decisiones que el ente regulador pueda tomar, los agentes económicos pueden unificar sus especulaciones ante eventos futuros; puesto que saben como actuará el organismo regulador; lo cual elimina el riesgo a la arbitrariedad por dicho ente y proporciona seguridad a los regulados. Este concepto es fundamental para que una institución pueda catalogarse como transparente en la ejecución de sus funciones.

1.4.1.1.4 Participación y Escrutinio del ciudadano.

Un marco regulatorio ideal tomaría en cuenta a la ciudadanía como ente activo en la formulación y ejecución de actividades por parte de los organismos del Estado, por lo que el concepto de transparencia se extiende a lo que es “un gobierno abierto a la participación y al escrutinio de la sociedad civil en todo el proceso administrativo, esto incluye la identificación de los problemas, la

²⁹ *Ibíd.* P. 22.

planificación, la formulación de políticas, la toma de decisiones, la ejecución, el control y evaluación”³⁰

La participación ciudadana además de reforzar los lazos entre gobierno y gobernados permite eliminar también discrecionalidad del empleado público; así como, compartir la responsabilidad de acciones. Quizá de manera más específica, a modo de ejemplificar, los entes regulados deben de tener el derecho de participar sobre las acciones que va a tomar el ente regulador; puesto que tales acciones les afectan directamente.

I.4.1.2 Competencia Técnica

Al hablar de competencia técnica, nos referimos a la capacidad de los directivos y demás personal dentro de las instituciones reguladoras para ejercer eficientemente las funciones para las cuales fueron conferidos.

La corrupción es un factor importante que merma la competencia técnica dentro de las instituciones. Un ejemplo de ello es el clientelismo o lo que se llama comúnmente asensos a base de “cuello” El problema del clientelismo, es que es un método o un sistema ilegal de intercambio de favores, en el cual los funcionarios públicos otorgan “asistencias” a ciertos grupos con poder económico, a cambio de apoyo electoral. El clientelismo aumenta la ocupación de puestos dentro de las instituciones, por parte de personas que no cumplen con los requisitos técnicos para estos cargos. Por lo que existe una ausencia de meritocracia, es decir, de ascender profesionalmente gracias a la acumulación de éxitos profesionales propios, este problema incrementa las oportunidades de corrupción.

³⁰ Ibid. Pág. 29

I.4.1.3 Independencia o Autonomía.

La independencia de los organismos puede inferirse en dos aspectos: la independencia con respecto a los *recursos financieros* y al *proceso político*. En el primer caso la independencia financiera afecta en tanto la institución puede actuar de forma deficiente por carencia de recursos. Por ejemplo, suspensión de un programa urgente hasta que se apruebe el presupuesto general del Estado.

Con respecto a la segunda, un sistema organizativo independiente puede ligarse a un "...funcionamiento menos burocratizado, y sobre todo, menos vulnerable ante los intereses de los partidos políticos, empresas y sindicatos..."³¹

Toda regulación está ligada a la noción de interés público; por lo que estas instituciones deben de poseer ciertas características para que los agentes económicos tengan confianza y credibilidad en el ejercicio de sus actividades.

Según el mismo autor, las instituciones que funcionan eficientemente se caracterizan por lo siguiente:

1. Descentralización del poder de regulación sectorial.
2. Autonomía del regulador sectorial respecto a los grupos de interés del sector.

El primero se refiere a la concentración del poder de regulación del un sector en una sola instancia o departamento. El poder en una sola institución posibilita a que se concentre la información, lo que es perjudicial para la competitividad del sector. El segundo aspecto, indica que si se promueve la autonomía del organismo con respecto a grupos con elevada influencia tanto económica como política dentro del sector. La autonomía de una institución

³¹Sancho David. (Octubre 2003) Regulación y agencias reguladoras independientes: Elementos clave para la consolidación de su diseño institucional [En línea].Panamá: Universidad de Panamá. Recuperado el 1 de abril del 2006 en <http://upan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047307.pdf>

permite evitar la captura del ente regulador por parte de algún grupo de interés sectorial.

Tabla 2: Concentración, autonomía del poder público y movilización como generadores de la interacción política en los Policy Networks.

	Poderes Estatales			
	Fuerte Autonomía Alta Concentración	Baja Autonomía Alta Concentración	Fuerte Autonomía Baja Concentración	Baja Autonomía Baja Concentración
Grupo de Interés:	Dirección Estatal	Interacción	Interacción	Interacción
Grado de movilización bajo.		Pluralista	Pluralista	Pluralista Clientelar
Grupo de interés:	Interacción	Captura	Interacción	Captura
Grado de Movilización Alto.	Corporatista		Corporatista	

Fuente: Sancho, David. Pág. 6

A partir de esta tabla, se puede caracterizar la relación entre la autonomía institucional de los entes reguladores y los sectores regulados.

La interacción pluralista: implica que ningún grupo posee el monopolio del poder. Por lo que nadie puede capturar las instancias estatales, ya que no poseen un estatus de supremacía suficiente para imponer sus influencias.

El pluralismo clientelar: el poder regulatorio está disperso en varias instancias, pero al mismo tiempo, la autonomía es baja y coincide con la fragmentación de los grupos de interés; ya sea por que su organización es rudimentaria, o por que existen intereses opuestos en un mismo sector.

La Captura: se refiere a que las instituciones pasan a defender los intereses de los grupos influyentes quienes a cambio otorgan recursos ya sea económicos, de información o asistencia técnica.

La interacción corporatista: las instituciones estatales mantienen un alto margen de independencia. Estas otorgan a las organizaciones influyentes un acceso formalizado en el proceso de decisión política a cambio de asegurarse la desaparición del conflicto dentro del sector. Este mecanismo de independencia es el que frena "la captura" por parte de los grupos influyentes.

La Dirección Estatal: surge a partir de un débil sistema de representación de los grupos de interés en el sector; combinado con un alto grado de autonomía estatal, por lo que los grupos de interés se encuentra sometidos a la dirección político administrativa de los responsables públicos.

Lo deseable es una interacción corporatista en tanto la regulación del ente regulador sea independiente para frenar los intereses de los grupos a los que regula; sin embargo, de los conceptos anteriores, lo más pernicioso es la ausencia de autonomía en una institución, al mismo tiempo que existe una alta

concentración de poder en el del sector sobre la institución, lo cual se denomina como: **captura**.

1.5 La regulación, la corrupción y la captura del Estado

La ausencia de independencia y transparencia conlleva al apareamiento de la corrupción y captura dentro de los organismos reguladores. La corrupción dentro de las instituciones es un fenómeno que afecta la actividad económica, y por ende la competencia. Por corrupción, se entiende aquel abuso del poder público, con fines privados; donde abuso es toda conducta que se desvía de las reglas formales e informales. (Boehm, 2005)

Cuando se habla de corrupción se debe diferenciar varios tipos o matices que presenta tal como: sobornos, malversación de fondos, fraude, extorsión, favoritismo y nepotismo. Así como la diferencia de la corrupción de alto nivel (cúpulas, mandos gerenciales, poder legislativo, etc.) y bajo nivel.

Dentro de un ambiente de competencia, la corrupción puede salir a relucir, pero en la forma de captura de los órganos reguladores del Estado.

La captura se puede diferenciar mediante tres criterios: *el actor activo, el momento (coyuntura) de la captura y legalidad de la misma*. En el primer caso, el actor activo puede ser la industria o los políticos; con respecto al momento este puede ser *ex ante* (la regulación no existe y se intenta capturar el poder legislativo para influir en el diseño de las instituciones reguladores) y *ex post* (la regulación ya está vigente y se intenta capturar el poder ejecutivo) y el último caso, la captura también puede lograrse a través de mecanismos legales dentro del sistema político lo que se conoce como *lobby*, o a través de la corrupción.

La captura significa que las reglas de regulación se distorsionan, a favor de la empresa y a expensas de los usuarios. (No eficiencia asignativa); no se garantiza la eficiencia productiva por que las actividades de lobby y corrupción

tienen costos que se incluyen en el precio; el mecanismo de competencia no funciona, y las empresas más eficientes son las que tiene mejores conexiones.

I.5.1 Regulación y captura

“La regulación consiste en mediar entre los intereses de las empresas privadas y los intereses de los usuarios o de la sociedad, garantizando la prestación eficiente y eficaz del servicio.”³²

Para Boehm, la regulación debe proteger los intereses de los usuarios contra el poder monopolístico, proteger a las empresas contra las decisiones arbitrarias del gobierno, así como cumplir los objetivos distributivos y de equidad en tanto deben velar por el acceso universal de los servicios públicos. También señala tres mecanismos de regulación que las instituciones pueden ejercer sobre las industrias para lograr una asignación y producción eficiente:

Regulación por los costos: La empresa reporta sus costos, los costos esperados, la estimación de la función de demanda y hace una propuesta de precios. Basados en esta información el regulador examina los beneficios de la empresa regulada y rechaza o acepta los precios. Esta restricción enlaza las ventas a los costos, lo que permite fuertes incentivos para que las empresas los manipulen artificialmente o mientan sobre su monto real.

La existencia de la asimetría de información permite al agente regulador aprobar una estructura de precios no eficiente. Las industrias tienen un gran margen de discrecionalidad para reflejar todo tipo de costos en los que incurren, tal como exceso de capacidad, edificios lujosos, actividades de lobby, gastos de publicidad, etc. incluso manipulación de la contabilidad y falsificación de datos. Y por último, si el regulador descubre las irregularidades, la empresa se ve

³² Boehm Frédéric. Corrupción y Captura en la regulación de los servicios públicos. , 2° semestre 2005. Revista de Economía Institucional, vol. 7 N° 13,. p.251

incentivada al pago de sobornos o al consentimiento de favores a miembros de la agencia reguladora.

Regulación por incentivos: el regulador pone un límite a los precios que se pueden cobrar, sin vincular estos límites a los costos de las empresas. Como los precios son fijos en promedio toda variación de costos favorable o desfavorable sólo afecta a la empresa. Por lo tanto, las empresas para reducir los costos, se ven incentivados en reducir la calidad, y las reducciones en calidad equivalen a aumentos disimulados de precios. Por lo que la regulación de precios techo deben de ir acompañadas por regulaciones de calidad.

Sin embargo, las empresas reguladas pueden hacer lobby a favor de regulaciones laxas, argumentando que la calidad tiene un precio. Lo cual consiste en un tipo de captura.

Desintegración vertical y subasta del derecho del monopolio: consiste en introducir la competencia (privatizar, concesionar, etc.) dentro de las cadenas de producción de una empresa, usualmente monopolio naturales; bajo la premisa que una competencia real es un mecanismo eficaz contra la corrupción ya que disminuye las rentas, provee incentivos de vigilancia control, e introduce transparencia. Una manera interesante de introducir la competencia, cuando la empresa no puede desintegrarse verticalmente es la **subasta repetida del derecho monopolístico (franchise bidding)**, la competencia no es el mercado mismo sino el acceso a el, la idea es que la competencia repetida por el contrato evite el abuso del monopolio.

Las oportunidades de corrupción siempre están presentes, en primer lugar en el ámbito de la privatización. Las empresa pueden impedir la competencia directa e indirecta mediante actividades de lobby; además las

subastas y concesiones tiene altos riesgos de corrupción ya sea en los cierres de contrato y en la renegociaciones.

Aunque la regulación implica oportunidades de corrupción, las fallas de los mercados son aún más perjudiciales; por lo que establecer un mecanismo de regulación efectivo y fortalecer las instituciones se constituye en el objetivo más importante. Es por ello, que los procesos de liberalización y privatización debe ir acompañados con reformas en las funciones del gobierno que permitan aminorar las relaciones corruptas, evitar el apareamiento de monopolios privados y mejorar la credibilidad del Estado.

1.6 Aspectos importantes a retomar

La existencia de los mercados no garantiza la eficiencia de los mismos, como ya se especificó, los mercados poseen disfunciones que deterioran el bienestar de los consumidores(as) e impactan negativamente en la eficiencia económica. Asimismo es importante aclarar que los mercados no simplemente fungen como “un lugar concreto o abstracto donde se realizan las transacciones”, estos también están determinados por organismos, leyes y reglas de una sociedad.

La teoría económica es clara al afirmar que los mercados que actúan bajo los supuestos de competencia perfecta son eficientes económicamente, sin embargo este modelo de mercado es difícil de implementar en la actividad económica real; ya que en la práctica, los mercados se caracterizan por poseer estructuras imperfectas de mercado.

En contraste a lo anterior, la experiencia también demuestra que los mercados no pueden aminorar sus fallas por sí mismos, excepto que los mercados se comporten como predice la teoría de los mercados contestables; de lo contrario, no existe un mecanismo de ajuste automático que conlleve a

alcanzar la eficiencia en los mismos; por lo tanto es necesario la intervención de un agente externo que encarrile las desviaciones ineficientes que se producen dentro de estos. De ahí la importancia de la corriente institucionalista dentro de la economía la cual promulga que los mercados al no ser lo suficientemente eficientes, necesitan de instituciones capaces para que estos mercados prosperen.

Una intervención óptima requiere una institucionalidad fuerte por parte del Estado, esta institucionalidad no sólo debe de referirse a la creación de las instituciones necesarias sino también al fortalecimiento de las que ya existen. Con respecto a la competencia es necesario determinar la estructura de mercado de cada mercado a regular o supervisar puesto que no todos presentan las mismas conductas y no a todos se les puede aplicar las mismas leyes, de ahí la importancia de crear las instituciones oportunas para cada uno de ellos.

Asimismo es importante saber cuales son las conductas que no deben de permitirse dentro de los mercados en tanto estas impacten de forma negativa el bienestar de los consumidores(as) y de otros competidores reales o potenciales dentro del mercado.

También es necesario aclarar que la competencia no sólo se logra a través de mecanismos externos al mercado, sino también a través de mecanismos que se originan dentro de estos, como los procesos de privatización en un contexto de liberalización de la economía. Sin embargo es necesario que los procesos de privatización y los procesos de desregulación de la economía sean acompañados por las instituciones pertinentes, ya que de lo contrario los nuevos mercados conformados pueden resultar más ineficientes que los anteriores.

La regulación de lo mercados es aceptable, puesto que los entes reguladores son capaces de hacer funcionar más eficientes los mercados si el

Estado le proporciona los mecanismos y herramientas correctas; es decir se fortalezca la institucionalidad de los mismos para promover y vigilar la competencia dentro de todos los mercados de una economía. No obstante los organismos públicos siempre estarán expuestos a padecer de corrupción, por lo que es necesario evaluar y controlar las instituciones reguladoras, al mismo tiempo que, estos entes deben rendir cuentas y dar a conocer las razones que motivan sus desiciones. En conclusión mercados eficientes pueden obtenerse a través de regulaciones eficientes provenientes de un marco institucional competente

II BASE INSTITUCIONAL Y REGULACIÓN DE LA COMPETENCIA EN EL SALVADOR

En este capítulo se describirá y analizará la base jurídica-institucional que circunscribe la regulación de la competencia en la economía salvadoreña. Para ello en primer lugar, se describirán y analizarán las características de la agencia de competencia; en la segunda parte se analizará el contenido de la Ley de Competencia de El Salvador y por último se resaltarán las características y aspectos más relevantes de dicha Ley.

II.1 Marco Institucional de la Competencia en El Salvador

II.1.1 Legislación vigente referente a la competencia en El Salvador.

Si bien es cierto, en El Salvador antes de la aprobación de la Ley de Competencia, no se contaba con una ley específica y especializada en el tema; si se disponía de diversas leyes que se suscitaban al respecto. Entre estas se pueden mencionar la Constitución de la República, el Código de Comercio y el Código Penal; asimismo, en algunas regulaciones sectoriales se pronuncian ciertos aspectos referentes a la competencia dentro de los respectivos mercados, entre esas leyes sectoriales se tiene: la Ley de Protección al Consumidor, la Ley General de Electricidad, La Ley de Telecomunicaciones, La Ley de Aviación Civil, La Ley del Mercado de Valores, La ley de Bancos y La Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores.

De las legislaciones mencionadas anteriormente, La Constitución de la República otorga el principal marco normativo; en tanto que lo establecido dentro de este documento, sirve de respaldo para determinar los objetivos y lineamientos básicos que una ley específica al respecto debería de pretender. Cabe aclarar que la Constitución de la República establece los derechos y

deberes ciudadanos fundamentales y por lo tanto, cualquier otra ley que no sea coherente con lo dispuesto en la Constitución se señalaría como inconstitucional.

La Constitución de la República establece en el Título V sobre el Orden Económico, en el Art. 110, que se prohíbe terminantemente el establecimiento de ningún monopolio, con excepción los que estén a favor del Estado. Esta prohibición se extiende y se sanciona en el Código Penal, a través del Art. 232, en el cual se castiga con prisión y/o con multas monetarias a los agentes económicos que realicen prácticas anticompetitivas, como el abuso de posición de dominio de mercado y/o acuerdos que impidan o dificulten la competencia, señalados dentro de este artículo. En este caso el encargado y facultado para perseguir estos delitos es la Fiscalía General de la República.

La limitación de estas disposiciones radica en la débil facultad que otorga el código penal para definir una posición de dominio de mercado, o distinguir cuales acuerdos impiden la competencia; por otra parte, es importante recalcar que la experiencia de los jueces, fiscales, tribunales y cámaras de lo penal para desarrollar estos litigios es mínima, si no es que nula y por lo tanto cuestionable.

El Código de Comercio, en el Título IV de las Limitaciones de la Actividad Mercantil, en los Art. 491-497, identifica, prohíbe y sanciona las conductas desleales entre los comerciantes. Estos procesos se ejecutan a través de los tribunales de lo mercantil, los cuales deliberan una resolución en el marco de esta ley. La limitación del Código es que no considera todas las conductas anticompetitivas y además sólo están bajo su autoridad las actividades mercantiles.

Otra ley que regula aspectos de la competencia desleal, es la Ley de Marcas y otros signos distintivos, en los Art. 100 al 103 se hace una definición y una tipificación enunciativa y no exhaustiva acerca de los actos que se

consideran desleales; asimismo, si se incurre en alguna práctica desleal, esta es sancionada a través de los tribunales correspondientes. Aunque la regulación de la competencia desleal en esta ley es consistente, puesto que otorga facultades al ejecutor para tipificar las acciones desleales, su limitación es precisamente, que sólo considera tales conductas, siendo el universo de las conductas anticompetitivas mucho más amplio.

De la breve referencia anterior, se deducen algunas de las razones por las cuales es importante el establecimiento de una ley marco, que determine con suma claridad las conductas anticompetitivas y que especifique los procedimientos o pautas a seguir para aminorar y sancionar dichas conductas; así como, disposiciones que promuevan la competencia en todos los mercados e involucren a todos los agentes que intervienen en la economía del país.

II.1.2 Creación de la Ley de Competencia.

Una ley que regule y fomente la competencia en los mercados en El Salvador, no es una iniciativa nueva, en 1992 FUSADES, presentó el primer proyecto de ley, pero no logró la aceptación del gobierno en turno. (FUSADES, 2004). Sobre este punto, es importante aclarar que una iniciativa o nuevo proyecto de ley no sólo necesita de recursos financieros, sino también requiere de voluntad política para llevarlo a cabo.

La falta de voluntad política fue una de las razones con mayor peso, que retrasaron la aprobación de esta ley; en primer lugar, por la presión de grupos empresariales con fuertes inversiones nacionales y estrechos lazos con el partido en poder, que gozaban o eran favorecidos por concesiones exclusivas o ventas de empresas en términos muy favorables para ellos, y que un marco regulatorio de competencia no les permitiría mantener. “La influencia de estos sectores en los gobiernos, la incorporación muy marginal de este tema dentro de la agenda

económica gubernamental; la falta de capacidad técnica local para abordar con seriedad y en profundidad este tema y la carencia de una cultura de competencia en los países...”³³ son unos de los tantos factores que han obstaculizado la aprobación de la ley de competencia en el país.

Por otra parte, aunado a lo anterior, el gobierno de El Salvador, al inicio de la década de los 90's, promovió políticas económicas de corte neoliberal, con la fe absoluta en que una economía de mercado conllevaría automáticamente a un crecimiento próspero y una eficiencia distributiva y asignativa, simultáneamente con la idea que el Estado no debía de intervenir en la economía. Así fue, como el partido que actualmente ostenta el gobierno, inició una campaña en pro de los procesos de privatización de empresas públicas, apertura de mercados y desregulación de precios y otros tipos de barreras en más de 200 productos; sin un marco regulatorio de competencia que acompañara dichos procesos.

Nuevamente, en 1996, el Centro para la Defensa del Consumidor y la Fundación para el Desarrollo Nacional (FUNDE), presentaron en la Asamblea Legislativa una 2ª iniciativa de Ley de Competencia y al año siguiente, el país suscribió un préstamo con el Banco Mundial para la ejecución del programa Nacional de Competitividad, el cual consideraba entre sus componentes el fortalecimiento del marco institucional para la promoción y defensa de la competencia y protección al consumidor. (Rivera, 2005)

Asimismo otros organismos cooperantes fueron AID, el cual financió en 1998 un proyecto ejecutado por la Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), denominado “Fortalecimiento de las condiciones de

³³ Rivera Eugenio, Schatan Claudia.(2005) Los Mercados en el Istmo centroamericano ¿Qué ha pasado con la competencia? Mexico. CEPAL p. 24

competencia y del sistema de protección al consumidor en El Salvador”; y la Unión Europea (UE), que en el año 2000 financió a la fundación Friedrich Ebert para que ejecutara un programa de fortalecimiento de la democracia salvadoreña, que incluía entre uno de sus componentes la capacitación y asistencia técnica a la comisión de libre competencia de la Asamblea Legislativa para apoyar el proceso de diseño y discusión de una Ley de Competencia.(Rivera, 2005).

Pese a lo anterior, el proyecto de aprobación de una Ley de Competencia aún se encontraba estancado, mientras tanto, en la economía, si bien es cierto la liberalización de los mercados había incrementado la oferta de bienes y servicios considerablemente, estas acciones no habían conducido automáticamente a un incremento de la competencia y de la eficiencia en los mercados liberalizados, al contrario en algunos sectores la tendencia era a consolidar estructuras imperfectas de mercado.³⁴

Nuevamente quedó demostrado que el mercado no era capaz de autoregularse y de ser eficiente por sí mismo; al mismo tiempo, que las regulaciones sectoriales o leyes vigentes no eran suficientes para crear y mantener un ambiente de competencia óptimo. Por lo que a pesar de los procesos de privatización y liberalización de la economía, el país, a partir de 1996 inició un periodo de estancamiento de su economía, cuando el estancamiento económico se hizo sentir más fuerte y se desestabilizó el poder del partido ARENA en las elecciones del año 2003³⁵, (Rivera, 2005) “hubo presiones internas y externas del partido a favor de una recomposición de la

³⁴ En el capítulo III de este documento se describirán 4 mercados que fueron privatizados en este contexto y que actualmente presentan estructuras imperfectas de mercado.

³⁵ El partido ARENA perdió popularidad entre las preferencias de los votantes, tanto así que en dichas elecciones perdió nuevamente la alcaldía capitalina y otras alcaldías, al mismo tiempo que disminuyó la cantidad de diputados en la Asamblea Legislativa.

estrategia económica gubernamental, y finalmente se consiguieron los consensos necesarios para la legislación de competencia.”³⁶

Paralelamente, también existía presión de organismos internacionales para que se aprobara un marco regulatorio de competencia, como por ejemplo el FMI y el BM, los cuales comenzaron a incluir en las condiciones de sus préstamos la creación de una Ley de competencia; o en los tratados de libre comercio, en los cuales se incluían cláusulas sobre competencia que necesitaban una legislación al respecto.(Rivera, 2005)

La comisión de competencia de la Asamblea Legislativa recibió, para analizar, varios proyectos de ley provenientes de los distintos partidos políticos y otras instituciones; sin embargo, la comisión legislativa encargada de estudiar el anteproyecto, no concedió una participación amplia a la opinión pública (ECA N° 683, Septiembre 2005), por lo que prevaleció el texto elaborado por el ejecutivo, que hoy es la actual ley y que se analizará posteriormente.

Finalmente, la Ley³⁷ de Competencia entró en vigencia el 1° de enero del 2006 tal y como lo dicta el decreto legislativo N° 528, aprobado el 22 de Diciembre del año 2004 y publicado en el diario oficial N° 240, tomo 365, del 23 de Diciembre del mismo año. La ley entró en vigencia hasta un año después, este tiempo fungió como un periodo de gracia hacia la comunidad empresarial para que se reajustará a las nuevas condiciones que se establecerían con la entrada en vigencia de esta ley, curiosamente, la Ley de Competencia y CAFTA-DR entrarían en vigencia el mismo año.

³⁶ Rivera Eugenio. Op. Cit. P. 22

³⁷ Cuando se menciona “La ley”, a secas, nos referimos a la Ley de competencia.

II.1.3 *La Agencia de Competencia*

La Superintendencia de Competencia inició sus labores el 1º de enero del año 2006. Este es un ente desconcentrado del Ministerio de Economía y se creó para vigilar y hacer cumplir lo estipulado en la Ley de Competencia.³⁸ Por lo que, en primer lugar dicha institución tiene como principal propósito: **promover, proteger y garantizar la competencia, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas.**

En resumen las facultades de la Superintendencia de Competencia se dividen técnicamente en dos ámbitos:

- ▶ Aplicación de la Ley de Competencia
- ▶ Abogacía de la Competencia.

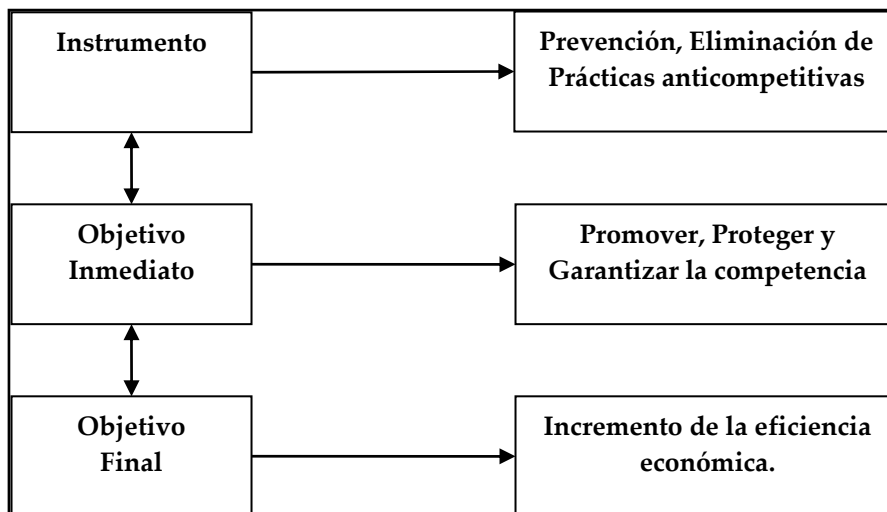
El primer punto consiste en hacer cumplir las disposiciones establecidas en la Ley de Competencia; el segundo punto no se encuentra explícito como tal en la ley, pero da a entender que no sólo se protegerán los mercados ante las prácticas anticompetitivas; sino que también este organismo tiene la facultad de promover la competencia, ya sea promoviendo iniciativas de ley o emitiendo opiniones acerca del impacto de otras leyes.

Aunque, la Abogacía de la Competencia no se menciona explícitamente, el literal n) del Art. 13³⁹ señala que es obligación del Superintendente prevenir y combatir las prácticas anticompetitivas. Asimismo en el literal j) del Art. 14 donde se establece que es función del consejo, someter a consideración del órgano ejecutivo propuestas de reforma a las leyes, reglamentos y demás normativa aplicable.

³⁸ Ver Art.3 y 4 de la Ley de Competencia

³⁹ De la Ley de Competencia

Ilustración 1: La abogacía de la competencia en El Salvador



Fuente: Superintendencia de Competencia, Presentación.

La Ley de competencia es una institución necesaria en una economía de mercado, sobre todo por que en El Salvador el funcionamiento de los mismos se hace cada vez más complejo, a raíz de los procesos de privatización, aunado a un incremento de la incertidumbre, proveniente de la firma de los tratados de libre comercio, sobre todo el CAFTA-DR; el cual ha desestabilizado la confianza de los agentes económicos más vulnerables y ha creado expectativas acerca de los beneficios del mismo para con los consumidores(as).

De ahí la importancia que esta ley promueva la eficiencia económica y el beneficio de los consumidores(as); a través de la prohibición y sanción de la prácticas comerciales reprochables y los abusos de posición de dominio de mercado.

II.1.3.1 Claridad de responsabilidades, procedimientos y reglas.

Es importante que la Superintendencia de Competencia tenga un marco legal que delimite sus acciones para que no caiga en la discrecionalidad irracional, pero que al mismo tiempo no la restrinja, ni entorpezca su funcionamiento. En referencia a lo anterior es menester identificar qué o quiénes

quedan bajo su regulación o jurisdicción y posteriormente bajo qué condiciones o determinaciones puede ejercer control sobre los mismos.

En primer lugar, sobre los sujetos que están bajo su regulación el Art. 2 de la ley específica que todos los organismos, personas naturales o jurídicas, organismos estatales, etc.; todos los entes que tengan participación en actividades económicas, tanto competidores como no competidores, quedan sujetos bajo la Ley de Competencia.

II.1.3.2 Relación de la Agencia de Competencia con los reguladores sectoriales

Es importante mencionar el hecho, que existen mercados específicos donde ya existe una superintendencia respectiva⁴⁰. En relación a la competencia dentro de estos mercados, según el principio de especificidad de la legislación salvadoreña, una ley específica sobre un tema prevalece sobre una ley general; por lo que en los aspectos referentes a la competencia, estas superintendencias específicas se someten a lo que la ley de competencia dictamine; no obstante, es importante aclarar, que la ley no define la forma explícita en que estas superintendencias se adjuntaran o coordinaran con la Superintendencia de Competencia. La ley sólo hace referencia a este aspecto en 3 ocasiones:

- a) Literal 1) del Art. 13, con respecto a las atribuciones del Superintendente, éste debe establecer los mecanismos de coordinación con los entes reguladores para prevenir y combatir las prácticas anticompetitivas a las que se refiere la ley.
- b) Literal h) del Art. 14, en referencia a las atribuciones del consejo, los cuales están obligados a informar a los entes reguladores, cuando producto de una investigación de una práctica

⁴⁰ Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones, Superintendencia del Sistema Financiero, Superintendencia de Valores y Superintendencia de Pensiones.

anticompetitiva, se determine que la causa o el problema tenga su origen en la regulaciones de dichos entes, para que tomen las medidas correspondientes.

- c) En el Art. 36, acerca de las concentraciones si estas son llevadas a cabo por agentes económicos sujetos a la fiscalización de cualquiera otra entidad fiscalizadora: Superintendencia del Sistema Financiero, Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Valores, Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones; Autoridad de Aviación Civil, Autoridad Marítima Portuaria, la Superintendencia deberá emitir opinión sobre su procedencia de conformidad a esta Ley. Esta opinión tendrá carácter vinculante para el ente fiscalizador.

En teoría, no existe duplicación o confusión de la funciones de La Superintendencia de Competencia con las demás Superintendencias, ya que la primera no es un ente regulador de los mercados; sino un ente que debe proteger y garantizar la competencia, al contrario de las segundas que enfocan más sus legislaciones a indicar como deben actuar los agentes económicos en materia de precios, cantidades, contratos, permisos etc.

No obstante, es importante delimitar los procedimientos y procesos que la Superintendencia de Competencia debe de seguir cuando encuentre un práctica anticompetitiva en un mercado que ya tiene un ente regulador. Las supertendencias deben de complementarse entre sí y no contradecirse. Con respecto a la forma y procesos en que la Superintendencia de Competencia trabajará con las demás Superintendencias la Ley de Competencia no proporciona especificación alguna; sin embargo, en el Art. 36 se deja sumamente

claro que la opinión y resolución que emita la Superintendencia de Competencia debe ser acatada por las demás superintendencias y organismos contralores.

Finalmente, la Superintendencia, está facultada para determinar cuando una práctica es anticompetitiva siempre y cuando se respalde en lo estipulado en la ley; si se comprueba mediante un estudio exhaustivo que un ente está mermando la competencia en un mercado específico; ésta puede imponer sanciones con el fin de corregir el mercado y castigar al infractor. Este punto se ampliará posteriormente.

II.1.3.3 Estructura organizacional⁴¹

La Superintendencia es una institución pública donde la máxima autoridad es el consejo directivo⁴² que está conformado por el Superintendente y dos Directores nombrados por el Presidente de la República. En este periodo la Superintendente, es la Lic. Celina de Escolán, la cual fue designada directamente por el Órgano Ejecutivo.

El (la) Superintendente y los(as) Directores(as) podrán permanecer en sus cargos por un periodo de 5 años con posibilidad de reelección.⁴³ Asimismo, la suspensión de un cargo (Director o Superintendente) y la sustitución del mismo, sólo puede ser realizada por el Presidente de la República, por oficio o petición de cualquier interesado, previa audiencia del afectado. ⁴⁴

Según el Art. 9 de la ley, para ser Superintendente o Director, es necesario ser mayor de 30 años de edad, con grado universitario en Economía, Derecho, Administración de Empresas u otras profesiones afines. Es importante que el recurso humano de esta institución sea capacitado y cuyas autoridades sean

⁴¹ Ver Anexo.

⁴² Ver Art. 6 de la ley.

⁴³ Ver Art. 8 de la ley.

⁴⁴ Ver Art. 11 de la ley.

personas de experiencia; por lo que la remuneración debe de ser adecuada de tal manera que se motive la competencia y lealtad con la institución. Actualmente, la Superintendencia está estructurada con 24 plazas, el sistema de pago es por contrato y el sueldo promedio mensual calculado por empleado es de \$1,983.00, dólares equivalentes a 13 salarios mínimos urbanos aproximadamente.⁴⁵

La ética en los funcionarios públicos es esencial para demostrar transparencia en la institución, en el Art. 18 de la ley se le prohíbe a los funcionarios utilizar la información del ente para fines personales o de terceros; aquí cabe mencionar, la corrupción tipo lobby, es decir cuando los funcionarios transmiten información confidencial a políticos influyentes y/o a los sectores regulados; si esta situación se evidenciara, se degradaría la credibilidad y neutralidad y habrían suficientes indicios de captura de esta agencia. De ahí la importancia de este artículo, que permite destituir a los funcionarios si se demostrarse lo dispuesto en este.

II.1.3.3.1 Funciones de Superintendente y del Consejo Directivo

Entre las principales funciones que recaen sobre el o la Superintendente el Art. 13⁴⁶ de la Ley, le confiere autoridad para declarar admisibilidades y ordenar y contratar la realización de estudios de mercado, así como actividades de coordinación con otros entes reguladores para prevenir actividades anticompetitivas.

Por otra parte, entre las principales atribuciones del Consejo, según el Art. 14 de la ley está la de imponer sanciones; ordenar el cese de las prácticas

⁴⁵ Este cálculo proviene de la razón del gasto total destinado a remuneraciones y la cantidad de empleados.

⁴⁶ El literal a) del Art. 13 establece que el superintendente debe de Conocer de oficio o por denuncia, aquellas situaciones en que pueda ser afectada la competencia en el mercado, realizando las investigaciones y ordenando la instrucción del expediente que corresponda en su caso.

anticompetitivas, autorizar, denegar o condicionar las solicitudes de concentración económica de conformidad a la Ley; informar a los entes reguladores sobre resoluciones que determinen que la causa o el problema de una practica tenga su origen en las regulaciones de dichos entes, a efecto que tomen las medidas correspondientes. Así como, estudiar y someter a consideración del Órgano Ejecutivo, a través del Ramo de Economía, propuestas de reformas a la ley, reglamentos y demás normativa aplicable;

A manera de conclusión se puede decir que en el Superintendente recaen aquellas acciones dedicadas a iniciar y /o abrir procesos de denuncia y/o estudios de mercado, pero las decisiones finales de las mismas recaen en el Consejo Directivo es decir este organismo tomará las resoluciones y finales y considerará las sanciones a imponer.

El mecanismo de separación de poderes posee algunos lineamientos para que los procesos internos operativos de la Superintendencia funcionen con eficiencia. Por ejemplo, la apertura de procesos pueden iniciarse con mayor agilidad ya que las ordenes de inicio sólo recaen en el o la Superintendente; el peligro de esto radica en la no apertura de un proceso adrede por parte de este funcionario(a), pero si esta situación fuese descubierta el o la superintendente estaría cayendo en un incumplimiento de sus funciones por lo dispuesto en el literal a) del Art. 13 lo cual podría considerarse un negligencia y sería procedente una destitución de funcionario(a) por parte del órgano ejecutivo.

Por otra parte, también es correcto que las sanciones no recaigan sobre una persona, puesto que la misma ley otorga discrecionalidad al ente acerca de las magnitudes de estas. (La ley sólo define máximos monetarios de las sanciones); por lo tanto es importante que estas sean tomadas con objetividad a

manera que el infractor sea castigado con la multa merecida, no más ni menos. De ahí la importancia que el Consejo Directivo tome tales decisiones.

II.1.3.4 Origen de los recursos ⁴⁷

La superintendencia de Competencia, es una institución con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter técnico y con autonomía administrativa y presupuestaria.⁴⁸Según el Art. 20 el patrimonio de la Superintendencia estará constituido por:

- a) Los recursos que el Estado le confiera en su inicio;
- b) Las asignaciones que se le determinen en su presupuesto;
- c) Los bienes muebles e inmuebles que adquiera para el desarrollo de sus funciones;
- d) Las subvenciones y aportes que le confiera el Estado, y previa autorización de éste, las que le otorguen entidades nacionales y extranjeras;
- e) Los ingresos provenientes de la venta de las publicaciones; y
- f) Otros ingresos que legalmente pueda obtener.

La Superintendencia, presentará su presupuesto al Ministerio de Hacienda por medio del Ministerio de Economía. Ese presupuesto deberá contener los gastos de funcionamiento, de inversión así como la estimación de los recursos que la superintendencia espera obtener en el ejercicio de sus actividades.

En referencia a la fiscalización y la vigilancia de sus operaciones, la contabilidad de la Superintendencia, estará a cargo de un auditor interno nombrado por el Consejo Directivo. Asimismo la Superintendencia estará sujeta

⁴⁷ Ver Capítulo III de la Ley, Del Patrimonio Presupuestario.

⁴⁸ Ver Art. 3 de la ley.

a la vigilancia de una firma de auditores externos, que rendirá sus informes al Consejo; así como a la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República.

El apoyo financiero que reciba por parte del Estado determinará en gran medida la capacidad de esta institución para realizar eficientemente su trabajo, puesto que además de un recurso humano calificado, es necesario contar con los recursos técnicos y de capital que permitan optimizar las actividades de dicha institución.

El presupuesto que este año tiene asignado es de \$1,502,500.00 dólares, estos ingresos son corrientes y provienen en un 99% de una transferencia del sector público y el 1% restante de la venta de bienes y servicios. Sin embargo más interesante es ver como distribuye sus gastos; los gastos corrientes constituyen el 99% del total y los gastos en capital el 1%. La partida a favor de las remuneraciones representa el 38% del total asignado, el 59% será destinado a la adquisición de bienes y servicios y un 2% esta representado por gastos financieros y las transferencias corrientes.

El presupuesto de la Superintendencia es uno de los más bajos, otorgados a las instituciones descentralizadas. Esta asignación responde a que este es el primer año de labores, es por ello que debe ejecutar su presupuesto eficientemente, no sólo para obtener más recursos por parte del Estado, sino también para demostrar la importancia que tiene esta institución en una economía de mercado.

La limitante de la Superintendencia es su dependencia financiera del Ministerio de Economía, si bien es cierto, este ente es autónomo en el uso de sus finanzas, no lo es en la aprobación y formulación de su presupuesto, es importante que se descentralice la Superintendencia del Ministerio de

Economía, puesto que este último se encuentra demasiado saturado y puede entorpecer las actividades de este ente.

II.1.3.5 Rendición de Cuentas

Es importante aclarar quién vigila y/o supervisa las acciones de este ente. La ley es clara en el sentido que indica que la Superintendencia de Competencia, rinde cuentas a 3 agentes: Auditoría interna, Auditoría externa y la Corte de Cuentas de la República. A simple vista, que la superintendencia tenga que rendir cuentas a tres entes parece un buen signo de transparencia, no obstante los primeros dos no son de carácter público sólo comunican sus resultados al consejo directivo; por lo que no hay manera de conocer si los resultados de las contralorías que realiza la Corte de Cuentas concuerda con lo realizado por las auditoría interna y externa. Lo que deja un vacío para que exista una transparencia genuina.

II.1.3.6 Autonomía financiera y del ciclo político

En primer lugar, la Superintendencia no se desliga del ciclo político pues su representante legal (Superintendente) es elegido de forma unilateral por el órgano Ejecutivo, nombrado directamente por el Presidente de la República. Al contrario que si fuera elegido por la Asamblea legislativa lo cual implicaría un proceso más democrático.

Tampoco existe autonomía del gobierno central pues la Superintendencia es una dependencia del Ministerio de Economía, y del Ministerio de Hacienda en lo referente a los recursos financieros, ya que este último debe aprobar la propuesta presupuestaria elaborada por el Consejo. Si bien es cierto el art. 3 indica que la Superintendencia es autónoma en lo referente a lo Administrativo y financiero, estos se refieren a la administración interna y al uso de los fondos, pero sus acciones, investigaciones y la creación y seguimientos de los proyectos

quedan paralizados si no es aprobado a tiempo el presupuesto de la nación; asimismo, la partida del presupuesto que le proporcione el Estado indicará si la Superintendencia cuenta con los fondos económicos suficientes para desarrollarse y funcionar eficientemente.

Por lo que, esta institución no puede tener una total autonomía administrativa, en primer lugar porque no es una institución con fines de lucro, por lo que siempre dependerá del financiamiento del Estado a través del presupuesto de la República, por una parte; y por otra, es una entidad desconcentrada del Ministerio de Economía.

Por último, con respecto a la autonomía financiera la Superintendencia está capacitada para imponer multas, las cuales se constituyen en partidas a favor de dicho ente, no obstante para FUSADES, esta potestad puede conllevar riesgos. En las leyes orgánicas de la superintendencias, aparece una disposición la cual señala que los ingresos en concepto de sanciones serán destinadas al fondo general de la nación. En el caso de la Superintendencia de Competencia, las multas ingresarían al patrimonio de la misma ya que no existe ninguna afirmación que especifique lo contrario, lo cual, en cierta forma es un incentivo para hacer uso de esta facultad para incrementar el patrimonio de la institución.

II.1.3.7 Acceso a la información y participación ciudadana

Aunque El Salvador carece de una legislación que regule y fomente la información pública, este aspecto es retomado por otras leyes, donde se establece en ciertos casos, con claridad, el carácter público de la información y en otros su confidencialidad.

En el caso de la Ley de Competencia, este aspecto es mencionado en el Art. 51 donde se estipula que la superintendencia debe de recopilar y publicar el texto de sus resoluciones firmes a fin de que se cree un registro. Lo anterior,

también es considerado una función del Superintendente, tal y como lo estipula el inciso j) del Art. 13, asimismo en el literal k) de dicho artículo, se establece que es obligación del superintendente publicar un informe anual de sus resultados de gestión. Como este es su primer año de funciones, no podrán evaluarse la calidad de la información puesto que aún no se ha realizado ninguna publicación.

Es importante mencionar el hecho que el (la) superintendente también tiene entre sus tareas, llevar a cabo un programa de educación pública para promover la cultura de competencia (Art. 13, Literal n), este aspecto es importante en primer lugar por que la creación y divulgación de la Ley de Competencia no tuvo la publicidad o interés público que tuvo por ejemplo, la aprobación de nueva ley de la defensoría del consumidor. Esto se debe a que muy pocas personas conocen el objeto e importancia de esta agencia.

Por otra parte es primordial crear una cultura de competencia, no sólo para que los mismos competidores sean beneficiados, sino porque son los usuarios los que absorben la mayoría de costos que implica la existencia de mercados no competitivos en la economía, así pues con la promoción de esta organismo, es más fácil que los ciudadanos reconozcan los derechos que la Ley les ha conferido.

A partir del inicio de sus labores hasta mayo del 2006, la Superintendencia ha realizado y comenzado varios estudios tanto por oficio como por denuncia, el objetivo de estos estudios según la Superintendencia es la de caracterizar los mercados, determinar el marco regulatorio y políticas aplicadas al sector, conocer el funcionamiento de los mercados, conocer las posibilidades de sustitución y la identificación de barreras de entrada. De manera general, en las conclusiones de estos estudios, este ente propone resaltar

3 aspectos: La identificación de barreras no arancelarias para la entrada del producto, el desarrollo de un metodología de investigación y la abogacía de la competencia (emitir opiniones y recomendaciones para Leyes o normativas secundarias y formulación de recomendaciones a cámaras y/o gremiales para evitar conductas anticompetitivas)

Tabla 3: Algunos sectores de la economía salvadoreña en investigación por la Superintendencia de Competencia en el año 2006.

Mercado	Estado del Estudio
Transporte de Carga Terrestre	Finalizado
Medicamentos	En Proceso
Combustible Líquido	
Médicos	Por Iniciar
Energía	
Leche	

Fuente: Superintendencia de Competencia. Presentación

A manera de conclusión, en El Salvador el proceso para aprobar una legislación que normara la competencia se tardó 12 años desde que se presentó el primer proyecto de ley y un año adicional para entrar en vigencia. Este proceso sólo se aceleró cuando hubo disponibilidad política, lo cual, respondía a presiones internas, externas (organismos internacionales) y al precario crecimiento de la economía.

Junto con la Ley de competencia, se creó La Superintendencia de Competencia, que es una institución desconcentrada del Ministerio de Economía, encargada de aplicar y velar lo dispuesto en la ley. Esta agencia tiene injerencia con todos los agentes que participan en actividades económicas, inclusive en aquellos sectores de la economía que ya tienen su propio ente regulador. Con relación a estos últimos, la ley es clara al establecer que las resoluciones emitidas por la Superintendencia tienen carácter vinculante con los otros reguladores sectoriales.

Con respecto a la transparencia de esta institución, esta puede ser menoscabada, por que no existe un desligamiento completo del ciclo político ya que, la asignación del Superintendente y de los Directores recaen sobre el ejecutivo, cuando sería más democrático que los eligiese la asamblea legislativa; además carece de autonomía en el diseño de su presupuesto, ya que este sólo es presentado al ejecutivo previa revisión y autorización del Ministerio de Economía. La contraloría de la Superintendencia la ejerce la Corte de Cuentas y una Auditoría Externa, esta última sólo rinde cuentas al Consejo Directivo, por lo que el acceso a la información de fiscalización de este ente sólo podrá proceder de la Corte de Cuentas.

Asimismo, al ser una institución que interviene directamente en la actividad empresarial, esta puede ser proclive a la captura por parte de sectores influyentes, por lo que la ética, se vuelve un factor importante para que esta institución gane credibilidad. Un punto a favor, es que el promedio de remuneración mensual por empleado, es bastante aceptable, lo cual motiva al empleado público y fomenta la lealtad para con la institución.

Finalmente, la Superintendencia de competencia institucionalmente, aún está en pañales, sin embargo para el año 2006, se espera un protagonismo dinámico en la actividad económica, pues en este ente recae la responsabilidad directa de incrementar la competencia en los mercados salvadoreños.

II.2 La Ley de Competencia de El Salvador y las prácticas anticompetitivas

La ley de competencia aprobada es sumamente corta, esta no abarca más de 27 páginas y 58 artículos divididos en 5 partes: disposiciones generales, de la Superintendencia de Competencia, de las prácticas anticompetitivas, Infracciones, sanciones, procedimientos y recursos y las disposiciones finales respectivamente.

II.2.1 Base constitucional de la Ley de Competencia

La Ley de Competencia tiene su respaldo jurídico en la Constitución de la República en los Art. 101, 102 y 110. Los primeros dos artículos expresan que el orden económico debe responder a los principios de justicia social y que la libertad económica no se oponga al interés social respectivamente. El Art. 110 está más directamente relacionado con la ley, puesto que expresa literalmente la prohibición de los monopolios; lo cual legitima la creación de una Ley de Competencia.

Art. 110.- No podrá autorizarse ningún monopolio sino a favor del Estado o de los municipios, cuando el interés social lo haga imprescindible. Se podrán establecer estancos a favor del Estado.

A fin de garantizar la libertad empresarial y proteger al consumidor, se prohíben las prácticas monopolísticas.

Se podrán otorgar privilegios por tiempo limitado a los distribuidores e inventores y a los perfeccionamientos en los procesos productivos.

“El Estado debe tomar a su cargo los servicios públicos cuando los intereses sociales así lo exijan, prestándolos directamente, por medio de las instituciones oficiales autónomas o de los municipios. También le corresponde regular y vigilar los servicios públicos prestados por empresas privadas y la aprobación de sus tarifas, excepto las que se establezcan de conformidad con tratados o convenios internacionales; las empresas salvadoreñas de servicios públicos tendrán sus centros de trabajo y bases de operaciones en El Salvador”

II.2.2 Objeto y alcances de la Ley de Competencia

II.2.2.1 Objetivo

El objeto de la ley, como lo establece el Art. 1 es el de **promover, proteger y garantizar la competencia.**

Art. 1. – El objeto de la presente ley es el de promover, proteger y garantizar la competencia, mediante la prevención y eliminación de las 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.

