

Original
Indicador de Competencia
Superintendencia de Competencia

Superintendencia de
Competencia



Sector Agroindustria e insumos

Estudios sectoriales de
condiciones de competencia de la
Superintendencia de Competencia
de El Salvador 2006-2010



338.180

S959 Superintendencia de competencia

2010 Sector Agroindustria e insumos. Estudios sectoriales de condiciones de competencia de la Superintendencia de Competencia de El Salvador / Superintendencia de competencia. - - 1a. ed. - - San Salvador, El Salv. : Superintendencia de competencia, 2010.
312 p. : il. graf. fot. Col. ; 28 cm.

ISBN: 978-99923-909-8-6

1. Industria agropecuaria - Desarrollo - El Salvador.
2. Agricultura - El Salvador. 3. Economía - El Salvador. I. Título.

© 2010 Superintendencia de Competencia de El Salvador
Todos los derechos reservados

Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, sin la autorización escrita de la Superintendencia de Competencia de El Salvador.

ISBN 978-99923-909-8-6

Depósito de ley en el Registro de la Propiedad Intelectual del
CNR: 521-2010 de tres de diciembre de 2010.



Presentación

Una de las actividades más relevantes para la Superintendencia de Competencia de El Salvador, en el ámbito de la promoción de la competencia y prevención de comportamientos anticompetitivos en los mercados, es el desarrollo de Estudios sobre Condiciones de Competencia en diversos sectores económicos del país.

Para determinar las condiciones de competencia bajo las cuales operan los distintos sectores de la economía, es indispensable una caracterización que permita identificar y evaluar las principales variables que inciden sobre la oferta y demanda de los bienes y servicios, su composición, tamaño, participantes, regulaciones, desempeño, entre otros, a fin de establecer los factores que afectan la competencia. El propósito es diagnosticar y recomendar las medidas adecuadas para fortalecer y mejorar dichas condiciones en las diferentes etapas de la cadena de valor.

Para dar seguimiento a las recomendaciones que la SC ha emitido a partir de estos estudios, la institución ha creado mecanismos de seguimiento y coordinación con las instituciones involucradas, conformando equipos de trabajo interinstitucionales para viabilizar su implementación, buscando evaluar su impacto en la eficiencia económica y en el bienestar del consumidor, como fin principal de la Ley de Competencia y su Reglamento.

De enero de 2006 a diciembre de 2010, la Superintendencia de Competencia de El Salvador ha estudiado sectores transversales para la economía del país. Dentro del sector de agroindustria e insumos se han estudiado los mercados de: huevos y pollo, fertilizantes, arroz, azúcar, leche y quesos; del sector energético se ha estudiado el mercado eléctrico, combustibles líquidos y gas licuado de petróleo; asimismo, en el sector de servicios se estudió el mercado de telecomunicaciones y transporte de carga, así también la SC ha estudiado el mercado de medicamentos.

Con el objeto que la valiosa información obtenida a partir de estos estudios sectoriales sea utilizada por la población salvadoreña, empresarios, tanques de pensamiento, instituciones académicas, estudiantes, e interesados en general, la SC la pone a disposición a través de los presentes informes con el objeto de continuar su labor de promoción de una verdadera cultura de competencia en el país.

En el presente informe se encuentra la información resultante de los Estudios Sectoriales sobre Condiciones de Competencia realizados por la SC en algunos de los principales mercados del sector de agroindustria e insumos.





Estudio sobre la Caracterización de la Agroindustria Avícola y sus Condiciones de Competencia en El Salvador

Informe de Resultados

Diciembre 2007

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Avícola



El Salvador

**Sector Avícola: Estudio Sectorial de las Condiciones de Competencia
Informe Final – Resumen Ejecutivo**

Diciembre 2007

**Estudio contratado por la SUPERINTENDENCIA DE
COMPETENCIA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,
en el marco del PROGRAMA COMPAL de la Conferencia
de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo
(UNCTAD)**

Consultora: Marina Bidart

“Los puntos de vista expresados en este documento son de la consultora responsable y no representan necesariamente los puntos de vista del Gobierno de El Salvador, la Superintendencia de Competencia, o de otra institución”

Resultados del Estudio

Objetivos, metodología, contenidos y resultados

1. El objetivo del presente estudio de competencia del sector avícola de El Salvador ha sido, de modo concordante con el artículo 13 de la Ley de Competencia y artículos 7 al 11 de su reglamento, caracterizar las condiciones de competencia en el sector avícola.
2. A tal fin y en cumplimiento de la referida normativa, la investigación ha procedido a realizar una caracterización general del sector avícola, que permita conocer y evaluar su composición, tamaño, participantes, regulaciones, desempeño y otros aspectos relevantes para diagnosticar y proponer las medidas para fortalecer y mejorar las condiciones de competencia en el sector.
3. El estudio cuenta con cinco secciones dedicadas a los siguientes temas: i) introducción, ii) caracterización general, iii) análisis del marco normativo aplicable: legislación y reglamentos, leyes de competencia y de protección al consumidor, normas técnicas de cumplimiento obligatorio o recomendadas, acuerdos comerciales, derechos de importación y acuerdos de contingentes arancelarios y una reflexión sobre las implicaciones del marco normativo sobre las condiciones de competencia; iv) evolución de los principales indicadores del sector avícola: producción y consumo, contribución a la economía y al empleo, comercio exterior, precios, tratamiento tributario y v) caracterización de la demanda: propiedades intrínsecas de los productos, preferencias de los consumidores, segmentos de mercado, estructura de la demanda - canales de comercialización minorista.
4. Sigue con una sexta sección en la que se presenta una caracterización de la oferta que comprende lo siguiente: asociaciones sectoriales, organización industrial y principales agentes económicos, genética aviar, cadena de valor del huevo de gallina (granjas reproductoras/incubadoras de pollitas ponedoras, producción de huevos comerciales, distribución de huevos, comercialización minorista de huevos), cadena de valor de la carne aviar (granjas reproductoras/incubadoras de pollos de engorde, engorde y matanza/procesamiento de pollos, comercialización minorista de carne aviar), industria de alimentos concentrados para ambas cadenas y estructura de costos.
5. Luego continúa una séptima sección dedicada a la determinación y análisis de los mercados relevantes, que incluye lo siguiente: nota metodológica sobre identificación de mercados relevantes, análisis de la sustituibilidad por el lado de la demanda y por el lado de la oferta, mercados relevantes de producto, mercados geográficos



relevantes, descripción y análisis de los mercados conexos, concentración y poder de mercado en los mercados relevantes (nota metodológica sobre indicadores de concentración, indicadores de concentración horizontal e integración vertical en los mercados relevantes, valorización de los mercados de huevo comercial y pollo refrigerado), barreras de entrada (nota metodológica sobre barreras a la entrada, barreras a la entrada identificadas en el sector y grado de contestabilidad).

6. En la octava sección se desarrollan otros elementos de interés desde la perspectiva de la competencia, a saber: antecedentes de concentración horizontal e integración vertical, nota metodológica sobre concentración horizontal e integración vertical, implicaciones de los sistemas de distribución y comercialización de huevos, pollo y pollitos/as de un día y concentrados, comercialización minorista, ganancias de eficiencia en la distribución y comercialización, políticas públicas y programas gubernamentales. Mientras que en la novena sección provee una referencia comparativa, donde se exponen las condiciones de competencia en la industria avícola de otros países de Latinoamérica y, particularmente, se revisa la situación precedente en Guatemala y el cartel de pollos sancionado en Perú. El estudio finaliza con un décimo capítulo de conclusiones y un onceavo capítulo de recomendaciones.
7. El trabajo en campo comprendió la realización de dos misiones (en marzo y agosto de 2007) en las cuales se visitaron mercados y supermercados, se entrevistó a agentes económicos clave (del sector o relacionados) y a representantes de distintos organismos gubernamentales relevantes. Finalmente, se presentaron los resultados preliminares del estudio a los principales representantes del sector y a las máximas autoridades económicas.
8. El estudio concluye que ambos sectores presentan un buen desempeño histórico en términos de precios y producción consistentes con una dinámica competitiva. No obstante, los principales productos (huevos y carne de pollo) han experimentado importantes aumentos de precios, particularmente hacia fines de 2006 y principios de 2007.

Caracterización general del sector avícola de El Salvador.

9. El Salvador produce alrededor de 60 millones de pollos y 120 mil pavos por año, y cuenta con alrededor de 4,1 millones de aves ponedoras en producción. El consumo per capita de huevos es de algo menos de media unidad diaria (0.46) y el de carne de pollo de 32 libras por año.

10. El sector comprende dos tipos de morfologías de la producción, totalmente disímiles. La avicultura comercial y la avicultura tradicional o de traspatio. La avicultura comercial utiliza líneas genéticas especializadas, tecnología avanzada de crianza y reproducción, alimentos balanceados, lo que resulta en una mayor producción de huevos o de carne por ave. Representa dos tercios de la producción anual. La avicultura tradicional o de traspatio, tiene un carácter artesanal y de autoconsumo y sólo comercializa excedentes. Este estudio se concentra en la avicultura comercial.
11. Existen granjas comerciales de tres tipos básicos: alrededor de 97 son granjas de engorde de pollitos broiler (para desarrollo de carne aviar), alrededor de 460 son granjas ponedoras (para producción comercial de huevos blanco y marrón) y el resto son granjas que desarrollan distintas tareas de reproducción (de pollitos de engorde o de pollitas ponedoras de un día).
12. El sector de carne de pollo ha crecido aproximadamente al 8% anual en la última década. Las tres principales empresas de producción de carne aviar son Avícola Salvadoreña, S.A. de C.V. (Avisal) que comercializa la conocida marca “Pollo Indio”, Productos Alimenticios Sello de Oro, S.A. de C.V. (“Pollo Sello de Oro”) y Avícola Campestre, S.A. de C.V. Estas empresas representan aproximadamente el 70% del mercado.
13. En cambio, en el sector de huevos, existe un consumo per capita de alrededor de 170 huevos por año, que es el segundo consumo más alto de Centroamérica, y se trata de un mercado ya maduro. Las 4 principales empresas productoras de huevos acumulan el 70% de la producción anual y son El Granjero, Grupo Lemus O’ Byrne, Granja Catalana y Avícola San Benito. Las dos primeras conjuntamente con una granja de menor envergadura (Avícola Magaña Campos-AVIMAC-), distribuyen conjuntamente su producción a través de una mega distribuidora de huevos denominada Empresas de Granjas Guanacas (EGG), que comercializa la mitad de la producción del país.

Marco regulatorio doméstico y acuerdos comerciales

14. Conforme a la Ley de Sanidad Animal y Vegetal, las granjas deben cumplir protocolos de vigilancia epidemiológica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y existen restricciones a la importación de aves vivas según la condición sanitaria de país de procedencia, en línea con las normas internacionales para la protección de la sanidad animal.



15. También aplican las Normas Técnicas Sanitarias para la Autorización y Control de Establecimientos Alimentarios (Código de Salud), por las cuales el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) supervisa los establecimientos industriales de procesamiento de carne.
16. El sector aviar se encuentra sujeto a la Ley de Competencia. El presente estudio de competencia del sector avícola ha sido contratado por la Superintendencia de Competencia con base en las facultades establecidas en el artículo 13 de la Ley de Competencia, a fin de monitorear su funcionamiento y proponer medidas que mejoren la competencia. El sector también se encuentra sujeto a la Ley de Protección al Consumidor, con base en la cual la Defensoría del Consumidor realiza sondeos periódicos de los precios de los principales productos aviares (huevo de mesa y pollo refrigerado).
17. En cuanto a los acuerdos que administran el comercio internacional, por un lado se encuentran las normas sanitarias contenidas en: i) el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), ii) el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, y iii) el Capítulo Seis: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias del DR-CAFTA.
18. Respecto de la protección arancelaria (derechos de importación) se observó que los aranceles de importación regionales son bajos o nulos y sustancialmente menores a los consolidados en la OMC. Para huevos y similares los aranceles DR-CAFTA son del 8% al 13%, mientras que para la carne aviar son del 9% al 16%.
19. Una excepción importante es el arancel impuesto a los muslos y piernas de pollo, que presentan un arancel OMC y DR-CAFTA del 164%, lo que equivale prácticamente a una prohibición de importación, que ha sido establecida para proteger la industria de importaciones desde EE.UU. a precios muy bajos (esos productos en EE.UU. tienen prácticamente el valor de deshechos).
20. En el marco del DR-CAFTA ese arancel comenzará a reducirse lentamente en el año 10 de vigencia del Tratado – marzo de 2016- ya que se encuentra sujeto al mecanismo de desgravación no lineal, debiendo converger al 0% en el año 18 de vigencia del Tratado. El inicio de la desgravación puede posponerse si se establece una salvaguardia agrícola especial que se ha negociado.
21. Es difícil estimar los efectos de una eventual apertura respecto de la entrada de esos productos desde los EE.UU., pero dado los tamaños relativos de las economías involucradas, no es desacertado inferir que posiblemente la industria de los EE.UU. estaría en condiciones de abastecer todo el mercado salvadoreño.

22. En la medida en que la industria local no utilice esta protección para abusar de su posición y continúe mostrando buenos indicadores de desempeño productivo y competitivo, no parece necesario levantar esa barrera. Puede considerarse ese arancel de protección como un mecanismo de uso inmediato que las autoridades económicas pueden utilizar frente a eventuales comportamientos anticompetitivos de los agentes económicos locales.
23. En el caso de los huevos de mesa, para El Salvador, se incluyeron en la Categoría D de desgravación del DR-CAFTA, por lo que el producto se encuentra sujeto a un cronograma de desgravación lineal, partiendo desde el arancel de base de la OMC (15%) que llegará a 0% en el año 15 de vigencia del Tratado, es decir, marzo de 2021.
24. No hay contingentes que actualmente afecten directamente a la carne aviar o huevos, pero sí a su principal materia prima, maíz amarillo. Las importaciones de maíz amarillo a arancel del 0% se encuentran atadas a una cláusula de desempeño que surge del Convenio para la Siembra y Comercialización del Sorgo (2003) y que ha sido contemplada en el DR-CAFTA. El requisito de desempeño consiste en la compra de la producción nacional de sorgo a un valor aproximadamente 10% inferior al valor del maíz (nacionalizado).
25. Debe observarse que existe un déficit de normativa y coordinación institucional en la aplicación de la protección sanitaria a nivel regional que facilite el comercio regional de productos aviares, en particular con respecto a las normas sanitarias. Se han producido repetidos episodios de cierre de fronteras para los productos aviares originarios de El Salvador, fundados en medidas de protección sanitaria, cuya motivación primaria habría sido comercial.
26. La expansión del sector avícola salvadoreño a escala regional puede favorecer a los consumidores domésticos, si se logran reducciones de costos por aumento de escalas de producción y las mismas se traducen en mejores precios o calidad en los productos.

Evolución de los principales indicadores de desempeño productivo

27. El valor agregado por la avicultura es de US\$ 150 millones por año; comprende 9,000 empleos directos y permanentes y 72,000 empleos indirectos. El sector se encuentra mayoritariamente volcado al mercado; el 76% de las aves pertenecen a granjas comerciales.



28. El sector opera en línea con la tendencia mundial. En 2005, la producción de huevos de 8 países líderes aumentó un 2,8% y la salvadoreña un 2,7%. En 2006 la producción mundial de carne aviar creció un 3,7% y la de El Salvador un 2,8%. Respecto de la economía nacional, el desempeño productivo del sector aviar salvadoreño ha sido superior. Entre 1990 y 2005, la participación del sector aviar en el PIB pasó de 1,5% al 1,8%; su participación en el PIB agropecuario aumentó del 8,9% al 15,8% y la participación en el PIB pecuario creció del 30,9% al 41,6%.
29. No obstante, el buen desempeño productivo, el balance comercial externo ha sido negativo. En 2005, el déficit comercial del sector ha sido de US\$ 2,343,449, sin incluir las importaciones de granos para la elaboración de los alimentos para las aves. Como causas explicativas, se considera la dependencia de la genética de los países desarrollados y la baja regionalización de la industria, particularmente del sector de carne aviar, por lo que no alcanza a compensarse con exportaciones, las importaciones de material genético.
30. En términos de precios, el desempeño del sector aviar ha sido mejor que el promedio nacional. Entre 2000 y 2006, los precios sectoriales cayeron un 0,9% contra un aumento del 22% del nivel general de precios (estimado por el deflactor implícito del sector y del PIB).
31. Existen tres fuentes posibles de información pública oficial de precios al consumidor final: i) los precios que releva periódicamente la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía (MINEC) para construir el Índice de Precios al Consumidor (en adelante IPC); ii) los precios en supermercados (productos con marca) que releva la Defensoría del Consumidor; iii) los precios que releva el Ministerio de Agricultura y Ganadería (en adelante MAG) en mercados municipales (productos sin marca), con el objeto de tener informados a los mercados.
32. Entre 1993 y 2006, el componente huevos del Índice de Precios al Consumidor (IPC) aumentó ligeramente menos que el IPC general y que el componente alimentos y bebidas. Desde 1993, los precios de los huevos se han mantenido por debajo del IPC (general) en un 64% de las mediciones y por debajo del componente Alimentos y Bebidas en un 95% de las mediciones.
33. En pollo refrigerado, el desempeño de los precios al consumidor final fue notoriamente mejor, su aumento fue menos de la mitad del índice general (+32% contra +80%). Desde una perspectiva de largo plazo, el precio del pollo se ha mantenido estable, frente a la tendencia creciente del nivel general de precios, lo que implica un sustancial abaratamiento en términos reales de la carne aviar.
34. Se observa entre abril de 2003 y octubre de 2006 un aumento mensual acumulado de +13.5% en ambas series. Luego el IPC suma aproximadamente 3 puntos porcentuales entre noviembre de 2006 y marzo de 2007, mientras que el precio del pollo aumenta el doble, 7.4 puntos porcentuales.

35. En suma, el comportamiento de largo plazo de los precios finales de huevos y de pollo refrigerado no genera sustanciales elementos de preocupación desde el punto de vista del bienestar de los consumidores, habiendo sido particularmente favorable desde esa perspectiva el comportamiento del precio del pollo refrigerado.
36. No obstante este enfoque de largo plazo, debe considerarse la reversión que se observa respecto del precio del pollo a partir de 2003, y sobre todo durante el semestre que va desde noviembre de 2006 al último dato disponible (marzo de 2007). El sector aduce esta reversión al aumento del precio de insumos claves, particularmente del alimento, que está compuesto por maíz y soya.
37. La referida reversión de la tendencia a la baja de precios se confirma mediante los precios al consumidor final en mercados municipales que releva el MAG. La serie muestra que ambos productos experimentaron un piso de precios en 2006 (la carne de pollo en abril y los huevos en septiembre). Luego, ambos productos iniciaron una recuperación para estabilizarse en el primer semestre de 2007.
38. La base de datos de la Defensoría del Consumidor muestra los precios de las principales marcas de huevos y pollo en las sucursales de los supermercados de San Salvador y cabeceras departamentales (periodo 2006 – 2007), indicando una caída de los precios del huevo y una reducción de la dispersión de los precios por zona a partir de enero de 2007. En cambio, en la carne de pollo hubo un aumento de los precios a nivel del canal supermercadista a partir de diciembre de 2006 – enero del 2007.
39. Comparando las bases del MAG y de la Defensoría del Consumidor, se obtiene una primera aproximación al comportamiento diferente de los precios por cada canal (supermercadista y tradicional – mercados municipales). A nivel del canal supermercadista el precio de los huevos presenta una estabilidad mucho mayor. El aumento de precios observado hacia fin del 2006 afectó básicamente el canal tradicional.
40. En el canal supermercadista, el precio del cartón de 30 huevos se ha mantenido estable entre US\$ 2.8 y US\$ 2.9, con una media de US\$ 2.87, mientras que en el canal tradicional el precio del cartón de 30 huevos ha variado entre US\$ 2.0 y US\$ 2.7, con una media de US\$ 2.4 (enero 06/julio 07).
41. La volatilidad ha sido menor en el canal supermercadista, con un coeficiente de variación del 0.8% (el canal tradicional ha sido del 6.4%). Adicionalmente, el coeficiente de correlación entre las dos series es bajo en valor absoluto: 0.28, indicando que sólo en el 28% de las ocasiones, las variables se mueven simultáneamente. Además, el precio promedio de los huevos en el canal supermercadista ha sido un 17% mayor.
42. En el caso de la carne aviar, en el canal supermercadista, el precio de la libra de pollo ha variado entre US\$ 1.13 y 0.98, con una media de US\$ 1.05, mientras que en el canal tradicional la libra de pollo ha variado entre US\$ 1.02 y 0.85, con una media de US\$ 0.95 (enero 06/julio 07).



43. En ambos canales la volatilidad ha sido similar, con un coeficiente de variación del 6% en los supermercados y del 5% en el canal tradicional. Adicionalmente, el coeficiente de correlación entre las dos series es en valor absoluto de 0.74, indicando que en el 74% de las ocasiones, las variables se mueven simultáneamente. En este caso, el precio promedio del pollo en el canal supermercadista es un 9% mayor (aproximadamente la mitad que en el caso de los huevos).
44. La base de datos del MAG de precios al consumidor final en los mercados municipales de las cabeceras departamentales, permite una primera aproximación al patrón de presentación territorial de los precios de huevos y pollo.
45. Se observa que a la tercera semana de abril de 2007, el cartón de 30 huevos medianos al consumidor final tenía un valor uniforme de US\$ 2.25 en Usulután, Santa Rosa de Lima, Santa Ana, San Miguel y San Francisco Gotera. En el caso de Usulután, el valor es 5 centavos mayor que la primera semana de enero y en Santa Ana, es 5 centavos menor. En cambio en Sonsonate, Sensuntepeque, La Unión, Cojutepeque y Ahuachapán, el precio en la tercera semana de abril fue de US\$ 2,30 el cartón. En este caso, en La Unión el producto subió USD5 centavos respecto de enero y en Sensuntepeque bajó US\$ 10 centavos.
46. Un tercer grupo de cabeceras (Zacatecoluca, San Vicente y Chalatenango) en abril de 2007 tenían un precio de US\$ 2,40 el cartón. En el caso de San Vicente y Chalatenango el precio había sido US\$ 10 centavos mayor en enero. Finalmente, el área Central de El Salvador es la que presenta el mayor precio, y se mantuvo sin cambios entre enero y abril en US\$ 2,50.

Caracterización de la demanda

47. La principal demanda de huevos de mesa es final, aunque existe una demanda creciente pero marginal de la industria de la panificación.
48. La principal utilidad de los productos aviares es su condición de fuente de proteínas completas, aunque el patrón de consumo se encuentra fuertemente determinado por la cultura culinaria de cada país. En el caso de El Salvador, había una preferencia por los huevos llamados rojos o marrones, que se ha ido perdiendo, por lo que prácticamente ha desaparecido el diferencial de precios entre huevos blancos y rojos.
49. En cambio la preferencia por el pollo de piel amarilla sigue estando presente en el mercado. Nótese que en la avicultura comercial la diferencia en el color de los huevos o en la piel de la carne aviar no conlleva ninguna diferencia en términos nutricionales.

**SECTOR
AGROINDUSTRIA E INSUMOS**

Avícola

50. El consumo de otras carnes aviares (pavo y gallina) es marginal (0,9% y 5%). Existe un desarrollo creciente de distintos procesados de pollo con valor agregado, desde el pollo trozado empaquetado hasta los embutidos, pero su presencia es marginal en relación al consumo de pollo fresco o refrigerado.
51. Otros elementos importantes desde el punto de vista de la demanda son: i) la condición de perecederos de los productos aviares y de consumo regular, lo que produce una demanda final frecuente y en pequeñas cantidades; ii) el bajo grado de diferenciación de ambos productos en términos de volumen, presentación o marca y iii) el grado de saturación del mercado.
52. En el caso de los huevos, el consumo per capita es alto y estabilizado (es el segundo más alto de la región: 170 huevos per capita). Lo contrario sucede con la carne aviar, que constituye un mercado todavía en expansión a partir de un consumo per capita bajo (32 libras por año; Panamá y Costa Rica duplican ese valor).

Caracterización de la Oferta

53. A nivel nacional, el sector avícola se agrupa gremialmente en la entidad denominada “Asociación de Avicultores de El Salvador”, cuyas siglas son AVES. Se trata de una entidad gremial sin fines de lucro que cuenta con unos 1,100 socios de todos los sectores, granjas e industria. La entidad se encuentra dirigida por una junta directiva, representativa tanto de pequeños como grandes agentes económicos, que se elige anualmente. Esta entidad es la fuente más importante de estadísticas de desempeño del sector comercial y es la fuente primaria de la información sobre producción de huevos y carne aviar, así como también de precios al productor.
54. La cadena de valor de los productos aviares tiene los siguientes principales eslabones: la producción de genética aviar (proveedores de aves reproductoras), la producción de pollitas ponedoras y pollitos broiler (incubadoras), la postura de huevos (granjas de postura) y la cría/engorde de pollitos broiler (granjas de engorde; luego, en el caso de la carne aviar sigue la etapa de sacrificio de los pollos y el procesamiento industrial de su carne (rastros y plantas de procesamiento de cárnicos). Finalmente, ambas cadenas tienen una etapa de distribución y comercialización mayorista y una etapa de comercialización al detalle.
55. Si bien, ambas cadenas de valor tiene aspectos comunes (notoriamente la materia prima principal: los alimentos concentrados de las aves y la investigación y desarrollo en genética aviar, y los puntos de venta al detalle), son muy diferentes en cuanto a las empresas que operan en cada cadena, la logística de comercialización y distribución y su grado de integración vertical.



56. En la cadena del huevo, no hay integración vertical entre las incubadoras y las granjas de postura, mientras que lo contrario es la norma en la cadena de carne aviar, en la que las principales empresas integran verticalmente incubadoras, granjas de engorde y procesamiento de la carne aviar (un patrón de organización en línea con la experiencia mundial).
57. Por otra parte, en la cadena de carne aviar las empresas comercializan de modo independiente su producción y llegan al canal de comercialización minorista de modo individual. En cambio en la cadena del huevo de mesa, existe una empresa especializada en la distribución mayorista de huevos que concentra la distribución y comercialización del 51% de la producción de las granjas de postura.
58. Ambas cadenas inician con la reproducción de material genético aviar, ya que las aves reproductoras de las que se obtienen los huevos fértiles se incuban en las plantas de incubación y producen las aves comerciales para producción de carne (broilers) o para postura de huevos (gallinas ponedoras).
59. La producción de material genético aviar se localiza fuera del territorio de El Salvador. Esta actividad se encuentra centralizada en los países desarrollados, que son los proveedores de genética aviar a nivel mundial. Las pollitas y pollitos reproductores son despachados por avión e ingresan con arancel 0%.
60. Actualmente sólo existen a nivel mundial 3 (tres) principales grupos económicos independientes que proveen toda la genética aviar, tanto para huevos como para carne de pollo y pavo. Ello se debe a que la genética aviar se ha concentrado fuertemente en los últimos veinte años.
61. PHW - Erich Wesjohann GmbH & Co. KG de Alemania es actualmente líder mundial en genética aviar, tanto para huevos como para pollos de engorde. La compañía concentra el 68% de la genética de huevo blanco (particularmente a través de su subsidiaria Hy-Line Internacional USA) y el 20% de la genética de huevo marrón, y encabeza la genética de pollos de engorde y pavos, desde la adquisición en 2005 de Aviagen, que provee los broilers Arbor Acres, LIR y Ross.
62. La otra compañía que provee genética para la producción comercial de huevos blanco y marrón es Hendrix Genetics B.V. de Holanda, que concentra el 80% del mercado global de genética para la producción de huevos marrones y el 32% de de genética para huevos blancos. Hendrix se formó recientemente a partir de la expansión de Hendrix Poultry Breeders, mediante la compra del Institut de Selection Animale y de una participación en Nutreco. Hendrix opera con las razas ISA, Babcock, Shaver, Hisex, Bovans y Dekalb en más de 100 países.

63. La competencia de PHW-Aviagen en genética para carne es la compañía Hubbard, que actualmente pertenece al grupo Grimaud de Francia. El grupo se especializa en aves, conejos y tecnología genética relacionada para la industria farmacéutica y la agroindustria. Grimaud adquirió en 2005 al grupo Hubbard, líder en genética aviar para pollos de engorde, particularmente en aves de color (también en patos, conejos, palomas), concentrando 2/3 aproximadamente del mercado global de genética de pollos de engorde de color (amarillo), que son los preferidos por el consumidor de El Salvador y la raza predominante en el país.
64. El segundo eslabón de la cadena corresponde a las plantas incubadoras de aves. Su organización es muy diferente en cada cadena. En el caso de la cadena del huevo de mesa, existe sólo una empresa en territorio de El Salvador que realiza la incubación de huevos de pollitas ponedoras.
65. La empresa se denomina CRIAVES y cuenta con un contrato de distribución exclusiva para toda Centroamérica con la firma internacional de genética aviar Hy Line, en sus dos variedades, Hy Line W 98 (huevos blancos) y Hy Line Brown (huevos rojos). Existen importaciones (aunque en volumen reducido) de pollitas ponedoras de otras líneas genéticas producidas en las incubadoras de Guatemala.
66. Como resultado del referido contrato de exclusividad entre Hy Line y CRIAVES, no existe a nivel de El Salvador u otro país de Centroamérica libre acceso a la línea Hy Line de genética aviar de ponedoras.
67. En pollitas ponedoras, CRIAVES representa el 100% de la producción nacional (y el 50% de la producción a nivel de Centroamérica, considerando todas las líneas genéticas de ponedoras). En cambio, en pollitos broiler, la participación de la firma incubadora en la producción doméstica es sustancialmente menor (40%).
68. A través de los mismos accionistas, CRIAVES se encuentra societariamente vinculada con Productos Alimenticios Sello de Oro, compañía que integra verticalmente las etapas siguientes de la cadena de carne aviar: granjas de cría y engorde de broilers, plantas de sacrificio de aves (rastros) y plantas de procesamiento de cárnicos, así como también la producción de alimentos concentrados para aves (marca Ganamás).
69. En la cadena de carne aviar, la empresa de mayor envergadura es Avícola Salvadoreña (Avisal), que producen aproximadamente el 53% de los pollos broiler de El Salvador. Se encuentra verticalmente integrada desde la incubación hasta el procesamiento de carne aviar (marca Pollo Indio) y está vinculada con una de las cadenas de restaurantes especializados en pollo frito más importantes ("Pollo Campero"). La firma es parte del grupo Multi Inversiones de Guatemala, que tiene inversiones en distintos sectores económicos, pero en el segmento aviar es el operador más importante de Centroamérica. El grupo cuenta con plantas propias de alimentos concentrados a través de la empresa denominada "La Sultana".



70. En la cadena de carne aviar operan aproximadamente 100 granjas de engorde. Avisal (“Pollo Indio”) y Productos Alimenticios Sello de Oro (“Pollo Sello de Oro”) concentran aproximadamente el 70% de la producción nacional de pollo. La tercera firma en importancia se denomina Avícola Campestre.
71. En la cadena del huevo, existen alrededor de 600 granjas de postura comerciales, con un inventario aproximado de 4,1 millones de gallinas ponedoras. Cinco empresas principales concentran el 70% de ese stock: El Granjero, Grupo Lemus O’Byrne, AVIMAC, Granja Catalana y Avícola San Benito.
72. Todas estas empresas utilizan pollitas ponedoras que adquieren a CRIAVES. Son empresas con capacidad de distribución a nivel nacional, de las cuales El Granjero y Avícola San Benito cuentan con una planta propia de concentrados, mientras el resto compra el alimento principalmente a La Sultana (marca AlianSa, vinculada a la empresa Avícola Salvadoreña -Avisal- principal productora de carne aviar) o a la referida Productos Alimenticios Sello de Oro (marca Ganamás).
73. En cuanto a la distribución y comercialización de los productos aviares, existe una diferencia fundamental entre ambas cadenas. En el caso de la carne aviar (pollos vivos, refrigerados/congelados, preparados de pollo) las productoras cuentan con una logística de producción propia y llegan separadamente a los canales de venta al detalle.
74. En cambio, en la cadena de valor del huevo, las principales empresas de granjas de postura han procedido a distribuir y comercializar su producción de modo conjunto, a través de una compañía especialmente creada a tal fin que se denomina Empresa de Granjas Guanacas (EGG). Dicha empresa pertenece a El Granjero y otros accionistas, y distribuye y comercializa de modo mayorista la producción de huevos de El Granjero y de dos de sus principales competidoras, Grupo Lemus O’Byrne y AVIMAC.
75. EGG comercializa aproximadamente el 51% de la producción nacional. La empresa compra y vende la producción total de las granjas en mención. No tiene restricciones para negociar precios y otras condiciones de venta con los clientes, que son los canales de distribución minorista (supermercados, mercados y tiendas). El resto de la producción nacional de huevos es colocada directamente por las granjas en los mercados y tiendas. Las granjas pequeñas tienen un radio de distribución local.
76. El último eslabón de la cadena de valor es común a ambos productos (carne aviar y huevos) y lo constituyen los canales de venta al detalle de alimentos que en El Salvador son dos, el denominado “canal tradicional” conformado por los mercados municipales (que concentran puestos de vendedores) y las tiendas (pequeñas superficies de venta de productos básicos), y el canal supermercadista, de reciente desarrollo y en expansión.

77. Actualmente, el canal supermercadista representa el 43% de la comercialización minorista (considerando todo tipo de productos) y crece a una tasa del 5% anual.
78. En huevos, este canal se abastece casi en un 100% de Empresas de Granjas Guanacas. Para esta empresa el canal supermercadista representa el 20% de las ventas, ya que coloca el restante 80% en el canal tradicional (mercados municipales, tiendas).
79. Respecto del segmento de alimentos concentrados cabe agregar que se utilizan en ambas cadenas, tanto en la etapa de incubación-reproducción, como en la de postura o engorde. El alimento se compone primariamente de maíz amarillo, harina de soya y aditivos. Representa el costo más importante del sector en su conjunto (alrededor del 60% al 70%).
80. Existe la modalidad en las pequeñas granjas de hacer su propia mezcla de maíz amarillo y harina de soya (se requieren instalaciones de muy bajo costo), pero esta práctica está asociada a menores rendimientos (en postura o engorde).
81. Las plantas de mayor tamaño corresponden a La Sultana y El Granjero. La Sultana (forma parte del Grupo Multi Inversiones de Guatemala, del mismo modo que Avícola Salvadoreña). Sus concentrados se comercializan con la marca AlianSa y en un 50% sus ventas son a Avisal. El Granjero cuenta con una planta grande de concentrados para su propio uso, que se encuentra operando con exceso de capacidad y no realiza ventas a terceros.
82. Aproximadamente, las participaciones de mercado de las distintas empresas que venden concentrados a terceros son las siguientes: 40% -45% La Sultana (AlianSa), 15% Sello de Oro (Ganamás), 10-15% para Tecnutral y una cuota similar para Prosalco, vinculada a Avícola San Benito.
83. El sector de concentrados se ha visto muy afectado por el aumento del precio de los granos (maíz amarillo y soya). El maíz ha subido el 100% respecto de 2005; de modo similar la soya. Estos productos se importan primordialmente de EE.UU. a arancel 0% en el marco de la cuota por desabasto (contra la compra de la producción local de sorgo).

Determinación de los mercados relevantes

84. La determinación de mercados relevantes comprende establecer, a nivel de producto y geográfico, la sustituibilidad desde la demanda y la oferta de los principales productos involucrados en las cadenas de valor estudiadas.



85. La sustituibilidad de los insumos clave del sector por el lado de la demanda es muy baja en el caso de las pollitas ponedoras, debido al contrato de distribución exclusiva entre Hy Line y CRIAVES. La única alternativa que resta es importar pollitas ponedoras de otra línea genética. En el caso de los pollitos de engorde las alternativas de aprovisionamiento son mayores. Con respecto al otro insumo crítico, el alimento concentrado, las alternativas de sustitución son muy altas, ya que hasta existe la práctica de las granjas de la fabricación del propio concentrado.
86. Con relación a los productos de consumo final, la sustituibilidad desde la demanda de los huevos en general es muy baja, no existen productos alternativos sustitutos cercanos del huevo en la dieta habitual (es un consumo habitual de los desayunos). En cambio, entre los distintos tipos de huevos (tamaño, color, presentación, marca) la sustituibilidad es alta.
87. La carne de pollo presenta una mayor sustituibilidad que los huevos por la posibilidad de alternar con otros tipos de carne (pavo, cerdo, res). Sin embargo, la diferencia de precios con la alternativa más barata de carne (carne molida de res) es demasiado amplia para considerar a esta última un sustituto cercano (la diferencia era del 23% en 2000 y del 58% en 2007). Por otra parte, respecto del pavo, además de un problema de precios, la oferta disponible es escasa en relación a la demanda de pollo, para constituirse en un sustituto cercano.
88. Con relación a la sustituibilidad entre áreas geográficas, en el caso de los principales insumos (genética aviar y alimentos concentrados), la primera es una actividad que propiamente tiene una escala geográfica de operaciones transnacional. Por su parte, los alimentos concentrados tienen un radio de distribución que cubre todo el territorio nacional, siendo su alternativa geográfica la importación desde los países de la región. No hay barreras que obstaculicen importar concentrados.
89. En cuanto a los productos de consumo final (huevos de mesa y carne de pollo), la alternativa de abastecerse con importaciones es menor. Se trata de productos sensibles a la regulación sanitaria a nivel regional, que todavía no tiene un ordenamiento que permita una circulación totalmente libre de ambos productos. En el caso de la carne aviar, pesa también la preferencia del consumidor salvadoreño por el pollo de piel amarilla, que no se produce en el resto de la región por no haber ese tipo de preferencia en los consumidores.
90. Adicionalmente, desde el punto de vista geográfico, el canal supermercadista tiene menos alternativas de abastecimiento que el canal tradicional. Las cadenas de supermercados sólo pueden abastecerse en ambos productos de proveedores que tengan un radio de distribución nacional. El canal tradicional puede alternativamente abastecerse de los proveedores con escala nacional o de las pequeñas granjas locales (tanto de huevos como de pollo).

91. Considerando la sustituibilidad por el lado de la oferta, técnicamente es posible para una incubadora alternar o combinar la producción de pollitas ponedoras y pollitos broiler. En El Salvador sólo la incubadora de CRIAVES combina ambos productos, ya que es la que cuenta con acceso exclusivo a la línea genética de pollitas ponedoras Hy Line. Las incubadoras competidoras podrían hacerlo, pero recurriendo a otra línea genética de ponedoras, menos difundida entre las granjas.
92. La sustituibilidad desde la oferta entre granjas de postura y de engorde es baja. La práctica se encuentra más generalizada en las granjas pequeñas, pero los tiempos y costos que insume transformar una granja de postura en una de engorde si bien no son exageradamente altos, son lo suficientemente sustantivos para que la sustituibilidad no sea inmediata.
93. Considerando la sustitución desde la oferta entre áreas geográficas, debe notarse que existe una participación creciente de las incubadoras de Guatemala en el mercado salvadoreño de pollitas ponedoras y pollitos broiler. En huevos de mesa y pollos, corresponde observar que si bien las empresas líderes están presentes o pueden estar presentes en todo el territorio nacional, el caso no es análogo para las pequeñas granjas que tienen un radio de acción local. En consecuencia, la sustitución geográfica es asimétrica.
94. En base a las consideraciones precedentes de sustitución por el lado de la demanda y de la oferta, se identificaron 7 mercados relevantes de producto desde el punto de vista de las políticas y legislación de competencia, a saber: i) genética aviar de huevos; ii) genética aviar de broilers; iii) pollitas ponedoras de 1 día; iv) pollitos broiler de 1 día; v) carne de pollo; vi) huevos de gallina (o de mesa); vii) alimentos concentrados para aves.
95. A dichos mercados relevantes de producto, le corresponden los siguientes mercados geográficos relevantes: i) en genética aviar, se trata de un mercado de alcance mundial, ii) en pollitas ponedoras y pollitos broiler y alimentos concentrados, el alcance de los mercados relevantes es al menos nacional, iii) en huevos y carne de pollo, el alcance puede ser nacional o local, según el objeto de la investigación.

Mediciones de concentración horizontal e integración vertical

96. El mercado de pollitas ponedoras está prácticamente monopolizado por CRIAVES, sujeta al desafío de importaciones de pollitas de Guatemala, de una diferente línea genética. El mercado aguas abajo de huevos de mesa presenta una estructura más diversificada. Si bien el C2 alcanza el 46% (El Granjero + Grupo Lemus O'Byrne), coexisten otros jugadores de porte como Avícola Catalana (ex Nueva Avícola) y Avícola San Benito, por lo que el valor del HHI es de 1,310.



97. El Granjero, El Grupo Lemus O'Byrne y AVIMAC venden el total de su producción a la distribuidora mayorista EGG S.A. de C.V., la mitad de cuyo capital social es de El Granjero. Entonces, la mitad de la producción de huevos del país es comercializada por una misma empresa (EGG) y en consecuencia el HHI del mercado sube a casi 3,000 puntos, quedando como principales alternativas de abastecimiento Avícola Catalana y San Benito, y luego las granjas de alcance local.
98. En la cadena de la carne de pollo, existe un alto grado de concentración horizontal tanto en el mercado de incubadoras como en el de granjas de producción de broilers (C2 superiores al 70% y HHI superior a 3,000 puntos). La concentración horizontal aguas arriba (incubadoras) es menor que en el caso de los huevos, no obstante situarse en un nivel alto (4,500 puntos), y mayor que aguas abajo (granjas), donde el HHI ronda los 2,500 puntos.
99. Los grupos líderes (Avícola Salvadoreña/Pollo Indio y Productos Alimenticios Sello de Oro/CRIAVES) están presentes en incubación y granjas de engorde, si bien muestran un tipo de integración vertical diferente, tanto en magnitud como en tipificación legal.
100. Avícola Salvadoreña consume casi la totalidad de la producción de su incubadora, vendiendo a terceros aproximadamente el 14% de la producción de pollitos de un día. En cambio, CRIAVES destina alrededor del 61% de su producción de pollitos broiler a la venta a terceros, en su mayoría granjas medianas y pequeñas. En promedio, el porcentaje de ventas a terceros sobre la producción total nacional de pollitos de un día es del 39%, mostrando que los dos mercados relevantes (incubación de broilers y producción de carne aviar) presentan un grado importante de integración vertical.

Barreras a la entrada y contestabilidad

101. En cuanto a las barreras legales, se ha observado que la legislación sanitaria que se aplica a nivel doméstico está en línea con los estándares internacionales. Se entiende que el sector debe operar en condiciones de vigilancia sanitaria y de seguridad alimentaria.
102. No obstante, desde el punto de vista del comercio internacional, se requiere un ordenamiento de la normativa a escala regional para promover la competencia y la circulación de los productos a nivel de la región.
103. El comercio internacional de todos los productos se encuentra abierto, con aranceles bajos, a excepción del caso de muslos y patas de pollo, en el cual el nivel del arancel impide totalmente la entrada de ese producto (164%). Este arancel está enmarcado en los acuerdos a nivel de la OMC y del DR-CAFTA.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Avícola

104. En incubación de ponedoras, existe una barrera que involucra a una firma trasnacional de genética aviar establecida fuera del territorio, el convenio de exclusividad entre Hy Line International y CRIAVES para toda Centroamérica.
105. En cambio, en la incubación de broilers no existe ese tipo de exclusividad y las barreras se limitan a las inversiones y tecnología necesarias para instalar una planta incubadora.
106. En la producción de huevos y de carne aviar, la instalación de granjas no presenta barreras tecnológicas de entrada de consideración. Se ha constatado la existencia de importantes inversiones recientes en infraestructura.
107. Las instalaciones para el sacrificio de las aves (rastros) utilizan tecnologías de libre disponibilidad y los requisitos higiénicos y sanitarios no pueden considerarse excesivos, por lo que no existen barreras tecnológicas o legales de envergadura que impidan a un entrante instalar un rastro. Por otra parte, existe una parte importante de la producción de pollos que hoy día no son sacrificadas en los rastros formales. Sería una actividad con espacio para atraer inversores.
108. La logística de distribución a nivel local puede ser muy sencilla y no requiere grandes inversiones. En cambio, para constituirse en un operador económico con cobertura nacional (tanto en pollo como huevos) es necesario contar con una logística propia o tercerizada adecuada a tal fin, dado que se trata de productos perecederos.
109. Por ello, si bien no existen barreras para que las pequeñas granjas coloquen sus productos (pollos o huevos) a nivel local, sí existen las barreras logísticas, cobrando importancia para llegar al canal supermercadista y mantener presencia permanente de los productos en los principales mercados municipales del país.
110. El canal supermercadista sólo opera con empresas con logística propia de distribución (que en el caso del pollo requiere cadena de frío) y que operan formalmente, realizando los sacrificios de las aves y su procesamiento en plantas autorizadas y supervisadas por el gobierno.
111. En suma, los segmentos menos contestables son los de incubación de ponedoras y la venta de productos (huevos y pollo) al canal supermercadista. El segmento de mayor contestabilidad es el de producción y comercialización de huevos y pollos a escala local (donde pueden participar activamente las granjas locales).



Otros temas: implicaciones de los sistemas de distribución y comercialización

112. En el sector de huevos, las principales firmas productoras convergen en un principal mayorista distribuidor, EGG, S.A. de C.V., que sería prácticamente el único proveedor con capacidad de cubrir por sí solo el mercado nacional. La negociación de precios con un canal fuerte como el supermercadista posiblemente no resulte afectada sustancialmente. En cambio, la situación puede desequilibrarse a nivel de los mercados municipales y tiendas, dependiendo de la capacidad competitiva de las granjas locales.
113. Respecto de la distribución de carne de pollo fresco o refrigerado, las dos empresas líderes (Avisal y Sello de Oro) son las únicas que cuentan con una flota de transporte propio y capacidad de distribución suficiente a nivel nacional. Pueden abastecer tanto a las sucursales de los supermercados, como a los mercados municipales y las tiendas, tanto de pollo entero refrigerado, como trozado, congelado y preparado.
114. Sin embargo, considerando que el canal supermercadista se encuentra concentrado también en pocas empresas, es de esperar que la relación comercial entre los proveedores de carne aviar y los supermercados sea muy reñida, pero no necesariamente desequilibrada. En cambio, la situación respecto del canal tradicional puede ser opuesta, dependiendo de las condiciones locales de competencia, es decir, de la relevancia de las pequeñas granjas de engorde de alcance local.

Contextualización del sector: condiciones de competencia en Guatemala y antecedentes de prácticas anticompetitivas en Perú

115. Respecto de las condiciones de competencia en Guatemala, se observó que el sector de huevos está altamente concentrado en incubación pero no en producción. Existen tres incubadoras (Corpasa, Incucasa e Inavisa) y 8 empresas de granjas de postura. Dato significativo desde el punto de vista de la competencia es la existencia de un esquema de precios sugeridos administrado por la asociación nacional de avicultores, que funciona parcialmente y la entrada de producto de modo ilegal desde la frontera con México.
116. En cuanto al segmento de pollos en Guatemala, se observó que se encuentra concentrado en ambas etapas (incubación y granjas/plantas de procesamiento de carne aviar) y también el grado de integración vertical es alto.

117. Otro elemento de importancia es observar que el Grupo Multi-Inversiones (controlante de Avisal en El Salvador) en Guatemala controla la empresa avícola más importante, denominada Avícola Villalobos, integrada verticalmente desde la incubación y titular de la cadena “Pollo Campero” y de los procesados marca “Toledo”.
118. El principal antecedente a nivel latinoamericano de procedimientos de defensa de la competencia en el sector aviar es la detección y sanción del cartel de pollos vivos por parte de la autoridad de competencia de Perú. El 13/09/96, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) descubrió y sancionó este cartel en el área de Lima y Callao, que involucraba a la asociación de avicultores y 19 empresas (cerca del 80% del mercado de Lima y casi 60% a nivel nacional).
119. En el allanamiento se encontró documentación demostrativa de evaluaciones de acciones para enfrentar la sobreproducción de ese año, como el sacrificio de broilers (pollos de engorde) y pollos bb, eliminar huevos fértiles y reproductoras, crear una empresa con instalaciones para congelar la producción.
120. Los acuerdos implementaron la estandarización del peso promedio, la asignación de cuotas de producción y la eliminación concertada de excedentes. Se encontraron evidencias de fijación de precios.
121. INDECOPI ordenó el cese y aplicó multas. La sentencia fue confirmada parcialmente en segunda instancia y las multas finalmente aplicadas fueron del orden del 10% de las ventas realizadas a través del Centro de Distribución de Lima, entre abril/mayo de 1996.

Conclusiones

122. El sector avícola de El Salvador presenta un buen desempeño a lo largo de los últimos 15 años tanto en términos de producción como de precios. La oferta sectorial se ha expandido y tanto los precios de los huevos como del pollo se han reducido respecto de los precios de otros bienes de la canasta familiar, incluyendo otros cárnicos.
123. El desempeño productivo del sector está en línea con la tendencia mundial y es uno de los más dinámicos de la economía de El Salvador. Su desempeño es sustancialmente superior al resto del sector pecuario, pero también se destaca dentro del sector agropecuario y de la economía en su conjunto.



124. Entre las debilidades del sector cuentan la dependencia de la genética aviar generada en los países desarrollados (cuya provisión se concentra actualmente en tres grandes grupos transnacionales), la alta incidencia en sus costos de los granos básicos (maíz amarillo y soya) con perspectivas de mediano plazo crecientes en términos de precios y las dificultades para exportar sus productos a los países de la región.
125. A la fecha no se han identificado normas sectoriales (de sanidad animal o de salud humana) que afecten negativamente la competencia y los aranceles de importación que prevalecen para los principales productos e insumos no son excesivamente altos (a excepción del caso de los muslos y patas de pollo).
126. Como déficit, se señala la necesidad de mejorar los mecanismos de aplicación de las normas sanitarias de la región a fin de facilitar el comercio regional, considerando la seguridad alimentaria.
127. Asimismo, como déficit normativo se indica la falta de normas técnicas de adecuada estandarización de los productos, particularmente del huevo de mesa, en términos de tamaño, peso, etc. a fines proveer a los consumidores con mejor información para tomar decisiones de consumo.
128. No se han identificado barreras legales de orden público que obstaculicen la circulación de los productos (huevos, carne aviar o sus insumos) a nivel doméstico o la entrada/salida de agentes económicos en los distintos mercados relevantes involucrados.
129. En cambio, sí se ha observado que una barrera legal de tipo privado (el acuerdo de exclusividad entre Hy Line y CRIAVES) impide que otras firmas desarrollen la actividad de incubación de pollitas ponedoras de esa línea genética.
130. Las granjas pequeñas de huevos o de pollos enfrentan una barrera económica para vender sus productos en el canal supermercadista. Este canal sólo se abastece de proveedores de huevos y de pollo que tengan capacidad de distribuir en todas sus sucursales. La falta de una logística de distribución a nivel nacional es una barrera económica al ingreso al canal supermercadista.
131. Respecto del segmento específico de huevos, se observa que si bien el desempeño histórico del sector en términos de precios es consistente con un comportamiento competitivo, a la fecha y con la información disponible se identifican un conjunto de elementos que no favorecen la competencia en el mercado de huevos de gallina, a saber:

- a) Una demanda doméstica saturada en niveles de consumo per capita altos, siendo que diferentes conflictos comerciales regionales han venido obstaculizando el intercambio comercial de aviares en la región.
- b) El convenio de exclusividad entre Hy Line International y CRIAVES.
- c) El alto grado de concentración horizontal que se observa en el segmento de granjas de postura, particularmente a partir de la concentración de la comercialización de la producción de El Granjero, AVIMAC y del Grupo Lemus O' Byrne en EGG.
- d) La débil capacidad de disciplinamiento de las firmas líderes (CRIAVES y EGG) por parte de sus competidores (las incubadoras de Guatemala en un caso y Avícola Catalana y Avícola San Benito en el otro).
- e) Los contrapesos del liderazgo de las precitadas empresas se reducen a la fortaleza de sus principales clientes. Respecto de CRIAVES, las principales granjas de postura (El Granjero, Grupo Lemus O' Byrne y Avícola Catalana) y respecto de EGG, las principales cadenas de supermercados (Selectos y Walmart).

Estos contrapesos podrían no ser suficientes para impedir comportamientos diferenciados respecto de clientes más débiles (las pequeñas granjas de postura en el caso de CRIAVES y los mercados municipales y tiendas en el caso de EGG), como puede apreciarse en el caso de los huevos de mesa con el comportamiento diferente del precio a nivel de supermercados y mercados municipales en los últimos dos años.

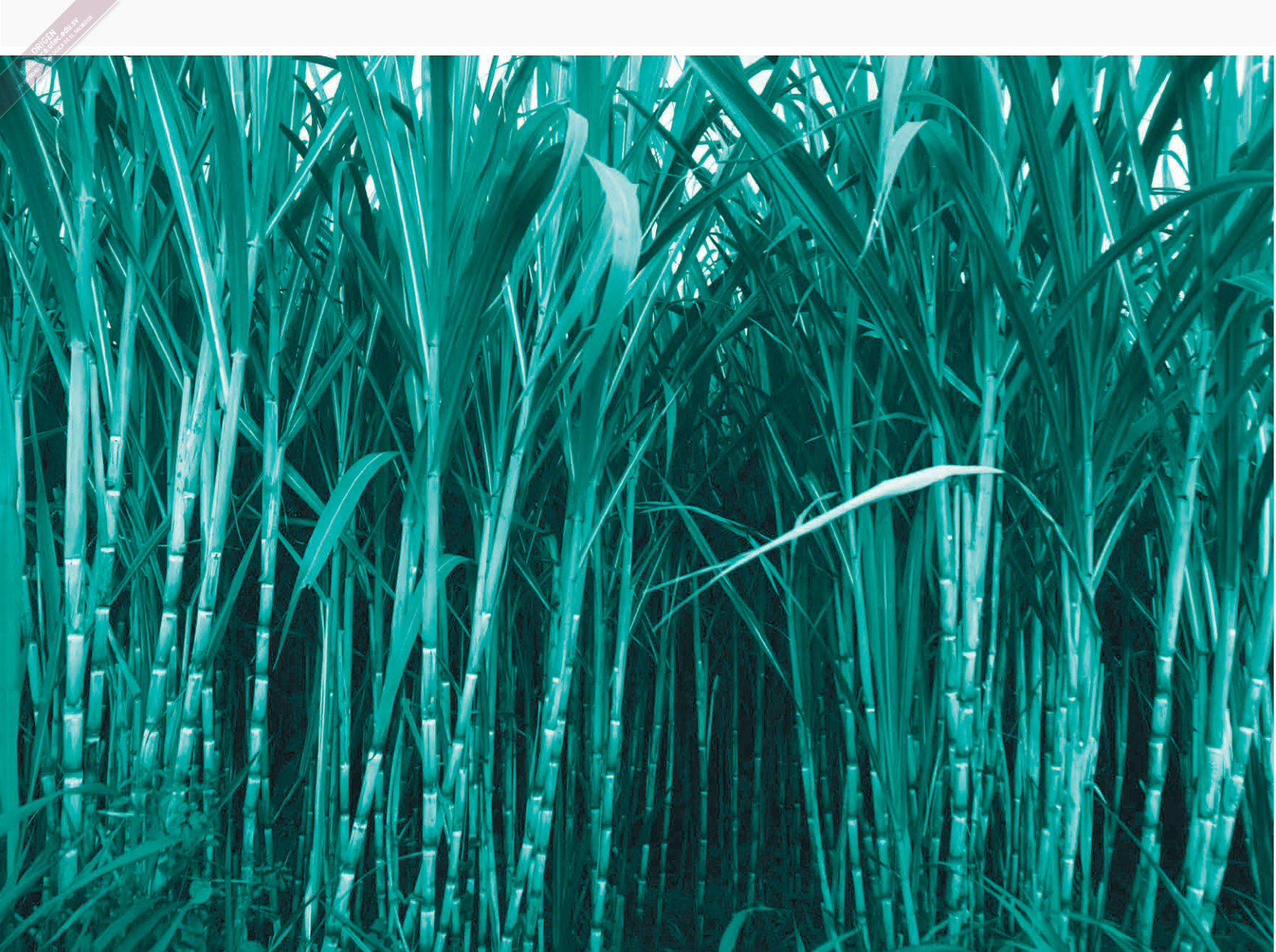
- 132. En cuanto al segmento específico de carne aviar, el desempeño histórico de este sector en términos de precios también es consistente con un comportamiento competitivo. A la fecha, no se identifican elementos de relevancia que desalienten la competencia.
- 133. A diferencia del mercado de huevos, el mercado presenta un consumo per capita bajo, y se encuentra en crecimiento y con espacio para el ingreso de competidores y el acceso a la genética aviar es libre. La integración vertical que se observa en la cadena es la propia de la industria a nivel global, motivada por los ahorros de costos que devienen de la integración.
- 134. Si bien aquí también existe una firma líder que concentra la mitad del mercado (AVISAL), la segunda firma (Sello de Oro) puede considerarse un competidor fuerte y no se verifican políticas de precios sugeridos de reventa.
- 135. Luego, aunque en este caso también cuentan como contrapesos las grandes cadenas de supermercados clientes, el contrapeso más importante porque operaría sobre todo el mercado, es la posibilidad de entrada de importaciones de Estados Unidos a precios muy competitivos, ante la decisión del gobierno de reducir el arancel de importación del 164% establecido para los muslos y patas.



136. No obstante lo anterior, no conviene perder de vista que el sector desde el año 2003 entró en una trayectoria bastante sostenida de incremento de precios, cuyas causales podrían encontrarse más allá de los temas de competencia.

Recomendaciones

137. Se recomienda extender el estudio a las condiciones locales de competencia, para establecer la incidencia de las pequeñas granjas y los determinantes de la formación de los precios a nivel de las cabeceras departamentales.
138. Asimismo, se recomienda extender el estudio a las condiciones regionales de competencia, habida cuenta que los agentes económicos más importantes operan a escala centroamericana.
139. En el mismo tenor, se recomienda intercambiar información con las autoridades de competencia de los países desarrollados sobre la situación del mercado global de genética aviar y los efectos de la reciente ola de concentraciones en ese segmento.
140. Como acciones de articulación con otros organismos del Poder Ejecutivo se propone: i) sugerir a la Defensoría del Consumidor incorporar en las campañas de educación del consumidor, información sobre las propiedades análogas nutricionales de la carne aviar y el huevo, independientemente de su coloración y ii) sugerir al Ministerio de Agricultura y Ganadería, avanzar en la formulación de normas técnicas de estandarización de los productos aviares (particularmente huevos), conforme a estándares internacionales aceptados y que promuevan la competencia.



**Estudio sobre la Caracterización de la
Agroindustria Azucarera y sus Condiciones
de Competencia en El Salvador.**

Informe de Resultados

JUNIO 2008

SECTOR
AGROINDUSTRIA E INSUMOS
Azúcar





Introducción

La Ley de Competencia aprobada en 2004 (en adelante la Ley) tiene por objeto promover, proteger y garantizar la competencia, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas que, manifestadas bajo cualquier forma limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores.

Por otra parte, en el artículo 4 de la Ley se establece la facultad de apoyarse para el logro de sus objetivos en la realización de estudios sectoriales que contribuyan a desempeñar las funciones de manera óptima.

Con base a lo anterior y dada la importancia que reviste el mercado del azúcar en El Salvador, se consideró conveniente la elaboración del presente estudio cuyo objetivo fundamental es la realización de una caracterización general de sector, de tal forma que se logre conocer la composición, el tamaño, número de participantes y las regulaciones vigentes para todos los eslabones que conforman la cadena de valor de dicho bien.

1. Caracterización general del sector de la agroindustria azucarera en El Salvador

El sector agrícola a nivel mundial goza de altos niveles de protección gubernamental a través de programas de subsidios a las exportaciones y barreras a las importaciones (arancelarias y no arancelarias). Entre las justificaciones para dichas medidas proteccionistas se señalan argumentos relacionados con la seguridad alimentaria del país, razones de tipo social, relativas a la generación de empleo y la reducción de la pobreza, entre otras. En este contexto sobresale la protección de la agroindustria azucarera, llegándose a considerar como uno de los mercados más distorsionados en el comercio internacional.

El azúcar se comercializa en tres tipos de mercados diferentes: los mercados locales, el mercado preferencial y el mercado mundial. La regulación del mercado doméstico cuyo objetivo es la protección a la producción local, genera que los precios domésticos sean artificialmente altos en relación a los que se tienen en mercados internacionales, convirtiendo el comercio internacional en un mercado de “excedentes”.

En el año 2001, la Asamblea Legislativa aprobó la “Ley de la Producción, Industrialización, y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador” (en adelante Ley del Azúcar), teniendo como objeto normar las relaciones entre ingenios y productores de caña de azúcar.

Dentro de la misma, se crea todo un marco regulatorio que determina el funcionamiento del sector de la agroindustria azucarera. Los principales elementos normativos son la distribución de cuotas de participación de ventas en el mercado local y preferencial; la creación de un sistema de distribución de ingresos por venta de azúcar y derivados entre productores e ingenios; y la posibilidad de regular el precio interno.

En El Salvador, el azúcar se obtiene de la transformación de la caña de azúcar. La cadena de valor del azúcar se compone de cinco eslabones entrelazados: provisión, producción, transformación, distribución y comercialización.

En la provisión intervienen principalmente aquellas empresas que suministran insumos agrícolas tales como fertilizantes, pesticidas, adherentes, semillas y maquinaria agrícola.

En el eslabón de la producción de la caña de azúcar participan aproximadamente 7,000 cañicultores dispersos en las diferentes zonas del territorio nacional, clasificándose en productores independientes y asociados en cooperativas.

Actualmente existen seis ingenios que realizan la transformación de la caña de azúcar, los cuales generan tres tipos de azúcar: el azúcar crudo, el sulfitado (blanco) y refinado. Adicionalmente se obtiene un sub-producto conocido como melaza (o miel final) y algunos de ellos utilizan el bagazo para la generación de energía eléctrica.

El proceso de producción continúa con la distribución del azúcar para lo cual se requiere que el producto sea previamente empacado. Para dichos fines los ingenios cuentan con una distribuidora llamada Distribuidora de Azúcar y Derivados, S.A. de C.V. (en adelante DIZUCAR). Dicha distribuidora se encarga de organizar los pedidos, establecer las condiciones de venta, y facilitar el transporte del producto en caso de ser solicitado por el cliente.

Para realizar la actividad de empacado, los ingenios cuentan con la empresa Empaques y Sabores S.A. de C.V. (en adelante EMPAQSA) la cual cuenta con sucursales en cada uno de los ingenios.

Existen a su vez otros agentes económicos dedicados a la intermediación del producto, llamados en el presente documento subdistribuidores.

Finalmente, el producto llega al consumidor final por medio de la comercialización minorista a través del canal de supermercados, mercados municipales y tiendas, y también a través de los productos que han sido fabricados utilizando azúcar.

Es necesario aclarar en este punto que el análisis de la cadena de valor se realizará dejando de lado lo que corresponde a la provisión, en la medida que éste es materia para otro estudio de competencia específico.



Actualmente en el país se cultivan un aproximado de 80,000 manzanas de caña de azúcar que generan un promedio de 5.0 millones de toneladas métricas (TM) de caña de azúcar y con la participación de seis ingenios se transforma en aproximadamente 11.5 millones de quintales (qq) de azúcar. El sector azucarero representa 2.2% del PIB y 3.5% de las exportaciones totales¹.

2. Caracterización de la oferta

En este apartado se realiza una caracterización de la oferta del sector, lo cual constituye un tema central en los análisis de competencia. Se estudiará, para tales efectos, la cadena de valor del bien en cuestión, señalando las interrelaciones que existen entre los diferentes eslabones, los agentes participantes, vinculaciones horizontales y verticales, entre otros.

2.1. Propiedades intrínsecas del producto

Las recomendaciones de la OMS (Organización Mundial de la Salud) establecen un aporte calórico de 2,000 a 2,500 Kilocalorías² (Kcal/día) al día para un varón adulto y de 1,500 a 2,000 Kcal/día para las mujeres. Para que una dieta sea equilibrada y las necesidades de nuestro organismo queden cubiertas, es necesario consumir entre un 55% y un 60% de hidratos de carbono del total de calorías. De esa cantidad, entre el diez y el veinte por ciento debe provenir del consumo de hidratos de carbono simples: monosacáridos (como la glucosa, fructosa y lactosa) y disacáridos (como la sacarosa, comúnmente conocida como azúcar)³.

Existen dos grandes tipos de hidratos de carbono: los azúcares y los almidones. Los azúcares comprenden la sacarosa, la glucosa, la fructosa, la lactosa y la maltosa, y se encuentran naturalmente en alimentos como frutas, verduras y productos lácteos. El almidón está presente en los cereales (arroz, maíz, trigo, etc.), los productos derivados de los mismos (pan, pasta, etc.), las patatas y las legumbres.

En la medida que el azúcar es un alimento que se compra en el mercado local, es fabricado por relativamente pocos productores, consumido ampliamente, y por supuesto, factible para una tecnología de fortificación; ésta reúne las características que potencian su uso como fuente de vitamina A para la población.

1/ Fuente:BCR

2/Kilocaloría: medida que se utiliza para determinar la cantidad de nutrientes que necesita el organismo. 1 kilocaloría equivale a mil calorías

3/www.asociacionazucarera.com

SECTOR
AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Azúcar

La tecnología de la fortificación implica la preparación de una premezcla de vitamina A y azúcar, que luego es agregada al azúcar en los ingenios. En El Salvador dicha medida quedó legalmente constituida mediante la Ley de Fortificación del Azúcar con Vitamina “A”, decretada a los veintiún días del mes de abril de mil novecientos noventa y cuatro. El costo anual total de fortificar 100,000 toneladas métricas (TM) asciende a US\$940,125, lo que equivale a US\$9.40 por TM, es decir, US\$0.004 dólares por libra⁴.

2.2. Organización industrial del sector y principales actores

La cadena de producción del bien azúcar se compone de los siguientes eslabones: provisión, producción, transformación, distribución y comercialización.

2.2.1. Cadena de valor del azúcar

a) Provisión

La provisión comprende aquellas empresas que suministran insumos necesarios para la producción de la caña de azúcar. Según las entrevistas realizadas a diferentes participantes de la cadena de producción, los principales elementos empleados son la maquinaria, los fertilizantes, tales como sulfato de amonio y fórmula triple 15, y una gran variedad de pesticidas cuyo uso depende del tipo de plaga que ataca al cultivo de la caña. En el presente documento no se abordará en más detalle este eslabón, ya que amerita un estudio especial relativo a este tema.

b) Producción de caña

En el siguiente eslabón se ubican los productores de la caña de azúcar o cañicultores, los cuales constituyen la única fuente de insumo para la producción de azúcar en el país.

Se estima que actualmente existen unos 7,000 cañicultores dispersos en el país, los cuales se encuentran divididos en productores asociados, en cooperativas y productores independientes.

c) Procesamiento o transformación

Una vez la caña ha sido cosechada, esta es trasladada a los ingenios para ser transformada en azúcar y melaza.

⁴/Fortificación del Azúcar con Vitamina A en Centroamérica, Mora J., Dary O., Año 2000.



Actualmente en el país existen seis ingenios; dos ubicados en la región central, dos en la occidental, uno en la zona paracentral y uno en la zona oriental.

Los ingenios en el país procesan la caña de azúcar de tal forma que se obtienen tres tipos de azúcar:

- a) **Azúcar crudo o azúcar moreno:** se obtiene del jugo de caña de azúcar sin refinar ni procesar, sólo se ha realizado el proceso de cristalizado. Este producto integral, debe su color a una película de melaza que envuelve cada cristal. Normalmente tiene entre 96 y 98 grados de sacarosa.
- b) **Azúcar blanco o sulfatado:** contiene azúcar con 99,5 grados de sacarosa.
- c) **Azúcar refinado o extrablanco:** azúcar altamente puro, es decir, entre 99,8 y 99,9 grados de sacarosa.

Los ingenios produjeron un total de 11.5 millones de qq para la zafra 2006/2007, con un total de caña molida de 5.3 millones de Toneladas Cortas (TC), sembradas en un terreno de 81,982 manzanas.

Tabla 1.
Producción de azúcar.
Consumo doméstico e internacional. En quintales

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Producción de azúcar (QQ)	11,503,611	12,213,710	11,751,957	11,522,175
Mercado local	4,950,967	5,017,361	5,425,454	5,337,568
Mercado Preferencial	575,068	684,142	981,180	575,068
Mercado CAFTA				542,609
Mercado Mundial	5,977,576	6,512,207	5,345,323	5,066,930
Participaciones porcentuales				
Producción de azúcar (QQ)				
Mercado local	43.04	41.08	46.17	46.32
Mercado Preferencial	5.00	5.60	8.35	4.99
Mercado CAFTA	0.00	0.00	0.00	4.71
Mercado Mundial	51.96	53.32	45.48	43.98

Fuente: CONSAA

d) Distribución

Luego que el azúcar es generada, el proceso continúa mediante la distribución, la que incluye el grupo de actividades que se realizan para que el producto pueda llegar a sus lugares de comercialización minorista o al industrial que procesa dicho producto. Para ello se requiere dada la naturaleza del producto que sea previamente empacado.

En este eslabón de la distribución se encuentra una serie de sub-distribuidores que acceden a DIZUCAR para sub-distribuir el producto principalmente en tiendas, mercados, restaurantes y la industria, aunque esta última es principalmente abastecida a través de DIZUCAR.

e) Comercialización minorista

El azúcar se encuentra presente en todos los puntos de venta de alimentos al consumidor final: desde las grandes cadenas de supermercados hasta en los distintos mercados municipales y las tiendas en los barrios y colonias.

En el canal de los supermercados solamente se observó presencia de una sola marca de azúcar: “Del Cañal”. Existen diferentes presentaciones de una, dos y cinco libras, y en todos sus tipos: crudo, blanco y refinado, observándose la particularidad que el azúcar crudo, que conlleva un menor procedimiento, tiene mayor precio que el azúcar blanco, aunque es menor que el del azúcar refinado.

3. Caracterización de la demanda

El comportamiento de la demanda puede directamente modificar el accionar de las empresas oferentes en un mercado, induciéndolos a competir en precio, calidad e innovación. Los mercados donde la demanda es débil o inelástica respecto al precio, son más proclives a presentar problemas de competencia y a requerir intervención de la autoridad de competencia, mientras que aquellos mercados en los que la demanda es fuerte y elástica respecto al precio, los problemas de esa naturaleza son considerablemente menores.

3.1 Segmentos de mercado

El consumo anual de azúcar en el mercado local alcanza aproximadamente 5.5 millones de quintales. Para el año 2007 éste fue de 5,431,901.66 quintales. De este consumo, existe una clara preferencia del consumidor por el azúcar blanco.



La demanda de azúcar a nivel local puede dividirse en dos segmentos, la demanda industrial y la demanda del consumidor final. En el primer segmento se encuentran los industriales convertidores de azúcar, los cuales desarrollan actividades económicas como panaderías, pastelerías, sorbeteras, laboratorios farmacéuticos, dulcerías, industria de bebidas carbonatadas y no carbonatadas, y la industria de bocadillos, entre otros.

Este segmento de la demanda, consume aproximadamente 93% de azúcar blanco, un 1% de moreno y 6% de azúcar refinado, el cual es demandado principalmente por laboratorios.

El segundo segmento de la demanda del azúcar son los consumidores finales. Los consumidores utilizan el azúcar para endulzar los alimentos, bebidas y como azúcar de mesa. Los consumidores finales prácticamente utilizan en un 100% el azúcar blanco.

En El Salvador, en la canasta básica alimentaria se ha determinado un consumo diario de azúcar de 69 gramos por persona en el área urbana (25.19 Kg. anuales) y 65 gramos por persona en el área rural (23.73 Kg. anuales)⁵. Con la información disponible no es posible determinar la cantidad de azúcar demandada por cada habitante salvadoreño. Sin embargo, en Centroamérica para los años 96 – 00 el consumo per cápita fue de 43.1 Kg⁶. Para estimar la demanda de los salvadoreños se asumirá el consumo per cápita anteriormente mencionado y dado que la población en el último censo realizado en el año 2007 es de 5,744,113 millones de habitantes, la demanda del consumidor final es de 247.57 millones de Kg. equivalente a 5.45 millones quintales de azúcar.

3.2 Preferencia de los consumidores

Los diferentes demandantes del azúcar, según el segmento al que pertenecen, pueden reflejar preferencias diferentes en relación a los tres tipos de azúcar de caña que son producidos en El Salvador, los cuales se diferencian, tal como se estableciera anteriormente por los diferentes grados de sacarosa.

La demanda industrial se abastece principalmente de azúcar blanco y refinado; la razón fundamental de ello, es el mayor grado de sacarosa que contienen y por tanto utilizar estos tipos de azúcar presenta un rendimiento más alto en los procesos industriales, del que ofrece el azúcar crudo. Adicionalmente, este tipo de azúcares son de más fácil disolución, y al mismo tiempo tienen una menor coloración, la cual es una característica deseable para el caso de las bebidas carbonatadas.

⁵/www.digestyc.gob.sv

⁶/Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Azúcar

El azúcar blanco y refinado es utilizado principalmente en industrias de bebidas, y en algunos procesos industriales especializados, como en aquellos desarrollados por laboratorios farmacéuticos, quienes demandan buena parte del azúcar refinado.

Por su parte, el consumidor final utiliza el azúcar para endulzar bebidas, preparar alimentos, azúcar de mesa, etc. Las entrevistas realizadas revelaron que los consumidores finales tienen algunas ideas preconcebidas respecto del azúcar crudo que se relacionan con el color del producto. El consumidor final asocia el color con suciedad o con alguna dificultad de disolución, ya que los granos son más gruesos que los del azúcar blanco y refinado; por ello prefiere utilizar azúcar blanco.

4. Evolución de los principales indicadores del Sector de la Agroindustria Azucarera

4.1. Evolución del sector

La agroindustria azucarera representa un rubro de gran importancia para las naciones centroamericanas. Centroamérica cuenta con 52 ingenios en operación, los cuales para la zafra 2006/2007 produjeron en conjunto 4.3 millones de TM, siendo Guatemala el mayor productor de la región, generando el 53% del total; El Salvador con el 13% y Nicaragua con el 12%. Por su parte, el consumo interno de la región ascendió a 1.76 millones, lo cual representa únicamente el 41% de la producción total. La industria azucarera representa alrededor de 3.7% del Producto Interno Bruto centroamericano.

Tabla 2.
Producción y consumo de los países centroamericanos
Cifras estimadas para la zafra 2006/2007. Toneladas métricas

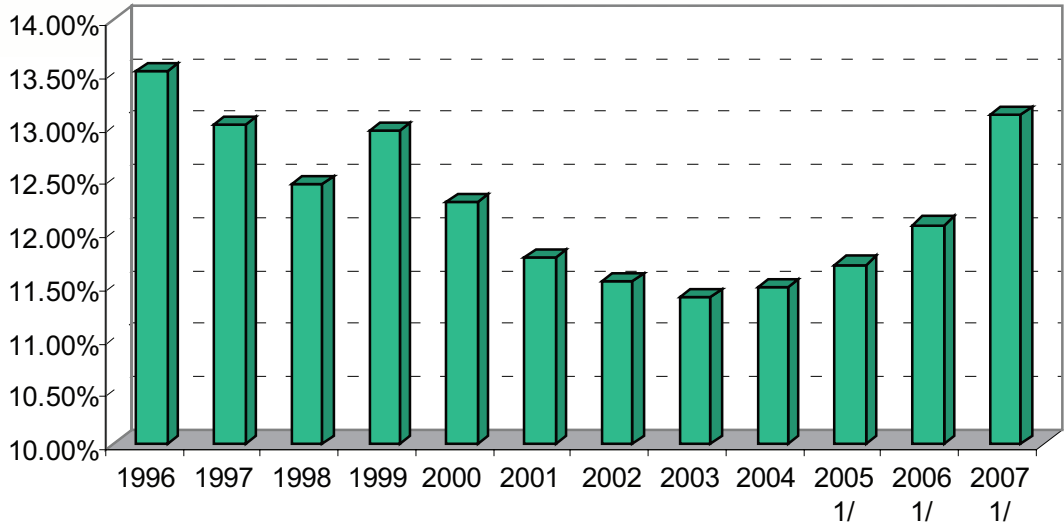
País	Ingenios Operando	Producción	Consumo Interno	
		100%	TM	%
Panamá	4	168,880	114,080	67.55%
Costa Rica	17	422,404	225,560	53.40%
Nicaragua	4	506,790	237,049	46.77%
Honduras	7	405,607	275,557	67.94%
El Salvador	7	558,150	258,547	46.32%
Guatemala	13	2,279,628	649,817	28.51%
Total	52	4,341,459	1,760,610	40.55%

Fuente: Asociación de Azucareros del Istmo Centroamericano (AICA), 2006.



El sector agropecuario constituye un punto importante en el crecimiento de la economía salvadoreña ya que para el 2007 representó el 13.1% del PIB, mientras que el sector azucarero (caña de azúcar y producción de azúcar) representó el 2.27%.

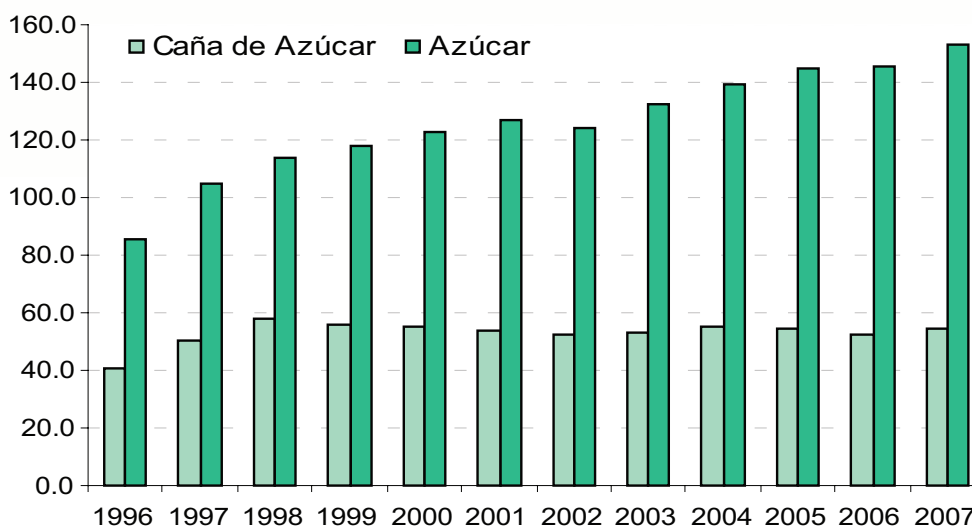
Gráfico 1.
Participación del Sector Agropecuario en el PIB



¹Cifras preliminares.
Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del BCR

En el gráfico 2 se observa el crecimiento del PIB de la caña de azúcar, siendo en el año 1996 US\$40.5 millones y en el 2007 de US\$54.8 millones, lo que significa un crecimiento promedio anual de aproximadamente 4%. Asimismo, el PIB del azúcar ha aumentado desde el año 1996 de US\$85.6 millones hasta US\$153.3 millones para el año 2007, es decir, un crecimiento promedio anual de 8.79%. Es importante considerar que la cantidad alcanzada por el azúcar en el año 2007 es la mayor de los últimos 11 años.

Gráfico 2. PIB del azúcar y caña de azúcar.
En millones de US\$ a precios constantes de 1990



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del BCR

La caña de azúcar alcanzó su máximo valor en el período estudiado en el año 1998 de US\$ 57.6 millones, siendo su crecimiento respecto a 1997 de 14.9%. Desde dicho año el comportamiento de la caña de azúcar ha sido bastante irregular con decrecimientos de hasta 4.4% (2006) hasta crecimientos de 4.9%, en el 2007. En el caso del azúcar la situación es distinta, a excepción del 2002 en el cual su crecimiento fue de -1.9%, los otros años ha tenido crecimientos de 8.2% en 1998 y 6.2% en el 2003.

4.2. Caña de azúcar

El azúcar producido en El Salvador proviene en un 100% del cultivo de caña de azúcar y se remonta a los años 60's.

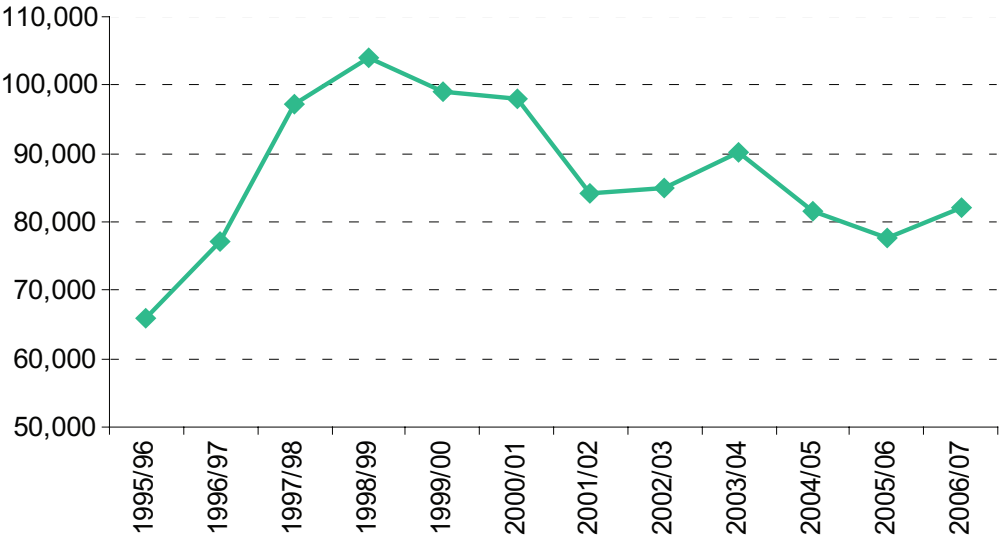
4.2.1 Área sembrada

La caña de azúcar, es un cultivo propio de las regiones tropicales y subtropicales, y es el cultivo del que principalmente se produce el azúcar en los países subdesarrollados. En países desarrollados de climas más templados se produce el azúcar principalmente de la remolacha.



En el gráfico 3 se observa el desarrollo del área sembrada desde la zafra 1995/96 hasta la 2006/07. A partir de la zafra 1999/00, el área sembrada tiene una tendencia a disminuir hasta llegar a las 77,655 manzanas en la zafra 2005/06 y se recupera levemente en la zafra 2006/07 hasta alcanzar 81,983 manzanas.

Gráfico 3. Evolución del área sembrada para rozar. En manzanas



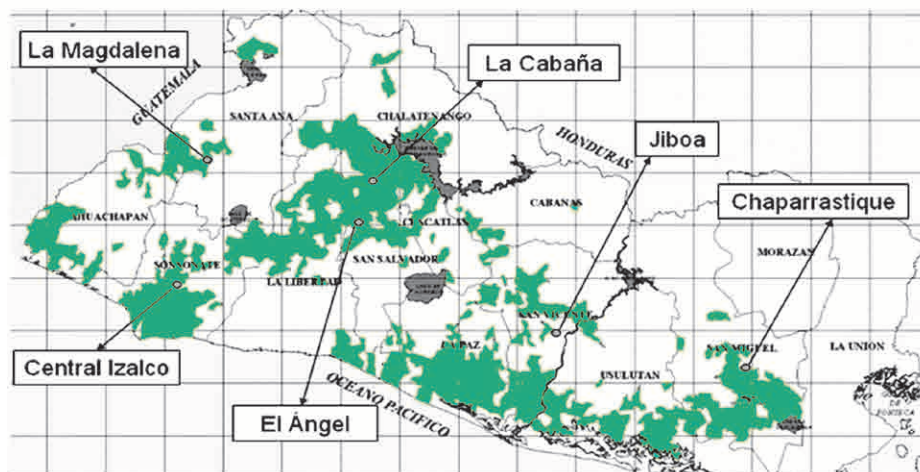
Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Asimismo, en el mapa 1 se presenta la distribución de las zonas productoras de caña de azúcar para la zafra 2006-2007 y la ubicación de los principales ingenios.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Azúcar

MAPA 1.
ZONAS PRODUCTORAS DE CAÑA DE AZÚCAR,
EL SALVADOR ZAFRA 2006/2007

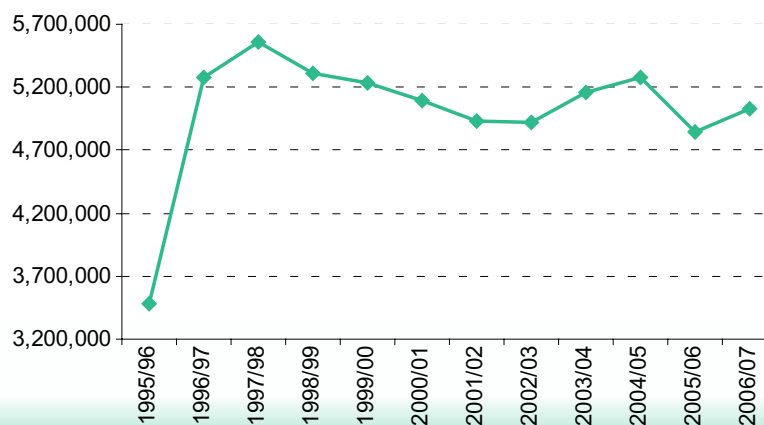


Fuente: Dirección General de Economía Agropecuaria, MAG

4.2.2. Producción de caña de azúcar

La producción de caña de azúcar presenta un comportamiento bastante estable desde la zafra 1996/97 y se mantiene cercana a los 5 millones de toneladas métricas (TM). La producción se encuentra en función del área sembrada y el rendimiento. Los diferentes ingenios tienen programas para apoyar a los productores de caña con metodologías de siembra, fertilización y nuevas tecnologías que han incrementado la productividad.

Gráfico 4
Producción de caña de azúcar. Millones de toneladas métricas



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del MAG.



La primera cosecha de caña de azúcar se puede obtener a los doce meses de sembrada. Esta planta se regenera año con año y generalmente desde el año seis su rendimiento empieza a decaer. Los agricultores opinan que en el octavo año es necesario renovar la plantación para obtener mejores rendimientos.

4.3. Azúcar

El rendimiento promedio de los ingenios en el país ha crecido un 2.66% entre la zafra 2003/04 y 2006/07. Es importante señalar que el rendimiento obtenido por las centrales azucareras para la zafra 2006/2007 es superior al que alcanzarán el resto de países de centroamérica según se denota en la tabla 3.

Tabla 3. Rendimientos promedio. Países de Centroamérica

País	Rendimiento
Guatemala	219
El Salvador	229
Honduras	203
Nicaragua	223
Costa Rica	219
Panamá	218

Fuente: CONSAA

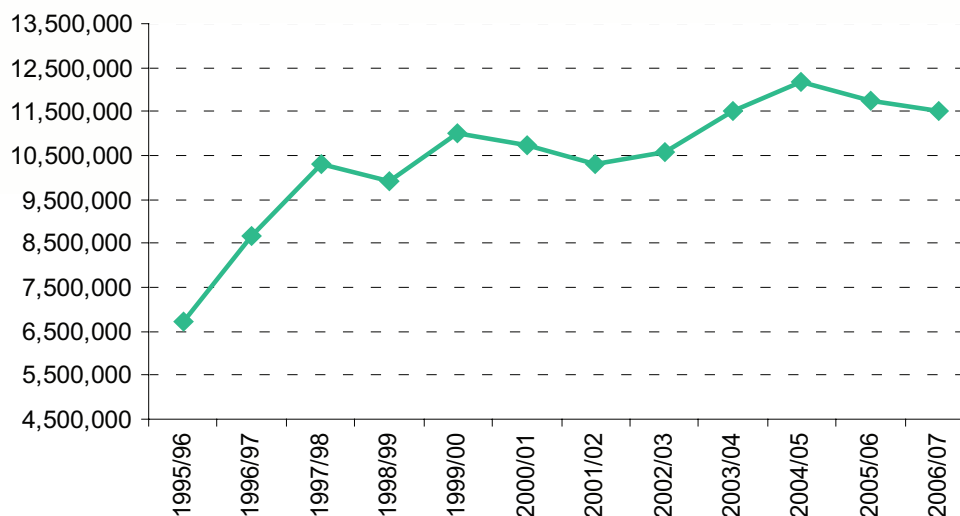
El rendimiento que obtienen los ingenios de la caña de azúcar se asocia a diversos factores como la siembra, la calidad y cantidad del insumo empleado, la técnica de fertilización, el momento de rozamiento, la coordinación con el ingenio para su respectiva molienda, la topografía del terreno en que se cultiva, las condiciones climáticas del período de zafra, y la calidad de la maquinaria que posea el ingenio, entre otros.

La producción de azúcar por parte de los ingenios ha aumentado considerablemente desde la zafra 1995/96 hasta alcanzar en la zafra 2003/04 y las subsiguientes producciones de más de 11.5 millones de quintales de azúcar.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Azúcar

Gráfico 5. Producción de azúcar. Quintales



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del MAG.

5. Análisis de las condiciones del comercio internacional del azúcar

Existe dos tipos de mercados internacionales en los cuales se intercambia el azúcar: el preferencial y el libre. El primero, generalmente tiene un mejor precio que el segundo y lo constituyen los acuerdos preferenciales y contratos de largo plazo, entre los que destacan el sistema de cuotas que los Estados Unidos de América establece a más de 45 países y las cuotas de la Unión Europea⁷.

Por otra parte, en el mercado libre se transan los volúmenes que quedan fuera de convenios especiales, a través del mercado bursátil (Bolsas de Nueva York, Londres, París y Hong Kong).

⁷/Documento "El Mercado Mundial del Azúcar" Facultad de Ciencias Económicas de la UNSM, Herbert Gutiérrez y Adolfo Reyes, Perú, Diciembre de 2003.

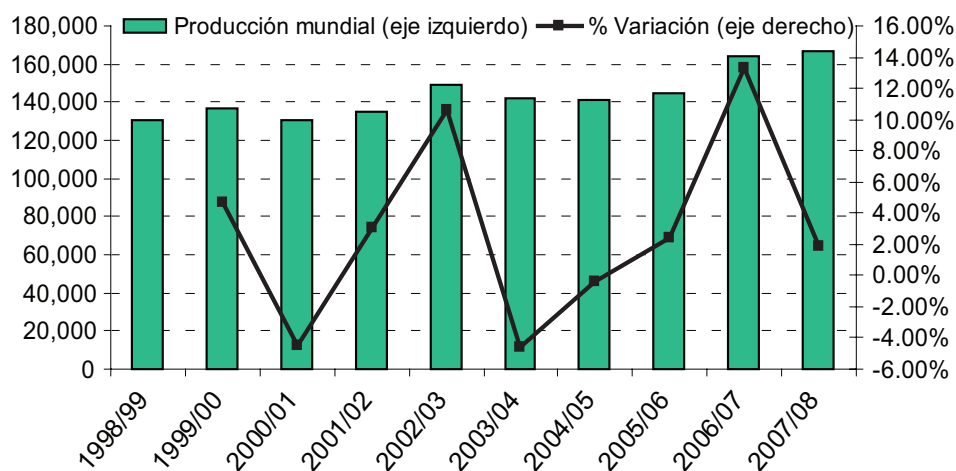


5.1. Oferta del mercado mundial

El azúcar a nivel mundial se obtiene de dos fuentes principales: caña de azúcar y remolacha, siendo la primera la más importante, ya que un 75% de la producción mundial se realiza con este insumo, mientras el restante 25% se hace con remolacha.

El gráfico 6 muestra la producción mundial entre 1998/99 y 2007/08, la cual ha oscilado entre los 130.6 (2000/01) y 167.1 millones de TM (2007/08), equivalente a una tasa de crecimiento promedio anual para el periodo considerado de 2.92%.

**Gráfico 6. Producción mundial de azúcar
(en miles de Toneladas Métricas) y variaciones porcentuales**



Fuente: Elaboración propia con base en anuario estadístico "Sugar and Sweetener", USDA, marzo 2007

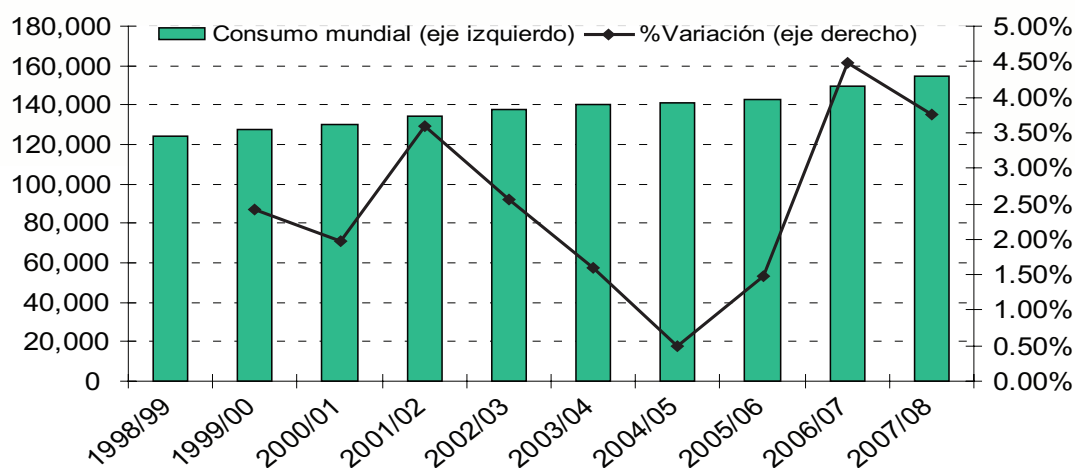
5.2. Demanda del mercado mundial

Para el periodo 2006/07, el consumo mundial de azúcar fue de 149.4 millones de TM. Los consumidores o demandantes más importantes de dicho producto fueron: India, Unión Europea, China, Brasil, Estados Unidos de América y Rusia. El gráfico No.7 muestra la evolución del consumo mundial de azúcar entre 1998/99 y 2007/08. El mismo ha pasado de 124.4 (1998/99) hasta 155 millones de TM en 2007/08, equivalente a una tasa de crecimiento promedio anual del 2.5%.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

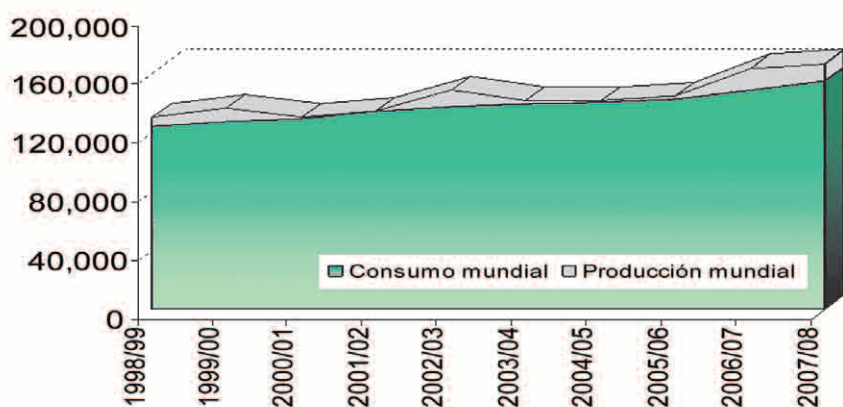
Azúcar

Gráfico 7.
Consumo mundial de azúcar. Miles de TM y variaciones porcentuales



Fuente: Elaboración propia con base en anuario estadístico "Sugar and Sweetener", USDA, marzo 2007

Gráfico 8.
Producción y consumo mundial. Miles de toneladas métricas



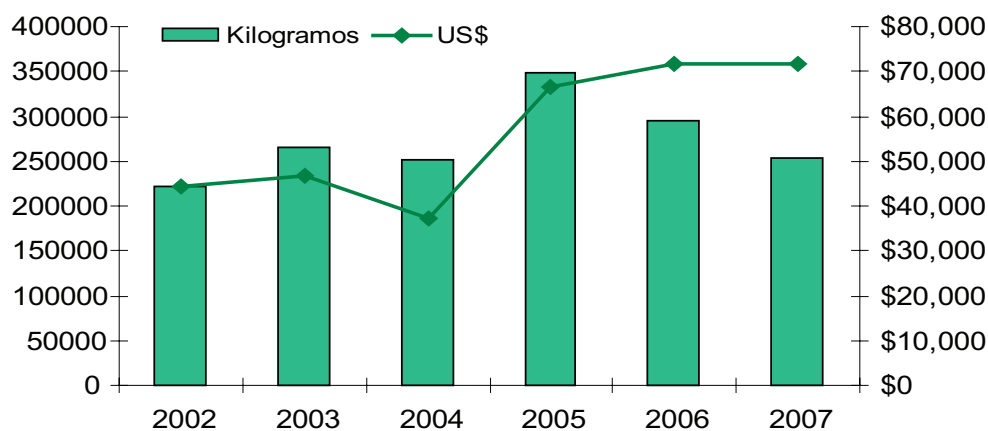
Fuente: Elaboración propia con base en anuario estadístico "Sugar and Sweetener", USDA, marzo 2007

Es importante destacar que para todo el periodo considerado, la producción mundial ha excedido al consumo en un promedio de 5.8 millones de toneladas, tal como se observa en el Gráfico No. 8.

5.3. El Salvador: Comercio exterior del azúcar

Para El Salvador las exportaciones de azúcar aportan un aproximado de 3.54% del total de ingresos generados por dicho rubro. En la evolución de dichos ingresos (Ver gráfico 9) se observan dos etapas. La primera corresponde a los años comprendidos entre el 2002 – 2004, cuando las exportaciones fueron cercanas a los US\$40 millones y en el periodo 2005 – 2007 aproximadamente US\$70 millones. Este aumento se explica fundamentalmente por dos razones; la primera por una alza en la cantidad exportada y la segunda por mejores precios internacionales, ya que en el año 2002 el Kg. se exportó a un precio de US\$ 20 centavos y en el 2007 a US\$ 28 centavos.

Gráfico 9.
Exportaciones de azúcar crudo. En miles



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas www.elsalvadortrade.com.sv

La cantidad que El Salvador, como cualquier otro país, puede exportar al mercado preferencial es limitada. Por ejemplo, Estados Unidos otorgó a El Salvador un contingente de importación con un arancel dentro de la cuota de 0% con la entrada en vigencia del CAFTA-DR en el año 2006.

Asimismo, la República de China (Taiwán) aplicará una cuota libre de impuestos (0%) para el azúcar originaria de la República de El Salvador y que entró en vigencia en marzo/2008. Las cantidades de la cuota que gozará 0% de arancel será para el primer año de 35,000 toneladas métricas; en el segundo año de 50,000 toneladas métricas y para el tercer año el contingente será de 60,000 toneladas métricas.

SECTOR
AGROINDUSTRIA E INSUMOS
Azúcar

6. Evolución de precios

6.1. Precios internacionales

En su mayoría, las transacciones en el mercado internacional del azúcar se encuentran enmarcadas en regulaciones de acuerdos comerciales, existiendo una considerable cantidad de entidades estatales incidiendo con sus decisiones en la evolución del mismo.

Las transacciones libres corresponden únicamente a una reducida parte del intercambio total. Dichas transacciones son llevadas a cabo por medio de contratos de productos derivados, los cuales son dirigidos en las distintas bolsas en las cuales se comercializan.

Tanto los mercados de derivados como el mercado físico del azúcar se relacionan estrechamente. Los que operan en el físico con el objeto de cubrir posiciones y reducir el riesgo inherente a las transacciones, utilizan con frecuencia instrumentos tales como los futuros o las opciones.

Dentro de los instrumentos financieros más utilizados se encuentran:

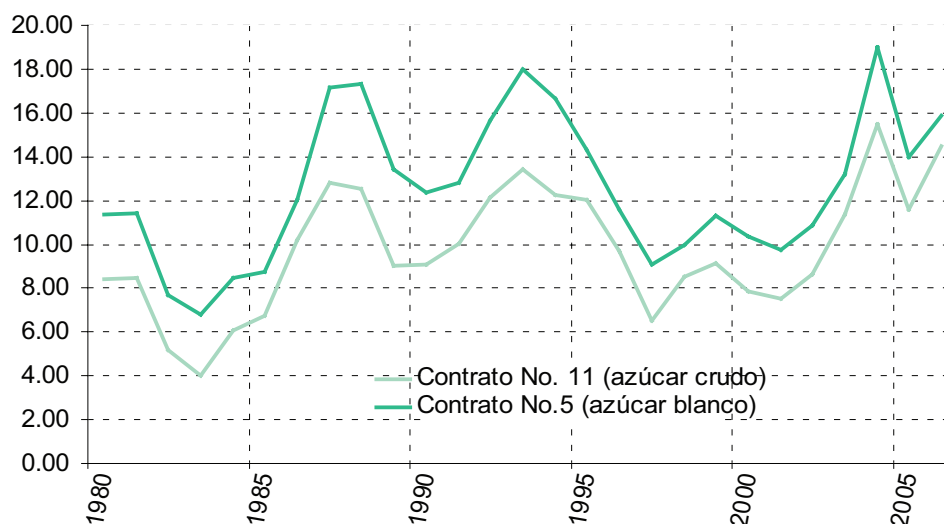
- i. **Contrato de futuros número 5:** transado en la “London International Financial Futures and Options Exchange”, siendo su objeto la comercialización de futuros y opciones de compra o venta de un determinado tipo de azúcar blanco cristalizado, ya sea de caña o remolacha. Las cotizaciones correspondientes al contrato No. 5 se realizan diariamente con base al precio spot determinado por la bolsa (London Daily Price), siendo las unidades US\$/Tonelada. Dicho precio constituye una aproximación al precio de mercado efectivo para las operaciones del azúcar disponible en Europa.
- ii. **Contrato número 11:** por medio de este contrato correspondiente a la Bolsa de Futuros de Nueva York se transa azúcar crudo de caña a granel a precio FOB originario de más de 25 países⁸ siendo transados en centavos americanos por libra, contando cada contrato con un volumen de 50.8 toneladas métricas.
- iii. **Contrato número 14:** (Bolsa de Futuros de Nueva York), contrato prácticamente de uso exclusivo de comercializadores interesados en los movimientos de precio del mercado interno norteamericano a través del cual se transa azúcar crudo de caña a granel, a precio CIF más impuestos desde puertos designados de los Estados Unidos.

8/ Argentina, Australia, Barbados, Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Islas Fiji, Antillas Francesas, Guatemala, Honduras, India, Jamaica, Malawi, Mauricio, México, Nicaragua, Perú, Filipinas, África del Sur, Taiwan, Tailandia, Trinidad y Tobago, Estados Unidos de América, Zimbabwe.



En el gráfico 10 se presenta la evolución de los precios internacionales del azúcar para el período 1980-2008, en el cual se observa una alta volatilidad tanto en el azúcar crudo (Contrato No. 11); como del azúcar blanco (Contrato No. 5), siendo la diferencia promedio entre ambos tipos de azúcar de US\$0.029.

Gráfico 10.
Precio mundial del azúcar crudo (Contrato No. 11) y
blanco (No. 5). Periodo 1980-2008. Centavos de US\$ por libra



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Anuario Estadístico "Sugar and Sweetener", USDA.⁹

6.2. Precios domésticos

En el gráfico 11 se presenta la evolución de los precios minoristas y mayoristas del azúcar blanco empacado recolectados en el Mercado Central de San Salvador, según recopilación realizada por el MAG, en el cual se denota una alta estabilidad de ambos precios¹⁰. El precio al consumidor se mantuvo entre los US\$0.32/lb y los US\$0.35/lb para el periodo 2005-2008, mientras que el mayorista, ha oscilado entre los US\$0.27/lb y US\$0.32/lb.

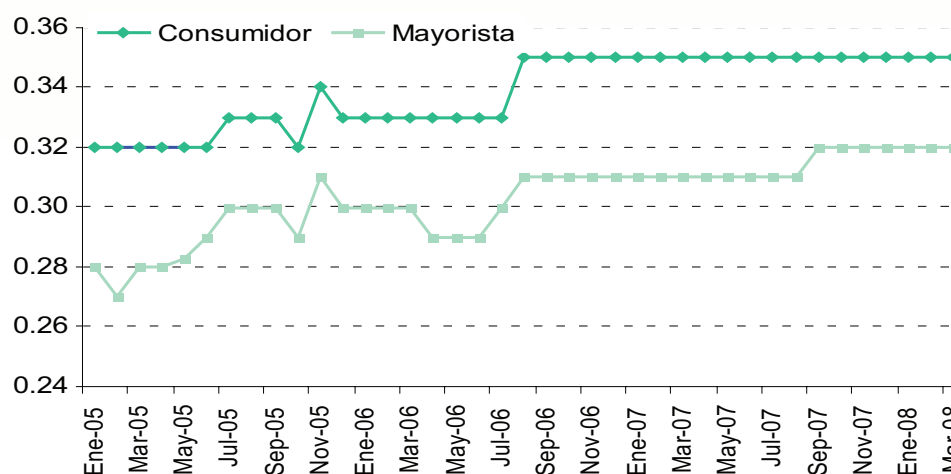
⁹/ New York Board of Trade London International y Financial Futures and Options Exchange

¹⁰/ El precio mayorista corresponde al precio de venta a granel en el Mercado Central y el precio minorista a la unidad.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Azúcar

Gráfico 11.
Precios mensuales -mayoristas y minoristas- del azúcar blanco empacado.
Mercado Central de San Salvador (US \$ por libra)



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del MAG de El Salvador.

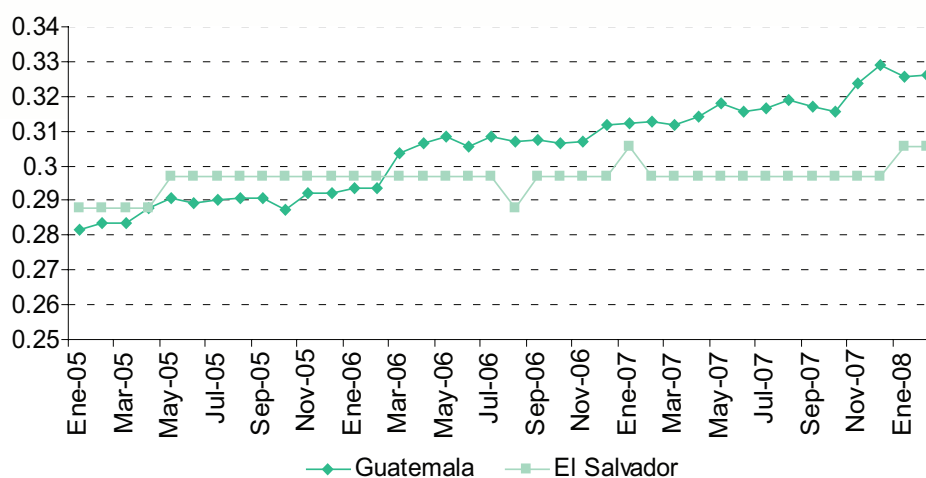
6.3. Precio del azúcar a nivel regional

Debido a la cercanía entre los países de la región centroamericana y la factibilidad económica de importar el producto desde los mismos, es relevante en el presente estudio de competencia, realizar un sondeo de la evolución de los precios del azúcar en la región.

En esa línea se presenta la comparación de precios al consumidor final en Guatemala y El Salvador, en la cual se observa que a partir de marzo de 2006 hasta enero de 2008, el precio en El Salvador es en promedio \$0.02/Lb. inferior.

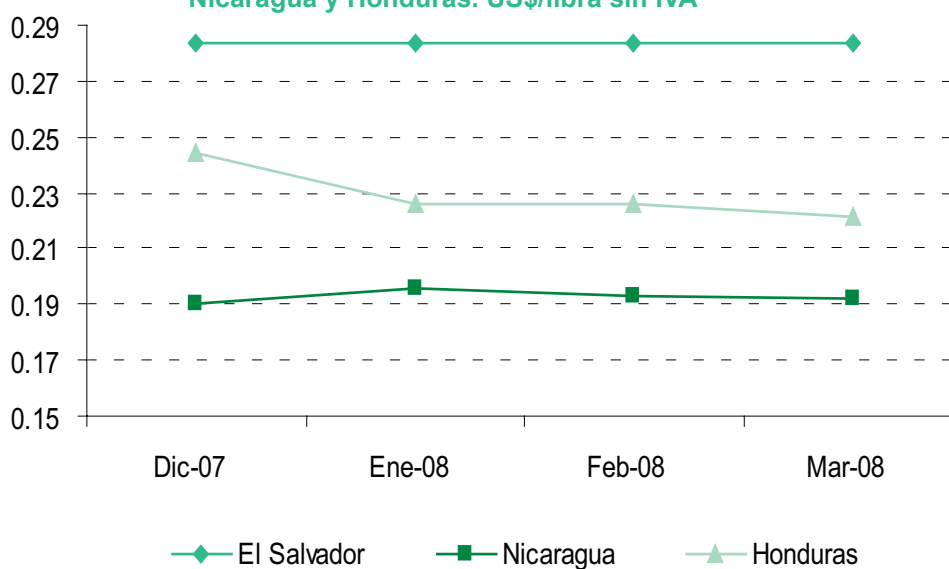


Gráfico 12.
Comparación de precios al consumidor final
en Guatemala y El Salvador. US\$/libra sin IVA



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE) y DIGESTYC.

Gráfico 13.
Precios mayoristas de azúcar blanco El Salvador,
Nicaragua y Honduras. US\$/libra sin IVA



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de los Ministerios de Agricultura de El Salvador, Nicaragua y Honduras

Al realizar la comparación con el resto de países de la región y considerando los precios al mayoreo de azúcar blanco, recolectados en los distintos mercados de El Salvador, Nicaragua y Honduras, se tiene que El Salvador cuenta con el precio más elevado, siendo de \$0.28/libra, seguido por Honduras con un promedio de \$0.23/libra y Nicaragua es el más barato con un promedio de \$0.19/libra (Ver gráfico 13).

7. Mercados relevantes de productos y geográficos

7.1. Nota metodológica

La definición de los mercados relevantes constituye un paso preliminar necesario para la determinación de una posible posición de dominio ostentada por un agente en el desarrollo de una actividad económica. Dicha definición, por tanto, no es un objetivo en sí mismo, sino solamente un paso fundamental para dicha determinación que es primordial en un análisis de competencia.

La metodología para la delimitación de mercado relevante, implica realizar un análisis en dos dimensiones; de producto y geográfico, los cuales deberán realizarse desde el punto de vista de la demanda y de la oferta del producto o servicio analizado.

Como parte de los procedimientos y análisis utilizados para tal fin, se utiliza la técnica de asumir un pequeño incremento de precios (de entre 5% y 10%) y estimar cual es la respuesta del mercado ante dicha alza. Si la sustitución que realizan los consumidores por productos de otros agentes económicos o de otras áreas geográficas es significativa de tal forma que anule la rentabilidad del aumento de precios inicial, esas empresas, sus productos y ubicaciones geográficas deberán ser incluidos en el mercado relevante.

De esta forma, el mercado relevante de producto y geográfico se constituirá del menor número de productos y el área geográfica más pequeña a la cual los consumidores pueden acudir ante incrementos sustanciales de precios con el fin de contrarrestar el impacto de dicho incremento dentro de su presupuesto.

Este enfoque es conocido en el ámbito de defensa de la competencia como “Prueba del Monopolista Hipotético”, el cual provee un marco de partida para los análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda y por el lado de la oferta, necesarios para la definición del mercado relevante. No obstante, dicha metodología puede demandar información estadística que la mayor parte de ocasiones no está disponible, por lo que dichos análisis pueden ser realizados por otros medios más directos en función del producto o servicio analizado.



Por el lado de la oferta, la metodología busca incluir aquellas empresas que no se encuentran fabricando el mismo bien o sustitutos por el lado de la demanda, pero que podrían comenzar a producirlos con relativa facilidad, ya sea por la realización de nuevas inversiones en la adquisición de equipo o mediante la readaptación de la tecnología que ya poseen.

7.2. Consideraciones preliminares

La definición del mercado relevante en el sector azucarero ha sido tema de discusión en casos analizados por agencias de competencia a nivel internacional. Un ejemplo clásico es el de Archer-Daniels Midland, Co & Nabisco de la Federal Trade Commission en los Estados Unidos de América (FTC), caso en el cual dicha definición estuvo en el centro de los alegatos y discusiones legales.

El punto central en el debate fue que existe una gran diversidad de endulzantes, ya sean éstos de origen natural o artificial, los cuales podrían eventualmente constituirse en sustitutos entre sí.

Al respecto, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA por sus siglas en inglés) define el mercado de los endulzantes, dividiéndolos en calóricos y no calóricos. Los endulzantes calóricos incluyen el azúcar de remolacha, azúcar de caña, jarabe de maíz (glucosa), jarabe de alta fructosa de maíz, miel, melazas comestibles, jarabe de maple, dextrosa, jarabe de azúcar de caña, y jarabe de sorgo¹¹.

Los endulzantes no calóricos son aquellos que no provienen de fuentes naturales sino que son procesados industrialmente y principalmente se mencionan: la sacarina, el aspartame, la sucralosa, y el ace sulfame K.

Por otra parte, tal como se detalló anteriormente la demanda local del azúcar tiene dos tipos de consumidores diferentes: el consumidor final y el consumidor industrial. Ambos se abastecen principalmente de azúcar blanco, no obstante los elementos a considerar al momento de tomar sus decisiones de consumo son completamente diferentes, determinando este último factor las posibilidades de sustitución que enfrenta cada tipo de consumidor respecto del producto.

El consumidor final utiliza mayormente azúcar blanco, ya que según revelaron las entrevistas realizadas, tienen algunas ideas preconcebidas respecto del azúcar crudo que se relacionan

¹¹/Lista que no es exhaustiva ya que existen en el mercado otros tipos de endulzantes.

con el color del producto. El consumidor asocia el color con una mayor suciedad o con alguna dificultad de disolución debido que los granos son más gruesos que los del azúcar blanco y por ello prefiere utilizar esta última. En cuanto a la demanda industrial, utilizan mayormente azúcar blanco, ya que las características del producto encajan en gran parte de procesos productivos.

7.3. Sustituibilidad por el lado de la demanda

Es importante en el análisis de sustituibilidad realizado para definir los mercados relevantes, tomar en cuenta la estructura del sector y los diferentes eslabones que conforman la cadena de producción descrita anteriormente, además de considerar la diferenciación entre los principales consumidores del azúcar (industrial y consumidor final).

Por tanto, el análisis de sustitución por el lado de la demanda debe comenzarse en el primer eslabón de la cadena de valor a considerar en el presente documento, como es la producción de caña, es decir, habría que preguntarse si los productores de azúcar (principales demandantes de la caña de azúcar y que se ubican en el eslabón aguas abajo), pudiesen cambiar la caña por otro insumo que fuera capaz de generar azúcar, como por ejemplo maíz, remolacha, sorgo, o maple.

Al respecto, según ha sido expresado en las diferentes entrevistas realizadas a los ingenios para el presente estudio, los ingenios utilizan maquinaria específicamente diseñada para generar azúcar de caña y no es posible utilizarla para procesar un insumo diferente.

Adicionalmente, no ha sido posible constatar que la producción de azúcar nacional sea realizada utilizando otros insumos, sino caña de azúcar. En ese sentido, el insumo determinante para este sector se constituye en la caña de azúcar, sin que puedan encontrarse nacionalmente otros sustitutos por el lado de la demanda.

En el siguiente eslabón de la cadena se encuentra la producción misma del azúcar proveniente de la caña, por lo que el paso siguiente es analizar las opciones de sustitución con que cuentan los consumidores de dicho producto, tomando en consideración los dos tipos de consumidores señalados anteriormente.

En este sentido, el primer paso es preguntarse las posibilidades de sustitución que consideran los consumidores (final e industrial) entre los diferentes tipos de azúcar.

Iniciando con el caso de los industriales, y específicamente en el sector de la fabricación de dulces, el azúcar blanco no solamente proporciona el sabor adecuado al producto, sino que adicionalmente contribuye a formar el cuerpo de los caramelos, función que según expresaron no puede ser cumplida por el azúcar crudo, por lo que consideran que no es posible tal sustitución.



Por otra parte, en la industria de bebidas gaseosas se utiliza azúcar sulfitado (blanco) debido a que la elaboración de éstas requiere realizar un proceso mediante el cual se le baja el color al azúcar y por lo tanto usar el azúcar crudo significaría costos adicionales. Señalaron que el azúcar refinado podría utilizarse pero no lo consideran como un sustituto ya que tiene mayor precio en el mercado.

En cuanto al consumidor final, éste podría eventualmente intercambiar entre un tipo de azúcar y otro, ya que su consumo de azúcar blanco depende de factores más subjetivos que aquellos que consideran los industriales por lo que podrían ser más fácilmente superados de presentarse un incremento en los precios del azúcar blanco que los obligara a cambiarse de tipo de azúcar consumido.

En la medida que existe una porción de consumidores (aproximadamente 53% del consumo total) que podrían considerar los diferentes tipos de azúcar como sustitutos, en el presente documento se determina un solo mercado relevante de azúcar de caña, sin menoscabo que para otros fines, como por ejemplo investigaciones de prácticas anticompetitivas específicas el mercado podría definirse de forma más reducida.

Como segundo paso del proceso se analiza la posibilidad de sustituir el azúcar de caña por azúcar proveniente de otra fuente. Al respecto, en algunas entrevistas se puntualizó la posibilidad de utilizar jarabe de maíz (glucosa) o jarabe de maíz rico en fructosa en los procesos industriales, pero se tendrían que hacer cambios en las recetas y procedimientos y pruebas para determinar la factibilidad de emplearlos.

Sin embargo, se señaló que pese a la factibilidad técnica de utilizarlos los aranceles a que se encuentran sometidos los jarabes de diferente fuente evitan que la sustitución pueda realizarse. El jarabe de maíz tiene un arancel de entre 10% (azúcar y jarabe de maple) y 40% (jarabe de glucosa, fructosa, maltosa y el azúcar de caña) y la melaza de caña que tiene 15%. Por tanto, se afirmó por parte de los entrevistados que actualmente no se consideran sustitutos debido al incremento en costos que aparejaría su utilización.

En el estudio “Delineating the Relevant U.S. Sweetener Markets” se establece que “La interacción entre azúcar y jarabe de maíz rico en fructosa es complicada por la limitada sustituibilidad. Desde una perspectiva técnica, el azúcar puede ser sustituida por el jarabe de maíz rico en fructosa en algunas aplicaciones, pero en ciertos casos no puede sustituir el azúcar. La imposibilidad de utilizar dicho jarabe para la elaboración de alimentos limitan su uso”. Lo que confirma aún más que la sustituibilidad es limitada.

En cuanto a los consumidores finales, la posibilidad de sustituir el azúcar por otro tipo de jarabe, como por ejemplo de maíz, son escasas, en la medida que las características del producto son totalmente diferentes al azúcar en cuanto a consistencia, sabor y precios (aproximadamente US\$ 3.00 las 16 onzas).

Como tercer paso, se verificó la existencia en el país de endulzantes no calóricos de diversas marcas, de tal forma que es pertinente evaluar la posibilidad de ampliar el mercado relevante del azúcar de caña para incluirlos.

Se constató en los diferentes supermercados la existencia de diversos endulzantes de esta naturaleza, como son Equal (aspartame), Splenda (sucralosa), y Sweet and Low (sacarina y dextrosa), entre otra diversidad de marcas disponibles.