Con respecto a la promoción, la Superintendencia está facultada a realizar iniciativas de reformas de leyes, normativas, etc. tal como lo establece el literal i) del Art. 14; difundir y promover una cultura de competencia, recomendar a sectores empresariales y gremiales acerca de cómo abolir conductas anticompetitivas, etc. Con respecto a la protección, la Superintendencia está facultada para imponer sanciones y recursos ante la ley, asimismo la garantía radica en que la Superintendencia actúa bajo el amparo de la Ley y de la Constitución de la República.

II.2.2.2 Ámbito de aplicación

En el Art. 2 de la Ley se establece que los sujetos que quedan bajo las disposiciones de esta son: todos los agentes económicos, sean personas naturales, jurídicas, entidades estatales, municipales, empresas de participación estatal, asociaciones cooperativas, o cualquier otro organismo que tenga participación en las actividades económicas.

II.2.2.3 Exclusiones

Asimismo, es importante mencionar que las excepciones que se realizan en el Art. 2, inciso 2º de la ley, son concordantes con lo expresado en el Art. 110, ya que se enuncia que la ley no aplicará a las actividades económicas que la constitución y las leyes reserven exclusivamente al Estado y a los municipios.

Los opositores de este proyecto de ley, mencionaban que este inciso, incentiva las políticas de privatizaciones, con la justificación de promover la competencia en dichos monopolios públicos; sin embargo, para FUSADES, la ley es clara, en el sentido que permite respetar tales monopolios públicos y no hay ninguna disposición en dicho artículo que sugiera que estos monopolios deben atacarse.

II.2.3 Tipificación de conductas que restringen la competencia

En primer lugar, la Ley de competencia debe considerar que las barreras de entrada al mercado no sólo son originadas dentro de éstos, las barreras también pueden encontrarse dentro de marcos regulatorios o leyes vigentes en el país que puedan dificultar el acceso o salida de los participantes en un mercado.

Asimismo, las barreras pueden ser naturales, como por ejemplo los países con mercados pequeños. Los mercados estrechos tienden a saturarse y sus competidores a concentrarse o fusionarse, empero cuando el objetivo económico sea incrementar la eficiencia, productiva, asignativa y dinámica, Gal recomienda que se admitan tales fusiones ya que aumentan el tamaño y capacidad instalada de las empresas, lo que conlleva a un incremento de la eficiencia, pero a costa de disminuir la competencia. Otro punto de vista, como señala, Stewart es que implementado una política de liberalización, la apertura comercial, genera una sustitución interna de bienes ocasionando graves daños en el empleo sin posibilidad de regenerarlos.

Entre las barreras gubernamentales, se puede mencionar aquellas leyes o reglamentos que limitan la competencia, tal como regulaciones de precios, de cantidades, restricciones de importación, permanencia de monopolios ineficientes, etc. En el Salvador, antes de la entrada en vigencia de la Ley de Competencia, se inició una política de desregulación y liberalización de la economía, esta iniciativa culminó con la desregulación de precios de más de 200 productos, procesos de privatización en sectores claves de la economía y apertura comercial a través de tratados de libre comercio con socios estratégicos económica o políticamente.

Idealmente la Ley de Competencia debió de complementar dichos procesos, por lo que ahora se encuentra ante la enorme tarea de evaluar y reorganizar estos mercados. Este aspecto se analizará más detalladamente en el siguiente capítulo.

Las barreras comerciales originadas en el sector privado, son las que deben de detallarse de manera precisa y concisa dentro de la ley, puesto que depende de ello lograr un marco regulatorio transparente y coherente y que pueda aplicarse con eficiencia por el ente ejecutor. Es necesario que en la Ley se identifiquen y definan las prácticas comerciales restrictivas tanto horizontales como verticales, así como también se establezca la obligación de notificar las fusiones y adquisiciones para evaluar si estas debilitarán o fortalecerán el mercado interno.

La ley aprobada no hace una definición explícita de que es una conducta reprochable o anticompetitiva y mucho menos de lo que es un monopolio u oligopolio; sin embargo, en el inciso 2 del Art.1 se sobreentiende que son conductas reprochables dentro de los mercados, y que por lo tanto debe prohibirse aquellas que provengan de: acuerdos, pactos convenios, contratos entre competidores y no competidores, así como los actos entre competidores y no competidores cuyo objeto sea limitar o restringir la competencia o impedir el acceso al mercado a cualquier ente agente económico, en los términos y condiciones que establezca la ley.

El Art. 2 es más amplio en su definición y prohibición de todo tipo de acto que restrinja la libre competencia y no se limita solamente a enumerar las típicas conductas que son anticompetitivas. (FUSADES, 2004)

No obstante a lo anterior, es inaudito que si la Ley de Competencia está respaldada constitucionalmente por el Art. 110 que prohíbe los monopolios, esta

práctica anticompetitiva nunca es mencionada explícitamente dentro de la Ley de Competencia. De ahí que FUSADES, también hace notar que tal prohibición general de prácticas restrictivas expresadas en el Art. 2 de la ley, no consideran los actos anticompetitivos unilaterales en los que pueden incurrir los agentes económicos.

Hacer una tipificación exhaustiva de las prácticas anticompetitivas es improductivo puesto que los agentes económicos se ingenian para crear mecanismos novedosos que puedan burlar la ley, por lo que para FUSADES es importante que existiese una disposición en la ley que permita a la autoridad determinar si una conducta novedosa o no señalada por el legislador puede constituir una práctica anticompetitiva y la facultad de prohibirla.

A manera de resumen, conductas anticompetitivas pueden existir tantas como imaginación tengan los competidores, es por ello que dejar cierto margen de discrecionalidad al ente puede ser favorable en tanto este tiene capacidad de regular un universo más amplio de conductas.

II.2.3.1 Sobre las prácticas anticompetitivas entre competidores

En el art. 25 de la ley se establece que prácticas quedan terminantemente prohibidas ante esta ley. Las prácticas anticompetitivas de carácter horizontal que se prohíben son:

- a) Establecer acuerdos para fijar precios u otras condiciones de compra o venta bajo cualquier forma;
- b) Fijación o limitación de cantidades de producción;
- c) Fijación o limitación de precios en subastas o en cualquier otra forma de licitación pública o privada, nacional o internacional, a excepción de la oferta presentada conjuntamente por agentes económicos que claramente; sea identificada como tal en el documento presentado por los oferentes; y

- d) División del mercado, ya sea por territorio, por volumen de ventas o compras, por tipo de productos vendidos, por clientes o vendedores, o por cualquier otro medio.

En estas 4 categorías se abarcan las prácticas anticompetitivas más importantes y se han establecido de forma generalizada de forma que cada modalidad pueda abarcar la mayor parte de casos posibles.

Rivera afirma que las prácticas anticompetitivas entre competidores son homólogas a las prácticas monopolísticas absolutas, con lo cual efectivamente la Ley cumple con lo expresado en el Art. 110 de la Constitución de la República.

Por otra parte, FUSADES expresa lo siguiente: “Al hacer esta cerrada enumeración de conductas prohibidas, que son las únicas que pueden perseguirse, existe una contradicción con el inciso segundo del Art. 1, que proscribire de manera general todo tipo de conductas que, dentro de la definición hecha en el mismo, obstaculicen la libre competencia. El más grave defecto del proyecto aprobado es, en nuestra opinión, la ausencia de una disposición que permita a la Superintendencia determinar de acuerdo a criterios técnicos si una conducta no contemplada en las leyes limita la libre competencia.”

En contraposición a lo anterior, si bien es cierto, lo dispuesto en este artículo hace una enumeración de prácticas, estas se describen como “modalidades, entre otras”, lo cual permite al ente regulador tener cierto margen de razonamiento para catalogar una práctica.

II.2.3.2 Sobre las prácticas anticompetitivas entre no competidores

Si una empresa tiene una posición dominante de mercado, en un mercado relevante, es capaz de realizar prácticas anticompetitivas de carácter vertical: tal y como lo establece el Art. 26 y Art. 27 de la ley.

- a) Venta condicionada, cuando un proveedor venda un producto bajo condición que el comprador adquiriera otros productos del proveedor o empresas asociadas al proveedor;
- b) La venta o la transacción sujeta a la condición de no usar, ni adquirir, vender ni proporcionar los bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros o por terceros; y
- c) La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a ellos para ejercer dicha práctica.

En esta parte de la ley, no se menciona acerca de las imposiciones de precios de reventa, ni de negativas de trato que también son consideradas prácticas verticales reprochables dentro de los mercados y que restringen la competencia.

Según Rivera, las prácticas anticompetitivas entre no competidores pueden catalogarse como prácticas monopolísticas relativas, por lo que este artículo también hace referencia a lo expresado en el Art. 110 de la Constitución de la República. "A diferencia de las prácticas entre competidores, cuyas figuras tipificadas quedan prohibidas per se, en este caso se da un margen de discrecionalidad al aplicador de la ley, para determinar si la situación concreta afecta de alguna manera el régimen de competencia..."⁴⁹ Esto, se debe a que el aplicador de la ley debe investigar primero si la empresa tiene una posición dominante de mercado para que proceda lo dispuesto en el Art. 26.

Asimismo, para FUSADES es totalmente grave que en la tipificación contenida en la ley no se hayan incluido las conductas que el Código de Comercio califica como "competencia desleal" (Art. 491 Com.) y que incluye

⁴⁹ FUSADES. (Diciembre 2004) Ley de Competencia. Boletín de Estudios Legales. [En Línea] El Salvador: FUSADES. Recuperado el 2 de Mayo del 2006, en www.fusades.com.sv P.9

algunas de las prácticas anticompetitivas más comunes, aún en nuestro medio, especialmente cuando no resultan de acuerdos de algún tipo entre agentes económicos.“...El afectado por dicha práctica o cualesquiera otras señaladas en el Art. 491 del Código de Comercio no tendría la posibilidad de recurrir a la Superintendencia de Competencia para obtener la cesación de aquélla y obtener resarcimiento por el daño causado, ya que ésta no puede conocer sobre el asunto...”⁵⁰

II.2.3.3 Sobre los abusos con posición dominante de mercado

Para que exista un abuso de una empresa esta debe tener una posición dominante de mercado dentro de un mercado relevante.⁵¹ En el art. 28 de la ley se define como se determinará si un mercado es relevante o no; los factores que se utilizan son los siguientes:

- a) Las posibilidades de sustituir el bien o servicio de que se trate por otros, tanto de origen nacional como extranjero, considerando los medios tecnológicos, en qué medida los consumidores cuentan con sustitutos y el tiempo requerido para tal sustitución;
- b) Los costos de distribución del bien mismo; de sus insumos relevantes; de sus complementos y de sustitutos dentro del territorio nacional o desde el extranjero, teniendo en cuenta sus fletes, seguros, aranceles y restricciones no arancelarias, las restricciones impuestas por los agentes económicos o por sus asociaciones, así como el tiempo requerido para abastecer el mercado relevante;

⁵⁰ *Ibíd.* P. 8

⁵¹ Ver Capítulo I, sección I.3.1.3

- c) Los costos y las probabilidades que tienen los usuarios o consumidores para acudir a otros mercados; y
- d) Las restricciones normativas que limiten el acceso de consumidores a fuentes de abastecimiento alternativas, o el acceso de los proveedores a clientes alternativos.

Asimismo, los factores que se utilizan para determinar si un agente económico tiene una posición dominante de mercado, según el Art. 29 de la ley son los siguientes:

- a) Su participación en dicho mercado y la posibilidad de fijar precios unilateralmente o restringir el abastecimiento en el mercado relevante sin que los agentes competidores puedan real o potencialmente contrarrestar dicho poder;
- b) La existencia de barreras a la entrada y a los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;
- c) La existencia y poder de sus competidores; y
- d) Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos.

Teniendo claro lo anterior, la ley prohíbe los siguientes abusos que realice un agente económico con posición dominante de mercado:

- a) La creación de obstáculos a la entrada de competidores o a la expansión de competidores existentes;
- b) Cuando la acción tenga por finalidad limitar, impedir o desplazar en forma significativa de la competencia dentro del mercado;

- c) La disminución de precios en forma sistemática, por debajo de los costos, cuando tenga por objeto eliminar uno o varios competidores, o evitar la entrada o expansión de éstos; y
- d) La venta o prestación de servicios en alguna parte del territorio del país a un precio diferente a aquél al que se ofrece en otra parte del mismo territorio, cuando la intención o el efecto sea disminuir, eliminar o desplazar competencia en esa parte del país.

La ley no toma en cuenta una modalidad muy importante de abuso que son los precios excesivos, y que afectan negativamente el excedente y el bienestar económico del consumidor/a.

II.2.3.4 Sobre las concentraciones.

Como se explicó en el Capítulo I, no toda concentración es un práctica anticompetitiva perse, algunas pueden fortalecer las empresas, mejorar la eficiencia económica y desarrollar economías de escala dentro de la empresas trayendo beneficios a los consumidores.

En la ley según el Art. 34, la Superintendencia debe tomar en cuenta, la eficiencia económica y cualquier otro aspecto relevante para determinar si una concentración conllevará a una limitación significativa de la competencia.

El inciso 2 del Art. 34 expresa lo siguiente: La superintendencia no podrá denegar los casos de fusiones, consolidación, integración o adquisición de las empresas que le sean sometidos a su consideración, en los términos establecidos en esta Ley, cuando los interesados demuestren que puede haber ganancias significativas en eficiencia, de manera que resulte en ahorro de costos beneficios directos al consumidor que no puedan alcanzarse por otros medios y que se garantice que no resultará en una reducción de la oferta en el mercado.

Teniendo en cuenta lo anterior, la ley en su Art. 31 y 32 define lo que se entiende por concentración entre los agentes económicos; y en el Art. 33 determina que toda concentración que implique la combinación de activos

totales de 50,000 salarios mínimos anuales urbanos en la industria o que los ingresos totales de las mismas excedan a 60,000 salarios mínimos anuales urbanos en la industria, deberán solicitar autorización previamente a la Superintendencia.

Es fundamental que la legislación salvadoreña tenga un margen para determinar si una concentración es dañina a la competencia; ya que como se explicó anteriormente, El Salvador se caracteriza por tener la barrera natural de poseer un mercado sumamente estrecho, por lo que muchas veces una concentración o fusión pudiese ser más eficiente económicamente, puesto que se fortalecen empresas internas, para que estas sean mas competitivas a nivel regional o internacional, pese a que se disminuye la competencia nacional.

II.2.4 Procedimientos

Las resoluciones que ordenen una investigación se realizarán según las formalidades que establece el Art. 220 del código de procedimientos civiles.

Las Investigaciones pueden realizarse de oficio o por denuncia y las resoluciones son emitidas por el Superintendente. Estas pueden ser apeladas ante el Consejo Directivo.

El plazo que tiene el Consejo Directivo, para emitir una resolución de un caso, luego de haber seguido los procedimientos administrativos correspondientes, no debe de exceder 12 meses contados a partir de iniciada la investigación. Las resoluciones son apelables ante el Órgano Judicial y deberán ser presentadas a la Cámara de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Para emitir una resolución sobre una concentración, la Superintendencia cuenta con un plazo no mayor a 90 días. Asimismo si la resolución de la

Superintendencia no se notifica en el plazo establecido, se entenderá que la fusión puede llevarse a cabo.⁵²

II.2.5 Sobre la protección y garantía de la competencia (Sanciones)

La superintendencia está facultada para imponer multas y sanciones a los infractores de la ley de competencia.

Según el Art. 37 de la Ley, para imponer sanciones la Superintendencia debe tomar en cuenta lo siguiente: gravedad de la infracción, el daño causado, el efecto sobre terceros, la duración de la práctica anticompetitiva, las dimensiones del mercado y la reincidencia.

Según el Art. 38 cuando se establezca una multa, su monto máximo será de 5,000 salarios mínimos mensuales urbanos de la industria (\$740,000). También se multa hasta con 10 salarios mínimos urbanos en la industria, cada día de atraso por no suministrar colaboración o hacerlo de manera incompleta o inexacta. (\$ 1,480)

La sanciones expresadas en términos de salarios mínimos son aceptables en tanto estos salarios en teoría se van actualizando conforme el costo de la canasta básica y la inflación.

Sin embargo, además de las sanciones monetarias, la garantía de la competencia no se corrige con dicha disposición, las medidas a tomar deberían de ser más definitivas o correctivas; si el infractor fuese reincidente, deberían de proceder suspensiones de algunos permisos de manera temporal (ejemplo licencias de exportación), indemnizaciones en caso de daños y perjuicios graves, etc. de manera que una legislación más severa, concientice a los agentes económicos a abstenerse de cometer estas prácticas. Por último es importante

⁵² Ver Art. 35 de la ley.

mencionar que el Art. 52 se expresa que las acciones y derechos conferidos por esta ley caducarán en cinco años.

II.2.6 Coherencia del marco específico con legislaciones más generales

En la ley de competencia hay una derogatoria expresa de las normas que contradicen⁵³ el nuevo cuerpo legal, lo cual es coherente siempre y cuando dichas normas resten credibilidad al objetivo de creación la ley. FUNDAUNGO recomienda entre otros que se deroguen los siguientes artículos:

- ▶ Art. 489-490 del Código de Comercio, que justifica pactos en la actividades mercantiles y el establecimiento de monopolios temporales las cuales son prácticas restrictivas horizontales. Estos artículos efectivamente fueron derogados.
- ▶ El Numeral III del Art. 491, se avalan con anticipación pactos que limitan la competencia Este art. No fue expresamente derogado en la ley pero el Art.57 afirma que las disposiciones de menor jerarquía quedan derogadas.

Asimismo, Fundaungo, propones que los Art. 491-497 sean reformados e incorporados ya que en estos se estipulan prácticas desleales que no fueron tomadas en cuenta en ley.

Por otra parte, el art. 232 de Código Penal, debe ser reformando y no derogado en tanto no coincide con lo dispuesto en la ley, puesto que en esta no existe ninguna disposición que sancione expresamente los monopolios, por otra parte, se expresa lo siguiente “ la determinación de cuales prácticas serán sancionadas administrativamente y cuales lo serán penalmente, es una disposición política y aparentemente, la voluntad estatal se inclina a la solución

⁵³ Las sanciones y regulaciones referentes a los mercaron un ente regulador serán analizado más adelante.

administrativa en cuanto a la sanción de tales conductas ; sugerimos que se mantenga por lo menos el castigo para el incumplimiento de las decisiones administrativas que ordenen el cese de las practicas anticompetitivas o la reiteración de las mismas, cuando fueren sancionadas previamente por la autoridad administrativa.”⁵⁴

II.3 Otras consideraciones acerca de la Ley de Competencia y La Superintendencia de Competencia

La aprobación de una Ley de Competencia y su inclusión dentro de las políticas del gobierno salvadoreño es un avance necesario para mejorar y tratar de fomentar la competencia en los mercados de El Salvador; ya que el país está sometido a barreras tanto naturales, gubernamentales como privadas que merman la competencia entre los agentes económicos y por ende el funcionamiento eficiente de la economía.

Es importante resaltar que, El Salvador es un país pequeño territorialmente, esta estreches geográfica de los mercados es un limitante estructural ya que sus mercados tienden a saturarse con facilidad; por lo que una de las tareas de la Superintendencia consiste en evitar concentraciones o fusiones, derivadas de esta falla, que perjudiquen el bienestar del consumidor y vayan en contra de la eficiencia económica.

La tardanza de la aprobación de la Ley y el haber comenzado procesos de privatización y desregulación en la economía de manera prematura, sin un marco que normara la competencia, ha traído consecuencias en los mercados que no han sido del todo favorables; la Superintendencia se enfrenta a un gran gamma de empresas con dominio de mercado, aunque no todas han logrado esta posición con conductas anticompetitivas; no obstante este ente se enfrenta a

⁵⁴ Martínez, Julia Evelín. Op. Cit. 2001P. 20

la supervisión de muchos mercados sometidos a regulaciones sectoriales y con claros intereses privados tanto nacionales como extranjeros en mantener dichas posiciones dentro de los mercados relevantes donde actúan.

La Superintendencia de Competencia si bien es cierto, posee una relativa autonomía y transparencia, no se desliga del ciclo político, además al ser una institución reguladora está proclive a ser capturada y/o corrompida por intereses privados, ya que los seguimientos de los procesos administrativos y de evaluaciones pueden recaer sobre mandos intermedios, en una persona o un grupo de personas que pueden sesgar los resultados obtenidos, a favor de intereses privados; o en el peor de los casos el Superintendente que responde directamente al Órgano Ejecutivo puede ser capturado o limitado, ya sea no otorgándole los recursos necesarios para emitir sus dictámenes o sometiéndole para emitir veredictos que no corresponden a la realidad observada.

En referencia a la ley, esta sanciona las siguientes prácticas: prácticas anticompetitivas entre competidores, prácticas anticompetitivas entre no competidores abuso de la posición dominante y control previo de concentraciones, dejando fuera las prácticas de competencia desleal reguladas en el código de comercio. Si bien es cierto, la ley no es nada exhaustiva y esto se refleja en la brevedad de su legislación, este mismo hecho otorga al aplicador cierto margen de discrecionalidad para implementar la ley.

La generalidad con la que se establecen las prácticas a regular es bastante cuestionable, cuando se requiera regular situaciones más específicas esta ley puede quedarse corta; por ejemplo es inaudito que en una ley de competencia no se mencione la palabra monopolio, la conducta más anticompetitiva por excelencia; al mismo tiempo que esta comprobada la existencia en El Salvador de ciertos mercados que representan a cabalidad tal estructura de mercado y

que reciben “protección “ por parte del gobierno (Por ejemplo: Cemento), esto hace recapacitar en el peso de ciertos intereses privados que prevalecen sobre la mayoría, lo cual es un claro indicio de la captura a la que se ve sometida el Estado Salvadoreño.

Asimismo, las sanciones aunque son aceptables, pudiesen haber sido mucho más severas para que los competidores acaten con mayor seriedad la ley. Sin embargo, el aspecto más importante es que al ser poco difundida y publicitada la aprobación de esta Ley en los medios de comunicación; esto trae como consecuencia la asimetría en la información entre los agentes económicos; pero sobre todo, perjudica en la esfera del proceso de socialización de las personas, ya que el gobierno no sólo debe de hacer las leyes, sino fomentar el uso de las mismas, en este sentido es necesario una campaña para crear una cultura de competencia en las personas tanto en el sector público como el privado, ya que las instituciones formales como informales sólo se legitiman e interiorizan verdaderamente cuando estas son asumidas y aceptadas de manera generalizada por la sociedad.

En este capítulo se describieron aspectos relevantes de la Superintendencia y la Ley de Competencia que serán tomados como puntos de referencia posteriormente, ya que se estudiarán y estructurarán 7 mercados, a la luz de esta Ley para deducir si existen indicios o pruebas fehacientes de que se está infringiendo lo dispuesto en la nueva ley aprobada.

III REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN EL SALVADOR

La competitividad y la eficiencia productiva no son suficientes para lograr un crecimiento sostenible; para ello también es necesario fortalecer la competencia en los mercados nacionales. En El Salvador, la promoción y protección de la competencia ha sido mínima; y se ha entendido de forma estrecha, limitándose al fomento de la política de privatizaciones; sin tomar en cuenta que, sólo la creación de instituciones y regulaciones sectoriales no son elementos suficientes para fortalecer la competencia; sino que se necesita un verdadero marco institucional que circunscriba este elemento en el país.

Para ejemplificar lo anterior, en este último capítulo se estudiarán 7 mercados donde se analizará su regulación y estructura en materia de competencia. Estos son los siguientes: sector eléctrico, telecomunicaciones, financiero y pensiones, los cuales sufrieron un proceso de privatización y a raíz de ello se crearon regulaciones sectoriales para fomentar un mercado competitivo. Asimismo se estudiará el mercado de valores como un ejemplo de una estructura cuasi- perfecta de mercado; el de hidrocarburos como un sector renuente a la competencia y estrechamente ligado a las fluctuaciones internacionales y por último el sector hídrico, un monopolio público del cual se estudia su factibilidad de privatización para volverlo eficiente.

La presentación de cada sector será en el orden siguiente: primero, una breve reseña histórica de los cambios sufridos dentro del sector en materia de política, institucionalidad y del mercado mismo. Luego se describirá la estructura actual de mercado de cada sector y por último se analizará lo aspectos más relevantes de su regulación en materia de competencia.

III.1 Regulación y competencia del sector eléctrico

III.1.1 Antecedentes históricos, legales e institucionales del sector eléctrico

La expansión del servicio eléctrico en El Salvador inició con la fundación, en el año de 1890, de la Compañía del Alumbrado Eléctrico de San Salvador (CAESS)⁵⁵; posteriormente, en 1936, el Estado le conferiría una concesión a CAESS por 50 años y se emitió, conjuntamente, con la Ley de Servicios Eléctricos. Posteriormente, en 1945 el Estado crearía la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) con el objetivo de desarrollar los recursos hidroeléctricos del Río Lempa y de otras fuentes, para poder comercializar dichas energías con las compañías distribuidoras. Consecuentemente a la creación de esta comisión en 1954 se inauguró la “Central Hidroeléctrica 5 de Noviembre”, luego en 1963 la de “Guajoyo”, la tercera fue la de “Cerrón Grande” en 1977 y por último la “15 de Septiembre” en 1983.

El recurso hidroeléctrico había sido la única alternativa como fuente de energía hasta el periodo 1965-1969, tiempo en el cual se activaron 3 unidades generadoras a base de energía térmica, todas ellas ubicadas en Acajutla; estas funcionan a base de vapor, gas y motor respectivamente, y brindaban servicio eléctrico a las zonas rurales, pese a que en la Ley Orgánica de la CEL, sólo se contemplaba la producción y la transmisión de energía. Finalmente, CEL también construyó centrales geotérmicas: la de Ahuachapan que entró en operaciones en 1975 y la de Berlín en 1992. Asimismo construyeron centrales térmicas: la de Sopayango que inició sus ejecuciones en 1972, la central de San Miguel que labora desde 1984 y por último la Central Eléctrica Nejapa Power Plant que entró en funcionamiento en 1995.

⁵⁵ CAESS construyó varias plantas generadoras con el objetivo de suplir la demanda creciente de energía eléctrica a nivel nacional

En lo que concierne a las empresas distribuidoras, las compañías que funcionaban hasta el año de 1986 eran: CAESS, la Compañía de Luz Eléctrica de Santa Ana (CLESA), la Compañía de Luz Eléctrica de Sonsonate (CLES), la Compañía de Luz Eléctrica de Ahuachapan (CLEA), la Sociedad de Roberto de Matéu y CIA, la Distribuidora Eléctrica de Sensuntepeque (DESSEM), la Distribuidora Eléctrica de Usulután (DEUSEM) (que servía energía eléctrica en la zona oriental principalmente en Usulután, Jiquilisco y Puerto el Triunfo) y la Compañía Oriental Salvadoreña de Alumbrado Eléctrico. (COAESA) (que funcionaba en el resto donde no operaba DEUSEM⁵⁶)

En el año de 1986, finalizó la concesión otorgada a CAESS⁵⁷, por lo que se aprobó la Ley Transitoria de Administración de las Empresas Eléctricas, mediante la cual se decretó que el Estado asumiría la responsabilidad de administrar estas empresas por medio de la CEL.

III.1.1.1 Proceso de privatización

Al inicio de la década de los 90's El Salvador se encontraba en un nuevo contexto económico y político, donde se priorizaban las políticas de corte neoliberal y la modernización del sector público. En este contexto, surgió una propuesta de privatización, que conllevó, en septiembre de 1994, a la aprobación del Decreto N° 142 denominado Ley Transitoria para la Gestión del Servicio Público y Distribución de Energía Eléctrica.

Esta Ley otorgó la base jurídica para reestructurar la administración del servicio de distribución de energía eléctrica; asimismo obligó a la CEL a presentar un Plan Integral de Gestión del Servicio Público de la Distribución.

⁵⁶ Tal y como sus nombres lo indican las empresas distribuidoras se habían repartido el mercado geográficamente desde su creación estableciéndose cada una como un monopolio natural en cada área geográfica.

⁵⁷ CAESS poseía derechos sobre todas las demás distribuidoras.

Este último documento establecía la necesidad de retornar las empresas distribuidoras de energía eléctrica al sector privado.

En el año de 1995 se aprobó el Plan Integral de Gestión de Servicio Público de la Distribución, el cual planteaba la fusión de algunas de las distribuidoras existentes. Es así como en 1996 se consolidó el proceso de reestructuración de este sector. En dicho proceso se crearon nuevas empresas y se reformaron las ya existentes. Las nuevas empresas distribuidoras que se crearon fueron: La Distribuidora de Electricidad del Sur, S.A. de C.V. (DELSUR) y la Empresa Eléctrica de Oriente S.A. de C.V. (EEO); las empresas ya existentes que se reformaron fueron CAESS y CLESA, absorbiendo esta última las distribuidoras CLES y CLEA.

Cada una de estas empresas poseía su propia administración, contabilidad y auditoría, por lo que pudieron iniciar sus labores como entes privados y autónomos rápidamente. Otro aspecto importante, es que la reforma del sector mantuvo la división geográfica del mercado de la antigua estructura; siendo CAESS la distribuidora que se encargaría de la región centro-norte, DELSUR la de la región centro-sur, CLESA la de la región occidental y la EEO la de la región oriental; además cada una absorbió las diferentes zonas de electrificación rural de CEL que se encontraban en su zona de distribución.(SAPRIN, 2001)

La reestructuración de este sector incluyó la aprobación de la *Ley de Creación de la Superintendencia General del Electricidad y Telecomunicaciones*, (SIGET), el 12 de Septiembre de 1996, bajo el decreto N° 808. Dicha institución

funge como el ente público responsable de asegurar el cumplimiento de las leyes aplicables y regulaciones relacionadas con el sector electricidad.⁵⁸

Ese mismo año, luego de la creación de la SIGET y su respectiva ley, se aprobó la *Ley General de Electricidad*, a través del Decreto N° 843. Dicha ley norma toda la cadena de producción de la energía eléctrica (generación, transmisión, distribución y comercialización), así como la calidad y seguridad del servicio, y la transparencia de la información que se genera en cada unidad de producción.

En 1997, la Ley para la Venta de Acciones de las Sociedades Distribuidoras de Energía Eléctrica fue presentada por CEL, y aprobada por la Asamblea Legislativa a través del Decreto N° 1004. Dicha ley estipulaba que el 20% de las acciones debía ser vendido; tanto a los empleados(as) de las diferentes distribuidoras, como a aquellos empleados(as) de CEL y de ES ENERGÍA, el 5% debía ofertarse en la bolsa de valores y el 75% restante a los inversionistas extranjeros o privados⁵⁹. El valor total de las acciones de estas cuatro empresas distribuidoras fue de ₡1,240,364,026 colones, siendo CAESS la distribuidora con el mayor número de acciones, pero de menor precio por acción, y DELSUR, la distribuidora con menor número de acciones, pero de mayor valor por acción.(SAPRIN,2001)

Posterior a la venta de dichas acciones, y por lo tanto de la privatización de las empresas distribuidoras de energía eléctrica; se promovió la separación de las principales actividades de CEL. Mediante este proceso, en 1999, se originó

⁵⁸ A la SIGET también le compete la regulación del sector de las telecomunicaciones, pero esto se explicará en la sección III.2

⁵⁹ Sin embargo, a los empleados(as) de CEL y ES Energía se les daba la oportunidad de adquirir acciones de la distribuidora de su elección, cuando los otros empleados(as) podían adquirir acciones de la distribuidora para la cual trabajaban. Las acciones de los trabajadores(as) que no fueran adquiridas por estos(as), podían ser ofrecidas a los inversionistas extranjeros.

GESAL (Geotérmica Salvadoreña)⁶⁰ y ETESAL (Empresa Transmisora Salvadoreña).

La privatización de la generación de energía eléctrica se justificó con el objetivo de fomentar la competitividad y eficiencia en dicha actividad. Por lo que se fragmentó el subsector, en tres actividades, según el tipo de recurso utilizado. En el sector térmico CEL, en 1999, promovió la venta de las acciones de la Generadora de Acajutla S.A. de C.V. y de la Generadora Salvadoreña S.A. de C.V., incluyendo esta última las centrales térmicas de San Miguel y Soyapango. El proceso de venta de estas acciones se concretó con Duke Energy Corporation, la cual pagó un monto de ciento veinticinco millones de dólares por ellas.

En cuanto al sector geotérmico, se creó la Geotérmica Salvadoreña S.A. de C.V., la cual inició sus operaciones con las centrales geotérmicas de Ahuachapán y Berlín el 1 de noviembre de 1999. CEL posee el 99% de las acciones de esta sociedad. Por último, en el recurso hidroeléctrico, CEL sigue siendo su único accionista y no se realizó ningún cambio sustancial en su organización.

El proceso concluyó con la privatización de todo el sector. En lo que se refiere a la generación, ésta quedó estructurada de la siguiente manera: el sector hidroeléctrico es administrado por CEL, el sector geotérmico y térmico fueron concesionados a favor de La GEO (que es la encargada de inyectar la energía geotérmica del país) y DUKE Energy y Nejapa Power Company (que son las principales compañías generadoras de energía térmica a nivel nacional.⁶¹) Las distribuidoras fueron privatizadas quedando estructuradas por Del Sur S.A. de

⁶⁰ GESAL cambió su razón social a LAGEO S.A. a partir del 01 de junio del 2003

⁶¹ En realidad también existen otros cogeneradores de energía térmica (su principal producción la utilizan para consumo propio y el remanente lo venden al mercado mayorista) estos son: CESSA y CASSA

C.V. y el grupo AES El Salvador conformado por las 4 empresas distribuidoras restantes.

III.1.2 Estructura de la oferta del mercado eléctrico

El sector eléctrico se descompone en las siguientes actividades: generación, transmisión, distribución y comercialización de la electricidad. La generación, como su nombre lo indica, son las compañías que producen la energía eléctrica para luego distribuirla en redes de alto voltaje; las transmisoras son las entidades que poseen las instalaciones para el transporte de la energía eléctrica en redes de alto voltaje y permiten la interconexión y utilización de sus instalaciones a terceros. Las distribuidoras son instalaciones que permiten la entrega de energía eléctrica en redes de bajo voltaje y las comercializadoras son las entidades que compran la energía eléctrica para revenderla a los consumidores finales.

En este sector la demanda se divide en dos categorías: la demanda final que son las industrias y residencias que ocupan la energía para consumirla y la demanda intermedia que ocupan la energía para distribuirla y comercializarla.

Con respecto a la oferta existe un mercado mayorista y uno minorista, el primero es el mercado de energía eléctrica operado por la Unidad de Transacciones (UT) y compuesto por el Mercado de Contratos (MC) y el Mercado Regulador del Sistema (MRS). El MC se encarga de negociar la energía eléctrica a futuro, que es despachada por la UT y convenida entre operadores en forma independiente de aquella y el MRS se encarga de distribuir la energía eléctrica de corto plazo y tiene como objetivo equilibrar la oferta y la demanda del mercado. (Boletín Estadístico de la UT, 2005)

El mercado minorista está conformado por aquellos pequeños generadores que no sobrepasan los 50 MW⁶² de capacidad instalada. Los generadores hidroeléctricos en pequeña escala son la Compañía Eléctrica Cucumacayán, S A de C V; Sensunapán, S A de C V y De Matheu y Cía, que en total tienen una capacidad instalada de 12.3 MW. Estos generadores venden su producción principalmente a las empresas distribuidoras, CAESS, DELSUR y AES-CLESA.

Adicionalmente, existen auto-productores termoeléctricos que consumen parte de su generación y venden los excedentes a las distribuidoras. Dentro de estos auto-productores se encuentran Textufil, con una capacidad instalada de 42.7 MW y los ingenios azucareros El Ángel y La Cabaña, los cuales en conjunto poseen una capacidad de generación de 51 MW y venden sus excedentes de energía eléctrica en temporada de zafra. (Boletín Estadístico 2005 de la UT)

La UT administra las operaciones del sistema y opera dentro de lo que se denomina el mercado mayorista y la SIGET que es el ente regulador vigila todo el sector incluyendo tanto la oferta como la demanda del mismo.⁶³

Con la privatización del sector se pretendía primordialmente incrementar la competencia y por ende hacer más eficiente este servicio. Sin embargo, dado el tipo de bien que es la energía eléctrica, un ambiente competitivo es difícil de alcanzar ya que existen barreras de entrada naturales como: La disponibilidad de recursos naturales en lo que respecta a la generación de energía, y la ventaja de las economías de escala en algunas ramas del sector.

Por lo tanto, Finchelstein afirma que la competencia sólo es posible en la generación de energía eléctrica y que los otros sectores como la distribución y

⁶² Megavatios= 1000 kW

⁶³ Ver anexo 1

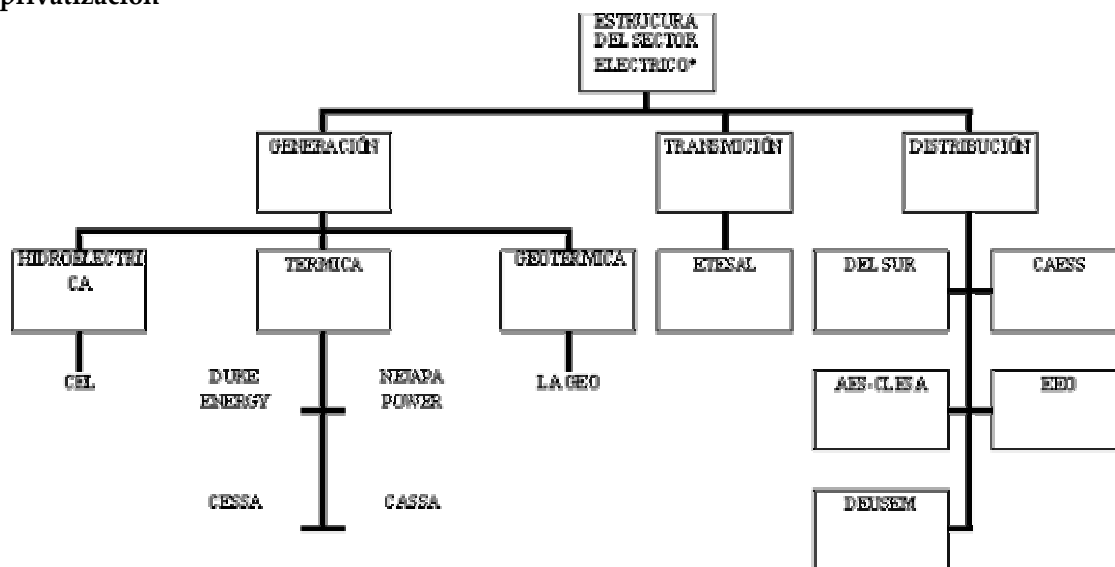
transmisión necesariamente deben de ser regulados, ya que las economías de escala no permiten la competencia.

III.1.2.1 Diseño de la competencia y concentración del sector

Posterior a la privatización y fusiones de empresas dentro del sector; la generación y cogeneración⁶⁴ de energía eléctrica está a cargo de 13 compañías, que inyectan energía hidráulica, térmica o geotérmica y; de las cuales sólo 6 colocan producción directamente en el mercado mayorista.

La transmisión está a cargo de una compañía, en la comercialización intervienen 7 entidades y en la distribución 5 empresas.⁶⁵ En la siguiente ilustración se detalla la estructura productiva del sector y las respectivas compañías que intervienen en el mercado mayorista.⁶⁶

Ilustración 2: Estructura del mercado mayorista del sector eléctrico después de la privatización



Fuente: Elaboración propia en base a informes varios. * Se ha excluido el área de la comercialización y de la importación, así como la estructura del mercado minorista, ya que estos sectores no fueron reestructurados directamente con una política de privatización.

⁶⁴ Específicamente CESSA y CASSA son los cogeneradores.

⁶⁵ Las importaciones del sector son realizadas tanto por compañías comercializadoras, generadores y distribuidores del sistema.

⁶⁶ Ver anexo 2 para detalle de empresas.

III.1.2.1.1 *Ubicación Geográfica*

La estructura del sector amerita una descripción geográfica del mismo. Las centrales generadoras que operan en el mercado mayorista dependen primordialmente de: los recursos naturales disponibles para la generación y la disponibilidad de infraestructura para trasladar la energía por medio de cables de alta tensión⁶⁷.

Estas centrales se encuentran ubicadas geográficamente de la siguiente manera: 4 en la zona paracentral, 5 en la zona occidental y 3 en la zona oriental, cabe aclarar que la central de Acajutla se subdivide en 3, por lo que si consideran individualmente, operan 14; por otra parte, aunque existen 14 centrales, sólo operan en el mercado mayorista 6 compañías tal y como se mencionó anteriormente.

Tabla 4: Distribución de las plantas generadoras por zona geográfica hasta el año 2006.

Zona Geográfica/ Nº de Generadoras	Hidráulicas	Térmicas	Geotérmicas	Total
Zona Paracentral	2	2	0	4
Zona Occidental	1	3*	1	5
Zona Oriental	1	1	1	3
Total de centrales generadoras:				12

*Fuente: Elaboración propia con base a boletín estadístico de la UT *La de Acajutla se subdivide en 3 plantas según el tipo de energía que ocupa: vapor, gas o motor.*

Ahora bien, las empresas distribuidoras se encuentran ubicadas estratégicamente ya que desde su creación se han repartido el mercado por regiones.⁶⁸ En un principio esta segmentación se realizó con el propósito de suplir la demanda creciente, hace más 60 años, en todo el país, pero con el tiempo el mercado se consolidó con esa organización; y la reestructuración del

⁶⁷ Ver anexo 3

⁶⁸ Ver anexo.4

sector no consideró otra forma de distribución de la energía eléctrica que no fuera por regiones. ⁶⁹

Tabla 5: Participación geográfica y en ventas de las compañías distribuidoras de Energía Eléctrica

	AES-CLESA	CAESS	EEO	DEL SUR	DEUSEM
Zona Geográfica	Occidente	Norte Paracentral	Oriente	Sur Paracentral	Sur de Usulután
% Participación en las Ventas 2005	17.8%	45%	10%	24.9%	2.3%

Fuente: Elaboración propia con base a boletín estadístico 2005 de la UT

Comparando ambos subsectores, en el caso de la generación de energía eléctrica, la división geográfica no es relevante puesto que todas tienen las mismas oportunidades de inyectar la energía al sistema de transmisión. Sin embargo, la distribución se constituye como un mercado cautivo en cada región, ya que éstas poseen el uso exclusivo de la red de distribución en cada zona. De tal manera que, la generación permite promover la competencia a través del ingreso de más plantas generadoras; pero la distribución no, a menos que las distribuidoras existentes deseen conceder parte de su mercado a las nuevas distribuidoras que quisieran ingresar al mercado.

III.1.2.2 Participación y concentración en el sector

III.1.2.2.1 Generación

La generación de energía eléctrica se oferta a través del mercado mayorista y se suma la que se genera en el mercado minorista. En este caso nos interesa el primer mercado, que es el que abastece casi a la totalidad de usuarios del país.

⁶⁹ En un principio la reforma del sector planteaba a los consumidores que estos podrían elegir la compañía proveedora de energía eléctrica de su agrado, pero al establecerse la segmentación en el mercado, este planteamiento nunca se hizo efectivo.

La generación de energía puede identificarse por el tipo de recurso que la origina: en el país se cuenta con 3 tipos: hidroeléctrica, donde están activas 4 centrales, geotérmica, que tiene 2 centrales en funcionamiento y térmica que tienen 6 centrales en actividades. Donde las centrales hidroeléctricas y geotérmicas están bajo el control de CEL, ya que este es su accionista mayoritario y las térmicas son generadoras privadas conformadas por DUKE Energy y Nejapa Power.

En el año 2005 la generación neta de energía se originó en un 34.16% del recurso hídrico, en un 20.22% del subsector geotérmico y 39.78% de energía térmica y el 5.84% restante se solventó a través de las importaciones.⁷⁰

Si se consideran las tres actividades por separado y se evalúa el grado de concentración por tipo de recurso, el índice Herfindahl- Hirschman⁷¹ (HHI) indica que en general, luego de la privatización, se mantuvo la tendencia de una estructura concentrada en la industria.

Tabla 6: Índice Herfindahl- Hirschman en base a la generación de energía neta nacional por tipo de recurso.

Año	Generación Neta Nacional	Generación Neta Nacional + Importaciones
HHI 00	3439.62	2656.55
HHI 01	3550.10	3089.26
HHI 02	3663.68	3124.96
HHI 03	3524.31	3088.47
HHI 04	3625.11	3125.52
HHI 05	3562.06	3192.54

Fuente: elaboración propia con base a Boletín estadístico 2005 de la UT.

⁷⁰ Ver detalle en anexo.

⁷¹ Sobre una base de 10.000, el nivel de concentración es clasificado como sigue:

- Un HHI menor a 1.000 se considera una baja concentración,
- Un HHI entre 1.000 y 1.800 se considera una concentración media, y
- Un HHI mayor a 1.800 se considera una alta concentración.

El detalle del cálculo puede verse en el anexo.

Como se observa, el índice sondea 3000 puntos esto se debe a la estructura oligopólica del mercado, manejadas por 3 compañías, pese a que individualmente existen 14 plantas generadoras.

Los cambios en el HHI, reflejan las variaciones que han habido en la estructura del mercado, los cambios más significativos han sido los siguientes: en el año 2002, el índice tuvo su punto más alto puesto que las generadoras hidroeléctricas sólo contribuyeron con un 25.97% del total generado y las térmicas lograron realizar una generación neta del 43.74%, por lo que estas últimas ostentaban más participación en el subsector. En el año 2003 el índice disminuyó ya que ingresó el cogenerador CASSA dentro del subsector térmico, por lo que la participación en las ventas se fraccionó levemente. Sin embargo de ese año en adelante el índice sufrió nuevamente un aumento ya que la generadora térmica de San Miguel cesó actividades en el año 2004.

En general, si se observa la participación en el sector por planta generadora (ver Tabla 4), el HHI es de 1060, es decir que existe la competencia suficiente para que la estructura concentrada del mercado sea leve; sin embargo pese a lo que muestra este cálculo, la realidad es que existe concentración, ya que como se mencionó anteriormente, la generación le pertenece únicamente a 3 compañías que son las socias mayoritarias, por lo que el subsector en realidad se estructura como un oligopolio.⁷²

En relación a la cobertura del servicio, la CEL desde 1990 ha aumentado la capacidad instalada de 4 compañías, participando para el 2005 con el 53.59% del total de la capacidad instalada del país; sin embargo, estos aumentos sólo representan una variación del 15.62% y del 59.16% de incremento en la

⁷² Las inyecciones de CESSA y CASSA juntas solo representan el 2.55% de la inyección total generada para el 2005, por lo que su participación no es significativa.

capacidad instalada para el recurso hídrico y geotérmico respectivamente. No así el sector térmico que sólo ha aumentado su capacidad en una compañía: Nejapa Power, la cual desde 1995 ha incrementado su capacidad en un 210.39% lo que ha permitido al sector térmico tener el 46.41% del total de la capacidad instalada del país.

Tabla 7: Inversión y concentración en la generación de energía por recurso.

Compañía Generadora	Aumentó la Cap. Instalada	Tipo de Recurso	Accionista Mayoritario	Part. En Total de Cap. Instalada (2005)	Part. En total Inyección (2005)
Guajoyo	SI	Hidráulico	CEL	1.77%	1.46%
Cerrón Grande	SI	Hidráulico	CEL	15.44%	12.91%
5 de Noviembre	SI	Hidráulico	CEL	8.88%	12.09%
15 de Septiembre	NO	Hidráulico	CEL	13.99%	10.75%
Ahuachapan	NO	Geotérmico	CEL	8.49%	12.37%
Berlín	SI	Geotérmico	CEL	5.02%	9.55%
Acajutla Vapor	NO	Termoeléctrico	Duke Energy	5.63%	***
Acajutla Gas*	NO	Termoeléctrico	Duke Energy	7.33%	***
Acajutla Motores ^{1/}	NO	Termoeléctrico	Duke Energy	13.40%	20.67%
Soyapango*	NO	Termoeléctrico	Duke Energy	1.45%	0.57%
San Miguel*	NO	Termoeléctrico	Duke Energy	0.60%	0.00%
Nejapa Power	SI	Termoeléctrico	Nejapa Power Company	12.86%	17.09%
CESSA	NO	Termoeléctrico	CESSA	2.91%	1.41%
CASSA	SI	Termoeléctrico	CASSA	2.23%	1.14%

Fuente: Elaboración propia con base a UT. 1/ El 20.67% incluye el consolidado de la inyección de las 3 terminales de Acajutla.

Por otra parte, es importante mencionar que cada vez las inyecciones a base de energía renovable son menores, ya que para el 2005 la hidráulica sólo inyectó el 37.2%, la geotérmica inyectó el 21.92% y la térmica el 40.88 % del total de la energía ofertada.