De la visita realizada a los supermercados se obtuvo información de varios tipos de endulzantes no calóricos en diferentes presentaciones, observándose diferencias de precios significativas.

En adición a lo anterior, el consumidor final demanda este tipo de endulzante para usos especiales como en el tratamiento de enfermedades como la diabetes y personas que se encuentran preocupadas por su peso u otro tipo de enfermedades, y por lo tanto los usos son diferentes a aquel que se le da al azúcar de caña.

En cuanto a la demanda de los industriales, no sería factible la sustitución en la medida que existen diferencias en cuanto al sabor que agregan a los productos y por tanto su empleo es limitado.

Debe analizarse también el hecho que el azúcar para llegar a su destino final, ya sea para consumo final o consumo intermedio por parte de los transformadores de la misma, necesita pasar por los canales de distribución y comercialización, por lo que debe delimitarse cuáles de ellos serán considerados como un mercado relevante.

Tal como se mencionó anteriormente, los ingenios cuentan con un agente que realiza la distribución mayorista de la misma, DIZUCAR.

Desde el punto de vista de la demanda (industriales, supermercados y sub-distribuidores) no existe sustituto para el servicio que presta DIZUCAR, debido a que es este agente económico quien establece las condiciones de venta a las cuales serán atendidos los clientes y quien comercializa el 100% del azúcar consumida en el país. Por otra parte, los clientes del mismo no pueden considerar a los sub-distribuidores como opción, dado que los precios a que acceden al producto éstos son más caros que aquél que les brinda DIZUCAR.

En el presente estudio no se abordará el tema de la comercialización minorista, ya que éste abarcaría estudiar los mercados y supermercados, y por tanto requiere de una investigación específica del tema.



7.4. Sustituibilidad por el lado de la oferta

La sustituibilidad por el lado de la oferta se define como la posibilidad de que una empresa que no produce un producto determinado pueda comenzar a fabricarlo y venderlo a corto plazo sin tener que realizar inversiones significativas para adaptar sus instalaciones productivas en un período razonable. Este análisis, al igual que con el de la sustituibilidad por el lado de la demanda se realizará por cada uno de los eslabones de la cadena de valor.

Se considera que la sustitución por el lado de la oferta de la caña de azúcar es bastante amplia, ya que es relativamente fácil en cuanto a inversiones a realizar, el redestinar tierras hacia el cultivo de la caña. Adicionalmente, existen extensiones disponibles de tierra que podrían reorientarse hacia dicho cultivo. Se tiene que existe gran disponibilidad de tierras en los departamentos de La Paz, San Vicente y Usulután que son aptas para el cultivo.

No es el mismo el caso en el eslabón de la producción de azúcar, ya que según se expresó en las entrevistas realizadas, los costos de establecer un nuevo ingenio son bastante elevados, sobre todo con los precios actuales del hierro, por lo que la tecnología que se emplea constituye un inhibidor de las potenciales entradas de agentes al mercado.

En las entrevistas realizadas con los ingenios se realizó también un escrutinio respecto de las posibilidades de crear sustitutos por el lado de la oferta. Se señaló que existen grandes ventajas de la producción de azúcar de caña respecto de otro tipo de azúcar como la generada con remolacha. Producir este tipo de azúcar es bastante más caro que producir el azúcar de caña, y en la medida que constituye un cultivo de clima templado se torna imposible producirla en el país y por tanto al carecer de ella se torna inaccesible la producción de la misma, ya que su importación conllevaría costos adicionales.

También se afirmó en las entrevistas que este tipo de cultivo es menos eficiente para la producción de azúcar. El rendimiento promedio para la caña de azúcar es de aproximadamente 60 toneladas por hectárea y el de la remolacha 40 para la producción de azúcar.

En cuanto a la producción de azúcar con jarabe de maíz, ésta se realiza en países como Estados Unidos, Argentina, Bulgaria, Canadá, Egipto, y Hungría, los cuales son los productores de menor costo en el mundo. En Estados Unidos, este tipo de endulzante tiene mayor demanda que el azúcar derivada de otros productos y se utiliza fundamentalmente en procesos industriales.

Las posibilidades de producir azúcar de maíz en el país es escasa, debido a que el proceso para obtener el azúcar es más complicado. Para elaborar el jarabe de maíz se utilizan dos enzimas que procesan la maicena para convertirlo en glucosa y fructosa. También existe otra variante que es el jarabe de alta fructosa que utiliza un procedimiento mucho más complejo, ya que se necesitan tres diferentes enzimas (una de ellas producida industrialmente) para transformar la maicena en una miel clara y transparente¹².

12/ Alpha-amylase, la cual es industrialmente producida por una bacteria usualmente bacillus sp., glucoamylase la que es producida por un hongo en fermentación y la glucosa-isomerase la cual es considerablemente cara.

Por su parte, las posibilidades de la generación de azúcar de maple (que principalmente está compuesto de sucrosa o sacarosa) son igualmente restringidas en la medida que es un tipo de azúcar proveniente del árbol de maple, el cual se cultiva fundamentalmente en Canadá y Estados Unidos, por contar con zonas de climas adecuados para su cultivo.

Otro factor que contribuye a la nula sustitución por el lado de la oferta es que el proceso para poder importar el azúcar de Centro América requiere de la posesión de una licencia especial para acceder al libre comercio. En caso contrario posee un arancel de 40% que elimina la posibilidad de importar el azúcar de países cercanos.

En el eslabón de la distribución por el lado de la oferta tampoco existe sustituto para el servicio que presta DIZUCAR, dado que es el agente comercializador creado por los ingenios para realizar la distribución del azúcar.

7.5. Mercados relevantes de producto

Con base a las consideraciones anteriores se definen tres mercados relevantes de producto en este estudio, los cuales se encuentran en diferentes eslabones de la cadena de valor: el mercado relevante de la caña de azúcar, el mercado relevante del azúcar de caña y el mercado relevante de la distribución mayorista del azúcar.

7.6. Mercados relevantes geográficos

El mismo análisis se realizará para la definición de los mercados relevantes geográficos en cada uno de los mercados relevantes de producto definidos, principalmente el de la producción de caña de azúcar y el del azúcar.

Para el mercado geográfico de la caña de azúcar no parece factible incluir otros países como posibles fuentes de dicho insumo, ya que el traslado de la caña desde el extranjero reduce los rendimientos de ésta en la producción de azúcar. El tiempo óptimo que debe transcurrir entre el roce de la caña de azúcar y el transporte al ingenio no debería ser superior a las 72 horas, ya que si transcurre un tiempo mayor, la caña comienza a perder azúcar y disminuye el rendimiento de la misma.

A nivel interno, existe la posibilidad de definir mercados subnacionales, ya que según expresaron los agentes entrevistados, el transporte de la caña de azúcar es complicado y representa una parte importante en los costos de producción (aproximadamente 30%)



de dicho cultivo¹³, y en ese sentido, existe una baja movilidad (aunque es posible su existencia) entre productores de caña respecto del ingenio al que entregan el producto para su posterior transformación en azúcar.

De acuerdo con las consideraciones anteriores se define para el estudio presente como mercado geográfico de la caña de azúcar, el que corresponde a cada uno de los ingenios y sus respectivas áreas de influencia en el cultivo de la caña.

En cuanto al mercado relevante del azúcar, este se define como nacional, ya que ésta se puede comprar en cualquier punto del territorio nacional y dadas las restricciones arancelarias y no arancelarias existentes para su importación desde cualquier país del mundo no es pertinente ampliar el mercado hacia otros países.

El mercado de la distribución mayorista se define como nacional, ya que DIZUCAR y sus empresas relacionadas abastecen del producto a todo el territorio salvadoreño.

8. Identificación y análisis del marco normativo aplicable

Mediante la Ley de Privatización de Ingenios y Plantas de Alcohol, contenida en el Decreto Legislativo número 92, publicado en el Diario Oficial número 159, tomo 324 del treinta de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, se establecieron los mecanismos para transferir a accionistas privados la propiedad de los ingenios que anteriormente pertenecían al Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR) y a la Corporación Salvadoreña de Inversiones (CORSAIN), –ambas instituciones de carácter estatal–¹⁴.

Actualmente, la ley que regula las actividades relativas a la agroindustria azucarera es la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador –denominada en este documento Ley del Azúcar–, contenida en el decreto legislativo número 490 del 26 de julio, publicada en el Diario Oficial de fecha 17 de agosto y que entró en vigencia el día 25 de agosto –todas las fechas corresponden al año 2001–.

El artículo 2 de de la Ley del Azúcar declara de interés público: *“la siembra, el cultivo, la cosecha y comercialización de la caña de azúcar; y la producción, autoconsumo industrial y comercialización de azúcar y miel final, así como la distribución anual de las cantidades de azúcar entre las centrales azucareras o ingenios para su expendio en el territorio nacional”*.

Por ello, el objeto de la ley, según su artículo 1, es: *“normar las relaciones entre centrales azucareras o ingenios, y las de éstos con los productores de caña de azúcar, garantizándoles justicia, racionalidad y transparencia en las actividades siguientes: siembra, cultivo y*

13/ Ingenio La Cabaña

14/ Art. 1 inciso 1° de la Ley de Privatización de Ingenios y Plantas de Alcohol: “La presente ley tiene por objeto regular la transferencia de la propiedad de los Ingenios que actualmente pertenecen al Instituto Nacional del Azúcar y Corporación Salvadoreña de Inversiones, que en adelante se denominarán INAZUCAR y CORSAIN, respectivamente; y las plantas de alcohol propiedad de INAZUCAR y del Estado”.

SECTOR
AGROINDUSTRIA E INSUMOS
Azúcar

cosecha de la caña de azúcar; y producción, autoconsumo industrial y comercialización del azúcar y miel final; propiciando su ordenamiento y desarrollo sostenible para la prosperidad de la nación y de los diferentes actores de la Agroindustria Azucarera Salvadoreña”.

El ente público encargado de la aplicación de dicha ley es el CONSAA, una entidad autónoma, adscrita al Ministerio de Economía, que está compuesta por un Directorio, la Dirección Ejecutiva y los departamentos técnicos y administrativos correspondientes¹⁵. Según el artículo 5 de la Ley del Azúcar, el objeto de dicha institución es “ordenar las relaciones entre los diversos actores que intervienen en la producción e industrialización de la caña de azúcar y del autoconsumo industrial y de la comercialización del azúcar y de la miel final; así como de mantener una constante y permanente vigilancia sobre el ordenamiento de las actividades [de siembra, cultivo, cosecha y comercialización de caña de azúcar; y producción, autoconsumo industrial y comercialización del azúcar y miel final]”.

El Directorio del CONSAA está compuesto por ocho miembros, dos del sector público y seis del sector privado, así: el MINEC (o el funcionario designado) —quien preside el Directorio—, el MAG (o el funcionario designado), un representante de los productores de caña de azúcar de los departamentos de la región occidental del país, uno de la región central del país, uno de la región oriental y tres representantes de los ingenios legalmente constituidos¹⁶.

Tanto los tres representantes de los ingenios, como los tres representantes de los productores de caña de azúcar tienen, por cada sector, un voto en conjunto¹⁷.

La contribución que deben pagar los productores de caña a los ingenios para financiar el CONSAA según establece la Ley del Azúcar asciende a 0.005 colones por libra de azúcar extraída.

a) Producción

Como se apuntó anteriormente, los productores de caña de azúcar tienen representación en el Directorio del CONSAA. Los productores de caña deben inscribirse en el registro que, para tal efecto, lleva el CONSAA, en el cual se deben identificar las áreas sembradas y su ubicación¹⁸.

Además, los productores deben sujetar sus actividades a los instructivos que el CONSAA emita respecto para la recolección, entrega, transporte y recepción de la caña de azúcar¹⁹.

El pago de la caña suministrada a los ingenios se realiza con base en la eficiencia industrial del producto y, el desarrollo de esa metodología habría de realizarse en el correspondiente “Reglamento del Sistema de Pago de Caña de Azúcar”²⁰. Sin embargo, aún no se ha emitido dicho reglamento y, por ello, se aplica la distribución transitoria de ingresos prevista

15/ Art. 4 de la Ley del Azúcar: “Créase el Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera, en adelante denominado CONSAA o Consejo, como un organismo estatal con autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Economía, con personalidad jurídica y patrimonios propios, que será la máxima autoridad para la aplicación de la presente Ley, y su domicilio será la ciudad de San Salvador”.

16/ Idem Art. 7.

17/ Idem Art. 10.

18/ Idem Art. 11 número 17.

19/ Idem Art. 11 número 5.

20/ Idem Art. 30: “La fórmula para calcular el pago a los productores de caña será establecida en el “Reglamento del Sistema de Pago de Caña de Azúcar”. La eficiencia utilizada a los propósitos del pago de la caña de azúcar para la producción únicamente de azúcar por parte de las centrales azucareras o ingenios, debe ser la eficiencia industrial, la cual no podrá ser menor a la mínima establecida en dicho reglamento, no pudiendo la anterior ser menor al ochenta y dos por ciento. todo pago de caña de azúcar entregada por los productores a las centrales azucareras o ingenios se hará por libra de azúcar a los grados de polarización promedio ponderada de cada central azucarera o ingenio”.



en el artículo 60 de la Ley del Azúcar que establece: “Mientras no entre en vigencia el “Reglamento del Sistema de Pago de Caña de Azúcar” el cual tendrá como base un estudio técnico recurrente de carácter anual, los ingresos netos generados por el autoconsumo industrial y las ventas de azúcar y miel final en los diferentes mercados serán distribuidos en los porcentajes siguientes: al productor, 54.5% como mínimo, y a las centrales azucareras o ingenios, el 45.5% previo descuento del costo de la Vitamina A y de la contribución a que se refiere el Art. 59 de la presente Ley.”

Para determinar la eficiencia industrial de la caña se realizan estudios técnicos en laboratorios instalados en los ingenios, los cuales están sujetos a la supervisión y auditoría del CONSAA.

Hay que agregar que de acuerdo al Sistema Arancelario Centroamericano, la importación de remolacha azucarera carece de aranceles, mientras que la caña de azúcar está gravada con un 10% de derechos de importación.

b) Transformación

En la Ley del Azúcar se conocen como Centrales Azucareras o Ingenios a las personas naturales o jurídicas propietarias de las instalaciones dedicadas al procesamiento y transformación industrial de la caña de azúcar. Como se señaló anteriormente, los ingenios también tienen participación en el Directorio del CONSAA.

A continuación se detallan las regulaciones en la Ley del Azúcar en el eslabón de la transformación. En la Ley del Azúcar se establece que los ingenios deben estar inscritos en el registro que para ese efecto lleva el CONSAA²¹.

Asimismo, para el establecimiento de un nuevo ingenio es necesaria la correspondiente autorización emitida por el Directorio del CONSAA. De la misma manera será necesario el permiso de dicha autoridad para el traslado o ampliación de los ingenios ya existentes²².

Además, el CONSAA determina los equipos mínimos que deben de tener los ingenios para establecer el peso y la calidad de la caña de azúcar, azúcar y miel final, y establece los rangos de tolerancia máxima para dichos equipos²³.

El Directorio del CONSAA puede contratar empresas con el objeto de auditar a los ingenios y los ingenios, por su parte, están obligados a permitir las inspecciones y auditorías que se realicen respecto a los diferentes procesos de producción y comercialización del azúcar²⁴.

21/ Idem Art. 11 número 17.

22/Idem Art. 11 número 20: “Son funciones y atribuciones del Directorio: 20) Autorizar el establecimiento de nuevos ingenios así como el traslado o la ampliación de la capacidad instalada de los ya existentes, manteniendo un registro actualizado de los mismos, y velar para que el área cultivada de caña de azúcar dentro del territorio nacional responda a criterios técnicos, sociales y económicos”.

23/ Idem Art. 11 número 21.

24/ Idem Art. 11 número 24 y Art. 43 número 7.

SECTOR
AGROINDUSTRIA E INSUMOS
Azúcar

El MINEC, a recomendación del Directorio del CONSAA²⁵, establece las asignaciones anuales de las cantidades de azúcar y miel final para el consumo interno y, además, asigna anualmente a cada ingenio la cantidad de azúcar que puede expendir en los mercados Interno, Preferencial y Mundial²⁶.

La asignación a los Mercados Interno y Preferencial se realiza de acuerdo a la asignación de los porcentajes de la estimación de la demanda de azúcar en dichos mercados que se realiza cada 5 años.

Los ingenios están obligados a abastecer prioritariamente el Mercado Interno y únicamente pueden vender mensualmente la duodécima parte de la cantidad de expendio de azúcar que le ha sido asignada en dicho mercado²⁷. En caso que los ingenios abastezcan más azúcar de las cantidades asignadas, se les disminuirá la asignación del año siguiente el doble de la cantidad expendida en exceso y, además, se les puede imponer una multa de 100 salarios mínimos²⁸.

Los ingenios tienen la facultad de ceder en forma temporal o definitiva a otros ingenios sus cantidades de azúcar asignadas. En este caso, la cesionaria debe asumir la responsabilidad de recibir la caña contratada por la cedente en igualdad de condiciones contractuales²⁹.

Los canjes de azúcar y miel final entre ingenios no deben alterar la cantidad y calidad total que les haya sido asignada para su expendio. Para ello, deben informar la realización del canje al Directorio del CONSAA y éste lo verificará mediante la auditoría³⁰.

Los Ministros de Economía y de Agricultura y Ganadería pueden, conjuntamente y con base en recomendación del Directorio del CONSAA, establecer los precios máximos del azúcar y la miel final para el Mercado Interno³¹. Al respecto, es preciso apuntar que la Ley del Azúcar no especifica si el precio objeto de tal regulación es el precio del productor³² o al consumidor final; sin embargo, el CONSAA interpreta que tal regulación se refiere al precio del productor. No obstante lo anterior, hay que enfatizar que el CONSAA no ha propuesto ninguna recomendación al respecto y, por consiguiente, no existe la regulación oficial de un precio máximo para dichos productos.

Los Ingenios están obligados a entregar cada semana al CONSAA un informe escrito en el

25/ Idem Art. 11 número 7.

26/ Idem Art. 20: "El Directorio del Consejo asignará anualmente a cada central azucarera o ingenio que se encuentre extrayendo azúcar en el país, las cantidades de azúcar que podrá expendir en los Mercados Interno y Preferencial, según los porcentajes asignados conforme al Art. 19, pudiendo hacer los ajustes permitidos en esta Ley y sus Reglamentos. El Directorio también autorizará las exportaciones correspondientes.

Dichas asignaciones y autorizaciones estarán sujetas a la obligación de los ingenios que se encuentren extrayendo azúcar en el país, de abastecer prioritariamente el Mercado Interno.

Toda central azucarera o ingenio podrá ceder en forma temporal o definitiva sus cantidades de azúcar asignadas de conformidad a lo establecido en el Art. 19, e inciso primero de esta disposición, a otra u otras centrales azucareras o ingenios. En este caso las cesionarias de las mencionadas asignaciones, deberán asumir la responsabilidad de recibir la caña contratada por la cedente en igualdad de condiciones contractuales."

27/ Idem Art. 21.

28/ El art. 45 de la Ley del Azúcar establece que los salarios mínimos se refieren al correspondiente a los trabajadores del comercio, industria y servicios de San Salvador que actualmente asciende a US\$6.10 diarios. Sin embargo, la disposición no aclara si se trata de salarios diarios, mensuales o anuales.

29/ Idem Art. 20 inciso 3°.

30/ Idem Art. 29.

31/ Idem Arts. 11 número 8 y 22.

32/ Cantidad de dinero que recibe el productor de la primera instancia compradora de su producto sin incluir el Impuesto al Valor Agregado (IVA).



que se indique la cantidad de azúcar y miel final expendida o utilizada para autoconsumo industrial durante la semana inmediata anterior. Dicho informe debe estar suscrito por el contador general, el gerente financiero o auditor de cada ingenio³³.

Además, los ingenios deben informar al Directorio del CONSAA:

- a. La cantidad y valor promedio ponderado auditado del expendio de azúcar y miel final en el Mercado Interno cada mes, y la cantidad de azúcar y miel final utilizada en el autoconsumo industrial de cada mes.
- b. La cantidad y valor promedio ponderado auditado de las exportaciones de azúcar, miel final, edulcorantes y otros subproductos derivados de la caña de azúcar en los Mercados Preferencial y Mundial cada mes, amparada en los documentos de compraventa respectivos.
- c. Copia de las resoluciones de embarque de toda el azúcar, miel final, endulzantes y otros subproductos de la caña de azúcar exportado, tanto al Mercado Preferencial como al Mundial, en el transcurso de los quince días hábiles después de realizado el embarque, y toda otra información que sobre estas actividades les solicite el Directorio del Consejo³⁴.

Los ingenios deben llevar un registro diario de todas las entregas de caña, con su peso y análisis de calidad³⁵.

Asimismo, según la Ley de Fortificación del Azúcar con Vitamina “A”, los ingenios están obligados a fortificar con Palmitato de Retinilo toda azúcar centrifugada destinada al consumo interno³⁶. El nivel de fortificación del azúcar debe ser de 15 microgramos de Palmitato de Retinilo. Sin embargo, en dicho cuerpo normativo se establece que no será necesaria la fortificación para el azúcar destinada al mercado de exportación y para el azúcar comercializada en el mercado interno siempre que se cuente con previa y expresa autorización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para aquellos casos en que se compruebe técnicamente la inconveniencia, la no justificación y/o la incompatibilidad de la fortificación.

Por otra parte, las características físicas, químicas y las especificaciones nutricionales que deben cumplir las distintas variedades de azúcar –refinada, blanca superior, blanca y cruda– deben ser las previstas en las Normas Salvadoreñas Obligatorias ratificadas por la Junta Directiva del CONACYT y emitidas por el MINEC a través del Acuerdo Ejecutivo número 259 de fecha 18 de marzo de 2003.

Asimismo, las importaciones de azúcar proveniente de la caña de azúcar tiene un arancel de 40%; y en el caso de Centroamérica el azúcar estará sujeta a un “control de importación”. La definición de este control de importación se establece en el párrafo dos del anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y sostiene que: “Cuando se

33/ Idem Art. 26.

34/ Idem Art. 28.

35/ Idem Art. 26.

36/ Art. 2 de la Ley de Fortificación del Azúcar con Vitamina “A”.

aplique el control de importación, las mercancías gozarán de libre comercio sólo mediante la respectiva licencia. De no otorgarse licencia, la importación estará sujeta al pago de los derechos arancelarios y a las disposiciones generales de importación vigentes en las Partes Contratantes.”

De acuerdo con información proporcionada para el presente estudio por parte del Director General de Aduanas se comprobó que los requisitos para ingresar azúcar a El Salvador son:

El Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), establece que el arancel para la importación de azúcar es del 40%, y se encuentra clasificada en el rubro arancelario 1701.11.00 “Azúcar de caña”.

Asimismo, en el Anexo “A” del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, de la resolución No. 05-2006 (CEIE), el azúcar se encuentra dentro del régimen común a los cinco países, y dicho producto presenta control de importación, es decir que necesita licencia para gozar de libre comercio, de lo contrario estará sujeto al pago de los derechos arancelarios.

Por otra parte existe una serie de requisitos no arancelarios como los establecidos en el artículo 5 de la Ley de Fortificación del Azúcar con Vitamina “A”: “Art. 5.- Al Ministerio de Economía le corresponderá: a) Ejercer los controles necesarios para que no se importe azúcar sin fortificar; b) Las demás que les señale esta ley y su reglamento”.

El Código de Salud en la sección doce “Alimentos y bebidas”, establece: “Art. 88.- La importación, fabricación y venta de artículos alimentarios y bebidas, así como las materias primas correspondientes, deberán ser autorizadas por el Ministerio, previo análisis y registro. Para este efecto, la autoridad de salud competente podrá retirar bajo recibo muestras de artículos alimentarios y bebidas, dejando contra muestra selladas. Para importar artículos de esta naturaleza; deberá estar autorizado su consumo y venta en el país de origen por la autoridad de salud correspondiente. En el certificado respectivo se deberá consignar el nombre del producto y su composición”.

Asimismo, es oportuno agregar que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 6 letra i) de la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, las personas que se dediquen a la producción, ensamble o maquila, manufactura, procesamiento, transformación o comercialización de azúcar, sus sustitutos, derivados y subproductos; así como cualquier bien que incorpore directa o indirectamente azúcar, sus sustitutos, derivados y subproductos, no puede gozar de los beneficios e incentivos fiscales previstos en dicha legislación.

c) **Relación entre producción y transformación**



Antes de continuar con el análisis de las disposiciones de la Ley del Azúcar respecto a cada eslabón de la cadena de valor, es oportuno hacer una breve reseña de las disposiciones que regulan las relaciones entre los productores e ingenios.

Los contratos de compraventa de caña podrán hacerse constar en escritura pública o documento autenticado en la que deberán expresarse los requisitos indicados en el artículo 33 de la Ley del Azúcar.

Los ingenios deben inscribir en el CONSAA una copia de los contratos de compraventa de caña de azúcar. Tal inscripción debe solicitarse en un plazo que no exceda de 3 días hábiles posteriores a la fecha de la suscripción del contrato³⁷. También tienen que inscribirse las cesiones de dichos contratos a otros productores o ingenios. La ausencia de alguno de los requisitos o la falta de inscripción provoca que los contratos no tengan validez³⁸.

Sobre la cantidad estimada de caña de azúcar previamente contratada, proveniente de una determinada plantación, no se podrá otorgar más que una sola compraventa³⁹.

Para la entrega y recibo de la caña, cada ingenio debe contar con una Comisión de Zafra, encargada de la transparencia y buen funcionamiento de los procesos de transporte, entrega, recibo y pago de la caña de azúcar. Dicha comisión está integrada por representantes del CONSAA, el ingenio y los productores⁴⁰.

El ingenio está obligado a recibir la caña dentro de 72 horas posteriores a la fecha programada para la roza, pues, con posterioridad a dicho plazo, se aceleran los procesos químicos que provocan la pérdida de eficiencia de la caña⁴¹. Si el ingenio no recibe la caña en dicho plazo deberá indemnizar al productor y si es el productor quien no entrega la caña en el plazo previsto, éste debe indemnizar al ingenio⁴².

En el artículo 39 de la Ley del Azúcar se establece la manera en que se distribuirán los ingresos netos⁴³ generados por las ventas de azúcar y miel final en los diferentes mercados. Como se apuntó anteriormente, aún no se ha emitido el Reglamento del Sistema de Pago de Caña de Azúcar y, por ello, el pago a los productores de caña se realiza actualmente según la disposición transitoria contenida en el artículo 60 de la Ley del Azúcar, son distribuidos en los porcentajes siguientes: al productor, 54.5% como mínimo y a los ingenios el 45.5%, previo descuento del costo de la Vitamina A.

Es pertinente aclarar que la distribución de ingresos relacionada, únicamente se refiere a la venta del azúcar y miel final (melaza); de manera que no entran bajo esa repartición los

37/ Art. 32 de la Ley del Azúcar.

38/ Idem Art. 33 inciso final.

39/ Idem Art. 34 inciso 2°.

40/ Idem Art. 35.

41/ Idem Art. 37.

42/ Idem Art. 37.

43/ Ingreso neto: ingreso bruto incluyendo premios e incentivos, menos los costos deducibles.

Ingreso bruto: cantidad de dinero proveniente de las ventas de azúcar y miel final en los diferentes mercados, puesto en los ingenios, considerando el valor económico del azúcar y miel final utilizado en el autoconsumo industrial por parte de los ingenios.

ingresos obtenidos por la comercialización de otros subproductos como la generación de energía eléctrica.

d) Empacado, distribución y comercialización

Básicamente, respecto a las etapas de empaque, distribución y comercialización, la Ley del Azúcar establece la obligación de colaborar en las auditorías e inspecciones ordenadas por el CONSA⁴⁴.

Asimismo, los empaques, distribuidores y comercializadores de azúcar deben ajustarse a las exigencias generales contenidas en la Ley de Protección al Consumidor, tales como cumplir con las normas de etiquetado y no realizar publicidad engañosa o falsa.

Por lo anterior, es dable afirmar que las actividades de empaque, distribución y comercialización de azúcar no están especialmente reguladas.

9. Identificación y análisis de las barreras de entrada al mercado

9.1. Marco teórico

El análisis de las barreras tiene como finalidad determinar el grado en que un mercado es contestable. Aún si el nivel de concentración existente en el mercado relevante fuera elevado, es posible que ello no afecte negativamente la eficiencia económica o el bienestar de los consumidores en la medida que el mercado sea contestable, es decir que no existan barreras que impidan el ingreso de nuevos competidores.

La amenaza creíble del ingreso de nuevos competidores constituye un freno a la capacidad de las empresas existentes de ejercer su poder de mercado. Para ello es necesario que el ingreso de nuevos competidores al mercado sea efectivo y creíble, es decir que pueda realizarse en forma rápida, probable y significativa.

Metodológicamente, el estudio de la existencia de barreras de entrada incluirá una relevación de todos los esfuerzos que una empresa debe realizar a los efectos de producir y/o comercializar el producto relevante, incluyendo aspectos referidos a la planificación y el diseño del lanzamiento del producto, la capacidad administrativa necesaria para ello, la obtención de permisos legales, la construcción de instalaciones productivas

44/ Art. 27 de la Ley del Azúcar.



o de comercialización, los gastos en promoción y comercialización y la satisfacción de los requerimientos de calidad exigidos por el marco normativo correspondiente. Las experiencias recientes referidas al ingreso de nuevos competidores al mercado relevante serán consideradas como puntos de referencia para tal análisis⁴⁵.

Pueden identificarse tres aspectos de importancia para evaluar las barreras de entrada, y el grado de contestabilidad del mercado⁴⁶:

- a) Tiempo requerido para ingresar al mercado: Ello implica considerar el tiempo que le demandaría a un competidor ingresar al mercado y ejercer una influencia significativa sobre los precios.
- b) Probabilidad del ingreso al mercado: Cuán probable es que los nuevos competidores obtengan ganancias suficientes como para que el ingreso resulte rentable. Para ello es preciso analizar cuál será el probable nivel de ventas de un nuevo competidor, lo cual dependerá de su capacidad para satisfacer a la demanda si los productores existentes disminuyen su nivel de producción. Tal capacidad se podrá ver limitada por: i) una tendencia decreciente en la demanda; ii) relaciones contractuales de mediano o largo plazo entre los demandantes y las empresas instaladas; y iii) las políticas de precios de las empresas instaladas en respuesta al ingreso de un nuevo competidor.
- c) Importancia relativa del ingreso: El ingreso de nuevos competidores deberá ser lo suficientemente significativo como para ejercer una influencia sobre los precios del mercado relevante. Adicionalmente, otros aspectos a evaluar son la tipología y la variedad de los productos del competidor entrante versus las de los competidores existentes.

Puede identificarse al menos tres tipos de barreras:

Restricciones legales o fácticas: Son aquellas que (i) limitan la posibilidad de proveer el producto relevante (por ejemplo, a cierto tipo de instituciones o personas), (ii) impongan a los nuevos competidores costos adicionales a los que tienen que ser afrontados por los agentes económicos que operan en el mercado desde hace tiempo; o (iii) exijan licencias para la provisión del producto relevante.

45/ Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de Argentina (CNDC). "Lineamientos para el Control de las Concentraciones Económicas", 2001.

46/ CNDC, op.cit. 45

Barreras económicas: Elevados costos hundidos⁴⁷ para ingresar al mercado relevante, tales como: diseño y prueba del producto, instalación de equipos, contratación y entrenamiento del personal; desarrollo de canales de distribución; inversiones necesarias para sobreponerse a las ventajas derivadas de la diferenciación del producto con la que ya cuentan las empresas existentes (especialmente en el caso de aquellos bienes cuya calidad se comprueba con el uso y en los cuales, por lo tanto, la marca, el tiempo de presencia en el mercado y la reputación son importantes para el consumidor).

El hecho que las empresas existentes ya hayan incurrido en los costos hundidos implica que ellas no deberán tenerlos en cuenta a la hora de tomar decisiones sobre su nivel de precios. A su vez, esta situación asimétrica generalmente se traduce en un mayor riesgo, y un menor beneficio esperado, para los nuevos competidores en relación con las empresas que operan en el mercado.

En general, el riesgo y la incertidumbre que deban enfrentar los nuevos competidores aumentará, y la probabilidad de que éstos ingresen de manera significativa disminuirá, a medida que aumente la proporción de los costos de ingreso que constituyan costos hundidos.

Barreras estratégicas: Son aquellas que pueden ser generadas por las empresas ya instaladas en un mercado (barreras endógenas), las cuales podrían constituir prácticas excluyentes, restrictivas de la competencia.

Debe destacarse que para que el mercado sea contestable no se requiere necesariamente que se instalen nuevos oferentes en el mercado local, las importaciones pueden constituir una fuente de competencia efectiva cuando éstas no poseen ningún tipo de barrera arancelaria o no arancelaria.

9.2. Análisis de las barreras de entrada

A continuación se desarrollan las barreras que existen para la entrada de nuevos agentes económicos en las distintas etapas de la cadena de valor de la agroindustria azucarera.

47/ Costos hundidos: Son los costos que no pueden evitarse si la firma se retira del mercado (ya porque cesa su actividad o porque se traslada a otro mercado). Suelen estar vinculados con inversiones en activos específicos o especializados (bienes de capital cuyo valor económico fuera de la actividad es irrelevante, una vez realizada la inversión estos activos no pueden localizarse sin una pérdida de capital significativa). Una vez incurridos estos costos no relevantes para las decisiones futuras de la empresa. (Véase OECD. Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law, 1993).



a) Producción

En principio, no existen restricciones normativas para producir caña de azúcar. Sin embargo, cuando el objeto de la producción es comercializar el producto para su posterior transformación industrial en azúcar, además de cumplir con las exigencias señaladas en el capítulo referido a normativa aplicable, existen algunas situaciones que conviene analizar si configuran barreras de entrada significativas; tales son:

1. Requisitos de inscripción como productor ante el CONSAA.
2. Otorgamiento de contratos de compraventa de caña de azúcar entre productores e ingenios.
3. Aranceles.
4. Costos de transporte.
5. Incentivos inherentes al sistema.

Se observa que el único requisito que exige la Ley del Azúcar para obtener el registro correspondiente ante el CONSAA es identificar el área sembrada de caña y su ubicación, de manera que no se percibe que tal exigencia se configure como un obstáculo significativo.

De acuerdo con el Sistema Arancelario Centroamericano, la remolacha azucarera y la caña de azúcar no están gravadas con aranceles significativos pues, tratándose de naciones más favorecidas, la primera carece de derechos de importación y los que corresponden a la segunda ascienden a un 10%⁴⁸. No obstante, la importación de estos productos para su eventual uso en producción de azúcar se ve limitada por otros factores mencionados anteriormente, como costos de transporte, pérdida de rendimiento, entre otros.

En definitiva, se estima que respecto a la etapa de producción de caña de azúcar, aunque no existen significativas barreras de entrada de carácter regulatorio o arancelario, los costos de transporte sí operarían como barreras de nivel medio que mitigan la capacidad de los productores de caña para comercializar su producto con ingenios distintos a los que se encuentren geográficamente más cercanos a sus cañaverales.

La producción de los ingenios excede su cuota asignada en el mercado local y preferencial, por lo tanto deben exportar sus excedentes al mercado mundial en el cual generalmente existe más volatilidad y por tanto mayor posibilidad que eventualmente se presenten precios considerablemente más bajos en relación a los precios domésticos.

48/ La caña de azúcar está clasificada en la partida arancelaria número 12129910 y la remolacha azucarera en la partida arancelaria número 12129100, ambas del Sistema Arancelario Centroamericano.

En este sentido la producción de azúcar adicional correspondiente al nuevo productor sería dirigida al mercado mundial, lo cual ocasionaría que el ingreso promedio de los productores originales se reduzca. Por lo tanto, los productores que entregan la caña de azúcar a un determinado ingenio podrían tener el incentivo de impedir el acceso de nuevos productores, debido a que el ingreso del nuevo productor implica una reducción en el ingreso promedio de los anteriores.

b) Transformación

En la etapa de transformación se observa que podrían operar como barreras de entrada los siguientes elementos:

1. Requisitos de autorización para la creación de un nuevo ingenio.
2. Tipo de inversión
3. Asignación de cuotas de producción.
4. Capacidad de los mercados mundial, preferencial e interno para acoger a nuevos ingenios.

En esta etapa se observa que el ingreso de un nuevo ingenio está supeditado a la autorización que al respecto emita el Directorio del CONSAA⁴⁹, el cual al tener como miembros a representantes de productores y transformadores podrían tener el incentivo para no autorizarlo.

A su vez, la Ley del Azúcar no define los requisitos necesarios para obtener tal autorización; de manera que ese amplio margen de discrecionalidad otorgado al CONSAA podría generar incertidumbre en los inversores y provocar un desincentivo para invertir en esta industria.

Además de los requisitos normativos, esta etapa de la cadena presenta importantes barreras a la entrada asociadas a la necesidad de realizar inversiones considerables para el establecimiento de un nuevo ingenio, sobre todo con los altos costos actuales del hierro.

Adicionalmente, la maquinaria tiene un uso específico y por tanto no existe un uso alternativo en caso que quisiera salirse del negocio; tampoco existe un mercado en el cual pueda revenderse dichos activos, lo que representa importantes obstáculos a la entrada de nuevos participantes.

49/ Art. 11 número 20 de la Ley del Azúcar.



También el hecho que las cuotas se asignan quinquenalmente constituye una barrera importante a la entrada en el sentido que cualquier nuevo entrante vendría a reducir la participación de todos los participantes actuales, quienes al ser parte del CONSAA podrían también tener un incentivo para rechazar el ingreso de un nuevo agente al mercado.

Asimismo, la regulación y asignación de cuotas de producción a cada uno de los ingenios, se traduce en un desincentivo para que los ingenios compitan entre sí. Lo anterior se basa en que, tratándose de un sector con cuotas de producción tan estrictamente reguladas, la reducción de precios o el mejoramiento de calidad no se traduce en una ampliación de mercado; pues ampliar mercado supondría incrementar la producción y un exceso de producción para el mercado interno o preferencial, por sobre las cuotas asignadas por el CONSAA, se configura un ilícito administrativo que provoca la sanción prevista en el artículo 44 de la Ley del Azúcar.

Por las razones expuestas, es válido sostener que existen altas barreras para la entrada de nuevos agentes económicos en dicho mercado y la competencia entre los agentes ya existentes. Tal apreciación se refleja en que, desde la entrada en vigencia de la Ley del Azúcar, se observa que no se ha autorizado el ingreso de nuevos ingenios al mercado de transformación de la caña y producción de azúcar, así como tampoco se ha solicitado.

c) Empacado y distribución

En principio, no existen barreras regulatorias que, de alguna manera, mermen la fluidez de entrada de nuevos agentes económicos en el empaque y distribución de azúcar. Sin embargo, siendo el azúcar el insumo principal para la actividad de empaque y distribución, es oportuno analizar si los siguientes aspectos reducen el acceso de dicho insumo:

1. Acceso al suministro del mercado mundial:

- i. Exigencias de fortificación del azúcar con Vitamina A.
- ii. Costos de transporte.
- iii. Aranceles.

2. Acceso al suministro del mercado interno:

- i. Reducido número de agentes con quienes se puede negociar el suministro azucarero.
- ii. Restricciones al uso del azúcar adquirido.
- iii. Falta de transparencia en las condiciones de comercialización.

No se incluye en este análisis el acceso al suministro del mercado preferencial; pues, en virtud de los tratados comerciales ratificados por El Salvador, no se observa la viabilidad de preferencias arancelarias que abran el mercado salvadoreño a contingentes azucareros de otros países.

La fortificación del azúcar con Vitamina A se habría desarrollado en la región centroamericana como un instrumento dirigido a reducir el grado de avitaminosis A⁵⁰. Sin embargo, tal requerimiento no se replica en el mercado internacional y por ello, independientemente de los beneficios a la salud pública, la importación de azúcar originaria de países fuera de la región requeriría el costo adicional que supone el proceso de fortificación. En ese sentido, la exigencia de fortificación del azúcar podría configurarse como una barrera no arancelaria⁵¹.

Asimismo, el incremento acelerado en los precios del petróleo y su consecuente impacto en los costos de transporte, provocaría que el flete también constituya una limitación importante a las posibilidades de acceso al azúcar importado.

Por otra parte, se observa que, de acuerdo al Sistema Arancelario Centroamericano, el arancel para importar azúcar en bruto de caña o remolacha asciende al 40%; proporción que resulta alta en comparación con los derechos de importación que corresponden a otros productos⁵². También se requiere de una licencia, tal como se apuntó anteriormente.

Al respecto, algunos industriales han sostenido que, aparte del pago del arancel correspondiente, se les ha exigido una licencia de importación para poder ingresar azúcar centroamericana al mercado salvadoreño.

Por los motivos expuestos en los párrafos anteriores, se puede sostener que el acceso al mercado mundial de azúcar enfrenta altas barreras de carácter arancelario y no arancelario y, por ello, se reduce la viabilidad económica de adquirir dicho producto en el mercado mundial para su ulterior empaque y distribución en el mercado interno.

Con respecto a la adquisición mayorista de azúcar en el mercado interno para su posterior empaque y distribución, se observa que las fuentes del insumo azucarero se constriñen a los seis ingenios que actualmente operan y que están debidamente autorizados por el CONSAA.

Sin embargo, muchos consumidores industriales y mayoristas sostienen que las negociaciones para el suministro de azúcar, en lugar de realizarse con cada uno de los ingenios, deben realizarse con DIZUCAR; de forma tal que esta empresa consolida las negociaciones para la distribución y comercialización de todos los ingenios. En ese sentido, la integración vertical en las etapas de transformación y distribución podría reducir aún más el número de posibles agentes con quienes los empacadores, sub-distribuidores, consumidores industriales y mayoristas pueden negociar el suministro azucarero

50/ Enfermedad que, por escasez o falta de vitamina A, provoca deficiencias en el sentido de la vista.

51/ PRATT L. Industria Azucarera en El Salvador: Análisis de sostenibilidad. INCAE. Septiembre, 1977. p. 18.

52/ El azúcar de caña está clasificada en la partida arancelaria número 17011100 y el azúcar de remolacha en la partida arancelaria número 17011200, ambas del Sistema Arancelario Centroamericano.



convirtiéndose en una importante barrera a la entrada.

En virtud de los elementos expuestos puede afirmarse que también el mercado interno adolece de altas barreras para la entrada de nuevos agentes económicos en las etapas de empaque, distribución y sub-distribución de azúcar.

d) Comercialización

En la etapa de comercialización de azúcar no se observan barreras significativas que limiten la entrada de nuevos agentes en los distintos canales de comercialización, ni tampoco se ha advertido la existencia de obstáculos que dificulten o impidan la movilización o salida de los agentes instalados en esta etapa de la cadena de producción.

10. Integración Horizontal y Vertical

En este apartado se analizarán las relaciones accionarias entre los agentes económicos que participan en las distintas etapas de la cadena de valor de la agroindustria azucarera. El estudio de dichas vinculaciones busca determinar el grado de integración vertical y horizontal que existe a lo largo de la cadena de valor de la industria. El estudio de estos factores es fundamental en la medida que ante mayor integración entre los agentes se facilita un menor grado de competencia, y viceversa, entre menor sean las vinculaciones societarias a lo largo de la cadena de valor, mayor es el grado de competencia esperado en el mercado.

En esta línea es necesario determinar si los vínculos entre dos o más agentes económicos o entre sus negocios suponen estrechas relaciones de control, ya sea a través del ejercicio de los derechos de propiedad o el derecho de uso de la totalidad o parte de los activos del otro agente económico, o mediante acuerdos que confieren influencia sustancial en la composición, votación o decisiones de los organismos directivos, administrativos o representantes legales del agente económico.

SECTOR
AGROINDUSTRIA E INSUMOS
Azúcar

a) Producción: integración horizontal

Se ha observado que la fase de producción se caracteriza por un alto grado de atomización entre sus participantes. Aunque existe cierto número de cañicultores que producen y comercializan la caña a través de cooperativas; éstas actúan de manera independiente entre sí, por lo que se confirma el hecho que el grado de integración es mínimo.

b) Producción-Transformación: Integración vertical

Del total de tierras cultivadas de caña entre un 60% y 70% es administrado por medio de cooperativas, entre un 20% y 30% por productores independientes y solamente un 10% de las mismas pertenece a los ingenios, lo cual indica un cierto grado de integración vertical.

Las posibilidades de una mayor integración vertical entre ambos eslabones se ve limitada por lo establecido en el artículo 105 inciso 2° de la Constitución que establece que la extensión de tierra rústica que puede ser propiedad de una sola persona no puede ser mayor a 245 hectáreas. Esto limita el hecho que los ingenios puedan ampliar su base de cañaverales propios.

No obstante, los ingenios, en alguna medida, podrían superar la administración del 10% de la tierra cultivada de caña a través del arrendamiento de tierras o el ejercicio del derecho de propiedad a través de personas naturales o jurídicas vinculadas, lo cual podría ser determinado en un estudio más detallado respecto del tema.

Asimismo, se observa que algunos cañicultores y cooperativas son titulares de acciones emitidas por las sociedades administradoras de los ingenios. Sin embargo, se observa que tales participaciones son muy reducidas y no evidencian la capacidad de control sobre las centrales azucareras; por lo que no es dable sostener la existencia de importantes relaciones de integración vertical entre productores e ingenios.

c) Transformación: integración horizontal

Para examinar la integración horizontal entre ingenios, es necesario señalar que los agentes económicos que participan en esta etapa son seis ingenios, los cuales se detallan seguidamente en el cuadro 1



Cuadro 1.
Ingenios y Sociedades Propietarias - 2008

Ingenio	Sociedad propietaria y administradora del ingenio
Ingenio Central Izalco	Compañía Azucarera Salvadoreña, S.A. de C.V.
Ingenio Chaparrastique	Ingenio Chaparrastique, S.A. de C.V.
Ingenio El Ángel	Ingenio El Ángel, S.A. de C.V.
Ingenio La Magdalena	Ingenio La Magdalena, S.A.
Ingenio Jiboa	Injiboa, S.A.
Ingenio La Cabaña	Ingenio La Cabaña, S.A. de C.V.

Fuente: Elaboración propia con base a información presentada por las mencionadas sociedades.

Sobre la base de la revisión de la información presentada para el presente estudio, se ha constatado que la composición accionaria de cada una de las sociedades propietarias de los ingenios está muy atomizada y, en principio, no se observa la existencia de un accionista mayoritario que ejerza control sobre las mismas.

a) Transformación-Empacado: Integración vertical

Como se ha señalado anteriormente, EMPAQSA es una sociedad que participa en las actividades de empaque de azúcar. Se observa que todos los ingenios, además de actuar en la etapa de transformación, participan en la fase de empaque de azúcar a través de la sociedad EMPAQSA.

b) Empacado: Integración horizontal

En la fase de empaque de azúcar no se observa la existencia de integración horizontal en la medida que solamente existe un único agente en dicho eslabón.

11. Concentración de los diferentes mercados relevantes del sector

11.1. Nota metodológica

Teóricamente, un mercado con gran número de empresas y bajas cuotas de mercado, se asocian con mercados en competencia, mientras que limitado número de empresas con altas participaciones se vinculan con mercados con limitada competencia.

El indicador más simple para medir este aspecto lo constituye la sumatoria de las participaciones de las empresas más importantes respecto de las ventas totales de la industria (C) y se definen conforme el número de empresas que se esté considerando. Habrá por tanto un C1 (la participación de la empresa más importante); C2 (la sumatoria de las participaciones de las dos empresas más grandes), etc. Este indicador es bastante simple de estimar; sin embargo, falla al momento de reflejar la distribución de las participaciones de mercado en la industria y captar cambios en la estructura como producto de fusiones y absorciones, al mismo tiempo carece de un parámetro estándar para obtener conclusiones sobre el mismo.

Debido a esta limitación se desarrolló el Índice de Herfindahl- Hirschmann ("HHI"), el cual estadísticamente corresponde a la sumatoria de las participaciones de mercado al cuadrado. Al elevar al cuadrado, las empresas de mayor tamaño contribuyen al indicador de concentración con un mayor peso relativo que las empresas más pequeñas, lo que permite que su empleo refleje de mejor forma la estructura del mercado que se esté analizando.

Los valores del HHI varían entre 0 y 10,000, en cuanto más bajo sea el valor del mismo corresponde a una situación de competencia con un mercado atomizado, mientras que en el otro extremo, el valor máximo de 10,000 indica un monopolio puro en el cual un solo agente económico suplente a todo el mercado.

Un índice alternativo para medir la concentración en el mercado es el denominado "Índice de Dominancia", el cual fue desarrollado por García Alba (1994). Este indicador es el cociente entre la sumatoria de las participaciones de mercado de las empresas elevado a la cuarta potencia y el cuadrado del HHI.

En cuanto a la integración vertical no existen indicadores del tipo de los descritos anteriormente, que puedan servir de base para alertar sobre problemas de competencia en un mercado. Esto en buena medida a raíz que el análisis de integraciones verticales se encuentra menos desarrollado a nivel teórico y los efectos nocivos sobre la competencia que pudiesen implicar operaciones que incrementan la concentración vertical han sido materia de debate a nivel teórico y práctico.



Un instrumento útil en este aspecto es la Guía de Análisis de Fusiones No Horizontales de la Comisión Económica Europea que establece el análisis a seguir cuando se analiza una concentración económica de tipo vertical. En este documento se reconoce como posibles vías de afectación de la competencia los efectos de cierre de mercado o market foreclosure⁵³, el cual puede usarse de base para analizar el grado de integración vertical existente en cada eslabón de la cadena de valor de un bien y de la potencialidad en la afectación de la competencia.

Para emplear este marco de análisis, se utiliza un método indirecto para acercarse a un indicador de integración vertical que sería estudiando el volumen de ventas realizada a terceros. Para ello se verifica las ventas realizadas en el eslabón “downstream” y se tiene que entre menor sea la cantidad de ventas realizadas a empresas no integradas verticalmente, mayor es el grado de integración vertical y en caso contrario, entre mayor son las ventas a empresas no relacionadas se dice que el cierre de mercado no existe y por tanto menor es el grado de integración vertical⁵⁴.

A continuación se hace uso de los indicadores expuestos anteriormente para analizar las condiciones de competencia en cada uno de los eslabones de la cadena de valor que conforman la producción del azúcar.

11.2. Indicadores de concentración

a) Productores de caña

El mercado de la producción cuenta con un número elevado de participantes, por lo que el ejercicio de poder de mercado resulta poco probable. Según datos del MAG, el total de productores de caña es alrededor de 7,000 y existen alrededor de 53 cooperativas que agrupan a gran parte de ellos.

En razón de lo anterior no es posible cuantificar las participaciones en dicho eslabón y por tanto no es plausible la estimación de indicadores exactos de concentración horizontal.

Para concluir, en vista de la existencia de un número elevado de participantes, en adición a que es un sector de bajo poder de negociación, parece señalar que los niveles de concentración horizontal serían bajos y que no existiría uno o varios agentes con poder de mercado en dicho eslabón.

53/ Puede ser cierre de insumo (input foreclosure) o cierre de consumidores (costumer foreclosure).

54/ Sobre integración vertical y cierre de mercado puede consultarse el siguiente trabajo (preliminar): Oliver Hart; Jean Tirole; Dennis W. Carlton; Oliver E. Williamson. “Vertical Integration and Market Foreclosure”, en *Brooking Papers on Economic Activity, Microeconomics*, Vol. 1990 (1990), pp. 205-286.

Asimismo, de la información recabada de las entrevistas se conoce que solamente un 10% de las tierras que se cultivan de caña de azúcar son propiedad de los ingenios del país, por lo que el grado de integración vertical con el eslabón aguas abajo sería muy reducido, por lo que difícilmente se puede generar cierre de mercado.

b) Transformadores de caña.

En el artículo 11 de la ley reguladora del sector, se establece que es facultad del Directorio del CONSAA recomendar las asignaciones anuales de las cantidades de azúcar y miel final para el consumo interno, mercado mundial y preferencial para cada uno de los ingenios, para la emisión del correspondiente acuerdo por el Ramo de Economía. Esto se realiza de acuerdo con el Art.19 de la Ley del Azúcar con base en la producción histórica. Dichas asignaciones serán revisadas cada cinco años siendo su próxima revisión para la zafra 2008/2009.

En el segmento de la producción del azúcar la información para la estimación de indicadores de concentración horizontal es bastante accesible.

El ingenio El Carmen cerró en el año 2001 y el San Francisco en el 2005, las cuotas de dichas centrales azucareras fueron absorbidas principalmente por los ingenios Chaparrastique y Central Izalco para el primer caso, y por este último y el Ingenio La Cabaña la cuota perteneciente al Ingenio San Francisco.

A partir de la zafra 2004-05 las cuotas se mantienen básicamente inalteradas hasta la zafra 2006-07, siendo el único cambio el que se produce con el cierre de operaciones del Ingenio Chanmico en noviembre 2007, cuya asignación de mercado fue absorbida en un 25% por La Cabaña y 75% por El Ángel.

Para el análisis del HHI se siguen los criterios de la Guía de Concentraciones Horizontales de la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos de América, en la cual se establece que mercados con valores de HHI por encima de 1,800 puntos se consideran altamente concentrados. Al mismo tiempo, establece que en un mercado altamente concentrado, operaciones de concentración económica que generan variaciones del HHI superiores a 50 puntos generan preocupación en cuanto a potenciales efectos negativos sobre la competencia en el mercado.

El Índice de Dominancia es utilizado por la Comisión Federal de Competencia de México, entidad que establece un límite de 2,500 a partir del cual se considera que el mercado es concentrado y con riesgos de potenciales efectos anticompetitivos.



Tabla 4.
Indicadores de Concentración Económica

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
HHI	2048.49	2280.05	2246.82	2288.09	2823.76	2823.76	2823.76	3018.49
Var HHI		231.55	-33.23	41.28	535.66	0.00	0.00	194.74
Dominancia (D)	4689.07	5094.13	5180.63	5111.36	5921.31	5921.31	5921.31	5373.56
Var D		405.06	86.50	-69.27	809.96	0.00	0.00	-547.76
C2	52.95	56.14	56.70	56.95	64.22	64.22	64.22	68.85
C3	65.73	68.87	68.75	69.47	77.99	77.99	77.99	84.16

Fuente: Elaboración propia

Por tanto, sobre la base de los criterios señalados previamente, se concluye que el mercado de la generación del azúcar es un mercado altamente concentrado con HHI y D por encima de los estándares señalados como seguros. Los incrementos del HHI igualmente han mostrado importantes saltos sobre todo a raíz de los cierres de los ingenios El Carmen ($\Delta\text{HHI}=232$), Colima ($\Delta\text{HHI}=41.28$), San Francisco ($\Delta\text{HHI}=536$), y Chanmico ($\Delta\text{HHI}=195$).

La absorción de la cuota de mercado del Ingenio Chanmico genera un incremento en el índice HHI, no obstante el de Dominancia se reduce en 547.76 puntos, debido a que la cuota fue absorbida por ingenios que no tienen la mayor participación en el mercado.

12. Conclusiones

- A nivel mundial, el sector azucarero goza de altos niveles de protección gubernamental a través de programas de subsidios a las exportaciones y barreras a las importaciones.
- Según el artículo 63 de la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador, en un plazo no mayor de 90 días contados a partir de la vigencia de la misma, debieron haberse emitido los reglamentos pertinentes. No obstante lo anterior, se observa que a la fecha no se han emitido tales normativas.
- Según el artículo 7 de la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador, el Directorio del Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera —en adelante CONSAA— está compuesto, entre otros, por representantes de los ingenios y de los productores de caña de azúcar.

Así, tal como se advirtió a partir del desarrollo del estudio, el hecho que en la máxima autoridad del ente regulador del sector participen algunos de los agentes regulados pueden orientar las decisiones adoptadas por la autoridad en detrimento de la eficiencia del mercado y del bienestar del consumidor.

- d) Según el artículo 25 de la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador, las actividades de producción de azúcar no tradicional provenientes de materias primas distintas a la caña de azúcar, también estarán sujetas a las regulaciones de dicha normativa.

Al respecto, se observa que tal disposición pudiera desincentivar la posible entrada de nuevos participantes al mercado, los cuales podrían eventualmente ofrecer sustitutos al azúcar de caña.

- e) Respecto al consumo industrial de azúcar, según entrevistas realizadas por esta Superintendencia, se argumentó que en ciertos procesos industriales el insumo pudiese perder la vitamina “A”, provocando que, en casos como éstos, carezca de sentido la obligación de fortificación.
- f) Según la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador, el Directorio del CONSAA debe elaborar un análisis técnico, económico y social de la agroindustria azucarera para, en su caso, recomendar al Ministerio de Agricultura y Ganadería y al Ministerio de Economía que ejerzan la facultad prevista en el artículo 22 de la referida ley.

Sin embargo, de la información provista en el estudio en comento, se observa que hasta el momento ambos ministerios no han ejercido tal facultad, ni tampoco han recibido algún estudio o recomendación del CONSAA al respecto.

- g) Según el artículo 11 número 5 de la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador, el Directorio del CONSAA debe elaborar para cada zafra los instructivos de recolección, entrega, transporte y recepción de caña de azúcar y velar por el estricto cumplimiento de los mismos. Sin embargo, según se constató en el estudio en comento, tales instructivos no han sido aprobados.
- h) Las disposiciones contenidas en los artículos 19 y 20 de la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador posibilitan la homologación de las condiciones de venta.
- i) Del estudio relacionado, se observó que la importación de azúcar dentro de la región centroamericana estará sujeta a un “control de importación”. Dicho control se define en el párrafo dos del Anexo “A” del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, así: *“Cuando se aplique el control de importación,*



las mercancías gozarán de libre comercio sólo mediante la respectiva licencia. De no otorgarse licencia, la importación estará sujeta al pago de los derechos arancelarios y a las disposiciones generales de importación vigentes en las Partes Contratantes”.

En el desarrollo del estudio, el Ministerio de Economía sostuvo que el requisito para obtener dicha licencia es presentar un escrito dirigido al despacho ministerial, el cual debe contener como mínimo: la identificación del solicitante, la descripción comercial y clasificación arancelaria del producto, el volumen de importación solicitado y el lugar para recibir notificaciones. Asimismo, se afirmó que dicha solicitud habría de ser sometida al análisis técnico correspondiente. Sin embargo, del análisis de la normativa correspondiente no se advierte claridad sobre la autoridad facultada para emitir la licencia ni tampoco sobre los requisitos para solicitarla, así como sobre los criterios para otorgarla.

- j) En el desarrollo de este estudio, se advirtió que un agente económico solicitó al MINEC autorización para importar azúcar y, a la fecha de finalización del presente estudio, dichas solicitudes no han sido resueltas o respondidas.
- k) En el proceso del estudio, se constató que, de acuerdo al Sistema Arancelario Centroamericano, el arancel para importar azúcar en bruto de caña o remolacha asciende al 40%; proporción que resulta alta en comparación con los derechos de importación que corresponden a otros productos y, por ello, tal arancel podría configurar una barrera a la entrada.
- l) De dicho estudio, se observó que existe un excedente de producción frente al consumo doméstico de azúcar, lo cual provoca que dicho excedente se comercialice en el mercado mundial. Esta circunstancia supone una pérdida económica para el país, debido a que los costos de producción del azúcar a nivel nacional son, en la mayoría de los casos, superiores a los ingresos que se obtienen por la venta en el mercado mundial. Esta situación se ve impulsada por el crecimiento de la producción de caña.
- m) La Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera establece, entre las facultades del CONSAA, mantener una estricta vigilancia sobre las actividades de producción e industrialización del producto. No obstante, la distribución ha sido auto regulada por los ingenios mediante la creación de DIZUCAR, habiéndose observado algunas diferencias en las condiciones de distribución del azúcar, pues, del análisis realizado, se advierte que no se hace un manejo con criterios claros y uniformes para el otorgamiento de bonificaciones y descuentos a los compradores de azúcar.

13. Recomendaciones

I. Recomendaciones de corto plazo

a. Recomendar a los Ministros de Economía y de Agricultura y Ganadería:

1. Impulsar la emisión de los reglamentos correspondientes a la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador.
2. Ejercer la facultad contenida en el artículo 22 de la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador, a partir de los resultados del análisis técnico, económico y social que realice el CONSAA.

b. Recomendar al Ministro de Salud Pública y Asistencia Social:

Realizar análisis técnicos y pruebas relacionadas con la fortificación del azúcar con vitamina “A” en los procesos industriales, con el fin de confirmar si en algunos de estos procesos el producto pierde dicha vitamina y, en caso de verificarse lo anterior, establecer y ejecutar excepciones con relación a la obligación de fortificar el azúcar con vitamina “A”, respecto a ciertos procesos industriales, lo cual representaría un ahorro en costos beneficiando al consumidor final en productos que contienen azúcar.

c. Recomendar al Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera:

1. Elaborar un análisis técnico, económico y social de la agroindustria azucarera, respecto a cumplir con el artículo 22 de la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador, y posteriormente, enviar los resultados y recomendaciones pertinentes al Ministerio de Agricultura y Ganadería y al Ministerio de Economía, para que éstos determinen la necesidad de ejercer la facultad contenida en el referido artículo de la mencionada ley.
2. Emitir los instructivos de recolección, entrega, transporte y recepción de caña de azúcar previstos en el artículo 11 número 5 de la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador.



d. Recomendar al Ministro de Economía:

En caso que no se hayan resuelto las solicitudes de autorización para importar cien mil quintales de azúcar, formuladas por la Asociación Salvadoreña de Industrias Convertidoras de Azúcar, mediante las cartas enviadas los días quince de junio, ocho de julio y nueve de agosto de dos mil cuatro, emitir la respuesta correspondiente.

II. Recomendaciones estructurales

Recomendar al Secretario Técnico y a la Secretaria de Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia de la República:

- Definir una estrategia para diversificar fuentes de ingreso de la industria azucarera con el fin de reducir las presiones para mantener los niveles de protección en el mercado de azúcar, a través de usos alternativos como el fomento de la producción de etanol, energía eléctrica, dulces, entre otros.
- Integrar una comisión interinstitucional a fin de:

A. Respecto a la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera:

1. Impulsar las reformas necesarias, que permitan, por una parte, garantizar tratos no discriminatorios en la distribución del azúcar y, por otra, modificar la composición del Directorio del Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera, con el objeto de separar la institución de los sujetos regulados.
2. Impulsar la derogatoria de los artículos 19, 20 y 25.

B. Respecto al Anexo “A” del Tratado General de Integración Económica Centroamericana:

Impulsar las reformas correspondientes a fin de determinar la autoridad competente para emitir la licencia de control de importación, así como los requisitos para solicitarla y los criterios para otorgarla.

C. Respecto a las políticas arancelarias regionales:

Gestionar ante el Consejo de Ministros de Integración Económica de Centroamérica (COMIECO) la reducción gradual de los aranceles para la importación del azúcar de caña y de la remolacha.



Caracterización del sector de fertilizantes y sus Condiciones de Competencia en El Salvador

Informe de Resultados

Marzo de 2009

Origen
Industria y Comercio
Industria y Comercio

SECTOR
AGROINDUSTRIA E INSUMOS
Fertilizantes





El presente estudio es de naturaleza preventiva y, en concordancia, el trabajo ha perseguido los siguientes objetivos específicos: determinar las condiciones de competencia en las actividades que conforman el sector de fertilizantes de El Salvador; realizar recomendaciones tendientes a mejorar las condiciones de competencia en el sector; fortalecer las capacidades técnicas de la Superintendencia de Competencia en términos de metodologías aplicadas al estudio y del marco de referencia analítico. El estudio no presupone la existencia de conductas anticompetitivas ni ha tenido por motivación establecer sanciones a agentes económicos.

El Salvador es importador neto de fertilizantes y el mercado doméstico se encuentra primariamente determinado por las condiciones de oferta y demanda que rigen los mercados internacionales. El mercado, como en la mayor parte de los países en vías de desarrollo de América Latina, muestra una tendencia de expansión en el largo plazo, motivada en la tecnificación creciente del sector agrícola.

Los principales productos de importación y consumo son sulfato de amonio y urea (ambos fertilizantes nitrogenados) que las empresas locales se limitan a fraccionar, envasar y distribuir (66% del gasto en importaciones de fertilizantes en 2008). Le siguen los fertilizantes fosforados (principalmente fosfato diamónico) que se comercializa como tal o se integra a fórmulas fertilizantes (10% del gasto).

Los agentes económicos que operan el sector de fertilizantes de El Salvador deben cumplir con la Ley sobre el Control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos para Uso Agropecuario. La autoridad competente de aplicar dicha ley es el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en adelante MAG. La ley tiene como principal finalidad la protección de la salud humana y el ambiente.

La legislación cuenta con elementos que pueden considerarse pro-competitivos: el sistema de registro de agroquímicos y fertilizantes de El Salvador es más flexible que en el resto de la región, dado que es posible registrar un producto por homologación; la autoridad de aplicación ha interpretado que las fórmulas fertilizantes producidas a medida de los clientes (fórmulas especializadas) no requieren inscripción.

Los únicos fertilizantes que se sujetan a normas técnicas son: Urea; Sulfato de Amonio; Nitrato de Amonio, Cloruro de Potasio, Sulfato de Potasio, Sulfato Doble de Potasio y Magnesio. El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana regula el comercio internacional de los fertilizantes en los países de la región.

De conformidad con el artículo 38 del referido instrumento, es competencia del Consejo de Ministros de Integración Económica, en adelante el COMIECO, aprobar los actos administrativos que requieran el funcionamiento del Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

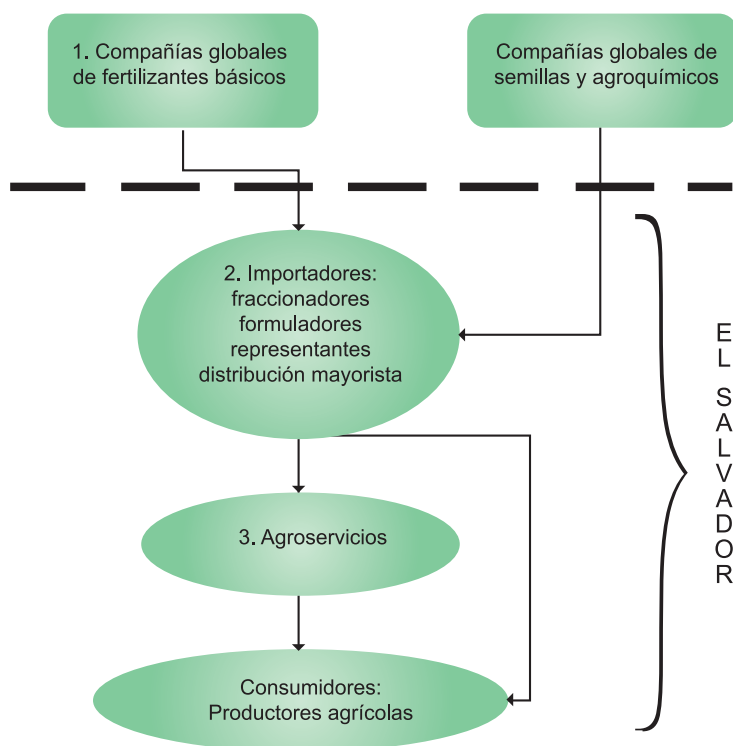
SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Fertilizantes

En base a esta competencia el COMIECO redujo los aranceles para la importación (DAI) de fórmulas fertilizantes de forma transitoria a 0% durante el segundo semestre de 2008. No obstante, la cobertura de los aranceles es reducida: sólo existe un DAI del 5% para fórmulas fertilizantes (NPK)¹ y para el superfosfato proveniente de la región de Centroamérica.

La cadena de valor comprende tres principales eslabones. El primero se encuentra fuera del territorio de El Salvador y abarca la producción de los fertilizantes a partir de la extracción de los minerales de los yacimientos. Esta actividad es desarrollada primordialmente por grandes firmas transnacionales que operan a escala global, tales como Yara (Noruega), Mosaic (EE.UU.), Potash (Canadá), Agrium (Canadá) (Ver esquema 1).

Esquema 1



El segundo eslabón corresponde a la actividad desarrollada por las empresas establecidas en territorio de El Salvador, que importan, fraccionan, empaican y distribuyen los fertilizantes importados a granel listos para su uso final (sulfato de amonio y urea) y/o elaboran mezclas o fórmulas a partir de materias primas químicas o fertilizantes básicos importados.

¹/Fertilizantes formulados que contienen Nitrógeno (N), Fósforo (P) y Potasio (K).



Las mezclas pueden elaborarse mediante procesos químicos (fórmulas químicas) o procesos físicos (fórmulas físicas), conforme a las necesidades del suelo y los cultivos.

En El Salvador, en este segmento existen dos grupos de agentes económicos bien diferenciados. Por un lado, se encuentran FERTICA, S.A. de C.V., en adelante FERTICA y UNIFERSA-DISAGRO, S.A. de C.V., en adelante DISAGRO, ambos grupos empresariales de capitales centroamericanos, con presencia en toda la región, que elaboran y comercializan agroquímicos y fertilizantes (simples y compuestos, principalmente sólidos). FERTICA comercializa y distribuye sus productos a través de una distribuidora vinculada denominada PROAGRO.

Ambas empresas cuentan con instalaciones propias en el área de Acajutla para la fabricación de fórmulas fertilizantes. En el caso de FERTICA son fórmulas químicas y en el caso de DISAGRO son mezclas físicas. DISAGRO ingresó a El Salvador en 2005 estableciendo una subsidiaria (NOVAGRO), la que luego fue fusionada con UNIFERSA (empresa líder del mercado de fertilizantes), conformándose UNIFERSA-DISAGRO S.A. de C.V.

Por otro lado, se encuentran agentes representantes de firmas multinacionales globales que comercializan primariamente pesticidas, pero también fertilizantes foliares, particularmente líquidos, cuyo uso en El Salvador es muy reducido y mayoritariamente complementario de los fertilizantes principales que comercializan FERTICA y DISAGRO. En este grupo se encuentran firmas como Duwest (distribuidor de DuPont, Pioneer y Monsanto), Bayer, Tecun, y Agrinter.

El tercer eslabón es la cadena de distribución y comercialización, que se encuentra integrada por el canal de venta y distribución minorista, conformado mayoritariamente por los agroservicios, que además de fertilizantes proveen los restantes principales insumos agropecuarios (semillas y agroquímicos) y facilitan servicios de asistencia técnica.

Existen alrededor de 833 agroservicios activos operando a lo largo de todo el país, de los cuales sólo unos pocos pertenecen a un mismo propietario, lo que arrojaría un total aproximado de 817 agroservicios independientes. Se trata de una actividad muy desconcentrada.

Existen dos principales segmentos de consumo, bien diferenciados. Por un lado, los productores agrícolas de cultivos tecnificados (cafeto, caña de azúcar), de exportación, que adquieren mayores volúmenes, conocen los productos, considerándose compradores informados.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

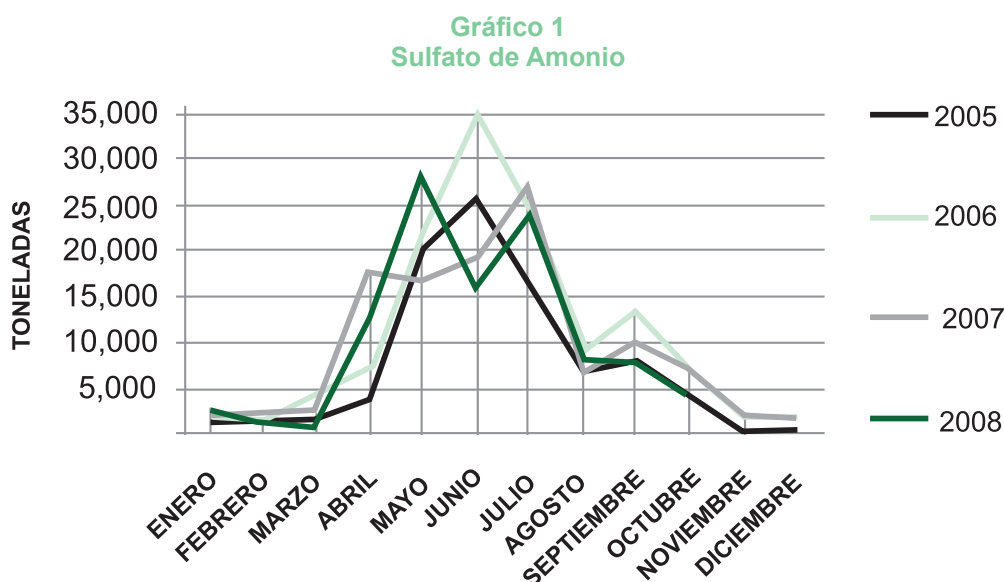
Fertilizantes

Estos clientes realizan sus compras directamente a FERTICA y DISAGRO, con descuentos en relación al precio minorista en agroservicios, aunque el precio no es su única variable de decisión.

Por otro lado, los productores agrícolas pequeños de cultivos tradicionales y semi-tecnificados (maíz, frijol), que realizan compras de pequeña escala, se abastecen en los agroservicios cercanos a sus establecimientos, se rigen primariamente por el precio, se considera que no son compradores informados y principalmente se basan en conocimientos tradicionales.

Existe un programa de gobierno de compras por licitaciones públicas de sulfato de amonio para su entrega gratuita a los pequeños productores agrícolas, que ha representado alrededor del 20% del total del mercado.

Estacionalidad en el Consumo: la aplicación de fertilizantes en El Salvador presenta una alta estacionalidad, que sigue el ciclo de las labores agrícolas. El periodo abril-septiembre concentra la mayor parte del consumo (Ver gráfico 1).



Fuente: Superintendencia de Competencia en base a información de agentes económicos.



El consumo doméstico de fertilizantes ha sido estimado en alrededor de 222 mil toneladas y US\$ 73,5 millones, para el periodo comprendido entre enero y octubre de 2008, que cubre la mayor parte de las compras anuales².

El 68% del consumo corresponde a fertilizantes nitrogenados (particularmente sulfato de amonio), el 19% a fórmulas con fósforo y nitrógeno y el 11% a fertilizantes potásicos.

Durante 2007 el consumo en toneladas creció un 32% y en 2008 decreció un 17%. Entre los años 2003 y 2008, el consumo en toneladas creció a un promedio anual del 8% (Ver cuadro 1).

Cuadro 1
Estimación de Consumo Doméstico
(2007 – 2008)

Partida / Producto	2007				2008 (hasta octubre)				Prom. Var % anual 03-08 (TM)
	US\$	%	TM	Var % anual (TM)	US\$	%	TM	Var % anual (TM)	
3102: fertilizantes nitrogenados (N)	\$41,108,239	80%	192,217	+35%	\$66,327,653	90%	172,458	-10%	+8%
3103: fertilizantes fosfatados (P)	\$569,508	1%	6,560	+948%	\$972,362	1%	3,337	-49%	+235%
3104: fertilizantes potásicos (K)	\$6,670,620	13%	28,618	+79%	\$9,941,206	14%	23,051	-19%	+26%
3105: fertilizantes compuestos (N, P, K)	\$12,332,482	24%	41,325	-6%	\$13,200,524	18%	23,264	-44%	+1%
3105 1000 fraccionados y envasados	\$180,247	0%	61	-14%	\$301,916	0%	100	+64%	+24%
3105 2000 (N P K)	Sd	Sd	Sd		sd	sd	sd		
3105 3000 /4000 /5100 /5900 (N, P)	\$11,791,822	23%	40,763	-6%	\$12,898,607	18%	23,132	-43%	+1%
3105 6000 /9000 (P, K)	\$360,414	1%	500	+41%	sd	Sd	33	-93%	+5%
Total	\$51,144,440	100%	268,719	+32%	\$73,526,278	100%	222,109	-17%	+8%

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a datos del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR).

²/Esta es una estimación de consumo aparente a partir de los datos de comercio exterior. El valor del mercado final es mayor cuando se considera el valor agregado local mediante la fabricación de fórmulas fertilizantes

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Fertilizantes

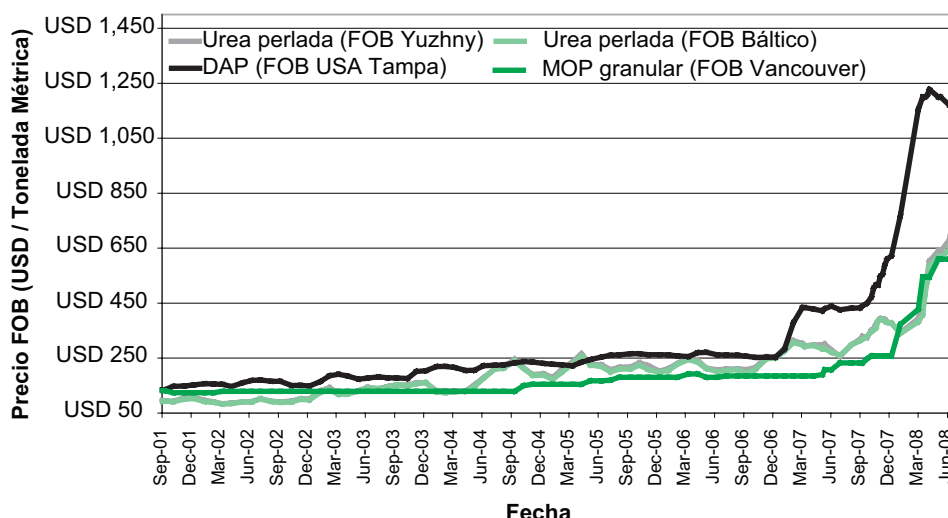
Los fertilizantes son mercancías altamente transportables y los precios de los fertilizantes básicos (commodities) tienden a ser similares a escala global, ajustados por los costos de transporte. Por su participación en el comercio mundial, los productos clave que marcan la trayectoria de los precios son la urea, el fosfato diamónico (DAP) y monoamónico (MAP) y el muriato o cloruro de potasio (MOP) que, respectivamente, representan el 52%, el 48% y el 70%, del consumo mundial de fertilizantes nitrogenados, fosfatados y potásicos.

A partir de 2006, los precios internacionales de los fertilizantes básicos experimentaron un aumento de precios. Hacia octubre de 2001, la urea perlada FOB Yuzhny se cotizaba en alrededor de 110 US\$/ton y en agosto de 2008 el precio se había septuplicado, cotizándose entre 775 y 815 US\$/ton. El sulfato de amonio se sextuplicó, pasando de 47 US\$/ton en octubre de 2001 a 265-300 US\$/ton en agosto de 2008.

El fosfato de amonio doble o fosfato diamónico (cuya sigla internacional es DAP), su cotización FOB USA Tampa pasó de 134-136 US\$/ton hacia octubre de 2001 a 1140-1214 US\$/ton en agosto de 2008, un aumento equivalente a 9 veces su precio inicial. El precio del muriato o cloruro de potasio FOB Vancouver (MOP por su sigla en inglés), también se septuplicó, pasando de 117-130 US\$/ton en octubre de 2001 a 625-935 US\$/ton en agosto de 2008 (Ver gráfico 2).

Gráfico 2
Precio internacionales en Fertilizantes

Fuente: Fertilizer Week. Sitio de Internet: www.fertilizerweek.com - Actualizado al 10/julio/2008



Abreviaciones: DAP: Di Ammonium Phosphate-Fosfato de Amonio Doble, MOP: Muriate of Potash-Muriato de Potasio-Cloruro de Potasio

Fuente: Fertilizer Week. Notar que las series de urea perlada FOB Yuzhny y FOB Báltico se superponen en casi todos sus segmentos.

Con la expansión de la oferta internacional se espera un cambio en la sostenida tendencia alcista de los precios de los fertilizantes básicos. Durante los primeros meses de 2009 se observa una disminución de los precios respecto del año anterior.

El precio promedio anual del fosfato diamónico (DAP) FOB US Gulf, cayó a menos de la mitad, de US\$967.2 por tonelada métrica en 2008 a US\$359.4 (-62.8%) para el primer bimestre de 2009. El precio de la urea (FOB Black Sea) también cayó a menos de la mitad, pasando de un promedio anual para el año 2008 de US\$492.7 por tonelada métrica a US\$268.3 (-45.5%), para el primer bimestre de 2009 (Ver cuadro 2).

Cuadro 2

Unit		Annual averages			Quarterly averages					Monthly averages		
		Jan-Dec	Jan-Dec	Jan-Dec	Oct-Dec	Jan-Mar	Apr-Jun	Jul-Sep	Oct-Dec	Dec	Jan	Feb
		2007	2008	2009	2007	2008	2008	2008	2008	2008	2009	2009
DAP	\$/mt	432.5	967.2	359.4	522.1	860.2	1,191.6	1,153.7	663.3	407.5	351.0	367.9
Phosphate rock	\$/mt	70.9	345.6	211.3	98.3	234.4	367.5	409.2	371.3	350.0	265.0	157.5
Potassium chloride	\$/mt	200.2	570.1	862.8	230.8	367.7	511.1	635.0	766.7	772.5	853.1	872.5
TSP	\$/mt	339.1	879.4	335.0	424.5	714.7	1,036.4	1,036.4	658.7	405.0	350.0	320.0
Urea	\$/mt	309.4	492.7	268.3	365.4	357.6	575.7	745.4	292.2	225.4	263.4	273.3

DAP (diammonium phosphate), standard size, bulk, spot, f.o.b. US Gulf; Phosphate rock (Moroccan), 70% BPL contrac, f.a.s. Casablanca; Potassium chloride (muriate of potash), standard grade, spot, f.o.b. Vancouver; TSP (triple superphosphate) Tunisian, gradular, f.o.b.; Urea, (Black Sea), f.o.b, Black Sea (primarily Yuzhnyy).

Fuente: World Bank, Commodity Price Data - Pink Sheet (World Bank - Development Prospects Group, Nov. 2008)

Distinto es el comportamiento del mercado de potasio, cuyo precio sigue en alza. El cloruro de potasio o muriato de potasio FOB Vancouver, aumentó su precio promedio anual para 2008 de US\$570 por tonelada métrica a US\$862.8 (+51.3%) para el primer bimestre de 2009.

Merece notarse que en un contexto alcista, durante 2007, la paridad de importación (promedio anual) de la urea y el muriato de potasio se ubicó por encima del precio spot internacional de referencia, mientras que en el caso de fosfato diamónico por debajo.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Fertilizantes

En cambio, durante los primeros tres cuatrimestres de 2008, en los tres precitados productos, la paridad de importación logró ubicarse por debajo del precio internacional de referencia, lo cual puede explicarse por la estrategia de formación de inventarios de las empresas y a las fuertes variaciones de precios observadas durante el año (Ver cuadro 3).

Cuadro 3
Paridad de importación y precios spot internacionales,
por tonelada, 2007 y 2008.

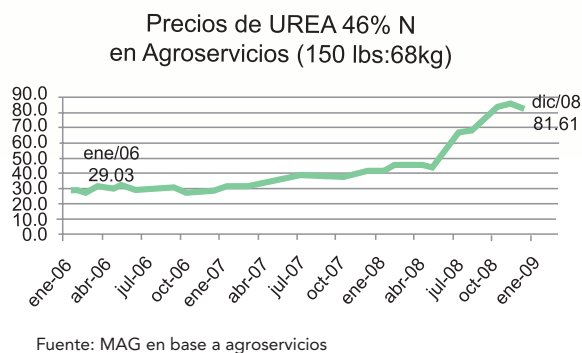
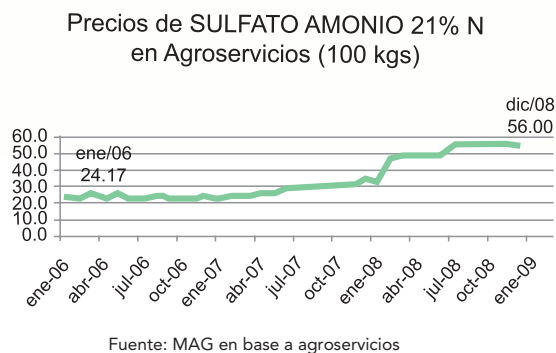
	Urea 46% N	Fosfato diamónico (DAP)	Cloruro o muriato de potasio (MOP)
	USD/TN	USD/TN	USD/TN
Precio Spot 08 (ene set)	\$559.6	\$1,068.5	\$504.6
Paridad Importación 08 (BCR) (ene-oct)	\$470.5	\$672.9	\$449.0
Paridad Importación 08 (Aduana) (ene-set)	\$458.2	\$740.9	\$494.5
Precio Spot 2007	\$309.4	\$432.5	\$200.2
Paridad Importación 2007 (BCR)	\$335.7	\$324.9	\$246.1
Paridad Importación 2007 (Aduana)	\$390.4	\$326.7	\$258.9

Fuente: Superintendencia de Competencia sobre la base estadísticas de comercio exterior publicadas por el BCR y provistas por el Ministerio de Hacienda y en base a la publicación Commodity Price Data (Pink Sheet) del Banco Mundial (Banco Mundial (World Bank - Development Prospects Group, marzo 2009). Nota: Precio spot de urea: Urea 46% N FOB Yuzhny; Precio spot DAP: DAP FOB Vancouver; Precio spot MOP: MOP FOB Vancouver. La publicación no recoge el precio spot del sulfato de amonio.

El aumento de los precios internacionales se trasladó a los precios domésticos minoristas: los precios al consumidor final (minoristas) en agroservicios de El Salvador han seguido la tendencia creciente del mercado mundial.

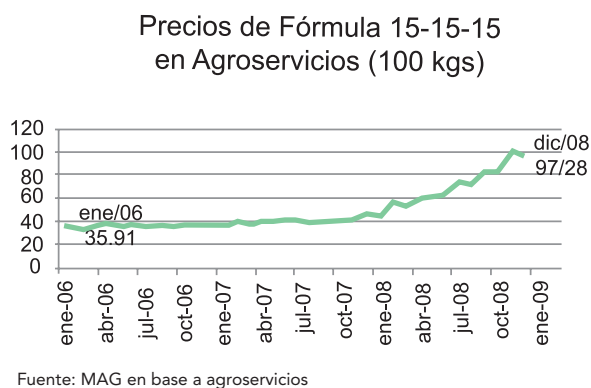
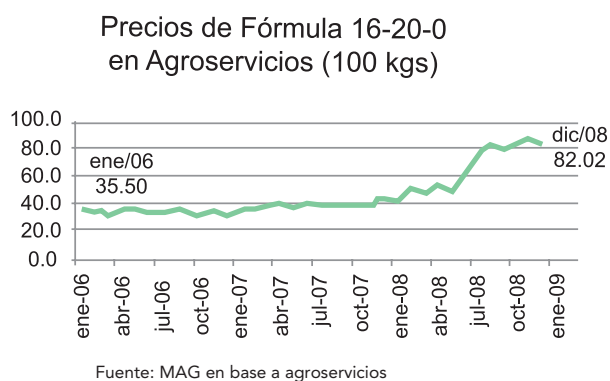
El saco de 100 Kg. de sulfato de amonio pasó de US\$24 en enero de 2006 a US\$56 en diciembre de 2008 (+133%). El precio en agroservicios del saco de urea de 150 libras casi se triplicó: pasó de US\$29, en enero de 2006 a casi US\$84 en octubre de 2008, bajando a US\$81.61 en diciembre (Ver gráfico 3).

Gráfico 3



El precio de la fórmula 16-20-0, rica especialmente en fosfato, pasó de US\$35 el saco de 100 Kg. en enero de 2006 a casi US\$84, en octubre de 2008 (+135%), bajando a US\$82 en diciembre. También aumentó el precio de la fórmula triple 15, pasando de casi US\$36 por saco de 220 libras (100 Kg.) a US\$97.28, en diciembre de 2008 (Ver gráfico 4).

Gráfico 4



En enero de 2009, FERTICA y DISAGRO informaron sustanciales reducciones de precios. En sulfato de amonio las reducciones fueron de entre 27% y 38%, en urea de entre 29% y 40%, en ambos casos dependiendo de la presentación. En DAP y triple 15, las rebajas fueron del 33% y 17%, respectivamente (Ver cuadro 4).

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Fertilizantes

Cuadro 4
Reducciones de precios anunciadas por Fertica y Disagro en enero de 2009
(precios en puerta de planta, sin IVA).

Producto	Empresa	Precio Anterior		Precio Actual		% Reducción
		Por saco	Por kg	Por saco	Por kg	
Sulfato de Amonio (100 kg)	Fertica	\$52.25	\$0.52	\$38.24	\$0.38	-27%
Sulfato de Amonio (90 kg)	Disagro	\$48.15	\$0.54	\$29.90	\$0.33	-38%
Sulfato de Amonio (90 kg)	Fertica	\$47.05	\$0.52	\$31.25	\$0.35	-34%
Sulfato de Amonio (45kg)	Disagro	\$24.08	\$0.54	\$14.95	\$0.33	-38%
Urea (50 kg)	Disagro	\$53.00	\$1.06	\$32.00	\$0.64	-40%
Urea (68kg)	Fertica	\$76.80	\$1.13	\$54.90	\$0.81	-29%
DAP 18-46-0 (100 kg)	Disagro	\$150.0	\$1.50	\$99.90	\$1.00	-33%
MFT 15-15-15 (90 kg)	Disagro	\$85.37	\$0.95	\$70.95	\$0.79	-17%

Fuente: Superintendencia de Competencia en base a los anuncios publicados en la prensa.

La comparación de precios minoristas a escala regional encuentra limitaciones de información pública y homogénea disponible. Algunas estimaciones indican que entre octubre y diciembre de 2008 los precios minoristas en El Salvador para la urea han sido mayores.

Sin embargo, las diferencias más sustantivas se observan en la fórmula Triple 15, donde el precio mayorista en El Salvador ha sido entre un 25% y 30% menor, entre julio y octubre de 2008, y la diferencia se redujo en noviembre y diciembre (Ver cuadro 5).

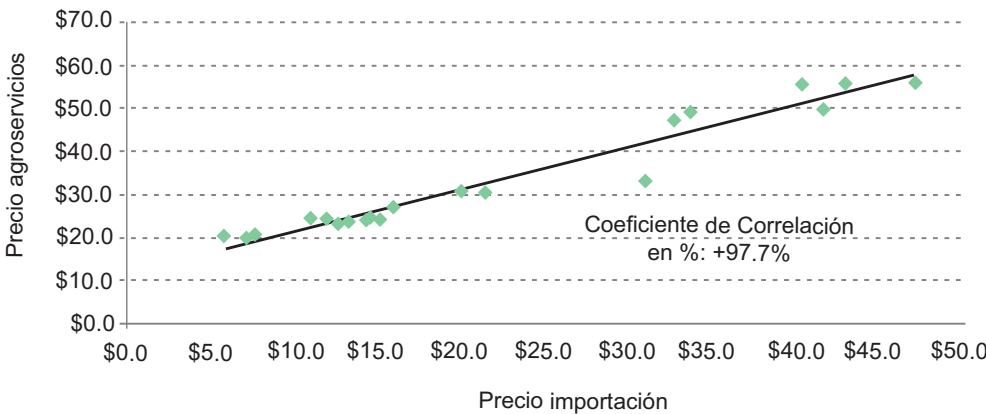
Cuadro 5
Precios minoristas de la urea y del triple 15 en Costa Rica y El Salvador
(julio-octubre de 2008)

	Urea 46%N (El Salvador 150 lb: 68 kg)				Fórmula Triple 15 (100 kg)			
	Costa Rica -	El Salvador	Diferencia absoluta	En %	Costa Rica	El Salvador	Diferencia absoluta	En %
jul-08	\$68.17	\$66.61	-\$1.56	-2%	\$99.81	\$74.94	-\$24.87	-25%
ago-08	\$70.86	\$68.02	-\$2.84	-4%	\$104.33	\$73.22	-\$31.11	-30%
sep-08	\$78.72	\$76.00	-\$2.72	-3%	\$117.22	\$83.50	-\$33.72	-29%
oct-08	\$78.45	\$83.95	\$5.50	7%	\$114.60	\$83.33	-\$31.27	-27%
nov-08	\$76.93	\$85.34	\$8.41	11%	\$105.81	\$100.91	-\$4.90	-5%
dic-08	\$78.87	\$81.61	\$2.74	3%	\$110.94	\$97.28	-\$13.66	-12%

Fuente: Superintendencia de Competencia sobre la base de datos de precios en agroservicios del MAG y datos de precios de insumos agrícolas del Consejo Nacional de la Producción de Costa Rica-Mercanet.

Se ha observado que el comportamiento de los precios minoristas domésticos replica el comportamiento de la paridad de importación: la correlación entre ambas variables es superior al 95% tanto para la urea como para el sulfato de amonio (Ver gráfico 5).

Gráfico 5
SULFATO DE AMONIO
Correlación importación vs. minorista



Fuente: Superintendencia de Competencia en base a información de MAG y del Ministerio de Hacienda.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Fertilizantes

Un análisis de los márgenes mayoristas del sulfato de amonio y de la urea muestra valores entre 18% y 29% durante el período 2004-2007. Estos márgenes se redujeron sustancialmente en 2008, cuando pasaron al 15% y al 12%, respectivamente³ (Ver cuadro 6).

Cuadro 6
Principales fertilizantes: paridad de importación,
precios mayoristas y minoristas 2004-2008*

SULFATO DE AMONIO (100 KG)						
Año	Paridad Importación	% Mark up mayorista	Precio Agroservicios (con IVA)	Precio Agroservicios (sin IVA)	% Mark up minorista (sin IVA)	% Mark up total
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	
2004	\$14.4	26%	23.9	20.7	6%	32%
2005	\$15.3	18%	24.1	20.8	10%	29%
2006	\$12.3	29%	24.0	20.8	16%	46%
2007	\$18.1	23%	29.0	25.0	6%	29%
2008*	\$34.9	15%	50.0	43.2	5%	20%
UREA 46% (150 lb: 68 kg)						
Año	Paridad Importación	% Mark up mayorista	Precio Agroservicios (con IVA)	Precio Agroservicios (sin IVA)	% Mark up minorista (sin IVA)	% Mark up total
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	
2004	\$14.6	26%	\$24.8	\$21.4	8%	34%
2005	\$17.3	23%	\$26.9	\$23.2	3%	26%
2006	\$18.4	20%	\$29.5	\$25.5	10%	30%
2007	\$22.8	20%	\$36.1	\$31.2	9%	29%
2008*	\$32.0	12%	\$57.1	\$49.4	27%	38%

2008*: datos hasta octubre, inclusive. N.a.: no se aplica.

Fuente: Superintendencia de Competencia, según lo siguiente: i) paridad de importación: precio implícito⁴ de las importaciones en base a datos del BCR; ii) Precios sin IVA de Fertica y Disagro: con base en información presentada por las empresas; precio implícito de las ventas generales; iii) % mark up mayorista: $(b-a)/a \times 100$; iv) Precios Agroservicios: los publicados por MAG; v) Precio Agroservicios sin IVA: se descuenta el 13 % del precio publicado; vi) % mark up minorista $(e-b)/e \times 100$; vii) % mark up total corresponde a la suma del mark up mayorista y minorista.

Los márgenes minoristas del sulfato de amonio, la urea y la fórmula triple 15 mostraron valores en el rango del 3% al 18% en el lapso 2004-2007. En 2008 el valor promedio es más alto que en el año anterior para la fórmula triple 15 (13%) y en especial para el caso de la urea (28%). Sin embargo la representatividad de estos valores promedio se encuentra afectada por la alta variabilidad de precios durante el año 2008⁵.

A efectos de identificar los mercados relevantes desde el punto de vista de la defensa de la competencia, se consideraron las posibilidades de sustitución entre los distintos fertilizantes.

Se observó que, considerando su uso, los distintos nutrientes (N, P, K, S, etc.) son complementarios antes que sustitutos, pero que existen distintos compuestos químicos a través de los cuales se pueden proveer esos nutrientes al suelo (por ejemplo, en nitrógeno

3/Los márgenes mayoristas incluyen los costos de internación de los productos importados (que han representado entre el 1% y el 8% del valor) y fueron calculados como diferencia entre los valores promedio que surgen de las ventas informadas por las principales empresas y los precios de importación.

4/ Precio implícito calculado como valor (de importación o de ventas, según corresponda) dividido volumen (de importación o de ventas).

5/ En particular el precio en Agroservicios surge de un promedio simple de valores mensuales de enero a octubre mientras que los precios de importación y mayoristas son promedios ponderados. Si se calculara un promedio de los precios mensuales de urea en Agroservicios ponderado por la participación en las ventas de las empresas, el margen minorista de la urea se reduciría unos 10 puntos porcentuales.



los principales fertilizantes alternativos son: urea, nitrato de amonio y sulfato de amonio, en el caso del fósforo existen el fosfato diamónico, el fosfato monoamónico y el superfosfato triple, entre otros).

Se observó que la escalada de los precios internacionales no sólo provocó alguna sustitución entre fertilizantes (dentro de cada tipo de fertilización), sino también respecto del origen de las importaciones, lo que impactó positivamente en la paridad de importación (el precio promedio por tonelada importada en varios casos se mantuvo por debajo o bien aumentó menos que el precio internacional de referencia).

No obstante, debe tenerse presente que, dicha sustituibilidad, desde la perspectiva del análisis de competencia debe considerarse limitada, ya que fue provocada por un aumento considerable de los precios.

Las condiciones locales de competencia en El Salvador son las que determinan en principal instancia en qué medida la estrategia de sustitución de las importadoras / formuladoras resultó en beneficio de los establecimientos agrícolas y se trasladó a los precios minoristas. Según se dijo, para el año 2008, hubo un traslado positivo, como surge de la precitada reducción de margen de comercialización mayorista.

La sustituibilidad por el lado de la oferta en la producción de fertilizantes básicos es baja, debido a la magnitud de los costos y del periodo de desarrollo de nuevos proyectos, que dependen de la explotación de minerales escasos. En cambio, a nivel de las etapas que se desarrollan en el territorio de El Salvador, la sustitución por el lado de la oferta puede ser mayor.

La actividad de importación, fraccionamiento y empaque de los fertilizantes de uso final (principalmente sulfato de amonio, urea y cloruro de potasio) no presenta especiales dificultades para la expansión de la capacidad instalada existente o la creación de nueva capacidad.

En cambio la sustitución por el lado de la oferta es menor en la actividad de elaboración de fertilizantes compuestos (a partir de fertilizantes básicos importados) particularmente mediante procesos químicos por cuanto se requiere la instalación de facilidades específicas y mayores inversiones. De todas formas, entre empresas ya instaladas la sustitución en la oferta es alta entre distintas fórmulas fertilizantes⁶.

En base a las consideraciones precedentes de sustitución desde la demanda y la oferta, el estudio concluyó que corresponde definir los **mercados relevantes** por producto y por cobertura geográfica, según lo siguiente:

6/ En particular es mayor la sustitución en el caso de mezclas físicas, que requieren una menor escala de producción.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Fertilizantes

- Mercados mundiales de fertilizantes: nitrogenados, fosfatados, potásicos y compuestos (fuera de la jurisdicción de la Superintendencia de Competencia).
- Mercados domésticos de importación, fraccionamiento, formulación, envasado y distribución mayorista de fertilizantes: nitrogenados, fosfatados, potásicos y compuestos.
- Comercialización y distribución minorista (nacional) de fertilizantes, donde corresponde diferenciar dos principales segmentos: canal de grandes consumidores tecnificados (venta directa o mayorista) y canal de pequeños y medianos consumidores, sólo atendidos por agroservicios.

Las principales empresas que operan en el mercado de fertilizantes a escala global son Yara (Noruega), Mosaic, Agrium, Potash (Canadá), Kali und Salz (K+S), Israel Chemicals Ltd (ICL), CF y Terra. La participación de Yara en el mercado mundial de fertilizantes sería del orden del 7%. Postash es la primera firma a escala global en potasio, la segunda en nitrogenados y la tercera en fosfatados. Mosaic es la empresa creada en 2004 por Cargill Crop Nutrition e IMC Global (ambas de EE.UU.).

Agrium (Canadá) es una compañía mediana cuyo principal mercado es Estados Unidos. Israel Chemicals Ltd (ICL) de Israel es uno de los mayores productores de fertilizantes potásicos y fosfatados a partir de yacimientos en ese país y operaciones en Europa, América del Norte y del Sur y China. Sería el sexto o séptimo productor mundial de potasio y el primero de fertilizantes PK (compuestos por fósforo y potasio).

Las firmas líderes participan en las tres líneas de fertilizantes (nitrogenados, fosfatados y potásicos). Sin embargo, estos mercados presentan características diferentes. El mercado de los fertilizantes nitrogenados (sulfato de amonio y urea, entre otros) tiene como materia prima principal el gas natural. Dado que es una materia prima relativamente abundante y geográficamente dispersa, la producción de fertilizantes nitrogenados se encuentra relativamente desconcentrada a escala global, tanto en términos geográficos como económicos.

En cambio el mercado de fertilizantes fosfatados y potásicos depende de la abundancia y ubicación de los yacimientos de fósforo y potasio, respectivamente. Son pocas las compañías que concentran las reservas de materia prima y por tanto se trata de un mercado altamente concentrado a escala global. Marruecos concentra cerca del 75% de las reservas de roca fosfórica y el 50% de las exportaciones. Mientras que dos compañías lideran ampliamente este mercado global de potasio: Potash Corp de Canadá y Uralkali de Rusia.

El mercado más concentrado a escala global es el de fertilizantes potásicos, con 6 grandes empresas concentrando el 70% de la industria y varias de ellas exportan en conjunto. Le sigue el mercado de fertilizantes fosfatados, con 6 grandes compañías concentrando el 39% de la industria. El mercado de fertilizantes nitrogenados es relativamente desconcentrado, con 6 grandes empresas acumulando el 25% de la industria (Ver cuadro 7).

Cuadro 7

	Potash (K)	Phosphate (P)	Nitrogeno (N)
Market size ¹ (2007)	29.0 Mt (K ₂ O ²)	40.5 Mt (P ₂ O ₅)	100.8 Mt (N)
Geographic availability	Very limited	Limited	Readily available
Industry concentration	6 top player account for >70% of the Industry	6 top players account for 39% of the Industry	6 top players account for 25% of the Industry
Pricing stability	High	Medium	Low
Profitability	High	Low/medium	low/medium
Barriers to entry	High	Medium	Low
Cost of greenfield capacity	US\$2.8bn for 2 Mt (KCl)	US\$1.5bn for 1 Mt (P ₂ O ₅)	US\$1bn for 1 Mt (NH ₃)
Greenfield development time	mln 7 years	-3-4 years	- 3 years

Fuente: Uralkali

Los mercados domésticos de importación, fraccionamiento, formulación, envasado y distribución mayorista de fertilizantes: nitrogenados, fosfatados, potásicos y compuestos son mercados concentrados en dos jugadores de similar envergadura (FERTICA y DISAGRO), con Índices de Concentración Económica (HHI) entre 5000 y 6000 puntos para el año 2008 (Ver cuadro 8).

Sin embargo, no necesariamente un mercado concentrado es un mercado poco competitivo: el grado de competencia depende, entre otras cuestiones, del peso relativo de las empresas participantes.

Si bien con la compra de Unifera por parte de DISAGRO el mercado se concentró, FERTICA que hasta ese entonces parecía ser el agente económico más fuerte, encuentra un competidor de mayor peso que también se encuentra llevando a cabo una estrategia de expansión a escala regional.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Fertilizantes

Cuadro 8

**Valor del Índice de Concentración Económica
(Herfindahl-Hirschman) en los mercados domésticos relevantes**

Año	Sulfato de				Total
	Amonio (Blanco)	Urea	Triple 15	16 -20-0	
2004	5,001	5,468	5,062	5,381	5,052
2005	5,003	5,305	5,078	5,084	5,000
2006	5,061	5,636	5,138	5,520	5,072
2007	5,469	5,364	5,364	5,640	5,268
2008	5,138	6,134	5,399	5,892	5,351

Fuente: Superintendencia de Competencia en base a datos provistos por las empresas.

En los mercados domésticos de fertilizantes, FERTICA y DISAGRO son competidores directos. Alrededor del 50% de sus ventas se componen de sulfato de amonio y urea, que son los productos básicos o commodities que dichos agentes económicos importan y envasan y el resto se distribuye en las distintas fórmulas fertilizantes que elaboran y comercializan con base en insumos químicos o fertilizantes importados.

En particular con relación a los productos más homogéneos y sin procesos locales de elaboración (sulfato de amonio y urea), los precios aparecen como la principal dimensión de la competencia, debido a su alta sustituibilidad y escasa diferenciación desde el punto de vista de la demanda.

En cambio, en el segmento de las fórmulas fertilizantes las posibilidades de diferenciación son mayores y otras variables de competencia pueden cobrar relevancia. Sin embargo, hasta ahora también en este segmento los precios promedio de ambos agentes económicos han sido muy similares.

El mercado de comercialización y distribución minorista considerado a escala nacional se encuentra desconcentrado, ya que existen alrededor de 800 agroservicios dedicados a la comercialización minorista de fertilizantes.



El estudio no ha identificado en la legislación nacional barreras a la entrada de agentes económicos. Sin embargo, la falta de una legislación regional que ordene el comercio de fertilizantes (y agroquímicos) - por ejemplo en normas de etiquetado -, puede constituir un obstáculo para el ingreso de importaciones competitivas.

Se han identificado algunas barreras económicas que en cierta manera protegen el mercado del desarrollo de nuevos competidores, a saber: el reducido volumen de la demanda local en relación a la escala de los buques; la necesidad de contar con un importante capital de trabajo para adelantar el pago de las importaciones y conformar sus inventarios debido a la dependencia de productos importados y a la estacionalidad de la demanda; y, en menor medida, la falta de azufre en los suelos de El Salvador que requiere en alguna medida una adecuación de las fórmulas enriqueciéndolas con azufre, lo que resta competencia a fórmulas importadas.

En sentido contrario, un elemento económico que favorece la contestabilidad, la competencia y la entrada de competidores es la independencia de la red de distribución (agroservicios) respecto de los agentes económicos principales (FERTICA y DISAGRO).

Adicionalmente se consideró, con base a información de acceso público, la situación del mercado de fertilizantes a nivel de Centroamérica.

Se observó que, de modo similar a lo que acontece en El Salvador, en el resto de los países de la región el mercado de fertilizantes se encuentra bastante concentrado y liderado por compañías de origen centroamericano, con años de experiencia en el sector de comercialización y distribución de todo tipo de insumos agrícolas a través de una amplia red de agroservicios diseminados en las zonas rurales. DISAGRO y FERTICA son grupos líderes a escala regional (Ver cuadro 9).

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Fertilizantes

Cuadro 9

PAÍS	EMPRESAS PRINCIPALES	PARTICIPACIONES DE MERCADO Y OBSERVACIONES
Costa Rica	- GRUPO FERTICA (de El Salvador) - ABOPAC –DISAGRO (Abonos del Pacífico) - CAFESA	FERTICA: 35% - 40% (en 2003-2005). ABOPAC: 50% (2003); actualmente asociada a DISAGRO CAFESA: 10-15%; es una asociación de cafetaleros
El Salvador	- GRUPO FERTICA (de El Salvador) - DISAGRO (UNIFERSA-DISAGRO)	FERTICA 40%; DISAGRO 57%
Guatemala	- DISAGRO - MAYAFERT (Fertilizantes Maya) - NORDIC (Nutrinsagro) - YARA	DISAGRO: líder del mercado MAYAFERT: 26%. Integra el grupo exportador de café Unisource Holding. Grupo Fertica tiene oficinas en ese país, su presencia sería aún reducida NORDIC es una empresa formuladora y YARA posee planta envasadora.
Honduras	- DISAGRO (FENORSA-DISAGRO) - CADELGA-FERTICA - PROAGRO (GRUPO FERTICA)	DISAGRO es la empresa líder Los fertilizantes “Fertica” en Honduras son comercializados por Fertiagrho, del Grupo CADELGA (Casa del Ganadero). Grupo FERTICA de El Salvador opera en ese país como PROAGRO y tiene bodegas en Puerto Cortés
Nicaragua	- DISAGRO (SAGSA-DISAGRO) - NICARACOOOP (Empresa Cooperativa de Servicios Agropecuarios Nicarao R.L.) - Rappaccioli	SAGSA DISAGRO: 70% (2005). NICARACOOOP cobró relevancia con importación de urea de Venezuela Los programas de compra del gobierno son importantes

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información proporcionada por agentes económicos e información publicada por las empresas en sus sitios en la Internet.

Principales Hallazgos del Estudio

A continuación, se presentan los principales hallazgos del estudio en referencia:

- A. Dadas las características del sector agrícola en El Salvador, el segmento más desprotegido de los demandantes de fertilizantes son los pequeños agricultores, en general minifundistas. Este segmento de la demanda posee importantes asimetrías de información en cuanto a la diversificación de la oferta de fertilizantes, tipos de fertilizantes adecuados a cada suelo y cultivo, precios, y sus compras generalmente las realizan de forma individual en los agros servicios.
- B. El sector gubernamental mantiene un volumen importante de compras públicas. Mediante el mismo, aunque se ha limitado al sulfato de amonio, se ha obtenido un importante volumen de consumo a precios menores a los del mercado. Este tipo de programas protegen de manera directa al segmento más vulnerable de los agricultores, ya que el producto se entrega gratuitamente a este sector.

Asimismo, aún cuando los productos no se distribuyeran gratuitamente a los agricultores pequeños, puede preservarse la ventaja que mediante tal procedimiento de compra podrían obtenerse precios significativamente inferiores a los que pagarían dichos agricultores en forma individual.

- C. El desarrollo del mercado de fertilizantes en El Salvador, con base a una diversificación en la oferta de productos, presenta un margen de mejora. Esto se demuestra en que el 50% de las ventas de fertilizantes en El Salvador se componen de sulfato de amonio y urea, que son productos homogéneos y básicos que los agentes económicos importan y envasan. No obstante, la diferenciación de tipos de suelos y de cultivos en El Salvador exige una diversificación de productos, que generen resultados efectivos.

En este punto, aunque se han observado en años recientes acciones para desarrollar fórmulas especializadas por parte de los principales agentes económicos, éstas aún se encuentran en una fase de expansión.

- D. Los principales oferentes de fertilizantes de El Salvador (FERTICA y DISAGRO) desarrollan su actividad económica a escala regional y actualmente se encuentran en todos los países de Centroamérica. En las decisiones de entrada para potenciales nuevos competidores tiene gran importancia el tamaño del mercado a nivel regional.
- E. No se han observado barreras legales al ingreso de agentes o productos, aunque la falta de una legislación regional que ordene el comercio regional de fertilizantes (y agroquímicos), en normas de etiquetado, puede constituir un obstáculo para el ingreso de importaciones competitivas.

SECTOR
AGROINDUSTRIA E INSUMOS
Fertilizantes

Conclusión

El mercado de fertilizantes en El Salvador está concentrado principalmente en la oferta proveniente de dos agentes económicos, que tienen presencia en la región centroamericana. Para mejorar el desempeño en el sector es necesario desarrollar programas de promoción de competencia así como monitoreos a nivel nacional y regional, que redunden en incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores.

Recomendaciones

- I. Dadas las características estructurales nacionales, regionales e internacionales del sector que desde la perspectiva de la competencia hacen poco desafiante el mismo, y que limitan el espacio para la emisión de políticas de promoción de la competencia, es necesario efectuar las siguientes recomendaciones de política pública, con la finalidad de proteger a los pequeños agricultores y el bienestar para los consumidores, así como actividades de monitoreo nacional y regional:
 1. Llevar a cabo programas de investigación y desarrollo de nuevos fertilizantes o mejoras a los existentes, que logren una diversificación de la oferta de productos, con resultados más efectivos acorde a cada tipo de suelo y cultivo determinado.
 2. Evaluar el desarrollo de programas de asistencia técnica, con asesoramiento e información para los pequeños agricultores, que incluyan la realización de estudios de suelo, con el fin de determinar los fertilizantes más adecuados al mismo y recomendar los tipos de producto a cultivar adecuados a las características de estos suelos.
 3. Evaluar la promoción de la asociatividad de los pequeños productores rurales para la compra de fertilizantes e insumos agropecuarios, que les permita mejorar su poder de negociación y de esta manera obtener mejores condiciones comerciales.
 4. Evaluar la ampliación de las compras de fertilizantes con otros productos adicionales al sulfato de amonio, de modo que este tipo de programas de apoyo puedan realizarse en forma focalizada de acuerdo a las características del suelo y del cultivo.



5. Monitorear diferentes indicadores del mercado a nivel local y regional, tales como precios, producción e importaciones. Con el fin de coordinar políticas de competencia en la región, promover la armonización de las normas de etiquetado a nivel centroamericano, respetando los principios de inclusión, competencia, transparencia y no discriminación.
-
- II. Con el fin de coordinar políticas de competencia en la región, se recomienda promover la armonización de las normas de etiquetado a nivel centroamericano, respetando los principios de inclusión, competencia, transparencia y no discriminación.



Estudio sobre la Caracterización de la Agroindustria Arrocera y sus Condiciones de Competencia en El Salvador

Informe de Resultados

Abril de 2009

SECTOR
AGROINDUSTRIA E INSUMOS
ARROZ





Informe de Resultados

Introducción

El presente estudio se llevó a cabo con base al artículo 13 “Atribuciones del Superintendente” de la Ley de Competencia y artículos 7 al 11 “De la supervisión, vigilancia y estudios sectoriales” de su reglamento, y su objetivo ha sido determinar las condiciones de competencia que prevalecen en el sector.

A tal fin y en cumplimiento de la referida normativa, se procedió a realizar una caracterización general de la agroindustria arrocerá que permitiera conocer y evaluar su composición, tamaño, participantes, regulaciones, desempeño y otros aspectos relevantes para diagnosticar y proponer las medidas para fortalecer y mejorar las condiciones de competencia del sector.

En la primera sección del estudio se realiza una caracterización general donde se analizan los métodos de producción de arroz granza y los procesos de industrialización del mismo para obtener el producto de consumo final, el arroz oro o procesado.

En la segunda sección se describen las políticas públicas y el marco normativo aplicable, leyes, reglamentos, tratados comerciales, convenios de comercialización, administración de contingentes, entre otros.

Luego, en la tercera sección, se desarrolla una caracterización de la oferta, describiendo las características intrínsecas de los productos, y de las cifras de oferta de arroz granza y oro. Asimismo, se describen brevemente los canales de distribución utilizados por agentes económicos participantes en la cadena de valor.

En la cuarta sección se realiza una caracterización de la demanda, donde se analizan los segmentos del mercado y las preferencias de los consumidores.

En la quinta sección se describe la evolución de los principales indicadores de la agroindustria, como su producción total, tanto mundial como nacional, comercio exterior, y precios al productor y al consumidor final.

En la sexta sección se definen los mercados relevantes de productos y geográficos.

En la séptima sección se analizan los indicadores de concentración de los mercados anteriormente definidos.

En la octava sección se analiza la estructura del sector a lo largo de la cadena productiva.

En la novena sección se identifican las barreras a la entrada en los mercados relevantes identificados; legales, económicas y estratégicas, para concluir cuál es el nivel de contestabilidad de los mercados relevantes.

Para finalizar, se exponen en la décima sección los hallazgos del estudio y en la décimo primera las recomendaciones de política pública para mejorar las condiciones de competencia dentro de la agroindustria arrocera.

I. Caracterización general de la agroindustria arrocera de El Salvador.

El sector agroindustrial del arroz en El Salvador reviste particular relevancia para la economía salvadoreña. Entre los beneficios que genera su producción se destaca que el cultivo del arroz granza da sustento aproximadamente a 4,000¹ familias del área rural, las cuales también son productoras de otros granos tradicionales, tales como el frijol, maíz, sorgo. Asimismo, algunas de ellas cultivan frutas y hortalizas, en menor proporción, o se dedican a la ganadería para la producción de leche.

El arroz se constituye en el tercer producto, entre los granos básicos de mayor importancia en el consumo de la población de El Salvador, principalmente influenciado por sus propiedades alimenticias y su precio, que es menor en comparación con otros alimentos que aportan al organismo fuentes de energía esenciales para una adecuada nutrición.

El consumo per cápita de arroz en El Salvador, Guatemala y Honduras es de los más bajos en la región centroamericana, siendo más altos en los países de la considerada “franja arrocera” de Centroamérica, conformada por Nicaragua, Costa Rica y Panamá. En promedio, estos tres últimos países tienen un consumo per cápita del grano de 115 libras anuales, mientras que en El Salvador es de 28 libras.

El Salvador es un país deficitario en la producción de arroz; aproximadamente el 70% del consumo local proviene de importaciones de arroz granza.

La producción total de arroz granza nacional para la cosecha 2007/2008 fue de 693,882 quintales². El 57% de esta producción es aportada por productores pertenecientes a asociaciones de regantes, que en total son cinco.

En cuanto al arroz oro, la producción nacional se sitúa en 1,365,766 quintales en el año 2007, y sus importaciones alcanzan los 183,886.8 quintales.

¹/Información proporcionada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

²/Op. Cit. 1.



En cuanto a las agroindustrias arroceras, en adelante beneficios, se destacan los agremiados a la Asociación Salvadoreña de Beneficiadores de Arroz, adelante “ASALBAR”, conformada por 15 beneficios. Adicionalmente, en esta industria participan alrededor de seis agentes económicos que no forman parte de ASALBAR.

II. Políticas públicas y marco normativo aplicable al sector.

El “Plan de Gobierno 1999-2004: La Nueva Alianza” establece las medidas de política relacionadas con el apoyo al sector agroindustrial e incluye la creación de mecanismos prácticos y transparentes que aseguren al productor la estabilidad de precios de los granos básicos y los proteja de fluctuaciones excesivas de los precios de mercado. Asimismo, determina dentro de esta política el apoyo al desarrollo de la Bolsa de Productos de El Salvador, en adelante “BOLPROES”.

En este orden de ideas, el “Plan de Gobierno 2004-2009: País Seguro”, estableció como uno de sus puntos principales, el apoyo al sector agropecuario, incluyendo planes e incentivos con el objetivo de aumentar la producción y la rentabilidad de los agricultores, a través de diferentes mecanismos que se enmarcan en el numeral 11) Desarrollo Agropecuario: Ampliación de la Cadena de Valor.

Este último plan establece la continuidad de los mecanismos de política y normativa existentes que regulan las relaciones entre la cadena de valor del arroz, siendo estos mecanismos los convenios de siembra y comercialización entre productores e industriales de granos básicos y el fomento del uso de la BOLPROES, a fin de imprimir transparencia en la comercialización de los mismos y evitar la captura de rentas por parte de intermediarios informales.

Además de los contingentes que se abren de acuerdo al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos, en adelante “CAFTA-DR”³, existe la posibilidad de abrir otros con base a las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Decreto Ejecutivo No. 46⁴, que contiene el Reglamento General sobre la Apertura y Administración de Contingentes. En el referido reglamento se crea la Comisión Técnica de Contingentes, integrada por representantes del Ministerio de Economía, en adelante “el MINEC”, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en adelante “el MAG”, y del Ministerio de Hacienda. Ésta comisión recomienda la apertura de contingentes. La decisión de abrirlos se adopta mediante acuerdo ejecutivo en el Ramo de Economía.