Este fenómeno se debe a la carencia de incentivos que a las empresas del sector público. No así la terminal Nejapa Power, que al ser una empresa privada realiza con mucha más facilidad y rapidez este tipo de inversiones, ya que cuenta con incentivos económicos, (retorno rápido de la inversión en el subsector termico)⁷³ al contrario del subsector hidroeléctrico.⁷⁴

La energía térmica tiene la ventaja, sobre las otras fuentes, que es una forma más barata (para el inversor) de producir energía, en primer lugar porque requiere de una inversión inicial menor y por lo tanto el retorno de la inversión ocurre en un menor tiempo. Empero, para el consumidor, los precios que se generan por la inyección de energía a base de este recurso es pernicioso; ya que al generar su producción a base de petróleo, los precios del servicio absorben las alzas de este último.

III.1.2.2.2 Transmisión

En el proceso de reestructuración del sector, CEL dividió su transmisión en dos unidades independientes: Empresa Transmisora de El Salvador (ETESAL. S.A. de C.V.) y la Unidad de Transacciones (UT). La línea de transmisión es un monopolio natural, de ETESAL, ya que la UT solo funge como un ente administrador del sistema. La primera inició sus actividades el 1 de octubre de 1999 y es la responsable del mantenimiento y expansión del sistema de transmisión nacional, incluyendo las líneas de interconexión con Guatemala

⁷³ Las presas hidroeléctricas tienen un promedio de construcción de 5 años, las geotérmicas de 3 años y las térmicas con motores de diesel menos de 1 año. Ver ECA 683.

⁷⁴ El país se ha planteado la situación de aumentar la generación hidráulica de electricidad, como el inicio del estudio de factibilidad de la presa hidroeléctrica el Cimarrón, la construcción de la presa el Chaparral en el 2007 y de la presa el Tigre a realizar conjuntamente con el gobierno de Honduras. El Chaparral se encuentra actualmente en proceso de licitación y se aspira comenzar la construcción en febrero 2007. Este presa pretende inyectar 65.3 Megavatios al mercado eléctrico en el 2010 (ver La Prensa Gráfica, jueves 27 de Julio del 2006)

y Honduras. La UT se encarga de administrar el mercado de contratos y el mercado regulador del sistema e inició sus actividades el 1 de enero de 1999.

A diciembre de 2005, el sistema de transmisión en El Salvador estaba compuesto por 36 líneas de 115 kV⁷⁵, que tienen una longitud total de 1,021.52 Km., 23 subestaciones de potencia y dos líneas de 230 kV que interconectan el sistema de transmisión de El Salvador con el de Guatemala y Honduras y cuya longitud en el caso de la línea hacia Guatemala es de 14.6 Km. y hacia Honduras es de 92.9 Km(UT, 2005)

Tabla 8: Indicadores Técnicos y de Eficiencia del Sistema de Transmisión,2005

Índices	Año 2005
Nº de empleados/ Nº de subestaciones	214/23 9.3
Nº de empleados/Kilómetros de línea	214/1,129.02 0.19
Nº de empleados/ Capacidad de Transformación(MVA)	214/2,256.7 0.09
Nº de indisponibilidades de subestaciones/ Nº de subestaciones	36/23 1.57
Nº de indisponibilidades de Línea/ 100 Kilómetros de línea	108/11.29 9.57
Nº de Vehículos / Kilómetros de línea	86/1,129.02 0.08

Fuente: Boletín Estadísticas 2005, de la UT

La transmisión de energía eléctrica está compuesta por 23 subestaciones y por cada una de ellas sólo se mantienen 9 empleados. Los kilómetros de línea para la transmisión de energía de alto voltaje es actualmente de 1,129.02 Kms. El sistema transmisor es importante en tanto esta infraestructura es la que transporta la energía, recibe las inyecciones netas y despacha la demanda realizada en el mercado regulador del sistema (MRS).

⁷⁵ kV (Kilovoltio)=1000 voltios.

Este sistema ha mejorado la capacidad ya que las pérdidas de transmisión presentan una tendencia descendente.⁷⁶

La transmisión es un mercado cautivo, ya que la factibilidad de extender otra línea de alto voltaje a nivel nacional es demasiado elevada en términos monetarios además, el país geográficamente es estrecho por lo que otra red de transmisión puede resultar ociosa, no obstante ETESAL tiene la obligación de incrementar su capacidad e infraestructura en pro de la cobertura y expansión del servicio.

El monopolio de la empresa ETESAL no es correcto si se quiere fomentar la competencia en este mercado; sin embargo, al ser un monopolio natural (y por ende barrera naturales para ingresar al mercado); el Estado tiene la obligación de regularlo, de tal forma que no se cometan arbitrariedades por parte de esta empresa.

III.1.2.2.3 Distribución

La distribución de la energía, es un mercado cautivo que está segmentado geográficamente desde sus orígenes, y el proceso de privatización de los mismos no es más que un traspaso de las compañías a monopolios privados. Actualmente las empresas Del Sur S.A. de C.V. y AES-El Salvador brindan el servicio de la distribución de la energía eléctrica. Individualmente cada distribuidora es un monopolio en cada región, el usuario no tiene la libertad de elegir su propio proveedor de energía, por lo tanto de esta participación geográfica depende su participación en las ventas, consecuente con lo anterior El índice Herfindahl muestra la alta concentración tanto por la participación en las ventas como por el porcentaje de clientes atendidos.

⁷⁶ Ver anexo 7.

En el año 2001, el índice muestra mayor valor debido a que CAESS participa en dicho año con el 48.46% de las ventas. Desde ese año la distribución de energía por CAESS disminuyó a un 47.14 en el 2002 y se ha mantenido estático a un 45% del 2003 en adelante.

Tabla 9: Índice Herfindahl en base a la participación del mercado de total de ventas del sector.

Año	Índice % de Ventas	Índice % de Clientes
HHI 00	3215.90	2699.93
HHI 01	3271.20	2684.39
HHI 02	3190.57	2635.36
HHI 03	3105.37	2631.69
HHI 04	3075.28	2602.01
HHI 05	3065.98	2587.63

Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la UT

Las ventas de estas distribuidoras dependen del acceso ha este servicio en las zonas de cobertura que atienden y por ende la cantidad de clientes y el consumo que se da a nivel regional. Para el 2005 la clientela de CAESS representa el 37.71%, Del Sur, 21.5%, AES-CLESA 21.12%, EEO 15.5% y DEUSEM 4.17% del total de clientes atendidos por las distribuidoras a nivel nacional. Es decir que el consorcio AES domina el 78.5% de este subsector.

III.1.2.2.4 Comercialización

En el país existen 7 comercializadoras que operan en el mercado mayorista para comprar energía e importan a través de la red de interconexión para vender dichas importaciones en el país.

En general, la comercializadoras fungen como un generador en tanto inyectan energía neta importada. Esto promueve la competencia en el ámbito de la generación, Sin embargo el índice Herfindahl en este subsector indica una alta

concentración y esto se debe a que EXCELERGY comercializa el 46.04% de la energía inyectada por comercializadora.

Tabla 10: Participación en el mercado de las comercializadoras en la compra de energía nacional e internacional en el año 2005.

Empresas	Participación en el Mercado 2005
EXCELERGY	46.04%
CONEC-ES	0.00%
ORIGEM	19.26%
LA GEO	2.87%
CEL COMERCIALIZADORA	17.24%
EL PASO TECHNOLOGY El Salvador	13.16%
Mercados Eléctricos S.A.	1.43%
Total	100.00%
HHI: 2971	

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico 2005 de la UT.

Si se evalúa el mercado por importador, éste se desconcentra, ya que hay distribuidoras y generadoras que también importan energía; en este caso, si se observa todo el subsector importador EXELERGY importa el 28.8% del total de importaciones siempre manteniendo su estatus de principal importador.

Introducir la competencia en este subsector, es relativamente accesible; sin embargo la importancia de la comercialización radica en la capacidad de estas compañías en influir en la fijación de precios en todo el sistema.

III.1.3 Institucionalidad de la competencia en el sector

Con respecto a la institucionalidad del sector, este término se refiere a todas las normas, leyes, reglas, etc. tanto formales como informales que rigen la competencia. Para los usos de este documento sólo se describirán las principales instituciones de índole formal, lo cual aplicará para todos los demás sectores

que se describen en este capítulo. En lo que se refiere al mercado eléctrico, este sector está regido por los siguientes cuerpos legales:

Tabla 11: Marco Legal del Mercado Eléctrico

Ley	Decreto Legislativo	Ámbito de Regulación
Ley General de Electricidad (LGE)	Nº 843 del 10 de octubre de 1996	Normas las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica.
Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)	Nº 808 del 12 de septiembre de 1996.	Regulas las actividades de los sectores electricidad y telecomunicaciones
Reglamento de la ley general de electricidad.	Acuerdo Ejecutivo Nº 70 del 25 de Julio de 1997	Desarrolla los lineamientos necesarios para el cumplimiento de los dispuesto en la LGE
Reglamento aplicable a las actividades de Comercialización de la Energía Eléctrica	Acuerdo Ejecutivo Nº 90 del 24 de octubre del 2000	Tiene por objeto desarrollar las normas tendientes a promover la competencia en materia de comercialización de energía eléctrica.
Acuerdos Emitidos por la SIGET	Varios	Aprobaciones de precios, ajustes, normativas, concesiones, etc. Relativas a todo el sector.
Superintendencia de Competencia	Nº 528	Promover, Proteger y Garantizar la Competencia.

Fuente: Elaboración propia con base a información de la SIGET.

Sin embargo de las leyes anteriores, la institucionalidad más importante es el ente de vigilancia: la SIGET que es la institución reguladora de todo el sector.

III.1.3.1 Agencia reguladora: Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)^{zz}

La SIGET se creó en el marco de privatización y reestructuración del sector eléctrico, y le corresponde velar por el funcionamiento óptimo del sector eléctrico y de telecomunicaciones.

^{zz} En esta sección sólo se hará referencia al sector de la electricidad, ya que el sector telecomunicaciones se analiza posteriormente.

La SIGET fue creada a través del decreto legislativo No. 808, del 12 de septiembre de 1996, como una institución sin fines de lucro, con el fin de regular el mercado de la electricidad y aplicar las normas contenidas en los tratados internacionales vigentes en El Salvador. Además de ser un ente de vigilancia; también entre sus funciones está la de recibir quejas y actuar en pro de la defensa de los(as) consumidores (as) o usuarios (as), cuando estos(as) no estén conformes con los servicios de electricidad que los operarios les brindan, tal y como lo estipula el artículo 2 de la Ley de Creación de la SIGET.

Evaluar a la SIGET desde un enfoque institucionalista permite observar la capacidad de esta institución para fomentar la competencia y ejercer una regulación eficiente en los sectores en que interviene. La SIGET, como se explicó en el primer apartado, es un organismo creado a raíz de la privatización de la energía eléctrica; y su base legal se basa en la existencia de leyes que delimitan su marco de actuación. Por lo que a continuación, se describirán y sistematizarán sus principales atribuciones, con respecto a sí mismo y a los dos sectores que regula.

III.1.3.1.1 Funciones Generales que desempeña la SIGET?

La Ley de Creación de la SIGET señala los principales aspectos que delimitan sus competencias; y su reglamento, tiene por objetivo desarrollar los principios contenidos en la ley de creación de la misma.

En general, la función principal de la SIGET es la aplicación de lo dispuesto en las leyes que regulan los sectores de electricidad y telecomunicaciones; y velar por que se cumplan, con el fin de corregir cualquier anomalía en los servicios que estos dos sectores brindan.

Si se considera al mercado como una construcción legal e institucional, entonces, la regulación del mismo debería de entenderse como aquellas acciones

o disposiciones que aseguran los derechos de los(as) demandantes y los(as) oferentes; en este sentido, al haberse reconocido internacionalmente que el mercado no funciona bajo un orden natural, que no se autorregula y no llega al equilibrio por si mismo; legitima la creación de instituciones como la SIGET y de forma más acertada la Superintendencia de Competencia para que aseguren la eficiencia en sus servicios, aseguren la libre competencia, además de los derechos de los (as) usuarios (as), y los (as) operadores (as).

Dicho lo anterior, en el Art. 5 de la Ley de Creación de la SIGET se esclarece que este organismo fue establecido como un ente regulador, en tanto debe de aplicar los tratados, leyes y reglamentos que circunscriben al sector; debe aprobar pliegos tarifarios, dictar normas y estándares técnicos, dirimir conflictos entre operadores y en materia de competencia en el literal e) del mismo artículo, se define que no promueve la competencia, sino que su labor es informativa; ya que se delimita explícitamente que la SIGET debe de informar a las autoridades correspondientes de la existencia de prácticas que atentan contra la competencia en los dos sectores que regula.

III.1.3.1.2 Origen de los recursos que utiliza la SIGET y rendición de cuentas

El Art. 16 de la Ley de Creación de la SIGET establece que su patrimonio de esta estará constituido por asignaciones gubernamentales o de otra índole siempre y cuando los fondos se obtengan de forma legal.

Según su Ley de Creación de la SIGET, dicha institución es pública y autónoma. Con respecto a la rendición de cuentas, según el Art.17 establece que la junta de directores podrá contratar anualmente los servicios de una firma especializada para que realice la auditoria integral de sus actuaciones, y sólo esta podrá recibir el informe respectivo. Además de tener una auditoria interna y ser fiscalizada por la Corte de Cuentas (CC) de la República.

En relación a la calidad institucional, es importante aclarar que aunque la SIGET es un órgano controlador, también está sujeto a controles. En primer lugar está la CC, la cual, por decreto legislativo es la encargada de la fiscalización de las entidades del gobierno sin excepción alguna.⁷⁸ Asimismo en el Art. 17 de la Ley General de Creación de la SIGET, se especifica lo siguiente: “Sin perjuicio de la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República, la junta de directores contratará anualmente los servicios de una firma especializada para que realice la auditoria integral de sus actuaciones siendo dicha junta la única facultada para recibir el informe respectivo” En este caso hay una duplicación de acciones por parte de la CC y la auditoria externa. Sin embargo, es importante hacer notar que dicha situación atenta contra la transparencia de la SIGET, ya que, las auditorias deben de ser públicas, pues son los usuarios y los operadores de ambos sectores los que principalmente deben de informarse si la SIGET está obrando apropiadamente.

Los reportes emitidos por la SIGET son presentados en la Asamblea Legislativa, a través del Ministerio de Economía (MINEC) dentro de los 2 meses siguientes a la terminación de cada año. En este documento se sintetiza su informe de labores y el panorama general de los sectores bajo su regulación.

Al mismo tiempo, la SIGET tiene que reportar el uso de los fondos otorgados del presupuesto de la nación, los ingresos obtenidos y los gastos efectuados en cada año, a la Dirección General del Presupuesto, a través del Ministerio de Economía.

⁷⁸ Art. 3. de la Ley de la Corte de Cuentas. Están sujetas a la fiscalización y control de la Corte todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sin excepción alguna. La jurisdicción de la Corte alcanza también a las actividades de entidades, organismo y personas que no estando comprendidos en el Inciso anterior, reciban asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos. En este caso el control se aplicará únicamente al ejercicio en que se haya efectuado el aporte o concesión y al monto de los mismos.

Como se puede observar, el control de la SIGET es amplió y debe de informar a varias entidades lo cual permite disminuir la arbitrariedad en sus actuaciones. No obstante, es importante mencionar que la rendición de cuentas debe ser primordialmente hacia la ciudadanía, por lo que esta debe tener acceso a la resolución de las evaluaciones realizadas. En este caso, la Asamblea Legislativa funge como representante del pueblo, ya que el sistema de gobierno así lo estipula, por lo que el Órgano Legislativo es el encargado de revisar dichos informes; pese a que la Asamblea puede carecer de interés o eficiencia en la evaluación de dichos reportes como se explica a continuación:

“ordinariamente los informes de labores son considerados documentos formales y más bien promocionales con escaso o poco valor real. En la presentación de informes lo diputados no pueden preguntar o comentar dicha presentación, y regularmente esos informes pasan a las comisiones donde son aprobados como cuestión de trámite...”⁷⁹

Es decir, que la SIGET tiene la deficiencia de una auditoria externa que reporta sólo a la junta directiva, cuando dicha información debe de ser de dominio público, tal y como se emitió para que no exista oportunidad dentro de la entidad de ser falseada posteriormente; pese a ello, independientemente de la calidad de informe que realice la SIGET; si no es evaluada de manera estricta y minuciosamente por la entidades respectivas, esta institución no va a ser incentivada para mejorar la calidad de sus informes, ni mucho menos mejorar su actuación.

⁷⁹ Umaña Carlos y Domeq Monte, Raúl. Pág. 90

III.1.3.1.3 Estructura organizacional de la SIGET

A nivel institucional la SIGET es un ente autónomo y desconcentrado del Ministerio de Economía. Y a nivel interno, según la Ley de Creación de la SIGET, la autoridad máxima se encuentra representada en la Junta de Directores, conformada por tres personas. El primer director, el cual ocupará el cargo de Superintendente, será escogido por el Presidente de la República. El segundo, por las asociaciones gremiales del sector privado que se encuentren establecidas legalmente en el país. Y el tercero será escogido por la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Según el Art. 3 esta junta deberá reunirse mínimo 2 veces al mes.

La SIGET es una institución autónoma en lo administrativo y financiero; sin embargo, aún es una dependencia del Ministerio de Economía. La superintendencia, es una institución de apoyo; que responde directamente al viceministerio, por lo que la SIGET, jerárquicamente tiene que responder de manera vertical, lo que implica que no hay descentralización de funciones. Por lo tanto, aunque la SIGET, físicamente no se encuentre dentro del Ministerio de Economía, las decisiones aún están concentradas dentro de éste.⁸⁰

En relación a la autonomía política, en el caso específico de la SIGET, el nombramiento del superintendente es propuesto por el órgano ejecutivo, específicamente por el presidente de la República. En este caso, no se desliga del ciclo político; ya que, el superintendente es elegido unilateralmente por el presidente. No obstante, existe un contrapeso ante esta situación; la cual, es que el cargo del superintendente tiene una duración de 7 años, lo que en teoría,

⁸⁰ La no independencia funcional, no implica que no estén bien delimitadas las funciones de la SIGET, ya que en ningún momento la ley de creación de la SIGET, la faculta para realizar políticas que afecten los sectores que regula simplemente debe velar por su aplicación.

admite tener cierto grado de independencia política, ya que concede dos años de rezago entre el nuevo Presidente de la República y un nuevo superintendente. La misma situación ocurre con los directores ya que la duración en sus cargos es de 7 años.

III.1.3.1.4 Acceso y calidad a la información.

La SIGET por ley debe de publicar semestralmente la información estadística de los sectores electricidad y telecomunicaciones; así como de requerir y obtener la información necesaria de los operadores para el cumplimiento de sus objetivos. La SIGET efectivamente publica un informe semestral y anual de actividades de ambos sectores, pero esta información es sumamente general. El detalle de la información del sector eléctrico se obtiene a través de los informes que gira la UT, y en el caso de las Telecomunicaciones la única información oficial disponible es la proporcionada por la SIGET.

Recapitulando, en materia de transparencia, la SIGET posee ciertos aspectos que le impiden una total credibilidad como el hecho de una triple fiscalización, y con relación a la autonomía, la SIGET, aún no posee la autonomía requerida, primero por su dependencia del Ministerio de Economía y segundo, por la forma no democrática de elección del superintendente.

Finalmente, es importante destacar la existencia de una disposición que restringe las posibilidades de ser director a cualquier persona que este directamente involucrada en las actividades de los sectores regulados. Esta disposición limita su posibilidad de captura. En conclusión, aunque no es posible otorgarle una calificación a la SIGET, si es válido mencionar la necesidad de redefinir ciertos aspectos en su Ley de Creación con el fin de mejorar la autonomía y transparencia de esta institución.

III.1.3.2 Funciones de la SIGET en materia de competencia

La Ley General de Electricidad (LGE) es la herramienta que le confiere la base jurídico-institucional a la SIGET para ejercer todas las funciones y objetivos que le fueron conferidos en su ley de creación. En primer lugar el Art. 2 de la LGE se enuncian los principales objetivos que son:

- a) Fomento del acceso del suministro de energía eléctrica por todos los sectores de la población.
- b) Desarrollo del mercado competitivo.
- c) Uso racional y eficiente de recursos.
- d) Protección de derechos a los usuarios y a todas las entidades que desarrollan actividades en el sector.
- e) Libre acceso de las entidades generadoras a las instalaciones de transmisión y distribución.

Como se observa, la regulación busca el desarrollo y la competitividad en el sector⁸¹; sin embargo, como detallará más adelante la ley no va más allá de la regulación y se limita a ser un ente pasivo en el mercado con respecto al tema de la competencia.

Art. 3.- La Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones, en adelante la SIGET, será la responsable del cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

Para lo cual se le faculta:

- a) Velar por la Defensa de la competencia en los términos establecidos en la presente ley,*
- b) Ordenar y contratar la realización de estudios de mercado y consultorías específicas sobre aspectos técnicos que sean necesarios para investigar caso de prácticas anticompetitivas realizadas por los entes que desarrollan las actividades a que se refiere el Art. 1 de la Ley.*
- c) Determinar la existencia de condiciones que garanticen la sana competencia en el mercado regulador del sistema, de conformidad al Art. 112 E de la Ley.*
- d) Ordenar el cese de práctica anticompetitivas;*
- e) Resolver conflictos sometidos a su competencia y aplicar las sanciones correspondientes contenidas en la presente Ley;*
- f) Requerir la información necesaria para el cumplimiento de sus fines, de conformidad a lo establecido en*

⁸¹ Tal y como se espera después de un proceso de privatización donde se genere competencia y eficiencia en el sector reestructurado.

la presente Ley; y

g) Informar a la Fiscalía General de la República la existencia de prácticas anticompetitivas que puedan ser incluidas como delitos y aquellas de igual naturaleza que se susciten con relación a las actividades a que se refieren al Art. 1 de la ley.

En el Art. 3 se establecen las responsabilidades de la SIGET como ente contralor de este sector; en este artículo se legitima a la SIGET como la autoridad competente de fomentar un ambiente de competencia, no obstante aquellas prácticas no competitivas que conformen delitos deben de ser denunciados por esta entidad a la Fiscalía General de la República (FGR). Lo que implica que la SIGET no puede actuar directamente en la sanción de las mismas.

Por otra parte se delimita a garantizar sana competencia en el MRS y no en el MC; con el agravante que sólo se pueden sancionar las prácticas anticompetitivas que menciona el código penal.⁸² Es por ello que en la nueva Ley de Competencia, los literales b), d) y g) quedan derogados. Pues a la SIGET ya no le competen más estas funciones.

El ámbito de la regulación, la SIGET abarca las siguientes área (art. 9 de la LGE): estipular cargos por el uso de las redes de transmisión y distribución, por la operación coordinada del sistema de transmisión, la operación del mercado mayorista y las ventas al usuario final. En este artículo también se designa a esta institución como la encargada de supervisar el funcionamiento eficiente del mercado y la transparencia de las relaciones comerciales entre los operarios y los usuarios finales.

III.1.3.2.1 Fomento de la información

Para potenciar un mercado competitivo es importante la simetría y veracidad de la información, por lo cual la LGE, a través del Art. 11, faculta a la SIGET poder efectuar por sí, o por medio de los peritos o auditores nombrados

⁸² El art. 232 que se derogó con la creación de la Ley de Competencia.

para ello, las inspecciones que considere necesarias con el fin de confirmar la veracidad de la información aportada, en la medida que resulte necesario para el ejercicio de sus funciones. En estos informes se deben de presentar, como mínimo lo que se estipula en el Art. 61 de la LGE, donde se mencionan los siguientes:

- a) Los precios resultantes del mercado regulador del sistema;
- b) La generación y el consumo de energía correspondiente a cada nodo de la red;
- c) Las fallas ocurridas en los sistemas de generación y transmisión y la energía no entregada;
- d) Los parámetros de calidad y seguridad establecidos para la operación del sistema y el grado de cumplimiento de éstos; y
- e) Los costos de funcionamiento del sistema, tales como cargos de transmisión, operación del sistema, servicios auxiliares y otros similares.

III.1.3.2.2 Libre acceso de las entidades generadoras a las instalaciones de transmisión y distribución.

El capítulo II de la LGE es un apartado que se dedica a explicar el marco legal de las concesiones; en la cual se establece que serán de carácter permanente y transferible. Para poder explotar en el país recursos hídricos o geotérmicos, se debe presentar ante la SIGET un estudio de factibilidad del proyecto; y el impacto medio ambiental que pueda causar. La SIGET responderá en un plazo estipulado por la LGE, que consta de no más de ocho días.

Para el otorgamiento de una concesión se realizan concursos; de los cuales el perdedor puede comprar al ganador sus derechos tal como lo estipula el Art. 18. Así mismo antes de otorgar una concesión, se debe publicar en los

diarios de mayor circulación del país por un periodo determinado para que se pronuncien aquellas personas que se opongan al mismo.

En el Art. 19 se explica que después del proceso de licitación se otorga la concesión y se pública los deberes y derechos del concesionario. No obstante para ello se han pasado ciertos procesos explicados con mayor detalle en el reglamento de la LGE, donde se explica cuales son los requisitos específicos que el concesionario debe cumplir antes de ser el ganador de la licitación.

En relación a la duración de una concesión, esta sólo puede finalizar por incumplimiento al acuerdo pactado o por renuncia (Art. 20); cuyo proceso también es definido en el reglamento, y el cual se estipula que la terminación de una concesión sólo puede ocurrir con la previa autorización de la SIGET.

No obstante, el fomento del suministro de energía eléctrica no sólo es a través de la celebración de concesiones, sino que según el Art. 99 de la LGE, tanto consumidores finales como operadores, pueden celebrar contratos con el objeto de suministrar energía con entidades ubicadas fuera del territorio nacional. La UT es la encargada de velar por el procedimiento técnico de estas transacciones internacionales, no sin antes, según el Art. 102 de la LGE, previo a la celebración de convenios internacionales de interconexión, deberá oírse la opinión de la SIGET.

Dicho lo anterior, se observa que no hay barreras legales de entrada al sector, más bien se fomenta. Además, la competencia se promueve inclusive dentro del acceso al mercado, ya que las concesiones son transferibles a pesar de ser permanentes, por otra parte existe un proceso bien definido por la ley para otorgar dichas concesiones. Por lo tanto, la única barrera de entrada al sector, son las barreras naturales, por lo menos en la generación ya que se depende de los recursos naturales disponibles para establecer una planta generadora (por lo

menos en la hidráulica y geotérmica). Asimismo, para la distribución, comercialización y transmisión sólo se requieren de una inscripción anual en el Registro de Operadores del sector eléctrico que lleva la SIGET. Lo que reafirma que no existe ninguna barrera legal para ingresar al sector.

III.1.3.3 Competencia y regulación en el sistema de precios

El sector eléctrico debe fomentar la competencia en toda la cadena de producción de la energía; mas sin embargo, en la distribución se topa con un monopolio natural que tiene dominio en una determinada zona geográfica; por lo tanto su deber en este subsector es ejercer una estricta regulación para evitar que estas empresas distribuidoras abusen de su poder de mercado.

La SIGET es la institución encargada de aprobar los pliegos tarifarios de las empresas distribuidoras que fungen como comercializadoras. Pese a ello, la crítica a esta institución yace en la forma en que se determina el precio, que es de la siguiente manera: “La UT encargada de administrar el mercado mayorista de electricidad hace los despachos de energía en orden de precios, de tal forma que las ofertas más baratas son las que primero se despachan. Sin embargo, el precio de mercado lo marca la generadora que oferta la última energía necesaria para suplir la demanda en una hora determinada.”⁸³

Tabla 12: Promedio Anual de los precios en el MRS US\$ por Mhr

AÑOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Precio en US\$	59.33	63.61	82.98	66.56	66.06	72.48	68.91	78.65
Var. %		7,21%	30,45%	-19,79%	-0,75%	9,11%	-4,40%	14,13%

Fuente: Boletín estadístico 2005 de la UT

Como se observa la tendencia es hacia un incremento de las tarifas eléctricas, que en parte es derivado por la mayor utilización de producción de energía térmica, hecho que se comprueba con la actual aprobación del 14% de

⁸³ La prensa gráfica. Confirman manoseo eléctrico. Sábado 26 de abril de 2003. S.S., ESA

incremento en las tarifas, donde SIGET justificó como la principal causa el encarecimiento de los precios de los productos derivados del petróleo; sin tomar en cuenta otros factores como: el mecanismo de precios o las consecuencias de la concentración del sector generada después del proceso de privatización.

Con respecto a la comercialización el reglamento que regula estas actividades desarrolla ciertas normas tendientes a promover la competencia en el área de la comercialización de la energía eléctrica. Este reglamento permite la existencia de un mayor número de opciones para que el usuario final pueda elegir a su proveedor de energía eléctrica. En el Art.5 de dicho reglamento se estipula que los usuarios finales podrán, de conformidad con las disposiciones de la LGE, elegir el comercializador con el que contratarán el suministro de energía eléctrica. Sin embargo este derecho ya sea por desconocimiento por parte de los usuarios finales u otras causas, no se lleva a cabo en la realidad.

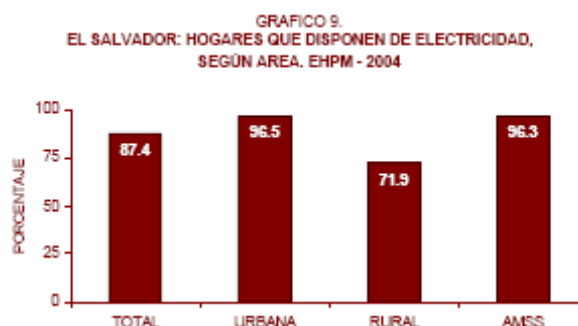
Asimismo, en el Art. 87.del reglamento se especifica que los distribuidores que actúen como comercializadores, en el área geográfica donde se ubican sus redes, deberán presentar a más tardar el primer día hábil del mes de octubre de cada año, el pliego tarifario que contenga los precios y condiciones del suministro de energía eléctrica, y la documentación que respalde su solicitud. En ningún caso, los distribuidores podrán obligar a los usuarios a aceptar los precios y condiciones de una determinada opción. Todo ajuste a los precios, cargos y costos a que hace referencia el presente artículo, deberá ser publicado por los distribuidores en un periódico de amplia circulación nacional, el día que entre en vigencia.

En lo que respecta al MRS el Art. 112-E expresa que cuando no existan condiciones que garanticen la sana competencia en los precios ofertados en el MRS, la UT se regirá por un reglamento interno que garantice que los

comportamientos de las ofertas se asemejen a un mercado competitivo, según la metodología establecida en el reglamento de la LGE. La metodología se basará en los costos marginales de producción, los costos fijos y los de inversión. En el caso de centrales hidroeléctricas se basará en el valor de reemplazo del agua.

En relación a la cobertura, ésta se ha incrementado mínimamente; ya que el número de clientes atendidos por distribuidoras de energía eléctrica ha crecido sólo a un 4% anual desde 1998 y según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), sólo el 87.4% de los hogares disponen de servicio de alumbrado eléctrico. Los precios se han incrementado en promedio a 5.14% anual en el MRS y desde 1998, los precios por distribuidora presentan tendencias crecientes, sin mencionar que las interrupciones del servicio no programadas persisten, así como los reclamos por parte de los usuarios.⁸⁴

Ilustración 3: Hogares que disponen de electricidad según área EHPM 2004



Fuente: EHPM, 2004

III.1.4 Aspectos relevantes de la regulación y la competencia en el sector eléctrico

Acerca de la generación de energía, en primer lugar su producción es indispensable en tanto la electricidad es un bien público; por lo que el gobierno debe velar porque no se restrinja la oferta del mismo.

⁸⁴ Ver anexo 9

En referencia a la generación de la energía, esta puede incrementar la competencia en tanto más generadoras se establezcan en el país, más sin embargo este incremento debe ser eficiente, es decir generando energías eficientes. En el país esto no se cumple ya que 40.88% de la inyección de energía proviene del recurso termoeléctrico, lo cual combinado con los actuales precios de los hidrocarburos la hacen la forma menos eficiente de producción. Esto combinado con el hecho que este subsector ha incrementado en un 200% su capacidad instalada, lo que no se refleja en una misma magnitud en el recurso hidroeléctrico y en el geotérmico.

Para promover la competencia en este sector, las concesiones no deberían de ser permanentes sino que establecer periodos de corto plazo prorrogables, para incentivar a las compañías generadoras a trabajar eficientemente. Además, de promover una legislación para estimular el uso de energías renovables con el objetivo de abaratar el costo de la energía eléctrica en el país. Actualmente El Salvador es único país de Centroamérica que no otorga ningún incentivo de este tipo.⁸⁵

Sobre la transmisión y distribución, el sector eléctrico se caracteriza por ser un mercado cautivo en su transmisión, distribución y su comercialización; sobre todo en el caso de la distribución que desde su creación ha sido segmentado por área territorial. En el caso de estos subsectores la competencia no se genera a partir de la entrada de más competidores, ya que el establecimiento de una red de transmisión o de una empresa generadora es de alto costo.

⁸⁵ Ver Necesidad de una política nacional de energía eléctrica con fuentes renovables, Estudios Centroamericanos ECA N° 683, septiembre 2005

En este casos sería conveniente que las concesiones y contratos que se realizan no sean de carácter permanente, ya que una forma de incentivar la competencia es a través de la rotación de las manos privadas que administran las distribuidoras de energía, así estas podrían volver a tener una concesión según la eficiencia de su funcionamiento.

Acerca de la competencia, en todo el sector se refleja un HHI que indica el poder alto de concentración de la industria, y esto se debe a que no existe un número real de competidores aunque si varias compañías. Y es que en cada empresa hay un mismo accionista mayoritario: en el caso de la generación es CEL, DUKE ENERGY, Nejapa Power Company aunque en realidad existan 13 centrales generadoras. En el caso de las distribuidoras, 4 empresas son parte del Grupo AES El Salvador y Del Sur que es independiente, por lo que estas son monopolios regionales y un duopolio a nivel nacional.

La reestructuración del sector eléctrico, en nada generó un mercado competitivo, es más nuevamente se promovió la concentración. Por lo tanto, en primer lugar, para establecer un mercado competitivo son necesarias ciertas condiciones; pero sobre delimitar las responsabilidades del tanto de la SIGET como de la Superintendencia de Competencia.

También es importante identificar que con la Ley de Competencia no se derogan o reformar artículos que atentan contra la competencia del sector, como por ejemplo el hecho que las concesiones sean de carácter permanente, lo cual da a lugar al mantenimiento de monopolios artificiales, como los que actualmente dominan el mercado.

En la LGE se derogan varios artículos que tienen que ver con la competencia, cuando en realidad hubiese sido mas eficiente reformarlos a medida que se estableciera coherencia entre las dos instituciones; puesto que la

Ley de Competencia es bastante general y las leyes sectoriales le darían la precisión que la Ley de Competencia carece.

En conclusión, como la Ley de Competencia no menciona en ningún momento que los monopolios son una práctica anticompetitiva, las conductas a investigar serían la segmentación del mercado, la concentración (es decir, si las concentraciones son o no eficientes económicamente en este sector) y el abuso de la posición dominante de esta empresas. Lo cual requiere no sólo un esfuerzo teórico de la Superintendencia de Competencia, sino el establecimiento de un mecanismo de actuación y colaboración entre ambas superintendencias.

III.2 Regulación y Competencia del sector telecomunicaciones

III.2.1 Antecedentes históricos, legales e institucionales del sector

La telefonía en el país es un servicio que siempre ha sido brindado por el sector público a través de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), institución creada en 1963 y encargada de administrar las telecomunicaciones, ejerciendo funciones de financiamiento, ejecución y regulación de dicha infraestructura.

El sistema se mantuvo estático hasta el año de 1989, donde se asumió un plan para modernizar el sector, inspirado en las políticas del Consenso de Washington, el nuevo gobierno implementó programas de reordenamiento e inversión en la institución tal que entre 1990 y 1993 se incrementaron el número de líneas por habitante de 2.9 a 5.5 por cada 100 habitantes y se mejoraron algunos índices de eficiencia (por ejemplo se redujo el número de empleados de a 49 a 22 por cada 1000 líneas) (Argumedo, 2006)

En 1994, el nuevo gobierno continuó con el programa de ajuste económico iniciado en 1989 y para tales efectos creó la Comisión Presidencial

para la Modernización del sector público (CPMSP)⁸⁶, simultáneamente se realizaron estudios para reformar y modernizar el sector, los cuales desembocaron en 1996 en la privatización de ANTEL.

La privatización se dio por etapas, mientras se promovía la venta de ANTEL, al mismo tiempo que se creaba un marco institucional que respaldaría el proceso; es así como se aprobó el decreto que dio origen a la Ley de Creación de la SIGET y el 9 de octubre de 1996 se publicó en el diario oficial la *Ley General de Telecomunicaciones* (LGT) mediante el decreto legislativo N° 807.

Sin embargo, es hasta 1997 que ANTEL se fragmenta con el objetivo de disminuir los costos, mejorar la eficiencia y calidad del servicio, ampliar la cobertura y de romper con el monopolio estatal; y se crea CTE. S.A. de C.V., que administraría el servicio alámbrico (que comprende la infraestructura y las líneas fijas) e Intel S.A. de C.V. que administraría el servicio inalámbrico (que comprenden las líneas celulares)

Posteriormente, el 28 de Julio de 1998, se venden las acciones de estas dos empresas en una subasta pública. El 51% de las acciones de CTE-ANTEL fueron adquiridas por la multinacional FRANCE-TELECOM⁸⁷ por un monto de 275 millones de dólares⁸⁸, quedando un 25 % de las acciones restantes en manos del Estado, un 10% se vendieron a los trabajadores y pensionados y un 14% a los usuarios.

Asimismo, el 51% de las acciones de INTEL fueron adquiridas por la transnacional TELEFONICA de España por una monto de 41 millones de

⁸⁶ Las áreas que serían estudiadas por la CPMSP para descentralizarse o privatizarse serían los servicios públicos de electricidad, telecomunicaciones, agua, transporte público, puertos y evaluaría la reforma al Sistema de Pensiones.(Argumedo, 2006)

⁸⁷ En la compra de CTE participaron un grupo de empresarios locales que invirtieron conjuntamente con France Telecom (ver pie de pagina , Argumedo, 2006, Pág. 12)

⁸⁸ Ver Argumedo, Pedro. P. 12

dólares, dejando el 41% en manos del gobierno y un 8% a favor de ex empleados de la empresa y pequeños inversionistas.

III.2.2 Estructura de la oferta del mercado⁸⁹

Con la privatización de este sector la competencia en un primer momento se incrementó, puesto que ingresaron al mercado otras empresas internacionales los cuales ampliaron la cantidad de compañías en el sector. Es decir que con la privatización se deja atrás la estructura monopólica que caracterizaba al mercado.

El sector telecomunicaciones se divide en varios subsectores que son los siguientes: Telefonía Fija, Móvil, Espectro, Radiodifusión, Televisión y TV por Cable. Aunque todos ellos están regulados, sólo desarrollará la telefonía móvil y fija por su importancia como un bien público universal y quedará fuera del análisis la radiodifusión y la televisión.

A manera de ilustración, actualmente todo el mercado de las telecomunicaciones se estructura de la siguiente manera: existen 12 empresas en el mercado que ofrecen servicios de telefonía fija, 5 empresas que ofrecen servicios de telefonía móvil, 2 de telefonía satelital, 4 de trunking, 3 de paging, 11 de Internet, 52 de Radio A.M., 144 de Radio FM., 30 de TV., 72 de TV. cable y una de TV por satélite.

Tabla 13: Empresas de Telecomunicaciones 1997-2005

	1997	2002	2004	2005
Total	2	43	43	46
Carriers	n.d.	11	11	11
Telefonía Móvil	1	4	4	5
Telefonía fija	1	9	10	12
Trunking	n.d.	4	4	4

⁸⁹ En el ente regulador de este sector es la SIGET, la cual se describió en la sección 1.2 de este capítulo.

Paging	n.d	5	3	3
Internet	n.d	10	11	11

Fuente: Argumedo, Pedro 2006.

III.2.2.1 Número de Operadores y concentración del sector

III.2.2.1.1 *Telefonía fija*

En la telefonía fija participan reconocidamente 5 operadores, sin embargo el mercado presenta una estructura imperfecta en tanto la empresa TELECOM, ostenta de una gran poder de mercado tal y como lo demuestra el índice Herfindahl al 2005 que es de 8099 puntos. Lo cual muestra que con la privatización, la telefonía fija ha pasado de ser un monopolio público a un monopolio privado. Tomando en cuenta que las otras compañías cubren la parte del mercado que TELECOM no atiende. Es por ello la importancia de un marco regulatorio que garantice que el servicio telefónico se brindará a la mayor parte de la población posible.

Tabla 14: Participación en el mercado y N° de operadores de telefonía fija años 2002 - 2005

Operadores	Participación en el Mercado 2002	Participación en el Mercado 2004	Participación en el Mercado 2005	Municipios de Presencia al 2004
CTE, S.A. de C.V	90%	90.46%	89.9%	237
Telemóvil El Salvador, S.A.	n.d	2.98%	3.1%	5
Telefónica	3%	2.82%	3.5%	7
El Salvador Network S.A.	n.d	1.82%	1.7%	4
Otros	n.d	1.92%	1.9%	18
	HHI: 8109	HHI: 8206	HHI: 8099	

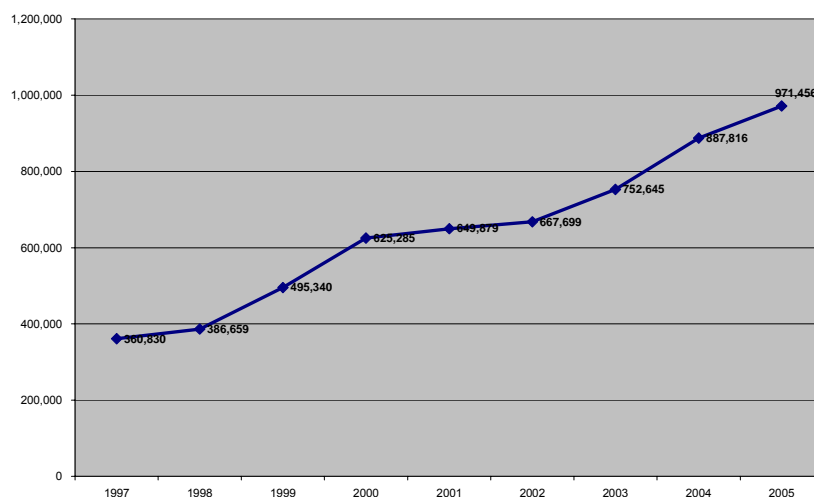
Fuente: Elaboración propia con base a documentos varios

Sin embargo, es importante aclarar que pese al mercado monopólico existente, la cobertura de líneas ha ido en crecimiento tal que estas se han incrementado en promedio un 13.53% anualmente, desde 1997. En 1994, la

líneas fijas existentes ascendían a 240,000, en 1997 se habían colocado 361,000 líneas y al finalizar el año de 1998, las líneas fijas instaladas habían ascendido a 495,000 líneas.

Con la reforma, la densidad telefónica ha aumentado. En el año 2000 el número de líneas fijas por cada 100 personas era de 9.97, en el año 2005 este número se ha incrementado a 13.14. Sin embargo la cobertura telefónica a nivel rural sigue siendo baja, según la EHPM del año 2004, sólo el 30% de los hogares posee acceso a telefonía fija, mientras que en el área urbana la tasa se duplica a 62%.

Ilustración 4: Número de líneas telefónicas fijas a nivel nacional periodo 1997-2005.



Fuente: boletín estadístico de la SIGET.

La concentración del subsector se fortaleció cuando la empresa France Telecom, decidió vender su subsidiaria en el año 2003.⁹⁰ Las acciones de France Telecom y del grupo inversor de El Salvador fueron vendidas a América Móvil de México por 413 millones de dólares. En el año 2004, en una oferta pública a través de la bolsa de valores. América Móvil compró el paquete de acciones que

⁹⁰ La venta no podía hacerse con anterioridad, ya que las normas de privatización establecían que France Telecom no podía vender sus acciones hasta cumplir 5 años de administración.

aún estaba en manos del Estado por un monto de 295 millones de dólares. Por lo que con dicha transacción la empresa mexicana logra el control del 94.4% de las acciones de CTE. (Argumedo, 2006)

Actualmente, Telefónica con una participación de 3.5% en el mercado ocupa el segundo lugar en líneas. Esta puesto lo ha conseguido debido al éxito que ha tenido la conexión de telefonía fija, vía un servicio que se conecta través de la electricidad, además ha promovido la adquisición de líneas a través de paquetes empresariales que incluyen servicios gratuitos entre teléfonos fijos y móviles adquiridos en el mismo paquete; así como la promoción de paquetes para hogares que incluyen líneas fija, Internet, TV. por cable e inclusive celulares.

Pese a la concentración del sector, el número de líneas fijas no ha dejado de crecer inclusive se han mejorado servicios: como líneas prepagadas, líneas exactas y líneas avanzadas, estas últimas incluyen identificador de llamadas, buzón de voz, desvío de llamadas, conferencia tripartita, etc. (Argumedo, 2006) Esta mejora e incremento en los servicios forman parte de la estrategia de las empresas para captar una mayor proporción de este mercado.

III.2.2.1.2 Telefonía móvil

Desde la privatización, telefonía móvil se ha expandido por lo que la reforma del sector ha traído dinamismo y generado competencia dentro del mismo. Las empresas ofrecen una variedad de productos y servicios a la vez que enfocan su publicidad para captar y atraer a los diferentes segmentos que existen en el mercado.⁹¹ Actualmente, aunque sólo existen 5 competidores, estos

⁹¹ Ofrecen contratos individuales, familiares, entre amigos, corporativos; teléfonos con tarjetas de prepago de diferentes montos; por otra parte, ofrecen una variedad de servicios complementarios a la comunicación verbal local, como roaming, mensajes de texto, envío de fotos, envío de e-correo, Internet, etc.

son capaces de mantener precios a niveles competitivos y esto teóricamente se adjudica a que este sector responde a lo que dicta la teoría de los mercados contestables.

Desde la reestructuración del sector han ingresado a la industria 2 compañías más de teléfonos: Digicel e Intelfon, que si bien no han consolidado un porcentaje significativo en la industria, su ingreso si actúa en pro de la competencia y eficiencia del mismo.

Tabla 15: Descripción de los hechos más relevantes de las 5 compañías de telefonía móvil que operan en el país.

CTE-Telecom- Personal	Empezó a ofrecer servicios de Telefonía móvil en 1999, el traspaso a América Móvil le permitió consolidarse en el mercado gracia a la implementación de programas más agresivos.
Telemóvil de El Salvador	Fue la primera empresa en el país y gozaba de una concesión exclusiva que finalizó antes de la privatización. Actualmente tiene intenciones de vender todas sus operaciones.
Telefónica Móviles El Salvador	Inició sus operaciones en 1998 y tiene el apalancamiento de la casa matriz en España. A Finales del 2004 experimentó una quiebra técnica según la calificadora de riesgo equilibrium pero en el reporte se advertía que se esperaba un apalancamiento.
Dígicel de El Salvador	Ingresa al mercado en el 2002 con capital formado entre inversionistas salvadoreños y estadounidenses. Esta compañía entre en el mercado con la novedad de cobrar al segundo exacto y orientan su publicidad al mercado urbano y a las llamadas internacionales.
Intelfon del El Salvador	Fue la última empresa en ingresar, en octubre 2005 compuesta por capital salvadoreño y panameño. Con la novedad que ofrece el servicio combinado de radio digital y celular. Su nicho de mercado actualmente son las flotas de empresas.

Fuente: elaboración propia, con base a Argumedo, Pedro. 2006

El índice Herfindahl sin contar a Intelfon es de 2849 puntos; es decir, que existe una alta concentración en el mercado, cuyo dominio en la industria ha pasado de TELEMOVIL a PERSONAL, que actualmente es la empresa con mayor participación en el mercado.

Tabla 16: Participación en el mercado y N° de operadores a Diciembre 2004.

Operadores	Participación en el Mercado 2002	Participación en el Mercado 2004	Participación en el Mercado Junio2005
Telefónica móviles El Salvador, S.A. de C.V	29%	35.47%	30%
CTE Personal S.A de C.V	23%	28.04%	32%
Telemovil El Salvador, S.A.	45%	27.71%	29%
Digicel S.A. De C.V.	3%	8.78%	9%
HHI:	3404	2889	2849

Fuente: elaboración propia con base a documentos varios. Para 2005 no se incluye Intelfon ya que esta empresa ingreso hasta octubre del 2005.

La movilidad existente en el mercado permite a la demanda poder cambiar de empresa telefónica relativamente rápido; sobretodo en la modalidad pre-pago; esta característica del mercado promueve la competencia entre los operadores de telefonía móvil, ya que se ven sujetos a mejorar la calidad y los servicios para evitar perdidas de clientela.⁹² Sin embargo, la división del mercado entre pre-pago y post-pago también genera ventajas para los operadores, ya que estos tiene aprobados pliegos tarifarios diferenciados por lo que pueden cobrar los servicios telefónicos prepago más caros y los post pago más baratos.

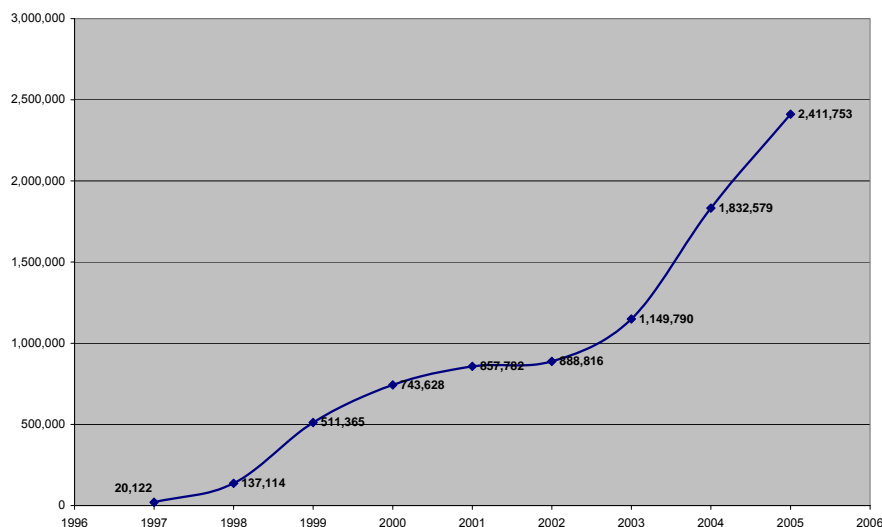
Por otra parte, el acceso a un teléfono móvil en el área rural es más fácil, ya que no se necesita de ningún tipo de instalación además la modalidad prepago otorga mayores facilidades para acceder a un teléfono móvil al sector

⁹² Los únicos segmentos de mercado fijos que tienen las empresas a corto plazo son los generados mediante contratos post- pago.

informal La densidad de los teléfonos móviles ha pasado de un 11.85 en el año 2000 a un 35.08 en el 2005. Esto implica que por cada 100 personas hay 35 que poseen acceso a un móvil.

La propagación de los teléfonos móviles en la población también se debe a que ha habido una reducción de las tarifas y en los precios de los aparatos telefónicos. Ambos fenómenos se deben en gran parte a la competencia existente en el sector y a la baja general de precios, a nivel mundial, en la producción de este tipo de tecnología.

Ilustración 5: Incremento de líneas móviles desde 1997



Fuente: Boletín Estadístico de la SIGET.

Brevemente se puede observar que, la cobertura de servicios de se ha ampliado en ambos subsectores, pero la expansión ha sido más significativa en el mercado de los teléfonos móviles donde la densidad en la fija es de 13.14 en contraste con un 35.08 en la móvil.

La mayor cobertura de este último sector refleja los beneficios que conlleva una estructura de mercado más competitiva, ya que el sector de la telefonía móvil a pesar de ser un oligopolio dominado por 3 empresas, que juntas acaparaban el 91% del mercado a Junio 2005, son capaces de mantener un

ambiente más o menos competitivo, al contrario la telefonía fija ha tendido cada vez más a concentrarse actualmente Telecom, bajo el dominio de América móvil, concentra el 94.4% de participación en el sector y se contrasta con los bajos niveles de cobertura alcanzados, sobre todo a nivel rural.

III.2.3 Regulación y fomento de la competencia

El sector telefónico se encuentra regulado por los siguientes cuerpos legales descritos en la tabla siguiente y conforman la principal institucionalidad formal que explican los aspectos más relevantes del sector en materia de regulación y competencia.

Tabla 17: Marco regulatorio del mercado telefónico

Ley	Decreto Legislativo	Ámbito de Regulación
Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones.	Nº 808 vigente desde 12 de Septiembre de 1996.	Aplicar normas, leyes y reglamentos que enmarcan la actividad del sector telefónico del país.
Ley General de Telecomunicaciones	Nº 142 vigente desde 21 de Noviembre de 1997.	Normar las actividades del sector telecomunicaciones, especialmente la regulación del servicio público de telefonía y la explotación del espectro radioeléctrico
Reglamento general de la Ley de Telecomunicaciones	Nº 64 del 15 de mayo de 1998	Desarrollo de las disposiciones de la Ley de Telecomunicaciones
Superintendencia de Competencia	Nº 528 en vigencia desde el 1º de enero del 2006	Promover, Proteger y Garantizar la Competencia.
Acuerdos y reformas emitidas por la SIGET	Varios	Aprobaciones de precios, ajustes, normativas, etc. Relativas a todo el sector.

Fuente: Elaboración propia con base a documentos varios.

III.2.3.1 Agencia reguladora: SIGET

El marco institucional del sector telecomunicaciones lo conduce la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), la cual es carácter autónomo, de servicio público y sin fines de lucro.⁹³

III.2.3.2 Funciones de la SIGET en materia de Competencia

Las telecomunicaciones en El Salvador están regidas por La ley General de Telecomunicaciones, y su respectivo reglamento. Esta ley ha sido reformada en 3 ocasiones, a raíz de la reestructuración y exigencias del sector.⁹⁴ Asimismo la institución encargada de fungir como ente contralor del sector es la SIGET; esto se estipula en el Art. 1 de la ley.

Según el Art. 2 de la LGT esta tiene los siguientes fines:

- a) Fomento del acceso a las telecomunicaciones para todos los sectores de la población;
- b) Protección de los derechos de los usuarios, de los operadores proveedores de servicios de telecomunicaciones; así como de las personas en general.
- c) Desarrollo de un mercado de telecomunicaciones competitivo en todos sus niveles; y,
- d) Uso racional y eficiente del espectro radioeléctrico.

Con relación a establecer o vigilar por un ambiente de libre competencia la SIGET estaba respaldada por el Art. 111 que expresaba lo siguiente:

*Art. 111.- Los servicios de telecomunicaciones se deberán organizar en base al principio de libre competencia entre prestadoras, evitando cualquier forma de concentración económica que afecte a los usuarios o a nuevos prestadores, de conformidad a los que se establece a continuación:
Se prohíbe que los operadores de telecomunicaciones celebren cualquier tipo de acuerdos para fijar, elevar,*

⁹³ Ver apartado III.1.3.1

⁹⁴ Esta ley es una reforma de la publicada en el Decreto Legislativo No. 807 de fecha 12 de septiembre de 1996. y se puede encontrar en la página web www.csj.gob.sv y al final se detallan los decretos y modificaciones de las mismas.

concertar o manipular el precio de venta o alquiler de sus servicios a terceros o a usuarios finales, así como acuerdos de distribución de mercados. Asimismo, se prohíbe los subsidios cruzados en aquellos servicios de telecomunicaciones que se presten en competencia con otros operadores; excepto en las situaciones transitorias expresamente contempladas en esta Ley.

Mientras no exista un organismo gubernamental que regule el ejercicio de las prácticas restrictiva a la competencia la SIGET, estará encargada de velar por el cumplimiento del inciso anterior, quedando facultada para aplicar las sanciones correspondientes a infracciones graves la primera y segunda vez que demuestre la existencia de dichas prácticas; y las sanciones correspondientes a infracciones muy graves para la tercera vez o más.

Con el fin de evitar los subsidios cruzados entre los servicios de telecomunicaciones prestados por los operadores y que atenten contra la libre competencia, la SIGET podrá exigir a los operadores del sector la obligación de llevar contabilidades separadas para los diferentes servicios.

Las empresas de servicio de acceso resultantes de la reestructuración de ANTEL no podrán fusionarse durante el período de transición; y mientras no exista organismo gubernamental que regule el ejercicio de prácticas restrictivas a la competencia, los operadores de servicio de acceso con más de cincuenta mil usuarios sólo podrán fusionarse con la previa aprobación de la SIGET, para lo cual los interesados deberán comprobar que la fusión no limita la competencia.

Asimismo, mientras no exista un organismo gubernamental que regule el ejercicio de las práctica restrictivas a la competencia, la SIGET podrá limitar la participación de determinadas personas naturales o jurídicas en los procesos para el otorgamiento de concesiones de explotación del espectro radioeléctrico o limitar la transferencia del derecho de explotación de dichas concesiones, si demuestra que dicha participación transferencia tiene el propósito de crear obstáculos a la entrada de firmas competidoras.

Facultase a la SIGET para realizar inspecciones y auditorias en las empresas operadoras de telecomunicaciones, cuando sea parte de un procedimiento de queja iniciado o entablado ante la SIGET entre operadores.

Esta artículo quedo derogado con la creación de la Ley de Competencia, de lo contrario habría duplicidad de funciones en ambas instituciones, sin embargo es importante notar que en la nueva ley no se toca el tema de la competencia desleal, práctica que el Art. 111 si se regulaba.

En el reglamento de la LGT existe un apartado para regular las prácticas anticompetitivas, tales como la competencia desleal y la venta de servicios por debajo de su costo, sin embargo, estos artículos quedaron inhabilitados con el decreto de la Ley de Competencia.

Dicho lo anterior, en el mercado telefónico se eliminan las facultades de la SIGET para proteger la competencia y ahora, estos aspectos competen a la Superintendencia de Competencia.

III.2.3.2.1 Eliminación de Barreras de entrada

Como la telefonía es un servicio público el Estado debe de velar por que se garantice su oferta en el mercado. Es decir el acceso y cobertura a toda la población.

Con el fin de permitir el libre acceso al mercado de telecomunicaciones y el desarrollo de este, la LGT declara que cualquier persona interesada podrá proveer el servicio de telefonía; por lo que para poder realizar dicha actividad los interesados deberán solicitar una concesión a la SIGET para la explotación del espectro, la cual les será otorgada automáticamente por un plazo de 30 años, siempre y cuando cumplan con los requisitos de inscripción estipulados en el reglamento de dicha Ley.

Por otro lado, las concesiones otorgadas serán de carácter ilimitando, ya que no estarán restringidas ni por la cantidad ni por la ubicación, pudiendo otorgarse, por lo tanto, mas de una concesión en una misma área geográfica (Art. 7 de la LGT).

Asimismo, esta Ley estipula que las concesiones otorgadas para la explotación del servicio podrán revocarse o extinguirse, como consecuencia de diferentes causas (Art. 7 LGT).

Las causas que permiten la revocación de las concesiones son las siguientes:

- 1) Por no prestar el servicio publico de telefonía, luego de dos años de haber sido otorgada la concesión, previa audiencia al interesado; o
- 2) Por haber sido sancionado por cometer tres infracciones calificadas como muy graves en la Ley, dentro de un lapso de tres años.

Por otro lado, las causas que ocasionan la extinción de las concesiones son:

- 1) La renuncia del operador a dicha concesión, o
- 2) El vencimiento del plazo para el que fueron otorgadas.

Sin embargo, para desarrollar y ampliar el mercado de telecomunicaciones, esta Ley declara que dichas concesiones podrán ser renovadas mediante una nueva solicitud a la SIGET. En el caso que la concesión haya sido revocada debido a infracciones graves, el operador deberá esperar un periodo de dos años para volver a solicitar una nueva concesión.

En conclusión, no existen barreras legales de entrada en el sector, inclusive se incentivan otorgando concesiones de largo plazo con el fin de atraer inversionistas que exploten el espectro radioeléctrico.

III.2.3.3 Competencia y Regulación de Precios

Las SIGET es la encargada de aprobar las tarifas presentadas por las compañías operadoras. Por lo que, los operadores con más de cien mil usuarios deberán ofrecer a otros operadores una tarifa desagregada de interconexión, así como el arrendamiento desagregado de la red; y los cargos por cada elemento desagregado serán negociados por ambos operadores, en caso de conflicto o de no llegar a una decisión unánime, la SIGET deberá intervenir (Art. 106 Ley de Telecomunicaciones).

Según la Ley, la tarifa global del servicio telefónico esta subdividida de la siguiente manera⁹⁵:

- 1) Cargo de acceso (cargo fijo), se refiere al pago mensual que el usuario hace por estar conectado a la red y tener el derecho de hacer o recibir llamadas.

⁹⁵ Estos cargos aplican tanto para la telefonía fija y móvil según el caso.

- 2) Cargo por tráfico de llamadas (tiempo de uso),
- 3) Cargos por otros servicios, como pueden ser despertador, consulta de números telefónicos, entre otros.
- 4) Cargos de interconexión, es el que cobra un operador a otro operador, por el servicio de interconexión más los cargos por terminar la llamada en otra red.
- 5) Existe el cargo de instalación de la línea, el cual no se incorpora en la tarifa global.

En el Art. 108 se autoriza a la SIGET a realizar “contratos de inversión” con los operadores de redes de acceso que controlaran más del 10% del mercado, por un plazo de cinco años. En estos contratos se establecieron metas a cumplir relacionadas a la instalación de nuevas líneas de telecomunicaciones y según lo dispuesto en el Art. 8 estos operadores podrían optar por solicitar la aprobación de sus propias tarifas máximas a la SIGET, con base a sus costos reales, o aceptar las tarifas máximas que la SIGET haya aprobado para otros operadores.⁹⁶

La SIGET determinará y aprobará las tarifas máximas del servicio público de telefonía. Los aspectos que toma en cuenta este ente para la realización de dicha actividad son los establecidos en el Art. 8 de LGT. Asimismo, en esta Ley se estima el costo unitario del espectro y el cálculo del valor de la tasa generada por las autorizaciones, concesiones y licencias. En el reglamento de la Ley, en el Art. 78 se describe la metodología utilizada por la SIGET para la aprobación de tarifas, las cuales incluyen los 5 elementos mencionados en párrafos anteriores.

⁹⁶ La disposición contenida en dicho artículo, incrementaba las tarifas conforme al cumplimiento de expansión de las líneas fijas acordado a través de los contratos de inversión. Y si estas metas se hubiesen cumplido las tarifas hubieran incrementado en un 141% por lo cual la SIGET y los operadores acordaron que estos incrementos a los que tenía derecho la empresa no eran viables y no fueron aplicados y desde el año 2002 el costo se ha mantenido.

Tabla 18 Evolución de tarifas promedio cobradas en la red telefónica Fija en USD\$

Tarifas	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cargo por instalación de servicio telefónico	335.77	335.77	335.77	335.77	257.58	61.59	53	53
Cargo básico mensual residencial	6.84	7.13	7.13	8.12	8.35	8.27	8.34	8.34
Cargo básico mensual comercial	13.69	14.21	14.21	14.21	12.72	14.06	14.17	14.17
Costo del minuto local	0.0194	0.0201	0.0229	0.0229	0.0229	0.02	0.0234	0.0234
Costo del minuto nacional	0.0323	0.0336	0.0382	0.0382	0.0407	0.04	0.0395	0.0395
Costo del minuto por llamadas de Teléfono Fijo a Móvil	0.0194	0.23	0.23	0.23	0.2299	0.25	0.265	0.265

Fuente: Manual de Indicadores de Telecomunicaciones de la SIGET.

Según las estadísticas de la SIGET los cargos por instalación han disminuido hasta en un 84% con respecto a lo cobrado en el año 1998, por otra parte, el cargo básico mensual cobrado ha sufrido incrementos que en promedio anualmente representan el 3%, entre 1998 y el 2005.

Asimismo, para el mismo periodo el costo de minuto del llamada nacional y del minuto local en la telefonía fija han sufrido incrementos promedios anuales de 3.04% y 3.12% respectivamente.

En relación la telefonía móvil, el costo depende de la modalidad de del servicio y del operador al que se llame:

- 1) Es igual de barato llamar a un teléfono móvil o fijo si es a través de línea post pago
- 2) Es igual de caro llamar a un teléfono móvil o fijo a través de una línea pre pago
- 3) Son más caras las llamadas desde un teléfono pre pago que desde uno post pago.

- 4) Los costos son similares entre las llamadas internacionales a Estados Unidos y las llamadas entre teléfonos móviles al interior del país.
- 5) Es más barato llamar a Estados Unidos que a un teléfono móvil usando roaming o a un teléfono fijo en el área centroamericana.

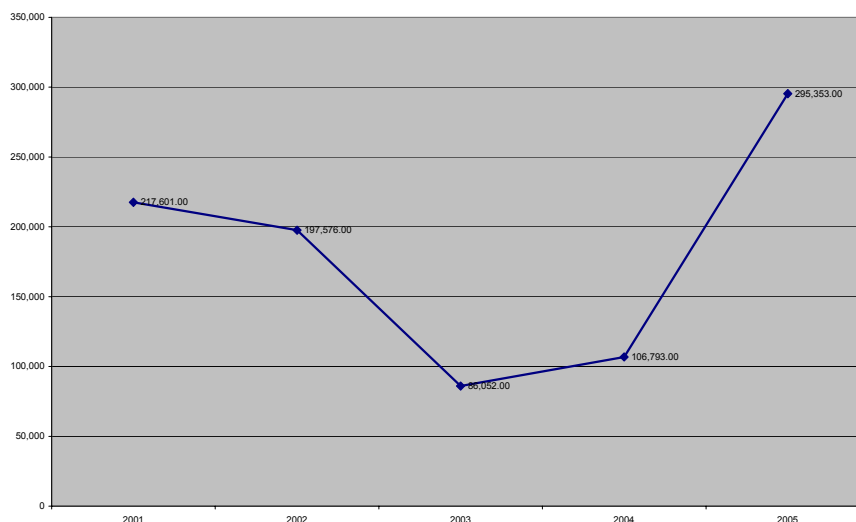
Tabla 19: Rangos de costo por minuto del servicio telefónico móvil a diciembre 2005

móvil Post pago a uno fijo de la misma red	\$0.08 ~ \$0.15
móvil Postpago a uno fijo de otra red	\$0.15 ~ \$0.25
móvil Prepago a uno fijo de la misma red	\$0.15 ~ \$0.35
móvil Prepago a uno fijo de otra red	\$0.15 ~ \$0.35
móvil Postpago a uno móvil de la misma red	\$0.08 ~ \$0.15
móvil Postpago a uno móvil de otra red	\$0.08 ~ \$0.15
móvil Prepago a uno movil de la misma red	\$0.15 ~ \$0.35
móvil Prepago a uno movil de otra red	\$0.15 ~ \$0.35
Llamadas internacionales (fijo o móvil)	\$0.09 - \$0.37

Fuente: Manual de indicadores de las SIGET, 2005

La competencia en la telefonía móvil ha trasladado a los consumidores las bajas tarifas y los beneficios de los avances tecnológicos, antes Telemovil cobraba una tarifa de \$0.4 por minuto, ahora se han reducido a la mitad.

Ilustración 6: Número de reclamos atendidos por operador periodo 2001-2005.



Fuente: Manual estadístico de SIGET

En contraste, la cantidad de reclamos atendidos por operador han ido en aumento, al mismo tiempo que el porcentaje de los casos resueltos a favor de los usuario(as) ha sido altamente efectivo; para el 2005 se han resuelto el 94.25% de los casos a favor de estos. Es importante aclarar que los reclamos antes eran competencia de la SIGET, sin embargo, ahora este ente sólo toma denuncias y traslada toda la responsabilidad a la Defensoría para el Consumidor (DPC) la cual se encarga de realizar las investigaciones y emitir las resoluciones al respecto.

III.2.4 Aspectos relevantes de la regulación y la competencia en el sector telecomunicaciones

Con el proceso de privatización el mercado telefónico se subdividió en 2: la telefonía fija y la telefonía móvil. En el primero se pasó de una estructura monopólica pública a una privada y en el segundo caso el mercado se concretizó en una estructura de mercado más competitiva.

Es importante aclarar que el servicio telefónico es un bien de interés público y por lo tanto la regulación en el sector siempre debe estar presente para evitar abusos e incumplimientos por parte de los operadores en contra de los usuarios, además de garantizar su oferta en el mercado.

Ambos sub-sectores han ampliado su cobertura telefónica, lo cual ha sido acompañado por un aumento en las tarifas cobradas a los consumidores finales en el caso de la telefonía fija (excepto el cargo por instalación, el cual ha disminuido) , caso contrario en la móvil, en la cual las tarifas han disminuido de forma general.

En el caso de la telefonía móvil, la SIGET tiene la capacidad de regular los precios, que cada operador presenta, tomando en cuenta que cada uno tiene una diferente estructura de costos; por lo que los precios varían entre cada uno de

los operadores. Sin embargo, esta variación no es significativa, esto se debe a que la teoría de los mercados contestables funciona; puesto que a pesar de existir un oligopolio bien definido en el sector, se da la competencia a base de precios y de calidad de servicios entre cada compañía.

En la telefonía fija ,se ha consolidado un monopolio a favor de Telecom, pese a ello la densidad de líneas ha incrementado, así como la calidad del servicio y los precios, excepto los cargos por conexión los cuales han sufrido un decremento.

La tarea de la SIGET en este mercado es ser un buen ente regulador, sobre todo en los precios. El problema de regular los precios y establecer tarifas máximas en base a los costos de la compañías, tiene la desventaja que las empresas pueden sesgar la información de tal forma que estos pueden inflar sus costos, de forma que se les aprueben tarifas más altas lo cual mermaría el excedente del consumidor. Lo recomendable sería que la SIGET estableciera un método tarifario que no se relacione con los costos de las empresas.

En relación a la competencia, las barreras de entrada, no existen puesto que cada operador puede aspirar a una concesión con una durabilidad en tiempo de 30 años, lo cual le da garantías para realizar inversiones en el sector. Asimismo las concesiones pueden rescindirse si el concesionario incumple con lo estipulado en la LGE.

En conclusión en materia de competencia la SIGET queda anulada y sólo tiene la obligación de garantizar y regular el servicio; mientras que la Superintendencia de Competencia debe velar por que este servicio se realice en una estructura de mercado competitiva o en su defecto que el mercado sea eficiente económicamente en pro del bienestar del consumidor.

Con respecto a este mercado, la tarea de la Superintendencia de Competencia sería evitar que las empresas abusen de su posición dominante, con el fin evitar concentraciones que disminuyan la competencia en el sector (siempre y cuando no sean eficientes) y evitar que se establezcan acuerdos entre los competidores.

III.3 Regulación y Competencia en el mercado financiero

Según lo mencionado en la sección I.1.1, en la economía existe un mercado para cada bien y servicio. Uno de los mercados con mayor envergadura en la actualidad es el mercado financiero, que según Krugman, se define como aquel mercado donde los individuos acuerdan intercambiar dinero presente por promesas de pago en el futuro. Los participantes más importantes en este mercado son: Los bancos comerciales, las grandes empresas⁹⁷, las instituciones financieras no bancarias⁹⁸, los bancos centrales y otras instituciones públicas.

El funcionamiento eficiente de este mercado determina en gran medida el resto de mercados de una economía. En primer lugar porque el capital se concretiza en inversión y consumo de otros bienes y servicios, es decir es capaz de generar un efecto multiplicador. Asimismo, según la teoría económica, la eficiencia de un mercado se logra cuando éste se desenvuelve en un ambiente de libre competencia, de ahí la importancia de evaluar este mercado en El Salvador; sin embargo, sólo se analizarán tres sectores: La banca comercial, Los fondos de pensiones y la bolsa de valores, ya que éstos son representativos, tanto que cada uno tiene su propio ente regulador pese a que están sumamente

⁹⁷ El autor se refiere a aquellas empresas nacionales o multinacionales que financian sus inversiones a través del mercado de capitales por ejemplo negociando acciones.

⁹⁸ Como por ejemplo: Las compañías de seguros y los fondos de pensiones.

interrelacionados; además de que los primeros dos, han sufrido procesos de privatización con el fin de crear competencia para mejorar la eficiencia en esos sectores.

A continuación se analizará cada sector en el orden mencionado, tal que al final se explicará la interrelación y las conclusiones más importantes en materia de regulación y competencia de estos tres mercados.

III.3.1 Antecedentes históricos, legales e institucionales del sector bancario

La historia reciente del sistema financiero se da a partir de la nacionalización de la banca en la década de los 80's, este proceso se ejecuta con el respaldo de la *Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo* creada con dicha finalidad; y donde se estipuló el proceso mediante el cual las acciones de dichas sociedades pasarían a ser propiedad del Estado. Con esta ley, el gobierno heredaría un sistema bancario desorganizado y con problemas de solvencia.

Pese a lo anterior, en el año de 1983 se privatizó parcialmente de nuevo la banca, puesto que el gobierno vendió el 49% de las acciones bancarias; pero bajo la condición que ningún comprador podía tener más del 1% de la propiedad de los bancos privatizados.

Sin embargo, el rendimiento de la banca salvadoreña a lo largo de la década de los 80's fue sumamente precario, aunado a las inestables condiciones sociopolíticas que vivía el país y al deterioro de la actividad económica en general⁹⁹, el gobierno se vio en la necesidad de implementar una serie de medidas económicas para reactivar el sector.

⁹⁹ "A diez años de la nacionalización de la banca, la situación de crisis del sistema bancario era inobjetable, los depósitos bancarios se habían contraído en una cuarta parte, los créditos totales en una tercera parte, el nivel de mora se había triplicado y el coeficiente de liquidez sufría una drástica caída al grado que limitaba a los bancos cubrir el encaje legal requerido" Saprin, *La Liberalización del Sistema Financiero* cita a

Fue hasta el año de 1990, que el gobierno, implementó una serie de medidas para solventar al sector; en primer lugar, como solución a la crisis, creó el Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero (FOSAFFI), mediante el cual se avaló la inyección de capital para el saneamiento de la cartera de crédito de las entidades financieras. Obviamente esta acción tenía una doble intención: sanear el sistema financiero, para posteriormente privatizarlo completamente en unas condiciones más favorables a la nueva elite empresarial salvadoreña que se estaba conformando (SAPRIN, 2001). Es así como en 1990 se vende el 51% de las acciones, propiedad del Estado, al sector privado y sin restricciones (Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX), 2005)

La Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo decretada con tal propósito, estipulaba una privatización en condiciones democráticas con el objetivo de evitar la concentración de la propiedad, pues ningún propietario podía poseer más del 5% de las acciones (SAPRIN, 2001). Asimismo y de forma simultánea, en 1990, bajo el decreto N° 628 del 22 de noviembre, se creó La *Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero*¹⁰⁰ bajo el fin de vigilar el cumplimiento de todas las disposiciones aplicables a todo el sector. Pese a lo estipulado, la concentración se produjo en los bancos privatizados, conformándose paulatinamente conglomerados financieros tal y como se describirá posteriormente.

Entre el periodo de 1991 y el 2004, se ha operado una serie de cambios en las legislaciones y en las instituciones, con el fin de hacer más eficiente el sistema financiero. En el marco del Consenso de Washington, el objetivo primordial era

Góchez, Roberto. "Evaluación de Bancos y Financieras a partir de los objetivos de la privatización del Sistema Financiero 1992-1996". Tesis de grado, UCA, Septiembre 1997.

¹⁰⁰ Cuando en 1961 se promulgó la Ley de Reorganización de la Banca de la Nación, la cual convirtió al Banco Central de Reserva (BCR) en una entidad de carácter público, se creó la Superintendencia del Sistema Financiero, adscrita al BCR, con la finalidad de que supervisara y regulara el sistema.

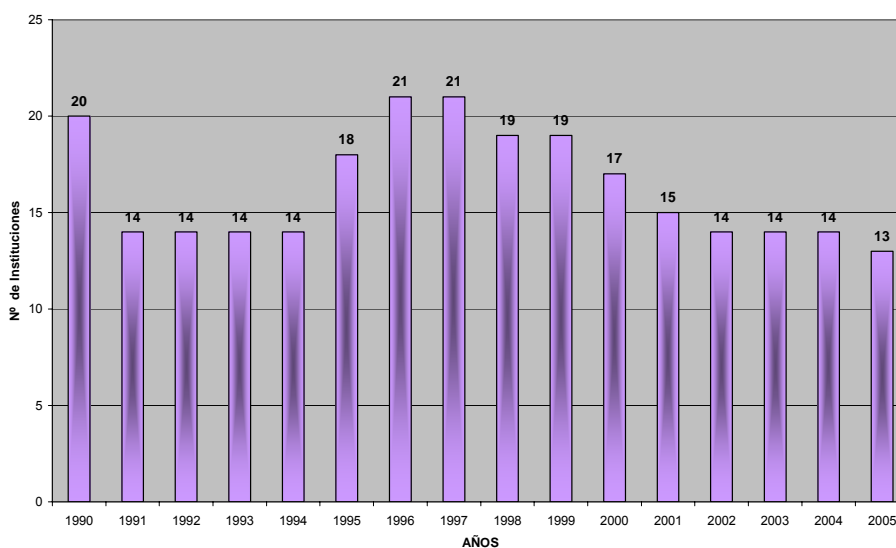
la liberalización total sector, incluyendo la liberalización de capitales y la promoción de la inversión y el consumo, todo con la finalidad de lograr el desarrollo económico del país. El cambio más importante ha sido la dolarización del sistema, proceso que se implementó a partir del 1º de enero del 2001, con el respaldo de Ley de Integración Monetaria, la cual determina la libre circulación del dólar en el país y fija el tipo de cambio nacional a 8.75 colones por 1 dólar.

III.3.2 Estructura de la oferta del mercado

III.3.2.1 Número de bancos y fusiones bancarias

Desde 1990 las cantidad de entidades bancarias y financieras avaladas para captar depósitos del público han venido en decremento, esto producto de las fusiones y liquidaciones bancarias y financieras que han tendido a reducir el mercado bancario, asimismo el mercado se ha visto afectado por los cambios en el marco regulatorio y de la política monetaria del país.

Ilustración 7: Evolución del número de instituciones bancarias 1990-2005



Fuente: Actualización de Herrera, Mauricio. *Competencia y Regulación en la Banca el caso de El Salvador*. 2006

La cantidad de entidades bancarias privadas y estatales en el país ha variado considerablemente, en 1990 existían 20 entidades, entre 1996 y 1997 se

lograron colocar 21 instituciones, en 1998 la cantidad disminuyó a 15 bancos privados y 4 bancos Estatales; y para el 2005 la SSF tiene bajo su fiscalización 9 bancos privados, 2 bancos estatales y 2 sucursales de bancos extranjeros sumando un total de 13 entidades.

Este fenómeno, como ya se mencionó, es producto de las fusiones bancarias; estas fusiones y/o absorciones no siempre son realizadas con el objetivo de restringir la competencia, ejemplo de ello es la liquidación del Banco Crédisa en 1998 que por un incumplimiento a una solicitud de capitalización de la SSF, avaló repartir su cartera en tres entidades bancarias: Cuscatlán, Salvadoreño y Desarrollo.

Por otra parte, las fusiones también se realizan con el objetivo de fortalecer las entidades a nivel nacional, regional e internacional; ejemplo de ello es que en el 2004 Scotiabank con una proporción de activos menor que apenas representaba un 36% de los activos obtenidos por el Banco de Comercio, lo absorbió consolidándose en el 2005 como el cuarto banco más importante del país.¹⁰¹

Por lo general, casi todas las fusiones que se han autorizado en el mercado bancario, han tenido como objetivo fortalecerse dentro del sistema, aunque algunas veces dichas fusiones han conllevado riesgos; por ejemplo las realizadas por el Banco Salvadoreño y el Banco de Comercio que adquirieron entidades en condiciones no favorables, en ambos casos se asume que las entidades absorbentes esperaban que estos impactos negativos fuesen de corto plazo.

¹⁰¹ Scotiabank El Salvador, S.A. para Diciembre del 2005 Su Cartera representa el 14.32% de los activos totales del sistema bancario y tiene captados 15.05 % de lo depósitos del sistema, superado solamente por El banco Salvadoreño, El banco Cuscatlán y el banco Agrícola.

La mayoría de las fusiones han generado resultados positivos en materia de eficiencia, es decir han incrementado y diversificado la cartera de las instituciones compradoras, las cuales han logrado captar más segmentos de mercado, aumentar su número de sucursales (mayor cobertura), han logrado diversificación de los servicios, han permitido la transferencia de conocimientos y se ha conformado un sistema financiero más sólido. (Herrera, 2006) “Es esta última de las afirmaciones la que reviste mayor importancia en el análisis, ya que las fusiones...liberan el sistema financiero de bancos ineficientes y con problemas, lo que la final, pese a los aumentos en la concentración bancaria, condujeron a una banca más eficiente”¹⁰²

Tabla 20: Fusiones y adquisiciones en el Sistema Bancario entre 1994-2004

Fecha	Fusión
1997	Bank of Nova Scotia compró el 53% de las acciones de Ahorros Metropolitanos (Ahorromet). En el año 2000 aumentó su participación accionaria hasta alcanzar el 98.3% de las acciones, mismo año en el que cambió su nombre a Scotiabank El Salvador.
1998	Promerica se fusiona y absorbe a Bancorp (antes financiera Corfinsa). La propiedad accionaria de Promerica se mantiene en un 99.99% en manos de accionistas salvadoreños.
1999	Banco de Comercio (BanCo) absorbe a Banco Atlacatl, este último mostraba indicadores de alerta en su cartera crediticia, situación que afectó a BanCo en forma negativa en el corto plazo. Sus utilidades bajaron entre junio y septiembre de 1999 en un 26.7%.
May 2000	Banco Agrícola se fusiona con el Banco de Desarrollo (el 5º banco más grande del país), el Banco Agrícola se fusionó con el objetivo de aumentar su tamaño, pese a que en ese momento era el banco más grande, sin embargo esta estrategia le sirvió para prepararse al proceso de apertura del sistema financiero y la entrada de competencia extranjera que se produciría posteriormente.
Jun 2000	Banco Salvadoreño absorbió al Banco de Construcción y Ahorro (BANCASA), se concluye que el objetivo de la fusión era aumentar el tamaño de la primera y la diversificación de su cartera. Luego de la fusión el Banco Salvadoreño se vio afectado negativamente debido a que BANCASA poseía indicadores de rentabilidad negativos y una tasa alta de créditos en mora.
Mar 2001	Hamilton Bank adquirió el 100% de Unibanco y cambió su razón social a Banco Americano.
Sep	El Banco Capital propiedad del Banco de Crédito del Perú, fue vendido por sus dueños

¹⁰² Herrera, Mauricio. Competencia y Regulación en la Banca. CEPAL. Jun.2006.

2001	al Banco Agrícola, la razón fue que la rentabilidad no era la esperada por la firma suramericana, después de esta compra el banco agrícola se consolidó como el más grande del país.
2005	Scotiabank absorbió al Banco de Comercio consolidándose el primero como el cuarto banco más importante del país.

Fuente: Elaboración propia en base a Herrera, Mauricio. 2006.

III.3.2.2 Concentración del sector

El índice de concentración Herfindahl- Hirschman indica como era de esperarse, un incremento en la concentración a raíz de las fusiones realizadas en el sistema. A corto plazo, el impacto de la salida del Banco de Comercio del sector fue negativo para la competencia del sistema. Esta fusión aumento en 52 puntos el HHI calculado sobre los activos y en 39 puntos el HHI calculado sobre los depósitos. No obstante, según los criterios teóricos respecto a las variaciones de este índice, esta fusión no representa ningún riesgo para la competencia.¹⁰³

Sin embargo, las cifras a mediano plazo si son más perniciosas, ya que si comparan con respecto a 1998, el índice en ese año era menor en 698 puntos calculado sobre los activos, lo que implicaban que la concentración en el sector era más baja y se catalogaba como media; asimismo impactaba positivamente el hecho el sistema bancario estaba conformado por 19 bancos, contrario al panorama actual en que se han reducido a 13 entidades y como el índice sobrepasa 1800 puntos, se considera que existe un poder oligopolico en el sector.

Tabla 21: Índice Herfindahl- Hirschman del Sector Bancario

	Participación en los Activos	Participación en los Depósitos
HHI 2005	1923	1818
HHI 2004	1871	1779
HHI 1998	1225	1313

Fuente: Elaboración propia en base a boletines estadísticos del SSF.

¹⁰³La Comisión Federal de Competencia de México aplica los siguientes criterios respecto a los resultado del índice HHI:

El aumento del HH derivado de la concentración sea menor o igual a 75 puntos

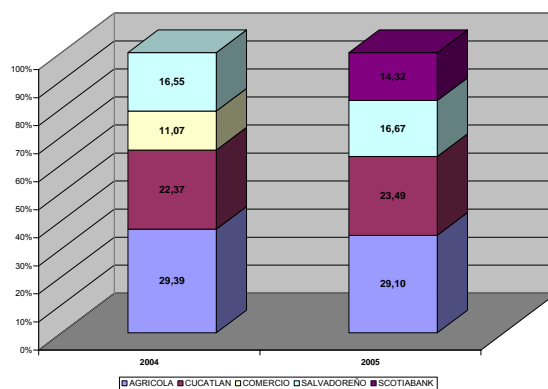
El valor estimado de HH después de la concentración sea menor a 2.000 puntos

De cumplirse alguno de ambos la fusión no representa riesgo para la competencia.

Otra forma de medir la concentración en el sector es calculando el índice C4 que se define como la participación de mercado de las cuatro firmas mayores; en este sentido, con respecto a los activos se concentran de la siguiente manera: Agrícola 29.1%, Cuscatlán 23.49%, Salvadoreño 16.67%, Scotiabank 14.32%, lo que suma un total del 83.59% del mercado. Esta estructura implica una clara evidencia de un mercado con características oligopolicas. En el caso de los depósitos el orden de participación es el mismo y la estructura porcentual similar ya que juntas han captado el 82.58% de los depósitos del sistema¹⁰⁴ Al contrario en 1998, los 4 principales firmas, aunque si dominaban más del 50% del mercado solo acaparaban 61.42% para los activos y el 63.5% para los pasivos.

Este indicador muestra que el resto de los 9 bancos para el 2005 se reparten el 16.41% de los activos del sector y el 17.42% de los depósitos del sistema

Ilustración 8: Concentración de Activos de los 4 bancos principales. C4



Fuente: Elaboración propia en base a boletín estadístico de la SSF, 2005

Desde la liberalización del sector, este se ha caracterizado por la concentración y acumulación de la riqueza. Por una parte la privatización del sistema financiero ha venido a consolidar el llamado bloque hegemónico

¹⁰⁴ Ver anexo 11.

empresarial del país. (ECA 645-646). Esto quiere decir que las acciones y participaciones de los principales bancos del país están en poder de un conjunto de familias interrelacionadas entre si, con intereses económicos en varios sectores de la economía.¹⁰⁵

Pese a lo anterior, es también válido mencionar la competitividad de estas fusiones a nivel regional, ya que con la globalización y gran facilidad que goza el capital financiero para movilizarse; hace que este sector sea uno de los más dinámicos y por ende de los más competitivos a nivel transfronterizo. Es decir que existe una doble tendencia a nivel nacional: persiste la eliminación de los bancos pequeños y concentración a nivel nacional y a nivel regional crecen y se fortalecen los grandes bancos del país.

Dentro del ranking de los bancos centroamericanos, El Banco Agrícola y el Banco Cuscatlán están muy bien posicionados; puesto que a nivel de Centroamérica¹⁰⁶, de las 81 instituciones bancarias en funcionamiento las 4 más importantes pertenecen a Costa Rica y al El Salvador. Las entidades bancarias de Costa Rica son estatales y las de El Salvador se encuentran en manos privadas.

Tabla 22: Clasificación General de Bancos Centroamericanos en miles de US \$, Diciembre 2005.

BANCO	PAÍS	ACTIVO S	R K	CREDITO S	R K	DEPOSITO S	R K	PATRI MONI O	R K	UTILIDA D	R K
NACIONAL	COSTA RICA	3,638,764	1	1,370,639	3	3,024,506	1	284,033	2	60,141	1
AGRICOLA	EL SALVADOR	3,225,810	2	2,014,097	1	2,013,835	2	340,038	1	39,332	3
CUSCATLÁN	EL SALVADOR	2,604,425	3	1,577,747	2	1,549,506	5	282,538	3	33,990	5
COSTA RICA	COSTA RICA	2,372,459	4	850,071	7	1,681,310	3	273,111	4	42,439	2

¹⁰⁵Este aspecto acerca de la concentración de la riqueza en bloques hegemónicos empresariales se detalla exhaustivamente en la Tesis de Graduación "El Bloque Hegemónico Empresarial Salvadoreño" por Carlos Paniagua. UCA .2001.

¹⁰⁶ La clasificación excluye a Panamá.

INDUSTRIA											
L	GUATEMALA	2,359,296	5	1,032,828	6	1,629,362	4	177,486	8	32,451	6

Fuente: Ranking de Bancos de América Central, Revista SUMMA, Pág. 76

El Banco Agrícola, es número uno en la colocación de créditos a nivel regional y se posiciona como el segundo banco más importante en la captación de depósitos y en la adquisición de activos, siendo superado únicamente por el Banco Nacional de Costa Rica que es un banco estatal.

Le sigue el Banco Cuscatlán que se posiciona tercero en la tenencia de activos, 2° lugar en la colocación de créditos y 5° lugar en la captación de depósitos a nivel regional.

Por lo que la solidez y proyección de ambos bancos es sumamente positiva, sin embargo, también es importante que esta posición se refleje en un funcionamiento óptimo del sector a nivel nacional.

III.3.2.3 Funcionamiento general del sistema bancario

En primer lugar, la Cartera del Sistema bancario está repartida en cuatro sectores, para diciembre 2005 la proporción era la siguiente: 28.7% de los créditos son destinados para actividades comerciales, 17.98% a prestamos personales (consumo), 15.95% a la Industria y Manufactura y 12.23% a construcción y vivienda,¹⁰⁷ los cuales constituyen el 74.86% de la cartera.

Tabla 23: Principales Indicadores del Sistema Financiero bancario a diciembre 2005

Indicador	Estipulado en la Regulación	Desempeño del Sector
Liquidez	Mínimo 17%	33.47%
Coficiente Patrimonial	Mínimo 12%	13.53%
Endeudamiento	Límite 7%	10.17%
Créditos a personas relacionadas	Límite 5%	4.11%
Reserva de Liquidez	\$1,4392.3 Mill	\$1,583.2 Mill
Morosidad de Cartera		1.92%

¹⁰⁷ Ver anexo 12.

Calidad de Activos		2.39%
--------------------	--	-------

Fuente: Cálculos elaborados por la SSF. Ver detalle de cálculos en anexos.

En relación a la calidad y eficiencia del sistema financiero, con respecto a la liquidez, el sector ostenta una disponibilidad inmediata del 33.47% de los depósitos y títulos valores de corto plazo. Sin embargo el riesgo aún permanece latente, ya que los bancos financian cartera de mediano y del largo plazo con recursos de corto plazo.¹⁰⁸ Los préstamos a más de una año representan un monto que casi duplica los depósitos a plazos a diciembre 2005, mientras que los préstamos a menos de un año de plazo sólo representan el 42.25% de los depósitos a la vista. Esto significa que el sistema financiero tiende a la insolvencia a corto plazo, ya que otorga préstamos de largo plazo que no cubiertos por los depósitos de largo plazo y por lo tanto financia estas erogaciones con cartera de corto plazo. Este fenómeno sería pro cíclico ante una crisis financiera pues incrementaría la iliquidez en momentos de crisis. Por otra parte el fondo patrimonial representa el 13.53% de los activos ponderados con lo cual el sistema cumple de manera holgada lo estipulado en la Ley de bancos.

Con respecto al endeudamiento, el fondo patrimonial del sistema bancario representa 10.17% de sus pasivos, sobrepasando el límite establecido en 3 puntos porcentuales.

En el Art. 203 de la Ley de Bancos se estipula que no se pueden otorgar ni adquirir instrumentos financieros y comprometerse financieramente con personas naturales o jurídicas que tengan una relación directa con la entidad en más del 5% del capital social pagado y de las reservas de dicha institución. El sistema presenta un indicador de 4.11%, lo cual por lo que cumple con dicha disposición.

¹⁰⁸ Ver anexo 13.

Con relación a la reserva de liquidez el sistema sobrepasa el límite establecido. Según lo dispuesto en la ley, la reserva puede estar constituida en dólares en depósitos a la vista en el banco central, o en títulos valores emitidos por este en la misma moneda, también puede estar invertida en el exterior en bancos de primera línea¹⁰⁹ o en títulos valores emitidos de alta liquidez y bajo riesgo. Hasta Junio 2006, los bancos tienen constituida su reserva de liquidez de la siguiente manera: 40.53% en certificados de liquidez (CEDEL), 8.02% en Bonos de Estabilización Monetaria (BONEM) y el 51.45% en depósitos en cuenta corriente en el Banco Central de Reserva.¹¹⁰

Con relación a la morosidad de la cartera, los prestamos vencidos representan 1.92% de total de prestamos, según la SSF, los sectores que presentan mayor morosidad son el sector vivienda y comercio. Por último, el índice de calidad de activos que mide la cartera D y E, es decir las de mayor riesgo entre el total de activos en riesgo representaban a diciembre del 2005 el 2.39%.

Recapitulando el sistema bancario ha mejorado sus índices de eficiencia y cumple con la mayoría de los requisitos que la ley le impone, al mismo tiempo que los bancos extranjeros han influido positivamente en la modernización de los proceso y traspaso de tecnología. Sin embargo, el sistema presenta serías deficiencias estructurales, ejemplo de ello es el descalce de flujos y la composición de su cartera que se concentra en mayor medida en prestamos de consumo que de inversión. De ahí la importancia de la supervisión de los organismos reguladores para evitar irregularidades que podrían ser focos de crisis en el sistema.

¹⁰⁹ Los bancos de primera línea son definidos por el BCR

¹¹⁰ Ver anexo 14.

III.3.3 Regulación y promoción de la competencia en el sector bancario

La Superintendencia tiene la facultad de supervisar y vigilar todo el sistema financiero¹¹¹, sin embargo este no es regulado por una sola ley, ya que la conformación y estructura del sector es más compleja lo cual requiere una regulación específica dependiendo del tipo de institución y actividad de cada entidad. Dentro del Sistema Financiero existen tres entes importantes: El Banco Central de Reserva, La Superintendencia del Sistema Financiero y el Instituto de Garantía de Depósitos.

Tabla 24: Organismos que vigilan y regulan el Sistema Financiero

Organismos de Vigilancia y Control	Función
Banco Central de Reserva (BCR)	En un principio el BCR tenía por obligación la orientación de la política monetaria, sin embargo con la entrada en vigencia de la Ley de Integración Monetaria, sus funciones principales cambian a un hacia un papel más pasivo ¹¹² , ahora es una institución de carácter técnico que se encarga de vigilar por que el sistema sea competitivo y solvente.
Superintendencia del Sistema Financiero	Tiene como función fiscalizar al BCR y demás entidades del sistema, así como hacer cumplir las leyes y todas las disposiciones legales que regulan al sector. Tiene la capacidad de autorizar la constitución, funcionamiento y cierre de entidades financieras y tiene la obligación de brindar información al público, así como de imponer sanciones.
Instituto de Garantía de Depósitos	Garantiza el pago de depósitos y contribuye con los proceso de reestructuración de bancos con problemas de solvencia.

Fuente: Elaboración propia en base a Bancoldex y leyes varias.

Las leyes más importantes que rigen el sistema bancario son las siguientes:

¹¹¹ Este incluye al Banco Central, los Bancos Comerciales, Asociaciones de Ahorro y Préstamo, Instituciones de Seguro, las Bolsas de Valores y Mercancías, Financiera Nacional de la Vivienda, Fondo Social para la Vivienda, Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, Banco de Fomento Agropecuario, Banco Nacional de Fomento Industrial, Banco Hipotecario de El Salvador, la Federación de Cajas de Crédito, Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa, Instituto Salvadoreño del Seguro Social, etc.

¹¹² La LIM deroga la facultad del BCR de emitir moneda, asimismo se trasladan todos sus pasivos al Estado a través del Ministerio de Hacienda.

- 1) La Ley Orgánica del Banco Central de Reserva, emitida bajo el decreto Legislativo N° 746 el 12 de abril de 1991.
- 2) Ley orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, aprobada bajo el decreto Legislativo N° 628 con vigencia a partir del 13 de octubre de 1996.
- 3) Ley de Bancos emitida bajo el Decreto Legislativo N° 697 el 2 de septiembre de 1999 y sus reformas, en vigencia desde el 25 de septiembre del 2002,
- 4) Ley de Integración Monetaria, emitido bajo el Decreto Legislativo N° 201 con vigencia a partir del 1 de enero de 2001.

Sin embargo, el sistema bancario también está sujeto a las siguientes disposiciones legales: Ley de Privatización de Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, en la Ley del Mercado de Valores, en la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y en la Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo; asimismo, el Art. 1 de la Ley de Bancos establece que los bancos se regirán por las disposiciones del Código de Comercio y demás Leyes de la República, en materias no previstas por las leyes anteriores y que fueren aplicables.

Ahora bien, actualmente, las leyes con mayor injerencia en el sistema bancario son la ley de la SSF y la Ley de Bancos las cuales regulan la mayoría de actividades del sector.

III.3.3.1 Agencia reguladora: Superintendencia del Sistema Financiero (SSF)

III.3.3.1.1 Funciones principales

La SSF es una institución integrada al BCR y cuenta con autonomía en lo administrativo, presupuestario y en el ejercicio de las atribuciones que la ley le

confiere.¹¹³ Según el Art. 3 de la Ley de la SSF además de hacer cumplir las disposiciones legales del sector y de dictar normas también tiene la facultad de autorizar el funcionamiento, constitución y cierre de bancos y demás entidades que están bajo su regulación.