Por otro lado, las importaciones bajo el contingente de arroz granza, que anteriormente a la vigencia del CAFTA-DR estaba abierto con base a las reglas de los acuerdos

3/Suscrito el 5 de agosto de 2004 y ratificado por la Asamblea Legislativa el 17 de diciembre de 2004, mediante Decreto Legislativo No. 555, publicado en el Diario Oficial No. 17, Tomo No. 366, del 25 de enero de 2005, el cual entró en vigencia el 1 de marzo de 2006.
4/De fecha 28 de octubre de 1999, publicado en el Diario Oficial No. 203, Tomo No. 345, del 29 de octubre de 1999

de la OMC, están ligadas a un requisito de desempeño que consiste en la obligación de la compra de la producción nacional a través del Convenio Permanente para la Comercialización de Arroz Granza Nacional, en adelante “el Convenio”⁵. Dicho convenio se ha modificado mediante adendas que son ratificadas por las partes firmantes, que para el caso son: los industriales miembros de la ASALBAR, los productores de las distintas asociaciones de riego, la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador, en adelante “CAMAGRO”, y la BOLPROES. El MAG participa como testigo de honor.

El Convenio establece reglas para acordar los precios al productor, calidades y condiciones de entrega, garantías de pago, solución de diferencias, entre otras. Tiene como objetivo que la producción nacional sea adquirida a precios predecibles y competitivos para el agricultor y para los beneficios, evitando la intermediación del transportista, ya que el mecanismo de compra y venta de arroz granza se realiza a través de la BOLPROES.

El Convenio en cuestión determina el mecanismo de supervisión de su funcionamiento, el cual está a cargo de la Comisión de Supervisión, que se encuentra integrada por:

- a) Un representante de cada organización de productores firmantes del Convenio, con su respectivos suplentes;
- b) Un igual número de representantes de la organización de industriales firmante, con sus respectivos suplentes;
- c) Un representante de BOLPROES;
- d) Un representante de los puestos de Bolsa;
- e) Un representante de CAMAGRO;
- f) Un delegado del MAG;
- g) Un delegado del MINEC; y
- h) El supervisor técnico del Convenio.

Todos los representantes tienen derecho a voz y voto, a excepción del delegado del MINEC y el supervisor técnico.

El Convenio prohíbe la comercialización del arroz granza importado entre los firmantes. La infracción de esta prohibición es sancionada con la no autorización de la participación dentro del contingente, durante un período no menor a tres años.

Para determinar el porcentaje de participación proporcional dentro del contingente para cada industrial participante se realiza el siguiente cálculo: se suman las compras individuales de arroz granza nacional dentro del mecanismo del Convenio, más las

5/Firmado el 11 de agosto de 2000 y ha sufrido modificaciones mediante siete (7) adendas, siendo la última ratificada el 14 de agosto de 2008.



importaciones individuales bajo licencia, más las transferencias netas de arroz granza entre beneficios (compras menos ventas). Esto se divide entre: el total de asignaciones dentro del Convenio más el total de quintales de importación bajo licencia.

Los industriales que quieran tener acceso a las cuotas del contingente de arroz granza con base al CAFTA-DR deben cumplir los requisitos que señala el Convenio para el ingreso de nuevos participantes.

Los requisitos para el ingreso de industriales se establecieron, de manera general, en el Convenio que data del año 2000, y fueron adicionados otros en las segunda y quinta adendas, de los años 2002 y 2005, respectivamente, quedando de la siguiente manera:

- a) No ser persona o negocio relacionado con industriales participantes del Convenio;
- b) El giro principal debe ser el beneficiado de arroz;
- c) No estar constituida como organización no gubernamental, asociación o fundación sin fines de lucro o de beneficencia social;
- d) Presentar la documentación, facturas, CCF o Declaración de Mercancías de la adquisición de la maquinaria y equipo de procesamiento del arroz. En el caso que la maquinaria y el equipo sea usado deberá demostrarse documentalmente la procedencia de éste, incluida la documentación de importación;
- e) La maquinaria y equipo destinado principalmente al procesamiento del arroz (local e importado) deben haber sido certificados por la Comisión de Supervisión y no tener más de diez años de antigüedad;
- f) Contar con laboratorio propio certificado por la Comisión de Supervisión;
- g) Presentar estados financieros auditados de los dos últimos ejercicios, así como las referencias bancarias de créditos y depósitos con niveles que respalden sus operaciones de compra por Bolsa; presentar solvencia fiscal, del ISSS y de la AFP correspondiente, su planilla de empleados directos (ISSS y retenciones de renta) y los registros de salud y medio ambiente que requiere la ley; y

- h) Sujetarse a las inspecciones que la Comisión de Supervisión estime pertinentes, a efecto de comprobar el cumplimiento de los anteriores requisitos.

De acuerdo a lo prescrito en el Convenio, los requisitos anteriores no se exigen a los industriales que ya forman parte del mismo.

En cuanto a la regulación del comercio internacional de arroz con Estados Unidos, en el caso del CAFTA-DR, se decidió establecer un plazo de transición para la desgravación de las importaciones hasta llegar a un arancel del cero por ciento. Dicho plazo de desgravación no lineal es de 18 años, tanto para arroz granza como oro. Los aranceles permanecen fijos, en 40%, durante los primeros 10 años y luego disminuyen gradualmente hasta llegar al año 18, donde el régimen será de libre comercio.

Asimismo, se estableció la apertura de contingentes de arroz mientras se llega al régimen de libre comercio: uno para arroz granza, otro para arroz oro y uno distinto para arroz granza precocido. El acceso a las cuotas de arroz granza está sujeto a un requisito de desempeño, que consiste en la compra de arroz granza nacional a través de los mecanismos del Convenio, descritos previamente. Para el caso de arroz oro, no hay un requisito de desempeño.

Para tener acceso a las cuotas de arroz oro, el Acuerdo Ejecutivo N° 109⁶, estableció un régimen que contiene las disposiciones transitorias para la asignación del contingente arancelario de arroz blanco (arroz oro), procesado durante el primer año de vigencia del CAFTA-DR. Quienes importaron dentro de este primer año adquirieron la calidad de importadores históricos.

Para el primer año, el total del volumen del contingente fue puesto a disposición a los interesados bajo el sistema de “primero en llegar y primero en derecho”.

En el Acuerdo Ejecutivo N° 108⁷ se encuentran las regulaciones definitivas para la administración de contingentes arancelarios de arroz blanco procesado dentro del CAFTA-DR.

Entre los principales aspectos de la regulación (Acuerdo Ejecutivo No. 108) se establecen, entre otros, los procedimientos para la asignación de licencias de importación y la prohibición de la transferencia de las mismas entre los beneficios del contingente.

6/Emitido el 30 de enero de 2006 y publicado en el Diario Oficial No.23, Tomo No. 370, de fecha 2 de febrero de 2006, y entró en vigencia el 1 de marzo de 2006.

7/Emitido el 30 de enero de 2006 y publicado en el Diario Oficial No.23, Tomo No. 370, de fecha 2 de febrero de 2006, y entró en vigencia el 1 de marzo de 2006.



Las cuotas de importación se asignan en base a la siguiente proporción:

Año 2 – 91.0% para importadores históricos y 9.0% para nuevos importadores;

Año 3 – 87.5% para importadores históricos y 12.5% para nuevos importadores;

Año 4 – 84.0% para importadores históricos y 16.0% para nuevos importadores; y

Año 5 y el resto de años– 80.0% para importadores históricos y 20.0% para nuevos importadores.

El Acuerdo N° 108 establece que el nuevo importador que genere un record de importaciones durante cuatro años consecutivos como beneficiario de contingentes, puede adquirir la categoría de importador histórico.

Asimismo, prohíbe al beneficiario la transferencia de su licencia de arroz oro. La infracción de esta prohibición es sancionada con la suspensión de la cuota asignada para el mismo año y para el siguiente año calendario.

También, el citado acuerdo establece que, a solicitud de la Dirección de Administración de Tratados Comerciales del MINEC o de la Oficina de Políticas y Estrategias del MAG, la Dirección General de Aduanas debe practicar auditorías con el propósito de garantizar el cumplimiento de las regulaciones mencionadas.

III. Caracterización de la oferta.

En este apartado se describe la composición y relaciones existentes entre los participantes de la cadena agroindustrial del arroz.

El arroz es un alimento básico para aproximadamente la mitad de la población mundial⁸, encontrándose entre los tres principales cereales en el mundo, junto con el trigo y el maíz.

Se considera al arroz como un cereal sano y nutritivo, debido a su alto contenido en carbohidratos de tipo complejo, que son cadenas de moléculas de glucosa contenidas en el componente principal del arroz: el almidón, proveedor de una importante fuente de energía. Cada 100 gramos de arroz aportan 350 calorías, un 7% de proteínas necesarias diarias para el organismo y es rico en vitaminas⁹.

⁸[8/www.botanical-online.com/arrozpropiedadesalimentarias.php](http://www.botanical-online.com/arrozpropiedadesalimentarias.php)

⁹[9/www.alimentacion-sana.com.ar/informaciones/novedades/arroz.htm#.1](http://www.alimentacion-sana.com.ar/informaciones/novedades/arroz.htm#.1)

Los tipos de producción agrícola de arroz en El Salvador son de secano y en distritos de riego. Las familias productoras de arroz, tradicionalmente son minifundistas o productores de pequeñas parcelas. Su producción la venden al mercado a través de diferentes canales y, en menor medida, lo destinan para su autoconsumo. Debido a que el producto necesita facilidades de almacenamiento, los productores no pueden realizar una alta inversión para el mismo, pues no disponen de los recursos necesarios.

El arroz de secano es producido en tierras de poca humedad cerca de los ríos, rinde una cosecha al año y es característico de países latinoamericanos y africanos. Los rendimientos de este tipo de arroz son limitados comparados con los de irrigación o riego¹⁰.

El cultivo de arroz de riego se caracteriza por cosecharse en tierras húmedas, y en los arrozales se retiene el agua mediante sistemas de riego. Este tipo de cultivo representa el 55% de la superficie cosechada en el mundo y el 75% de su producción a nivel mundial¹¹. En El Salvador, el arroz de secano representó el 43% de la cosecha 2007/2008, contra un 57% de cosecha realizada en distritos de riego¹².

Los distritos de riego son áreas que fueron creadas en la década de los 70's por el gobierno de la República de El Salvador, mediante la aplicación de la Ley de Riego y Avenamiento, aprobada en 1970¹³.

De acuerdo con ésta Ley, los usuarios de fuentes de agua pueden organizarse en asociaciones de regantes. Actualmente existen cinco asociaciones de regantes productoras de arroz granza, las cuales son: Asociación de Regantes del Distrito de Riego Atiocoyo Norte, Asociación de Regantes del Distrito de Riego Atiocoyo Sur, Asociación de Regantes de Zapotitán (Areza), Asociación Agropecuaria Sector 5 de Zapotitán (Agrosec-5) y la Asociación de Regantes del Distrito de Riego Lempa-Acahuapa. Las primeras tres son parte a su vez de la Federación de Asociación de Regantes de El Salvador (FEDARES).

Estas asociaciones tienen personalidad jurídica otorgada por el MAG. Asimismo, reciben el apoyo de programas de asistencia, y en el suministro de fertilizantes y semilla, por parte del mismo MAG y del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA).

Como se mencionó con anterioridad, en el caso del arroz, desde el año 2000 se estableció el Convenio referido.

El mecanismo establecido en el Convenio, permite la interrelación de buena parte de agricultores productores de arroz y los beneficios. En el año 2007, se comercializaron por este mecanismo 248,100 qq. de arroz granza, equivalente al 36% de la cosecha nacional 2006/2007.

10/El cultivo del arroz: <http://www.unctad.org/infocomm/espagnol/arroz/cultivo.htm>.

11/Op. Cit. 10.

12/Estadísticas proporcionadas por la Dirección General de Economía Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

13/"El Riego en El Salvador". Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO)". www.fao.org/Regional/LAmerica/paises/h2o/salvador.htm.



La cosecha de arroz granza aumentó en un 9.6% desde 2002/2003 hasta 2007/2008, y en este último año fue de 693,882 quintales.

Asimismo, entre los productores agrícolas y beneficiadores existe el servicio denominado trillado y secado del arroz, consistente en que los beneficios prestan únicamente el servicio de transformación industrial del arroz granza a oro, y lo devuelven al agricultor, quien se encarga de venderlo a través de distintos canales, tales como los distribuidores mayoristas y mercados municipales.

Este servicio es prestado en mayor medida por los beneficios considerados pequeños en el mercado, y se realiza para los agricultores que no participan en el mecanismo determinado en el Convenio, puesto que los agricultores no están obligados a vender a través del mismo.

Asimismo, existen intermediarios independientes, transportistas, que se encargan de distribuir al por mayor este producto y lo venden a beneficios que no pertenecen a ASALBAR.

Las importaciones en la cadena agroindustrial del arroz son determinantes. Debido a que la producción local es deficitaria, se importa arroz granza en seco proveniente casi en su totalidad de los Estados Unidos, aprovechando el beneficio arancelario otorgado por el CAFTA-DR. En el año 2007, se importaron 1,594,034.86 quintales¹⁴, representando el 70% del consumo de arroz granza total de la industria nacional, siendo el 99.7% de origen norteamericano, mientras que el 0.3% proviene de Guatemala.

El arroz oro o pilado se define como el “Producto final del proceso industrial, formado por granos enteros y quebrados de arroz, a los cuales se les ha eliminado la cáscara o glumas y la semolina, y como máximo puede tener un 10% de arroz granza, impurezas, semillas objetables, granos dañados, manchados, rojos y yesosos, ya sean éstos solos o combinados¹⁵”. Es comúnmente llamado arroz oro para diferenciarlo al que no tiene procesamiento previo (arroz granza).

En cuanto a los tipos de arroz oro que se ofrecen en el mercado, por una parte, está el arroz blanco, que es descascarado y pulido sin precocimiento.

Por otra parte, está el arroz precocido¹⁶, que es un tipo de arroz oro que previo a su descascarado, sufre un proceso de cocido y fisurado para facilitar la entrada de agua durante la cocción y así acelerar este proceso, que comparado con el blanco, pasa de veinte minutos tradicionales a cinco minutos.

14/De acuerdo a Información del Banco Central de Reserva.

15/Dictamen 328 del 04/02/2002, emitido por la Procuraduría General de Costa Rica.

www.pgr.go.cr/Scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamento/pro_ficha.asp.

16/“El Arroz en Su Punto”. http://ideasana.fundacioneroski.es/web/es/12/escuela_10/escuela10_arroz.pdf.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Arroz

La oferta total de arroz oro en el mercado ha disminuido en un 13.6% (ver cuadro N° 1), como resultado de una disminución en la producción local, del incremento en las importaciones y de las exportaciones a un ritmo mayor que las primeras. Las cifras muestran que la oferta total en el mercado para el 2007 fue de 1,332,703 qq., inferior en 210,333 qq. a lo correspondiente al año 2003.

Cuadro N° 1

Oferta de Arroz Oro en Mercado Salvadoreño (En quintales y Porcentajes)(2003-2007)										
Años	2003 (quintales)	Estructura Porcentual	2004 (quintales)	Estructura Porcentual	2005 (quintales)	Estructura Porcentual	2006 (quintales)	Estructura Porcentual	2007 (quintales)	Estructura Porcentual
Producción Local	1528,116.8	99.0	1210,617.2	109.4	1488,919.0	105.0	1454,936.4	104.6	1365,766.1	102.5
Importaciones	61,846.4	4.0	7,366.7	0.7	35,354.0	2.5	93,850.0	6.7	183,886.8	13.8
Exportaciones	46,927.1	3.0	111,863.0	10.1	105,808.9	7.5	157,663.2	11.3	216,949.9	16.3
Oferta Total	1543,036.1	100.0	1106,120.9	100.0	1418,464.1	100.0	1391,123.2	100.0	1332,703.0	100.0

Oferta total: Producción local + Importaciones - Exportaciones
Fuente: Elaboración propia en base a información del MAG y BCR

En primer lugar, la producción nacional de arroz oro ha disminuido en los últimos cuatro años en 10.6%, siendo de 1,365,766 qq. el año 2007, menor en 162,350.7 qq. a lo obtenido en el 2003¹⁷.

El volumen de importaciones muestra considerables incrementos, aportando un importante componente a esta estructura de la oferta en este período, particularmente desde el 2006. Al cierre del 2007, su volumen fue de 183,886.8 qq., contribuyendo a un 13.8% de la oferta total, superior al 4.0% reportada en el 2003.

Las exportaciones de arroz oro se han incrementado aceleradamente y representan el 16.3% de la oferta total del año 2007, un dato superior al 3.0% que aportaba en el 2003. Las exportaciones totales para el 2007 alcanzaron los 216,950 quintales.

Los esquemas de distribución del arroz oro en el mercado son: distribución mayorista (a granel), y minorista en supermercados y tiendas.

Los beneficios venden el producto a granel (en sacos de 1 quintal o bolsas de 25 libras) a los distribuidores mayoristas de cereales y otros víveres, quienes venden a nivel minorista en mercados municipales y tiendas. Se estima la existencia de 800 distribuidores mayoristas de arroz en todo el país¹⁸.

17/Estimada con base a información del Ministerio de Agricultura y Ganadería y Banco Central de Reserva.
18/Op. Cit 1.



Las marcas de presencia en los Supermercados son producidas por tres sociedades dedicadas al beneficiado de arroz: Arrocera San Francisco, S.A. de C.V, Agroindustrias Gumarsal, S.A. de C.V. y Arrocera OMOA, S. A. de C.V. En estos canales, el arroz se ofrece en bolsas de 1 a 4 libras, identificados por sus marcas. Las dos primeras sociedades poseen plantas de arroz precocido, siendo las únicas que fabrican esta variedad.

El canal de tiendas de barrios o colonias es atendido principalmente por los dos beneficios con mayor capacidad de producción y distribución (Arrocera San Francisco y Agroindustrias Gumarsal).

El resto de beneficios atiende principalmente el canal de mayoreo y realizan el servicio de trillado de arroz.

IV. Caracterización de la demanda.

En esta sección se analizan las características del comportamiento de la demanda del arroz, enfatizándose en el arroz oro.

El arroz granza es consumido en su totalidad por los beneficios que lo transforman en arroz oro.

Utilizando una metodología aceptada internacionalmente que define que el consumo aparente en un período determinado es igual a la oferta total, se determina que el consumo aparente anual de arroz oro en El Salvador es de 1,332,703 qq.

El arroz es el segundo cereal en importancia en términos de consumo después del trigo a nivel mundial. El mismo se incluye en los bienes de consumo de la canasta básica alimentaria urbana y rural de las familias de El Salvador¹⁹.

El dato de consumo per cápita nacional se sitúa alrededor de las 28 libras anuales, inferior a las 115 libras que en promedio tienen países de la región centroamericana como Nicaragua, Costa Rica y Panamá²⁰.

El principal demandante del arroz oro es el consumidor final, quien lo adquiere en supermercados, mercados o tiendas, empacado con marca de los principales beneficios o a granel en cantidades que oscilan entre 1 y 4 libras.

¹⁹www.digestyc.gob.sv La canasta básica alimentaria la define la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía, como el "conjunto de alimentos básicos que conforman la dieta usual de una población en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente, por lo menos, las necesidades energéticas de todo individuo".

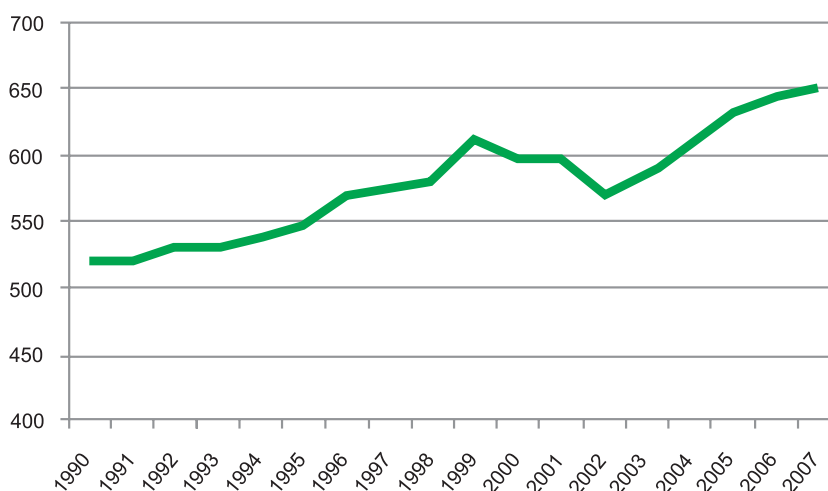
²⁰La información sobre producción mundial y consumo per cápita ha sido tomada del informe: "Cultivo del Arroz: Generalidades, Producción, Consumo, Precios y Comercio", elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO).

V. Evolución de los principales indicadores de la agroindustria arrocerá.

La producción mundial de arroz durante el año 2007 e inicios de 2008 se ha expandido en Asia, donde se estima un incremento de 5 millones de toneladas, alcanzando los 585 millones²¹.

El gráfico N° 1 muestra los niveles de producción mundial de arroz granza (1990 – 2007), con una tendencia creciente pero a estabilizarse a partir del año 2006 en alrededor de las 650 millones de toneladas, con una superficie sembrada cercana a los 160 millones de hectáreas. Asimismo en todo el período se observa que la producción ha superado las 500 millones de toneladas y, desde el año 1995, se han superado las 550 millones.

Gráfico N° 1
Producción mundial de arroz granza
(Miles de toneladas) (1990 – 2007)



Fuente: International Rice Research Institute

En cuanto a la producción a nivel mundial de arroz oro, se sitúa en el período 2001 – 2006 en un rango entre los 380 y 400 millones de toneladas métricas (TM.) (ver gráfico N° 2). La producción de la cosecha 2005/06 ha sido la mayor del período en estudio, siendo ésta de 406 millones de TM., un modesto crecimiento de 1.18% respecto a la correspondiente al año anterior.

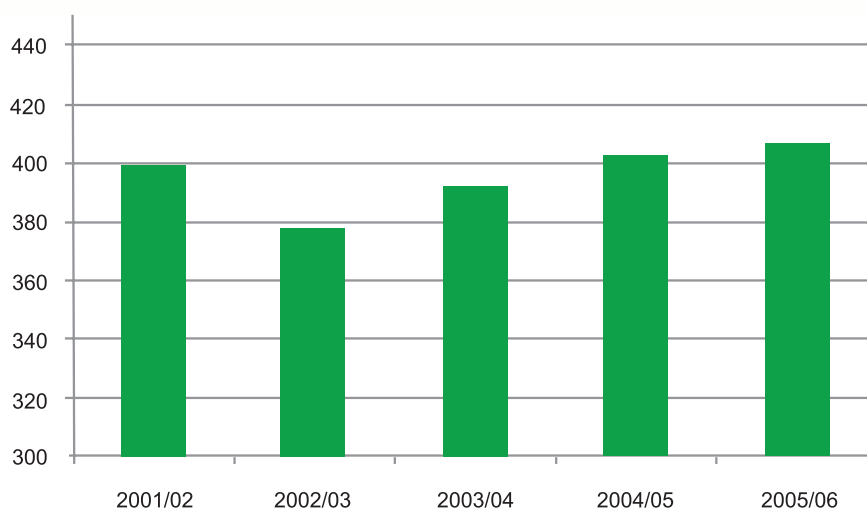
La producción mundial del arroz oro se encuentra bastante concentrada en los países como República Popular de China, India, Indonesia y Bangladesh, los cuales, albergan el 65% de la producción para la cosecha 2005/06.

21/Op. Cit. 20.



Con respecto al comercio mundial de arroz, las exportaciones de arroz oro de Estados Unidos para el año 2007/2008 se estiman en 109 millones de quintales, con un incremento del 19% con respecto al año anterior²².

Gráfico N° 2
Producción mundial de arroz oro
(Millones de TM) (2000/01 – 2005/06)



Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Asimismo, Estados Unidos es el principal exportador de arroz granza a nivel mundial, con US\$35 millones para el año 2007. Sus principales mercados son México y Centroamérica²³. Es destacable que el arroz granza representa únicamente el 4% del comercio mundial de arroz.

En cuanto a la producción de arroz granza nacional, la misma se ha reactivado en los últimos años, luego que en los períodos 2002/03 y 2003/04 sufriera declinaciones del orden del 20%²⁴ (ver cuadro N° 2).

Es así que la cosecha para el año 2007/2008 se estima en 693,882 qq., con una variación acumulada del 21% en los dos últimos períodos. En cuanto al arroz oro proveniente del procesamiento del arroz granza nacional, este alcanzó los 416,329 quintales en ese mismo período, mientras que con materia prima importada, se generaron 916,374 quintales.

22/Informe de Coyuntura 2007. Oficina de Políticas y Estrategias, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

23/Op. Cit. 22.

24 /Op. Cit. 1.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Arroz

Cuadro N° 2

Producción de Arroz Oro Granza y Oro (2000/01 - 2007/08)			
AÑO AGRICOLA	PRODUCCION		
	Arroz granza (Q.Q.)	Variación %	Arroz oro (Q.Q.)
2000/01	1026,700		616,020
2001/02	820,423	-20.1	492,254
2002/03	632,875	-22.9	379,725
2003/04	495,327	-21.7	297,196
2004/05	583,410	17.8	350,046
2005/06	571,649	-2.0	342,989
2006/07	682,242	19.3	409,345
2007/08	693,882	1.7	416,329

Fuente: MAG, Dirección General de Economía Agropecuaria
NOTA: 1 quintal granza equivale a 0.60 - 0.65 quintal oro.

Los rendimientos de un cultivo agrícola por cosecha se miden por la cantidad de quintales generados por la unidad de superficie cultivada, en este caso quintales por manzana, cuya evolución se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 3

RENDIMIENTO DE LA PRODUCCION DE ARROZ GRANZA (2000/01 - 2007/08)	
AÑO AGRÍCOLA	ARROZ GRANZA (QQ/Mz)
2000/01	88.1
2001/02	91.8
2002/03	90.4
2003/04	104.3
2004/05	102.3
2005/06	110.9
2006/07	113.9
2007/08	115.0

Fuente: Anuarios de Estadísticas Agropecuarias. D.G.E.A-MAG.



Se observan incrementos significativos en los rendimientos, que alcanzan los 115 qq. por manzana para la cosecha 2007/2008, contribuyendo a ésto los programas de asistencia técnica, la entrega de semilla mejorada y la aplicación de tecnología en el cultivo que el MAG transfiere a los productores.

En el cuadro N°4 se observa una evolución favorable de las exportaciones de arroz blanco y precocido durante los últimos 5 años.

En términos del valor exportado, se sitúa en primer lugar el arroz precocido, con 116,000 quintales, un aumento del 400% en cuatro años. Por su parte, el arroz blanco también muestra un incremento en sus exportaciones, presentando para el 2007 un aumento del 357.8% respecto de 2003.

Cuadro N° 4

Exportaciones de arroz (quintales)(2003-2007)					
	2003	2004	2005	2006	2007
Arroz blanco	24,879.2	27,429.0	11,449.3	21,931.8	100,399.5
Arroz precocido	22,048.0	84,434.0	94,359.7	135,731.4	116,550.4
Arroz oro blanco y precocido	46,927.1	111,863.0	105,808.9	157,663.2	216,949.9

Fuente: elaboración propia en base a www.elsalvadortrade.com.sv

En 2007 el volumen importado de arroz granza cayó un 14% respecto de 2006. Asimismo el precio promedio por quintal importado aumentó un 23% respecto de 2006²⁵ (ver cuadro N° 5).

Cuadro N° 5

Importaciones de arroz (quintales)(2003-2007)					
	2003	2004	2005	2006	2007
Arroz granza	1913,986.4	1522,368.3	1898,121.7	1853,245.0	1594,034.9
Arroz oro	61,846.4	7,366.7	35,354.0	93,850.0	183,886.8

Fuente: elaboración propia en base a www.elsalvadortrade.com.sv

Los precios promedio al productor de arroz granza dentro del Convenio son superiores a los observados en la totalidad del mercado, en un orden de US\$1.50 para el año 2007 y de \$2.70 en el 2003²⁶ (ver cuadro N° 6).

25/Banco Central de Reserva, Op. Cit. 12.
26 /Op. Cit. 1

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Arroz

Cuadro N° 6

Comparación Precios al Productor y en Convenio Comercialización (US\$ por qq) (2000-2008)		
Años	Precios Convenio	Precios Promedio productor
2000	11,4	9,7
2001	11,4	9,5
2002	12,1	9,3
2003	13,5	10,8
2004	12,7	11,0
2005	13,1	10,4
2006	13,5	11,5
2007	14,0	12,5
2008	22,0	n.d.

Fuente: Elaboración propia en base a información del MAG

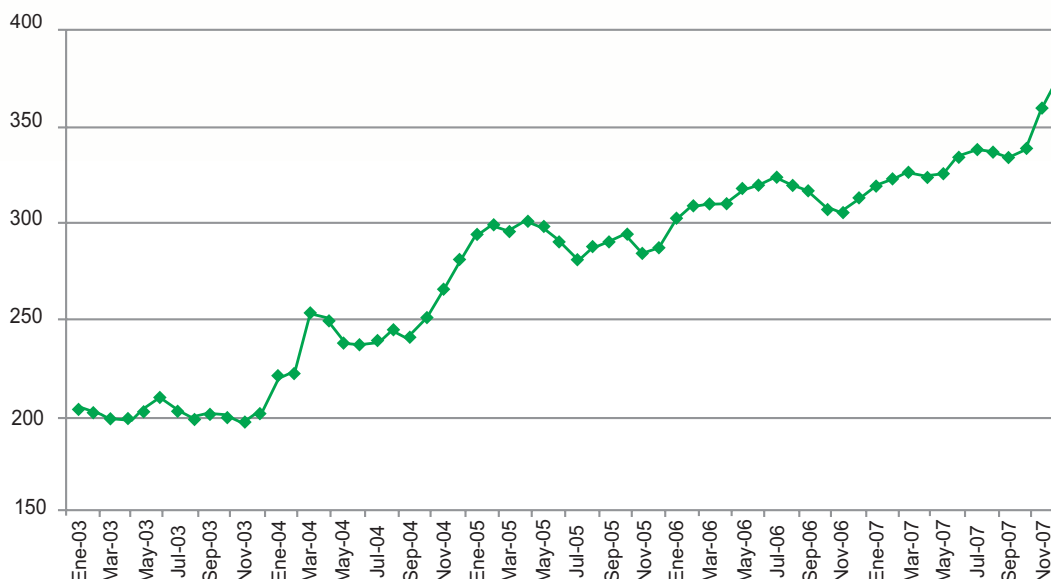
En cuanto a los precios en el mercado mundial del arroz blanco, éstos presentan una tendencia alcista en el 2007 y 2008²⁷. Diversas condiciones en el mercado mundial incidieron directamente en el incremento de los precios de los alimentos y específicamente de los granos básicos en el último año. Estos factores están relacionados con la indisponibilidad de tierras por la utilización de mayores cantidades de tierras con vocación agrícola para el cultivo de materias primas utilizadas en la fabricación de etanol, el aumento sostenido de los precios de los hidrocarburos que eleva a su vez los costos de los fletes y de los fertilizantes, el aumento del consumo de países con alta población como China e India y el cambio climático²⁸ (ver Gráfico N°3).

27/MAG. Op. Cit. 22. "Una parte de la firmeza de los precios del arroz observada durante 2007 se debió en gran parte a la devaluación del dólar EE.UU., en que se denominan los precios internacionales, que entre enero y septiembre de 2007 perdió el 9.5% de su valor en relación con las monedas principales".

28 /Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), "Informe Trimestral de Coyuntura Primer Trimestre del 2007. Capítulo 6, El Alza en Los Precios de los Alimentos, Implicaciones Económicas y Sociales".



Gráfico N° 3
Precio Internacional del Arroz Blanco (Blanco tailandés, 100%, f.o.b. Bangkok) 2003-2007. (En US\$/TM)



Fuente: FAO Reports

De acuerdo a estimaciones de USDA²⁹, los precios del arroz en el mercado internacional aumentarán en promedio un 2% hasta el 2016.

En cuanto a la comparación de precios importados y sus efectos en el mercado interno, el gráfico siguiente muestra los índices de precios para el arroz importado, en el canal mayorista y al consumidor final, utilizando como base los precios de enero del año 2000, finalizando con series estadísticas hasta la última fecha disponible (noviembre 2008).

Se observa cómo el precio del arroz importado se ha incrementado en mayor medida que el precio del mayorista y el del consumidor final, ya que el importado supera los 300 puntos mientras, el mayorista, alcanza los 240 puntos y, el índice del consumidor alcanza los 180 puntos.

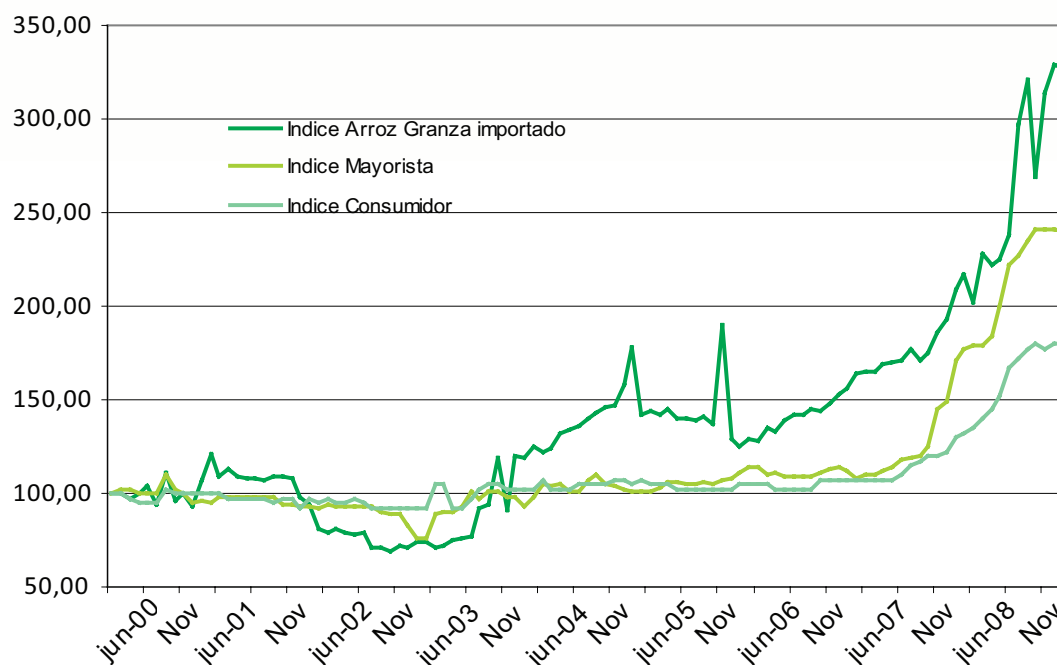
En ese sentido, se puede afirmar que, en la medida que se avanza en la cadena de producción – distribución, los incrementos en precio se han “amortiguado”. Es decir, que debido a la mayor cantidad de oferentes y las condiciones del mercado, los incrementos no pueden ser trasladados completamente y, por ende, los márgenes han disminuido.

²⁹/MAG, Op. Cit 22.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Arroz

Gráfico N° 4
Índices de precios del arroz importado, precio mayorista y
consumidor final (2000 – 2008)



Fuente: Elaboración propia con información del MAG y www.elsalvadortrade.com.sv

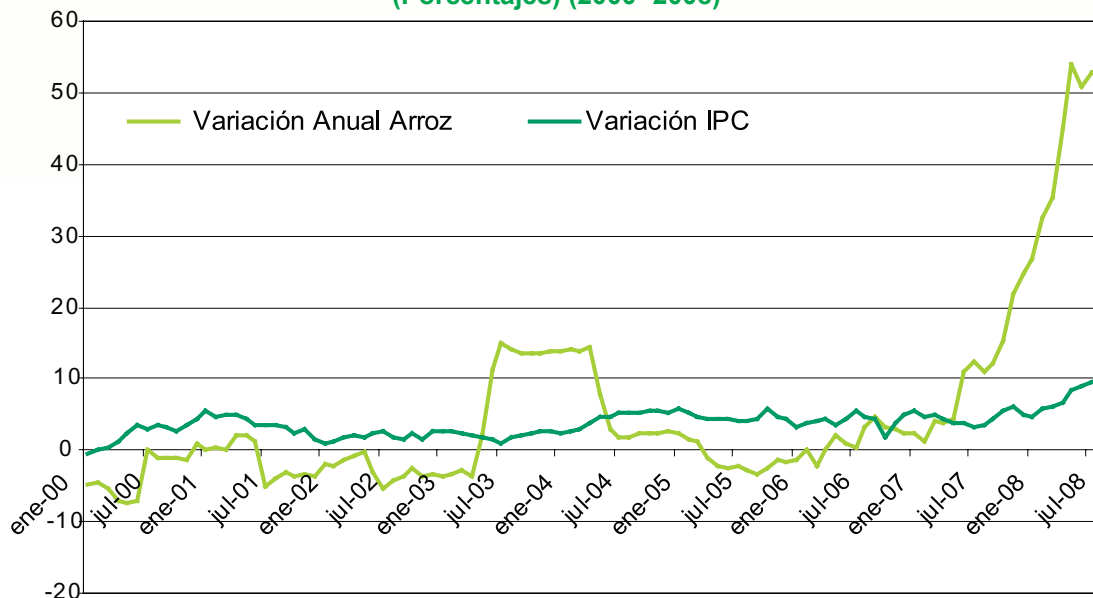
En cuanto a la ponderación del arroz en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), ésta es del 0.92%, estando muy por encima de una gran cantidad de alimentos incluidos en la canasta de bienes y servicios utilizados para el cálculo de este indicador³⁰.

En el Gráfico N°5 se compara la variación anual del IPC con la correspondiente al precio de la libra de arroz en el mercado. Los precios por libra de arroz reflejados en el IPC muestran incrementos superiores al 50% en los últimos cuatro meses observados. El precio promedio de la libra de arroz en agosto del 2008 fue de \$0.72, mientras que en el mismo mes del año anterior fue de \$0.48.

30/Información proporcionada por el Ministerio de Economía.



Gráfico N° 5
Variación Precios IPC y Arroz
(Porcentajes) (2000- 2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

VI. Mercados relevantes de productos y geográficos.

La definición del mercado relevante permite describir el grado de sustitución de los bienes y las localizaciones geográficas sobre las cuales se analizan las condiciones de competencia de los mercados.

Los mercados relevantes de producto analizados en el presente estudio son el de arroz granza y el de arroz oro, éste último en sus variedades blanco y precocido.

Esta distinción que se realiza entre arroz granza y oro, se justifica debido a la diferencia en las características del producto y a su destino final y utilización.

En el caso del arroz granza es una materia prima que se destina al consumo industrial, originario de una producción primaria o agrícola y no es apto para ingerirse como alimento.

Mientras que el arroz oro es producto del proceso de transformación del granza, siendo un bien de tipo industrial que se ofrece en nuestro mercado en las modalidades de arroz blanco o precocido, apto para ingerirse por el consumidor final.

Por lo tanto, el arroz granza y el arroz oro, deben separarse en el análisis de condiciones de competencia y tratarse como productos pertenecientes a mercados relevantes diferentes.

En cuanto al ámbito geográfico de los mercados relevantes, puede afirmarse que por las posibilidades de acudir al mercado de Estados Unidos de forma rentable, el mercado relevante geográfico del arroz granza no puede restringirse únicamente al ámbito nacional. Por tanto, se define que el mercado relevante de arroz granza es nacional e internacional.

En cuanto al arroz oro, el consumidor suele adquirir el producto en cantidades de 1 a 4 libras a nivel minorista. Es importante aclarar que este producto puede adquirirse a nivel nacional sin una diferencia sustancial en sus precios ya que el costo de transporte de este producto no tiene incidencia significativa en el precio final pagado por los consumidores. Por tanto, el mercado geográfico del arroz oro se define como nacional.

VII. Indicadores de concentración.

En el análisis de competencia, es importante considerar el nivel de concentración existente en los mercados. Diversos autores consideran que la concentración del mercado está en función de la cantidad de empresas que participan en el mismo y de sus participaciones. Un elevado grado de concentración en un mercado relevante es una condición o indicador necesario, pero no suficiente, de la existencia de posibles comportamientos anticompetitivos en el mismo. Si la concentración no alcanza niveles demasiado altos, la competencia existente debería limitar estos posibles comportamientos³¹.

En ese sentido, es pertinente conocer los resultados del mercado mediante la utilización de indicadores que evalúan las participaciones de los agentes económicos involucrados, tales como el Índice Herfindahl – Hirschmann (HHI) e Índice de Dominancia.

El HHI es la sumatoria del cuadrado de las participaciones en el mercado, otorgándole un mayor peso relativo a las participaciones de las empresas de mayor tamaño³². Los valores del HHI varían entre 0 y 10,000; en cuanto más bajo sea el valor del mismo corresponde a una situación de competencia con un mercado atomizado, mientras que en el otro extremo, el valor máximo de 10,000 indica un monopolio puro en el cual un solo agente económico suple a todo el mercado.

31/“Manual Para Investigar Conductas Anticompetitivas”. Petrecolla, Diego. Elaborado para el Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay.

32/ Op. Cit. 31.



Según los criterios de la Guía de Concentraciones Horizontales de la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos de América (CFC), en la cual se establece que los mercados con valores de HHI por encima de 1,800 puntos se consideran altamente concentrados.

Por otro lado, un índice alternativo para medir la concentración en el mercado es el denominado “Índice de Dominancia” (ID) el cual fue desarrollado por García Alba (1994). Dicho índice es el cuadrado de las participaciones de mercado entre el HHI, y es utilizado por la Comisión Federal de Competencia de México, entidad que establece un límite de 2,500 a partir del cual se considera que el mercado es concentrado y con riesgos de potenciales efectos anticompetitivos.

Debe tenerse presente que los resultados de estos índices son uno de los factores de análisis que se disponen para evaluar las condiciones de competencia en los mercados, el cual debe ser complementado con otros factores de estudio como las barreras a la entrada, integración horizontal y vertical entre agentes económicos, entre otros.

En el caso de la producción del arroz granza los índices de concentración son: HHI 2,521 puntos, e índice de dominancia 3,658.

Es importante considerar que estos indicadores están influenciados por la forma en que se encuentran disponibles las estadísticas de producción de arroz granza, ya que los distritos de riego cuentan con un conjunto de productores con un tamaño de parcelas hasta de 10 manzanas, razón por la cual las estadísticas no son posibles obtener a nivel de productores individuales si no en forma consolidada por distrito de riego. Por tanto, la concentración en el sector es menor que la reflejada en los índices de concentración obtenidos.

Asimismo, aproximadamente el 32% de la producción proviene de una gran cantidad de agricultores individuales que no forman parte de los distritos de riego (aproximadamente 3,050).

En el caso del mercado relevante de arroz oro, se realizaron cálculos de HHI y de participaciones de mercado para diversos indicadores, tales como capacidad instalada, importaciones de arroz granza como materia prima para su producción, importaciones y producción de arroz oro.

En el caso de la capacidad instalada, para el año 2008, el 87.4% pertenece a cuatro beneficios. El índice HHI resultante es de 2,723 puntos, valor que se encuentra por encima de los 1,800 puntos, considerado como un nivel alto de concentración.

En relación a las compras de arroz granza de origen nacional, el HHI pasó en el año 2000 de 2,910 puntos a un nivel de 1,500 puntos en 2007. El ID reporta similar comportamiento con 5,393 puntos en el 2000 disminuyendo a un nivel de 3,798 en 2007.

El comportamiento del arroz granza importado bajo contingente presenta un aumento del 170% en los últimos 7 años. Para el año 2007, el 71% de las mismas se concentra en cuatro beneficios.

Las importaciones de arroz oro bajo contingentes para el año 2007 presentan una estructura concentrada; un 90% fueron realizadas por dos beneficios.

Para la producción de arroz blanco (no precocido), los niveles de concentración, a partir del año 2000, han sido superiores a los niveles de alta concentración, acentuándose en el año 2005 con un HHI superior a 1,900 puntos y un ID mayor a 2,500, incrementándose desde dicho año hasta 2007.

Los niveles de concentración en la producción de arroz oro, incluyendo el blanco y precocido, son considerados altos, ya que en toda la serie de años analizada, el HHI supera los 2,000 puntos, y el ID los 5,000.

VIII. Integración horizontal y vertical.

En el mercado de arroz granza no se observaron prácticas de integración horizontal, ya que persisten en el mercado aproximadamente 4,000 productores minifundistas que individualmente tienen poca participación en el mercado; la existencia de asociaciones de productores (distritos de riego), conformadas por parte de los productores individuales; y gran cantidad de productores informales que no están organizados en asociaciones.

En el mercado de arroz oro, se han observado transferencias de arroz granza (materia prima), tanto de origen nacional como importado, de algunos beneficios pequeños a beneficios grandes, lo que tiene como resultado que los primeros están trabajando con un importante grado de capacidad ociosa. Lo anterior, debido a las limitaciones que existen para la compra de arroz granza, derivadas del Convenio y relacionadas con la asignación de cuotas del contingente de importación de arroz granza.

Asimismo, se observaron compras de acciones por parte de las principales sociedades dedicadas al beneficiado de arroz, o a través de sus accionistas, con los de menor tamaño.

Los dos principales beneficios de arroz presentan cierto grado de integración vertical aguas arriba, al dedicarse a la producción de arroz granza; no obstante, la misma no es significativa comparada con su demanda de este producto.

Los beneficios más grandes tienen la capacidad y logística de distribución que abarca todo el territorio nacional, tanto a granel (mayorista) como a nivel minorista. Esto es aprovechado para que beneficios de menor tamaño utilicen los canales de distribución de los de mayor tamaño, con el fin de vender la totalidad de su producción de arroz oro.



IX. Barreras a la entrada.

El objetivo del análisis de las barreras de entrada es determinar si los mercados son desafiables o contestables, es decir identificar las barreras normativas, económicas, estratégicas o conductuales, las cuales determinan la posibilidad que nuevos competidores ingresen a un mercado de forma relativamente rápida y que tengan una influencia relevante en la competencia.

Las posibilidades de ingreso de nuevos competidores al mercado permiten inferir qué tan desafiante es el mismo, y complementar el análisis de los indicadores de concentración.

En el mercado relevante de arroz granza, las barreras a la entrada de tipo económico están determinadas principalmente por los costos de inversión y manejo de una parcela pequeña, y la capacidad normal de un agricultor de insertarse en un mercado para vender el producto en diferentes canales de distribución, o incluso para trillarlo en un molino o beneficio, recuperarlo como oro y venderlo en un mercado de su localidad.

La dispersión en la producción del cultivo, el incremento en los rendimientos promedio del mismo en los últimos años, el apoyo de los programas gubernamentales identificados y la evolución de los precios al productor, han generado incentivos a la inversión en el cultivo del arroz granza, observándose que la producción promedio se ha incrementado en los últimos cinco años de análisis.

Otro aspecto favorable que aumenta por una parte la desafiabilidad o contestabilidad de este mercado es el papel de las importaciones. En la medida que exista una importante cuota de desabastecimiento, aunque actualmente ésta se limite a adquirirse a Estados Unidos, genera incentivos a que la calidad de la producción local del arroz granza aumente, a fin que se consuma mayor producción que pueda sustituir a las importaciones, tomando en cuenta que al ingresar a comercializar mediante el convenio, su compra está garantizada hasta el año 18 de vigencia del CAFTA-DR.

Por otra parte, debe considerarse en el mercado de arroz granza, que el acceso a las importaciones bajo contingente de CAFTA-DR están sujetas al requisito de desempeño que consiste en formar parte del Convenio y cumplir con sus obligaciones, para poder ser beneficiarios de licencias. Por tanto, el mismo mecanismo de importación es una barrera para que ingresen nuevos agentes económicos al mercado; no obstante, es un mecanismo de protección al productor local justificado por la inestabilidad de los precios internacionales.

Por tanto, estos aspectos indican que las barreras económicas a la entrada en el mercado de arroz granza son bajas en la producción local de arroz granza, ya que un nuevo competidor puede ingresar al mismo con una inversión relativamente baja en un

período de tiempo corto, menor a un año; por otra parte, son más limitadas en cuanto a tener acceso a participar como importadores. Por tanto, puede afirmarse que las barreras de entrada en este mercado son de mediana consideración o significancia.

En el mercado relevante de arroz oro, la principal barrera de entrada la constituye los requisitos de ingreso exigidos por el Convenio a los beneficios, ya que al formar parte del mismo, les da el derecho a importar el arroz granza procedente de los Estados Unidos con arancel cero. Se transcribe para una clara identificación de los mismos, los incisos relevantes del numeral 9 de la quinta adenda al Convenio:

“9. Modifícase la Cláusula 19 Numeral 7 con el texto siguiente:

Las personas naturales o jurídicas que deseen integrarse como industriales participantes del Convenio deben presentar, durante los meses de septiembre y octubre, ante la Comisión de Supervisión su solicitud escrita de ingreso en calidad de industrial participante del Convenio, la que decidirá por mayoría simple la admisión de un nuevo participante.

Los solicitantes de nuevo ingreso al Convenio deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- i) *No ser persona o negocio relacionado con industriales participantes del Convenio, para lo cual con la solicitud se debe presentar declaración jurada legalizada ante notario en que declare esa calidad;*
- ii) *El giro principal de negocios de los propietarios de la empresa solicitante debe ser el beneficiado de arroz;*
- iii) *No estar constituida como organización no gubernamental, asociación o fundación sin fines de lucro o de beneficencia social;*
- iv) *Presentar la documentación, facturas, CCF o Declaración de Mercancías de la adquisición de la maquinaria y equipo de procesamiento del arroz. En el caso de que la maquinaria y el equipo sea usado deberá demostrarse documentalmente la procedencia de éste, incluida la documentación de importación;*
- v) *La maquinaria y equipo destinado principalmente al procesamiento del arroz (local e importado) deben haber sido certificados por la Comisión de Supervisión como maquinaria y equipo en óptimas condiciones y no tener más de diez años*



de antigüedad. El resto del equipo no relevante dentro del procesamiento puede tener mayor antigüedad o ser de fabricación local o artesanal;

- vi) Contar con laboratorio propio certificado por la Comisión de Supervisión.*
- vii) Presentar estados financieros auditados de los dos últimos ejercicios para demostrar solvencia económica, así como las referencias bancarias de créditos y depósitos con niveles que respalden sus operaciones de compra por Bolsa en las condiciones del Convenio.*
- viii) Presentar solvencia fiscal (IVA, Renta, pago a cuenta e impuestos municipales), de ISSS y de AFP, su planilla de empleados directos (ISSS y retenciones de renta) y los registros de salud y medio ambiente que requiere la Ley.*
(....)
- ix) Sujetarse a las inspecciones que la Comisión de Supervisión estime pertinentes, a efecto de comprobar el cumplimiento de los anteriores requisitos. La aprobación se resolverá a más tardar la primera quincena de diciembre (...)."*

Como se puede notar, se requiere que el beneficio que solicite ingresar al Convenio compruebe su solvencia financiera, cuente con tecnología adecuada para la producción de arroz oro que no supere los diez años, con su respectiva auditoría de procedencia y con laboratorio propio certificado por la Comisión de Supervisión.

Estos requisitos limitan la participación de nuevos beneficios en el Convenio, por tanto, no pueden gozar del requisito de desempeño consistente en la compra del arroz granza nacional por medio de BOLPROES y del derecho de importar arroz granza con cero arancel bajo las reglas del CAFTA-DR.

Con respecto a las barreras de tipo económico, es preciso observar la capacidad ociosa de los beneficios.

Una alta capacidad ociosa en el mercado presupone que los agentes económicos al verse sometidos a la competencia de nuevos participantes en el mismo, pueden aprovechar sus economías de escala para aumentar su producción y disminuir sus costos, con el fin de contrarrestar a los potenciales o nuevos competidores. La capacidad ociosa de los beneficios en promedio (55.2%) es considerada alta.

Asimismo, debido a las economías de escala, los beneficios existentes normalmente desarrollan estrategias para realizar importaciones conjuntas de arroz granza, ya que los barcos fletados tienen un volumen mínimo de carga que no pueden afrontar los pequeños beneficios, aprovechándose asimismo las ventajas en ahorros provenientes de los costos de fletes.

X. Principales hallazgos del estudio.

A continuación se presentan los principales hallazgos sobre aspectos estructurales y de comportamiento, tanto de arroz granza como de arroz oro.

Los aspectos estructurales se refieren a las implicaciones que tienen las políticas públicas y la normativa aplicable en las condiciones de competencia.

Los aspectos conductuales se refieren a los comportamientos de los agentes económicos que eventualmente podrían limitar la competencia.

A. Mercado relevante de arroz granza.

En el mercado relevante de arroz granza, se identificaron aspectos estructurales y de comportamiento.

1. Aspectos estructurales.

En el mercado de arroz granza convergen aproximadamente 4,000 productores propietarios de pequeñas parcelas y con diversos tipos de producción, tales como los productores asociados en distritos de riego y un buen número localizados fuera de los distritos de riego (de secano).

2. Aspectos conductuales.

Dentro del Convenio se comercializa un porcentaje minoritario de la producción nacional de arroz granza. Las razones de este comportamiento pueden ser diversas, tales como la informalidad de buena parte de los productores, que les impide utilizar los mecanismos de intermediación a través de la BOLPROES, y su arraigo tradicional de vender el producto al transportista o intermediario en su propiedad agrícola.

B. Mercado relevante de arroz oro.

En el mercado relevante de arroz oro, se identificaron aspectos estructurales y de comportamiento.

1. Aspectos estructurales.

- a) Existen requisitos dentro del Convenio que representan barreras a la entrada de tipo normativo que afectan a los beneficios de arroz que soliciten su ingreso al mismo, tales como: que el giro



principal debe ser el beneficiado de arroz; la verificación de su solvencia financiera; la obligación de contar con una tecnología para la producción de arroz oro que no supere los diez años de antigüedad; y disponer de un laboratorio propio certificado por la Comisión de Supervisión del Convenio. Estos requisitos se han incorporado en la ejecución del Convenio a través de sus adendas en el tiempo.

Estos requisitos generan un tratamiento diferenciado entre los industriales que son parte y los que quieren ingresar al mismo, dado que éstos se exigen únicamente a los nuevos entrantes.

- b) Como fue explicado en los antecedentes, la supervisión del funcionamiento del Convenio es una atribución de la Comisión de Supervisión y el hecho que en la entidad que ejerce esta labor participen algunos de los agentes que deben ser supervisados, pudiera orientar las decisiones adoptadas en detrimento de una mayor competencia.
- c) En la aplicación del Convenio se advierten ciertas inconsistencias:
 - i. Por un lado, existen cláusulas que prohíben y sancionan las compras de arroz granza entre los industriales participantes del Convenio fuera del mecanismo de la Bolsa (las operaciones en Bolsa se definen únicamente entre productores e industriales)
 - ii. Otra cláusula establece la prohibición de transferir el arroz granza importado entre los beneficios que pertenecen al Convenio;
 - iii. Además, existen cláusulas que permiten transferencias de arroz granza entre los beneficios que forman parte del Convenio, sin especificar si es nacional o importado.

Estas inconsistencias, en la práctica, no garantizan el objeto del Convenio, que es incentivar la compra preferente al productor nacional.

2. Aspectos conductuales.

- a) Los acuerdos de contingentes emitidos con base al CAFTA-DR propician la competencia, dado que el referido tratado obliga a garantizar transparencia y certidumbre en el mecanismo de

asignación de cuotas. En la práctica, el mecanismo establecido (primeros en llegar - primeros en derecho), fue utilizado únicamente por dos agentes económicos que se dedican tanto a la producción como a la distribución de arroz oro. Éstos se constituyeron en únicos importadores históricos, mientras se cumple el período de graduación de nuevos importadores, que se estableció para cuatro años.

El primer año en el que se asignaron cuotas a nuevos importadores fue en 2007, por tanto un agente económico que inició un record de importaciones en ese año podrá graduarse hasta 2010 como importador histórico.

Los nuevos importadores solo tendrán acceso a la porción asignada dentro del contingente a los históricos (80%) a partir del año 2011, si han generado un record de importación en los cuatro años anteriores de forma consecutiva; caso contrario, no pueden tener acceso a la proporción establecida. Mientras tanto, la mayor parte del contingente seguirá estando concentrado en dos agentes económicos.

- b) Se han observado transferencias de arroz granza, tanto de origen nacional como importado, de algunos beneficios pequeños a beneficios grandes, lo que tiene como resultado que los primeros están trabajando con un importante grado de capacidad ociosa. Lo anterior, debido a las limitaciones que existen para la compra de arroz granza, derivadas del Convenio y relacionadas con la asignación de cuotas del contingente de importación de arroz granza.
- c) El Acuerdo No. 108 establece la prohibición de la transferencia de licencias de importación de arroz oro y la devolución de la cuota en el caso de su no utilización. Sin embargo, la transferencia del producto una vez que se encuentra dentro del país no está prohibida expresamente, por lo que es necesario aclarar que la falta de una prohibición expresa propicia la transferencia de productos entre los beneficios de mayor tamaño y los de menor tamaño, lo cual se considera contradice el objeto del referido Acuerdo.

La posibilidad de transferir el producto importado entre beneficios contradice el espíritu del referido acuerdo, que es el de promover la competencia en el sector, puesto que la finalidad del acuerdo es que sea el importador a quien se le otorga la licencia, quien



goce del beneficio arancelario; porque las Regulaciones para la Administración de Contingentes Arancelarios para Arroz Blanco Procesado dentro del CAFTA-DR disponen que las cuotas que no se utilizan deben devolverse para ser reasignadas, excluyendo la posibilidad de transferirlas, y se establece que para tener acceso a las licencias no se puede ser persona relacionada a otro industrial beneficiario de una cuota.

- d) Se han observado compras de capital accionario por parte de los beneficios de mayor tamaño o sus accionistas, en los beneficios de menor tamaño, lo que ha permitido un aumento de la integración horizontal en el mercado de arroz oro, pudiendo provocar limitaciones a la competencia en este mercado.



XI. Recomendaciones de política pública.

A. Del Convenio Permanente para la Comercialización de Arroz Granza Nacional.

- 1) Evaluar el esquema de protección actual del Convenio con respecto a la producción de arroz granza, que permita valorar si efectivamente se están logrando los objetivos de dicha política, tomando en cuenta los costos que genera en términos de competencia y bienestar del consumidor, y en su caso, adoptar otras medidas que cumplan con el objetivo de la política pública y que sean menos onerosos desde la perspectiva del consumidor;
- 2) Promover una revisión del Convenio Permanente para la Comercialización de Arroz Granza Nacional, para flexibilizar y, en los casos en que sea necesario, remover cualquier obstáculo o barrera a fin de promover la competencia y la transparencia del mercado;
- 3) Promover una revisión del Convenio Permanente para la Comercialización de Arroz Granza Nacional, para modificar las cláusulas correspondientes, expresando claramente la prohibición de comercializar o transferir el arroz granza, tanto nacional como importado, entre beneficios que forman parte del Convenio, para incentivar la participación de los productores agrícolas.
- 4) Promover la modificación del Convenio Permanente para la Comercialización de Arroz Granza Nacional, para que el Ministerio de Economía, como miembro de la Comisión de Supervisión, cuente con voz y voto en la toma de decisiones de la misma; y
- 5) Desarrollar incentivos para aumentar la participación de productores de arroz granza en el Convenio Permanente para la Comercialización de Arroz Granza Nacional.



B. Del Acuerdo Ejecutivo No. 108.

- 1) Evaluar la modificación del Acuerdo Ejecutivo No. 108 que contiene las Regulaciones para la Administración de Contingentes Arancelarios para Arroz Blanco Procesado dentro del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos, en el sentido de prohibir de manera expresa la transferencia del producto una vez importado con base a las licencias correspondientes;
- 2) Evaluar en las citadas regulaciones, la modificación del período de graduación para los nuevos importadores de arroz oro a importadores históricos, para establecer un período de graduación más corto, a fin que puedan tener acceso en menor tiempo a la proporción del contingente que corresponde para los importadores históricos.

C. Auditorías de cumplimiento del Convenio Permanente para la Comercialización de Arroz Granza Nacional y del Acuerdo Ejecutivo No. 108.

Llevar a cabo una auditoría del funcionamiento del Convenio Permanente para la Comercialización de Arroz Granza Nacional y de la utilización de las licencias otorgadas, con base al Acuerdo No. 108, a fin de verificar el cumplimiento de la normativa y asegurar se cumpla con los objetivos de competencia de los mencionados instrumentos legales.

D. Apertura de un nuevo contingente arancelario de arroz oro.

Evaluar la apertura de un contingente arancelario de arroz oro, bajo las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), para promover mayor competencia en su importación.



Estudio sobre Condiciones de Competencia de la Agroindustria de la Leche en El Salvador

Informe de Resultados

Junio de 2009

SECTOR
AGROINDUSTRIA E INSUMOS
Leche





Introducción

El presente estudio se llevó a cabo con base al artículo 13 “Atribuciones del Superintendente” de la Ley de Competencia y artículos 7 al 11 “De la supervisión, vigilancia y estudios sectoriales” de su reglamento, y su objetivo ha sido determinar las condiciones de competencia que prevalecen en el sector.

A tal fin y en cumplimiento de la referida normativa, se procedió a realizar un estudio sobre las condiciones de competencia de la agroindustria de la leche que permitiera conocer y evaluar su composición, tamaño, participantes, normativa aplicable, desempeño y otros indicadores relevantes para diagnosticar y proponer medidas que fortalezcan y mejoren las condiciones de competencia del sector.

En la primera sección se realiza una caracterización general del sector, donde se analiza la importancia del consumo de la leche, una descripción general de la cadena de valor, información general sobre la producción tanto de leche cruda como pasteurizada e importaciones de leche pasteurizada y en polvo.

Luego en la segunda sección se realiza una caracterización de la oferta, donde se describen a los agentes económicos y tipos de productos que se ofrecen en la cadena agroindustrial de la producción y distribución de leche, tanto cruda como pasteurizada y en polvo. Se explican brevemente los procesos de producción de cada producto y se describen los objetivos y actividades de las principales organizaciones gremiales de la agroindustria.

En esta sección, se enfatiza en las relaciones comerciales existentes entre los eslabones de esta cadena de valor, tema fundamental de la organización industrial y de los análisis de competencia en los mercados.

En la tercera sección se caracteriza la demanda, analizándose los distintos tipos de consumidores existentes entre los diferentes segmentos de mercado.

En la cuarta sección, se describen las políticas públicas y el marco normativo aplicable, tanto leyes, reglamentos, tratados comerciales, entre otros.

Acto seguido, en la quinta sección se determinan los mercados relevantes de producto y geográficos, enfatizándose en el análisis de la sustituibilidad tanto del lado de la oferta como de la demanda, proceso básico para definir los mercados relevantes.

En la sexta sección se analizan los indicadores de concentración en los mercados relevantes definidos.

En la séptima sección se analiza descriptivamente la producción y la evolución de los precios de los distintos eslabones de la cadena productiva.

Se presenta una octava sección con las principales actividades de integración horizontal que se encuentran en los mercados relevantes.

Luego en la novena sección se identifican las barreras a la entrada de los mercados relevantes determinados, ya sea estructurales y económicos-comerciales, para concluir cuál es el nivel de contestabilidad de dichos mercados relevantes.

Para finalizar, se exponen en la décima sección los principales hallazgos del estudio, y en la décimo primera las recomendaciones de política pública para mejorar las condiciones de competencia dentro del sector.

I. Caracterización general del sector

La agroindustria de la leche en El Salvador es una actividad económica en la que converge la ganadería lechera, con el procesamiento de leche, resultando el producto final denominado leche pasteurizada.

Para el año 2008, el aporte al Producto Interno Bruto del sector ganadero, incluido el porcicultor, es de un 2.33%, y el de la producción de lácteos en general del 0.74%.

La leche es el producto lácteo de mayor relevancia para el consumidor salvadoreño, ya que la leche fluida está incluida dentro de los bienes que conforman la canasta alimentaria urbana y rural de consumo de la población¹.

La leche, por sus características nutricionales de proveer proteínas, grasas esenciales y calcio, es considerada como un producto de consumo esencial a nivel mundial.

Otro dato que demuestra la importancia del consumo de leche en El Salvador es su consumo por habitante (per cápita), debido a que es de los más altos en Centroamérica, con 88 Kg. al año, cerca se sitúa Honduras con 80 Kg., y Guatemala y Nicaragua están muy por debajo con 35 y 12.8 Kg. respectivamente. Costa Rica se sitúa en primer lugar con 200 Kg².

En términos generales, la cadena de valor de leche inicia con las labores de ganadería bovina, que produce leche cruda de vaca.

En cuanto a la producción de leche, se distingue el sector productor y el procesador. El sector productor de leche es el ganadero. De acuerdo a datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (en adelante MAG)³, existen en el país alrededor de 67,000 ganaderos, que produjeron en su conjunto 577.9 millones de litros de leche para el año 2008 y generan 150,000 empleos.

1/ Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos. <http://www.digestyc.gob.sv>.

2/ Presentación del Estudio "Cadena Agroproductiva del Subsector Lácteos en El Salvador". Ministerio de Economía. Proyecto Fortalecimiento de la Competitividad de las Micro y Pequeñas Empresas en El Salvador (FOMYPE).

3/ Información proporcionada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).



La leche cruda es la materia prima para el siguiente eslabón de la cadena, los procesadores. Asimismo, un porcentaje minoritario de leche cruda sin pasteurizar es destinado a las ventas al consumidor final en los municipios del interior del país o al autoconsumo.

Los procesadores se constituyen en los productores de leche fluida o de otros productos derivados de la leche. Existen básicamente tres plantas industriales que fabrican leche pasteurizada en El Salvador, dos cooperativas y una sociedad anónima, que para el 2008 generaron alrededor de 36 millones de litros⁴.

Dicha producción no es suficiente acorde al nivel de consumo nacional, por lo que existe un importante nivel de importaciones, tanto de leche en polvo y pasteurizada.

Para el año 2008, las cifras de importaciones de leche pasteurizada fueron de aproximadamente \$5.2 millones, y las de leche en polvo \$42.4 millones. En cuanto al volumen importado, son 6.9 y 9.8 millones de Kg. de leche pasteurizada y en polvo respectivamente⁵.

En la etapa de distribución mayorista y minorista, intervienen los supermercados, mercados municipales, tiendas y ventas institucionales, ofreciéndose en esta etapa tanto la producción nacional como importada.

II. Caracterización de la oferta

En este apartado se describe la composición y relaciones existentes entre los participantes de la cadena agroindustrial de la leche, así como el rol de las principales asociaciones de agentes económicos de esta cadena de valor, sus objetivos y proyectos de beneficio para el sector.

A. Principales asociaciones de la agroindustria de lácteos

La principal asociación de ganaderos de El Salvador es la Asociación de Productores de Leche de El Salvador, en adelante PROLECHE.

En términos generales, los objetivos de PROLECHE están orientados en el desarrollo de programas o medidas que contribuyan a la mejora de la productividad, rentabilidad y competitividad de los ganaderos productores de leche⁶.

PROLECHE da apoyo a ganaderos que son socios y no socios, sobre todo a través del Convenio MASHAV-MAG/CENTA-PROLECHE⁷, que surge de la cooperación del gobierno de Israel con El Salvador y data de 1993. Este convenio ha permitido que la gremial

4/Información proporcionada por productores de leche pasteurizada

5/Base de datos del Centro de Trámites de Exportación del Banco Central de Reserva, <http://www.centrex.gob.sv>.

6/"Cadena Agroproductiva del Subsector Lácteos en El Salvador". Banco Multisectorial de Inversiones/Programa de Fortalecimiento de Cadenas Agroproductivas (FORTAGRO) y Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador. Marzo 2006.

7/Op. Cit. 6.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Leche

disponga de especialistas del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (en adelante CENTA), entidad autónoma adscrita al MAG, con el fin que se proporcione asistencia técnica a las ganaderías en el manejo y nutrición de lecherías especializadas.

Esta cooperación ha generado resultados importantes en la producción de leche cruda para el sector, sobre todo que a partir de la misma se fomentó el sistema de producción intensivista de leche, que se especializa en el mantenimiento de vacas en establos, ya que en El Salvador no existen las extensiones de tierra necesarias para implementar un sistema extensivista de pastoreo.

Estas técnicas de producción han permitido en los últimos quince años que los ganaderos de diversos tamaños hayan incrementado de manera significativa la productividad de sus vacas⁸.

En lo que respecta al sector industrial, se identifican dos asociaciones gremiales que reúnen a los principales procesadores industriales de leche de El Salvador; en primer lugar la Asociación de Propietarios de Plantas Procesadoras de Leche (en adelante APPLE).

APPLE es una organización que fue creada en la década de los 80's y sus estatutos datan de 1991⁹. Actualmente está conformada por 4 plantas procesadoras de leche industriales tecnificadas.

Asimismo, existe otra asociación sin fines de lucro que reúne tanto a industriales como a ganaderos, denominada Asociación Salvadoreña de Ganaderos e Industriales de la Leche (en adelante ASILECHE). Esta gremial agrupa a 5 plantas procesadoras y los ganaderos que les entregan o venden leche a las mismas¹⁰.

B. Organización industrial y participantes en la cadena de valor

En la cadena de valor de la agroindustria de la lecha, los eslabones que participan en la misma, sus vinculaciones y relaciones comerciales existentes, tanto aguas arriba como aguas abajo, son las siguientes:

La composición de la cadena de valor se muestra en el esquema N° 1.

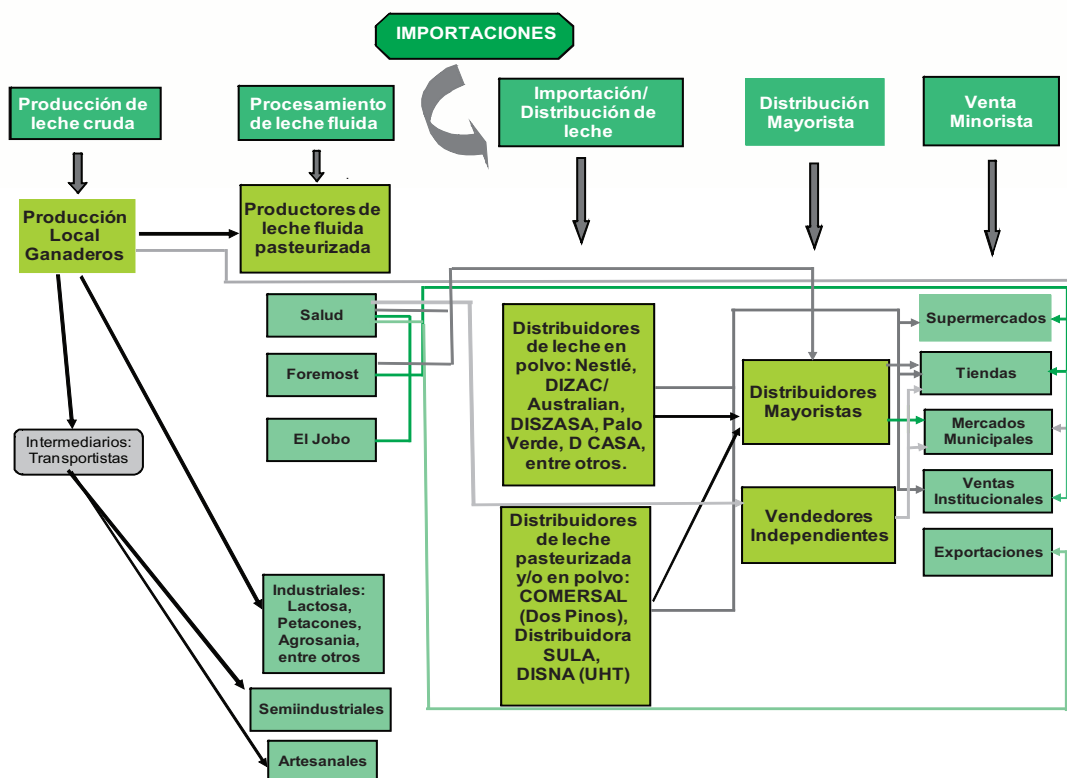
8/La ejecución de este programa ha significado incrementos en el rendimiento de la producción de leche cruda, desde 10 hasta 27 botellas. Op. Cit. 6.

9/Estatutos de la Asociación de Propietarios de Plantas Procesadoras de Leche (APPLE), publicados en el Diario Oficial N° 64, Tomo N° 311, del 10 de abril de 1991.

10/Información por escrito proporcionada por ASILECHE.

Esquema N° 1

CADENA DE VALOR DE LA PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE LECHE EN EL SALVADOR



Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por agentes económicos.

Asimismo, para diferenciar y comprender los diferentes tipos de leche que se producen y/o comercializan en el país, se trasladan los siguientes conceptos¹¹:

Leche cruda de vaca: conocida también como leche cruda. “Es el producto íntegro, no alterado ni adulterado, de la secreción de las glándulas mamarias de las hembras del ganado bovino obtenida por el ordeño higiénico, regular, completo e ininterrumpido de vacas sanas y libre de calostro; que no ha sido sometida a ningún tratamiento a excepción del filtrado y/o enfriamiento, y está exento de color, olor, sabor y consistencia anormales”.

Leche pasteurizada: la leche de vaca entera, semidescremada o descremada, que ha sido sometida a un proceso de calentamiento en condiciones de temperatura y tiempo que

11/Los conceptos de los diferentes tipos de leche fluida han sido consultados en la Norma Salvadoreña NSO 67.01.15:07, Productos Lácteos. Leche pasteurizada y ultrapasteurizada con sabor. Especificaciones.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Leche

aseguren la total destrucción de bacterias (la microflora patógena y casi la totalidad de la microflora no patógena). El tratamiento térmico de la leche pasteurizada es de 72 a 75 °C durante 15 a 20 segundos o su equivalente.

El vencimiento en el consumo de este producto, sujeto a refrigeración es de aproximadamente quince días¹².

Leche en polvo¹³: Este tipo de leche se produce a través de procesos técnicos de deshidratación de la leche fluida pasteurizada, reduciéndose a polvo. Para este proceso, la leche es introducida a gran presión en cámaras calientes, formándose una nube de pequeñas gotas de leche que se deshidratan instantáneamente y que se ha denominado Sistema Spray.

En cuanto a la producción de leche cruda, la actividad es desarrollada por los ganaderos dedicados a la explotación del ganado bovino con el fin de producir y comercializar la leche, que de acuerdo son 67,000 ganaderos diseminados en todo el país, clasificados, por su nivel de tecnificación, en tradicionales, semi-tecnificadas y tecnificadas¹⁴.

El 30% de ganaderías son de subsistencia o tradicionales, las que se caracterizan por la ausencia de equipo especializado e instalaciones adecuadas, utilización de razas criollas, el ordeño es manual, con bajos controles sanitarios de manejo del hato bovino y el sistema de alimentación proviene principalmente de los pastos. La producción de leche en este segmento es de rendimientos bajos, alrededor de 6 botellas por vaca al día.

El segmento de los productores semi-tecnificados representa el 67% de las ganaderías, considerándose que la gran mayoría maneja hatos de doble propósito (productores de carne y leche). La alimentación se basa en pastos, concentrados y ensilaje, tienen controles reproductivos y sanitarios, y algunos utilizan registros de producción.

La mayoría de este tipo de productores no dispone de sistemas de ordeño mecánico ni tanques de refrigeración de leche fresca, su oferta se destina principalmente a plantas procesadoras artesanales o semi-industrializadas.

El productor de ganado del tipo tecnificado (un 3% del total), se especializa en hatos de ganado para la producción de leche. Este tipo de producción lo realizan mediante un sistema intensivista que entre sus características está la alimentación del ganado bovino basada en alimentos concentrados balanceados complementado por pasto, el ordeño es mecánico en su mayoría, su infraestructura o establos incorpora sistemas de control del estrés calórico, manejan razas de ganado especializadas con un seguimiento estricto del control de las enfermedades bovinas y tanques refrigerados para el almacenamiento de la leche. En su mayoría, estos productores pertenecen a PROLECHE.

12/Información proporcionada en entrevistas con diferentes agentes económicos

13/"La Leche. Definiciones". <http://www.zonadiet.com/bebidas/leche.htm>.

14/Las características de los diferentes tipos de productores se consultaron en el documento. "Cadena Agroproductiva del Subsector Lácteos en El Salvador". Op. Cit. 6.

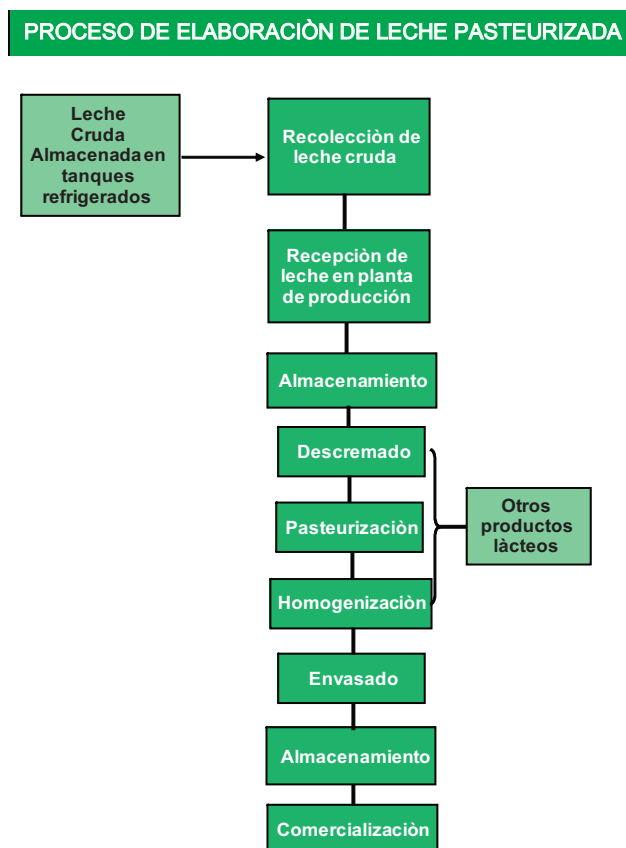


Con respecto a la leche destinada al consumo final sin pasteurizar, se han desarrollado cálculos estimándose que el 4.5% es un autoconsumo de los productores tradicionales, y un 1.5% se comercializa en mercados o ventas de zaguán, la cual es conocida como leche fresca¹⁵. El resto (94%) es vendido a plantas procesadoras.

Antes de describir brevemente a los agentes económicos que participan en el segmento de productores de leche pasteurizada, es importante efectuar una descripción de las características del proceso de producción de este producto, que se observa en el esquema N° 2.

Es relevante mencionar que la leche cruda destinada a plantas industriales es preciso mantenerla refrigerada en tanques de almacenamiento, ya que posteriormente a que es ordeñada de la vaca, la leche conserva la temperatura corporal del bovino. A esa temperatura existe una alta probabilidad de multiplicación de bacterias, razón por la cual resulta indispensable enfriarla al instante que se termina el ordeño¹⁶.

Esquema N° 2



Fuente: Diagnóstico Ambiental del sub sector lácteo. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
El Proceso de Producción de la Leche. http://www.oni.escuelas.edu.ar/2002/santa_fe/perla-lactea/pl_pro.htm.

15/Op. Cit. 6.

16/"El Proceso de Producción de la Leche". http://www.oni.escuelas.edu.ar/2002/santa_fe/perla-lactea/pl_pro.htm.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Leche

Posteriormente, se realiza el proceso de recolección de la leche cruda, que por lo general se realiza directamente en el sitio del productor (ganadería). Las plantas procesadoras industriales realizan un control de calidad mediante pruebas especializadas en las ganaderías, a través de la medición de variables como acidez, contenido de grasa y agua, contaminantes, entre otros. Dichos agentes económicos recogen la leche en pipas refrigeradas (cisternas o termos de recolección) para mantener el producto en buen estado y pureza en el tiempo de traslado hasta la planta de procesamiento¹⁷.

Al ingresar la pipa a la planta procesadora, la leche es descargada y almacenada en tanques refrigerados. La siguiente etapa del proceso de producción lo constituye el descremado, donde se extraen las grasas de la leche¹⁸.

Luego del descremado, procede la pasteurización, ya que al estar la leche cruda propensa al desarrollo de microorganismos, es indispensable someterla a un proceso térmico previo a su utilización a fin de asegurar su total pureza y calidad¹⁹.

Este proceso térmico es la pasteurización, el cual es obligatorio para toda la industria láctea a nivel internacional, como un proceso previo a la disposición de la leche para consumo final e intermedio para la fabricación de otros productos lácteos.

La pasteurización se define como el procesamiento de la leche que asegura la destrucción de las bacterias patógenas y la reducción de la flora banal, sin afectar de manera significativa sus propiedades físico-químicas.

La leche es envasada de forma inmediata al terminar el proceso de pasteurización.

La homogeneización es una parte del proceso inmerso de la producción de la leche pasteurizada, consistente en la dispersión del glóbulo graso de la leche, con el fin de no permitir su separación tras un extenso período de reposo.

Posterior a la etapa de homogeneización, el producto se envasa de acuerdo a las diferentes presentaciones requeridas por el mercado, procediéndose a su almacenamiento y comercialización.

Pasando a otro aspecto, es importante conocer el volumen del consumo de estos productos en El Salvador, a fin de identificar el papel de la producción local comparada con las importaciones y la capacidad exportadora de los productores locales.

Para estimar el mismo se utilizó el concepto de consumo aparente, que equivale a la oferta total de un producto en un período determinado, calculado anualmente²⁰.

La estimación de esta variable es equivalente a la oferta total del mercado, con el supuesto que toda la producción de un año determinado es consumida en el mismo año²¹. Los resultados del consumo aparente se observan en el siguiente cuadro.

17/Información proporcionada por plantas productoras de leche.

18/Op. Cit. 16.

19/Los conceptos de pasteurización, homogeneización fueron retomados del artículo "El Proceso de Producción de la Leche". Op. Cit. 16.

20/La fórmula de cálculo del Consumo Aparente es $C(\text{consumo}) = P(\text{Producción}) + M(\text{Importaciones}) - X(\text{Exportaciones})$. <http://www.agrobit.com/microemprendimientos/comerc/MI000014co.htm>.

21/Este supuesto incluido en el concepto de consumo aparente es aún más válido en los bienes de corta rotación, duración o vencimiento como es el caso de la leche.



Cuadro N° 1
Consumo aparente (Oferta) de leche
(En kilogramos y porcentajes) (2004- 2008)

Años	2004 (Kg.)	Estructura Porcentual	2005 (Kg.)	Estructura Porcentual	2006 (Kg.)	Estructura Porcentual	2007 (Kg.)	Estructura Porcentual	2008 (Kg.)	Estructura Porcentual
Oferta de leche pasteurizada	33.723.369	100,0	35.541.296	100,0	37.166.489	100,0	39.656.267	100,0	42.493.650	100,0
Producción local	26.998.929	80,1	28.547.923	80,3	31.702.440	85,3	34.108.628	86,0	36.062.075	84,9
Importaciones	6.734.145	20,0	6.994.075	19,7	5.464.049	14,7	5.655.878	14,3	6.892.705	16,2
Exportaciones	9.706	0,03	702	0,002	0	0,0	108.239	0,3	461.131	1,1
Oferta de leche en polvo	14.363.370	100,0	16.783.722	100,0	12.929.195	100,0	10.362.772	100,0	9.801.900	100,0
Importaciones	14.363.370		16.783.722		12.929.195		10.362.772		9.801.900	
Oferta total (pasteurizada + en polvo)	48.086.739	100,0	52.325.018	100,0	50.095.684	100,0	50.019.039	100,0	52.295.550	100,0
Producción local	26.998.929	56,1	28.547.923	54,6	31.702.440	63,3	34.108.628	68,2	36.062.075	69,0
Importaciones	21.097.515	43,9	23.777.797	45,4	18.393.244	36,7	16.018.650	32,0	16.694.606	31,9
Exportaciones	9.706	0,02	702	0,001	-	0,0	108.239	0,2	461.131	0,9

Fuente: Elaboración propia con base a información de agentes económicos y Banco Central de Reserva.

En cuanto a la leche pasteurizada, para el 2008, el 84.9% del consumo es de origen nacional, siendo el 16.2% proveniente de las importaciones. Es de hacer notar que el consumo de leche pasteurizada ha aumentado en los últimos 5 años de forma acumulada en un 26.0%, incrementándose su participación en la oferta en 4.8% puntos porcentuales, de 80.1% a 84.9%.

Las importaciones de leche pasteurizada han disminuido su participación del 20.0% al 16.2%, debido al incremento de la producción local de leche pasteurizada, ya que el volumen acumulado de importaciones en el año 2008 contra el 2004 ha aumentado en un 2.3%.

La oferta de leche en polvo, como se mencionó, es proveída en su totalidad por las importaciones, observándose que los volúmenes importados han disminuido en un 31.8% en cinco años.

Las exportaciones muestran una expansión considerable y reflejan un incremento acelerado.

Como resultado de las cifras observadas, para finalizar el año 2008, el 69.0% del consumo local de leche es proveído por la producción local, en su totalidad de leche pasteurizada, incrementándose esta participación en 12.9 puntos porcentuales.

Por otra parte, las importaciones han disminuido su participación en 12.0%. Como resultado, la oferta total (consumo aparente) ha aumentado un 8.7%, influenciada en su mayor parte por el aumento en la producción local de leche pasteurizada.

En cuanto a los agentes económicos que participan en la oferta del sector, existen en el país tres plantas industriales que producen leche pasteurizada: La Cooperativa Ganadera de Sonsonate de R.L., Empresas Lácteas Foremost, S.A. de C.V., y la Sociedad Cooperativa Yutathui de R.L. en conjunto, su producción total para 2008 fue de aproximadamente 36 millones de litros.

Es importante aclarar que no existen plantas de producción de leche en polvo en el territorio nacional.

En el segmento de importadores y distribuidores de leche fluida y en polvo, los tres principales agentes y sus marcas que distribuyen son Nestlé de El Salvador, S.A. de C.V. (NIDO), Corporación Mercantil Salvadoreña, S.A. de C.V. (Dos Pinos), y Distribuidora Zablah, S.A. de C.V. (Anchor).

Las ventas a nivel minorista dirigidas al consumidor final, tanto de leche fluida como en polvo, se ofrecen en los siguientes canales en orden de importancia: supermercados, tiendas y mercados.

El canal de supermercados representa en promedio, alrededor de un 52% de la totalidad de ventas de leche pasteurizada y en polvo.

Por su parte, las tiendas en promedio representan entre el 8% y 10% de las ventas totales. Las ventas a hoteles, restaurantes y tiendas de conveniencia, que en su conjunto representan entre el 10%-15% de las ventas totales del sector. El resto, es vendido en mercados e instituciones privadas o públicas mediante licitaciones o despensas familiares.

III- Caracterización de la demanda

Los demandantes de leche lo constituyen dos segmentos principales: el consumidor industrial de leche cruda, que lo constituyen las plantas procesadoras de leche y el consumidor final de leche pasteurizada o en polvo.

A. Consumo industrial de leche cruda

Una de los objetivos del presente estudio es analizar las condiciones de compra y venta de leche cruda entre los productores que le venden a las plantas procesadoras tecnificadas.



Estos agentes económicos, tal como se comentó anteriormente, son tres industrias productoras de leche pasteurizada y otros productos lácteos y tres productores de quesos y otros productos lácteos que no fabrican leche pasteurizada (LACTOSA, Sucesores Luis Torres y Cía, y AGROSANIA).

La demanda de leche cruda de estas plantas se ha incrementado en un 6% en los últimos cuatro años, pasando de 69.6 a 73.8 millones de botellas, que representan una demanda en su conjunto aproximadamente el 13% de la leche cruda producida en el país (73,8 millones de botellas). El resto de la producción total se destina en su mayor parte a plantas procesadoras artesanales o semi-tecnificadas de lácteos.

Asimismo, es importante analizar los precios y criterios que utiliza cada industria en particular para determinar sus condiciones de compra.

La información de precios nos muestra que la empresa que precio promedio más alto pagado por una planta procesadora fue de \$0,41 por botella y la menor de \$0,33. Los precios han aumentado de manera considerable en el último año, debido al incremento en los costos de producción de la leche cruda. Este incremento fue de \$0.05 en promedio, de \$0.30 a \$0.35 por botella, equivalente a un aproximado del 17%²².

Cada planta industrial presenta criterios diferenciados para determinar el precio de compra al productor, dependiendo de las especificaciones técnicas necesarias de la leche que la industria necesite de acuerdo al producto final en el cual se especializa. Todas las industrias parten de un precio base más premios y descuentos por calidad determinados de manera transparente. Las características de la leche se determinan por análisis de laboratorio de muestras realizadas en cada ganadería²³.

Es así que las plantas que producen leche pasteurizada premian a la leche por su contenido de grasa, otras lo hacen en base a sólidos totales y otras en base a una combinación de factores, grasa, sólidos totales y contenidos proteínicos.

B. Consumo final de leche pasteurizada y en polvo

La demanda de leche pasteurizada y en polvo la ejerce el consumidor final. Se destaca en El Salvador, como se analizó anteriormente, un alto consumo per cápita de leche, de 88 Kg. por habitante, siendo un producto básico incluido en la canasta básica alimentaria urbana y rural.

Una parte mínima de consumo de leche en polvo a nivel industrial en los procesos de producción de algunos productos lácteos que no tienen prohibida su elaboración con base a leche reconstituida (tales como los helados).

22/Información proporcionada por escrito por sociedades propietarias de industrias procesadoras de leche.

23/Op. Cit. 22.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Leche

IV- Descripción de las políticas públicas y marco normativo aplicable al sector

A. Descripción de las políticas públicas

La Agenda Ganadera fue elaborada dentro de los lineamientos de la “Política Agropecuaria y Gestión Agraria Nacional 1999 – 2004”. El objetivo general de la Agenda Ganadera es impulsar la modernización del sector nacional para mejorar su capacidad de abastecer el mercado local de productos lácteos y de exportar penetrando en los mercados étnicos²⁴.

Para lograr sus cinco objetivos específicos se realizan propuestas de acción. Estos objetivos son: contribuir a crear un ambiente de certidumbre y confianza para las inversiones que requiere la modernización del sector; mejorar la eficiencia productiva poniendo énfasis en la reducción de los costos de producción y de transacción; mejorar la calidad de los productos y subproductos lácteos que se comercializan en el mercado salvadoreño; ampliar el mercado nacional de productos lácteos y la capacidad exportadora de quesos criollos y crema a los mercados étnicos; y diversificar el ingreso de las empresas ganaderas.

En cuanto al Plan de Desarrollo Ganadero, tiene como objetivo general mejorar la competitividad del conjunto de actores que participan en las actividades de producción, industrias y servicios afines, dentro de un marco de equidad y asegurando que en forma sistemática se mejore la calidad de los recursos naturales; para acceder una proporción creciente del mercado nacional y el de otros países²⁵.

En lo que respecta al Plan de Gobierno 2004-2009: País Seguro, se estableció como uno de los ejes principales de acción, el apoyo al sector agropecuario. Éste incluye planes e incentivos para aumentar la producción y la rentabilidad de los productores agropecuarios, a través de diferentes mecanismos que se enmarcan en el numeral 11) Desarrollo Agropecuario: Ampliación de la Cadena de Valor²⁶.

Entre las líneas de acción que plantea se encuentra el fortalecimiento de los planes de desarrollo ganadero, a través de la capacitación, asistencia técnica, mejoramiento de la calidad, desarrollo de mercados y fomento de la asociatividad.

B. Descripción de la normativa aplicable.

La Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio²⁷, tiene como finalidad incrementar la producción y elaboración higiénica de la leche y productos lácteos, así como regular su expendio.

24/“Agenda Ganadera”. Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2000. <http://www.mag.gob.sv>.

25/“Plan de Desarrollo Ganadero de El Salvador”. 2003. Ministerio de Agricultura y Ganadería 2003. <http://www.mag.gob.sv>.

26/“Plan de Gobierno 2004- 2009. País Seguro”. <http://www.casapres.gob.sv>.

27/Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio, promulgada mediante Decreto Legislativo No. 3144, de fecha de 30 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial No. 185, tomo 189, el 6 de octubre de 1960.



El Ministerio de Agricultura y Ganadería, en adelante el MAG, y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en adelante el MSPAS son las autoridades obligadas a vigilar el cumplimiento de la ley (Arts. 2 y 24).

Los sujetos a quienes se aplica la misma son a toda persona natural o jurídica que se dedique o desee dedicarse a la elaboración industrial de la leche y productos lácteos.

La ley regula dos tipos de procedimientos: el de la aprobación de las instalaciones de la planta procesadora y sus métodos de distribución (Arts. 2 y ss.); y el de su acreditación para funcionar dentro de una zona de expendio.

Una zona de expendio se define como una comprensión municipal o parte de ésta donde operan las referidas plantas lecheras debidamente acreditadas. En las referidas zonas no se puede vender leche o productos lácteos que no hayan sido sometidos a proceso de esterilización o pasteurización aprobados por el MSPAS (Arts. 8 y ss.)

Una disposición importante de la referida ley es el Art. 21, que prohíbe la comercialización de leche, quesos y cremas que provengan de leche reconstituida, lo cual es una protección a los productores ganaderos, debido a la importancia de este sector en la economía, en cuanto a su generación de empleo e ingresos, y que en su mayoría se constituye de pequeños productores.

Esta prohibición se estableció mediante dos reformas posteriores (D.L. N° 325, del 6 de abril de 1995, publicado en el D.O. N° 120, tomo 327, del 30 de junio de 1995; y D.L. N° 86, del 10 de agosto de 2000, publicado en el D.O. N° 158, Tomo 348, del 25 de agosto de 2000).

La primera reforma prohibió la comercialización de leche fluida proveniente del proceso de reconstitución de leche en polvo, y su espíritu es el de tutelar la salud de los consumidores, en este caso, de la leche, productos lácteos y sus derivados, estableciendo las normas legales que protejan a la población en general, de fraude y abusos a ese respecto dentro del mercado, ya que el legislador consideró que resulta imposible estandarizar el valor nutritivo del producto obtenido en cada presentación comercial destinada a los consumidores, así como el porcentaje de leche en polvo utilizado en la composición del producto final. En la misma reforma se establecieron sanciones más duras para quienes violaran dicha disposición.

La segunda reforma estableció también, la prohibición de comercializar quesos y cremas que se elaboran a partir de la reconstitución de leche en polvo. La finalidad que se persigue con ampliar dicha prohibición es de proteger al productor nacional de leche cruda.

Otra disposición que merece atención es el Art. 22, el cual establece que: “Se prohíbe la importación al país de leche y productos lácteos que no reúnan los requisitos establecidos en el Reglamento de la presente Ley. A medida que las plantas lecheras del país adquieran capacidad de producción para satisfacer las necesidades de consumo de leche y productos lácteos, se dictarán las convenientes disposiciones legales que restrinjan la importación de los mismos.”

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Leche

La primera parte del artículo refiere a las disposiciones del reglamento donde se encuentran los requisitos sanitarios que deben cumplir la leche y productos lácteos que se importan. No obstante, el fundamento que lo habilita a desarrollar dichos requisitos se encuentra en el objeto de la ley en mención, que es “incrementar la producción y elaboración higiénica de leche y productos lácteos” (Art. 1), siendo el MAG y el MSPAS quienes velan por su cumplimiento, por lo que deben contar con parámetros del producto final que permitan determinar si el mismo se ha elaborado de forma higiénica.

Los referidos requisitos se aplican a todo producto lácteo que se comercialice dentro del territorio nacional, por lo que no es necesario hacer una referencia expresa, tal como se hace en el mencionado artículo 22, en cuanto a que también las importaciones de leche y derivados deben cumplirlos.

Por otro lado, la segunda parte del Art. 22 establece la facultad de dictar disposiciones legales para proteger a la industria nacional a medida que ésta pueda abastecer por sí sola el mercado salvadoreño de leche y productos lácteos, estableciendo restricciones de cualquier clase a la importación.

Otra normativa importante en el sector está contenida en el Código de Salud²⁸, que regula lo referente a la elaboración de alimentos con el fin de no afectar la salud de las personas.

Es por esto que se dispone que el MSPAS tiene a su cargo la supervisión del cumplimiento de las leyes y demás normas sobre alimentos y bebidas destinadas al consumo de la población dando preferencia a la inspección de todo el proceso de elaboración de productos alimenticios y a la autorización de plantas que elaboran los mismos (Art. 86).

Es así que el MSPAS se encarga de autorizar la importación, fabricación y venta de artículos alimentarios y bebidas, así como de las materias primas correspondientes, previo análisis y registro. Para importar artículos de esta naturaleza, debe estar autorizado su consumo y venta en el país de origen por la autoridad de salud correspondiente (Art. 88).

En el caso de plantas procesadoras de leche, la autorización de fabricación que se dispone en el Código de Salud es la misma que el MSPAS emite con base a la Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio.

Específicamente en materia de leche, en un principio era obligatorio para todas las plantas pasteurizar toda la leche que procesaban, pero mediante dos reformas, citadas a continuación, se modificó el Art. 89 que establecía dicha obligación.

Mediante D.L. N° 649, del 29 de febrero de 1996, publicado en el D.O. N° 61, Tomo 330, del 27 de marzo de 1996 se estableció un plazo de 24 meses para que la obligación de pasteurizar la leche se hiciera efectiva. La finalidad que se previó fue dar un tiempo prudencial para que las plantas procesadoras de leche pudieran adecuarse a la obligación de pasteurizar.

28/Código de Salud, promulgado mediante Decreto Legislativo No. 955, de fecha de 28 de abril de 1988, publicado en el Diario Oficial No. 86, tomo 299, el 11 de mayo de 1988.



Luego el D.L. N° 272, del 26 de marzo de 1998, publicado en el D.O. N° 65, Tomo 339, del 3 de abril de 1998, Art. 89, estableciendo que las plantas que procesan menos de 2,000 botellas diarias están exentas de pasteurizar la leche que procesan, debiendo cumplir otros requisitos sanitarios menos rigurosos. Para esta reforma se tomó en consideración que existe en el país un sector ganadero que obtiene cantidades mínimas de leche y que elaboran de forma artesanal los derivados por lo que es necesario que lo producido por este sector, lo haga en condiciones higiénicas.

Los requisitos sanitarios dispuestos en la referida reforma que deben cumplir las plantas artesanales son:

- a. “Que se registren como procesadores artesanales en la Dirección General de Salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, quien supervisará la producción higiénica de la leche en los establecimientos de obtención, acopio, procesamiento y comercialización de la leche y sus derivados;
- b. Que la leche utilizada provenga de hatos libres de Brucelosis y Tuberculosis, o que participen en los programas sanitarios que ejecuta el Ministerio de Agricultura y Ganadería;
- c. Que la leche provenga de hatos donde se practique un ordeño higiénico a las vacas, y que las personas involucradas en el ordeño mantengan sus boletos sanitarios actualizados; y,
- d. Que para procesar la leche utilicen equipos y utensilios de fácil limpieza, y demás materiales que permita obtener productos de buena calidad higiénica.”

Luego es importante analizar el marco regulatorio que se origina a partir de la Ley de Sanidad Vegetal y Animal²⁹, que tiene como fin la protección sanitaria de vegetales y animales, tomando en cuenta la estrecha relación entre la actividad agropecuaria, el medio ambiente y la salud humana, y así, promover el desarrollo sostenible del sector agropecuario, considerando que la elaboración de normas fitosanitarias y zoonosanitarias son indispensables para tecnificar el sector y atender las exigencias del comercio internacional.

Con base a esta ley se elaboró el Reglamento para la Elaboración de Normas que Contengan Medidas Fitosanitarias y Zoonosanitarias conforme a la Ley de Sanidad Vegetal y Animal³⁰, dónde se le da la facultad al MAG de dictar las normas necesarias para proteger la vida y la salud de las personas de los riesgos de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propaganda de plagas.

29/Ley de Sanidad Vegetal y Animal, promulgada mediante D.L. No. 524 de fecha de 30 de noviembre de 1995, publicado en el D.O. No 234 Tomo 329 de fecha de 18 de diciembre de 1995.

30/Reglamento para la Elaboración de Normas que Contengan Medidas Fitosanitarias y Zoonosanitarias Conforme a la Ley De Sanidad Vegetal y Animal, que se encuentra en el Decreto Ejecutivo No. 45, publicado en el Diario Oficial No. 117, tomo 335, el 26 de junio de 1997.

En dicho reglamento se dispone el procedimiento administrativo por medio del cual se aprueban dichas medidas sanitarias (Art. 35).

En síntesis, el procedimiento comienza con la elaboración de un proyecto, el cual es revisado internamente dentro del MAG. Luego este proyecto se traslada al Ministerio de Economía (MINEC), para que lo notifique a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los países miembros pueden formular observaciones las cuales no son vinculantes, el MAG decide cuáles incorpora y cuáles no, razonando de forma breve la exclusión de dichas observaciones.

Concluido este proceso, se procede a oficializar la norma mediante el Acuerdo Ejecutivo correspondiente.

De acuerdo con el referido procedimiento, se adoptaron los requisitos y especificaciones zoosanitarias para la importación de leche y derivados en la Norma Salvadoreña Oficial NSO ZOO 001 98³¹.

Esta norma establece, principalmente, especificaciones técnicas que debe cumplir la leche pasteurizada y demás productos lácteos que se importan, normas de etiquetado, entre otros aspectos.

Su Art. 27 prohíbe la importación de leche que sea elaborada a partir de leche en polvo reconstituida.

Otras disposiciones importantes son los Arts. 28 y 30, que establecen que toda la leche que ingrese al territorio nacional debe tener una certificación zoosanitaria de origen de haber sido pasteurizada, por tanto, no puede importarse al país leche cruda.

En materia de comercio exterior, los aranceles que se aplican a la leche fluida y en polvo que proviene de países de dentro y fuera de la región centroamericana se establecen con base al Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala)³².

De acuerdo al Art. 38 del referido instrumento, el Consejo de Ministros de Integración Económica tiene la facultad de aprobar los actos administrativos que requieran el funcionamiento del Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

De esta manera se adoptó la Resolución 180-2006 (COMIECO XXXVIII) que establece los aranceles para leche fluida y en polvo en la región Centroamericana: los aranceles dentro de la región son 0% y para terceros países es del 15% y 20% para la leche en polvo, y del 40% para la leche pasteurizada.

En el caso específico del comercio con los Estados Unidos, se aplican las disposiciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos (CAFTA-DR)³³.

31/Norma Salvadoreña Oficial NSO ZOO 001 98, Requisitos y Especificaciones Zoosanitarias para la Importación de la Leche y Derivados, emitida mediante Acuerdo Ejecutivo No. 104 de fecha 14 de abril de 2000, publicado en el Diario Oficial No. 89, Tomo 347, de fecha 16 de mayo de 2000.

32/Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, publicado en el Diario Oficial No 112, Tomo 323, de fecha 16 de junio de 1994.

33/"CAFTA-DR", suscrito el 5 de agosto de 2004 y ratificado por la Asamblea Legislativa el 17 de diciembre de 2004, mediante Decreto Legislativo No. 555, publicado en el Diario Oficial No. 17, Tomo No. 366, del 25 de enero de 2005, el cual entró en vigencia el 1 de marzo de 2006.



Las leches fluidas y en polvo tienen un período de desgravación no lineal de 20 años, el más largo del CAFTA- DR, con aranceles base del 15 y 20% respectivamente.

Para estos productos, por ser considerados sensibles, se establecieron los mecanismos de transición siguientes: cuotas de importación y una salvaguarda agrícola especial.

Para establecer los mecanismos de asignación de cuotas dentro de CAFTA-DR se emitieron las Regulaciones para la Administración de Contingentes Arancelarios de Productos Lácteos dentro del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos³⁴.

El tamaño de los contingentes es establecido en CAFTA-DR, y los mecanismos de asignación de las cuotas dentro de estos se disponen en las referidas regulaciones para la administración de contingentes. Para el caso de la leche fluida se estableció un contingente de 10 toneladas métricas en el año 1, y llega a crecer hasta las 24 toneladas métricas en el año 19. En la leche en polvo el contingente es de 300 toneladas métricas para el año 1 y crece hasta las 722 toneladas métricas en el año 19.

V- Mercados relevantes

A. Marco teórico

La definición de los mercados relevantes es uno de los puntos centrales para identificar posteriormente problemas de competencia en los mercados o posibilidades de existencia en los mismos acorde a su estructura.

Esta definición determina los límites sobre los cuales los agentes económicos pueden ejercer el poder de mercado, en un producto o servicio y en un ámbito geográfico determinado.

En el análisis de las condiciones de competencia de un mercado o sector que es objeto de análisis, como en el presente estudio, la definición de los mercados relevantes constituye un paso fundamental, ya que acorde a la misma se desarrollan una serie de análisis posteriores sobre condiciones de competencia en dichos mercados, tales como indicadores de concentración, barreras a la entrada, contestabilidad, actividades de integración vertical y horizontal, y en conjunto, una evaluación de las limitaciones a la competencia que existan en los mismos.

Para definir los mercados relevantes a enfocarse en cualquier estudio o investigación de práctica anticompetitiva o análisis de concentraciones económicas, es importante tomar en cuenta aspectos metodológicos aplicados por diferentes entidades de competencia a nivel mundial.

34/Contenidas en el Acuerdo Ejecutivo No. 107 emitido el 30 de enero de 2006 y publicado en el Diario Oficial No. 23, Tomo No. 370, de fecha 2 de febrero de 2006 y entró en vigencia el 1 de marzo de 2006.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Leche

Estos aspectos se basan principalmente en el análisis de sustituibilidad de la demanda de un bien o producto específico, tomando en cuenta asimismo las posibilidades de ingreso de oferentes en un tiempo relativamente corto, definido como de un año (sustituibilidad de la oferta)³⁵.

Para que se cumplan los principios de sustituibilidad entre dos o más bienes y servicios, es preciso que éstos presenten características similares, satisfagan necesidades específicas equivalentes de tal manera que el consumidor pueda elegir entre consumir uno u otro producto; asimismo, sus niveles de precios y disponibilidad geográfica de la oferta deben permitir esta sustitución en el consumo de los productos³⁶.

En nuestro caso, el análisis parte de los productos que son objeto del estudio: leche cruda de vaca, leche pasteurizada y leche en polvo. Por tanto, el análisis de sustituibilidad se centrará en estos productos.

B. Análisis de sustituibilidad de la leche cruda

La leche cruda, como se definió con anterioridad, es el producto que resulta como producto de la glándula mamaria del ganado bovino en producción.

La utilización de la leche cruda en el mercado nacional está bien definida. Debido a que es un producto no apto o muy riesgoso para el consumo humano, debido al nivel de bacterias que se generan en el producto y las condiciones higiénicas en las que es extraído de la vaca, es necesario realizar procesos industriales para que sea apto para el consumo humano, mediante la pasteurización.

Por tanto, es una materia prima para la elaboración, tanto de la leche pasteurizada como en polvo. En el caso del mercado salvadoreño, es demandado por plantas procesadoras, artesanales, semi-industriales o industriales.

La leche cruda es también utilizada como materia prima para la producción de otros productos lácteos como: quesos, crema, yogurt, entre otros.

Asimismo, es relevante destacar que los procesadores disponen únicamente de la leche cruda como materia prima principal y esencial en sus procesos de producción, el cual es insustituible en el mercado³⁷.

35/El concepto de mercado relevante ha sufrido una evolución histórica, que se resume en el artículo. "Algunas Consideraciones en torno a la Comunicación sobre Definición de Mercado Relevante de la Comisión Europea y las Merger Guidelines del Departamento de Justicia de EEUU." Díez Estella, Fernando. Universidad Antonio de Nebrija. En el mismo hace referencia a la formulación de la sustituibilidad de demanda como el criterio principal para la delimitación del mercado relevante, en sus dos vertientes de mercado de producto y mercado geográfico".

36 /Op. Cit. 35.

37/La Resolución final en relación con el procedimiento ordinario administrativo 07-00 contra la Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos de R.L. de la Comisión para Promover la Competencia e Costa Rica, de fecha ocho de mayo del dos mil uno, define al mercado relevante de leche cruda de forma similar: "En el caso en cuestión, las supuestas prácticas anticompetitivas se dan en el mercado de producto de la leche cruda, para su posterior industrialización. No se considera que la leche cruda, como materia prima para la elaboración de toda una serie de productos (mantequilla, crema, natilla, queso, etc.,) tenga, en general, sustitutos, porque no se conoce de otro tipo de materia prima que permita su elaboración. Por otra parte, debido a que el producto es adquirido o recibido en todo el territorio nacional se considera que el mercado geográfico lo constituye todo Costa Rica. Así, el mercado se define como la leche cruda para su posterior industrialización comercializada en todo el territorio nacional". Publicada en www.reventazon.meic.go.cr/informacion/cpc/2006/007-00.pdf.



Por disposición normativa relacionada (Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la leche y de Regulación de su Expendio), no puede utilizarse leche en polvo para producir leche pasteurizada y otros productos como quesos y crema. A la producción de lácteos con base a leche en polvo se le llama reconstitución.

Por los motivos anteriores, la leche cruda no tiene sustitutos para sus demandantes.

C. Análisis de sustituibilidad de leche pasteurizada y en polvo

En este segmento, se analiza si la leche fluida y en polvo pueden incluirse dentro del mismo mercado relevante de producto o forman parte de mercados diferentes³⁸.

Adicionalmente, es importante plantearse si existen posibilidades de sustituir la leche por otro producto en la demanda final del consumidor, ante un incremento en los precios de la misma.

Debe aclararse que en este mercado no se analizan las leches con contenidos nutricionales especiales, como las leches para lactantes o personas de la tercera edad, ya que las mismas al no tener sustitutos cercanos, podrían constituir un mercado relevante en sí mismas.

Es relevante considerar que los productos se consideran sustitutos en razón que el consumidor pueda elegir uno u otro con base a sus precios similares, características y preferencias en su consumo. Estos factores son analizados a continuación para la leche pasteurizada y en polvo.

La leche pasteurizada se fabrica mediante el proceso de calentamiento denominado pasteurización, el cual asegura la total destrucción de bacterias.

Por su parte, la leche en polvo se elabora a partir de un proceso industrial de evaporación o eliminación del agua de los componentes sólidos de la leche pasteurizada³⁹.

Existen evidencias empíricas que indican que en el procesamiento de la leche en polvo, los cambios en las propiedades nutricionales del producto no son significativos, por tanto son una fuente de nutrición equivalente⁴⁰.

Los argumentos anteriores deben complementarse con la posibilidad que tiene el consumidor de elegir entre un producto u otro que satisface la misma necesidad, para considerarse un sustituto, relacionado asimismo con la disposición de un consumidor de cambiar el patrón de consumo de un bien ante el incremento del precio del bien sustituto⁴¹.

38/"El criterio de sustituibilidad en la demanda como criterio delimitador del mercado relevante goza en la actualidad de general aceptación." Op. Cit. 35.

39/"La leche en polvo, es la leche fresca que conocemos pero con menos agua, para lograr obtenerla lo único que necesitamos hacer es eliminar el agua mediante su evaporación, para ello: Pasamos la leche a través de un evaporador, donde, mediante contacto indirecto con vapor, aumentamos su temperatura hasta llegar al punto de ebullición. Este equipo opera con vacío lo que permite evaporar el agua de la leche, evitando trabajar a menor temperatura y dañar sus propiedades. Con esto logramos evaporar el 85.7% de la cantidad de agua en la leche". "La informática en la producción de leche en polvo". Nestlé México, S.A. de C.V. publicado en <http://www.ciberhabitat.gob.mx>.

40/"Estudio Comparativo de Calidad de Leche Fluida y en Polvo". Guzmán, Ernesto, y otros. Publicado en Biblioteca Virtual en Saúde, <http://www.bases.bireme.br>.

41/La Comisión Europea define un criterio adicional para definir un mercado relevante, el de la cartera de productos: "cuando la oferta consiste en una cartera de productos, las carteras completas constituirán el mercado del producto si las mismas – y no los productos individualmente- son considerados por los compradores como sustitutivos". Op. Cit. 35.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Leche

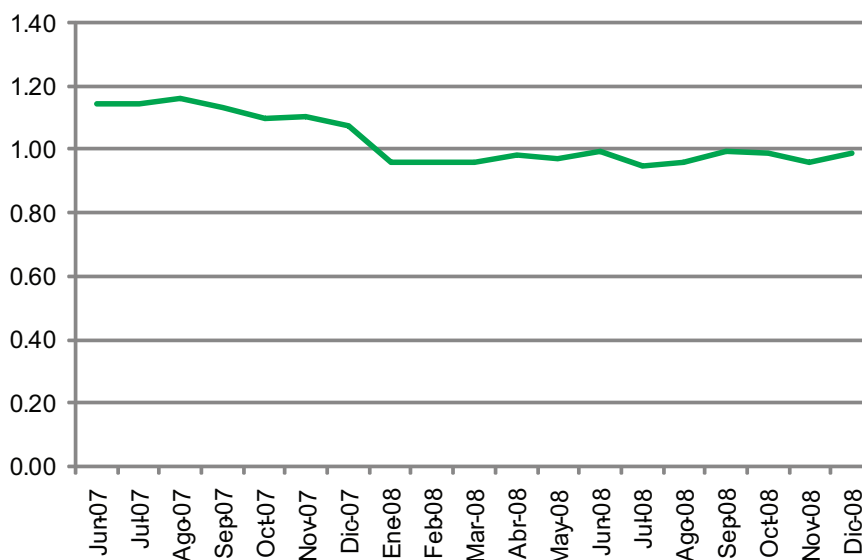
Esto puede relacionarse con el acercamiento de los precios promedio que muestran ambos productos, el cual se observa en el gráfico N° 1, que muestra la relación existente entre el precio de la leche pasteurizada y la leche en polvo.

Si la gráfica fuera totalmente horizontal y se situará en el valor de 1.0, indicaría que los precios de ambas leches son idénticos⁴².

En el segundo semestre del 2007 los precios de la leche pasteurizada eran mayores que la leche en polvo, sin una diferencia tan sustancial, en una relación de 1.15. No obstante fueron ligeramente menores o iguales en todo el año 2008. Para diciembre del 2008, la relación de precios es 0.99.

Por tanto, está demostrado que si la leche en polvo se prepara de acuerdo a lo recomendado a nivel internacional, al comparar sus precios resultantes con el precio de la leche pasteurizada, resultan valores muy similares⁴³.

Gráfico N° 1
Relación de precios de leche pasteurizada y en polvo
(US\$) (Junio 2007- Diciembre 2008)



Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

42/Para realizar este cálculo es necesario convertir la leche entera en polvo en su equivalente a litros de leche fluida. Diversos estudios internacionales muestran que para que la leche en polvo conserve las mismas propiedades nutritivas que la leche pasteurizada al consumirse, un Kilogramo de leche en polvo equivale al prepararse a 8.5 litros de leche fluida. La conversión puede observarse en detalle en "Tendencia Precios a Nivel Mundial". Galetto, Alejandro.

43/En el estudio "Competitividad, Atracción de Inversiones Extranjeras Directas y el Rol de la Política de Competencia". Mayo 2003, publicado por la Foreign Investment Advisory Services (FIAS) del Banco Mundial, se incluyen características de problemas de competencia de diferentes sectores industriales de Nicaragua. Para el caso del sector lácteos, identifica que la leche en polvo y la leche fluida (pasteurizada) tienen prácticamente el mismo precio por litro, manifestando que es por lo tanto razonablemente asumir que ambos productos son sustitutos cercanos, por lo que para hacer un análisis desde el punto de vista de la defensa de la competencia forman parte del mismo mercado relevante de producto.



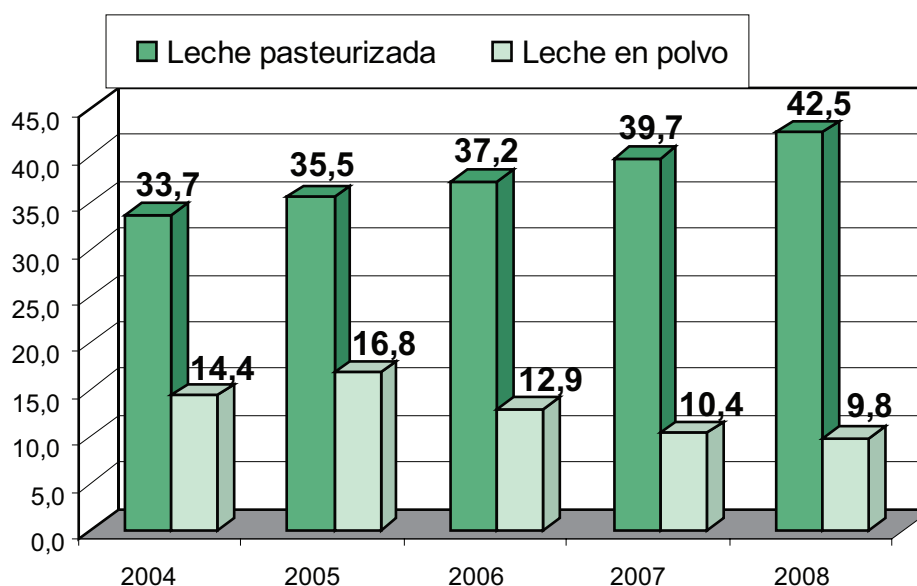
Por otra parte, del cuadro N° 1, consumo aparente de leche, y del gráfico N° 2, se puede observar la disminución constante del consumo de leche en polvo, con su respectivo aumento en la leche fluida en el período 2004-2008. Es así que la declinación del primero es aproximadamente del 32%, mientras que el incremento de la segunda es del 26%.

Básicamente, esto ocurre en el mismo período en el que los precios tienden a acercarse.

Por tanto, puede concluirse que la leche pasteurizada y en polvo han resultado ser productos sustitutos, por los motivos siguientes:

- Aunque sus presentaciones son diferentes, tienen propiedades nutricionales equivalentes.
- Ambos productos presentan precios similares (gráfico N° 1)
- Se observa una tendencia en la disminución en consumo de leche en polvo, con su correspondiente aumento en leche pasteurizada (gráfico N° 2) en el período 2004-2008), que coincide con el acercamiento en los precios.

Gráfico N° 2
Consumo de leche pasteurizada y en polvo
(En Mill. Kg.) (2004 – 2008)



Fuente: Elaboración propia en base a información de agentes económicos y Banco Central de Reserva.

Por otra parte, al evaluar si la leche puede ser sustituida por otro producto distinto en la demanda del consumidor, se considera que la leche pasteurizada o en polvo no pueden ser sustituidos por otros bienes, ya que se considera un alimento con características nutricionales únicas y es básico para la dieta alimenticia del consumidor salvadoreño, como se mencionó en las características de la demanda del producto.

D. Mercados Relevantes definidos

Del análisis de sustuibilidad realizado con anterioridad, pueden deducirse las siguientes definiciones de mercados relevantes, de producto y geográfico:

1. Leche cruda, con dimensión geográfica nacional, ya que los demandantes tienen un sistema de compras de recolección en las ganaderías que les permite realizar sus compras de manera rentable en cualquier parte del territorio nacional.
2. Leche pasteurizada, con un ámbito geográfico nacional, ya que la demanda del consumidor es ejercida en el territorio nacional.

VI- Evolución de precios

A continuación se presenta un análisis descriptivo de la evolución de los precios en los diferentes eslabones que conforman la cadena de valor de la agroindustria láctea.