III.3.3.1.2 Origen de los Recursos, rendición de cuentas y controles internos

En el Art. 28 se establece que el presupuesto de la SSF debe cubrirse con fondos del BCR y no puede exceder el 1.5 por mil del total de activos de los bancos y asociaciones de ahorro y préstamo. Asimismo el presupuesto de la SSF estará sujeto a la fiscalización de la Corte de Cuentas. La superintendencia es una institución auditora, sin embargo al ser una entidad gubernamental autónoma también rinde cuentas en su caso el ente contralor en la Corte de Cuentas, que garantiza el uso eficaz de los fondos y procedimientos, además de la auditoria interna que tiene toda institución pública.

III.3.3.1.3 Estructura Organizacional y la autonomía de la institución.

A nivel general, la estructura de la Superintendencia es así: en el Art. 4 y 5 de la Ley Orgánica de la SSF, se estipula que la autoridad máxima del la Superintendencia es el Consejo Directivo, conformado por 5 miembros incluyendo al Superintendente; donde cada miembro es elegido por una determinada entidad por un periodo de 5 años¹¹⁴. Igualmente se estipula que ningún miembro del consejo puede ser una persona que este ligada directamente a las entidades que están a bajo su fiscalización. La elección del Superintendente es a través del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente de la República.

¹¹³ Ver Art. 1 de La Ley

¹¹⁴ El consejo está integrado por el Superintendente, un miembro propietario nombrado por el BCR, uno por el Ministerio de Hacienda, uno por el Ministerio de Economía, y uno nombrado por la CSJ según los estipulado en el Art. 5. de la Ley orgánica de la SSF.

La elección del Superintendente es a través de los ministros como una propuesta hecha por el ejecutivo, este proceso es más democrático que una elección directa por este último, no obstante, como su elección es cada 5 años no se desliga de los periodos presidenciales.

En relación a la autonomía de la institución, la Superintendencia es una dependencia del Banco Central de Reserva en lo financiero, pero al mismo tiempo el Banco Central por Ley debe someterse a la fiscalización de la Superintendencia, es decir que ambas instituciones se regulan mutuamente, esta situación podría causar confusión de autoridades. Es por ello que debería descentralizarse la Superintendencia del Banco del Central, y para que exista una real autonomía esta debería presentar su presupuesto al Ministerio de Hacienda individualmente como cualquier otra entidad de gobierno.

En la Superintendencia no puede ni su personal ni su consejo directivo ser directores, administradores, asesores, gerentes o empleados de ninguna de las entidades fiscalizadas, así mismo estas no pueden ser parte del consejo directivo de la superintendencia. Mediante esta disposición se protege la captura de este ente contralor por parte de los sectores regulados.

III.3.3.1.4 Acceso a la Información pública

La Superintendencia tienen acceso a toda la información que requiera para ejercer sus funciones y cumplir su rol de ente contralor, en el Art. 36 se establece la confidencialidad de dicha información tal que sólo podrá ser vista por el BCR, la Corte de Cuentas, la Fiscalía General de la República y los tribunales judiciales. Pero como la SSF tiene una labor informativa, esta está autorizada para publicar los principales indicadores, de interés general, que presenta el sector bancario del país; a través de publicaciones estadísticas anuales y semestrales.

III.3.3.2 Promoción y fomento de la competencia en el sector bancario

El sector bancario ha sufrido una serie de reformas, que han determinado y limitado la entrada al sector. Estas reformas y decretos han normado la entrada, por lo que el ingreso al mercado está relativamente restringido. Las disposiciones más importantes son las siguientes:

- 1) La imposición de un monto mínimo de capital social en 100 millones para los bancos
- 2) La imposición de restricciones al porcentaje de propiedad accionaria en manos de una sola persona, la cual lo limita a no más del 1% del capital de la institución sin previa autorización de la SSF.
- 3) La obligatoriedad de inscribir las acciones en una la Bolsa de valores.
- 4) La exigencia que como mínimo un 51% de la propiedad accionaria se encuentre en los tipos de inversionistas descritos en el Art. 10 de la Ley de Bancos y que como mínimo el banco este conformado por 10 socios.¹¹⁵

La SSF también norma la apertura y entrada de sucursales de instituciones extranjeras. Para ello la Superintendencia exige un estudio de factibilidad económica a la institución solicitante, con dicho estudio la SSF investiga en que forma la nueva institución afectaría la estructura del mercado existente y si este es capaz de admitir a nuevos competidores. (Herrera, 2006).

¹¹⁵ Tomado de Herrera, 2006.

Tabla 25: Reformas y Decretos más relevantes desde la privatización de la Banca.

Nº 628 de 22 de noviembre de 1990	Creación de la SSF que tiene como fin regular y vigilar las actividades del sector conforme la ley.
Ley 005 del 12 de abril de 1991. Ley Orgánica del BCR	Se emitió la nueva ley orgánica del Banco Central donde se le prohibió financiar al Estado y se le revocó la capacidad de para controlar el destino del crédito.
21 de Abril de 1994 se aprobó la ley de creación del BMI	Esta ley estableció que la cartera otorgada al sector privado por el BCR sería asumida por el BMI
Ley 006 del 21 de diciembre de 1995, Ley de Bancos.	La nueva ley de Bancos eliminó la restricción a la inversión extranjera en el sistema, incremento el requerimiento del margen de solvencia, de capital mínimo y redujo los límites de concentración de créditos.
Decreto 697 del 2 de Septiembre de 1999 nueva Ley de Bancos	La nueva ley de Bancos otorgó facultad a la SSF para evaluar los Bancos anualmente, prohibió la constitución de nuevas financieras y se creó el Instituto de Garantía de Depósitos.
Decreto 201 del 30 de Noviembre del 2000. Ley de Integración Monetaria.	Mediante la cual se le otorgo al US\$ curso legal y se ancló el dólar al colón a una tasa fija de 8.75, fueron eliminados los encajes y se les exigió a las entidades una reserva de liquidez.
Decreto 955 del 25 de Septiembre del 2002. Reforma a la ley de Bancos.	La reforma fortalece la protección de los depositantes y otorga mayores facultades a la SSF para la intervención o liquidación de una financiera.

Fuente: Elaboración propia en base a BANCOLDEX, Análisis del Sistema Financiero del El Salvador.

Con respecto a al restricción de la competencia, el Art. 241 de la Ley de Bancos estipula lo siguiente: se prohíben los acuerdos o convenios entre bancos, las decisiones de asociaciones de bancos y las prácticas concertadas que, directa o indirectamente, tengan por objeto o efecto fijar precios o impedir, restringir o distorsionar la libre competencia dentro del sistema financiero. Las infracciones a lo dispuesto en este Artículo serán sancionadas por la SSF de conformidad a su Ley Orgánica.

Según lo anterior, las prácticas anticompetitivas de carácter horizontal quedan totalmente restringidas, excluyendo las fusiones que son prácticas totalmente permitidas pero bajo la regulación y supervisión de la superintendencia.

Lo estipulado en esta ley es coherente con lo visto en la Ley de Competencia, empero estas disposiciones quedarían derogadas con la nueva legislación, ya que son de menor jerarquía; de lo contrario habría duplicidad de competencias, por ejemplo los bancos tendrían que notificar a dos entidades una fusión, esta situación es desventajosa e incurre en más costos para las entidades; además de que se está en la espera de dos resoluciones. De ahí la importancia de que se establezca un mecanismo de procedimientos que disponga las competencias y limitaciones de la Superintendencia de Competencia para con las SSF.

III.3.4 Aspectos relevantes del sector

Con la privatización del sector bancario se han generado dos fenómenos notables: la tendencia a la concentración bancaria derivada de las fusiones y liquidaciones dentro del sistema y la expansión bancaria a nivel regional y e menor medida la internacionalización de los bancos, así como la mejora en la calidad y eficiencia del mismo.¹¹⁶

A pesar de que existe una alta concentración, producto de la fusiones autorizadas en el sector; no todas estas fusiones no han sido dañinas desde el punto de vista de la mejora en los indicadores de la eficiencia¹¹⁷ del sistema, ya que estos indicadores demuestran que se han disminuido los gastos de administración en relación a los activos productivos y se ha aumentado la proporción de los depósitos entre el número de empleados, entre otros; sin contar que algunas de las fusiones han coadyuvado a sanear el sistema. En este

¹¹⁶ Nos referimos a la mejora en la eficiencia de su funcionamiento, no así en la actuación del sistema bancario para impulsar el desarrollo económico del país, ya que el sistema carece de incentivos para conformarse como una banca de desarrollo. Esto puede verse en la estructura de su cartera, en la cual los créditos para consumo conforman el 28.7% y es el rubro que capta mayor proporción.

¹¹⁷ Ver anexo 15.

sentido se cumple lo dispuesto en la Ley de Competencia, la cual autoriza concentraciones siempre y cuando se demuestre que existirán ganancias de eficiencia entre otros aspectos relevantes.

En relación a las barreras de entrada la legislación impone ciertas condiciones como requerimientos de capital mínimo y en la distribución de las acciones. Estas disposiciones legales no se han establecido con el objetivo de contrarrestar la competencia; sino con la finalidad de introducir confianza en el sector.¹¹⁸

Con respecto a la entidad reguladora (SSF), en materia de competencia, la primera debe de establecer un mecanismo o procedimiento a seguir para evitar la duplicidad de actuaciones con la Superintendencia de Competencia cuando se investiguen las prácticas competitivas y se autoricen concentraciones; ya que ambas instituciones tienen facultad para regular estos aspectos.

III.4 Regulación y Competencia en el mercado de Pensiones

III.4.1 Antecedentes históricos, legales e institucionales del mercado de pensiones

La Seguridad Social en El Salvador inició con la Creación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) en 1954, esta institución Estatal tenía como fin atender a la población salvadoreña en cuestiones de salud; pero fue hasta 1969, que el ISSS lanzó un programa de entrega de pensiones por invalidez, vejez o muerte, este programa consistía en cubrir los servicios de salud a personas activas y jubiladas y en la entrega de pensiones.

¹¹⁸ En 1997 el SSF se vio en la necesidad de liquidar dos entidades, FINSEPRO e INSEPRO, esto debido a que FINSEPRO, una entidad financiera desvió recursos hacia INSEPRO, una casa de créditos que operaba de forma ilegal y que cometió fraude con los recursos de los ahorradores. Muchas personas pertenecientes a la clase media y media alta se vieron afectas por el desfalco lo cual causó desconfianza generalizada en el sistema y a raíz el Estado se vio obligado a devolver parte de los depósitos y a fortalecer los organismos de control para recuperar la confianza. .

La seguridad social se amplió con la creación en 1973 del Fondo Social para la Vivienda (FSV), el cual permitía obtener a los trabajadores préstamos para vivienda y funcionaba mediante aportes tanto de los trabajadores como de los patronos. Seguidamente en 1975 se creó el Instituto Nacional de Pensiones para Empleados Públicos (INPEP), con el fin de recibir y administrar las cotizaciones de la gente que trabajaba en el gobierno. Con el mismo propósito se creó el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) sólo que esta institución sería la designada para administrar y otorgar las pensiones por retiro de los militares, sus familiares y del personal civil de la fuerza armada.

Es importante recalcar que no existe una disposición específica de seguridad social para con los trabajadores(as) del sector agrícola, empleadas domesticas ni para las personas que laboran por cuenta propia. En 1989 se pretendía incluir a las empleadas domesticas al ISSS mediante un decreto pero este no se concretizó. En resumen, el ISSS funcionaba para las personas que trabajaban en el sector privado; y el INPEP para las del sector publico. Posteriormente en 1996, el sistema se reformaría mediante una política de privatización del sector.

El 20 de diciembre mediante el decreto N° 927 se aprobó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones mediante el cual se formuló un nuevo sistema que empezó a operar en 1998.

La reforma del sistema de pensiones conllevó a los siguientes cambios importantes: Los fondos de las cotizaciones y aportaciones ya no irían al ISSS y al INPEP, sino que a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que serían empresas privadas. Con la reforma surgieron 5 empresas: CONFÍA, PROFUTURO, PREVISIÓN, PORVENIR Y MAXIMA que entraron en funcionamiento el 15 de Abril de 1998.

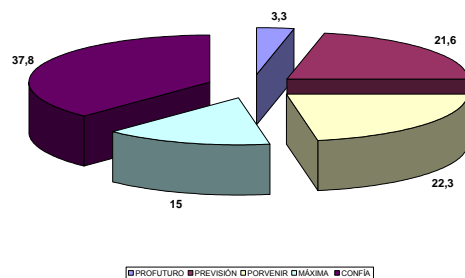
Asimismo, se creó un ente regulador y mediante el decreto N° 926 quedó establecida la *Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones* con el fin de vigilar y fiscalizar el nuevo sector reestructurado.

III.4.2 Estructura del mercado de las pensiones

La estructura actual de mercado de las pensiones es un duopolio evidente, entre las AFP'S CONFÍA y CRECER las cuales son las que se disputan el mercado actual fuertemente.

Aunque, uno de los motivos para la privatización del sector fue generar competencia, el 1 de Septiembre del 2000, las AFP's PREVISIÓN, PORVENIR Y MAXIMA se fusionaron y se creó la nueva sociedad CRECER S.A. acción por medio de las cual concentrarían el 58.4% de los afiliados del nuevo sistema.

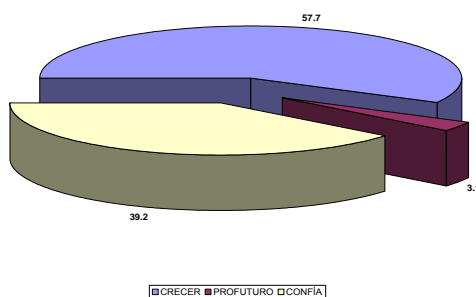
Ilustración 9: Distribución Porcentual de la Población Afiliada por AFP al 31 de Agosto del 2000



Fuente: Memoria de Labores de la Superintendencia de Pensiones

Seguidamente la AFP PROFUTURO, en el mismo año, presentó una deficiencia patrimonial que debía subsanarse en un plazo que la ley establecía, al incumplirse esta disposición, se le revocó su autorización para operar. Estos dos sucesos son los que permitieron el surgimiento de un dúopolio consolidado.

Ilustración 10 Distribución afiliada por AFP al 30 de Septiembre del 2000



Fuente Memoria de Labores de la Superintendencia de Pensiones

Pese a los esfuerzos por mejorar la competencia en el mercado, desde su reestructuración, este, presenta seria deficiencia es primer lugar, una estructura concentrada y en segundo la estrechez del mercado¹¹⁹. Tal que al final de la privatización del sector ha conllevado al traspaso de un dúopolio estatal (ISSS-INPEP) hacia un dúopolio privado (Confía –Crecer)¹²⁰

III.4.3 Regulación y promoción de la competencia en el mercado de las pensiones

El sistema de pensiones está regulado por:

- 1) Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones (LOSP)
- 2) Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. (SAP)

Por otra parte, a 8 años de la reestructuración del sector se aprobó el decreto N° 347, aprobado en junio del 2004, el cual introduce cambios al sistema alargando el tiempo laboral y la edad para jubilarse.

¹¹⁹ La estrechez de mercado es un factor importantes ya que gran parte de la PEA no cotiza lo cual provoca escasez de demanda, es por ello que fácilmente ambas administradoras son capaces de cubrir el mercado. Al contrario otros países, donde el porcentaje de la PEA afiliada es mayor, como México donde las dos administradoras más grandes concentran sólo el 44.2% del mercado, en el caso de Argentina el 39.8% y en Chile el 55.3%. (ECA N° 683)

¹²⁰ El índice Herfindahl en este caso no tiene sentido, ya que esta confirmada la estructura imperfecta del mercado. Pero a manera de ilustración el HHI calculado para agosto del 2000, cuando operaban las 5 compañías era de 2629, con lo que se confirma que la reforma el sector estaba fuertemente concentrado.

III.4.3.1 Agencia reguladora: Superintendencia del Sistema de Pensiones

III.4.3.1.1 Funciones principales

La regulación del sistema de ahorro para pensiones está a cargo de la Superintendencia de Pensiones. Según el Art. 3 de su Ley orgánica, la superintendencia tiene como finalidad principal fiscalizar, vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al funcionamiento del sistema de ahorro para pensiones y del sistema de pensiones público. (ISSS, INPEP y de las Instituciones administradoras)

El Art. 5 y el Art. 6 de la Ley detallan exhaustivamente cuales son las competencias de este ente en materia de vigilancia, fiscalización y control de las entidades que están bajo su cargo. A grosso modo la Superintendencia debe de:

- 1) Supervisar el estricto cumplimiento de las normas que regulan el Sistema de Ahorro para pensiones, y el Sistema de Pensiones público.(Ver Art.5 de la LOSP)
- 2) Realizar estudios o actividades a efecto de prevenir que una institución o administradora incurra en irregularidades e incumplimientos.
- 3) Actuar de salvaguardia ante los intereses de los cotizantes y pensionados.

III.4.3.1.2 Estructura Organizacional

Según el Art. 7 de la LOSP, la autoridad máxima es el Superintendente, el cual es nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente de la República, para un periodo de 5 años.

En relación a lo anterior, la dirección de la Superintendencia no se desliga del ciclo político, lo cual merma la transparencia de la institución en todo caso,

probidad recomienda que los superintendentes sean elegidos democráticamente vía Asamblea Legislativa.

Por otra parte el Art. 11 restringe por lo menos legalmente, la captura del ente regulador por parte de los sectores regulados, ya que en el literal c) de este artículo se establece que accionistas, empleados, funcionarios y directores de la entidades reguladas no pueden aspirar al cargo de Superintendente de esta entidad.¹²¹

III.4.3.1.3 Presupuesto y Patrimonio de la SIP

Según el Art. 1 de la LOSP, la superintendencia goza de autonomía en lo administrativo y financiero, tiene personalidad jurídica y goza de patrimonio propio. Asimismo, esta superintendencia presenta por si misma su presupuesto al Ministerio de Hacienda mediante la Dirección General del Presupuesto. Tal como lo estipula el Art. 21. 22 y 23 de la LOSP.

Por otra parte la contraloría de la Superintendencia la ejercen tres entes una auditoria interna, una auditoria externa nombrada por el BCR, que rendirá informes al BCR, al MH y a la Superintendencia. Y la Corte de Cuentas que fiscaliza la ejecución optima del presupuesto designado a esta institución.

En materia de transparencia, la triple auditoria es buena en tanto la superintendencia no elige a sus auditores (excepto la interna) y además se establece claramente que la auditoria externa debe de rendir cuentas a tres entes y no sólo a la Superintendencia, lo cual es positivo para la fiscalización de esta institución.

¹²¹ Es importante notar que esta superintendencia no tiene consejo directivo a comparación con las dos analizadas anteriormente. Esta comparación se realizara al final del capítulo.

III.4.3.1.4 Disponibilidad de información

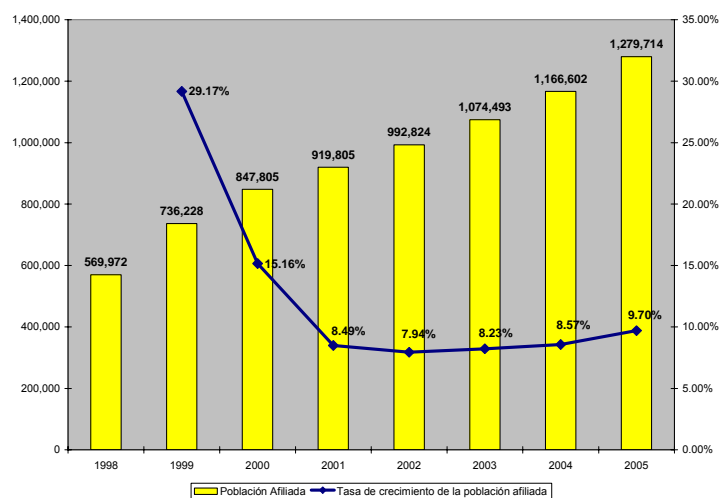
En el Art. 32 se establece la obligatoriedad de la Superintendencia para llevar un registro del sistema de Ahorro para pensiones con el fin de brindar información al público.

La Superintendencia debe de publicar anuarios y boletines que informen sobre el desempeño de las entidades reguladas que son: las instituciones administradoras, las sociedades de seguros que ofrezcan contratos de invalidez, renta vitalicia y sobrevivencia según la SAP y las sociedades que presten servicios relacionados según la SAP.

III.4.3.2 Promoción y Fomento de la Competencia

La privatización del sistema de pensiones buscaba entre otros objetivos ampliar la cobertura poblacional; en este sentido, la entrada de más administradoras al mercado, propiciaría competencia y evitaría la concentración; esto se lograría a través de la libertad de elección de los asegurados(as), los cuales al tener la opción de elegir su administradora incentivarían a estas a competir por captar mayor proporción del mercado; lo cual a la larga, conllevaría a la reducción de los costos de administración del sistema. (Mesa-Lago)

Si bien es cierto a raíz de la privatización de las pensiones la cobertura se ha incrementado, la tasa de crecimiento de la población afiliada ronda entre el 8% y 9% anual desde el 2001, sufriendo una caída desde 1999, que fue cuando se implementó el sistema y el único periodo en el cual, el incremento de afiliados logró un tasa de afiliación del 29%.

Ilustración 11: Población Afiliada al SAP por año y su tasa de crecimiento

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico

Pese al incremento en el número de afiliados, la estructura del mercado actual es un dúopolio, lo cual en nada genera la eficiencia y bajos costos de administración que se esperaban con la reestructuración del sector.

Entre los motivos que han propiciado la concentración del sector se identifica la estrechez existente en el mercado. Las limitaciones de este, se deben en gran parte a que en el país no existe una cultura de seguridad social y no se le da la importancia debida al ahorro futuro; de ahí que el porcentaje de afiliaciones de trabajadores independientes sólo representa el 15% ¹²²del total de afiliados, esto producto de la baja escolaridad y de la escasa información que se difunde del tema a nivel nacional.

Por otra parte el mercado es estrecho por que existen barreras que no permiten a todos los sectores de economía acceder a este servicio, esto es el caso del sector agrícola, el sector informal y las empleadas domesticas; sectores

122 Sin embargo, es un avance positivo el hecho que las afiliaciones de los trabajadores independientes crezcan con el tiempo, en el 2003 el total de afiliados independientes representaban el 3.64%, en el 2004 8.37% y en el 2005 15.62% de total de los afiliados en las AFP's

donde no se ha creado una normativa para incluirlos al sistema y que conforman gran parte de la población económicamente activa.

Otro desincentivo para cotizar son los salarios bajos los cuales no permiten que la gente se integre a la modalidad de cotización voluntaria. Sin contar que la pérdida de los empleos formales que deja a muchas personas sin cotizar y se quedan sin sus pensiones. Lo mismo ocurre con los empleos estacionarios (estos empleos no obligan al trabajador a cotizar) y la inestabilidad del mercado laboral de El Salvador que perjudica constantemente a los asegurados.

Además de estos aspectos que caracterizan al mercado salvadoreño, los incentivos para integrarse al sistema disminuyeron con la nueva reforma, la cual ha endurecido las condiciones para pensionarse.

Según El Art. 104 de la Ley SAP las pensiones son otorgadas cuando:

- 1) Cuando el saldo de la cuenta individual de ahorro para pensiones sea suficiente para financiar una pensión igual o superior al 60% del Salario Básico Regulador o igual o superior a 160% de la pensión mínima.
- 2) Al cumplir 60 años de edad los hombres, o 55 años las mujeres, con la condición que registren un mínimo de 25 años de cotizaciones continuas o discontinuas.

Estas reforma ha ampliado los años de cotización y ha reducido el monto de la pensión a lo capitalizado individualmente, independientemente del salario.¹²³Es decir que, las afiliaciones pueden crecer y aumentan pero esto no se

¹²³ Según la Ley, en el artículo 122, el salario se estima como el promedio mensual del Ingreso Base de Cotización de los últimos 120 meses cotizados, —10 años— anteriores al mes en que ocurra el fallecimiento, se declare la invalidez o se cumplan los requisitos para acceder a la pensión de vejez. Esta se ajustará con el índice de precios al consumidor (IPC). En el sistema

traduce en que este 100% de afiliados cotice.¹²⁴Entre el 2003 y el 2005 el porcentaje de afiliados que cotiza continuamente apenas ronda entre el 38% y 46% de total de afiliados (personas con NUP asignado)

Tabla 26: Densidad de Cotización (Nº de Cotizantes efectivos/ Nº de Afiliados)

AFP	Dic-03	Dic-04	Dic-05
CONFÍA	46.31%	43.05%	40.77%
CRECER	45.16%	39.10%	38.35%

Fuente: Boletín Estadístico Trimestral de la SIP

III.4.4 Aspectos relevantes del Sector

En conclusión, el problema de la baja tasa de cotización está directamente relacionada al problema del desempleo, el subempleo y de las bajas remuneraciones y en menor medida con las condiciones en que se otorgan las pensiones en el sistema reformado.¹²⁵

Con respecto a la movilidad en el mercado, la ley SAP dispone lo siguiente:¹²⁶

- 1) Que para traspasarse a otra AFP, el afiliado deberá registrar al menos 12 cotizaciones y firmar el libro de traspasos en la AFP de origen.

público anterior, el salario básico regulador se estimaba en base a los últimos tres o cinco años (los mejores cinco en el INPEP), por lo que con la nueva Ley se prevé que el monto se verá reducido dado que entre más años y más antigüedad, menor será el valor del salario básico regulador. (Alvarenga, 2002)

¹²⁴ En el año de 1998 se interpuso un recurso ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ) argumentado que la Ley SAP era inconstitucional, ya que violentaban el Art. 21, 22, 23, 50,110 de la Constitución de la República. Sin embargo, la CSJ el 29 de agosto del mismo año, la sala de lo constitucional declaró la Ley como constitucional. (Memoria de Labores, 2005)

¹²⁵ Aunado, a los bajos salarios se suman las tasas de cotización, que desde la reforma han aumentado. El incremento fue a un 10% para su cuenta de capitalización más un 3% que corresponde a la comisión de la AFP y el seguro de vida e invalidez. La comisión cobrada por la AFP es regulada por la Superintendencia de Pensiones, este porcentaje fue fijado a un 3% en el 2001, sin embargo el rango oscila entre 2.95% y 3% dependiendo de la estrategia utilizada por AFP. (Alvarenga, 2002)

¹²⁶ Disposiciones provenientes de las reformas aprobadas mediante los decretos N° 599 y N° 891 en Febrero y Diciembre del 2005 respectivamente.

- 2) Que los salvadoreños no residentes en el país puedan incorporarse al SAP, con el objeto de obtener una pensión por vejez, previo cumplimiento de los requisitos legales, y que la comisión que paguen sea, únicamente, por la administración de sus ahorros (no mayor al 1.5% del ingreso que declare)

Con relación a la competencia por la afiliación entre las dos AFP's que dominan el mercado es bastante fuerte, esta competencia se materializa en la cantidad de traspasos que ambas podían lograr anualmente con el objeto de acaparar el mayor porcentaje del mercado posible.

En la Ley SAP el Art. 32 establecía que para traspasarse de AFP, la persona como mínimo debía de cotizar 6 meses con la AFP de origen, sin embargo con la reforma este tiempo se ha extendido a un año, lo cual coarta la libertad del afiliado. Sin embargo, es una medida que favorece a cada afiliadora en tanto retiene un porcentaje del mercado para cada AFP en el corto plazo.

Por otra parte, la ley SAP también ha sido reformada con el objeto de ampliar el mercado, en este sentido se creará un reglamento especial para poder incorporar al sistema a los salvadoreños que no residen en el país.

Con respecto a las barreras de entrada; el sistema no tiene más, que las que se establecen en la Ley SAP. Entre estas se encuentran la autorización de un capital mínimo requerido que es de \$571,428.57 que equivalen a cinco millones de colones y un patrimonio neto mínimo del 3% del valor del fondo de las pensiones administrado. Asimismo se exige que por lo menos un 50% de las acciones se encuentren en manos de personas naturales o jurídicas de nacionalidad salvadoreña o centroamericana. (Ver art. 29 de la Ley SAP)

En relación a las fusiones, están totalmente permitidas previa aprobación de la Superintendencia de Pensiones y con la condicionalidad de que estas no

pueden producir disminuciones en los saldos de los afiliados ni en las prestaciones otorgadas a los pensionados.

En general en materia de regulación es importante fortalecer a la Superintendencia de Pensiones, para que no permita arbitrariedades en el mercado y regule estrictamente las finanzas de las dos administradoras, es decir el manejo de las inversiones que realizan las AFP's con el fondo de pensiones.

En relación a la Superintendencia de Competencia se debe evaluar, la eficiencia del sistema y la conveniencia de que sólo existan dos AFP's; ya que en un duopolio es más fácil para ambas empresas, establecer pactos y repartirse segmentos de mercado; es decir existe una alta propensión a cometer prácticas anticompetitivas de carácter horizontal.

III.5 Regulación y Competencia del mercado de Valores

III.5.1 Antecedentes históricos, legales e institucionales del mercado de valores

El proceso de liberalización del sistema financiero desplegó consigo una reestructuración total del mercado de financiero. En este proceso conjuntamente a las nuevas leyes que regirían el sistema bancario, también se establecería una ley y un ente regulador propio para el mercado de valores.

En un principio la *Ley de Mercado de Valores*, aprobada mediante el decreto N° 809 del 16 de febrero de 1994, encomendaba a la Superintendencia del Sistema Financiero la fiscalización del mercado de valores; sin embargo mediante el decreto N° 806 del 20 de Septiembre del 1996, se aprueba la *Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores*, con el fin de trasladar esta supervisión a una entidad especializada, ya que con la liberalización del sector el mercado de valores adquirió fuerza y sus actividades lograban cada vez más dinamismo, lo cual demandaba la regulación de una entidad exclusiva para dicho sector.

Es así como nace la Superintendencia de Valores la cual fiscalizaría el mercado de valores y a sus participantes, es decir todas aquellas instituciones relacionadas con el mercado bursátil.

Cabe aclarar que la descripción de este sector, no se debe a que esta mercado provea un servicio de interés público y generalizado, más bien su importancia radica en la interrelación que tiene con el sector financiero y en lo ilustrativo que resulta señalar su estructura de mercado.

III.5.2 Estructura del mercado

La oferta del mercado de valores, la constituyen todas aquellas entidades que emiten títulos valores, acciones o instrumentos bursátiles para transarlos en el mercado, sea nacional o extranjero. Es decir que todas aquellas entidades que cumplen con los requisitos mínimos establecidos por las leyes para colocar valores son competidores efectivos. Por lo tanto, las empresas, instituciones financieras bancarias, instituciones financieras no bancarias, gobierno, etc. están autorizadas para competir en el mercado y promover la venta de sus instrumentos respectivos.

En la memoria del labores del año, 2004 se tiene que para dicha fecha contaban con 52 asientos registrales de emisiones de valores, lo que implicaba para el mercado de valores \$2,681.2 millones integrados entre registros de emisiones nacionales, centroamericanas y extranjeros.

Además de las emisiones de instrumentos, están las empresas emisoras de acciones, y los intermediarios como las casas corredoras de bolsa, las cuales actúan en los distintos mercados que conforman el mercado de valores. Hasta el

año 2006, en la bolsa de valores se encuentran inscritos 80 emisores, 15 casas corredoras de bolsa y 1 sociedad de depósito y custodia de valores.¹²⁷

La estructura del mercado es una competencia perfecta, en este sentido los competidores (oferentes) no pueden por si mismos acaparar mercado, pues esto depende de los inversionistas, es decir de la demanda, la cual decide como invertir su dinero y dependerá del valor y rentabilidad de las acciones o instrumentos financieros en la Bolsa. Asimismo esta rentabilidad depende de la oferta y la demanda en el mercado y puede variar constantemente.

El mercado de valores de El Salvador se divide por tipo de mercado de la siguiente manera:

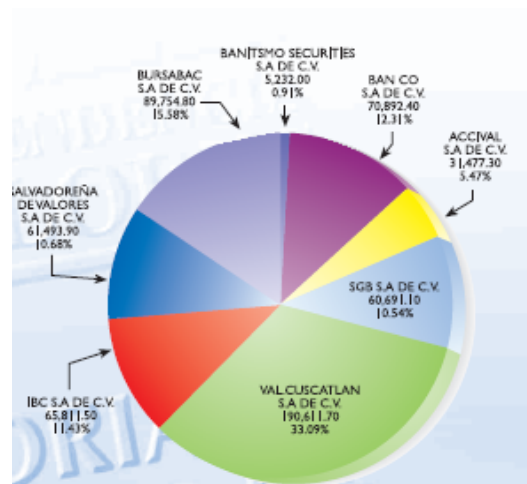
- 1) Primario: Es aquel en que los emisores y los compradores participan directamente o a través de casas de corredores de bolsa, en la compra y venta de los valores ofrecidos al público por primera vez. A grosso modo los emisores en la bolsa se clasifican de la siguiente manera: Los emisores bancarios, el Banco Central de Reserva, el Fondo Social para la vivienda y los emisores privados, de los cuales el que más colocaciones emite es el BCR.
- 2) Secundario: Aquel en el que los valores son negociados por segunda o más veces. En el los emisores ya no son los oferentes de dichos valores.
- 3) El mercado de reportos y operaciones de compras y ventas internacionales.

En El Salvador la mayor actividad se genera en el mercado de reportos, el cual tiene un porcentaje de participación en promedio de un 73.9% del monto negociado en la bolsa de valores.¹²⁸

¹²⁷ Ver anexo 17.

La competencia en el mercado de valores no sólo genera en el colocación de acciones en los distintos mercados mencionados, sino a nivel de la demanda. Entre los demandantes más importantes de instrumentos bursátiles se encuentran las casas administradoras de cartera, actualmente la superintendencia tiene autorizadas 15 casas, como puede observarse en la ilustración siguiente, Valores Cuscatlan es la que administra un mayor porcentaje.

Ilustración 12: Cifras administradas al 31 de dic 2004 por las administradoras de cartera*



Fuente: Memoria de Labores 2004 de la SIV. * En el 2004, sólo estaban asentadas 8 casas corredoras.

“Es necesario enfatizar en la necesidad de transparencia que se necesita para la administración de cartera, razón por lo cual la Superintendencia de Valores, hace esfuerzos para hacer del conocimiento público la composición de las inversiones, los valores por emisores en que se invierte, los plazos de colocación, lugares de depósito de los valores, tasas máximas y mínimas aplicadas a los clientes, a efecto de fomentar la competencia, así como permitir a

¹²⁸ Ver anexo 18.

los inversionistas conocer el nivel de riesgo implícito en cada portafolio gestionado”¹²⁹

En general, la estructura del mercado se caracteriza por tener una libre entrada y salida, ya que existe la posibilidad de comprar y vender valores en cualquier momento (existencia del mercado secundario). Pero aún así el mercado no puede catalogarse como una competencia perfecta sino que casi perfecta; ya que, no existe un producto homogéneo debido a que los instrumentos bursátiles tienen distintas rentabilidades, además existen costos de transacción, lo cuales se generan por la asimetría en la información, de ahí la importancia de un organismo que regule las transacciones y promueva la transparencia en este mercado.

III.5.3 Regulación y Competencia en el Mercado de Valores

El mercado de valores se caracteriza por ser plenamente competitivo en tanto no existen restricciones par negociar en dicho mercado, (mecanismo de oferta publica); no obstante, necesita una regulación minuciosa ya que su funcionamiento se basa en la confianza de los inversores y en la información verídica que presentan los emisores acerca de la liquidez y solvencia de las entidades oferentes.

El mercado de valores se rige por dos leyes

- a) La Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores
- b) La Ley del Mercado de Valores y su Reglamento respectivo.

III.5.3.1 Agencia reguladora: La Superintendencia de Valores

III.5.3.1.1 Funciones principales

El Art. 3 y 4 establecen que a la Superintendencia le corresponde vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a las entidades que están

¹²⁹ Superintendencia de Competencia. Memorial de Labores 2004.

bajo su control y le corresponde fiscalizar a las siguientes entidades : las bolsas de valores, las casas de corredores de bolsa, los almacenes generales de depósito, las sociedades especializadas en el depósito y custodia de valores, las sociedades clasificadoras de riesgo y las instituciones que presten servicios de carácter auxiliar al mercado bursátil.¹³⁰

Es importante mencionar que también se le confiere promover el desarrollo de mercado, en este sentido el literal j) del Art. 4 establece que esta entidad debe velar porque existan en el mercado condiciones de libre competencia, evitando la existencia de prácticas oligopólicas.

Asimismo en el Art. 5 de la ley orgánica de la Superintendencia, se le confiere las funciones de promover este mercado, estableciendo mecanismos de actualización, divulgación y registros estadísticos de este mercado. Como ente fiscalizador, también tiene la capacidad de sancionar a los agentes económicos que incumplan las disposiciones de la ley.

III.5.3.1.2 Estructura Organizacional

El Art. 6 de la Ley orgánica establece que la Superintendencia estará constituida por el Consejo, el Superintendente y por las unidades que se establezcan; asimismo contará con un órgano de asesoramiento denominado Comité Consultivo.

El consejo será conformado por el Superintendente, nombrado por el Presidente de la República y por 4 directivos que representan al: BCR, al MINEC, a la gremial más importante de la empresa privada y al sector profesional. Los miembros del consejo serán elegidos por un periodo de 5 años y su periodo finaliza el 31 de mayo del año correspondiente. Por otra parte, según el Art. 8 de la Ley, los otros superintendentes del sistema financiero vinculados

¹³⁰ Según lo estipulado en el Art. 3 de la Ley Orgánica de la Superintendencia.

a las actividades del mercado de valores pueden asistir a las juntas del Consejo Directivo con voz pero sin voto.

El comité consultivo será conformado por: tres representantes de las entidades sometidas a la fiscalización de la Superintendencia, una de las cuales deberá ser de las Bolsas de Valores, por un representante de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador y un representante de la Asociación Salvadoreña de Industriales. El objetivo de este comité es hacer recomendaciones y propuestas sobre temas que contribuyan a desarrollar el mercado de valores.

Es importante mencionar que para evitar la captura de este ente por otros sectores, los miembros del comité deben abstenerse de votar en aquellos temas en los que la institución que representan pueda tener un beneficio directo o indirecto. Esto queda estipulado en el Art. 17 de la ley orgánica.

El Superintendente y el consejo no se desligan del ciclo político, inclusive terminan su periodo en funciones el mismo día que el presidente de la república. Por otra parte, a diferencia de otras superintendencias, esta posee un comité consultivo y la posibilidad que los otros superintendentes tengan voz en las reuniones del consejo, esto se debe a la interrelación que existe entre el mercado de valores y los demás mercados de la economía.

III.5.3.1.3 Origen de los recursos y patrimonio

Según el Art. 1 de la Ley, la superintendencia de valores es una institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestaria para el ejercicio de las atribuciones y deberes. Este presenta su presupuesto al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General del Presupuesto.

Asimismo la Superintendencia estará sometida a la fiscalización de una auditoria interna y una externa nombrada por el BCR.

III.5.3.2 Fomento y promoción de la competencia

En vista de que las crisis en el mercado de capitales se origina por la falta de confianza entre los agentes económicos, la superintendencia debe enfocarse hacia:

- a) Mejorar la regulación del mercado
- b) Fortalecer la transparencia del mercado

Según la superintendencia un mercado transparente es aquel, en el cual existe la información correcta y oportuna, por lo que supone que la transparencia unida a una supervisión profesional contribuirá a la disminución del riesgo y a lograr el fortalecimiento del mercado de capitales en el país. (Memoria del labores, 2004)

Con el objetivo de mejorar la transparencia en el mercado, la Superintendencia realiza supervisiones "In Situ" y a distancia para verificar que las instituciones fiscalizadas están proporcionando información verídica, además de fiscalizar las cuentas de las casa corredoras de bolsa y de la bolsa misma para verificar que no exista desvío de fondos. En el 2004, por incumplimiento de lo estipulado en la ley, se multó a 8 instituciones fiscalizadas por un monto total \$19,600 dólares.

Tabla 27: Monto en US\$ de Sanciones Dictadas.

Nº de Entidades	Monto US\$	Disposición Violada
1	250	Art. 155 de Código de Comercio
1	5,000	Art. 44 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores
1	5,000	Art. 60 de Ley del Mercado de Valores
2	7,000	Art. 65 de la Ley del Mercado de

		Valores literal "a"
1	100	Art. 65 de la Ley del Mercado de Valores literal "g"
1	2,000	RS-01010/97
1	250	18 del Reglamento Interno de la Bolsa de Valores
Total	19,600	

Fuente: Memoria de Labores 2004 de SIP

Con respecto al acceso al mercado, de acuerdo a la ley, la inversión en el mercado de valores se hace mediante un proceso de oferta pública, no hay más requisitos que ser registrado en la Bolsa de Valores.

Sin embargo para el caso de las entidades fiscalizadas, el requisito más importante es poseer una capital mínimo para poder entrar en funciones.

Tabla 28: Capitales Mínimos Actualizados hasta el 2004. Cifras en US \$

Entidad	Capital Mínimo
Bolsa de Valores	\$ 373,400
Casas de Corredores de Bolsa	\$ 148,100
Casas de Corredores de Bolsa autorizadas para administrar Cartera	\$ 471,100
Sociedades Especializadas en el Depósito y Custodia de Valores	\$ 148,100
Sociedades Clasificadoras de Riesgo	\$ 64,400

Fuente memoria de labores 2004 de la SIP

III.5.4 Aspectos relevantes del sector

El mercado de valores, más que fomento de la competencia, requiere protección de la transparencia; por lo que se recomienda una entidad reguladora estricta, que vigile que la información que circula en el mercado no sea falsa, ya que esta asimetría de la información puede causar grandes costos a los inversores, inestabilidad y desconfianza en las instituciones emisoras.

Es por ello que este ente es más integrador en su estructura organizacional, con el objetivo de tener la opinión y participación de varios

sectores de la economía, esto producto de la interrelación directa que existe entre el mercado de valores con la mayoría de mercados de la economía.

III.5.4.1 La interrelación que existe en el mercado financiero a través de las alianzas estratégicas entre los competidores: Conglomerados Financieros

Una forma de interrelacionar el mercado de bancario, de pensiones y de valores es a través de competidores de todo el sector; los cuales se encuentran relacionados a través de la pertenencia a un conglomerado. En la actualidad la SSF aprobado 9 que son los siguientes¹³¹:

- a) Conglomerado Financiero Inversiones financieras Cuscatlán
- b) Conglomerado Financiero Banagricola
- c) Conglomerado Financiero Corporación Excelencia
- d) Conglomerado Financiero Citibank
- e) Conglomerado Financiero Banco Americano
- f) Conglomerado Financiero Inversiones Financieras Promerica
- g) Conglomerado Financiero Scotiabank El Salvador
- h) Conglomerado Financiero Grupo Financiero Credomatic
- i) Conglomerado Financiero Uno

Según la CEPAL, los conglomerados financieros son grupos empresariales, cuya actividad primaria es la financiera y cuyas entidades reguladas están involucradas extensamente en al menos dos actividades de tipo bancarias, seguros o valores y que no son objeto de requerimientos uniformes de capital.¹³²

En el país, según el Art. 113 de la Ley de bancos, un conglomerado es un conjunto de sociedades caracterizado por el hecho que más del 50% de sus

¹³¹ Ver anexo, para ver integrantes.

¹³² CEPAL, según El Joint Forum on Financial Conglomerates.

respectivos capitales accionarios son propiedad de una sociedad controladora que también es miembro del conglomerado. Si la SSF, descubre que uno o más accionistas comunes poseen el 50% del capital pagado de un banco y de una o más de las sociedades, el conglomerado se conforma automáticamente y las sociedades tendrán la obligación de registrarlo en la SSF.

La existencia de conglomerados muestra la concentración dentro de los mercados a nivel intersectorial, esto implica que aunque cada sector tiene sus propios competidores; la realidad es que todo el mercado financiero esta sometido bajo el dominio de estos grupos.

Los conglomerados **Cuscatlán y Banagrícola** poseen los miembros más importantes del sector, es decir son los únicos con una fuerte presencia en los 3 sectores analizados: **Banca, Pensiones y Valores.**

Tabla 29: Perfil de los conglomerados Cuscatlan y Banagrícola.

***Inversiones Financieras Cuscatlán, S. A. (IFCUS)** es una sociedad anónima de capital fijo, domiciliada en El Salvador, la cual fue autorizada el 19 de diciembre del 2003 por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) para fungir como sociedad controladora de finalidad exclusiva. Actualmente posee 95,61% de las acciones de Banco Cuscatlán de El Salvador, S. A. y Subsidiarias (BC) y el 75% del capital accionario de AFP Confía, S. A. A su vez, el 100% del capital accionario de IFCUS pertenece a la holding Corporación UBC Internacional, S. A. (UBCI) domiciliada en Panamá que controla también las operaciones que operan bajo el nombre Cuscatlán en otros países de la región con activos consolidados a diciembre de 2004 por 4.437 millones de dólares. El Banco Cuscatlán es el banco que mayor presencia ha logrado tener dentro de Centroamérica y fuera de ella. Panamá es el domicilio de la sociedad controladora del conglomerado financiero al que pertenece el Banco Cuscatlán.*

***Inversiones Financieras Banco Agrícola, S. A. (IFBA)**, fue constituida en El Salvador como sociedad controladora de finalidad exclusiva en julio de 2001, IFBA consolida sus estados financieros con las sociedades Banco Agrícola, S. A., y Subsidiarias (BA); Aseguradora Suiza Salvadoreña, S. A. (ASESUISA), y la Casa Corredora de Bolsa BURSABAC S. A. de C. V. A su vez, el pasado mes de diciembre de 2004 adquirió el 62% del capital social de AFP Crecer, S. A. La mayor exposición del grupo está dada por BA, el cual concentra el 97,3% de los activos. El capital de IFBA está distribuido entre 1.159 accionistas, entre los cuales se encuentra la holding Banagrícola, con sede en Panamá, la cual posee 95% de la propiedad accionaria.*

Fuente: Herrera Mauricio, Regulación y Competencia en el sistema bancario, 2006.¹³³

La formación de conglomerados, por un lado fortalecen a un grupo de empresas, pues tiene un respaldo accionario financiero común; sin embargo a nivel de concentración de la riqueza, permite que esta se concentre en pocas manos y por último a nivel de competencia sectorial, los conglomerados afectan en tanto estos son capaces económicamente de absorber a otras empresas gracias a que tiene el respaldo de un conglomerado del cual forma parte.

A manera de conclusión acerca de la competencia, en el sector financiero existe una concentración y poder oligopolico en el sector que descansa en 4 bancos, 2 de los cuales se encuentran firmemente posicionados a nivel regional.

En el sector pensiones, las administradoras tiene un duopolio consolidado donde se disputan fuertemente el mercado, además de que cada una pertenecen, a los conglomerados financieros más fuertes del país, pues tienen el respaldo de los 2 principales bancos a nivel nacional y regional.

El mercado de valores, que funciona en condiciones de competencia casi perfecta, necesita una rígida regulación por la naturaleza del mercado. Más, sin embargo este también se encuentra totalmente dominado por el sector bancario y empresarial teniendo este último, una red que domina todo el mercado financiero del país a raíz del la liberalización del sector; que a pesar del ingreso de competencia (Bancos Internacionales), los cuales no ha podido consolidarse en el mercado, estos han optado por fusionarse o aliarse con bancos nacionales, para obtener mayor participación en el mismo.

En materia de regulación, el hecho que los tres sectores estén íntimamente relacionados, y que existan regulaciones sectoriales que sólo

¹³³ Ver anexo 19.

aplican para un determinado mercado; complica el control y toda la fiscalización del mercado financiero puesto que unas regulaciones aplican a todo el sector y otras sólo en ciertos sectores y en determinados aspectos.

Por lo mismo, la ley estipula que los Superintendentes deben de reunirse para coordinarse y ponerse de acuerdo en temas importantes que afectan a todo el mercado; por lo tanto sería mejor una sola institución autónoma e independiente que centralize y se especialice en la vigilancia de todo el mercado para que no se de a lugar confusión de competencias e incumplimientos en las responsabilidades de cada ente regulador. Además debe de establecerse un mecanismo de trabajo con la Superintendencia de Competencia que es la nueva autoridad en materia de competencia en todos los sectores de la economía.

III.6 Regulación y competencia en el sector hídrico.

III.6.1 Antecedentes históricos, legales e institucionales del mercado de agua potable y saneamiento.

El recurso hídrico en El Salvador es de total dominio del Estado y sólo este puede conceder su explotación. Este está normado y administrado por distintos entes dependiendo del sector económico: la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), es la institución designada para administrar el suministro de agua potable; El Ministerio de Agricultura y Ganadería(MAG) y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), tienen injerencia en la normativa de la explotación del recurso hídrico y, la CEL es la que administra el recurso hídrico en los aspectos relacionados con la generación de energía hidroeléctrica en el país.