A. Precios promedio al productor de leche cruda

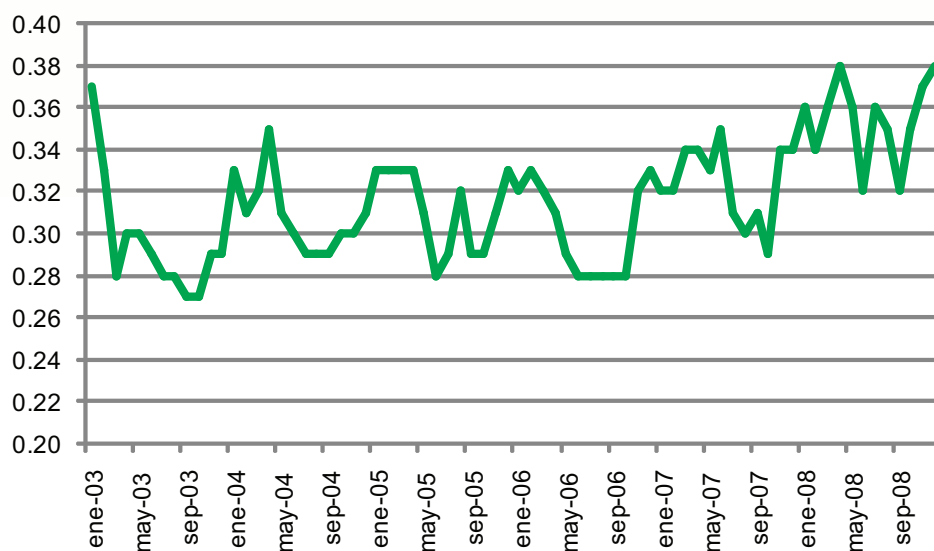
Los precios promedio mensuales al productor de leche cruda desde enero de 2003 hasta diciembre de 2008 han tendido a aumentar.

En octubre de 2007 el precio por botella era de US\$0.29 y desde ese mes se ha observado una tendencia al alza, exceptuándose sus respectivas bajas en el ciclo de invierno (mayo – octubre), meses en que tiende a bajar debido a la mayor disponibilidad de pasto, insumo de producción relevante para las ganaderías tradicionales. En diciembre de 2008 el precio ascendió a \$0.38, es decir un incremento de 31% en aproximadamente 14 meses⁴⁴. (Ver gráfico siguiente).

44/Op. Cit 3.



Gráfico N° 3
Precios promedio de leche cruda
(US\$ por botella) (2003- 2008)



Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Es importante destacar el aumento en el precio promedio anual de la leche cruda, en los últimos años (2006-2008), período en el cual se ha incrementado en \$0,05 por botella, de \$0,30 – \$0,35, que representa un 17%.

B. Precios de leche pasteurizada y en polvo a consumidor final

En cuanto a los precios de leche en polvo, debido a que el MAG no realizó su sondeo de precios entre el período agosto de 2006 a mayo de 2007, la evolución de precios se presenta por separado en los dos gráficos siguientes.

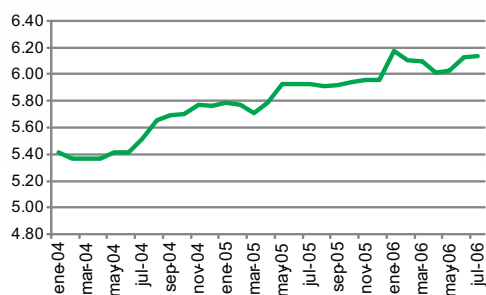
En el primero se observa un incremento desde \$5.41 por Kg. en enero del 2004 hasta \$6.14 en julio de 2006, equivalente a un 13.5%.

Asimismo, de diciembre de 2007 a diciembre de 2008 este incremento fue del 22%, desde \$7.64 a \$9.51 por Kg. Los precios se muestran estables a partir del segundo semestre del 2008.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

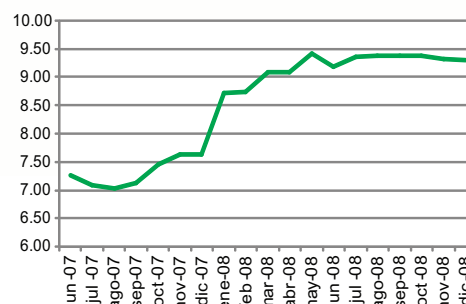
Leche

Gráfico N° 4
Precios al consumidor de leche en polvo
(US\$/kg.) (Ene. 2004 – Jul. 2006)



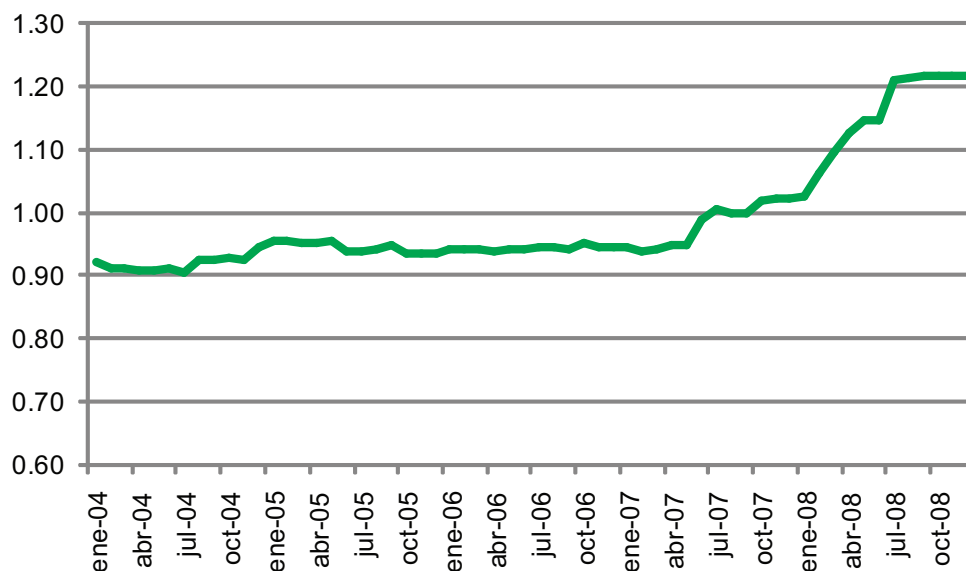
Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Gráfico N° 5
Precios al consumidor de leche en polvo
(US\$/kg.) (Jun. 2007 – Dic. 2008)



Los precios de la leche pasteurizada presentan un alza desde enero del 2007, desde dicho mes a diciembre del 2008, el aumento fue desde \$0.94 a \$1.22 por litro (un 29.8%), tal como se muestra en el gráfico siguiente:

Gráfico N° 6
Precios al consumidor de la leche pasteurizada
(US\$/litro) (ene. 2004- dic. 2008)



Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Agricultura y Ganadería.



VII- Indicadores de concentración

A. Marco teórico

Un aspecto relevante para analizar las condiciones de competencia en los mercados, es la evolución de su estructura de participantes y sus indicadores de concentración.

Se utilizan en este estudio dos indicadores aceptados a nivel internacional para medir la concentración de un mercado, como el Índice de Herfindal-Hirschman (HHI), desarrollado por la Comisión Federal de Comercio (CFC) del gobierno de los Estados Unidos de América, o el Índice de Dominancia (ID), utilizado por la Comisión Federal de Competencia de México, diseñado originalmente para evaluar la concentración de los agentes económicos sujetos a una fusión. Estos indicadores, en conjunto con la observación de otros aspectos tales como las barreras a la entrada y prácticas de integración horizontal y vertical, permiten evaluar las condiciones de competencia de los mercados relevantes definidos.

El HHI es calculado con base a la sumatoria de las participaciones al cuadrado de los agentes económicos que forman parte de un mercado relevante. Los valores del HHI se sitúan entre 0 y 10,000; en cuanto más cercanos a cero resultan, corresponden a situación de competencia con un mercado atomizado, mientras que el valor máximo de 10,000 indica un monopolio puro o una estructura en la cual participa un solo agente económico en el mercado en cuestión.

Acorde con la Guía de Concentraciones Horizontales de la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos (CFC), un HHI menor a 1,000 puntos se relaciona con un mercado de baja concentración, niveles de HHI entre 1,000 a 1,800 se consideran de concentración moderada y superiores a 1,800 indican un mercado altamente concentrado, asociado con una competencia limitada.

El ID, desarrollado por García Alba (1994), es el cociente entre la sumatoria de las participaciones de mercado de las empresas elevado a la cuarta potencia y el cuadrado del HHI. Valores superiores a los 2,500 puntos indican un mercado concentrado.

B. Concentración en la oferta de leche cruda

La producción de leche cruda es atomizada, con la existencia de una gran cantidad de productores, alrededor de 67,000. Adicionalmente, la mayoría de los productores son pequeños ganaderos informales.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Leche

Esta información indica un bajo nivel de concentración en la oferta de leche cruda.

C. Concentración en la demanda de leche cruda

Los indicadores de concentración de la demanda se utilizan para evaluar el poder de compra del consumidor de leche cruda, demanda que es ejercida por los procesadores de leche. Asimismo, el poder de compra está relacionado con las posibilidades que tienen los demandantes de establecer un precio único al productor.

La demanda de leche cruda es ejercida por alrededor de 645 plantas procesadoras, que producen leche pasteurizada y no pasteurizada y/u otros productos lácteos; 6 de estas plantas son de tipo industrial, y absorben el 13% de la demanda. El resto lo conforman plantas semi-industriales y artesanales⁴⁵.

En el cuadro siguiente se muestra un ejercicio de cálculo del Índice HHI para estimar la concentración en la demanda de leche cruda.

Cuadro N° 2
HHI de la demanda de leche Cruda
(2004 – 2008)

AÑOS	HHI
2004	52,66
2005	44,16
2006	36,74
2007	38,48
2008	36,07

Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por agentes económicos y MINEC/CAMAGRO.

45/ Op. Cit. 22.



El HHI presenta resultados bajos, entre 36.07 y 52.66 puntos, alejados de niveles considerados de mediana o alta concentración. Por tanto se considera que la demanda de leche cruda en este mercado es desconcentrada.

Por otra parte, se observa una diferenciación de precios de compra entre las plantas industrializadas en todo el período de análisis (2004- 2008), tal como se observó previamente. Para el año 2008, en un rango entre \$0.33 a \$0,41 por botella, que representa una diferencia entre el 24% entre el precio mayor y menor.

El resto de compradores, ya sea artesanales o semi-industrializados, realizan compras atomizadas, y por lo general, sus precios promedio de compra de leche cruda son menores a los correspondientes a las plantas industriales. Esto se relaciona con los requisitos de calidad de mayor exigencia de estas últimas.

En conclusión, se observa una estructura desconcentrada de compras de leche cruda y políticas diferenciadas de compra por parte de las plantas procesadoras, conjuntamente con las diferencias observadas en los precios de compra a los productores de leche cruda.

D. Concentración en la oferta de leche pasteurizada y en polvo

En este mercado se evaluó el nivel de concentración de su oferta (producción e importación) en conjunto de la leche pasteurizada y en polvo, ya que pertenecen a un mismo mercado relevante.

En cuanto a las participaciones de mercado, para el año 2008 los tres principales agentes económicos, Nestlé –DISZASA, Cooperativa Ganadera de Sonsonate y COMERSAL, tienen en conjunto, el 71.7% de la totalidad del mercado.

En el año 2004 el valor del HHI se considera el de un mercado moderadamente concentrado, tal como se observa en el cuadro siguiente. A partir del año 2005, se observan valores de HHI superiores a los 2,000 puntos, considerados como de un mercado de alta concentración; éstos aumentaron a partir de la fusión de los dos agentes principales en el año 2005. En cuanto al índice de dominancia, éste supera a partir del mismo año 2005 los 2,500 puntos, considerado de alta concentración.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Leche

Cuadro N° 3
Índices de concentración de leche en polvo y pasteurizada
(2004 - 2008)

AÑOS	HHI	INDICE DE DOMINANCIA
2004	1.350	2.235
2005	2.018	5.548
2006	2.114	4.633
2007	2.224	4.277
2008	2.086	3.829

Fuente: elaboración propia con base a información de agentes económicos y Ministerio de Hacienda.

Como comentario adicional, es importante aclarar que la demanda de leche pasteurizada y en polvo, al ser ejercida por el consumidor final, es totalmente desconcentrada.

VIII- Principales barreras a la entrada

A. Aspectos Teóricos

Una barrera a la entrada es cualquier factor que previene o desincentiva la entrada de nuevos participantes en un mercado determinado en forma efectiva y posibilita el ejercicio de poder de mercado.

Entre las principales barreras a la entrada están los dos tipos siguientes: las estructurales y las de tipo económico-comercial.

Las estructurales, incluyen, entre otras, barreras regulatorias (licencias, permisos, disposiciones legales, etc.) que suelen favorecer a las empresas incumbentes o ya establecidas en un mercado.

Las de índole económico o comercial consisten en condiciones del mercado o reacciones por parte de los agentes económicos que ya participan en el mercado frente a la entrada de nuevos participantes, las cuales, por ejemplo, pueden llegar a incrementar los costos o tiempos de entrada a los potenciales rivales.



El objetivo del análisis de las barreras a la entrada es determinar si los mercados son desafiables o contestables, es decir, identificar las barreras normativas, económicas y comerciales, las cuales determinan la posibilidad que nuevos competidores ingresen a un mercado de forma relativamente rápida y que tengan una influencia relevante en la competencia.

Las posibilidades de ingreso de nuevos competidores al mercado permiten inferir qué tan desafiante es el mismo, y complementar el análisis de los indicadores de concentración.

A continuación se describen las principales barreras a la entrada de los mercados relevantes determinados.

B. Mercado relevante de leche cruda

1. Estructurales

En cuanto al mercado relevante de leche cruda, la normativa aplicable en cuanto al medio ambiente, la sanidad animal y de la leche cruda se justifica puesto que su cumplimiento se relaciona con la protección de la salud de las personas y se procura que se produzca materia prima de calidad para los procesadores y, en el mismo sentido, obtener un producto para el consumo final que no ponga en riesgo la salud.

No se ha obtenido información que los agentes económicos consideren que dicha normativa es muy restrictiva, por tanto, los requisitos y sus correspondientes permisos no representan una barrera a la entrada de significancia.

Una barrera a la entrada a nuevos competidores por la vía de la importación se encuentra en los Arts. 28 y 30 de la (NSO) ZOO 001 98 que establecen que toda la leche que ingresa al territorio nacional debe haber sido pasteurizada, por tanto, no se puede importar leche cruda.

2. Económicas-comerciales

En cuanto a las inversiones que debe realizar un nuevo competidor, en el supuesto que no tenga disponibilidad de tierras para instalar su ganadería, la inversión mínima en infraestructura y compra de ganado y equipo es sumamente variable acorde al tipo de producción de leche que se quiera realizar, la cual puede ser tradicional, semi-tecnificada y tecnificada.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Leche

Se considera que la especialización para manejar los distintos tipos de producción de leche y el manejo del ganado lechero, es suficientemente disponible para el productor nacional, a través de programas de asistencia técnica de diferente índole que apoyan al productor, que son llevados a cabo por cooperativas y gremiales, algunos de estos integrados con programas gubernamentales. Por tanto, la especialización en métodos de producción es una barrera que se considera que puede ser superada sin mucha dificultad por el nuevo productor.

En conclusión, tomando en cuenta que las barreras a la entrada estructurales y de índole económico-comercial son de mediana significancia, se considera que la contestabilidad del mercado es de nivel medio.

C. Mercado relevante de leche pasteurizada y en polvo

1. Estructurales

La aplicación de la prohibición de comercializar producto nacional e importado que proviene del proceso de reconstitución de leche en polvo (Art. 21 de la Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio y Art. 27 NSO ZOO 001 98) puede generar una barrera a la entrada, si se detiene dicha comercialización e importación con la mera interposición de una denuncia, puesto que no hay un método científico que determine *a priori* si se violenta la referida prohibición, siendo una inspección realizada por el MAG en las plantas nacionales y extranjeras la única forma de determinarlo.

Otra barrera estructural se encuentra en los efectos de la exención a todas las plantas procesadoras de la obligación de pasteurizar la leche si se procesa en volúmenes menores a las 2,000 botellas diarias, que asimismo deben cumplir con otros requisitos sanitarios que en el Código de Salud se establecen.

Los referidos efectos se generan a partir de una supervisión de los mencionados requisitos que se realiza con menos rigurosidad y cobertura sobre las plantas artesanales, comparada con la que se efectúa a las plantas industriales.

Lo anterior genera una barrera a la entrada considerada de mediana significancia para nuevos industriales de leche pasteurizada.

También se ha identificado que la prohibición de importar leche cruda de vaca en el país (NSO ZOO 001 98) puede constituir una barrera a la entrada para industriales nacionales de leche pasteurizada, ya que pueden haber períodos de escasez de materia prima de calidad, en los casos que la producción de leche cruda nacional disminuya por el efecto



de un incremento de precios de los alimentos para el ganado bovino, debido a que esta situación puede ocasionar que el ganadero alimente con una cantidad y calidad no óptima al hato y disminuya la cantidad de leche cruda producida.

La prohibición se fundamenta en razones de sanidad y protección al productor local. Por tanto, debe tomarse en cuenta que el MAG puede, con base a la Ley de Sanidad Vegetal y Animal, inspeccionar la salud animal en países extranjeros para determinar los productores que pueden exportar hacia el territorio nacional.

2. Económicas- Comerciales

En primer lugar, es necesario evaluar los costos de entrada al mismo para un nuevo competidor que ofrezca leche pasteurizada o leche en polvo.

En el caso de la leche pasteurizada, los agentes económicos proporcionaron estimaciones sobre el costo en la inversión de una planta procesadora de leche pasteurizada. El valor mínimo para una planta pequeña es de aproximadamente \$500,000, sin tomar en cuenta el valor de la flota de distribución. Para una escala de producción mayor, la inversión de la planta puede tener un valor aproximado de \$15 millones. Por tanto, la inversión necesaria para la instalación de una planta pasteurizadora es alta.

La inversión para un nuevo importador o distribuidor de leche fluida y en polvo es, principalmente, el costo de instalaciones de almacenaje y su logística de distribución, que puede ser alto, ya sea que la realice directamente con su propia flota o mediante la contratación de terceros independientes de su empresa. Se considera que esta inversión es necesaria, ya que un nuevo competidor se enfrentaría a una competencia que distribuye sus productos a nivel nacional con estas modalidades.

Un aspecto pro-competitivo para los importadores de la región es que si el producto es originario de Centroamérica, no paga aranceles.

En este mercado, las barreras comerciales relevantes están relacionadas con aspectos tales como las alianzas en distribución con marcas reconocidas a nivel mundial, diversificación de la producción y posicionamiento de marcas a nivel nacional.

Los agentes económicos que se dedican a la importación y distribución de leche en polvo, representan marcas de prestigio reconocidas a nivel internacional, lo cual un nuevo competidor debe enfrentar para ingresar al mercado. Estas marcas son propiedad de grandes empresas productoras de países como Nueva Zelanda, Australia o Costa Rica, tales como Fonterra, Nestlé o Dos Pinos.

Asimismo, es de considerar que el prestigio de las marcas nacionales y extranjeras genera una barrera a la competencia por las considerables inversiones en publicidad y promociones para ingresar al mercado.

Al evaluar las barreras a la entrada en el mercado de leche pasteurizada y en polvo, puede concluirse que representan para el mismo un grado de desafiabilidad medio, ya que tanto las estructurales y las económico-comerciales son de mediana significancia.

IX- Principales actividades de integración horizontal y vertical

A. Mercado relevante de leche cruda

En el mercado de leche cruda, dada la gran cantidad de productores existentes y el tamaño de los mismos, la posibilidad de integración horizontal entre competidores es muy baja.

Asimismo, en este tipo de mercados, con características atomizadas y de baja organización industrial, las integraciones horizontales que puedan darse en su mayoría carecen de relevancia, debido a la poca incidencia de los competidores individuales en las condiciones del mercado.

B. Mercado relevante de leche pasteurizada y en polvo

La principal actividad de integración horizontal en el mercado de producción de leche pasteurizada y en polvo se llevó a cabo mediante la fusión entre dos de los agentes económicos de mayor tamaño, siendo el más grande la sociedad absorbente.

X- Principales hallazgos del estudio

A continuación se presentan los principales hallazgos tanto de la leche cruda de vaca como de la leche pasteurizada y en polvo.

Los aspectos estructurales se refieren a las implicaciones que tienen las políticas públicas y la normativa aplicable en las condiciones de competencia en los mercados relevantes analizados.



A. Mercado relevante de leche cruda

- a. En El Salvador, se prohíbe la importación de leche cruda al territorio nacional (Arts. 28 y 30 de la NSO ZOO 001 98). La normativa afecta al mercado, tanto del lado de la oferta como de la demanda.
- b. En ese sentido, afecta al sector industrial, ya que puede generar períodos de escasez de materia prima de calidad. Por ejemplo, si por el resultado de incrementos de precios de las materias primas (maíz y soya), éstos no pueden ser absorbidos por los productores, se provee de raciones de alimentación no óptimas al ganado productor de leche, lo cual ocasiona una disminución en su rendimiento y, por tanto, una reducción en su producción. La prohibición de importar leche cruda afecta asimismo al consumidor, que ante una disminución de costos de la materia prima podría recibir una reducción del precio del producto final, ya que la leche cruda constituye el principal componente del costo para la fabricación de la leche pasteurizada.

B. Mercado relevante de leche pasteurizada y en polvo

- a. El Código de Salud, en el Art. 89, impone la obligación de pasteurizar toda la leche que se procesa, pero permite que las plantas que procesan menos de 2,000 botellas diarias de leche cruda estén exentas de dicha obligación, debiendo cumplir con otra serie de requisitos sanitarios menos rigurosos.
- b. La supervisión de los requisitos sanitarios en las plantas industriales (pasteurización) y en las artesanales (requisitos alternativos a la pasteurización) es diferente. Mientras que sobre las primeras se ejerce una supervisión estricta de los mismos, en las segundas se realiza con menos rigurosidad y cobertura.
- c. En el Art. 21 de la Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio, se prohíbe la importación y en el Art. 27 de la NSO ZOO 001 98, se prohíbe la importación y comercialización de leche fluida que proviene de la reconstitución de leche en polvo.

Al no haber criterios técnicos y análisis de laboratorio apropiados para determinar con certeza si la leche es reconstituida, estas disposiciones pueden convertirse en una barrera para la producción local y las importaciones de leche pasteurizada. Sobre todo, si se tiene en cuenta

que en la mayoría de países de Latinoamérica, en España, en el sudeste asiático y en Estados Unidos, sí se permite la comercialización de leche fluida (pasteurizada) con base a la reconstitución de leche en polvo.

- d. En la Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio, Art. 22, se dispone que a medida que el mercado local sea autosuficiente en lácteos (en general), se tomarán las medidas necesarias para restringir las importaciones. A la fecha, la disposición no ha sido aplicada; sin embargo, en caso de serlo puede representar una barrera a la entrada de nuevos competidores. Asimismo, esta medida podría entrar en conflicto con el CAFTA-DR, para el comercio de leche pasteurizada y en polvo con Estados Unidos, puesto que se dispone de un período de transición para el comercio de leche fluida y en polvo y, una vez se cumpla el régimen, será de libre comercio.



XI- Recomendaciones

Los mercados de leche cruda y de leche pasteurizada y en polvo están influenciados por normativas que pueden incidir sobre las condiciones de competencia y el bienestar del consumidor, por tanto, se considera necesario evaluar las reformas pertinentes para incrementar la eficiencia en estos mercados.

A. De la Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio.

1. Promover la reforma del Art. 21 de la “Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio” en el sentido de adicionar un inciso en el cual se establezca de forma expresa que previo a detener la comercialización de los bienes (leche, quesos y crema), se realicen las inspecciones correspondientes para comprobar la existencia de una infracción a dicho precepto legal.
2. Promover la derogatoria del Art. 22 de la “Ley de Fomento de la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio”, con el fin de armonizar el ordenamiento jurídico nacional con lo dispuesto en el CAFTA-DR e impedir que su aplicación cree barreras a la entrada de potenciales competidores a través de la importación de leche pasteurizada (y sus distintas variedades) y en polvo.

Origen
del
producto
y
procedencia
del
mismo

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Leche

B. De La Norma “NSO ZOO 001 98, Requisitos y Especificaciones Zoosanitarias para la Importación de la Leche y Derivados”.

1. Promover la reforma del Art. 27 de la “NSO ZOO 001 98, “Requisitos y Especificaciones Zoosanitarias para la Importación de la Leche y Derivados” en el sentido de adicionar un inciso en el que se establezca de forma expresa que previo a detener las importaciones de leche fluida se realicen las inspecciones correspondientes por el MAG, a fin de comprobar la existencia de una infracción a dicho precepto legal.
2. Evaluar el mecanismo de protección a los productores de leche cruda, establecido en los Arts. 28 y 30 de la NSO ZOO 001 98, tomando en cuenta los efectos que puede tener la apertura de dicho mercado sobre el precio al consumidor, y como resultado, tomar las medidas que se consideren pertinentes.

C. Del control de las exigencias sanitarias del Código de Salud

Fortalecer los mecanismos de control de los requisitos sanitarios exigidos en el Código de Salud a las plantas que procesan menos de 2,000 botellas de leche diarias. Lo anterior, con el objeto de promover la competencia bajo condiciones no discriminatorias entre los diferentes productores.

23 de junio del 2009.



Estudio sobre Condiciones de Competencia del Sector de Quesos en El Salvador

Informe de Resultados

Intendencia de Estudios
Agosto 2010



SECTOR
AGROINDUSTRIA E INSUMOS
Quesos



Introducción

El presente documento constituye el informe final del Estudio sobre Condiciones de Competencia del Sector de Quesos en El Salvador, cuyo objetivo es analizar las características económicas de las distintas etapas de la cadena de valor y evaluar las condiciones de competencia de este sector.

El estudio del sector de quesos, complementa los estudios sobre las condiciones de competencia dentro del sector lácteo en El Salvador, que se inició en el primer semestre de 2009, con el estudio de las condiciones de competencia de la Agroindustria de la Leche. Se decidió realizar este esfuerzo en dos etapas, principalmente para enfocar la profundidad del análisis en cada gama de productos principales del sector, la leche en el primer caso y los quesos en el segundo, y de esa manera desarrollar conclusiones y recomendaciones específicas a cada subsector en particular.

La importancia de analizar la competencia en el sector de quesos, radica en que sus productos son básicos en la alimentación de la población; a la que se orienta una considerable cantidad del gasto mensual en los hogares; se le identifica con una amplia generación de empleos e ingresos; asimismo por haberse observado incrementos de precios sostenidos en los últimos cinco años y por tanto, habiendo impactado en el bienestar del consumidor.

La información con la que se ha elaborado este estudio, proviene de las diferentes fuentes de información pública disponible y de los agentes económicos participantes.

La metodología empleada ha sido diseñada para efectuar un análisis típico de defensa de la competencia; asimismo, no se presuponen en manera alguna la existencia de determinadas conductas, ni persigue fines sancionatorios.

En el capítulo I se realiza la caracterización general del sector de quesos en El Salvador, resaltando la importancia en el consumo de la población. El capítulo II, caracteriza la oferta del sector realizando una descripción de los diferentes tipos de quesos de mayor demanda por parte de la población, los procesos de producción y la organización industrial y se describen los diferentes eslabones de la cadena de valor, el nivel de integración de la agroindustria y las asociaciones gremiales.

En el capítulo III se realiza la caracterización de la demanda identificándose que los principales destinos son: el consumo final en los hogares, institucional (hoteles, restaurantes, etc.) e industrial. En el capítulo IV, mediante el análisis de sustituibilidad de la demanda y la oferta, se determinan los mercados relevantes tanto en la dimensión de producto como geográfica.



SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

En el capítulo V se describen la normativa y políticas públicas y en el capítulo VI se analizan detenidamente las implicaciones en las condiciones de competencia de estos aspectos. El capítulo VII está dedicado a las tendencias en los principales indicadores del sector como son la producción, comercio exterior, precios internacionales, composición de las exportaciones e importaciones y la importancia del sector en la economía salvadoreña.

El capítulo VIII analiza la evolución de precios, los márgenes en los diferentes mercados relevantes determinados; en el capítulo IX se analizan las actividades de integración horizontal y vertical dentro del sector.

Se consideran, en el capítulo X, las barreras de entrada, entre las cuales se identifican estructurales y económico-estratégicas. Posteriormente se analizan en el capítulo XI los indicadores de concentración relacionados a los mercados relevantes identificados. El capítulo XII se dedica al análisis de las eficiencias generadas por los sistemas de producción, distribución y comercialización. El capítulo XIII describe los hallazgos del estudio con base a todo el análisis anterior y finalmente en el capítulo XIV se aportan las recomendaciones orientadas a mejorar las condiciones de competencia dentro del sector.



I. Caracterización general del sector de quesos en El Salvador

1. El queso se define como el producto fresco o madurado, sólido o semisólido, obtenido a partir de la coagulación de la leche (a través de la acción del cuajo u otros coagulantes), y posterior separación del suero¹.
2. Siendo un producto lácteo, la materia prima más común utilizada en su producción es la leche de vaca, aunque en otras regiones del mundo los quesos son fabricados con leche de otros animales, como la oveja o cabra.
3. El queso fue introducido a los países del hemisferio occidental, como El Salvador, a través de la expansión del Imperio Europeo. En el país, su consumo está arraigado en todos los estratos de población, ya que se considera un producto de consumo habitual en la dieta alimenticia diaria. Esto se relaciona asimismo a que es una manufactura que depende directamente de la producción agropecuaria de ganado lechero, labor tradicional que se extiende prácticamente en los 14 departamentos de la República².
4. En cuanto a su importancia nutricional, se recomienda que el queso debe incluirse en una dieta sana y equilibrada, aunque es un producto que debe ser consumido con moderación, debido a que sus principales nutrientes provienen de grasas saturadas de origen animal. Asimismo, es un producto rico en vitaminas A, B y D, y calcio³.
5. Los quesos se constituyen en el segundo producto en importancia, tanto en la producción como en el consumo nacional de productos lácteos. Con respecto a la producción, los datos del VII Censos Económicos reportan que en el año 2005 se produjeron 7.2 millones de Kg. de quesos, mientras que de leche un total de 15.3 millones de Kg⁴.
6. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares muestra a los quesos como productos de gran importancia en los bienes de consumo de la población, muy superior a otros productos lácteos como la crema, la mantequilla, el yogurt, entre otros. Es así que un 79.5% de hogares consumen quesos y cuajada, con un promedio mensual de gasto de \$8.61⁵.
7. Es de hacer notar que aunque los quesos no forman parte de la canasta básica alimentaria, son consumidos por una mayor cantidad de hogares en comparación a la leche entera (42.5%), que presenta un gasto promedio mensual de \$11,69⁶.
8. Por otra parte, acorde con la canasta de productos que se incluyen en el Índice de Precios al Consumidor (IPC)⁷ utilizada para el cálculo de la inflación, los quesos tienen

1/ "Los quesos, composición, elaboración y propiedades nutricionales". <http://www.zonadiet.com/comida/queso.htm>.

2/Según datos del IV Censo Agropecuario 2007-2008, se identificó una producción de leche proveniente de 59,462 ganaderos diseminados en el territorio nacional.

3/ Op. Cit. 1.

4/ "VII Censos Económicos 2005". Ministerio de Economía. www.censos.gob.sv.

5/"IV Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005/2006". Ministerio de Economía. www.censos.gob.sv.

6/Op. Cit. 5.

7/ "Metodología del Índice de Precios al Consumidor (IPC base diciembre 2009)". Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos. El IPC incluye bienes de consumo final.

una ponderación o peso relevante. Dentro de este indicador se incluyen a las cinco principales variedades de quesos adquiridos por el consumidor final, como lo son el queso fresco, quesillo, duro, cuajada y el duro-blando, que en conjunto tienen una ponderación del 1.51% en el Índice, siendo el segundo producto en importancia en la rama de alimentos.

9. La agroindustria de quesos está considerada dentro de la rama manufacturera de lácteos⁸. En la misma rama se incluye la producción de leche fluida, y otros derivados de la leche como la crema, el requesón, helados, yogurt, entre otros.
10. Para diferenciarla con los productores de leche cruda, materia prima básica para la producción de cualquier producto lácteo, se identifica a éstos como “productores”, y a la industria productora de derivados de lácteos como “procesadores”⁹.
11. En cuanto a los procesadores, es típico que se dediquen a la manufactura de diversos tipos de lácteos. Coexisten básicamente tres tipos de procesadores, incluyendo una buena cantidad que efectúa esta labor de forma artesanal, en otra porción están consideradas las plantas semi industriales y la minoría son plantas consideradas industriales. En total, de acuerdo a datos del MAG, existen aproximadamente 650 procesadores a nivel nacional¹⁰.
12. En el mercado de quesos compiten con la producción local las importaciones, siendo las variedades principales que se importan los quesos duros, frescos, y cheddar. Para el año 2009, se importaron un total de US\$ 72.7 millones, equivalentes a 24.77 millones de Kg¹¹.
13. En cuanto a la normativa relacionada con el sector, la agroindustria de quesos es un sector no regulado en cuanto a sus niveles de producción y de precios. No obstante, existe regulación del mismo en cuanto a normas de calidad y procesos para autorizar plantas procesadoras y establecimientos de venta al consumidor final que buscan proteger la salud pública y el medio ambiente.
14. También, se regula su comercio internacional, sancionando la infracción de las normas sobre controles en aduanas, procurando que las importaciones paguen los aranceles y cumplan con las exigencias sanitarias correspondientes; asimismo, en los tratados internacionales se establecen cuotas de importación y reglas para armonizar las barreras no arancelarias al comercio, como el caso de los requisitos sanitarios.
15. La normativa que incide en la agroindustria de quesos y que se analizará en este estudio para determinar cómo afecta sus condiciones de competencia es la siguiente:

8/Esta clasificación de actividades económicas es conforme al Sistema de Cuentas Nacionales de la Organización de las Naciones Unidas. “Metodología del Sistema de Cuentas Nacionales”. Banco Central de Reserva de El Salvador. www.bcr.gob.sv.

9/ “Cadena Agroproductiva del Subsector Lácteos en El Salvador”. Banco Multisectorial de Inversiones - Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador. Marzo 2006.

10/ Op. Cit 9.

11/Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador y Ministerio de Hacienda.



- Código de Salud;
 - Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio;
 - Normas Técnicas Sanitarias para la Autorización y Control de Establecimientos Alimentarios;
 - Ley de Medio Ambiente;
 - Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procesos Sanitarios y Fitosanitarios;
 - Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) de la Organización Mundial de Comercio (OMC);
 - NSO ZOO 001 98 Requisitos y Especificaciones para la Importación de Leche y Derivados y el Reglamento Técnico Centroamericano 67.04.50:08 Criterios Microbiológicos para la Inocuidad de Alimentos;
 - Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras;
 - Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (RD-CAFTA);
 - Regulaciones para la Administración de Contingentes Arancelarios de Productos Lácteos dentro de RD-CAFTA;
 - Contingente Arancelario de Queso Cheddar con base a las reglas de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio;
 - Normas Salvadoreñas Obligatorias sobre quesos.
16. En el caso de las exigencias sanitarias y de medio ambiente, no solo la normativa, sino también su aplicación puede tener implicaciones sobre las condiciones de competencia. Por ejemplo, una eventual aplicación desigual de requisitos o una demora injustificada de un procedimiento para obtener un permiso de funcionamiento pueden llegar a constituir barreras a la entrada. Esto se analizará en apartados posteriores.
17. Asimismo, en el comercio internacional de quesos se da un fenómeno particular relacionado con la normativa que lo rige y su aplicación, que tiene el potencial de afectar la competencia. Este es el caso del contrabando, puesto que al eludir los controles de aduanas es un producto que no paga los aranceles ni pasa por los controles de sanidad, por tanto, puede venderse a precios “artificialmente” bajos. En apartados posteriores se analizará con más detalle la magnitud de este fenómeno y sus efectos sobre las condiciones de competencia en la agroindustria de los quesos.

II. Caracterización de la oferta

18. El presente apartado describe las principales variedades de quesos que se producen en El Salvador, sus aportes nutricionales y características de sus procesos de producción. Asimismo, dentro de la organización industrial del sector se describe la cadena de valor del mismo, identificándose a los principales actores o agentes económicos que participan en la producción y/o distribución de los quesos y los principales bienes ofrecidos en el mercado¹². Es importante mencionar que al haberse estudiado previamente las condiciones de competencia del sector productor del insumo principal para los procesadores, es decir a los productores de leche cruda, se prescindirá de la descripción de este sector.
19. Asimismo, se enfatizará en el análisis de las condiciones de competencia de los actores principales en la oferta de la cadena de valor de quesos, como son los procesadores, comparándose algunas variables de este segmento con las obtenidas por los canales mayoristas y minoristas. Es necesario aclarar lo anterior, puesto que en un estudio como el presente debe priorizarse en el análisis a profundidad de un eslabón principal de la cadena, y de esta manera emitir conclusiones y recomendaciones focalizadas en el mismo; obviándose por tanto, el análisis de proveedores de insumos que no son tan relevantes en el proceso de producción y otros eslabones en la cadena de distribución que sería preciso evaluarlos de forma amplia en un estudio dedicado al mismo.
20. Así también, se explica el papel que juegan las asociaciones de procesadores e importadores, tema que se incluyó con profundidad en el estudio correspondiente a la leche referido con anterioridad, por lo que se resumirá lo descrito en el anterior estudio e incluirá el rol de asociaciones adicionales que han sido consultadas en esta oportunidad.
21. Asimismo, se identifica, en términos generales, la existencia de relaciones verticales y horizontales entre los participantes de la cadena de valor. Los efectos en la competencia sobre este tema se profundizarán en un apartado especial.

A. Propiedades intrínsecas de los quesos

22. Los beneficios nutricionales que aportan los quesos al organismo se diferencian en función del contenido de grasa de cada variedad, pero en general se puede decir que el queso es una rica fuente de calcio, proteínas y fósforo, conteniendo similares propiedades a las de la leche¹³.

12/El "Estudio sobre Condiciones de Competencia sobre la Agroindustria de la Leche en El Salvador". Superintendencia de Competencia. Mayo 2009, destacó la importancia del análisis de la cadena de valor en estudios relacionados a cadenas agroalimentarias. Se menciona en el mismo una definición de cadena de valor: "la colaboración estratégica entre empresas con el propósito de satisfacer objetivos específicos de mercado en el largo plazo, y lograr beneficios mutuos para todos los eslabones de la cadena".

13/La información nutricional ha sido elaborada basándose en las propiedades nutricionales de los quesos incluidas en el sitio web www.nutricion.pro



23. Para los adultos, se recomienda ingerir una porción de queso diaria de 30 gramos, que debe complementarse con otros productos lácteos como un vaso de leche o yogurt. Esta ración puede ser mayor para los niños y adolescentes, hasta de 40 gramos al día.
24. Adicionalmente a ser rico en calorías, el queso contiene los siguientes nutrientes:
- **Vitaminas A, B2, B12, y D**, que ayudan a protegerse de infecciones, cuidado de la piel, mejoran la cicatrización y al buen funcionamiento del sistema nervioso y cardiovascular.
 - **Proteínas de buena calidad**, al igual que las carnes rojas, que favorecen la formación, reparación y mantenimiento de los tejidos del cuerpo.
 - **Calcio y fósforo**, que ayudan a la formación, crecimiento y prevención de enfermedades de los dientes y huesos. Una porción de 100 gramos de queso equivale a un aporte de 1,000 mg de calcio, más que suficiente para el requerimiento diario del mismo.

B. Principales productos y procesos de producción

25. Las principales variedades o tipos de quesos que se ofertan en el mercado salvadoreño, y que son objeto de este estudio son los quesos duros, frescos y quesillo. Asimismo, por sus características especiales y tratamiento del comercio internacional entre El Salvador y el resto del mundo, se tomarán en cuenta los quesos cheddar y procesado.
26. Es importante mencionar que en el estudio no se tomarán en cuenta los quesos considerados de tipo “gourmet”, como los Gouda, Grouyere, Cramemberg, Edam, Manchego, Parmesano, entre otras diversas variedades, ya que éstos por sus características especiales y su precio constituyen un segmento de poco consumo comparado con las principales variedades ya mencionadas¹⁴. Asimismo, se excluirán de este estudio los quesos crema, conocidos como tipo Filadelfia, los cuales tienen una producción y consumo bajos en nuestro medio¹⁵.
27. En primer lugar, se describirá el proceso general de elaboración de quesos, a continuación los tipos de queso enunciados, incluyendo sus características especiales que los diferencian entre sí, y se describirán de forma sintética los procesos de producción de los mismos.

¹⁴Estos tipos de quesos están dirigidos a un consumo especializado utilizado en eventos especiales, para acompañar bebidas como botanas o cocinar platillos especiales, su valor oscila entre \$15 y \$30 por libra. Información proporcionada por José Humberto Rodríguez, Representante de Distribuidora de Alimentos Congelados, S.A. de C.V. (DIACO, S.A. de C.V.).

¹⁵El queso cremado es de baja utilización en el país; por sus características cremosas es utilizado principalmente para untar emparedados y para la cocina. Información obtenida por medio de entrevistas con diferentes representantes de plantas productoras de quesos.

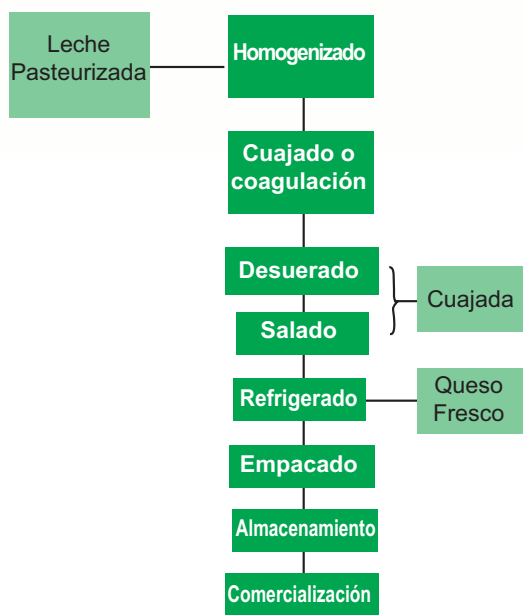
C. Proceso general de elaboración de quesos

28. Como se mencionaba en el capítulo I, referente a la caracterización general, la materia prima fundamental para la elaboración del queso es la leche de vaca o leche cruda. Ésta debe ser pasteurizada previamente de forma obligatoria por quienes procesan más de 2 mil botellas diarias, caso contrario, se deben cumplir otros requisitos alternativos de sanidad (Art. 89 del Código de Salud), con el fin de que las bacterias propias de la leche se eliminen y no contaminen el queso producido¹⁶.
29. En los esquemas N° 1 al N° 4, se representan los procesos de producción de quesos en las variedades estudiadas, teniendo todas un proceso básico en común e indispensable, como es la elaboración de la cuajada. Este consiste en la separación de los componentes de la leche, por acción de la temperatura o bacterias.
30. Esta separación se logra desestabilizando la proteína de la leche, denominada caseína. Este desequilibrio hace que las proteínas se aglutinen en una masa blanca, separándose del líquido (suero lácteo).
31. A partir de la separación de las partes en cuajada y suero, se va eliminando este último. Como consecuencia, existe pérdida de muchas vitaminas y proteínas hidrosolubles a través del suero; no obstante, en términos generales, el queso mantiene el 100% de las grasas de la leche, el 75% del calcio y casi la totalidad de la vitamina A de esta materia prima.
32. En algunos procesos que se detallarán en su explicación de acuerdo a cada tipo de variedad, se utilizan bacterias como los lactococcus, lactobacillus o streptococcus, entre otras, que junto con las enzimas que producen y la leche, son determinantes en el sabor del queso.
33. Las características finales de los quesos (sabor, textura, olor), dependen de la calidad de las materias primas y de las técnicas específicas de elaboración. La mayoría de los quesos no adquieren su forma final hasta que son prensados en un molde. Al ejercer más presión durante el prensado, se genera menos humedad y da como resultado final un queso más duro.
34. En términos generales, dependiendo del tipo de queso a producir, se aplican un gran número de técnicas específicas que dan las características finales al sabor y a la textura. Se puede citar como ejemplo el estirado y sumergimiento en agua caliente, que genera una textura fibrosa del queso mozzarella.
35. En el proceso de producción de cualquier tipo de queso, se necesitan varios litros o botellas de leche para obtener un kg. de queso, debido a la pérdida de gran cantidad de agua durante su elaboración.

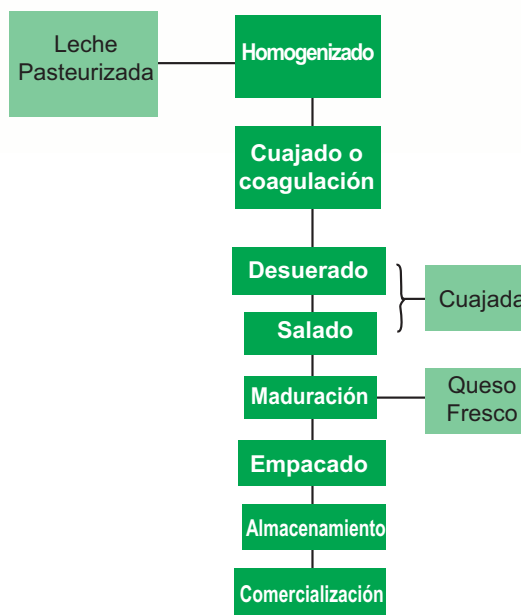
16/ Los procesos de producción de quesos y los esquemas correspondientes se basaron en el artículo "Los quesos, composición, elaboración y propiedades nutricionales". <http://www.zonadiet.com/comida/queso.htm>. y en el Estudio "Diagnóstico Ambiental del Sub Sector Lácteo". Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El Salvador 2008.



Esquema N° 1
Proceso de elaboración de queso fresco y cuajada



Esquema N° 2
Proceso de elaboración de queso duro



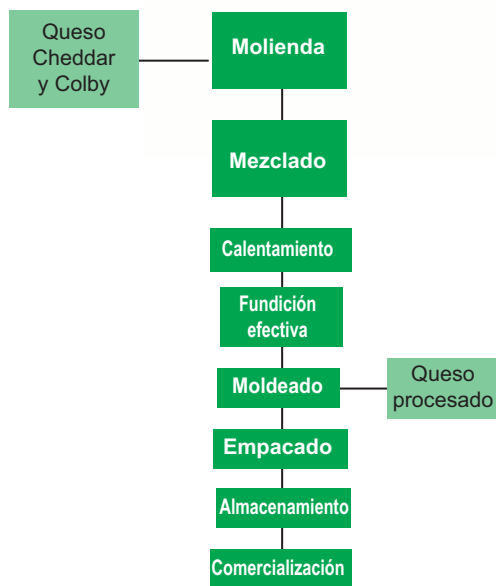
Fuente: Superintendencia de Competencia con base a "Diagnóstico Ambiental del Sub Sector Lácteo".
MARN, El Salvador 2008, e información proporcionada por agentes económicos.



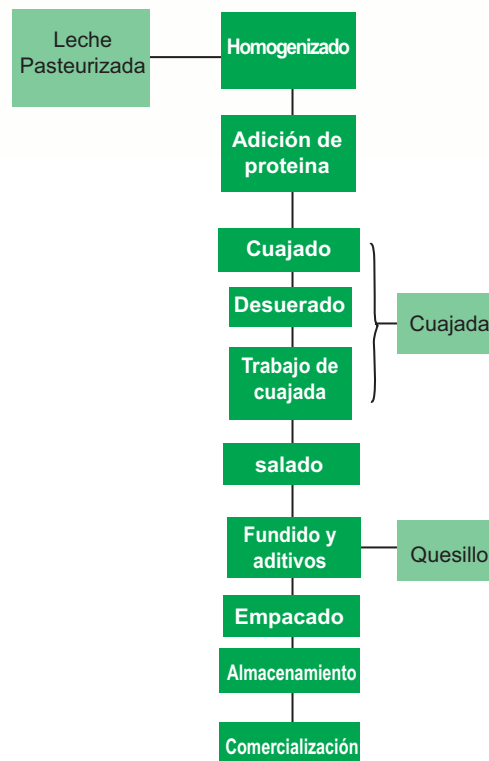
SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

Esquema N° 3
Proceso de elaboración de queso procesado



Esquema N° 4
Proceso de elaboración de quesillo



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a "Diagnóstico Ambiental del Sub Sector Lácteo". MARN, El Salvador 2008, e información proporcionada por agentes económicos.

D. Clasificación de los quesos

36. Realizar una clasificación de los quesos resulta muy difícil, debido a la existencia de una amplia variedad. El código alimentario (Codex) los clasifica según el proceso de elaboración y el contenido en grasa láctea (en porcentajes sobre el extracto seco)¹⁷ como se retoma a continuación:

17/Op. Cit. 1.



Según su proceso de elaboración:

- “Fresco y blanco pasteurizado: el queso fresco es aquel que está listo para consumir tras el proceso de elaboración y el blanco pasteurizado es el queso fresco cuyo coágulo se somete a pasteurización y luego se comercializa.
- Afinado, madurado o fermentado: es aquel que luego de ser elaborado requiere mantenerse durante determinado tiempo (dependiendo del tipo de queso) a una temperatura y demás condiciones para que puedan generarse ciertos cambios físicos y/o químicos característicos y necesarios”.

Según su contenido de grasa (%), sobre el extracto seco (sin agua):

- “Desnatado: contiene como máximo 10% de grasa
 - Semidesnatado: con un contenido mínimo del 10% y un máximo del 25%
 - Semigraso: con un contenido mínimo del 25% y un máximo de 45%
 - Graso: contenido mínimo de grasa del 45% hasta un máximo del 60%
 - Extragrasso: con un contenido mínimo del 60%”.
37. Es importante aclarar que el desnatado que menciona el concepto internacional es el que se conoce en nuestro medio como descremado.

E. Conceptos de quesos y descripción de sus procesos de producción

38. Para contextualizar las definiciones de las distintas variedades de quesos, resulta conveniente retomar el concepto general de quesos incluido en el capítulo I, donde se precisa al queso como un producto fresco o madurado, sólido o semisólido, obtenido a partir de la coagulación de la leche (a través de la acción del cuajo u otros coagulantes), y posterior separación del suero. A continuación se presentan los conceptos de las diferentes variedades objeto de este informe y una descripción breve de sus procesos de producción.

Queso fresco:

39. Es un producto sin madurar, el cual es obtenido por separación del suero después de la coagulación de la leche; se elabora mediante la aplicación de los procesos de fermentación, coagulación y salado¹⁸.
40. En el esquema N° 1, se muestra el proceso de elaboración del queso fresco y cuajada, los que parten del insumo principal que se muestra al lado izquierdo, la leche cruda. Este producto sufre un proceso de homogeneización y posteriormente se procede al paso principal, la separación de la leche en una cuajada sólida y suero líquido. Las formas más comunes de realizar esta separación es añadiéndole a la leche un fermento o cuajo y mediante la acidificación. Para acidificar se usan frecuentemente bacterias, que convierten los azúcares de la leche en ácido láctico¹⁹.
41. El queso obtenido posterior al desuerado es la cuajada, que es un tipo de queso fresco. De la cuajada parten otros procesos adicionales que al aplicarlos conducen a la fabricación de otras variedades de quesos con características diferenciadas.
42. Estas bacterias, junto a las enzimas que producen, también juegan un importante papel en el sabor del queso tras su posterior añejamiento.
43. En este punto, el queso ha adquirido una textura espesa y húmeda, y luego pasan al proceso de salado, refrigeración y posterior empacado para disponerlo al consumidor.
44. La sal se emplea para lograr diferentes objetivos en la fabricación de los quesos, no se utiliza únicamente para aportar el sabor salado. Puede emplearse para mejorar la conserva, y para afirmar la textura con su interacción con las proteínas.
45. Los quesos frescos o cuajada son aptos para el consumo, sin embargo, a la mayoría de quesos les procede un largo periodo de añejamiento y curado para cambiar ciertas características y estar disponible para el consumo final.

Queso duro:

46. Es un producto que se debe madurar, el cual es obtenido por separación del suero después de la coagulación de la leche y se elabora mediante la aplicación de los procesos de fermentación, coagulación, salado y reposo o maduración, tal como se muestra en el esquema N° 2²⁰.

18/ "Diseño e Implementación de un Manual de Seguridad e Higiene Industrial, para la Planta de Operación de PROLACSA" (2007). Universidad de San Carlos de Guatemala. Escuela de Ingeniería Industrial, Facultad de Ingeniería. http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/08/08_8038.pdf

19/ El proceso de producción del queso fresco ha sido elaborado en base al Documento: "Los Quesos, Composición, Elaboración y Propiedades Nutricionales". Op. Cit. 1.

20/ http://lactologia.org/documentos_archivos/guia_quesos.pdf



47. El proceso de maduración o añejamiento se aplica a la mayoría de los quesos excepto los frescos. Durante este período, los quesos permanecen en moldes y para intensificar el sabor y el olor se pueden introducir nuevos microorganismos, más sal, o se los puede ahumar o sazonar con especias.
48. En el proceso de incorporación de los microorganismos en el caso de los quesos duros, se realiza a través del calentamiento, en ciertas variedades a temperaturas entre un intervalo de 33°C a 55°C. De esta manera se deshidrata rápidamente y se obtienen cambios en el sabor final del queso, afectando a las bacterias existentes y a la estructura química de la leche. Para algunos tipos de quesos duros, estos se calientan a temperaturas superiores y se emplean bacterias termófilas, capaces de sobrevivir a ellas, como las *Lactobacillus* o *Streptococcus*²¹.
49. El queso cheddar es una variedad de queso duro, pálido, de sabor ácido, originalmente producido en la villa de Cheddar, en Somerset, Inglaterra, teniendo denominación de origen. Tradicionalmente los quesos tipo cheddar son elaborados en el Reino Unido, Irlanda, Canadá, Estados Unidos, Sudáfrica, Nueva Zelanda, Australia y Suecia. El fuerte sabor evoluciona con el tiempo, con sapideces diversas que los empaques indican como grados (de “suave” a “fuerte / ácido / añejo / seco”), o su período de maduración²².
50. El proceso característico de este queso se le llama Cheddarizar, que se realiza después del calentamiento del cuajo, cortándose en cubos para drenar el suero. Durante este proceso, la cuajada se mantiene caliente y el suero se extrae, lo que, unido al desarrollo de la acidez (hasta 0,9 por 100), hace que la cuajada se haga más compacta, lisa y elástica.
51. Posteriormente, la cuajada se fragmenta, se le añade sal y se moldea. Puede dejarse madurar en almacén de tres a doce meses, según la temperatura del almacén y el grado de madurez requerido.
52. Es un queso semigraso. Es bajo en contenido de lactosa, por lo que es una alternativa nutricional para aquellas personas intolerantes a este azúcar; adicionalmente es bajo en sodio, ventaja para evitar las enfermedades coronarias²³.

Queso procesado:

53. El queso procesado (ver esquema N° 3) es una combinación de quesos, principalmente procede del Cheddar y Colby que luego de desmenuzados se mezclan, calientan y se moldean en la forma deseada, generalmente se corta en lascas. No hay maduración

21/ Op. Cit. 1.

22/<http://es.wikipedia.org/wiki/Cheddar>

23/ <http://www.unalmed.edu.co/peleches/productos.htm>

posible después de este proceso. En ciertas variedades, como los productos que en su etiqueta muestran la leyenda “alimento de queso preparado”, se le añaden por lo regular otros ingredientes como leche descremada en polvo o suero sólido y agua, lo que resulta en un contenido más bajo de materia grasa y más humedad que el queso preparado solo²⁴.

54. La denominación de queso amarillo, queso americano o queso Kraft, para referirse al queso procesado proviene de una serie de quesos procesados muy populares en Estados Unidos comercializados por compañías estadounidenses de alimentación, como Kraft Foods, Borden y otras²⁵.
55. Existen diversas formas de elaborar el queso procesado, últimamente ya no se elabora de quesos naturales sino a partir de un conjunto de ingredientes, como leche, suero de leche, grasas lácteas, proteína de la leche concentrada, proteínas del suero, sal, etc.), cumpliendo con las especificaciones normativas que debe tener un queso²⁶.

Quesillo:

56. Este tipo de queso se clasifica como semigraso y semiduro. Sus características son ser fresco, ácido, sin madurar, de pasta hilada y con adición de un cultivo láctico específico. A partir de la cuajada (ver esquema N° 4), se le adiciona sal y se traslada a una marmita donde se procede a fundirlo para que tome su consistencia²⁷. Este queso también puede proceder del cocimiento de diferentes variedades de quesos, no únicamente de la cuajada, su vida útil es generalmente 30 días y necesita refrigeración.

F. Consumo aparente de quesos

57. El consumo aparente de un producto o conjunto de productos determinados, equivale a la estimación de la oferta de los mismos en un país, y normalmente es calculado anualmente. Esta estimación se realiza tomando en cuenta el nivel de producción local, agregándose las importaciones y restándole las exportaciones²⁸. Como resultado se tiene la oferta total de mercado, asumiéndose el supuesto válido que la misma es consumida por completo en el mismo período o que los inventarios al final del año tienden a cero, lo cual es normal en productos perecederos o de poca caducidad.

24/Op. Cit. 1.

25/“Queso Procesado”, en http://es.wikipedia.org/wiki/Queso_procesado

26/Op. Cit. 25.

27/http://www.ripit.granma.inf.cu/vitec/2002/febrero_2002/ind_lac/articulos/C%D3MO%20COMPRAR%20QUESO.htm y Diagnóstico Ambiental del Sub Sector Lácteo. Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales. El Salvador 2008.

28/http://www.ripit.granma.inf.cu/vitec/2002/febrero_2002/ind_lac/articulos/C%D3MO%20COMPRAR%20QUESO.htm y Diagnóstico Ambiental del Sub Sector Lácteo. Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales. El Salvador 2008.



58. La verificación del consumo aparente de los quesos permite identificar el volumen de su oferta de productos en un período determinado, e identificar su composición, es decir la cantidad aportada por la producción interna y las importaciones. Asimismo, es importante conocer la relevancia de las exportaciones en comparación con su oferta total. Para este caso, se han tomado en cuenta los datos de producción de quesos de los VII Censos Económicos 2005 del Ministerio de Economía²⁹, ya que los datos de producción de lácteos a nivel local no son estimados anualmente a nivel de productos lácteos específicos, lo cual es difícil por la gran cantidad de productores existentes y su heterogeneidad. Asimismo, la información de las exportaciones se calculó con información remitida por el Ministerio de Hacienda. El cuadro N° 1 nos muestra el cálculo correspondiente.
59. La oferta total de quesos en el mercado local ascendió en el año 2005 a 44.4 millones de Kilogramos, compuesto principalmente por quesos duros (69.4%), un 22.7% por quesillo, mientras que los quesos frescos (5.0%) y el resto (otros) 2.9% tienen una participación baja.
60. Por otra parte, existe una gran dependencia del mercado exterior, puesto que el 85.1% del consumo proviene de las importaciones (37.8 millones de Kg.), el 16.3% es producido localmente (7.3 millones de Kg.). De este porcentaje, el 1.4% se dirige a exportaciones (630 mil Kg).
61. En cuanto a la estructura de producción local, el 59.6% de la misma lo componen los quesos duros, siendo el conjunto de los quesos frescos el segundo en importancia con 29.8%, situándose muy por encima del quesillo (8.9%) y las otras variedades con un 1.6%.