En este apartado, nos interesa el suministro de agua potable y saneamiento (infraestructura en alcantarillado y acueductos) hacia las familias salvadoreñas. Este servicio está a cargo de ANDA que fue creado en 1961 con el

objetivo de proveer a los habitantes de sistemas de abastecimiento, obras, instalaciones y servicios, con el objetivo de proveer agua potable. Sin embargo, en menor medida este servicio también ha sido brindado por otras instituciones como: municipalidades, ONG's e instituciones privadas.

III.6.2 Estructura del mercado

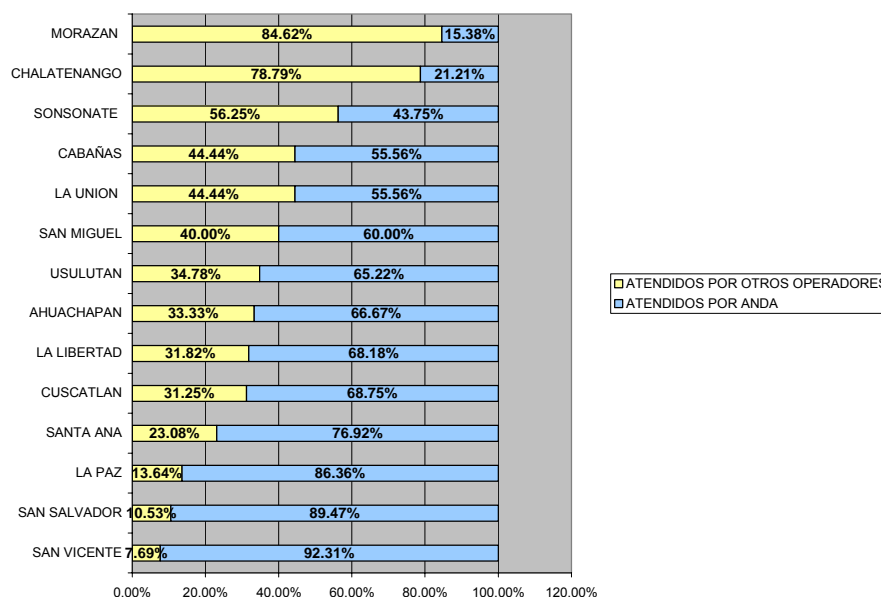
III.6.2.1 Agua potable

El servicio de agua potable es un monopolio natural a favor del Estado el cual es administrado por ANDA; sin embargo la cobertura del servicio a nivel nacional, no sólo es brindada por esta institución. Ya que también existen otros sistemas de suministro de agua, operados por municipalidades, entes descentralizados, ONG's, etc.; muchos de los cuales son frutos de proyectos de cooperación financiados por ONG's internacionales como CARE o instituciones públicas internacionales.

La cobertura de ANDA se concentra en las zonas urbanas, es decir San Salvador y los departamentos del interior que poseen un porcentaje mayor de urbanización; lo cual supone es una consecuencia de la modernización de estos departamentos que sobresalen sobre los demás, por su dinamismo en la actividad económica, o su cercanía con San Salvador. La cobertura del servicio de ANDA por municipio es de 152 municipios y los 110 restantes se abastecen por otros medios e instituciones.

Como se observa en la siguiente ilustración, los departamentos con mayor cobertura en sus respectivos municipios son San Vicente, Santa Ana, La Paz, y San Salvador; siendo los departamentos que tiene menor cobertura por ANDA Morazán y Chalatenango. Asimismo, el único municipio que carece del servicio de agua potable por parte de ANDA es Cuisnahuat ubicado en el departamento de Sonsonate.

Ilustración 13: Porcentaje de Municipios por departamentos con servicio de agua potable atendidos por ANDA u otros operadores,



Fuente: Elaboración propia en base a ANDA, Boletín Estadístico 2004

La población urbana del país con acceso agua potable, cubierta por ANDA lograba al 2004 el 93.4% del cual 90.2% se abastece mediante conexiones domiciliarias y el 3.2% mediante fácil acceso (pilas públicas).

El caso de la población rural es precario en tanto, la cobertura de agua potable por ANDA sólo cubre el 31.1% del total de la población rural, de la cual 21% se abastece a través de conexiones domiciliarias y el 10.1% a través de cantareras o pilas públicas. Sin embargo, a nivel nacional, la cobertura de agua potable por ANDA sólo representa el 62.8% de la población del país.¹³⁴

¹³⁴ Ver anexo 20.

Tabla 30: Cobertura del los servicios de Agua Potable a Diciembre 2004.

Sistema de Acceso	ANDA	% con respecto a la población total	OTROS	% con respecto a la Población total	Total población con servicio	% con respecto a la población total
Con Conexión Domiciliaria1/	3,832,100	56.2	135,403	2.0	3,967,593	58.2
Con Fácil Acceso2/	446,955	6.6	-	0.0	446,955	6.6
TOTAL	4,279,145	62.8	135,403	2	4,414,548	64.8

Fuente: ANDA, Boletín Estadístico 2004. 1/punto de agua instalado dentro del domicilio en una parcela privada, independientemente de la fuente o método de extracción.2/Fuentes publicas de agua potable que se suministran mediante las siguiente tecnologías: pozos con bombas de mano, pozo excavado protegido, manantiales protegidos, colección de agua de lluvia, otros.

Con respecto a la cobertura rural, existen otra instituciones que abastecen estas zonas; en primer lugar esta el proyecto retomado por ANDA denominado Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural (PLANSABAR), impulsado a través del Ministerio de Salud, como un intento de descentralización de la gestión del agua. Este plan fue liquidado en 1995 año, y los sistemas de agua potable construidos se trasladaron a ANDA, creándose una gerencia para coadministrar alrededor de 700 sistemas rurales, de los cuales unos 315 habían sido construidos por PLANSABAR. (La Gestión del Agua en El Salvador).

No obstante, muchos de los sistemas de agua potable heredados por este proyecto habían quedando obsoletos generado costos y beneficios nulos para los beneficiarios. En este contexto nació la Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo y Distribución de Agua a Nivel Rural (ANDAR). “El objetivo estratégico de ANDAR era fortalecer y promover la participación de las comunidades rurales para la defensa del derecho del agua con fines de sostenibilidad y desarrollo.”¹³⁵

¹³⁵ La Gestión del Agua en El Salvador. <http://desarrollohumano.org.sv.pdf>.

Asimismo, existen otros proyectos aislados ejecutados por otras instituciones, entre estas se encuentra el Fondo de Inversión Social para el desarrollo local (FISDL), institución de gobierno que ejecuta, entre otros, proyectos independientes de suministro de agua potable en las zonas rurales en cooperación con las municipalidades y con fondos tanto nacionales como extranjeros.

Otros proyectos importantes son los ejecutados por las organizaciones no gubernamentales, como CARE, CREA y PCI estas instituciones trabajan de modo comunitario, es decir que el beneficiario se involucra en todo el proceso del proyecto tanto en la, construcción, operación, administración y mantenimiento del sistema. Con la finalidad de que al finalizar el proyecto estos se vuelvan auto sostenibles.¹³⁶

III.6.2.2 Saneamiento

Los sistemas de saneamiento, según el PNUD, son aquellos sistemas que permiten desechar las excretas y aguas residuales de los hogares, estos tienen dos modalidades: conexión de la vivienda al alcantarillado público que consiste en una tubería de salida de la vivienda al sistema de alcantarillado público; y la modalidad "In Situ" que son las viviendas que poseen cualquiera de las siguientes tecnologías: conexión a taques sépticos, letrinas con descarga de agua, letrinas secas (ventilación mejorada), letrinas simples de hoyo, otras.

El sistema de saneamiento, atendido por ANDA es el siguiente: a nivel nacional, por municipio, esta institución ha proveído el 57.2% de sistema de acueductos y 26% a nivel de alcantarillado.

¹³⁶ Ver anexo 21. Proyectos en ejecución por CREA, CARE, PCI y FISDL.

Tabla 31: Municipios con sistema de acueducto y alcantarillados a nivel nacional a Diciembre 2004, por suministrador

Saneamiento	Total de Municipios	ANDA	%	OTROS	%	Sin Sistema	%
SISTEMA DE ACUEDUCTO	262	150	57.2%	111	42.4%	1	0.4%
SISTEMA DE ALCANTARILLADO		69	26%	12	5%	181	69%

Fuente: ANDA, Boletín de Estadísticas 2004

La cobertura nacional de saneamiento proporcionada por ANDA es del 70% de la cual el 34.4% goza de un sistema de descarga domiciliaria y el 35.6% posee acceso a letrinas. En términos globales el 71.8% a nivel nacional tiene acceso a algún sistema de saneamiento.

Tabla 32: Cobertura de los servicios de saneamiento a diciembre 2004

Sistema de Acceso	ANDA	% con respecto a la población total	OTROS	% con respecto a la población total	Total población con servicio	% con respecto a la población total
Con descarga domiciliaria (alcantarillado sanitario)	2,343,790	34.4	124,925	1.8	2,468,715	36.20
Con Disposición de Letrinas	2,426,000	35.6	-	0	2,426,000	35.6
Total	4,769,790	70	124,925	2	4,894,715	71.80

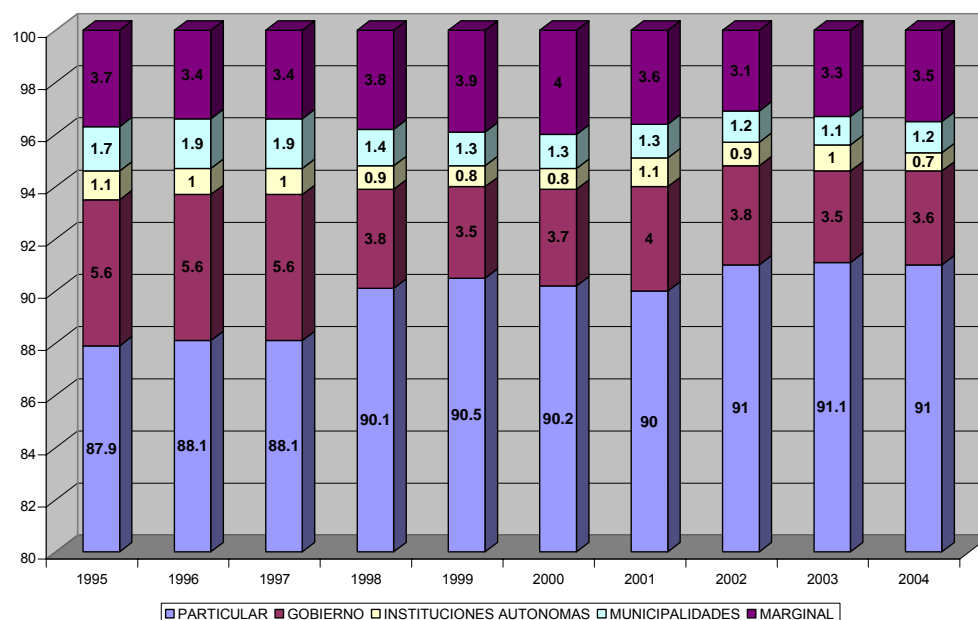
Fuente: Elaboración propia en base a ANDA, boletín de Estadísticas 2004.

III.6.2.3 Producción y Consumo

Con respecto al consumo de agua promocionado por ANDA, obviamente este se ha incrementado, pero a ritmos decrecientes, esto puede ser causa de la baja cobertura de ANDA a nivel nacional, así como de la generalización de consumo de agua a través de sistemas alternativos por parte de la población rural.

Por clase de usuario, el 91% de la producción de agua es utilizada para el consumo particular, este rubro incluye el consumo domiciliario, el comercio y la industria. Por otra parte se puede observar que el consumo por parte del gobierno ha ido en decrecimiento¹³⁷ y los demás rubros se han mantenido relativamente constantes.

Ilustración 14: Consumo de agua potable por clase de usuario



Fuente: Elaboración propia en base a ANDA, boletín de Estadísticas 2004.

En relación a la producción de agua potable distribuida por ANDA, para el año 2004, la región del gran San Salvador produjo el 54.2%, la región central el 17%, la región occidental el 18% y región oriental el 10.8%. Según esta institución, las mayores fuentes generadoras de agua, durante el año fueron el Proyecto Río Lempa y el Sistema Zona Norte, ya que entre estos dos generaron un caudal de 100.0 millones de metros cúbicos, lo cual representó el 30.1% de la producción.

¹³⁷ La disminución del consumo de agua por parte del gobierno, en parte se adjudica al hecho que este se ha reducido (actividades que este ejercía antes, ahora las ejecuta el sector privado)

Tabla 33: Producción de agua periodo 2000-2004 en litros/segundo

2000	2001	2002	2003	2004
8,713.60	8,844.40	9,706.70	10,634.40	10,545.10

Fuente: Boletín estadístico 2004

III.6.3 Regulación y fomento de la competencia en el sector

La regulación del recurso hídrico está normada por la constitución de la república y por otras leyes, códigos y reglamentos que norman actividades o sectores económicos que se relacionan con este recurso natural.¹³⁸ A continuación se mencionaran los artículos más relevantes de las distintas normativas que existen.

El recurso hídrico en primer lugar, está normado por la Constitución de la República, la cual establece a través del Art. 84, que el Estado es la única entidad que puede ejercer derechos sobre el mar, el subsuelo y el lecho marino, asimismo en el Art. 103, de la constitución, se establece la autoridad exclusiva del Estado para otorgar concesiones para la explotación del subsuelo.

Por otra parte, la Ley de Riego y Avenamiento establece en su Art. 3 que son bienes nacionales, las aguas superficiales y subterráneas; ya sean corrientes o determinadas, incluyendo los alvéolos o causes correspondientes, con excepción de las aguas lluvias captadas en embalses artificiales construidos por particulares.

La administración del recurso está normada por varias instituciones, dependiendo del destino o uso del recurso. En primer lugar, el agua está regulada por la Ley de ANDA, instancia responsable del abastecer agua potable y el servicio de acueductos y alcantarillado.

El ministerio de Salud pública y Asistencia Social (MSPAS), a través del saneamiento urbano rural, establece medidas acerca del abastecimiento de agua

¹³⁸ Ver anexo 23.

potable y la disposición adecuada de excretas y aguas servidas, que está normado en el código de salud (Art.56). Asimismo el MAG tiene la obligación de implementar medidas para “la protección, restauración y desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales del país” y desde 1998, el MARN tiene que promover el manejo integrado de las cuencas hidrográficas tal y como lo establece el Art. 48 de la Ley del Medio Ambiente. (MORENO, 2000)

Tabla 34: Legislación más relevante que determina la gestión del agua.

La Constitución de la República	Declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. Entre los motivos de expropiación por causa de utilidad pública establece el objetivo de aprovisionamiento de agua.
El Código Municipal	Hace referencia a la competencia de los municipios para el incremento y protección de los recursos renovables y no renovables y le da atribuciones y jurisdicción en su territorio a través de las ordenanzas, incluyendo la gestión de los recursos naturales.
El Código Penal	Establece penas al que contamine, envenene, adultere o corrompiere de modo peligroso, los recursos hídricos.
El Código de Salud	Determina la norma de calidad del agua, el control de vertidos y las zonas de protección. Le otorga al Ministerio de Salud la atribución para desarrollar programas de saneamiento ambiental, abastecimiento de agua potable para comunidades, disposición adecuada de excretas y aguas servidas, así como la eliminación y control de contaminación del agua.
La Ley de Riego y Avenamiento	Establece que las aguas superficiales y subterráneas son propiedad del Estado. Norma la extracción de agua para riego, sin aclarar cómo se planifica, regula y adjudica el uso del agua para demandas competitivas entre agua potable y agua para riego, tanto para uso público como privado.
La Ley Forestal	Declara de utilidad pública la conservación e incremento de los recursos forestales para la prevención de la erosión, la protección de cuencas hidrográficas y prohíbe cortar, destruir, dañar o arrancar árboles o arbustos de los bosques, tierras forestales y de las zonas protectoras del suelo, cualquiera que sea el régimen de propiedad a que estén sujetos.
La Ley de la Administración de Acueductos y Alcantarillados,	Da potestad a ANDA de regular toda extracción de agua en el país
La Ley de Creación de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	Otorga a CEL derechos sobre el uso del agua para generación de energía, concebidos sin atención a los derechos de otros usuarios conferidos por ley.
El Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo	Otorga competencias para los ramos de Agricultura y de Obras Públicas, para la creación de mecanismos legales de protección, conservación y uso racional del recurso hídrico, así como investigación de condiciones geológicas, hidrológicas y sismológicas del territorio nacional. El Ministerio de Agricultura

	se ha encargado de los aspectos normativos del agua como recurso natural, fundamentalmente con orientación al riego y es responsable de administrar la red hidrométrica. El Ministerio de Obras Públicas tiene a su cargo el desarrollo de infraestructura de regulación de caudales para control de inundaciones.
La Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (1981)	Es una especie de ley básica para poder legislar en detalle los diferentes usos del agua: consumo humano, riego, industriales, comerciales, hidroeléctrica, pesca, usos comunes, etc. Esta ley mandaba al Ministerio de Planificación a coordinar los estudios y desarrollar las políticas hídricas para todos los usos del recurso. Se creó la Oficina Especializada del Agua (OEDA) en el desaparecido Ministerio de Planificación y luego reubicada en ANDA (ahora UEDA).
El Reglamento Sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección	Decreto No. 50, 1987), tiene por objeto desarrollar los principios de la Ley de Gestión Integrada de Recursos Hídricos y su Reglamento, y se orienta a evitar, controlar o reducir la contaminación del agua por vertidos domésticos, industriales o de cualquier índole, estableciendo normas sobre depuración y tratamiento de aguas y sus respectivas sanciones.
La Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	Incluye la función de asignar concesiones de agua para hidroelectricidad, sin tomar en cuenta los demás usuarios. La aplicación de esta normativa está prácticamente suspendida, pero añade otro factor de confusión a la gestión del recurso.
La Ley del Medio Ambiente	Otorga competencia en la prevención y control de la contaminación al Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, junto al Ministerio de Salud Pública. Según la Ley, para proteger el recurso hídrico debe promoverse el manejo integrado de cuencas hidrográficas y la protección del medio costero-marino de toda clase de vertidos y derrames. Corresponde al Ministerio del Ambiente elaborar y proponer a la Presidencia de la República los reglamentos necesarios para la gestión, uso, protección y manejo de las aguas y ecosistemas.
El Reglamento Especial de Aguas Residuales	Tiene por objeto velar porque las aguas residuales no alteren la calidad de los medios receptores, para contribuir a la recuperación, protección y aprovechamiento sostenibles del recurso hídrico respecto de los efectos de la contaminación. Las disposiciones del reglamento serán aplicables en todo el territorio nacional, independientemente de la procedencia y destino de las aguas residuales.

Fuente: La Gestión del agua en el Salvador,

Como se puede observar el sector hídrico es complejo de regular debido a la diversidad de normativas y leyes que lo regulan. En este sentido, es importante unificar u ordenar la prioridad de cada uno de estas legislaciones. Asimismo, se debe evaluar en cada una de ellas que no existan contradicciones para con las demás. Ya que esta variedad de cuerpos legales puede dar cabida a confusiones de competencias y por lo tanto, a elusión de responsabilidades por parte de los entes involucrados en la regulación en el sector .

III.6.3.1 Institucionalidad de la prestación del servicio de agua y saneamiento

Según la Constitución de la República, el Estado está obligado a regular y vigilar todos los servicios públicos, así como proveerlos en el caso que la sociedad así lo exija. En el caso del agua, para lograr dicho objetivo, se creó la Ley de ANDA, bajo el decreto No. 341 en vigencia desde el 19 de octubre del 1961.

Según la Ley de ANDA, en su Art. 2 se determina que la principal función de esta institución es la de proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la República de “Acueductos” y “Alcantarillados”, mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración, y explotación de las obras necesarias convenientes. Esta institución tiene la autoridad de administrar el sistema, así como celebración de contrataciones para incrementar la cobertura del mismo.

ANDA es una institución autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su estructura organizacional depende de una junta de gobierno conformada por un Presidente nombrado por el ejecutivo y tres directores nombrados por el vice-ministerio de obras públicas, el MSPAS y por el Ministerio del Interior, por un periodo de 4 años.

El presupuesto de ANDA es especial, ya que su ejercicio fiscal es de 4 años. Según el Art. 35 de la Ley de ANDA, todos los fondos de la Institución deberán depositarse en el Banco Central de Reserva o en cuentas bancarias que, a juicio de la Junta de Gobierno merezcan confianza. Asimismo la fiscalización de esta institución está a cargo de una firma de auditores nombrada por el BCR (Art. 37 de Ley de ANDA), a menos que el contrato que ANDA celebre con los tenedores de bonos disponga que este auditor sea nombrado por ellos mismos. Igualmente, la Corte de Cuentas también tiene autoridad para fiscalizar a dicha

entidad para lo cual se nombrará a una persona para ejercer dicha disposición permanentemente. (Art. 38).

III.6.3.2 Reformas y proyectos de privatización del sector

La privatización del agua en El Salvador, se encontraba dentro del paquete de reformas económicas de corte neoliberal que implementaría el país para reactivar y potenciar su economía. La privatización de los servicios públicos se efectuaría con la idea de volver más eficientes estas actividades, lo cual se reflejaría en mejoras en cobertura, acceso y disminución de precios de estos servicios.¹³⁹

El proyecto de privatización del agua iniciaría en diciembre de 1993 cuando bajo el contrato de USAID, la firma “Romero Pineda y Asociados” entregaría un proyecto de Código de Aguas, el cual proponía la creación de la Secretaría de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, adscrita a la Presidencia de la República.”¹⁴⁰ Este proyecto quedó estancado, sin embargo en 1995 se crearía la Comisión Coordinadora de la Reforma Sectorial de los Recursos Hídricos (CO-SERHI) con el fin de continuar el proceso.

Esta institución nació con la responsabilidad de planificar, coordinar y supervisar la ejecución de los estudios para la reforma del sector. A su vez esta comisión creó también la Unidad Coordinadora de Modernización (UCM), que presentó propuestas y dio seguimiento técnico a los acuerdos de la Comisión. La UCM se ubicó en ANDA y COSERHI se fragmentó, por lo que ANDA asumió el

¹³⁹ la privatización del sector se justificaba desde el punto de la eficiencia en la administración, con mucho más razón a raíz de la corrupción de ANDA, mediante la cual su director en esa época Carlos Perla otorgó una licitación a la UTE (Unión Temporal de Empresas ICASUR, ISOLUX e hidromecánica extremeña) del proyecto llamado “Ampliación y Mejoras de Planta de Tratamiento del Río Lempa” financiado a través de un préstamo de 30 millones de dólares en condiciones anómalas en la oferta pública y de la cual se generaron una serie de hechos fraudulentos y malversación de fondos que culminaron con la imputación de Carlos Perla por el delito de enriquecimiento ilícito y que actualmente se encuentra prófugo de la Ley.

¹⁴⁰ La Gestión del Agua en El Salvador. <http://desarrollohumano.org.sv.pdf>

liderazgo del proceso de la reforma del sector, en coordinación con la secretaría técnica de presidencia.

Brevemente, “el Plan para la Modernización del Sector de Recursos Hídricos, preparado por COSERHI-UCM, proponía crear una institución rectora del sector hídrico, una institución reguladora del sub-sector agua y saneamiento, y una institución para la conservación de los recursos hídricos y la atención del área rural, así como conformar empresas operadoras y administradoras de sistemas de agua potable y saneamiento”¹⁴¹ Asimismo, la Comisión Nacional de Recursos Hídricos (CONRA) sería el ente rector, a través de un Consejo Directivo integrado por los Ministros de: Agricultura, el de Obras Públicas y el de Hacienda.

Paralela a esta propuesta, en agosto de 1996, la firma Rusconi-Valdéz presentó otra propuesta denominada Ley General de Aguas. Sin embargo, posteriormente ANDA contrató al consorcio Lypsa-Typsa para preparar una nueva propuesta, en mayo de 1997. Esta última destacaba la necesidad de sentar las bases institucionales para la entrada de la participación privada en el sector.

Financieramente se contrato un préstamo para reformar el sector, financiado con fondos del BID, este fue presentado por el Ministerio de Hacienda en mayo del 2000 y fue aprobado hasta febrero 2001.

Sin embargo, hacia finales del 2000, el Ejecutivo no había sometido ninguno de los anteproyectos de ley, que habían realizado diferentes entidades, a la Asamblea Legislativa. Para entonces ANDA ya tenía preparadas cuatro propuestas de ley¹⁴².

¹⁴¹ *Ibíd.*

¹⁴² Los anteproyectos para la reforma del sector, no se han hecho públicos oficialmente, inclusive ni se han presentado a la asamblea legislativa. Se presume que el ejecutivo no los presenta para no causar desestabilidad, por la oposición generalizada de la población hacia la reforma del sector.

En el documento la Gestión del Agua en El Salvador, Los anteproyectos propuestos por ANDA denominados Ley de Aguas y Ley del Subsector Agua Potable y Saneamiento, ambos proponen la creación de la Superintendencia de Recursos Hídricos (ente rector) y la Superintendencia de Agua Potable y Saneamiento (ente regulador) ambos entes estarían adscritos al Ministerio de Economía.

La propuesta de este anteproyecto (Ley de Aguas) considera la concesión de los derechos de agua que sería otorgada mediante una oferta pública por la Superintendencia hasta por un máximo de 50 años y que podría renovarse.

La propuesta de anteproyecto de Ley del subsector Agua Potable y Saneamiento contempla la creación de la Superintendencia de Agua Potable y Saneamiento, a la cual le correspondería otorgar las concesiones de los servicios públicos de agua y saneamiento. En el borrador de esta ley se establece que las actuales entidades prestadoras del servicio, con más de 500 conexiones domiciliarias, deberán constituirse como personas jurídicas, con el exclusivo objeto de prestar los servicios de producción y distribución de agua potable, de recolección-disposición de aguas servidas y de actividades relacionadas. (Gestión del agua)

III.6.3.3 Descentralización del Agua

Como parte también de la reforma del sector, ANDA¹⁴³ ha ejecutado acciones piloto de descentralización que buscan transferir la gestión de sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento. Los modelos promovidos incluyen la participación de gobiernos locales, de la sociedad civil y del sector privado. Entre las modalidades de descentralización de los servicios de agua

¹⁴³ ANDA inclusive tiene un departamento dedicado a realizar programas de descentralización, es la Unidad de Descentralización (UDES), ver organigrama en anexo.

potable y saneamiento se tienen empresas municipales descentralizadas, empresas de sociedad mixta, administraciones sin fines de lucro, juntas rurales de agua, administración de sistemas por el sector privado, administración de sistemas por municipalidades, etc.¹⁴⁴

Actualmente se tiene 20 municipios que se abastecen de agua a través de planes pilotos de descentralización UDES-ANDA.¹⁴⁵

Tabla 35: Proveedores de Agua Potable en El Salvador.

OPERADORAS – PROVEEDORAS	No.
Municipios atendidos por ANDA (cascos urbanos)	152
Municipios atendidos por empresas operadoras Plan Piloto de descentralización UDES-ANDA	20
Municipios manejados por municipalidades (que nunca entregaron sistema a ANDA)	74
Numero de Sistemas privados “autoabastecidos” construidos por inversionistas para su propio desarrollo de vivienda y urbanismo.	100
Número de Asociaciones de pequeños proveedores rurales de agua (EXPLANSABAR, ADESCOS, JUNTAS AGUA)	350
MIPYMES en 30 municipios investigados	112

Fuente: Henao, Marino. 2004, Research Triangle Institute.

En el proceso de descentralización de la administración de agua, ANDA fungiría como un ente regulador centralizado, con funciones de verificación, regulación del cumplimiento y de los contratos otorgados a las empresas o entidades concesionarias.

Los procesos de descentralización de ANDA, no han sido de aceptación general entre la población, ya que son vistos como la antesala de un proceso de privatización de todo el sector. Aunque también existen opiniones opuestas, como es el caso de la Coordinación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), la cual sostiene que los procesos de descentralización permitirían

¹⁴⁴ Ver anexo 24.

¹⁴⁵ Ver anexo 25.

a las municipalidades realizar proyectos que parten de la necesidad de cada municipio, por lo que la descentralización permitiría focalizar los problemas y se generaría eficacia en la cobertura del servicio.

Aspectos relevantes del sector

En relación a la estructura del mercado, el sector hídrico es un monopolio a favor del Estado, que se encuentra legitimado a través del Art. 110 de la Constitución de la República, esto se debe a que el agua es un bien esencial para la vida humana por lo que el Estado debe de garantizar su acceso y suministro en el país. Asimismo la Ley de Competencia no contradice esta disposición ya que en el Art. 2 de esta ley, se afirma que las disposiciones que contiene no aplicarán para las actividades económicas que la Constitución y las leyes reserven al Estado.

Actualmente aunque persisten las iniciativas de privatización del sector, también existe una oposición generalizada por parte de la población, por el temor a que con su reforma el servicio incremente su valor; pues si bien es cierto la inversión privada es capaz de incrementar su cobertura, la experiencia salvadoreña demuestra que los servicios públicos privatizados incrementan sus precios lo que haría el servicio de líquido vital inasequible para la población con escasos recursos económicos.

En este sentido, la reforma del sector ha considerado planes pilotos de descentralización de la administración y saneamiento del agua potable, en la actualidad, ya existen muchos municipios que se abastecen de agua con sistemas ajenos a ANDA. Las ventajas de la descentralización del sector radica en la posibilidad de poder ampliar la cobertura y mejorar la calidad de servicio sobre todo en la zona rural y en el interior del país. Estos procesos se están llevando a cabo, en algunos municipios, gracias al financiamiento de

internacional y la cooperación de ONG's en coordinación con la Unidad de Descentralización de ANDA.

Sin embargo, la reforma y privatización del sector permanece latente, (existencia de anteproyectos de ley no presentados oficialmente por el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa).

La reestructuración del sector considera la concesión de los derechos del agua por periodos de 50 años. De ser esta la propuesta, lo que se generaría es la transferencia de los derechos del agua de un monopolio público, por varios monopolios privados; pues producto de la privatización se segmentaría el mercado (administración de conexiones de agua por sector geográfico), tal y como sucedió con la distribución de energía eléctrica.

Fomentar un ambiente de competencia en un mercado caracterizado como monopolio natural es sumamente difícil, puesto que estos usualmente no pueden desintegrarse verticalmente. En estos casos, una forma de introducir la competencia sería el mecanismo de "*franchise bidding*", que consiste en la subasta pública repetida del derecho monopolístico, en este sentido la competencia no es el mercado mismo sino el acceso a el ya que los periodos de concesión sería más cortos. (Ver Cáp. I sección 1.5.1)

Sin embargo más importante es el marco jurídico-institucional que acompañaría la privatización del sector, ya que no sólo basta la creación de las Superintendencias que se encargan de la regulación de las actividades del sector, sino también la existencia de un marco legal que propicie un ambiente de competencia.

Con respecto al primer punto, es importante enfatizar la necesidad de que este ente regulador sea capaz e independiente y que vele por la calidad del servicio y por la determinación de precios justos. Con respecto a la competencia,

la reforma de este sector sería la primera en la historia, la cual, se realizaría con la vigencia la Ley de Competencia en El Salvador; la cual implica que la reestructuración del nuevo mercado no podría violentar en ninguna de sus formas lo dispuesto en La Ley de competencia. Este aspecto, es una ventaja para la reestructuración del sector hídrico; ya que este mercado tiene mayores oportunidades de generar mejores condiciones de competencia, a comparación con otros sectores reestructurados. (Como Por ejemplo, el Sector Eléctrico).

III.7 Regulación y Competencia en el mercado de las gasolinas

III.7.1 Antecedentes históricos, legales e institucionales

El Salvador no es un país productor de petróleo lo que lo convierte en un importador neto de este recurso no renovable. Sin embargo a diferencia de sus homólogos centroamericanos (comparándolo con Honduras y Guatemala), El Salvador posee una refinería, que para el 2005 cubrió 38.51% de la demanda de hidrocarburos, por lo tanto el país, importó un estimado del 61.49% de los hidrocarburos comercializados y el 100% del petróleo que refina. (CEPAL)

Con respecto a la regulación del mercado, hasta el año de 1992, todo el sistema estaba regulado por el Estado, sin embargo a partir de ese año, la Ley de Depósito, Transporte y Distribución de los productos del petróleo es reformada y se establece el sistema de Precios de Paridad de Importación (PPI), que establece los precios máximos que pueden figurar en el mercado interno.

Entre, 1992 y el 2002 ocurren hechos importantes que afectaron los precios internos del petróleo, primero se disminuyó el arancel de importación de 10% al 1% y se eliminó el sistema PPI¹⁴⁶; sin embargo las alzas en los precios

¹⁴⁶ El PPI se calcula de la siguiente manera:

Cálculo del PPI

$PPI = CV + CI + MB$

de la gasolina conllevaron al Ministerio de Economía a realizar una iniciativa de ley para fijar los márgenes de ganancias de las petroleras. La iniciativa de ley es revocada pero se logra el compromiso por parte de las petroleras a mantener dichos márgenes de ganancias. En enero del 2001, se aprueba el impuesto para el mantenimiento de las carreteras Fovial el cual aumentaría el precio de la gasolina en \$0.20 de dólar por galón; al mismo tiempo que se eliminó el subsidio al Diesel mediante el acuerdo 880, aprobado por la Asamblea el 26 de Noviembre del mismo año.

Nuevamente la ley es reformada, y a partir del 2002, el sistema de precios de paridad de importación sufre una transformación y es que el sector mayorista queda regulado y el sector minorista puede fijar sus precios libremente. Sin embargo, con esta reforma las grandes petroleras se opusieron a tal medida; ya que según ellas los precios dependen de la oferta y demanda internacional; razón por la cual debería de desregularse todo el sector. Por lo que a partir del 2003, se liberaron todos los precios en toda la cadena vertical de producción del petróleo liberalizando así el mercado de hidrocarburos (excepto el Gas Licuado de Petróleo GLP)

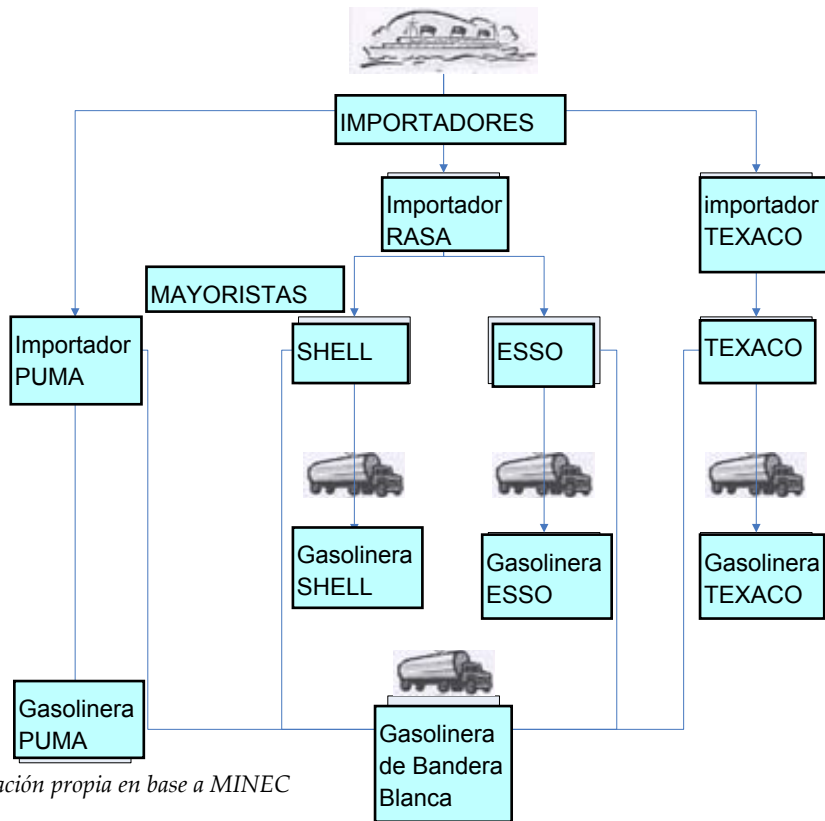
III.7.2 Estructura del mercado

El sector petrolero está operado al 100% por el sector privado y se pueden detallar tres subsectores en la cadena de producción: importadores, mercado mayorista y mercado minorista.

III.7.2.1 Importadoras

En El Salvador operan 3 importadoras de combustibles para gasolinas: PUMA, RASA¹⁴⁷ y TEXACO estas distribuyen el petróleo refinado al mercado mayorista compuesto por las subsidiarias ESSO, SHELL y TEXACO, las cuales comercializan el petróleo en el mercado minorista compuesto por las gasolineras. Cabe aclarar que estas últimas, no necesariamente están en poder de los empresarios nacionales; algunas de ellas están a su vez administradas por las mismas petroleras o por los distribuidores mayoristas.

Ilustración 15: Oferta y Demanda del mercado de petróleo (gasolina y diesel) de El Salvador

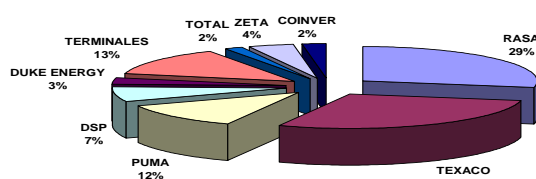


Fuente: Elaboración propia en base a MINEC

¹⁴⁷ La Refinería Salvadoreña de Acajutla RASA, procesa el petróleo crudo, esta es propiedad en un 65% por la Esso y el 35% restante por la Shell, su tamaño le permite suplir alrededor de un 45% del mercado. “como otras refinerías de la región, su futuro es incierto, produce mucho fuel oil y las evolución de las especificaciones técnicas de gasolinas y diesel- especialmente el contenido máximo de azufre- las pueden hacer inviable”(CEPAL, 2005)

Para el 2005, las importaciones del petróleo se distribuyeron de la siguiente manera, RASA importó el 29% de la oferta nacional, Texaco captó el 28% de las importaciones, la PUMA importó el 12%, y el resto de las importaciones fueron destinadas al GLP y/o al uso de este para la industria eléctrica.

Ilustración 16: Importación total de petróleo a diciembre 2005



Fuente: elaboración propia en base a DHM/MINEC

III.7.2.2 Mercado Mayorista

Las importadoras venden el petróleo refinado a las distribuidoras mayoristas, en el mercado existen 4 distribuidoras, las cuales hasta junio 2006 poseían una participación en las ventas distribuidas de la siguiente manera: TEXACO vende 31.62% del petróleo refinado, le sigue ESSO con 28.5%, SHELL con 23.5% y PUMA con 16.27%. Esta distribución del mercado representa una concentración alta, ya que el HHI es 2635 puntos.

Tabla 36: Participación en las ventas a junio 2006

ESSE	SHELL	TEXACO	PUMA
28.55	23.56	31.62	16.27

Fuente Elaboración propia en base a DHM/MINEC.

El índice C3, que indica la proporción del mercado que acaparan las tres principales firmas, es de 83.73%, lo cual demuestra el oligopolio que existe en el

mercado, pese a la entrada de la marca PUMA al mismo. Las ventas de estas 3 grandes distribuidoras son mayores debido a que poseen más gasolineras en el mercado minorista, además de gozar de una gran preferencia entre los consumidores.

III.7.2.3 Mercado Minorista

Como se observó en la ilustración, las importaciones de petróleo se distribuyen al mercado mayorista y estos venden la gasolina a las estaciones de servicio que es el mercado minorista. Es importante notar que en la línea de distribución y comercialización de las Gasolinas y el Diesel, se amarran a una marca, es decir un gasolinera marca SHELL, sólo le compra producto a la compañía mayorista de la misma marca; no importando que la gasolinera sea propiedad de empresarios independientes.¹⁴⁸

Tabla 37: N° de Estaciones de Servicio según compañía distribuidora

	ESSO	SHELL	TEXACO	Otras Banderas	PUMA	TOTAL
Estaciones de Servicio al 2004	72	108	89	78	20	367
Estaciones de Servicio a abril 2006	77	119	92	82	24	394

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL y Comisión Latinoamericana de Combustibles.

La competencia en el mercado minorista se incremento con la entrada de las gasolineras de bandera blanca, las cuales poseen una ventaja comercial sobre las demás: pueden comprar producto a cualquier distribuidor mayorista ya que no se encuentran atadas a ninguna marca.

¹⁴⁸ Las gasolineras pueden ser propiedad de los empresarios que distribuyen en el mercado mayorista, de las petroleras importadoras, o de empresarios independientes. La propiedad de las gasolineras al final no es relevante puesto que al distribuir con una determinada marca, quedan restringidas a la compra de producto a un solo proveedor.

Como se observa en la tabla anterior, las estaciones de servicio a nivel nacional han incrementado en 27 estaciones, desde el año 2004, por lo que si se calcula el índice Herfindahl- Hirschman muestra una disminución de 48 puntos, que no es significativo para disminuir la concentración en el sector. En términos generales sigue predominando el poder oligopolico de las principales distribuidoras mayoristas.

Tabla 38: Índice Herfindahl-Hirschman del mercado minorista de petróleo

HHI 04	2320
HHI 06	2273

Fuente Elaboración propia en base a CEPAL y Comisión Latinoamericana de Combustibles.

La estructura concentrada y el poder oligopolico del sector se reafirma con el índice IC3, es decir las participación del mercado de las 3 principales firmas la cuales poseen la cobertura del 73.1% del mercado; ya que juntas poseen 288 gasolineras en todo el país.

No está demás mencionar que las gasolineras de bandera blanca y PUMA han ganado terreno, ya que ambas han aumentado la cantidad de gasolineras en el país, sobre todo han incrementado su presencia en los departamentos del interior.

III.7.3 Regulación y competencia en el mercado de las gasolinas

La regulación del mercado de hidrocarburos es responsabilidad del Ministerio de Economía mediante, la Dirección de Hidrocarburos y Minas (DHM), esta inició sus funciones en febrero de 1992, y dentro de sus obligaciones están las siguientes:

- a) Elaborar y actualizar las normas e instrumentos legales, técnicos y administrativos del subsector hidrocarburos y del sector minero.
- b) Establecer mecanismos adecuados de regulación, control y administración de la exploración, explotación y comercialización

de los recursos mineros, como también sobre la protección del medio ambiente proveniente de estos mismos recursos.

- c) Establecer los mecanismos de coordinación para el adecuado abastecimiento de petróleo y sus derivados.
- d) Supervisar y controlar el abastecimiento y comercialización de los hidrocarburos.
- e) Controlar la calidad y cantidad de los combustibles.
- f) Elaboración e implantación de normas y especificaciones técnicas de los sectores energéticos y minero.
- g) Elaboración de estadísticas del sector minero.

La DHM, posee una labor de administrador del sector, no es una institución reguladora, sino un departamento adscrito al Ministerio de Economía.

Con respecto a los cuerpos legales, los hidrocarburos se rigen a través de del decreto N° 626 denominado *Ley de Hidrocarburos* el cual reglamenta la explotación y producción del petróleo, pese a que en El Salvador no hay producción del mismo.

El decreto N° 169, aprobado en 1970, dio origen a la *Ley de Depósito, Transporte y Distribución de los productos del petróleo*, el cual según el Art.1 tiene por objeto regular el depósito, transporte y distribución de los productos del petróleo, así como construcción y funcionamiento de los depósitos.

Por último, la reforma más importante introducida se da a través del acuerdo N° 232 que en base a la Ley de Depósito, Transporte y Distribución, establece en el numeral N° 17, la liberalización de los precios de toda la cadena de comercialización para la gasolina especial y la gasolina regular sin plomo, el aceite combustible diesel liviano y el industrial. Asimismo, en el N° 18 se

establece que los precios de referencia se calcularán cada 7 días con el objetivo de monitorear los precios y comunicar los recargos que se aplicarán a los precios de las gasolinas.

La estructura del precio de la gasolina se determina de la siguiente manera:

Tabla 39: Estructura del precio libre de las gasolinas y el diesel

FLETE Y SEGURO +
MARGEN IMPORTADOR+
MARGEN MAYORISTA +
MARGEN DETALLISTA+
IMPUESTOS Y RECARGOS =
PRECIO AL CONSUMIDOR

Fuente: MINEC, 2005

Los impuestos y recargos se conforman de la siguiente manera: el arancel de importación es el 1% el cual se determina sobre el valor CIF cobrado al liquidar la póliza de importación. El IVA que es del 13% y se aplica sobre el precio final de cada producto. El cargo por regulación y control de US \$ 0. 0012, el FEFE (Fondo de Estabilización y Fomento Económico¹⁴⁹) de US \$0.16 galón y el FOVIAL (Contribución de conservación vial) de US \$ 0. 20 por galón.¹⁵⁰

Es importante mencionar que el mercado es imperfecto estructuralmente, ya que a nivel mundial son pocos los países productores de petróleo, por lo que dicha situación ha permitido la conformación del cartel conformado por los países productores de petróleo (OPEP siglas en ingles). A nivel nacional la situación no varía. Como se mencionó anteriormente, sólo existen 3 importadores, donde las RASA, distribuye directamente a las ESSO y a SHELL siendo las únicas compradoras libres, las gasolineras de bandera blanca

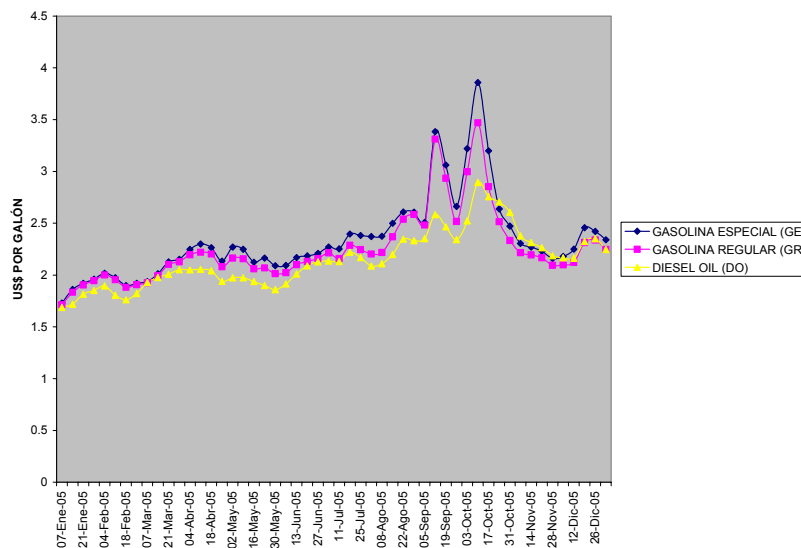
¹⁴⁹Se utiliza para compensar el subsidio al Gas Licuado de uso domestico

¹⁵⁰ La gasolina de aviación no está afectada por el FOVIAL

pudiendo elegir entre cualquiera de los distribuidores mayoristas. Es decir que hasta abril 2006 sólo el 20.81% de las gasolineras era libre de comprar y el resto 79.16% estaba atado a una marca. (PUMA, SHELL, TEXACO o ESSO)

La liberalización del sector se ha degenerado y ha incrementado el poder de mercado por parte de las petroleras mayoristas para fijar los precios en el sector, alegando los altos precios internacionales. Esta situación era más controlable cuando existía el PPI. El precio promedio de la gasolina especial durante el año 2005 fue de 2.33 dólares por galón y en el año 2004 de 1.81 dólares por galón por lo que sufrió un incremento del 29%, asimismo el incremento del precio promedio de la gasolina regular fue de 27% y del Diesel de un 45%.

Ilustración 17: Fluctuación des precios de la Gasolina Especial, Regular y Diesel durante el año 2005



Fuente: Elaboración propia en base a MINEC

III.7.4 Aspectos relevantes del Sector

El mercado de las gasolinas se caracteriza por ser un oligopolio integrado que incluye la línea de distribución y comercialización del producto. Este sector

a partir de su desregulación total de precios se caracteriza por cometer prácticas anticompetitivas, algunas de ellas son:

- a) Integración vertical de las transnacionales, es decir que las petroleras importadoras controlan toda la cadena de comercialización del producto (importación, mercado mayorista y minorista). Las integraciones están reguladas por la Ley de Competencia en el capítulo IV de las concentraciones, aquí se estipula que las concentraciones se aprobaran previo al estudio de 3 aspectos: el mercado relevante, la posición dominante del mercado y la eficiencia económica.¹⁵¹
- b) Control de precios y utilidades de las petroleras sobre los puntos de venta, al existir integración vertical, las petroleras pueden controlar los precios finales. Esto no consiste en un practica anticompetitiva per se, pero demuestra la posición dominante de las petroleras según lo dispuesto en el art.29 literal a) de la Ley de Competencia¹⁵²
- c) Zonificación de precios, a nivel minorista los precios de algunas gasolineras difieren¹⁵³ con el fin de atraer clientela en diferentes puntos geográficos del país. Es un practica que se deriva de la discriminación de precios, geográficamente, esta no es un practica regulada explícitamente por la Ley de Competencia, pero sin embargo la fijación de precios de manera unilateral, es considera

¹⁵¹ La Superintendencia de Competencia, debe de analizar estos tres aspectos y emitir un juicio acerca de la conveniencia de esa concentración.

¹⁵² Ver capítulo II sección 2.3.3

¹⁵³ Los precios disminuyen no de manera sustancial pero si lo suficiente para atraer las preferencias de los consumidores. Asimismo la disminución de precios no es por marca de gasolina; sino por gasolinera

como un indicio de abuso de la posición dominante en el mercado.
(ver art. 29 Ley de Competencia)

Estas acciones son derivadas por la ausencia de regulación en cada punto de la cadena de comercialización. Por lo que cada distribuidora es libre de poner el margen de ganancia que considere, al mismo tiempo que no es posible una presión por parte de los consumidores, para que se disminuya el precio, ya que este bien se caracteriza por ser inelástico.¹⁵⁴

Por otra parte se esperaba que con el ingreso de las gasolineras de bandera blanca se incrementara la competencia a nivel minorista. Actualmente, las estaciones de servicio de bandera blanca representan el 20% del mercado a nivel nacional, éstas se han distribuido más en el interior del país; lo cual ha sido beneficioso en cuestiones acceso y cercanía para la población.

Otro aspecto importante es el hecho que las gasolineras de bandera blanca, tiene la oportunidad de comprar el combustible directamente o mediante intermediarios a cualquier distribuidor mayorista, pero esta ventaja se ve socavada ya que el oligopolio persiste a nivel del mercado mayorista.

En conclusión, en el mercado de hidrocarburos no es recomendable que se desregule; ya que las empresas ejercen abusos valiéndose de su posición dominante de mercado; asimismo esta regulación de precios no debe de realizarse a base de los reportados por las empresas como lo establece el mecanismo del PPI, ya que estas pueden inflarlos con el objetivo de que se establezcan precios más altos.

Si bien es cierto, los precios en el mercado internacional del petróleo se encuentran disparados, es imprescindible que se regulen las ganancias de las

¹⁵⁴ La elasticidad- precio es menor que 1, lo que significa que cuando aumenta el precio del bien en este caso el petróleo, la demanda del bien no disminuye si no que aumenta menos proporcionalmente al precio.

petroleras nacionales, ya que los hidrocarburos son un bien básico y sus variaciones de precios afectan a los demás bienes de la economía mermando el bolsillo de los consumidores.

Es más recomendable, que se mantenga una regulación a base de incentivos, es decir que se limiten precios techo sin vincularlos con los costos de la empresas (ver sección Cáp. I, sección 1.5.1) obviamente la fijación de precios techo deben concordar con la dinámica internacional de tal manera que el mercado tenga precios justos tanto para la oferta como para la demanda.

En conclusión, es imprescindible que se fortalezca la regulación del sector y se realice un estudio sobre la eficiencia del mercado, ya que las posiciones dominantes del mercado y las practicas competitivas afectan duramente el mercado sobre todo el bienestar del los consumidores (as).

III.8 Resumen sobre la regulación y calidad institucional de las superintendencias

A manera de síntesis, de las 5 Superintendencias descritas anteriormente, se han analizado tres características generales: transparencia, autonomía y rendición de cuentas. Ya que no sólo es importante un cuerpo legal que respalde estas instituciones, sino que también es necesario que estos entes reguladores se desvuelvan en las condiciones institucionales adecuadas para actuar eficientemente.

III.8.1 Autonomía

Las Superintendencias que gozan de mayor autonomía financiera son las Superintendencia de Pensiones y la de Valores; ya que son las únicas que formulan y presentan directamente su presupuesto al Ministerio de Hacienda. Lo que significa que son autónomas en la ejecución y formulación de su presupuesto. Con respecto a la autonomía política la autoridad elegida de forma

más transparente es el Superintendente de Pensiones, el cual aunque siempre es una propuesta del Ejecutivo, al final es una elección realizada por el Consejo de Ministros. La autonomía política es importante para desligar las decisiones del ejecutivo con respecto a este ente contralor.

Asimismo, todas las superintendencias poseen un consejo directivo que democratiza la toma de decisiones dentro de estos entes, los consejos directivos son importantes en tanto permiten que las resoluciones y acuerdos que se toman dentro de estas instituciones sean más transparentes. La única entidad que carece de este mecanismo es la Superintendencia de Pensiones.

III.8.2 Transparencia y rendición de cuentas:

Todas las superintendencias son fiscalizadas por ley, por la Corte de Cuentas de la República, en el caso del sector financiero, las tres superintendencias tienen la intervención del BCR en su fiscalización, a través de una auditoría externa; esta disposición es coherente en el caso de la Superintendencia del Sistema Financiero, la razón es por que su presupuesto es otorgado por esta institución. Por el contrario la Superintendencia de valores y la de pensiones son monitoreadas por este ente, sólo por el hecho de estar incluidas dentro del sistema financiero. Aunque esta disposición fomenta la transparencia de la fiscalización, crea inconsistencias con la SSF ya que ambas entidades se regulan mutuamente.

En el caso del La SIGET y la Superintendencia de Competencia, la transparencia en la rendición de cuentas se ve menoscaba por el hecho que la auditorías externas de cada una se reportan directamente al consejo; cuando lo recomendable sería, que las auditorías externas se reportaran a entes ajenos a las entidades fiscalizadas, ya que así se imprime mayor transparencia en la fiscalización.

Otros aspectos importantes, son el acceso a la información pública y a la participación ciudadana. En relación a la primera, las Superintendencias están obligadas a presentar, por lo menos anualmente una memoria de labores en la cual se detallen los proyectos ejecutados, los ingresos y egresos obtenidos en su periodo fiscal. Asimismo, tienen la obligación de brindar al público, de manera oportuna, la información que sea relevante acerca de las entidades fiscalizadas y de los bienes o servicios que estas proporcionan.

Con respecto a la participación de la ciudadanía, esta disposición no se encuentra legislada y aún no se han establecido mecanismos de participación, de manera que la sociedad civil pueda involucrarse directamente en aquellos aspectos que son relevantes y de interés general.

Tabla 40: Cuadro resumen sobre las principales características de las superintendencias analizadas

Nombre de la Autoridad	Superintendencia de Competencia	Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones	Superintendencia del Sistema Financiero	Superintendencia de Pensiones	Superintendencia de Valores
Decreto Legislativo	Nº 528	Nº 808	Nº 628	Nº 926	Nº 806
Naturaleza Jurídica	Desconcentrada del Ministerio de Economía	Desconcentrada del Ministerio de Economía	Desconcentrada del BCR	Descentralizada	Descentralizada
Función	Promover, proteger y garantizar la competencia	Regular los mercados de electricidad y telecomunicaciones a través de las normativas nacionales e internacionales	Regular el sector financiero, dictar normas y autorizar el funcionamiento constitución y cierre de bancos en el país	Regular, vigilar y controlar el sistema de ahorro para pensiones.	Regular, vigilar y promover el mercado de valores en El Salvador
Estructura Organizacional (autoridad máxima)	Consejo Directivo conformado por el Superintendente y dos directores por un periodo de 5 años	Junta de Directores, conformada por el Superintendente y dos directores por un periodo de 7 años	Consejo Directivo conformado por 5 miembros Un Superintendente y 4 directores por 5 años.	Superintendente por un periodo de 5 años	Consejo Directivo conformado por un Superintendente y 4 directivos y la Asesoría de un Comité Consultivo conformado por 3 representantes de las entidades

					fiscalizadas
Presupuesto	Elaborado por la superintendencia y presentado al Ministerio de Hacienda por medio del Ministerio de Economía	Elaborado por la superintendencia y presentado a la Asamblea Legislativa por medio del Ministerio de Economía	Elaborado por la Superintendencia y presentado al BCR	Elaborado por la superintendencia y presentada al Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección General del Presupuesto	Elaborada por la superintendencia y presentada al Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección General del Presupuesto
Designación de autoridades	Órgano Ejecutivo	Órgano Ejecutivo (superintendente), Sector Privado (director), Corte Suprema de Justicia (director)	Órgano Ejecutivo (superintendente) BCR (director) Ministerio de Hacienda(director) MINEC (director) CSJ (director)	Órgano Ejecutivo A través del Consejo de Ministros	Órgano Ejecutivo (superintendente) BCR (directivo) MINEC ,(directivo) ANEP (directivo), Sector Profesional, (directivo)
Fiscalización	Auditoría Externa (Reporta directamente al Consejo Directivo), Auditoría Interna y Corte de Cuentas	Auditoría Externa (reporta directamente a la Junta de Directores), Auditoría interna y Corte de Cuentas	BCR, Corte de Cuentas y auditoría Interna.	Auditor externo nombrado por el BCR, Auditoría interna y Corte de Cuentas	Auditoría Externa nombrada por el BCR, Auditoría Interna, Corte de Cuentas

III.8.3 Resumen sobre la competencia en los mercados

En general la competencia que se ha generado en los mercados a raíz de su privatización ha sido mínima, ya que estos cambios han sido acompañados con procesos de concentración, a través de control monopólico de activos o acciones en las empresas reformadas por una sola persona o entidad. De no ocurrir lo anterior, igualmente se conforman estructuras oligopolicas en los mercados, ya que estos son estrechos lo cual provoca concentraciones y fusiones entre las empresas para fortalecerse y no perder su posición dentro del mismo.

Una buena regulación en materia de competencia tomaría en cuenta estos aspectos antes de emprender un proceso de privatización, ya que de lo contrario lo único que se logra es sustituir estructuras imperfectas de mercado públicas por privadas

En El Salvador, el problema posterior a la privatización es la persistencia de empresas que continúan gozando de su posición dominante dentro del mercado. Esta ventaja que ostentan ciertas firmas, muchas veces se manifiesta en la imposición o fijación de precios que no siempre se reflejan en aumentos en la calidad o cobertura del producto o servicio. Ejemplificando lo anterior se tiene el sector eléctrico, telecomunicaciones y de hidrocarburos donde la fijación de precios debe de estar acompañada por marcos regulatorios que impidan abusos por parte de las empresas, en el caso de las gasolinas al desregularse todo el sector, ya no existe un mecanismo para controlar el margen de ganancias, lo cual ha afectado considerablemente el bienestar de los consumidores(as).

Por otra parte existen mercados donde no se logró competencia a pesar de los procesos de privatización, este es el caso del mercado de pensiones, el cual presenta fallas estructurales que limitan la ampliación del mercado, tales como desempleo, bajos salarios, subempleo, etc. Para lograr competencia en este mercado es necesario ampliarlo, y para ello es necesario un conjunto de políticas que promuevan y fomenten el sector en general; es decir no sólo la oferta sino que también la demanda. Caso contrario, es el sistema bancario, donde las concentraciones que se producen constantemente dentro del sector, aunque son perniciosas para la competencia, algunas de ellas son eficientes económicamente y fortalecen el sistema.

Otros aspecto a retomar es la importancia del agente regulador dentro del mercado, si bien es cierto, fomentar la competencia es importante, también los es aminorar otras fallas como lo es la asimetría de la información; esto se puede ejemplificar con el mercado de valores, que es un mercado bastante competitivo, pero que a la vez su funcionamiento y su éxito se basan en la información transparente y oportuna. Razón por la cual el agente regulador no debe

enfocarse sólo en la promoción de la competencia y el acceso al mercado, sino también en hacer funcionar la dinámica del mercado mismo.

Por último, se tiene el sector hídrico, el cual no ha sido aún privatizado. En este caso, para lograr un mercado eficiente que provea agua potable y saneamiento debe evaluarse la conveniencia de privatizar todo el sector o mejor descentralizarlo; ya que, al ser un bien de interés general para la población, El Estado no debe propiciar su privatización con fines de lucro, al contrario esta obligado por ley a garantizar un servicio accesible tanto físico (infraestructura) como monetario (precios). En este sentido la recomendación primero sería armonizar la regulación del sector, ya que es demasiado diversa y recae en muchas entidades, lo cual genera confusión de competencias, así como reconsiderar la posibilidad de descentralizar el servicio, con el apoyo de ANDA, con el fin de focalizar las necesidades, antes de promover una privatización de forma generalizada del sector.

Tabla 41: Cuadro resumen del estructura de mercado de los sectores analizados

Mercados/ Descripción	Funcionamiento del Mercado	Número de Competidores	Estructura del mercado	Prácticas anticompetitivas a investigar
Mercado Eléctrico	La producción de energía eléctrica se divide en 4 sub sectores: Generación, Transmisión, Distribución y Comercialización	Generación: 12 Transmisión: 1 Distribución: 5 Comercialización: 7	Generación: HHI= 3192 Transmisión: monopolio Distribución: HHI= 3065 Comercialización: HHI: 2971	Abusos de posición dominante (mecanismos de precios y restricción de entrada al sector)) Segmentación del mercado
Mercado de las Telecomunicaciones (Telefonía fija y móvil)	La telefonía se divide en fija y móvil	Fija: 5 Móvil: 5	Fija: HHI: 8099 Móvil: HHI= 2849	Abusos de posición Dominante (mecanismo de precios) Eficiencia de las Concentraciones
Mercado Bancario	Instituciones autorizadas para captar fondos del público	Nº de Bancos: 13	HHI en los Activos: 1918	Eficiencia de las fusiones y concentraciones
Mercado Pensiones	Administradoras de Pensiones	Nº de AFP's = 2	Dúopolio	Acuerdos horizontales entre competidores (segmentación del

				mercado) Eficiencia de las fusiones
Mercado de Valores	Entidades participantes en la bolsa de valores	Nº 527 asientos en el registro público bursátil	Competencia cuasi-perfecta	Más que la competencia debe fomentarse la regulación y transparencia del mercado.
Mercado Hídrico (agua potable y saneamiento)	Proveedor de Saneamiento y Agua potable	Nº= 1 Y pequeños proveedores aislados.	Monopolio natural a favor del Estado	Vigilancia por que existe un poder monopólico en el sector.
Mercado de Hidrocarburos (gasolina y diesel para automóviles)	Comercialización de la Gasolina y el Diesel, existen 3 niveles importador, mercado mayorista y mercado minorista.	Importación: Nº = 3 Mayorista: Nº = 4 Minorista: Nº = 394	Importación y Mayorista =oligopolio Minorista: HHI= 2273	Abusos de posición dominante (fijación de Precios) Eficiencia Concentraciones (integración vertical)

IV CONCLUSIONES

Para lograr desarrollo y la eficiencia dentro de los mercados, no sólo debe considerarse la solución desde un punto económico; también es necesario una visión institucional, que ligue la dinámica de los mismos con la sociedad, estrictamente con las leyes, normas y reglas que determinan todas las relaciones económicas, sociales, políticas, culturales, etc. de los individuos.

En particular, en relación a la competencia dentro de los mercados, la creación y fortalecimiento de instituciones que los potencien es primordial; ya que, está comprobado que los mercados no se ajustan ni se autorregulan y por lo tanto, no siempre generan soluciones eficientes. De ahí la necesidad de un mecanismo externo que coadyuve a potenciar las virtudes de los mercados y aminoren las fallas de los mismos.

Es importante aclarar que las instituciones tampoco son perfectas; ya que también pueden generar ineficiencias sino se fortalecen aspectos como: la transparencia, autonomía y claridad del marco legal que las sustenta. Estos aspectos son importantes; ya que si no se solventan, pueden causar barreras de acceso a los mercados, mala calidad de la regulación, corrupción y en el peor de los casos captura del ente regulador.

Es por ello que se debe tener claro que mercados eficientes, sólo pueden obtenerse a través de regulaciones eficientes que estén sustentadas a través de un marco institucional competente.

En El Salvador la entidad a la cual le compete velar por la competencia en los mercados es a la Superintendencia de Competencia. La inexperiencia de esta institución al ser este su primer año en funciones; no permite evaluar sus logros o fracasos; sin embargo a juzgar por su ley, se puede aseverar que aún carece de

la autonomía necesaria para desenvolverse eficientemente en la formulación de soluciones para combatir las conductas anticompetitivas dentro de los mercados.

En relación a su marco legal, específicamente la Ley de Competencia, este decreto puede considerarse como una ley no exhaustiva, en tanto no se esfuerza por detallar cada conducta anticompetitiva; sino más bien es de carácter general, por lo que se deja en manos del aplicador de la ley una amplia discrecionalidad. Esta situación puede derivar en interpretaciones ambiguas de la Ley ya sea opiniones encontradas y/o diversidad de resoluciones acerca de la misma.

Pese a las fallas de la Ley, que pudiesen entorpecer el funcionamiento óptimo de la Superintendencia de Competencia, el aspecto positivo es que su vigencia per sé, ya es un avance en el tema, en tanto otorga y permite a las autoridades y a la sociedad en general contar con un cuerpo legal específico, que regula las prácticas anticompetitivas dentro de los mercados en el país. Aunque como ya se mencionó, esta regulación es considerada sumamente laxa ya que en la ley, no se considera una disposición que explícitamente prohíba las estructuras monopolicas en el país, así como otras prácticas como lo es la competencia desleal.

En relación a la competencia en este documento se ha descrito y analizado brevemente 7 mercados; con el objetivo de describir las estructuras de mercado actuales y las deficiencias y virtudes de los mismos en materia de competencia e institucionalidad.

Con relación al mercado eléctrico, se presentó la estructura del sector y el proceso de privatización de la generación y distribución de la energía que antes estaba a cargo de CEL. La reforma en nada ha mejorado la competencia, ya que el sector en general se encuentra concentrado; tal que, 3 compañías manejan la

producción de energía y una compañía toda la distribución a nivel nacional. Es decir una estructura oligopolica para la distribución y un monopolio privado para la distribución.

La regulación del sector está a cargo de la SIGET, la cual es una institución desconcentrada del MINEC y fue designada para aplicar todas las leyes relativas al sector. En materia de competencia la SIGET regulaba ciertos aspectos que con la Creación de la Superintendencia de Competencia fueron derogados.

Las recomendaciones en el caso de este sector se dirigen hacia el ámbito de la regulación; tal que se evite que las compañías abusen de su posición dominante dentro del mercado fijando precios excesivos en el mercado regulador del sistema. Asimismo, para contar con energías económicas es necesario que se promueva la competencia incentivando el uso de energías renovables para mejorar la eficiencia en todo el sector.

El sector telecomunicaciones también fue reformado a través de una política de privatización. Con la reforma, los dos sub-sectores de telefonía fija y móvil han incrementado su cobertura y calidad de servicio lo cual es un reflejo de los beneficios de la competencia en el sector.

Si bien aún existe una alta concentración en la telefonía fija y una concentración media en la móvil, la competencia por captar mercado es fuerte lo cual ha logrado materializar resultados positivos en ambos sectores. En este sector las recomendaciones se dirigen hacia la regulación de precios, con el fin de evitar que las empresas no fijen precios excesivos o cobros injustificados en las facturas telefónicas, asimismo es importante seguir promoviendo la competencia ya que en materia de cobertura del telefonía aún existe mercado por cubrir. Con respecto a la promoción y vigilancia de la competencia la SIGET

queda anulada, y queda a cargo la Superintendencia de Competencia la cual debe velar porque el servicio se brinde en una estructura de mercado competitiva o en su defecto que sea eficiente económicamente en pro del bienestar del consumidor.

En relación a la competencia en el sector bancario, esta ha ido en decremento, ya que producto de la regionalización e internacionalización de la banca, entre otros fenómenos, la cantidad de bancos ha tendido a reducirse. La diferencia en este sector con respecto a los dos anteriores es que el acceso de entrada al mercado no es tan fácil, pues una entidad bancaria debe cumplir ciertos requisitos legales para poder entrar en funcionamiento; esto se debe a que sus operaciones son más delicadas y una mala ejecución de una entidad bancaria es capaz de desestabilizar a todo un sector inclusive afectar otros mercados directamente o a la economía de todo un país.

Las concentraciones o fusiones son practicas comunes dentro de este sector, lo cual ha impactado negativamente en la competencia del sector. Sin embargo, al mismo tiempo algunas de estas fusiones han sido positivas ya que han logrado incrementar la eficiencia en el sistema, inclusive algunas veces sanearlo.

Según la Ley de Competencia, las fusiones sólo se justifican si son positivas para fomentar la eficiencia en el sector, sin embargo la ley no detalla cuales son los parámetros que se tomaran en cuenta para medir la eficiencia. Asimismo, tampoco se considera un mecanismo de coordinación entre la Superintendencia del Sistema Financiero (ente regulador) y la de Competencia, ya que ambas tiene la potestad de aprobar concentraciones, con el fin que se evite la duplicidad de competencias y confusión de roles dentro del mercado.

Con respecto a la fiscalización de la SSF, esta entidad es la única institución que es regulada por una entidad que está bajo su regulación: el BCR, en este sentido es importante que se desligue financieramente a la SSF del BCR para evitar confusión de roles y de autoridades.

En el sector pensiones se observó claramente que la reestructuración del sector en nada ha logrado establecer un mercado competitivo. Actualmente se tiene un duopolio regulado por la Superintendencia de Pensiones, este ente no regula ningún aspecto en materia de competencia; pero sí vigila el funcionamiento del sector y vela por que se cumpla la ley.

La concentración del mercado se manifiesta en gran parte por la estrechez estructural del mismo, el cual le impide la entrada de más competidores, asimismo existen barreras legales que impiden la libre movilidad de la demanda lo cual es perjudicial para un ambiente de competencia en el sector. La recomendación en este mercado, además de incentivar la entrada de más competidores y de promover políticas que aumentan la demanda del servicio; a corto plazo es necesario que la Superintendencia de Competencia evite que las 2 empresas realicen pactos y se repartan o segmenten el mercado, con el fin de restringir la competencia y mantener su posición dominante dentro del mismo.

El mercado de valores se analizó a manera de ejemplificar que un mercado que se caracteriza por ser cuasi competitivo, necesita de una regulación fuerte que vele por la transparencia de la información dentro del mercado y que promueva la competencia dentro del mismo, es decir aminore las fallas que el mercado que este no puede solventar por sí mismo, como la información asimétrica y los costos de transacción. La función de la Superintendencia de Valores es velar por que se genere información verídica y oportuna para mantener la eficiencia dentro de este mercado.

Por último se tiene el contraste del sector hídrico y de hidrocarburos el primero es un monopolio natural y el segundo esta totalmente liberalizado. En cuestiones de eficiencia el sector hídrico se cataloga como deficiente debido a la baja cobertura de agua potable y saneamiento a nivel nacional , sobre todo a nivel de la población rural del país. El sector de hidrocarburos si bien supe la demanda nacional de gasolinas existe el malestar de los altos precios que se generan en el sector.

En el caso del agua, en este sector se ha recomendado su privatización pero en este sentido habría que evaluar si es recomendable o es mejor generalizar proyectos de descentralización a nivel local o municipal lo cual podría focalizar las necesidades.

En el caso de las gasolinas, se ha visto como la desregulación total puede mermar la eficiencia; ya que las empresas están más propensas a cometer abusos dentro de los mercados; de ahí la necesidad de que exista un ente regulador que evite dichas prácticas. En el sector hidrocarburos no se cuenta con una institución que regule el sector, sólo se tiene el Departamento de Hidrocarburos y Minas que es una dependencia del MINEC y que sólo monitorea las actividades del sector. En este mercado la Superintendencia de Competencia, tiene la obligación de estudiar si existe eficiencia en este mercado y la posibilidad de regular nuevamente este sector.

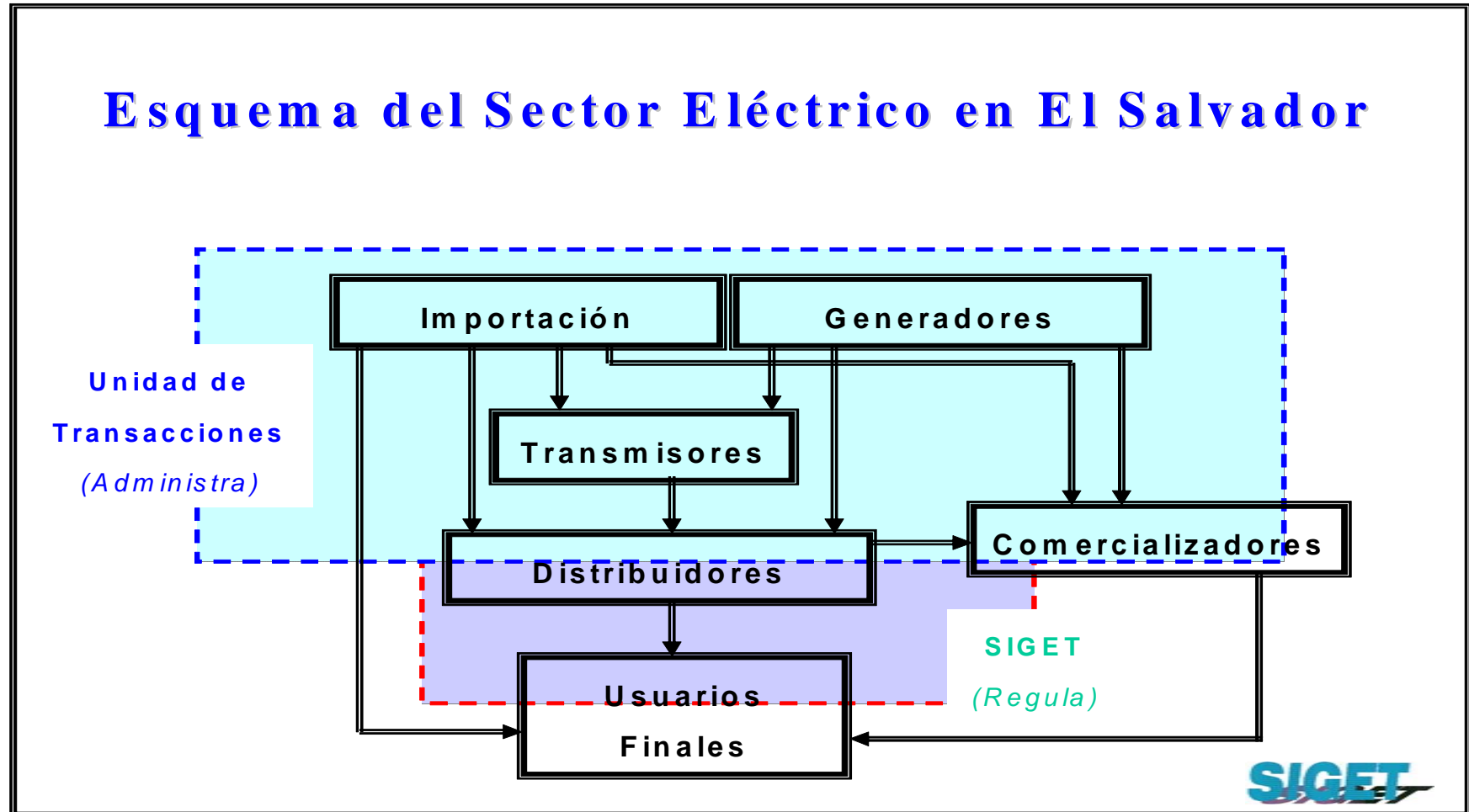
Si bien es cierto el estudio de estos mercados no ha sido exhaustivo se intenta demostrar que en materia de competencia, al país le falta mucho por fortalecer, es decir que los procesos de liberalización y privatización de sectores no deben de dejarse a medias. Estos deben de seguir acompañados con reformas complementarias, las cuales son necesarias para volver los mercados eficientes; es este sentido no sólo es importante generar oferta (ingreso de mas

competidores) sino también generar condiciones propicias y un ambiente de competencia dentro del mercado, lo cual también equivale a incentivos que estimulen la demanda, que amplíen los mercados y que disminuyan las disfunciones que se generan dentro de los mismos.

En objetivo final, no es lograr el “mercado perfecto”, tal y como lo establece la teoría económica; sino mercados los cuales logren ser eficientes tanto para los consumidores como para los productores, y que respondan a las características y dinámicas propias que identifican a cada sector en el interior de una economía.

ANEXOS

Anexo 1: Funcionamiento general del Sector Eléctrico.



Fuente: SIGET, Presentación,

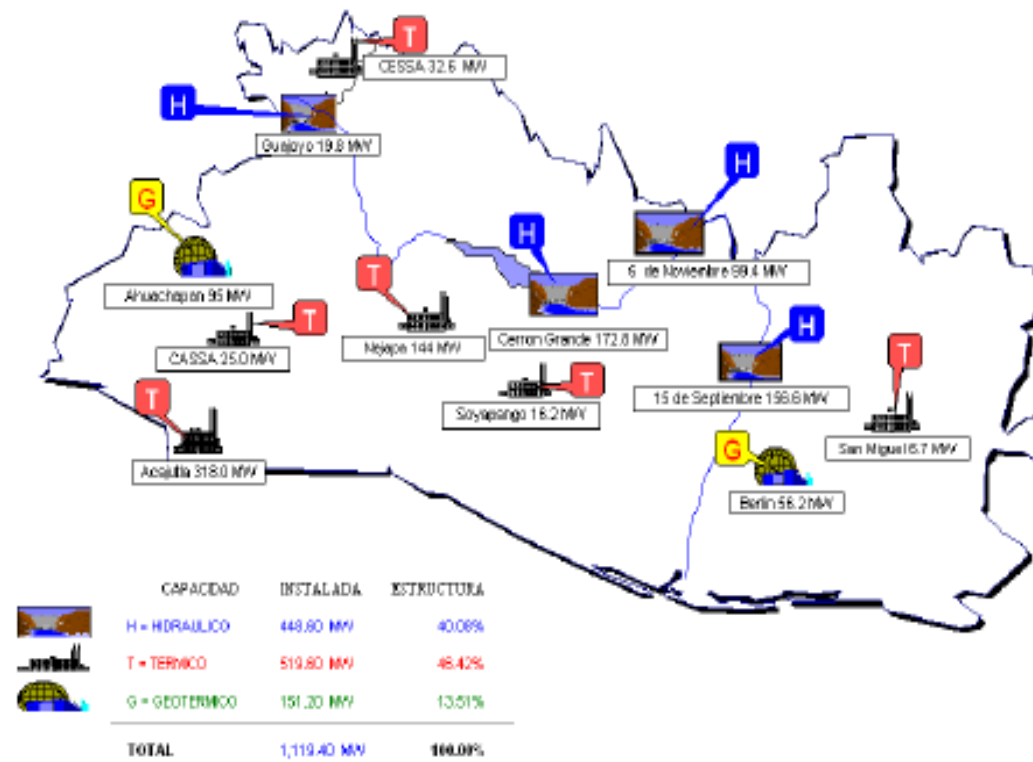
Anexo 2.: Empresas que intervienen en el sector eléctrico por actividad.

EMPRESAS GENERADORAS Y COGENERADORAS	TRASMISORAS	COMERCIALIZADORAS	DISTRIBUIDORAS
<p>CECSA: Compañía Eléctrica Cucumacayán, S.A.</p> <p>CEL: Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa.</p> <p>CESSA: Cemento de El Salvador, S.A. de C.V. (Cogenerador)</p> <p>LaGeo: LaGeo, S.A. de C.V.</p> <p>DUKE: DUKE Energy International, El Salvador.</p> <p>De Matheu: Hidroeléctrica Sociedad De Matheu y Cía. de C.V.</p> <p>Nejapa: Nejapa Power Company, LLC.</p> <p>Sensunapán: Sociedad Hidroeléctrica Sensunapán, S.A. de C.V.</p> <p>Textufile: Textufile, S.A. de C.V. (Cogenerador)</p> <p>La Cabaña: Ingenio La Cabaña, S.A. de C.V. (Cogenerador)</p> <p>CASSA:Compañía Azucarera Salvadoreña, S.A. de C.V. (Cogenerador)</p> <p>El Ángel: Ingenio El Ángel, S.A. de C.V. (Cogenerador)</p> <p>EGI HOLDCO: EGI HOLDCO El Salvador; S.A. de C.V.</p>	<p>ETESAL: Empresa Transmisora de El Salvador, S.A. de C.V.</p>	<p>EXCELERGY: Excelergy , S.A. de C.V.</p> <p>CONEC-ES: Conexión Energética Centroamericana -El Salvador, S.A. de C.V.</p> <p>CARTOTÉCNICA: Cartotécnica Centroamericana, S.A.</p> <p>Mercados Eléctricos: Mercados Eléctricos, S.A. de C.V.</p> <p>CEL</p> <p>COMERCIALIZADORA: Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, comercializadora.</p> <p>El Paso : El Paso Technology El Salvador, S.A. de C.V.</p> <p>ORIGEM : ORIGEM, S.A. de C.V.</p>	<p>CAESS: Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador, S.A. de C.V.</p> <p>AES-CLESA: Compañía de Luz Eléctrica de Santa Ana y Cía. S en C. de C.V.</p> <p>DELSUR: Distribuidora de Electricidad del Sur, S.A. de C.V.</p> <p>DEUSEM: Distribuidora Eléctrica de Usulután, Sociedad de Economía Mixta.</p> <p>EEO: Empresa Eléctrica de Oriente, S.A. de C.V.</p>

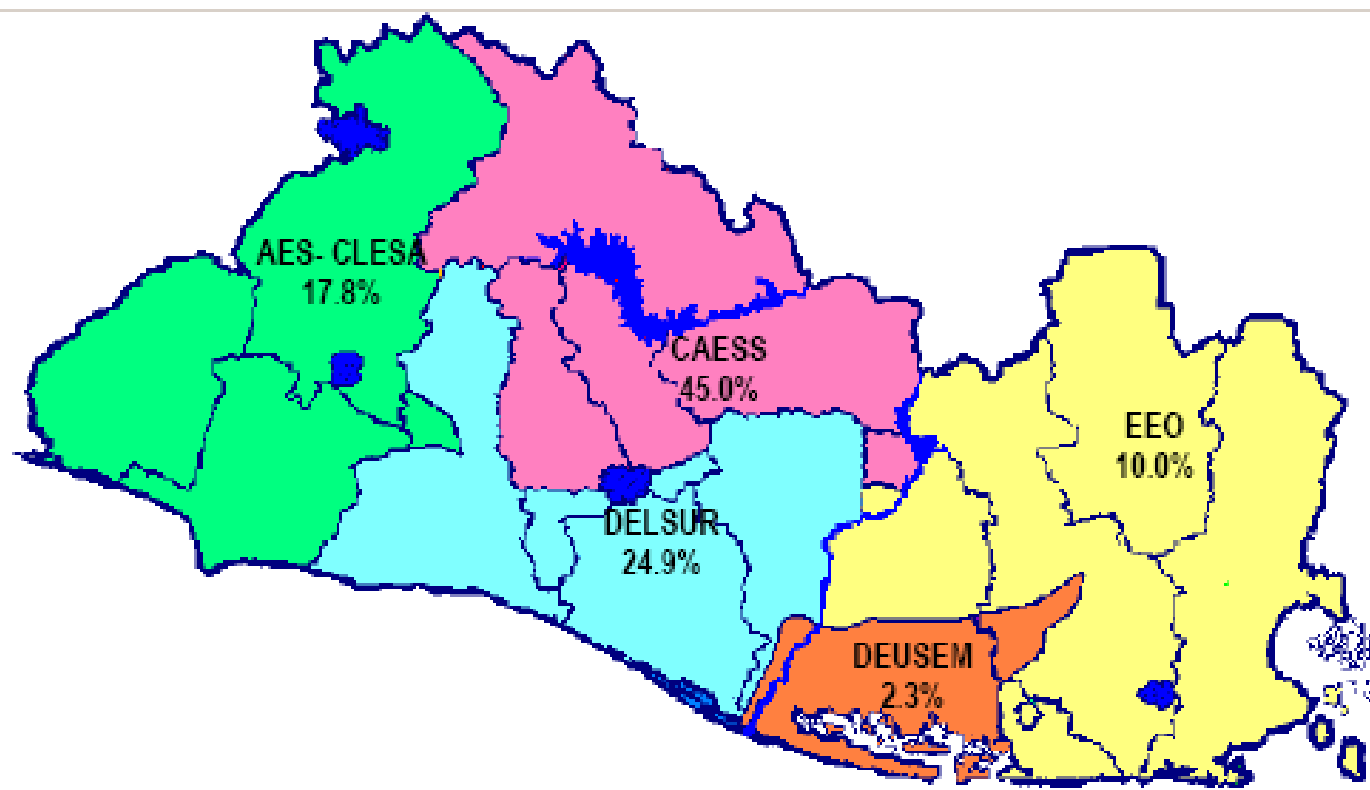
Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Unidad de Transacciones,

Anexo: 3: Participación en la Ventas y áreas de influencia de las distribuidoras a Diciembre 2005.

Gráfica 2
UBICACION DE CENTRALES GENERADORAS EXISTENTES
SISTEMA EL SALVADOR - 2005



Fuente: Boletín Estadístico 2005, UT

Anexo:4: Participación en las ventas a diciembre del 2005 y áreas de influencia de las compañías distribuidoras***Cuadros y Gráficos***

Fuente: Boletín Estadístico 2005, UT

Anexo 5a: Generación Neta en millones de MW por tipo de Recurso

AÑOS	HIDRAULICA	GEOTERMICA	TÉRMICA	AES-CLESA*	TOTAL	IMPORTACIONES	INYECCIÓN TOTAL
2000	1,170,416.50	738,851.40	1,415,797.60	52,100.00	3,377,165.50	696,000	4,073,165.50
2001	1,158,486.90	906,857.00	1,691,268.00	5,600.00	3,762,211.90	309,000	4,071,211.90
2002	1,133,500.40	936,378.70	1,909,402.20	2,100	3,981,381.30	383,900.00	4,365,281.30
2003	1,460,383.90	966,209.00	1,784,918.70	405	4,211,916.60	325,300	4,537,216.60
2004	1,382,447.60	948,084.50	1,987,401.60	300	4,318,233.70	382,352	4,700,585.70
2005	1,664,425.90	985,184.40	1,938,070.10	3.8	4,587,684.20	284,286	4,871,970.20

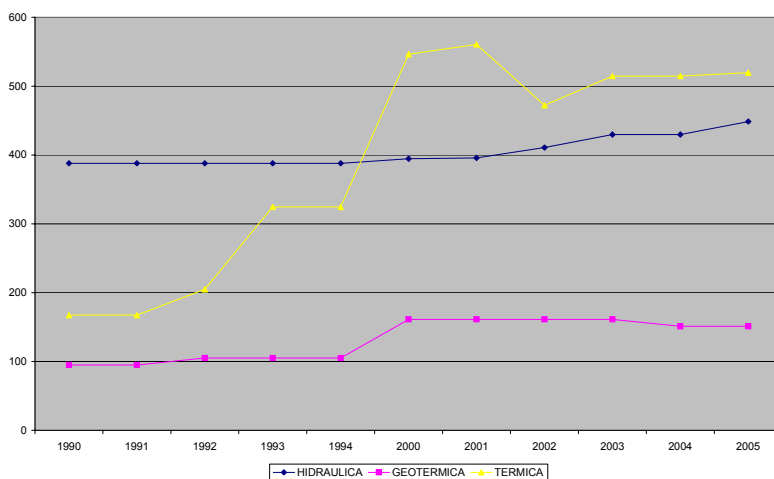
Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Unidad de Transacciones,

Anexo 5b: Evolución de la Capacidad Instalada

	HIDRAULICA	VAR%	GEOTERMICA	VAR%	TERMICA	VAR%	TOTAL
1990	388	59.7	95	14.6	167.4	25.7	650.4
1991	388	59.7	95	14.6	167.4	25.7	650.4
1992	388	55.6	105	15	204.9	29.4	697.9
1993	388	47.5	105	12.8	324.5	39.7	817.5
1994	388	47.5	105	12.8	324.5	39.7	817.5
1995	388	42.7	105	11.6	415.5	45.7	908.5
1996	388	41.1	105	11.1	450.4	47.7	943.4
1997	388	41.1	105	11.1	450.4	47.7	943.4
1998	388	41.1	105	11.1	450.4	47.7	943.4
1999	388	39.3	150	15.2	450.4	45.6	988.4
2000	394.7	35.8	161.2	14.6	546.4	49.6	1102.3
2001	395.8	35.4	161.2	14.4	560.6	50.2	1117.6
2002	410.8	39.3	161.2	15.4	472.2	45.2	1044.2
2003	429.7	38.9	161.2	14.6	514.6	46.5	1105.5
2004	429.7	39.2	151.2	13.8	514.6	47	1095.5
2005	448.6	40.1	151.2	13.5	519.6	46.4	1119.4

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Unidad de Transacciones,

Anexo 5c: Evolución de la capacidad instalada por tipo de recurso



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Unidad de Transacciones

Anexo 6: Índices de Concentración.

Los índices de concentración son medidas estadísticas que cuantifican el estado de la estructura de la población en estudio y por medio de ellos se pueden detectar problemas en la distribución de la misma. Además, estos índices permiten cuantificar el grado de concentración que existe en el fenómeno estudiado.

Se utiliza el índice Herfindahl-Hirschman (HHI) para medir la concentración del mercado. Este índice es propuesto como una medida de estructura de mercado, ya que toma en cuenta tanto el número de competidores en el mercado como su participación relativa en el mismo¹. Este índice es calculado como “la suma de los cuadrados de los tamaños relativos de las empresas de la industria considerada”². Es decir, este índice se basa en el número total y en la distribución de los tamaños de las empresas de una industria. Se obtiene a partir de la fórmula:

$$HHI = \sum (s_i)^2, \text{ donde } i = 1 \dots n ; \text{ y la } \sum s_i = 1 \text{ siendo } i = 1 \dots n.$$

Siendo “ s_i ” la producción relativa (volumen de negocios) de la i -ésima empresa y “ n ” el número total de empresas de la industria.

Y se expresa el HHI como:

$$HHI = s_1^2 + s_2^2 + s_3^2 + \dots + s_n^2$$

Donde: s_n es la cuota del mercado de la empresa del i .

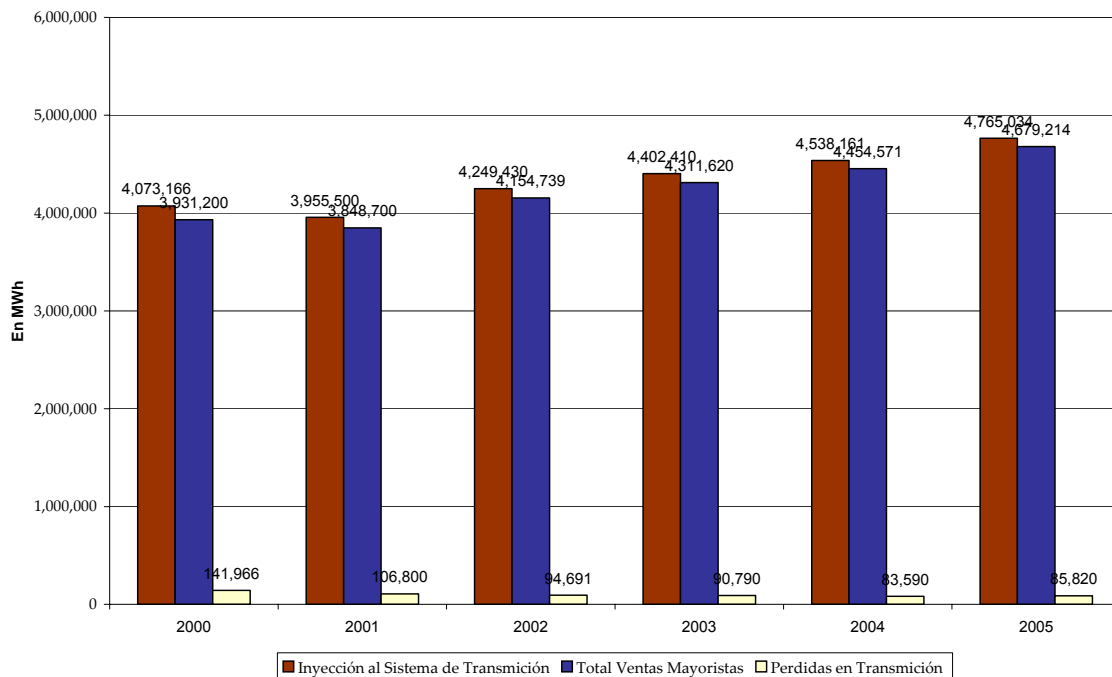
El índice HHI se puede calcular sobre una base de 1 (donde un HHI =1 indica que se está en presencia de un monopolio), sobre una base de 1.000 ó 10.000.

Sobre una base de 10.000, el nivel de concentración es clasificado como sigue:

- Un HHI menor a 1.000 se considera una baja concentración,
- Un HHI entre 1.000 y 1.800 se considera una concentración media, y
- Un HHI mayor a 1.800 se considera una alta concentración.

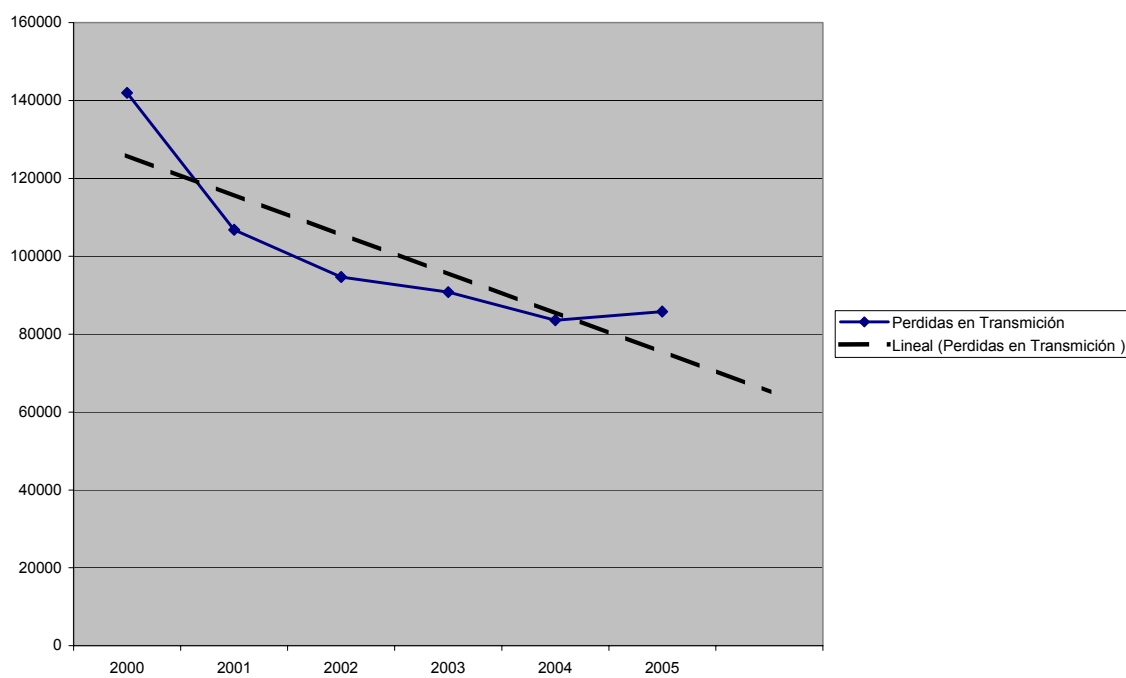
El Ministerio de Justicia de los EE.UU. utiliza el HHI para la evaluación de las fusiones. Un mercado con un resultado de menos de 1.000 es considerado como mercado competitivo; un resultado de 1.000-1.800 es un mercado moderadamente concentrado; y un resultado de 1.800 o mayor, indica un mercado altamente concentrado. Como regla general, las fusiones que aumentan el HHI en más de 100 puntos en mercados concentrados levantan preocupaciones anticompetitivas.

Anexo 7a: Total ventas mayoristas, inyección al sistema y pérdidas de transmisión



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Unidad de Transacciones

Anexo 7b: Tendencia de las pérdidas en transmisión



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Unidad de Transacciones,

Anexo 8a: total de clientes por compañía distribuidora

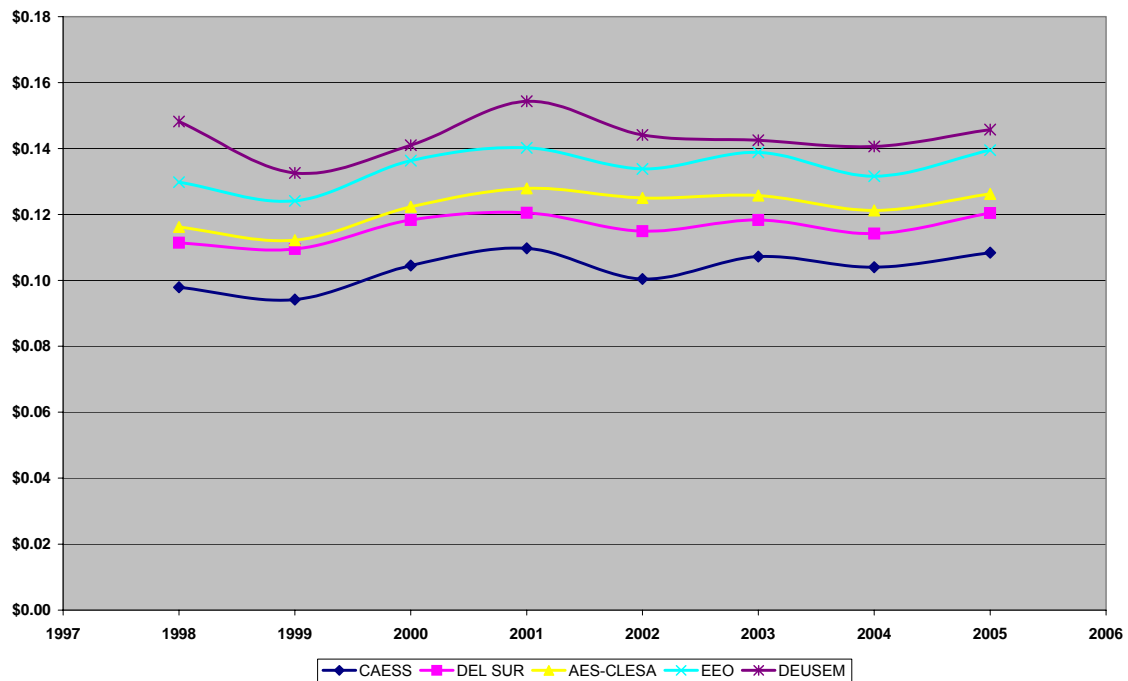
AÑO	CAESS	DEL SUR	AES-CLESA	EEO	DEUSEM	TOTAL
2000	436,839	229,409	220,821	157,894	41,840	1,086,803
2001	450,844	237,209	229,312	167,179	44,213	1,128,757
2002	451,753	247,225	239,184	176,779	47,130	1,162,071
2003	472,631	259,974	250,655	185,627	49,568	1,218,455
2004	479,038	268,621	262,589	194,677	52,200	1,257,125
2005	487,671	277,762	273,163	200,721	53,953	1,293,270

Fuente: Boletín Estadístico 2005, UT

Anexo 8b: Total Ventas por compañía distribuidora

	CAESS	var%	DEL SUR	var%	AES CLESA	var%	EEO	var%	DEUSEM	var%	TOTAL	var%
2000	1,630,559	2.5	825,998	7.9	592,518	2.9	316,119	12.7	70,948	8.7	3,436,142	4.8
2001	1,631,230	0.0	803,888	-2.7	538,733	-9.1	321,812	21.8	70,162	-1.1	3,365,825	(2.0)
2002	1,674,492	2.7	876,062	9.0	566,502	5.2	356,988	10.9	78,144	11.4	3,552,189	5.5
2003	1,689,347	0.9	938,904	7.2	623,904	10.1	372,385	4.3	83,776	7.2	3,708,316	4.4
2004	1,757,298	4.0	961,099	2.4	683,130	9.5	391,592	5.2	91,280	9	3,884,399	4.7
2005	1,824,841	3.8	1,007,927	4.9	722,236	5.7	405,022	3.4	94,645	5.3	4,054,671	14.4

Fuente: Boletín Estadístico 2005, UT

Anexo 8c: Precio Mwh por compañía distribuidora

Fuente: Boletín Estadístico 2005, UT

**Anexo 9: Indicadores de calidad del servicio de empresas distribuidoras,
Diciembre 2005**

	CAESS	DELSUR	AES-CLESA	EEO	DEUSEM
Número de interrupciones	20,470	22,485	14,941	14,419	3,468
Programadas	296	726	246	63	59
No programadas	20,174	21,759	14,695	14,356	3,409
Compensación por energía no servida 1/					
MWh	8,211.0	2,829.0	8,120.0	5,626.0	1,035.9
Dólares	\$657,319.63	\$449,661.51	\$649,859.62	\$461,607.37	\$84,217.63
Número de reclamos de clientes	108,762	31,064	122,751	61,736	16,172
Número de abonados sin medidor (al 31/12/2005)	842	165	240	100	19

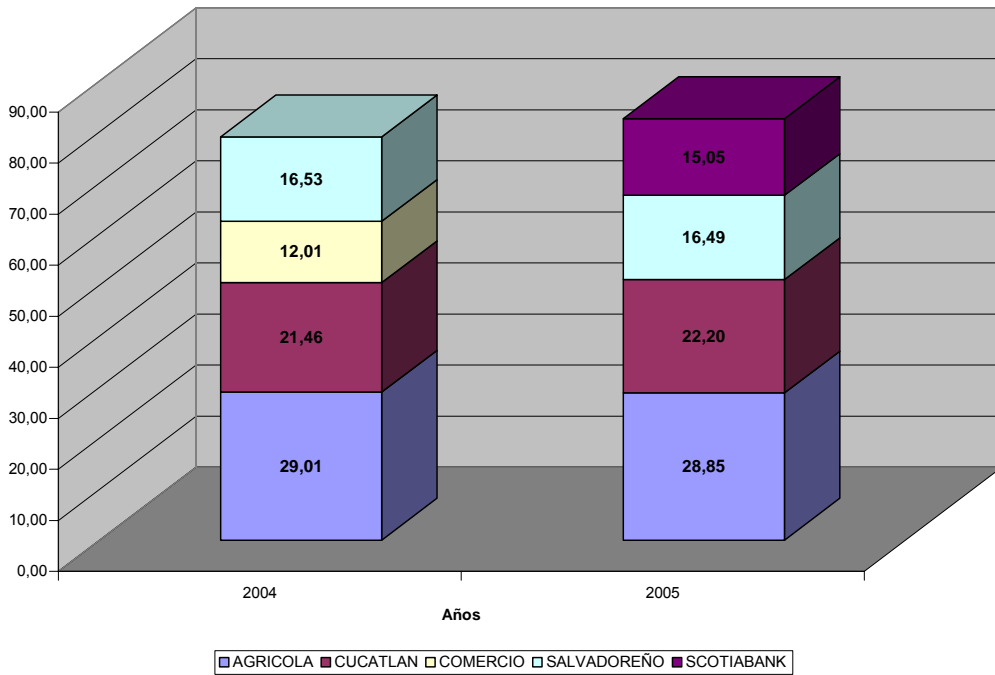
Fuente: Boletín Estadístico 2005, UT 1/ información no auditada presentada por las empresas distribuidoras.

Anexo 10: Entidades Fiscalizadas por la SSF a Diciembre 2005

Entidades autorizadas para captar fondos públicos	
Bancos Privados	9
Bancos Estatales	2
Sucursales de Bancos Extranjeros	2
Intermediarios Financieros no bancarios *	5
Otras entidades	
Entidades Extranjera sin Autorización para captar depósitos del público	2
Entidades Autorizadas para operar como sociedades de Seguros y fianzas.	17
Intermediarios financieros no bancarios sin autorización para captar depósitos del público	2
Entidades del Sistema de Garantías Recíprocas	1
Instituciones publicas de Crédito	11
Entidades Autorizadas para operar como casa de cambio	6
Total de Entidades Fiscalizadas	57
Sociedades en Proceso de Disolución y Liquidación	3
Conglomerados Autorizados	9
Total de Entidades vigiladas y aprobadas por la SSF	69

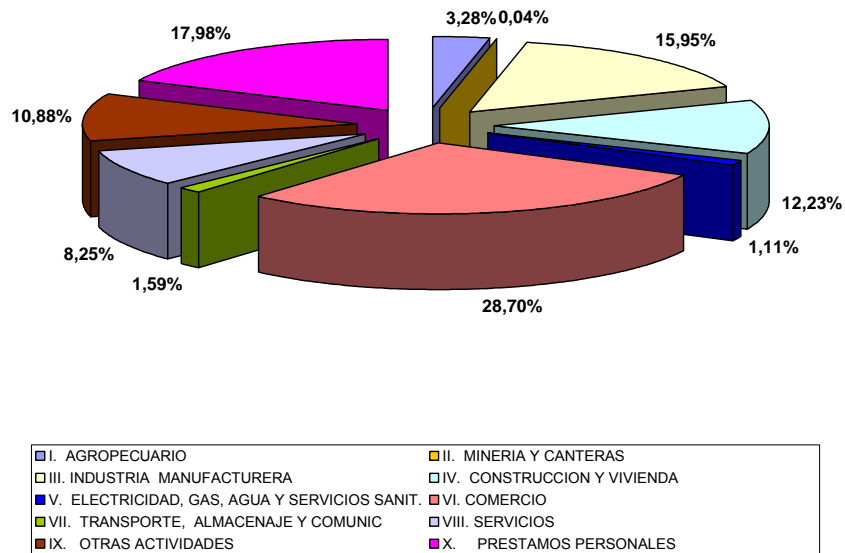
Fuente: Elaboración propia en base a SSF *Sólo están autorizadas para captar fondos de sus asociados

Anexo: 11: Concentración de los Pasivos en el Sistema Bancarios C4



Fuente: Elaboración propia en base a boletín estadístico de la SSF.

Anexo 12: Destino del Crédito a Diciembre 2005



Anexo 13a: Composición de la Cartera del Sistema Bancario a Diciembre 2005

Composición de la Cartera	Millones de US \$	%
Préstamos hasta un año	1.495.5	21.33
Préstamos a más de un año	5.551.7	79.19
Préstamos Vencidos	138.1	1.97
Provisiones	(174.9)	-2.49
Total	7.010.3	100.00

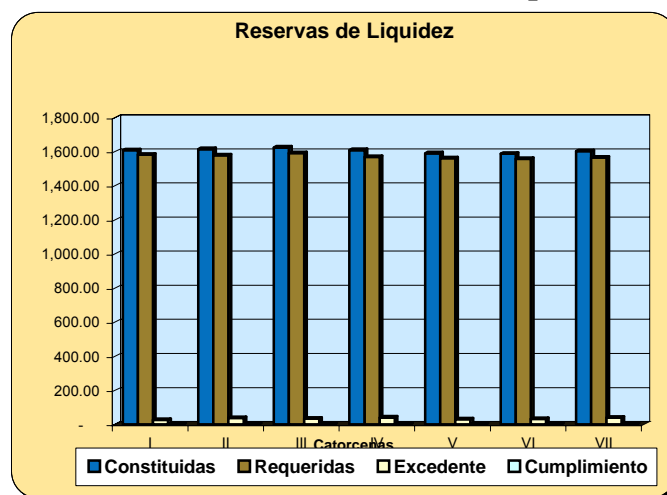
Fuente: Boletín estadístico de la SSF

Anexo 13b: Composición de los depósitos del sistema bancario a Diciembre 2005

Depósitos	Diciembre 2004	Diciembre 2005	Estructura Porcentual
A Plazo	3.350.0	3.258.6	46.68%
Ahorro	2.055.7	2.133.3	30.56%
Corriente	1.297.2	1.406.0	20.14%
Restringidos	170.9	182.7	2.62%
Total	6.873.8	6.980.6	100.00%

Fuente: Boletín estadístico de la SSF

Anexo 14a: Reservas de Liquidez.



Fuente: Boletín estadístico de la SSF

Anexo 14b: Constitución de la Reservas de Liquidez.

Inversión de las Reservas	Millones de Dólares	%
Certificados de Liquidez (CEDEL)	649.3	40.53%
Bonos de Estabilización Monetaria (BONEM)	128.6	8.02%
EN EFECTIVO EN BCR	824.3	51.45%
TOTAL.....	1,602.2	100.0%

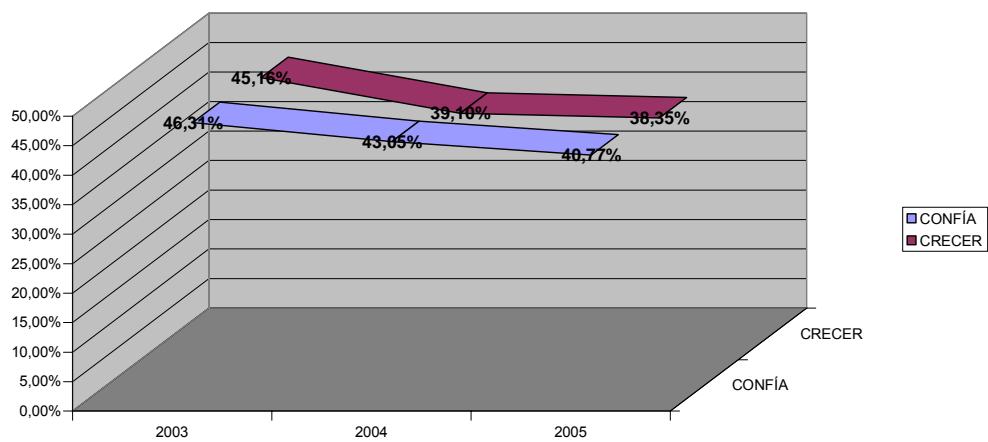
Fuente: Boletín estadístico de la SSF

Anexo 15: Indicadores de eficiencia agregada del sistema bancario

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gastos Admón./Act. Productivos Prom.	3,41	3,57	3,55	3,56	3,87	3,19	3,11	3,07	2,92
Depósitos/Número de Empleados	347	379	414	434	499	577	586	607	617
Ingresos de intermed/Act Prom	15,05	13,58	12,74	13,25	13,46	10,13	8,2	7,45	7,19
RSP	20,33	10,25	2,67	-3,69	3,11	10,75	12,14	11,49	10,85
RAP	1,71	0,9	0,23	-0,3	0,29	0,97	1,06	1,05	1,02

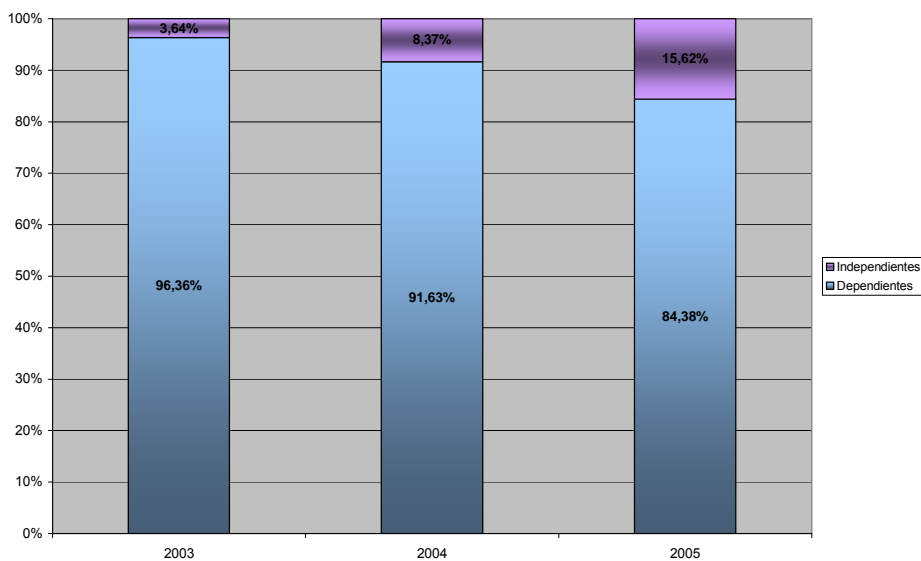
Fuente: Boletín estadístico de la SSF

Anexo 16a: Porcentaje de la población afiliada que cotiza por AFP



Fuente: Boletín Estadístico de la SIP

Anexo 16b: Afiliados por tipo de trabajador



Fuente: Boletín Estadístico de la SIP

Anexo 17: Casas Corredoras de Bolsa Registradas en la SIV

Casas de Corredores de Bolsa asentadas en el Registro Público Bursátil	
Siglas	Razón Social
BANISTMO	Banistmo Securities El Salvador, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa (Administradora de Cartera)
TRANSBURSA	Transacciones Bursátiles, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa
ROBLE	Roble Acciones y Valores, S.A., Casa de Corredores de Bolsa
SCOTIA INVERSIONES	Scotia Inversiones, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa (Administradora de Cartera)
INVERTECNIC	Inversiones Técnico Bursátiles, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa
ACCIVAL	Acciones y Valores, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa (Administradora de Cartera)
SGB	Servicios Generales Bursátiles, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa (Administradora de Cartera)
VALORES CUSCATLÁN	Valores Cuscatlán El Salvador, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa (Administradora de Cartera)
LAFISE	Lafise Valores de El Salvador, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa
UNIVALORES	Univalores de El Salvador, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa
IBC	Inversiones Bursátiles Credomatic, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa (Administradora de Cartera)
CITIVALORES	Citivalores de El Salvador, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa
SALVADOREÑA	Salvadoreña de Valores, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa (Administradora de Cartera)
ADISA 1/	Asesores de Inversiones, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa
BURSABAC	Bursabac, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa

Anexos:18a Montos negociados por mercado años 2004 y 2005

Mercados	Período		Tasas de Crecimiento		Participación
	2004	2005	Absoluta	Relativa	
Accionario	503.02	79.97	-423.05	-84.10%	1.1%
Compras Internac.	577.53	413.81	-163.72	-28.3%	5.5%
Ventas Internac.	283.23	311.51	+28.28	10.0%	4.1%
Primario	938.55	664.83	-273.71	-29.2%	8.9%
Reporto	6,286.36	5,549.02	-737.34	-11.7%	73.9%
Secundario	555.65	493.10	-62.55	-11.3%	6.6%
Total general	9,144.33	7,512.24	-1,632.09	-17.8%	100.0%

Fuente: Estadísticas SIV

Ilustración 18b: Colocaciones en el mercado primario

Tipo	Emisor	Años			
		2001	2002	2003	2004
Colocaciones	Bancario	69.6	97.3	104.1	156
	BCR	1,834.60	854.7	346.3	707.5
	FSV	76	96	42.3	53.7
	Privado	16.6	8.5	1.7	21.4
Total		1,996.80	1,056.40	494.4	938.5
Vencimiento	Bancario	5.5	24	16	30.9
	BCR	2,005.60	808.1	465.5	717
	FSV	36.5	33.7	2.9	0
	Privado	6.1	3.4	9.7	10.4
	Público	5.7		5.6	4.2
Total		2,059.50	869.2	499.8	762.6

Fuente: Estadísticas SIV

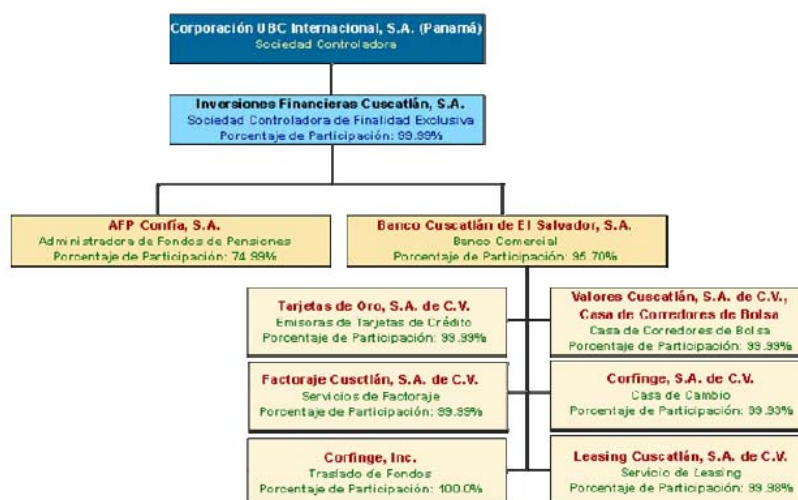
Anexo 18c: Grupos Bancarios Regionales, cifras en millones de dólares año 2005.

Banco	Activos	Créditos	Depósitos
Banitsmo	6956.1	4578.1	4343.7
Cuscatlán	5129.2	3099.7	3148
BAC	3356.2	2101.8	2261.5
UNO	1615.8	1121.1	1124.1
PROMERICA	1413.3	705.9	1105
Lafise	900.2	435.2	633.6

Anexo 19a: Conglomerado Financiero Banco Americano



Anexo 19b: Conglomerado Cuscatlan.



Anexo 19c: Conglomerado financiero Scotiabank

Miembros del Conglomerado:

Inversiones Financieras Scotiabank El Salvador, S.A.
 Scotiabank El Salvador, S.A.
 Compañía General de Seguros, S.A.
 Scotia Valores, S.A. ^{1/}
 Scotia Inversiones, S.A. de C.V.
 Servcredit, S.A. de C.V.
 Scotia Facto-Leasing, S.A. de C.V.
 Bancomercio de El Salvador, Inc.
 Bancomercio de El Salvador, Inc. Estado de Nueva York

Finalidad:

Sociedad Controladora de Finalidad Exclusiva
 Banco Comercial
 Sociedad de Seguros
 Casa de Corredores de Bolsa
 Casa de Corredores de Bolsa
 Emisora de Tarjetas de Crédito
 Servicio de Factoraje y Arrendamiento
 Traslado de Fondos
 Traslado de Fondos

^{1/}Fue cancelada del Registro Público Bursátil de la Superintendencia de Valores y se encuentra en proceso de cambio de denominación.

Anexo 19d: Conglomerado financiero Credomatic

Miembros del Conglomerado:

Inversiones Financieras Banco de América Central, S.A.
 Banco de América Central, S.A.
 Credomatic de El Salvador, S.A. de C.V.
 Inversiones Bursátiles Credomatic, S.A. de C.V.
 Bac Leasing, S.A. de C.V.

Finalidad:

Sociedad Controladora de Finalidad Exclusiva
 Banco Comercial
 Emisora de Tarjetas de Crédito
 Casa de Corredores de Bolsa
 Servicio de Leasing

Anexo 19e: Conglomerado Financiero Banagrícola

Banagrícola, S.A. (Panamá)
 Banco Agrícola Panamá, S.A.
 Inversiones Financieras Banco Agrícola, S.A.
 AFP Crecer, S.A.
 Aseguradora Suiza Salvadoreña, S.A.
 ASESUISA VIDA, S.A., Seguros de Personas
 Banco Agrícola, S.A.
 Credibac, S.A. de C.V.
 Bursabac, S.A. de C.V.
 Arrendadora Financiera Capital, S.A.

Sociedad Controladora
 Banco Comercial, Panamá
 Sociedad Controladora de Finalidad Exclusiva
 Administradora de Fondos de Pensiones
 Sociedad de Seguros
 Sociedad de Seguros
 Banco Comercial, El Salvador
 Emisora de Tarjetas de Crédito
 Casa de Corredores de Bolsa
 Sociedad de Arrendamiento Financiero

Anexo 19f: Conglomerado corporación exelencia

Miembros del Conglomerado:	Finalidad:
Inversiones Financieras Bancosal, S.A.	Sociedad Controladora de Finalidad Exclusiva
Internacional de Seguros, S.A.	Sociedad de Seguros
Banco Salvadoreño, S.A.	Banco Comercial
Factoraje Salvadoreño, S.A. de C.V.	Servicio de Factoraje
Salvadoreña de Valores, S.A. de C.V.	Casa de Corredores de Bolsa
Almacenadora Salvadoreña, S.A.	Almacenes Generales de Depósitos
Bancosal, Inc.	Traslado de Fondos

Anexo 19g: Conglomerado Financiero Citibank

Miembros del Conglomerado:	Finalidad:
Citibank, N.A., Sucursal El Salvador	Sucursal Extranjera
Citi Inversiones, S.A. de C.V.	Inversionista
Citi Valores de El Salvador, S.A. de C.V.	Casa de Corredores de Bolsa

Anexo 19h:: Conglomerado Financiero PROMERICA

Miembros del Conglomerado:	Finalidad:
Inversiones Financieras Promérica, S.A.	Sociedad Controladora de Finalidad Exclusiva
Banco Promérica, S.A.	Banco Comercial

Anexo 19i: Conglomerado Financiera Uno.

Miembros del Conglomerado:	Finalidad:
Inversiones Financieras Uno, S.A.	Sociedad Controladora de Finalidad Exclusiva
Banco Uno, S.A.	Banco Comercial
Aval Card, S.A. de C.V.	Emisora de Tarjetas de Crédito
Acciones y Valores, S.A. de C.V.	Casa de Corredores de Bolsa
Multicambios, S.A. de C.V.	Casa de Cambio

Anexo 20: Cobertura a nivel nacional de los servicios de agua potable y saneamiento

CONCEPTO	COBERTURAS DE POBLACIÓN (%)				
	2000	2001	2002	2003	2004
AGUA URBANA 1/	88.0	89.5	90.7	92.1	93.4
Población con conexión domiciliar	82.1	83.5	84.2	87.3	90.2
Población servida con pilas publicas	5.9	6.0	6.5	4.8	3.2
AGUA RURAL 2/	27.0	30.0	31.6	31.4	31.1
Población con conexión domiciliar	17.6	20.2	21.2	21.2	21.0
Población servida con pilas publicas	9.4	9.9	10.4	10.2	10.1
COBERTURA GLOBAL 3/	58.0	60.3	61.7	62.3	62.8
Población con conexión domiciliar	50.4	52.4	53.3	54.8	56.2
Población servida con pilas publicas	7.6	7.9	8.4	7.5	6.6
SANEAMIENTO URBANO 1/	85.4	86.7	87.7	88.1	87.5
Población con conexión Alcantarillado	64.5	66.1	66.9	67.7	67.5
Población con disposición de letrina	20.9	20.6	20.8	20.4	20.0
SANEAMIENTO RURAL 2/	50.3	51.0	53.6	52.6	51.7
Población con disposición letrina	50.3	51.0	53.6	52.6	51.7
COBERTURA GLOBAL 3/	68.2	69.2	71.0	70.7	70.0
Población con conexión Alcantarillado	32.8	33.6	34.1	34.5	34.4
Población con disposición letrina	35.4	35.6	36.9	36.2	35.6

Fuente: boletín estadístico 2004 de ANDA

Anexo 421: Instituciones vinculadas con la gestión de sistemas de agua y saneamiento rural

Entidad	Naturaleza	Política	Tipo de sistema	Participación de la comunidad	Sistema tarifario
PLANSABAR, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, MSPAS	Dependencia gubernamental liquidada a finales de 1995	Suministro de agua potable y letrinas en áreas rurales.	Sistemas con redes por gravedad y cantareras públicas, por bombeo electromecánico con cantareras públicas y conexiones domiciliarias. Letrinas.	Durante la ejecución: mano de obra no calificada como excavación, compactación, acarreo de materiales.	Cuota fija establecida por decreto legislativo.
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)	Creado en 1990, financia obras de desarrollo social	Provisión de agua potable. Los estudios y las obras son realizados por consultores independientes, generalmente	Agua potable: limitado a ampliaciones, rehabilitaciones, pequeños sistemas por gravedad, sistemas por bombeo electromecánico. Letrinas y pequeños sistemas de alcantarillado	Administrar los acueductos, bajo asesoría técnica.	Cuota sugerida a la comunidad, posteriormente ésta se ajusta según la capacidad de pago de la comunidad y su participación.
Las ONG: CREA, CARE, PCI, UE	CREA (empresa privada). Resto (organismos no gubernamentales)	Provisión de agua potable a comunidades rurales, en su mayoría seleccionadas por USAID. Metodología participativa.	Agua potable: bombas manuales, sistemas con redes por gravedad y bombeo electromecánico. Letrinas: abonera, de cierre hidráulico, fosa ventilada	Involucramiento de la comunidad desde la etapa de los estudios previos, ejecución de obras, adiestramiento, administración, y operación de los servicios.	Es calculada por el organismo no gubernamental, cubriendo los costos de producción, operación, mantenimiento, y reposición de equipos.
Gerencia de Sistemas Rurales de ANDA	Entidad del Estado insertada en la estructura organizativa de ANDA, creada en junio de 1995.	Rehabilitación y coadministración de 308 sistemas que fueron ejecutados por PLANSABAR, proveer servicios de abastecimiento de agua y saneamiento a comunidades rurales.	Agua potable: bombas manuales y sistemas con redes por gravedad y bombeo electromecánico. Letrinas: aboneras, con sello hidráulico y fosa seca ventilada.	Involucrar a la comunidad es una política básica de la gerencia.	
Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo y Distribución de Agua a nivel Rural, ANDAR.	Integrado por 28,491 socios organizados en 102 proyectos rurales de agua potable, construidos por PLANSABAR.	Desarrollo sostenible de los sistemas de agua potable mediante el fortalecimiento técnico, financiero, y organizativo.	Agua potable: sistemas por gravedad y bombeo, de conexión domiciliar y cantarera.	La comunidad administra los sistemas, y su organización busca apoyo en las instancias públicas para el buen funcionamiento de los sistemas.	Tarifa ajustada para recuperación de costos, de acuerdo a capacidad de pago de comunidades. Tienen subsidio hasta 2002 para energía eléctrica por decreto legislativo.

Anexo 22a: Producción de Agua Potable por ANDA por regiones al 2004.

REGIÓN Y DEPTO.	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
GRAN SAN SALVADOR	15,262.6	15,622.8	15,346.2	14,895.2	13,420.0	14,726.7	14,356.3	14,845.3	14,962.9	15,318.9	16,040.8	15,427.2	193,214.8
Río Lempa	5,414.4	5,511.4	5,405.3	5,637.7	4,085.3	5,555.1	5,297.2	5,873.1	5,376.2	5,596.8	5,928.0	5,873.8	65,362.3
Zona Norte	2,060.7	3,124.9	3,136.4	2,647.3	2,740.1	2,813.6	2,854.9	2,785.7	2,925.4	3,077.5	3,119.5	2,837.8	34,643.6
Sist. Tradic.	6,867.5	6,986.5	6,804.5	6,600.3	6,594.6	6,558.0	6,404.2	6,386.5	6,661.4	6,644.6	6,995.3	6,715.6	80,218.9
OCCIDENTE	4,773.3	4,962.5	4,975.8	5,232.1	5,060.6	4,963.6	4,796.8	4,952.9	5,049.3	4,399.3	4,988.8	5,055.5	59,749.5
Santa Ana	2,745.8	2,890.8	2,925.6	3,112.5	3,001.9	2,935.9	2,779.3	2,998.4	3,091.7	2,945.6	2,890.9	3,091.7	35,410.0
Sonsonate	1,297.0	1,309.8	1,285.8	1,310.3	1,324.3	1,345.5	1,334.0	1,392.2	1,403.9	1,406.2	1,422.3	1,410.1	16,241.2
Ahuachapán	730.5	762.3	784.4	809.3	734.4	682.3	682.6	562.3	553.7	587.5	675.5	553.7	8,098.4
CENTRAL	5,070.9	5,018.7	4,404.2	4,689.8	4,505.5	4,622.7	4,613.5	4,708.6	4,746.9	4,617.7	4,761.3	4,766.4	56,524.3
La Libertad	1,067.6	1,135.3	1,089.7	1,108.4	1,054.0	1,107.4	1,104.1	1,190.8	1,183.3	1,181.7	1,141.8	1,200.0	13,593.9
San Salvador	1,380.1	1,371.9	541.3	591.7	659.2	662.5	667.2	689.9	694.4	644.2	695.7	703.2	9,281.3
Chalatenango	278.6	279.2	283.0	292.3	278.1	285.6	282.5	288.0	286.7	285.2	287.1	286.7	3,408.9
La Paz	695.0	683.4	679.7	696.0	681.7	674.6	675.5	671.0	632.2	699.1	693.2	619.5	10,280.8
Cabañas	410.8	411.7	318.1	304.1	310.9	313.9	279.4	311.6	309.3	284.3	308.5	293.5	3,856.2
San Vicente	588.3	555.8	581.5	647.1	575.6	572.4	623.8	618.4	684.3	591.2	629.0	639.5	7,304.8
Cuscatlán	642.5	581.5	711.0	810.3	767.9	806.4	761.2	738.9	756.8	732.1	766.3	723.9	8,798.6
ORIENTAL	3,397.6	3,057.4	3,081.2	3,079.7	2,980.4	2,964.3	2,964.5	2,966.1	2,960.1	2,827.8	2,843.6	2,919.4	36,061.9
Usulután	947.1	764.8	731.6	725.6	707.2	693.6	693.8	724.1	720.5	722.3	724.4	720.4	8,675.5
San Miguel	1,415.0	1,449.8	1,476.3	1,503.9	1,440.3	1,425.5	1,425.5	1,421.1	1,391.4	1,359.2	1,364.7	1,359.0	17,031.2
Morazán	56.2	56.3	56.3	56.3	56.3	56.3	56.3	56.3	56.3	56.3	56.3	56.3	675.0
La Unión	979.2	788.8	817.1	794.0	776.7	788.9	788.9	784.7	792.0	690.0	698.2	783.8	9,480.2
SUBTOTAL (interior del país)	13,241.8	13,038.8	12,481.2	13,001.6	12,546.5	12,550.6	12,373.8	12,845.6	12,756.4	12,384.8	12,593.7	12,741.3	162,335.7
TOTAL	26,504.4	26,661.4	27,807.4	27,896.8	25,966.5	27,277.2	26,730.1	27,490.9	27,719.3	27,703.7	28,634.4	28,168.5	332,950.5

Fuente: boletín estadístico 2004 de ANDA

Anexo 22b: Producción de Agua Potable por regiones periodo 1995-2004

Años	REGIONES								Total	%
	Gran San Salvador	%	Central	%	Occidental	%	Oriental	%		
1995	4,583.5	60.6	995.2	13.2	1,229.2	16.2	759.2	10.0	7,567.1	100.0
1996	4,798.1	59.5	1,123.6	13.9	1,313.8	16.3	824.6	10.2	8,060.1	100.0
1997	5,041.5	60.6	1,159.8	13.9	1,331.2	16.0	784.6	9.4	8,317.1	100.0
1998	5,123.4	61.4	1,061.2	12.7	1,280.8	15.3	878.8	10.5	8,344.2	100.0
1999	5,049.9	59.6	1,272.1	15.0	1,295.1	15.3	858.0	10.1	8,475.1	100.0
2000	4,935.4	56.6	1,457.9	16.7	1,417.8	16.3	902.5	10.4	8,713.6	100.0
2001	4,827.0	54.6	1,157.0	13.1	1,641.3	18.6	1,219.2	13.8	8,844.4	100.0
2002	5,598.0	57.7	1,445.1	14.9	1,677.7	17.3	985.8	10.2	9,706.7	100.0
2003	5,656.9	53.2	1,665.9	15.7	1,930.8	18.2	1,380.8	13.0	10,634.4	100.0
2004	5,714.6	54.2	1,792.4	17.0	1,894.6	18.0	1,143.5	10.8	10,545.1	100.0
Diferencia (2004-2003)	57.7		126.5		-36.2		-237.3		-89.3	

Fuente: Gerencias Regionales Metropolitana, Central, Occidental y Oriental.

Fuente: boletín estadístico 2004 de ANDA

Anexo 23: Legislación Relativa a los recursos hídricos.

El Salvador: Legislación relativa a los Recursos Hídricos	
1. Constitución de la República	(artículos relacionados con el agua, su gestión y otros: art. 84; 103 inciso 3°; 108 inciso 2°; 101 inciso 2°, 80 y 117; 69 inciso 2°)
2. Códigos:	
	Código Civil: artículos 576 y 577 inciso 1 (como bien nacional y de uso público). artículos 576, 577 y 838 inciso 2 (como bien privado) art. 838, 834, 880 y 938.
	Código Penal: artículos 219-B y 276 (sanciones)
	Código de Comercio: N° III, art. 1143
3. Legislación	
	Ley de Riego y Avenamiento: art. 1, 3, 4, 8, 10, 11, 12, 16, 17 y 18. capítulos: V, VII, VIII y IX.
	Ley Agraria: art. 31, 182 y 193.
	Ley Forestal: art. 23.
	Ley de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL): art. 2 inciso 1 y 2; art. 6.
	Decreto-Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos: art. 1 inciso 1 y 2; art. 2 inciso 1; art. 4.
	Ley de Carreteras y Caminos vecinales: art. 37 inciso 1 y 2.
	Ley de Medio Ambiente: art. 2, art. 6 inciso 1, art. 15 literal g; art. 48, art. 49 literal a; art. 61, 70, 71, 79 c y d.
	Ley sobre control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos para Uso Agropecuario: art. 1, 6 literal b; art. 30 literal f
	Ley General de Ordenación y Promoción de Pesca y Acuicultura: art. 1, 2 y 3.
	Ley de Minería: art. 15 literal f, art. 55 inciso 2.
	Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones: art. 5 literal c, e, g.
	Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños: art. 1, 13 y 38.
4. Reglamentos	
	Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo: art. 41 numerales 3 y 11; art. 43 literal A) N°4.
	Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección: art. 1, art. 4 literal b y c; art. 10 inciso 1; art. 11, 14, 15 literal a, b y c; art. 16 inciso 1; art. 18, 19, 45, 47, 52, 53, 54, 55, 65, 68.
	Reglamento de la Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos: art. 3 y 4.
	Reglamento general de la Ley del Medio Ambiente: art. 69, 70, 95, 97, 98, 99 y 101.
	Reglamento para el Cultivo del Algodón: art. 10
	Reglamento General de la Ley de Riego y Avenamiento: art. 1
5. Decretos Ejecutivos:	
	Decreto Ejecutivo N° 194; art. 1.

Fuente: El marco jurídico para la privatización del agua en El Salvador, febrero 2005. www.menschen-reich-wasser.de/downloads/Situacion_Legal_del_Agua.

Anexo 24: Modalidades de descentralización.

Modalidad	Administrador	Participación comunitaria	Regulación
Empresa municipal descentralizada	Creación de una empresa municipal descentralizada, que opere con la flexibilidad técnica, financiera y administrativa requerida para la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario	Permite espacios de amplia participación ciudadana privilegiando gestiones transparentes	Empresas sometidas al régimen de auditorías aplicables a los municipios y auditorías complementarias por parte de ANDA
Empresas sociedad de economía mixta	Funcionaria de manera similar a las empresas municipales descentralizadas, con la diferencia de que para pertenecer a la dirección se debe ser socio, es decir, propietario de acciones	Los usuarios atendidos por el sistema de abastecimiento pueden optar por comprar acciones y pertenecer a la sociedad	Serán supervisadas bajo la autoridad de ANDA
Administración por asociaciones sin fines de lucro	Será responsable de asumir la administración en la prestación de los servicios de acueductos y alcantarillados	La comunidad puede ser miembro de la asociación sin fines de lucro, legalmente constituidos para suscribir un convenio de delegación de funciones, con ANDA	Se somete a una serie de condiciones de control y regulación para mejorar la calidad del servicio
Juntas rurales de agua	Manejo del sistema a través de la autogestión comunitaria, siendo el rol de ANDA, establecer el marco jurídico, brindar asistencia técnica y apoyos en la gestión de recursos	Formación de las juntas directivas mediante asambleas abiertas y se promueve la importancia de la participación de las mujeres para la autogestión del sistema	Bajo este modelo se brinda la asistencia técnica necesaria y se realiza el trabajo de monitoreo y evaluación de resultados
Administración de sistemas por empresas privadas	Administración del sistema logrando altos niveles de eficiencia y rentabilidad financiera	La población usuaria valora y de manera objetiva expresa su aceptabilidad o rechazo a este modelo	Excelente oportunidad para que el papel regulador del estado se desarrolle, ajuste y optimice
Administración de sistemas por municipalidades de forma directa	Podrán prestar los servicios públicos de forma directa creando entidades descentralizadas con o sin autonomía	Controlar la calidad del servicio ante denuncias y quejas hacia la municipalidad	La municipalidad es responsable del mantenimiento y atención de los usuarios

Fuente: ANDA (2000b)

Fuente: El marco jurídico para la privatización del agua en El Salvador, febrero 2005. www.menschen-rech-wasser.de/downloads/Situacion_Legal_del_Agua.

Anexo 25: Proyectos de Descentralización ejecutados por entidades privadas

NOMBRE DEL SISTEMA EMPRESA	MUNICIPIOS	COMPOSICIÓN DEL CAPITAL
TETRALOGIA SEM de CV.	Mercedes Umaña, Santiago de María, Berlin, Tecapán, California y Alegría (Unión)	Sociedad de economía mixta.
VILLANUEVA SEM de CV.	San José Villameva (La Libertad)	Sociedad de economía mixta.
AA ATAP	Ataco y Apaneca (Abuachapan)	Asociación sin fines de lucro
ASAPTEC	Tecoluca, (San Vicente)	Asociación sin fines de lucro
EMASA	Suchitoto (Cuscatlán)	Empresa Municipal
EMASIC	San Isidro (Cabañas)	Empresa municipal
EMBAGUAT	Tacuba (Abuachapan)	Empresa Municipal
EMAPSAF	Santiago de la Frontera (Santa Ana)	Empresa Municipal
EMAPCOM	Comalapa (La Paz)	Empresa municipal
EMANC	Nueva Concepción (Chalatenango)	Empresa municipal

Fuente: El marco jurídico para la privatización del agua en El Salvador, febrero 2005. www.menschen-rech-wasser.de/downloads/Situacion_Legal_del_Agua.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDA [Boletín Estadístico, 2004www.anda.gob.sv](http://www.anda.gob.sv)
- Argumedo, Pedro [Competencia y regulación en las Telecomunicaciones: El caso de El Salvador](http://www.eclac.org/Telecom%20El%20Salvador). [Http://www.eclac.org/Telecom%20El%20Salvador](http://www.eclac.org/Telecom%20El%20Salvador)
- Banco Central de Reserva
Banco Mundial [Revista Trimestral, varios números. http://www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv)
[El Estado en un Mundo de Transformación Informe de Desarrollo Mundial](http://www.bcr.gob.sv). Barcelona, MundiPrensa, 1997.
- Banco Mundial. [Instituciones para los Mercados. Informe de Desarrollo Mundial](http://www.bcr.gob.sv). Junio, 2002
- Boehm Frédéric [Corrupción y Captura en la Regulación de los Servicios Públicos](http://www.bcr.gob.sv) Revista de Economía Institucional", Vol. 7 N° 13, 2° Semestre 2005
- Bondoni, Ignacio. [Argentina y La Nueva Escuela Institucional](http://www2.uca.edu.ar/esp/sec-feconomicas/esp/doc)
<http://www2.uca.edu.ar/esp/sec-feconomicas/esp/doc>, abril 2006
- Chamberlin,
Hasting Edgard [Teoría de la Competencia Monóplica](http://www2.uca.edu.ar/esp/sec-feconomicas/esp/doc). México, Fondo de Cultura Económica, 1956
- Demsetz, Harold. [La Competencia. Aspectos Económicos Jurídicos y Políticos](http://www2.uca.edu.ar/esp/sec-feconomicas/esp/doc) Madrid, Alianza Editorial, S. A. 1986.
- DIGESTYC Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2004. Principales Resultados. <http://www.digestyc.gob.sv>
- Editorial, ECA "La corrupción desenmascara el mito del libre mercado". [Estudios Centroamericanos \(ECA\) N°678](http://www.digestyc.gob.sv), UCA, San Salvador, Abril 2005. Pags. 291-302
- Escobar Nolasco, Marcela "Los empresarios opinan sobre la transparencia en el estado salvadoreño". ECA, Abril 2005. Pags. 303-318.
- Esparta Soloeta, Iñaki "Análisis Económico Institucionalista: Una Economía Política para la Transformación Social" <http://www.ucm.es> mayo 2006
- Ferguson C.E. y Gould J. P. [Teoría Microeconómica](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/quests.pdf) Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- Fondo Monetario Internacional ["Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional"](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/quests.pdf)
<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/quests.pdf>
- FUSADES "Ley de Competencia" Boletín de Estudios Legales N° 48, Diciembre 2004
- Hellman, J.; Jones, G.; y Kaufmann, D. "La captura del Estado en las economías en transición". Finanzas y desarrollo, Washington, Banco Mundial.

- Hernández ,Xiomara;Lazo Francisco;Gochez, Roberto Vega, Lilian
Herrera Lopez, Mauricio Ernesto "Análisis de la Coyuntura Económica del Primer Semestre 2005" Estudios Centroamericanos (ECA)N° 683 UCA, San Salvador, Septiembre 2005, Pags. 753-780
- Competencia y regulación en la banca: El caso de El Salvador.
[Http://www.eclac.org/Comp%20y%20reg%20banca%20El%20Salvador](http://www.eclac.org/Comp%20y%20reg%20banca%20El%20Salvador)
- Instituto Nacional de Gobernabilidad (IIG) "Douglass C. North: La Teoría Económica NEOInstitucionalista y El desarrollo Latinoamericano", <http://www.undp.org.ar/> mayo 2006
- Krugman, P.R.; Obstfeld,M. Economía Internacional, Teoría Y Política. Pearson Educación, S.A. Madrid, 2001.816 p
- Martínez, Julia Evelin El Marco Teórico Conceptual de las Políticas de Libre Competencia en El Salvador, San Salvador, FundaUngo, 2001.
- Mesa-Lago, Carmelo El Sistema de Pensiones de El Salvador después de 5 años. Antecedentes, Problemas y Recomendaciones. San Salvador, Fundación Friedrich Ebert,2003, 59 p
- Mill, Jonh Stuart Principios de Economía Política. México, Fondo de Cultura Económica, 1943
- Ministerio de Economía <http://www.minec.gob.sv>
- Ministerio de Hacienda Presupuesto de la Nación 2006 [http:// www.mh.gob.sv](http://www.mh.gob.sv)
- Ministerio de Hacienda <http://www.mh.gob.sv>
- Molina, Francisco. Condiciones generales de competencia en países centroamericanos:El caso de El Salvador. [Http://www.eclac.org/Cond%20Grales%20El%20Salvador](http://www.eclac.org/Cond%20Grales%20El%20Salvador)
- Moreno, Raül. El marco jurídico para la privatización del agua en El Salvador, febrero 2005.www.menschen-retch-wasser.de/downloads/Situacion_Legal_del_Agua.
- North, Douglass Instituciones, Cambio Institucional y Desarrollo Económica. Fondo de Cultura Económica. 1995.
- Ochoa, María Eugenia; Dada Huth, Oscar, Montesino, Oscar. Resultados de la Investigación de los programas de Ajuste estructural y Estabilización Económica en El Salvador. Diciembre 2000.
http://saprin.org/salvador/research/els_cover_index.
- Pombo, Fernando Teoría Y Práctica de las Privatizaciones, Madrid, Mcgraw-Hill, 1997

- Regulatel Foro Latinoamericano de Ente reguladores de Telecomunicaciones
<http://www.regulatel.org/publica/boletin/boletin%2028.pdf>
- Ribeiro Gallo,Waldyr Luiz Evaluación de Fraudes en el mercado de Hidrocarburos y Bioetanol: Guatemala, El Salvador y Honduras. Http//
www.eclac.org/publicaciones/mexico/o/lcmexl/730/L730
- Rivera Platero, Laura Maria y Marinero Cortes, José Ascensión. Redefinición legal de la función reguladora del Estado Salvadoreño en los servicios públicos de la Telefonía y la Energía Eléctrica, y su congruencia con la Constitución y compromisos internacionales pertinentes. Tesis de Grado,UCA,San Salvador, Mayo 1999.
- Rivera, Eugenio; Schatan Claudia Los Mercados en El Istmo Centro americano. ¿Qué ha pasado con la competencia?Estudios y Perspectivas, CEPAL, Mexico, 2005
- Sancho, David. "Regulación y agencias reguladoras independientes: elementos clave para la consolidación de su diseño institucional". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá,
unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047307.pdf,
 28-31 Oct. 2003.
- SIECA "Diagnostico y Propuestas Sobre las Politicas de Competencia en Centro America" <http://www.sieca.org.gt>
- Soto Hazel, Martínez, Jorge "Ranking de Bancos. Cálculos y Acción" Revista SUMMA Ed. 143, Abril 2006. 70-93
- Stiglitz, Joseph E. La Economía del Sector Público, Barcelona, Antoni Bosh, 1988
- Superintendencia de Valores Memorial de Labores 2004 <http://www.svalores.gob.sv>
- Superintendencia de Valores Boletín Estadístico 2005 <http://www.svalores.gob.sv>
- Superintendencia del Electricidad y Telecomunicaciones Boletin Estadísticos de Telecomunicaciones 2005, <http://www.siget.gob.sv>
- Superintendencia del Sistema Financiero Boletín Estadístico Diciembre 2005 <http://www.ssf.gob.sv>
- Umaña, Carlos y Monte Domeq, Raul "La Transparencia en El Salvador: Un Nuevo Desafío".
<http://www.revistaprobidad.infobrobo12.bpdf> Mayo 2006
- Unidad de Transacciones Boletín Estadístico 2005 <http://www.ut.com.sv>
- Urcullo Cossio, Luis Gonzalo "Notas Tecnicas Sobre La Regulación",
<http://www.udape.gob.boRegulación.pdf>

Vega, Lilian Política de Competencia En El Salvador. FUNDAUNGO.2004.

La Privatización de Las Pensiones: Otro Negocio Redondo. San Salvador, Equipo Maíz, 2005. 32,p

La gestión del agua en El Salvador. [Http//desarrollohumano.org.sv.pdf](http://desarrollohumano.org.sv.pdf)

<http://www.eumed.net/cursecon/1/inst.htm>

Leyes Nacionales

Constitución de la República de El Salvador, San Salvador, 2004.

Ley de Bancos

Ley de Competencia

Ley de la Asociación Nacional de Acueducto y Alcantarillado.

Ley del Mercado de Valores

Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones

Ley General de Creación de la SIGET

Ley General de Electricidad

Ley General de Telecomunicaciones

Ley Orgánica de La Superintendencia de Pensiones

Ley Orgánica de La Superintendencia de Valores

Ley Orgánica de La Superintendencia del Sistema Financiero

Ley reguladora del depósito, transporte, distribución de productos de petróleo y su reforma

Reglamento de La Ley del Mercado de Valores

Reglamento de la Ley General de Electricidad

Reglamento de la Ley General de Telecomunicaciones

Ley de la Corte de Cuentas.