29/ Base de datos de los VII Censos Económicos, Ministerio de Economía, www.censos.gob.sv

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

Cuadro N° 1
Consumo aparente de quesos
(Kilogramos) (2005)

CONSUMO APARENTE DE QUESOS Kg (En Kilogramos y porcentajes)(2005)		
PRODUCCION		7,262.147
Quesos frescos		
Cuajada	60,945	
Queso cremado	1.729,530	
Queso Fresco	373,664	
Total quesos frescos	2,164,139	
Quesillo	649,828	
Quesos duros	4,330,767	
Otros	117,413	
IMPORTACIONES		37,807,238
Quesos frescos	88,590	
Quesillo	9,496,449	
Quesos duros	26,662,076	
Otros	1,560,124	
EXPORTACIONES		630,035
Quesis frescos	34,654	
Quesillo	41,008	
Quesos duros	171,000	
Otros	383,372	
OFERTA TOTAL		44,439,351
Quesos frescos	2,218,075	
Quesillo	10,105,269	
Quesos duros	30,821,842	
Otros	1,294,165	

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del Ministerio de Economía y Ministerio de Hacienda.

62. La composición de importaciones es principalmente de quesos duros (70.5%) y quesillo (25.1%), siendo de menos relevancia las otras variedades (4.1%) y el queso fresco (0.2%).
63. Las exportaciones son realmente incipientes en este mercado y mínimas en comparación con la oferta total. Las más notables corresponden a los otros quesos con un 60.8%, teniendo especial importancia el queso mozzarella, siguiendo en su orden los quesos duros, con un 27.1%, el quesillo (6.5%) y los quesos frescos (5.5%).



G. Organización industrial y principales agentes económicos

64. En esta sección se realiza una descripción de la organización de la agroindustria de quesos en El Salvador en las diferentes fases de su cadena de valor, enfatizando en las características de los procesadores o fabricantes de quesos, y los participantes en la etapa de distribución tanto mayorista y minorista, detallándose sus interrelaciones comerciales e identificándose la relaciones de integración horizontal y vertical dentro de cada segmento.
65. Al describir la organización industrial de un sector en particular, nos referimos a un concepto en particular: “la organización industrial (o economía industrial) puede definirse como la parte de la economía que estudia la estructura y el funcionamiento de los mercados, en especial en lo que se refiere a las empresas que actúan en ellos y al modo en el que las políticas públicas influyen sobre dicha estructura y sobre dicho funcionamiento”³⁰.
66. Menciona el mismo autor (Coloma) en otro apartado de sus apuntes: “Desde el punto de vista de su encaillamiento dentro de la ciencia económica, la organización industrial puede ubicarse íntegramente en el campo de la microeconomía, es decir, en la parte de la economía que estudia el comportamiento de las unidades económicas individuales y cómo dicho comportamiento influye en la formación de los precios”.
67. En este capítulo nos referiremos al aspecto descriptivo de la organización industrial al observar la estructura de los agentes económicos participantes en el mercado y su funcionamiento individual y en conjunto. En otros capítulos se profundiza en el aspecto analítico de esta materia, ya que se identificarán los efectos sobre la competencia en la agroindustria de quesos, producto del comportamiento individual y colectivo de los agentes económicos que participan en el sector.
68. El esquema N° 5, incluye una representación de la cadena de valor, sin tomar en cuenta a los proveedores de insumos secundarios en el proceso de producción de los quesos. El rol de cada eslabón de esta cadena se detalla a continuación.

30/“Apuntes de Organización Industrial (Parte I)” Germán Coloma, Julio 2002. Universidad del CEMA. Argentina.



1. Proveedores de insumos

69. El principal insumo de la producción de los quesos ofrecidos en El Salvador lo constituye la leche cruda de vaca, que incide entre un 80% hasta más del 90% en sus costos de producción³¹. Como se mencionó con anterioridad, no profundizaremos en la descripción de este eslabón puesto que fue objeto de análisis en el primer estudio de competencia referente a la agroindustria de la leche mencionado anteriormente. No obstante, se detallan algunas características principales de los productores con el fin de contextualizar este estudio.
70. En el IV Censo Agropecuario (2007-2008), se determinó la existencia de 59,462 ganaderos para el año 2007, que produjeron un total de 593,131,173 botellas en el año 2006. Los productores se localizan en la totalidad de los departamentos del país y cuentan con diferentes tipos de sistemas productivos. De acuerdo a su grado de tecnificación y los insumos utilizados, se clasifican en ganaderías tradicionales o de subsistencia, semi tecnificadas y tecnificadas³².
71. La tecnificación de los productores está directamente relacionada con la calidad de su producto final, la leche cruda, la cual puede ser grado A, B, C, D, o E de acuerdo a su grado de pureza³³.
72. Otros insumos relevantes para la producción de quesos en El Salvador son la grasa butírica y la proteína láctea³⁴. Estos dos productos son importados al país, proveídos por compañías multinacionales dedicadas a la producción de lácteos y derivados, desde países que tradicionalmente son fuertes en lácteos como Nueva Zelanda, Estados Unidos de América, Bélgica, Holanda, e incluso de países cercanos como México y Guatemala.
73. El nombre técnico de la grasa butírica es Grasa Butírica Anhidra (conocida como AMF), definiéndose como una grasa de leche pura, producida por medio de la separación e inversión de crema fresca, que le brinda frescura y cualidades al producto final manteniendo sus características naturales³⁵. Esta característica le genera a los productos que requieren de una fuente de grasa de alta calidad, ya sea lácteos e incluso de la panificación o confitería, un sabor lácteo natural con calidad cremosa.

31/Información proporcionada por diferentes procesadores de quesos.

32/Op. Cit. 12.

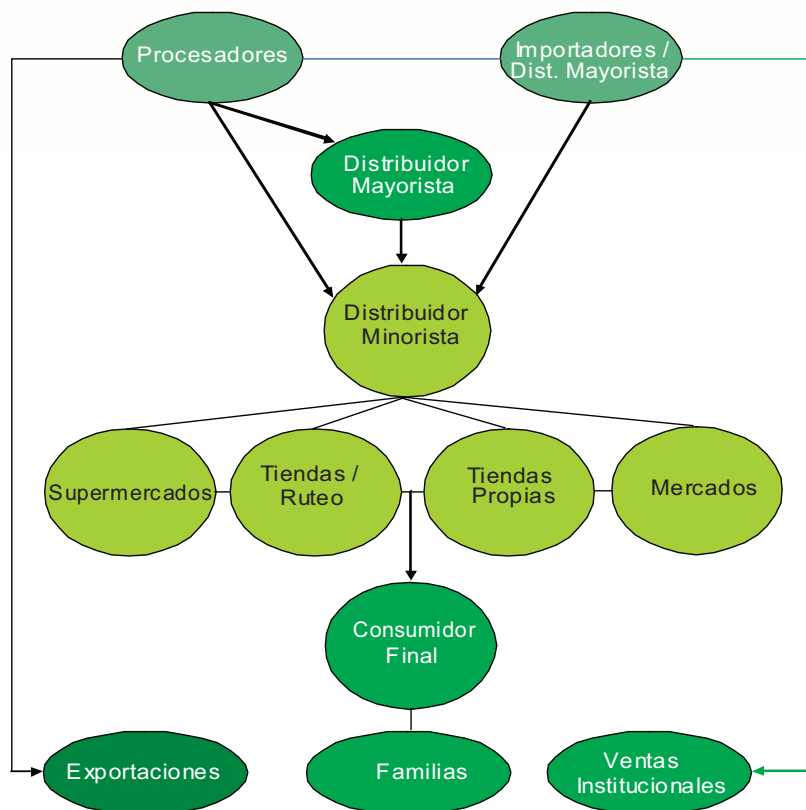
33/Op. Cit. 31.

34/En diversas entrevistas con agentes económicos y en el estudio "Consultoría para el Desarrollo de Procesos Metodológicos de Encadenamientos Productivos". Sub-Sector Lácteos. Ministerio de Economía, 2007; representantes de empresas procesadoras identifican a la proteína de leche como una materia prima de alta calidad utilizada como un sustituto de la leche.

35/ Boletín "Grasa Butírica Anhidra (AMF)". www.abilac.com Sitio web de la empresa de México ABILAC Ingredientes, www.abilac.com.



Esquema N° 5
Cadena de Valor de la Agroindustria de Quesos



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información proporcionada por agentes económicos procesadores y distribuidores.

74. Otras características de este producto, aparte de ser elaborado partiendo de crema pura al 100%, es que es libre de aditivos, procede de plantas reconocidas como Fonterra³⁶, con tecnologías sofisticadas y características de transabilidad que lo hacen sujeto al comercio internacional.
75. En cuanto a la proteína láctea o concentrado de proteína de leche³⁷, se define como un concentrado de proteína de leche, secado por aspersión y fabricado a partir de la ultrafiltración de leche. Una baja temperatura en su proceso mantiene la estructura original de la proteína, asegurando excelentes propiedades funcionales, nutricionales y sensoriales.

36/Fonterra Cooperative Group es una empresa productora de lácteos con casa matriz en Nueva Zelanda, de marcas reconocidas a nivel mundial como Anchor y Anlene. www.fonterra.com

37/Boletines "Concentrado de Proteína Láctea NZPM 6119" y "Concentrado de Proteína de Leche ALOPROM TM 4560". Op. Cit. 35.

76. Existen diversas variedades de proteínas lácteas que son fabricadas acorde a los usos que se les dan, por ejemplo, hay especialmente para la producción de quesos totalmente recombinados (reconstituídos), duros sin descremar, otras especialmente diseñadas para la elaboración de quesos descremados, etc. Todas tienen en común ser materia prima básica como sustituto de la leche en la producción de quesos, otros productos lácteos y tipos de alimentos como los postres congelados, bebidas nutritivas líquidas y productos de panificación.
77. Algunos procesadores manifiestan que la escasez de leche cruda y sobre todo de aquella que cumpla con las especificaciones relacionadas con la alta calidad de leche requerida para sus procesos, les afecta en su capacidad productiva y se ven en la necesidad de importar estos dos sustitutos de leche para incorporarlos en el proceso de producción de derivados, los cuáles son normalmente utilizados en otros países.
78. Asimismo, estos productos alternativos están respaldados por proceder de plantas con altos estándares de calidad, son un sustituto de la leche y de esta manera respetan la disposición legal que no les permite usar leche en polvo como materia prima y reconstituirla en el proceso de producción de lácteos³⁸.
79. Las importaciones de grasa butírica y proteína láctea alcanzaron en el año 2009 un total de 167,790 Kg. (precio promedio de \$2.66 por Kg.) y 4,159 Kg. (precio promedio de \$8.39 por Kg.) respectivamente. No obstante, estos volúmenes han declinado en los últimos años, ya que fueron mayores en años anteriores como 2005 y 2006, tal como se aprecia en los Anexos N° 1 y N° 2³⁹.
80. Como ejemplo, las importaciones de grasa butírica alcanzaron en el año 2005, 214,160 Kg. a un precio promedio cif. de \$2.90 por Kg., en tanto, la proteína láctea reportó para el 2006, un volumen de 49,312 Kg., a un precio promedio de \$2.94 por Kg. La caída en las importaciones tiene una relación directa con el alza sustancial en los precios internacionales de los productos lácteos y derivados, sucedida a partir de 2007.
81. Otros insumos de menor relevancia en el proceso de elaboración de los quesos son el cuajo, sal, algunos tipos de bacterias, entre otros, que representan entre el 8% al 20% de los costos directos de fabricación⁴⁰. Asimismo, cabe mencionar que los procesadores son proveídos de una serie de maquinaria y equipos especializados para producir lácteos, que no se utilizan únicamente para la elaboración de quesos.
82. Resulta relevante aclarar que el objeto de este estudio se centra en evaluar las condiciones de competencia de los procesadores, y más específicamente en su rol de productores de quesos, profundizando en la organización industrial con sus principales proveedores (aguas arriba) y sus diferentes tipos de clientes (aguas abajo); por tanto dejando el análisis a profundidad de bienes de capital como pueden ser maquinaria y equipo especializado en el procesamiento de quesos) e insumos de menor relevancia en el proceso de producción, para enfocarse en los más esenciales como es el caso de la leche cruda y sus sustitutos.

38/Entrevistas con diversos representantes de agentes económicos procesadores de lácteos.

39/Información de estadísticas de importación contenida en www.elsalvadortrade.com.

40/Op. Cit. 31.



2. Procesadores de leche – productores de quesos

83. Como se mencionó en el capítulo I, a los productores de quesos en El Salvador se les denomina procesadores de leche o simplemente “procesadores”, con el fin de diferenciarlos de los productores de leche cruda proveniente del ganado bovino.

Al respecto, se ha identificado un total aproximado de 650 plantas procesadoras. A éstas, de acuerdo a su grado de tecnificación, se les clasifica en artesanales, semi industriales e industriales. A continuación se presentan las características generales de cada segmento y se denotan y describen los principales agentes económicos identificados en cada segmento.

Procesadores artesanales

84. La mayor parte de procesadores de quesos son artesanales; aproximadamente existen más de 600 plantas de este tipo⁴¹. Algunos de estos productores se dedican a la actividad ganadera produciendo su propia materia prima (leche cruda) para el procesamiento de quesos y otros productos lácteos, o lo adquieren a las ganaderías cercanas a su localidad o a transportistas intermediarios.
85. Aunque no hay un dato exacto del volumen de quesos generado por este segmento, puede afirmarse que la mayoría del producto de origen nacional es generado por este segmento de procesadores.
86. El grado de tecnificación y requisitos de inocuidad en los procesos de este segmento de productores es bajo, ya que utilizan principalmente prensas, moldes, cocinas y utensilios de baja inversión. Se considera que tienen un nivel de capacidad de procesamiento de hasta 2,000 botellas al día. Este tipo de negocios es de características informales; por lo general, no cuentan con registros ni permisos de funcionamiento de las plantas⁴². Sus productos principales son quesillo, cuajada, quesos frescos y crema. Sus clientes son principalmente vendedores en mercados municipales localizados en todo el territorio nacional y el segmento de viajeros o encomenderos que trasladan sus productos primordialmente a los Estados Unidos de América.

41/El último dato de plantas procesadoras se encuentre en el estudio “Cadena Agroproductiva del Sector Lácteos en El Salvador”. Banco Multisectorial de Inversiones- Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador. Marzo 2006.

42/Información proporcionada por diversas entrevistas a plantas procesadoras y Op. Cit. 9.

Procesadores semi industriales

87. Este tipo de procesadores tienen un nivel tecnológico cercano a las plantas industriales; su objetivo es transformarse y lograr establecerse como plantas industriales. Los registros públicos no permiten tener un número exacto de estas plantas, pero al menos se cuenta con 38 miembros activos de la Asociación Nacional de Procesadores Lácteos (ANPROLAC), que se define como la gremial que aglutina a los procesadores semi industriales⁴³.
88. Para lograr este proceso de tecnificación y modernización de las plantas, han recibido apoyo de un programa productivo que maneja la asociación sin fines de lucro dedicada a consultoría y proyectos, Technoserve.
89. En cuanto a la compra de leche cruda, se abastecen sobre todo de productores pequeños o centros de acopio, a quienes les exigen ciertos requisitos de calidad y realizan pruebas de laboratorio al recibir el producto, aunque no es un requisito el mantenimiento de la leche refrigerada, posteriormente al ordeño. Alrededor del 50% tienen producción ganadera, pero generan una mínima cantidad de leche cruda en comparación de su capacidad de producción.
90. La capacidad instalada en la producción de este segmento es variable, existiendo plantas pequeñas con capacidad de procesamiento mayor a 2,000 botellas al día hasta plantas con 35,000 botellas diarias. En su conjunto, consumen un total de 200,000 botellas al día.
91. La gran mayoría vende productos pasteurizados, con registros sanitarios y ciertos agentes económicos tienen marcas propias y han logrado penetrar en el canal de mayor exigencia en cuanto a calidad, los supermercados, tal es el caso de Ortiza (Cremería Delmy) y Lácteos San José; no obstante sus principales canales de distribución son los mercados municipales, las tiendas de ruteo y ventas institucionales, es decir, restaurantes y hoteles. La distribución la realizan mediante flotas propias de pequeña escala.
92. Sus productos principales son el quesillo en aproximadamente el 70% de su volumen de producción, siguiéndole los quesos frescos con un 25%, y las cremas y otros lácteos, como los quesos duros que ocupan un porcentaje mínimo.

43/Las características de los procesadores semi industriales fueron proporcionadas en entrevista con los señores Luis de Jesús Merino y Víctor Deras, representantes de la ANPROLAC, complementándose con información del Estudio Cadena Agroproductiva del Sector Lácteos en El Salvador". Banco Multisectorial de Inversiones- Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador. Marzo 2006.



93. Es importante mencionar que en este sector de productores, algunos agentes económicos tienen hasta más de 20 años de trayectoria en el negocio, muchos de ellos comenzaron siendo productores artesanales. Entre las empresas de mayor renombre son Lacmesa (Lácteos de Metapán), Lácteos La Isla, Lácteos San Antonio, Ortiza (Cremería Delmy), Lácteos San José y Lácteos del Campo.
94. Es de hacer notar que Industrias Lácteas Moreno y Los Quesos de Oriente, hasta hace unos años podían considerarse como semi industriales, no obstante, de acuerdo a la información recabada en este estudio puede afirmarse que están iniciando o ya pasaron a otra etapa para calificarse como plantas industriales, de acuerdo a las características de sus procesos de producción, escala de producción y ventas, exigencias de calidad en la leche cruda.

Procesadores industriales

95. Representa el segmento de productores con la más avanzada tecnología en este mercado, con procesos de producción que cumplen, al menos algunos de ellos, con normas internacionales y una administración y logística muy bien organizadas. En número son la minoría de productores de lácteos, siendo 8 procesadores o plantas procesadoras⁴⁴.
96. Estas plantas tienen la capacidad de procesar entre 15,000 y 60,000 botellas de leche al día.
97. Una característica peculiar de este tipo de plantas son los requisitos de calidad exigidos a sus proveedores de leche cruda, los cuales deben ser tecnificados o semi tecnificados⁴⁵, exceptuando algunos casos artesanales que tengan Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) en sus ganaderías. Tienen una política de calidad definida con reglas escritas y que es conocida por sus proveedores, a quienes apoyan en el mejoramiento de su producción de leche para que alcancen sus requisitos.
98. Estas exigencias en términos generales son que la leche sea de calidad principalmente A o B, debe mantenerse en tanques refrigerados, la cual es recogida por las plantas en sus medios de transporte, por lo general pipas con sistemas de refrigeración y que

44/Las características de los procesadores industriales fueron proporcionados principalmente en entrevistas e información por escrito proporcionada por representantes de diversos agentes económicos de este segmento, del Estudio "Cadena Agroproductiva del Sector Lácteos en El Salvador". Banco Multisectorial de Inversiones- Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador. Marzo 2006 y del "Estudio sobre Condiciones de Competencia de la Agroindustria de la Leche en El Salvador", Superintendencia de Competencia, Mayo 2009.

45/Las características de los productores de leche cruda se detallaron en el Estudio de Condiciones de Competencia de la Agroindustria de la Leche", Superintendencia de Competencia, Mayo 2009.



SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

su ordeño se realice en forma higiénica. A las leches que se recolectan les realizan análisis microbiológicos para detectar bacterias, antibióticos, agua, nivel de grasa, acidez, entre otros factores. La calidad de leche está directamente relacionada con el precio a pagar, mediante un precio base más premios o descuentos, los cuales están fijados en su política de calidad.

99. Los productores manifiestan que utilizan como sustituto de la leche a la proteína láctea y grasa butírica en sus procesos de producción, inclusive en los quesos, por las razones mencionadas anteriormente y relacionadas con la escasez de leche cruda de calidad requerida en el territorio nacional.
100. La mayoría de estas plantas tienen capacidad de recolectar la leche cruda en los 14 departamentos de la República. Son empresas con trayectorias al menos de 20 años, que cumplen con normas estrictas de calidad, como los Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP por sus siglas en inglés) o Mejores Prácticas de Manufactura (BPM por sus siglas en inglés) en sus procesos. El principal canal de venta de sus productos son los supermercados, siguiéndole las tiendas (ruteo), ventas institucionales y tiendas propias en ciertos casos.
101. Las empresas calificadas como industriales son:
 - Sucesores Luis Torres y Cía. (Queso Petacones)
 - Agroindustrias San Julián, S.A. de C.V. (Agrosania)
 - Lácteos del Corral, S.A. de C.V. (Lactosa)
 - Industrias Lácteas Moreno, S.A. de C.V. (Doña Laura)
 - Los Quesos de Oriente
 - Cooperativa Ganadera de Sonsonate de R.L. (Leche Salud)
 - Sociedad Cooperativa Yutathui de R.L. (El Jobo) y
 - Empresas Lácteas Foremost (Foremost).
102. Cada empresa tiene marcas propias de amplio reconocimiento en el mercado y con excepción de Doña Laura y Los Quesos de Oriente, el resto vende en supermercados.
103. Algunas se especializan en ciertos tipos de quesos y otros productos lácteos. Cabe destacar que la Cooperativa Ganadera de Sonsonate, Foremost y El Jobo fabrican y distribuyen leche pasteurizada, siendo el producto principal de las dos primeras. Para El Jobo, siendo el más pequeño de los productores de leche, la producción de quesos tiene similar relevancia a la de la leche.



104. Petacones es líder en la producción de quesos duros, cuya marca es la principal en supermercados. También producen queso cheddar, fresco, quesillo y procesado, entre otros. Realizan ventas de ruteo en tiendas, son exportadores hacia diversos países, incluyendo los Estados Unidos y la minoría de su volumen de producción se dirige a las ventas institucionales.
105. Lácteos El Corral (Lactosa) tiene su producto y marca de mayor relevancia, Yogurt Yes, siendo otros relevantes los quesos procesados, frescos y mozzarella. La exportación de quesos mozzarella a Centroamérica es de gran importancia para este agente económico. Sus canales principales de distribución son los supermercados, ventas institucionales y tiendas.
106. Poseen una planta de producción en Nicaragua, desde la cual exportan algunas materias primas a su planta principal localizada en El Salvador.
107. Para Agrosania, sus principales productos de la marca San Julián son los quesos frescos, quesillo, procesado, entre otros; han incursionado recientemente a competir en los quesos duros a nivel de supermercados con su marca Izalqueño. Tienen una tienda en su planta de producción, la cual es manejada por la cooperativa de empleados. Otros canales importantes de distribución para ciertas líneas de productos son las ventas institucionales (mozzarella y quesos duros rallados) y tiendas.
108. Los Quesos de Oriente es una empresa no societaria, localizada en la Ciudad de Sonsonate. Sus principales productos son los quesos duros, en segundo lugar están los quesillos, y con menor importancia se sitúan los quesos frescos, cremados y crema. Tienen un proyecto de producción de “yogurt” a lanzar en fecha próxima.
109. Poseen ganado en producción, con producción mínima acorde a sus necesidades. Sus principales canales de distribución son sus 8 tiendas propias y asimismo, venden a distribuidores mayoristas y ventas institucionales. Están en el proceso de preparación para incursionar en los Supermercados.
110. La Cooperativa Ganadera de Sonsonate de R.L., conocida comúnmente por Cooperativa La Salud, debido a sus marcas de leche y quesos Salud, produce principalmente quesos procesados, frescos y cremados tipo filadelfia. Es una cooperativa con una trayectoria de más de 50 años y gran posicionamiento en el mercado, cuyo producto principal son las leches pasteurizadas en diversas variedades. Su canal de distribución principal son los supermercados, siguiéndole el ruteo y distribuidores independientes.
111. La Sociedad Cooperativa Yutathui de R.L. (El Jobo), es el agente económico más pequeño de este segmento, aunque por su larga trayectoria ha logrado desarrollarse y presenta características de una planta industrial. Al igual que La Salud, produce



leche pasteurizada, no obstante tiene una mayor diversidad de productos que la primera. Las variedades de quesos que produce son los frescos, los duros y los quesillos.

- 112. Los principales canales de distribución de El Jobo son los supermercados y la tienda propia localizada en su planta de producción.
- 113. Empresas Lácteas Foremost ha enfocado sus esfuerzos en especializarse en la producción de leche pasteurizada y helados, siendo su producción de quesos no representativa para el mercado. Se reporta que venden queso procesado y fresco a una cadena de supermercados.

3. Importadores/Distribuidores mayoristas

- 114. Los importadores de quesos son actores importantes en la cadena de valor de este sector. El total de importaciones de queso en el año 2009 se situó en 24.7 millones de Kgs., principalmente proveniente de Nicaragua (71.8%), Honduras (18.2%), siendo menores las de otros países como Estados Unidos (5,3%), Dinamarca (1.8%) y otros países (2.8%)⁴⁶.
- 115. Los principales quesos importados son el quesillo y los quesos duros, siguiéndoles el cheddar, frescos y los procesados.
- 116. Existe una gran variedad en la calidad de quesos duros y quesillos importados que ingresan al país, y muchas veces las ventas de estos productos resultado de las importaciones por vía legal se confunden con la mercadería que ingresa al país vía contrabando, sobre todo de Nicaragua y Honduras⁴⁷.
- 117. Estos son productos que son internados al país por una gama de empresas que se dedica al negocio de distribución mayorista y son colocados por ellas mismas sobre todo en los mercados municipales.
- 118. Es importante mencionar que MABAT, S. A. de C. V., siendo un distribuidor de amplia trayectoria y con calidad de productos de importación, ha logrado colocarse en el exigente canal de supermercados.

46/Estadísticas de importación del sitio web www.elsalvadortrade.com.

47/Información proporcionada en entrevistas con diferentes procesadores y distribuidores de quesos.



119. MABAT inició su negocio hace unos 30 años. Actualmente, sus productos son un 70% importados y el 30% lo adquieren a procesadores locales semi industriales. Sus ventas las dirigen casi en un 100% a los supermercados, distinguiéndose por su marca Lácteos El Recreo⁴⁸.
120. Existen alrededor de 60 importadores que traen productos desde Nicaragua y Honduras, la gran mayoría personas naturales.
121. Otras variedades de quesos son comercializados por empresas distribuidoras de marcas reconocidas de lácteos; la de mayor relevancia es Distribuidora Sula, que distribuye algunas variedades de quesos de la marca Sula de Honduras, tales como el mozzarella y frescos. No obstante sus volúmenes son mínimos.

4. Comercialización minorista⁴⁹

122. Las ventas minoristas de quesos donde el consumidor final adquiere sus productos básicamente están conformadas por los supermercados, mercados, tiendas de ruteo y tiendas propias de los agentes económicos.
123. Existen cuatro cadenas de Supermercados en el país, dos de ellas que compiten en todo el territorio nacional, como son las sociedades Calleja, S.A. de C.V., con sus establecimientos Selectos, Selectos Market y D' Todo; y Operadora del Sur, S.A. de C.V., de propiedad de la multinacional Wal-Mart, con La Despensa de Don Juan, Hiper Paíz y Despensa Familiar. Asimismo, dos pequeñas cadenas están establecidas solo en la ciudad capital, como son Price Smart y Europa, S.A. de C.V.
124. Los supermercados son el principal canal minorista en importancia para los procesadores industriales, y para ciertos importadores y plantas semi industriales.
125. Los requisitos o exigencias de las cadenas de supermercados están relacionados con la inocuidad de los productos, manejo de la cadena de frío y el abastecimiento directo a su red, por lo que su penetración es a escala grande y difícil para un pequeño productor.
126. Las marcas de mayor presencia en este canal son Petacones, San Julián, Salud, Lactosa y El Jobo. En menor medida se observan productos de las marcas Lácteos de Metapán, Cremería Delmy, Lácteos El Recreo, entre otros.

48/Información proporcionada en entrevista con representante de MABAT, S.A. de C.V

49/Esta sección está basada en información proporcionada en diversas entrevistas con productores y distribuidores de quesos.



SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

127. Las presentaciones de los productos dependen de cada variedad, cada una de las cuales tiene una o dos presentaciones estándar. Por lo general, los quesos duros y cheddar se manejan en presentaciones de 400 gramos y 200 gramos. En mayor medida se disponen los primeros. Los quesos frescos y cuajadas se disponen en presentaciones de una libra, mientras que los procesados en bolsas de 10 a 14 lascas, entre otras.
128. En los mercados de las cabeceras departamentales y resto de municipios, se venden los quesos sin marcas, a los cuales abastecen sobre todo los importadores/distribuidores, los procesadores artesanales y algunas plantas semi industriales.
129. También se menciona que en los mercados se vende el producto de contrabando, ya que los precios son sumamente bajos comparados con el resto de canales.
130. Los puestos de venta de lácteos de los mercados se caracterizan por ofrecer las variedades de quesos de mayor consumo, como los quesos duros y frescos. Los duros se venden por libras y los segundos por unidades, por lo general de una libra y media.
131. Las tiendas de barrios o colonias se abastecen por el ruteo de las empresas industriales, semi industriales e incluso artesanales. Las tiendas por lo general tratan de abastecerse de una variedad de productos de diferentes precios, por lo cual mantienen marcas principales de productos y de algunos proveedores que les venden sin marca, ya sea semi industriales o artesanales.
132. La comercialización en tiendas propias es típica en el negocio de lácteos, ya que existen establecimientos especializados en ubicaciones estratégicas que se dedican a la venta de estos productos. Las empresas semi industriales que hoy se consideran industriales son las que han desarrollado en mayor medida este canal.
133. Dos ejemplos característicos son Industrias Lácteas Moreno con cuatro establecimientos denominados Lácteos Doña Laura, un modelo de aprovechamiento del mismo. Así también, Los Quesos de Oriente, con ocho tiendas, en su mayoría en la zona occidental, tienen un buen posicionamiento en sus zonas de venta.
134. Por otra parte, otro canal que en su conjunto representa los menores niveles de ventas de quesos, por requerir buena calidad y variedades especializadas para su producción, son los restaurantes y hoteles, en los cuales se incluye pizzerías, pupuserías, entre otros.
135. Las plantas industriales y semi industriales han explotado su capacidad productiva y ofrecen quesos a hoteles y restaurantes especializados, con ventas sin intermediarios. Mientras que las pupuserías, negocios diseminados en todo el país, utilizan el quesillo de diferentes calidades, en su mayoría proveniente de procesadores artesanales.



5. Exportaciones

136. Las exportaciones de quesos son incipientes en este mercado. Esta situación ocurre por diversas razones; los quesos son un alimento en muchas variedades perecedero, es muy competitivo a nivel internacional y está sujeto a requisitos de ingreso a otros países tales como el cumplimiento de normas de inocuidad, incluso más rigurosas que las locales.
137. Así mismo, en otros países es muy difícil competir con procesadores locales, que reciben subsidios en diferentes etapas de la cadena de valor, como los productores agropecuarios, por lo que exportar a Estados Unidos o Europa, donde normalmente suceden estas prácticas, resulta muy complicado penetrarlos debido a que se compite con productos generados con menores costos y a mayor escala.
138. En el año 2009, se reporta un total de 1.07 millones de Kg. de exportaciones salvadoreñas, el 82.7% de las cuales se dirige a Guatemala. Otros países donde se ha abierto mercado, a pesar de las exigencias observadas, es Estados Unidos, donde se dirige el 12.6% del volumen exportado, siguiéndole Honduras con el 4.2% y Nicaragua con el 0.5%⁵⁰.
139. Las variedades de queso que se exportan actualmente son los duros, quesillos, mozzarella, frescos y cheddar.
140. Lactosa, Petacones y Agrosania son los principales exportadores de quesos a los mercados mencionados.

6. Integración de la agroindustria

141. Con respecto al grado de integración de la agroindustria, en términos generales puede mencionarse que el grado de integración observado entre diferentes niveles de la cadena de valor esquematizada es bajo.

50/Información obtenida del sitio web www.elsalvadortrade.com



SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

143. La integración ganadería lechera – procesadora – distribuidor se tiene principalmente en las empresas que nacieron con la filosofía de producir sus propios insumos y tener toda la cadena integrada, como lo son las cooperativas La Salud y El Jobo. En estas empresas, más del 80% de la leche cruda que consumen es producida por sus socios o internamente.
144. Otro procesador industrial, LACTOSA, importa materia prima o bienes intermedios de su planta de Nicaragua para realizar algún proceso de producción final en El Salvador, tal es el caso del queso mozzarella y el queso cheddar importado, utilizado para fabricar queso procesado. Asimismo, en Nicaragua tienen una pequeña producción agropecuaria de leche.
145. Otros casos de plantas que tienen un nivel bajo de integración ganadería – procesamiento son aproximadamente el 50% de las plantas semi industriales pertenecientes a la Asociación Nacional de Procesadores de Lácteos (ANPROLAC). Por lo general, la mayoría de plantas semi industriales tienen cierto nivel de producción de leche cruda, mínima en comparación de sus compras totales.
146. De los procesadores artesanales se conoce cierto nivel de integración vertical, pero es característico que se provean de ganaderos tradicionales que no procesan su leche cruda.
147. Por otro lado, los negocios que se dedican al procesamiento tienen integrada su distribución mayorista, salvo excepciones. Por lo general, las plantas industriales, semi industriales e incluso procesadores artesanales distribuyen su producto hasta canales minoristas y estos últimos incluso a consumidores finales. Algunas plantas combinan su distribución con personas independientes a la empresa, sobre todo para ampliar su cobertura en zonas donde su rentabilidad, debido a la distancia a recorrer, es menor.
148. Es característico en este sector, en negocios medianos o algunas plantas consideradas industriales, la integración procesamiento – distribución minorista directa a través del desarrollo de tiendas propias con ventas exclusivas de sus propias marcas producidas, con posicionamiento relevante que les ha permitido a empresas como Industrias Lácteas Moreno y Lácteos de Oriente avanzar en el desarrollo de su capital productivo.
149. En cuanto a integración de tipo horizontal, es decir de empresas que compiten en el mismo eslabón de la cadena de valor, se puede afirmar que no se identifica en este sector. De acuerdo a la información obtenida por escrito y recabada por distintos estudios, no se evidencia un nivel de integración de este tipo.



7. Asociaciones gremiales

150. En el estudio desarrollado por esta Superintendencia y citado anteriormente se explicaron la conformación, objetivos y principales actividades que desarrollan dos gremiales de relevancia en el sector lácteo, como son la Asociación de Propietarios de Plantas Procesadoras de Leche (APPLE) y la Asociación Salvadoreña de Ganaderos e Industriales de la Leche (ASILECHE). Por otra parte, se describió a la asociación que aglutina a los productores tecnificados y algunos semi tecnificados de leche cruda, la Asociación de Productores de Leche de El Salvador (PROLECHE)⁵¹.
151. Asimismo, se identificó que ASILECHE es la gremial más reconocida y activa de los procesadores industriales y que aglutina a sus proveedores de leche. Como dato importante de agregar es que ASILECHE, al aceptar a plantas que cumplen con las condiciones de ser industriales, ha sumado a su membresía a Industrias Lácteas Moreno (Doña Laura), y están en proceso de evaluación otras dos empresas⁵².
152. En este sentido, no se repetirán en el presente estudio la descripción realizada de las gremiales anteriores y se enfatizará en la asociación de procesadores semi industriales de lácteos, ANPROLAC y algunos datos relevantes de la Asociación Salvadoreña de Importadores de Lácteos (ASILAC).
153. ANPROLAC fue fundada en el año 2001, y adquirió su personalidad jurídica en 2002 cuando se aprobaron e inscribieron sus estatutos⁵³. Actualmente es presidida por el Señor Luis de Jesús Merino, propietario de Lácteos La Isla. Cuenta con 38 socios activos⁵⁴. Todos sus socios son empresas formalmente establecidas.
154. De acuerdo con sus estatutos, entre sus principales objetivos se encuentran: consolidar los intereses comunes de sus miembros; coordinar asesorías técnicas y administrativas para sus miembros; concertar convenios con entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias y asistencia al sector; establecer una red de contacto con información económica, social, cultural y técnica para promover el desarrollo de sus miembros; coordinar y cooperar con otras asociaciones del sector para el logro de los objetivos en común e identificar fuentes de cooperación y financiamiento. En el caso de programas de asesorías técnicas, fueron apoyados por Technoserve para el desarrollo de un programa que les ayudó a incrementar su productividad.
155. Sus miembros pueden ser personas naturales mayores de 18 años y jurídicas que

51/Op. Cit. 12.

52/Información proporcionada en entrevista con representantes de ASILECHE.

53/Acuerdo Ejecutivo No. 214 en el Ramo de Gobernación, de fecha 27 de noviembre de 2002, publicado en el Diario Oficial 58, Tomo 358, de fecha 26 de marzo de 2003.

54/Información proporcionada en entrevista con representantes de ANPROLAC.



SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

se dediquen al procesamiento de lácteos o actividades relacionadas. Todos los miembros de la asociación tienen el derecho de optar a cargos directivos.

156. Las principales actividades que tiene programadas realizar esta asociación, están relacionadas con el cabildeo y colaboración en programas de combate al contrabando, el comercio desleal, e impulsar la modificación de las leyes relacionadas al sector con el objeto de promover el desarrollo de la ganadería y las plantas procesadoras⁵⁵.
157. Asimismo, están por promover una revisión de la política comercial relacionada con la importación de productos lácteos, debido a que consideran que la competencia de productos importados provenientes de Centroamérica está afectando a la producción nacional.
158. Por otro lado, se encuentra la Asociación Salvadoreña de Importadores de Lácteos (ASILAC), la cual fue constituida en 2004 con el propósito de velar por la sana y libre competencia entre sus agremiados y promover la libertad económica y seguridad jurídica en beneficio del sector lácteo en general⁵⁶. Sus miembros son importadores que poseen plantas de lácteos radicadas en Nicaragua y Honduras, principalmente en el primero de estos países.
159. Contrario a la posición de ANPROLAC, esta asociación considera que debe revisarse la política comercial con los países de la región centroamericana, ya que se considera que el control de las importaciones intra-regionales es desproporcional y violenta los compromisos adquiridos de libre comercio.

55/Información proporcionada por escrito por representantes de ANPROLAC.

56/Información proporcionada por escrito por representantes de ASILAC.



III. Caracterización de la demanda

160. Para analizar a los demandantes de quesos, es preciso identificar en primer lugar los usos que los diferentes tipos de consumidores les dan a las variedades de quesos objeto de este estudio, para posteriormente identificar y describir los segmentos de demandantes.
161. El consumo o demanda de quesos en El Salvador es ejercido por dos segmentos claramente determinados; por un lado, está el consumidor final o los hogares, como se les denomina en términos estadísticos, que representa el porcentaje más amplio de compradores. En segundo lugar está el consumidor institucional, que es definido por los procesadores y distribuidores como el canal de ventas institucionales, conformado por hoteles, restaurantes y pupuserías.
162. Para finalizar, se sitúa el consumidor industrial, que utiliza el queso cheddar dentro de sus procesos de producción. Se describirá el tipo de demanda que ejerce cada segmento y su comportamiento en términos generales en los últimos años.

A. Usos de los Quesos

163. De acuerdo a las características peculiares del sabor y contextura de cada variedad de quesos, éstos son utilizados de forma similar o diferenciada. Se explican a continuación los usos más comunes de cada variedad en el mercado de El Salvador.

Quesos frescos

164. Los quesos frescos y cuajadas son demandados por el consumidor final para acompañamientos de desayunos o cenas o utilizados en la preparación de una diversidad de platos y comidas. Se utiliza el queso fresco, por lo general, para acompañar ciertas comidas como frijoles, tortillas, sopas y en la preparación de platos, como por ejemplo rellenos de chiles y ensaladas⁵⁷.

⁵⁷http://quesoblanco.ch/information.php?info_id=32.

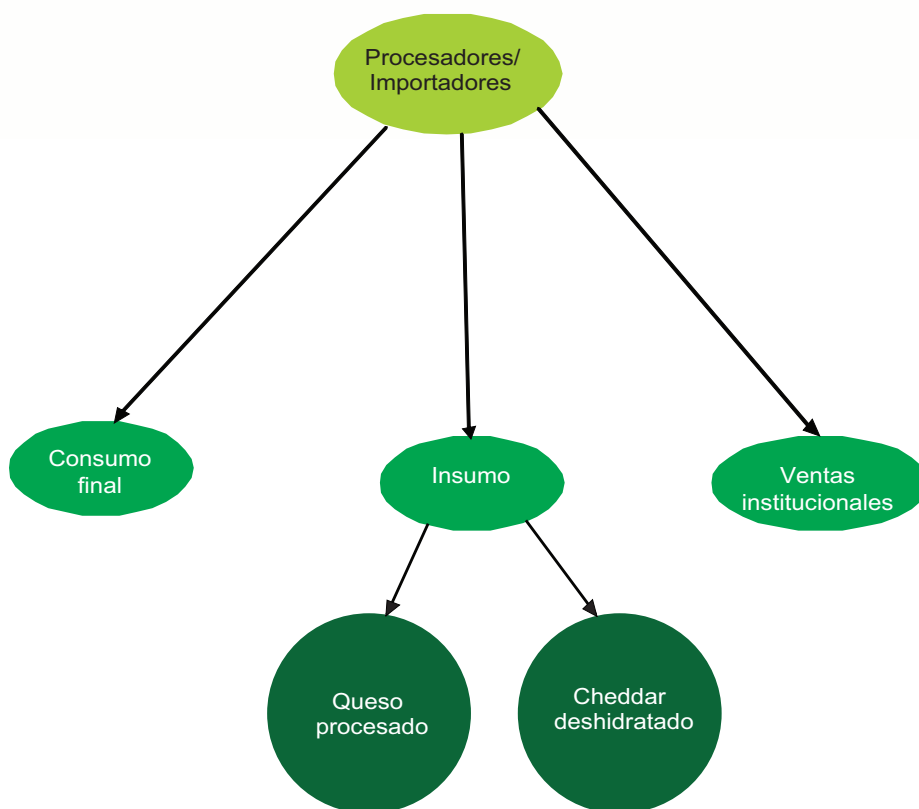
Quesos duros

165. Los quesos duros que más se consumen en el mercado de El Salvador son el duro blando, capa roja, morolique, coyolito, capitas, entre otros. Todos tienen la característica peculiar de servir de acompañamiento habitual, ya sea en desayunos o cenas diarias del consumidor. Al igual que los quesos frescos, acompañan o complementan platos típicos como los frijoles, entre otros. Se considera una variedad de consumo diario en la dieta del consumidor nacional. En menor medida puede ser utilizado para botanas (boquitas) y cocinar platos especiales, no obstante, para este último fin es más utilizado el queso fresco.
166. El queso cheddar, debido a su bajo contenido de lactosa, lo hace una alternativa nutricional ideal para aquellas personas intolerantes a este azúcar. Asimismo, por ser menos graso, es una alternativa en lugar del consumo de los quesos duros tradicionales⁵⁸.
167. No obstante, salvo excepciones, el consumidor no observa o sigue una dieta rígida para elegir un tipo de queso especial en su dieta, como el cheddar, por lo tanto, el consumo del mismo en nuestro medio es sobre todo de uso industrial. Es de considerar también que en los hogares tiene mucho arraigo el consumo de quesos tradicionales, siendo el valor de estos menor que el cheddar, al considerarse esta una variedad escasa y de consumo de clase media o alta. No obstante su uso incipiente, ya es producido y comercializado por algunas plantas industriales.
168. Para usos industriales, este producto es básico en el procesamiento y elaboración de quesos procesados. Asimismo, el queso cheddar puede ser sometido a un proceso de deshidratación, y el producto resultante es utilizado como saborizante por fábricas de boquitas como DIANA y Boca Deli. Las plantas procesadoras importan el queso cheddar en barras o bloques, principalmente desde los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Nicaragua.
169. A continuación se presenta un breve esquema de los usos del queso cheddar:

58/<http://www.unalmed.edu.co/peleches/productos.htm>



Esquema No 6
Usos del queso cheddar



Queso procesado

170. El queso procesado o tipo Kraft se consume particularmente en la preparación de emparedados (sándwiches). Asimismo, usualmente es utilizado en establecimientos especializados que sirven hamburguesas. Se usa también eventualmente como botana en ocasiones especiales, como por ejemplo, cortado y colocado sobre galletas saladas⁵⁹.

59/[http://www.wellnessproposals.com/nutrition/food_safety/food_preparation/cooking_with_processed_cheese_\(spanish\).pdf](http://www.wellnessproposals.com/nutrition/food_safety/food_preparation/cooking_with_processed_cheese_(spanish).pdf)



Quesillo

171. Este tipo de queso se utiliza tradicionalmente en el mercado para la preparación de pupusas, principal comida típica de El Salvador. Dada la proliferación de pupuserías de diversos tamaños en todo el territorio salvadoreño, este producto es altamente demandado, existiendo diferentes calidades y precios⁶⁰.
172. El quesillo es utilizado asimismo por el consumidor final de manera culinaria en platos como los rellenos de chile o tomate, y otros platos típicos. Puede ser un sustituto del queso fresco en algunos casos.

B. Consumo final

173. Diversos estudios, estadísticas nacionales y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, indican que los hogares o el consumidor final presentan un consumo considerable de quesos, siendo los más consumidos los quesos duros y frescos. En menor medida y para los usos mencionados anteriormente se adquieren los quesillos, el queso procesado y muy poco el queso cheddar.
174. El consumo de quesos duros y frescos es básicamente un aspecto cultural arraigado por generaciones. Los duros regularmente se adquieren en presentaciones de media o una libra y los frescos en unidades equivalentes a una libra o libra y media.
175. Los lugares de preferencia de compra de los quesos duros, frescos y quesillo por parte del consumidor final son variados, en su mayoría los adquiere en los mercados municipales, siguiéndole en su orden los supermercados, tiendas propias especializadas en lácteos y las tiendas de ruteo.
176. Es de tomar en cuenta que los precios en los mercados municipales son más bajos que los obtenidos en los supermercados, ya que en los primeros se establecen negocios dirigidos al consumidor de menores ingresos, tal como se muestra en los cuadros N° 2 y N° 3, que comprende los precios promedios de estos productos con periodicidad mensual para los años 2006 al 2009.

⁶⁰Información proporcionada en diversas entrevistas con procesadores y distribuidores de quesos.

Cuadro N° 2
Precios promedio de quesos en supermercados
(Dólares por libra)

Tipo	QUESO DURO		QUESOS FRESCOS		QUESILLOS		QUESO PROCESADO		QUESO CHEDDAR	
Ene-06	\$	3.20	\$	2.17	\$	2.55	\$	2.99		
Feb-06	\$	3.20	\$	2.17	\$	2.55	\$	2.99		
Mar-06	\$	3.20	\$	2.17	\$	2.42	\$	2.92		
Abr-06	\$	3.20	\$	2.17	\$	2.35	\$	2.92		
May-06	\$	3.20	\$	2.17	\$	2.35	\$	2.92		
Jun-06	\$	3.20	\$	2.17	\$	2.35	\$	2.92		
Jul-06	\$	3.24	\$	2.17	\$	2.35	\$	2.92		
Ago-06	\$	3.24	\$	2.17	\$	2.35	\$	2.92		
Sep-06	\$	3.24	\$	2.17	\$	2.35	\$	2.92		
Oct-06	\$	3.24	\$	2.17	\$	2.35	\$	2.87		
Nov-06	\$	3.24	\$	2.17	\$	2.35	\$	2.90		
Dic-06	\$	3.24	\$	2.17	\$	2.35	\$	2.92		
PROM. 2006	\$	3.22	\$	2.17	\$	2.39	\$	2.92		
Ene-07	\$	3.24	\$	2.17	\$	2.35	\$	2.92		
Mar-07	\$	3.53	\$	2.37	\$	2.49	\$	3.27		
Abr-07	\$	3.25	\$	2.17	\$	2.37	\$	2.91		
May-07	\$	3.54	\$	2.37	\$	2.52	\$	3.27	\$	4.26
Jun-07	\$	3.54	\$	2.37	\$	2.52	\$	3.27	\$	4.26
Jul-07	\$	3.57	\$	2.39	\$	2.53	\$	3.28	\$	4.35
Ago-07	\$	3.56	\$	2.39	\$	2.58	\$	3.32	\$	4.35
Sep-07	\$	3.63	\$	2.41	\$	2.62	\$	3.49	\$	4.26
Oct-07	\$	3.66	\$	2.41	\$	2.54	\$	3.46	\$	4.26
Nov-07	\$	3.66	\$	2.42	\$	2.54	\$	3.48	\$	4.26
Dic-07	\$	3.68	\$	2.50	\$	2.55	\$	3.48	\$	4.26
PROM. 2007	\$	3.53	\$	2.36	\$	2.51	\$	3.29	\$	4.28
Ene-08	\$	3.70	\$	2.53	\$	2.57	\$	3.51	\$	4.41
Feb-08	\$	3.81	\$	2.73	\$	2.71	\$	3.68	\$	4.34
Mar-08	\$	3.84	\$	2.74	\$	2.76	\$	3.73	\$	4.34
Abr-08	\$	3.84	\$	2.74	\$	2.76	\$	3.76	\$	4.34
May-08	\$	3.84	\$	2.74	\$	2.77	\$	3.76	\$	4.34
Jun-08	\$	3.84	\$	2.76	\$	2.76	\$	3.76	\$	3.95
Jul-08	\$	3.84	\$	2.77	\$	2.76	\$	3.76	\$	3.95
Ago-08	\$	3.88	\$	2.91	\$	2.79	\$	3.81	\$	3.95
Sep-08	\$	3.89	\$	2.91	\$	2.81	\$	3.85	\$	3.94
Oct-08	\$	3.89	\$	2.91	\$	2.81	\$	3.88	\$	3.94
Nov-08	\$	3.90	\$	2.91	\$	2.81	\$	3.94	\$	3.96
Dic-08	\$	3.98	\$	2.91	\$	2.90	\$	3.96	\$	3.96
PROM. 2008	\$	3.86	\$	2.80	\$	2.77	\$	3.78	\$	4.12
Ene-09	\$	3.97	\$	2.91	\$	2.86	\$	3.96	\$	3.96
Feb-09	\$	3.97	\$	2.91	\$	2.86	\$	3.96	\$	3.96
Mar-09	\$	3.97	\$	2.91	\$	2.86	\$	3.96	\$	3.96
Abr-08	\$	3.64	\$	2.81	\$	2.66	\$	3.46	\$	2.85
May-09	\$	3.95	\$	2.91	\$	2.86	\$	3.94	\$	3.96
Jun-09	\$	3.95	\$	3.03	\$	2.85	\$	3.94	\$	3.96
Jul-09	\$	3.95	\$	3.03	\$	2.85	\$	3.94	\$	3.96
Ago-09	\$	3.94	\$	3.03	\$	2.85	\$	3.92	\$	3.96
Sep-09	\$	3.96	\$	3.03	\$	2.85	\$	3.92	\$	3.95
Oct-09	\$	4.05	\$	2.88	\$	2.84	\$	3.90	\$	4.03
Nov-09	\$	4.05	\$	2.88	\$	2.84	\$	3.90	\$	4.03
Dic-09	\$	4.05	\$	2.88	\$	2.84	\$	3.90	\$	4.03
PROM. 2009	\$	3.95	\$	2.93	\$	2.84	\$	3.89	\$	3.88

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información proporcionada por agentes económicos.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

Cuadro N° 3
Precios promedio de quesos en mercados municipales
(Dólares por libra)

Tipo	QUESO DURO VIEJO	QUESO DURO BLANDO	QUESO FRESCO	QUESILLO
Ene-06	\$3.02	\$2.43	\$1.37	\$1.47
Feb-06	\$3.04	\$2.49	\$1.35	\$1.46
Mar-06	\$3.08	\$2.45	\$1.34	\$1.45
Abr-06	\$3.06	\$2.39	\$1.32	\$1.42
May-06	\$3.10	\$2.43	\$1.33	\$1.40
Jun-06	\$3.19	\$2.39	\$1.32	\$1.41
Jul-06	\$3.07	\$2.37	\$1.37	\$1.42
Ago-06	\$3.10	\$2.36	\$1.37	\$1.44
Sep-06	\$3.06	\$2.38	\$1.38	\$1.46
Oct-06	\$3.01	\$2.37	\$1.36	\$1.47
Nov-06	\$3.07	\$2.42	\$1.38	\$1.51
Dic-06	\$3.07	\$2.43	\$1.39	\$1.53
PROM. 2006	\$3.07	\$2.41	\$1.36	\$1.45
Ene-07	\$3.06	\$2.42	\$1.37	\$1.52
Mar-07	\$3.20	\$2.44	\$1.39	\$1.52
Abr-07	\$3.33	\$2.44	\$1.37	\$1.53
May-07	\$3.29	\$2.41	\$1.39	\$1.49
Jun-07	\$3.28	\$2.42	\$1.36	\$1.46
Jul-07	\$3.23	\$2.42	\$1.36	\$1.41
Ago-07	\$3.25	\$2.39	\$1.33	\$1.46
Sep-07	\$3.21	\$2.42	\$1.32	\$1.48
Oct-07	\$3.21	\$2.41	\$1.33	\$1.46
Nov-07	\$3.14	\$2.37	\$1.33	\$1.46
Dic-07	\$3.17	\$2.41	\$1.37	\$1.51
PROM. 2007	\$3.26	\$2.40	\$1.39	\$1.52
Ene-08	\$3.51	\$2.65	\$1.34	\$1.60
Feb-08	\$3.66	\$2.78	\$1.38	\$1.68
Mar-08	\$3.64	\$2.86	\$1.38	\$1.69
Abr-08	\$3.49	\$2.81	\$1.39	\$1.68
May-08	\$3.53	\$2.69	\$1.34	\$1.62
Jun-08	\$3.49	\$2.62	\$1.36	\$1.64
Jul-08	\$3.49	\$2.65	\$1.35	\$1.68
Ago-08	\$3.61	\$2.67	\$1.37	\$1.68
Sep-08	\$3.63	\$2.71	\$1.39	\$1.72
Oct-08	\$3.68	\$2.78	\$1.39	\$1.74
Nov-08	\$3.96	\$3.01	\$1.46	\$1.88
Dic-08	\$4.00	\$3.07	\$1.45	\$1.90
PROM. 2008	\$3.64	\$2.77	\$1.38	\$1.71
Ene-09	\$3.80	\$3.02	\$1.31	\$1.77
Feb-09	\$3.87	\$3.00	\$1.32	\$1.87
Mar-09	\$3.82	\$2.88	\$1.33	\$1.76
Abr-09	\$3.68	\$2.77	\$1.36	\$1.78
May-09	\$3.68	\$2.73	\$1.36	\$1.76
Jun-09	\$3.59	\$2.63	\$1.38	\$1.70
Jul-09	\$3.58	\$2.48	\$1.39	\$1.67
Ago-09	\$3.49	\$2.43	\$1.40	\$1.72
Sep-09	\$3.57	\$2.47	\$1.41	\$1.73
Oct-09	\$3.81	\$2.48	\$1.37	\$1.71
Nov-09	\$3.73	\$2.52	\$1.38	\$1.73
Dic-09	\$3.79	\$2.57	\$1.38	\$1.75
PROM. 2009	\$3.70	\$2.66	\$1.37	\$1.75

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información proporcionada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.



177. Los precios en los supermercados son mayores y pueden encontrarse productos provenientes de plantas de reconocida calidad. El consumidor al elegir sus compras en los supermercados prioriza la calidad en lugar del precio.
178. En cuanto a los quesos procesados, al ser producidos principalmente por plantas industriales que venden en supermercados, éste se constituye en su canal habitual de demanda.

C. Consumo institucional

179. Representa un consumo intermedio ejercido por restaurantes, hoteles y pupuserías. Dependiendo de la especialidad de la comida de cada negocio, es así la variedad que se requiere. Las compras en este canal se realizan normalmente sin intermediarios; de procesadores a esta clase de negocios.
180. Como un ejemplo de este tipo de consumo están las referidas pupuserías que constituyen en su conjunto el principal demandante de quesillo. Por otra parte, las pizzerías demandan quesos mozzarella y parmesano, los hoteles diversas variedades entre quesos duros, frescos, procesados, entre otros.

D. Consumo industrial

181. Los procesadores o plantas industriales utilizan el queso cheddar dentro del proceso de producción del queso procesado, por lo general es adquirido en el mercado internacional en presentaciones de bloques o barras. Actualmente se importa desde los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Nicaragua. En algunos casos es producido por las propias plantas industriales a nivel local.

IV. Determinación de mercados relevantes

A. Marco teórico

182. El concepto de mercados relevantes y su definición en el análisis de competencia, ya sea para los estudios de condiciones de competencia, investigación de prácticas anticompetitivas y análisis de concentraciones económicas, sirve como marco de referencia para delimitar los productos y áreas geográficas que son sujetos al análisis posterior, de acuerdo al caso, de por ejemplo, parámetros como concentración de mercado, análisis de barreras a la entrada, integración horizontal y vertical, y el impacto de la normativa en estas condiciones.
183. En el Glosario de Términos de Competencia de la Superintendencia de Competencia, se ha definido el concepto de mercados relevantes de la siguiente manera:
184. “Mercado relevante: combina el mercado relevante de productos y el mercado relevante geográfico.
185. Mercado relevante de producto: todos los productos y/o servicios que el consumidor considere intercambiables o sustituibles debido a sus características, su precio y al uso que se destinan.
186. Mercado relevante geográfico: el área geográfica dentro de la cual los consumidores tienen la capacidad y voluntad de cambiar sus compras, en cantidades significativas, de una ubicación a otra, en respuesta a un cambio en los precios relativos”⁶¹.
187. En el análisis de competencia, el término mercado relevante condiciona el producto o servicio y el área sobre el cual un competidor tiene la posibilidad de incrementar los precios por encima de un nivel competitivo, es decir, el mercado sobre el cual se ejerce poder de mercado. La practica e intensidad de este poder depende de las presiones de los agentes económicos competidores en este mercado⁶².
188. Para la determinación del mercado relevante deben analizarse entonces el conjunto de bienes y servicios y áreas geográficas que un consumidor considera sustitutos, los cuales puede adquirir y a los cuales puede acudir ante un aumento en el precio de los bienes y servicios.
189. Al elegir los bienes y servicios y los espacios territoriales específicos, es necesario realizar dos análisis fundamentales; la sustituibilidad de la demanda y la sustituibilidad de la oferta.

⁶¹/Glosario de Términos de Competencia, Superintendencia de Competencia de El Salvador. Enero 2010.

⁶²/Un marco teórico extenso sobre el concepto, sus bases y dificultades en su medición, se encuentra en “Dificultades para la Definición del Mercado Relevante”. Jiménez Fernando y Cañizares, Enrique. NERA Economic Consulting. 2005.



190. La sustituibilidad de la demanda se relaciona con la respuesta del consumidor ante el aumento de los precios de un producto o servicio (X) y se tome la decisión de redirigir su consumo hacia bienes o servicios considerados sustitutos (Y). Para esto, los bienes o servicios deben satisfacer necesidades de forma indistinta, debiendo tener características o finalidades de uso similares⁶³.
191. Por el lado de la oferta, un agente económico puede tener presiones competitivas si ante un incremento en sus precios, otros agentes toman la decisión de competir suministrando al consumidor bienes o servicios que éste considera sustitutos.
192. Es generalmente aceptado por diversas autoridades de competencia de amplia trayectoria, como la Comisión Europea y la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos, que el criterio que priva o que es determinante en la definición de mercados relevantes es el de sustituibilidad de la demanda, ya que está tradicionalmente ligado al concepto de mercado, y el criterio de la sustituibilidad de la oferta se relaciona en buena medida con la posibilidad efectiva de entrada de nuevos competidores, relacionado con los temas de barreras a la entrada y competencia potencial⁶⁴.
193. Para realizar este análisis de sustituibilidad es preciso conocer el comportamiento de los precios y el consumo de los productos a analizar en los canales de distribución de los mismos. Asimismo, debe conocerse información cualitativa como especificaciones sobre el uso y limitaciones en la demanda de los consumidores, así como condicionantes en la oferta provocados por la dinámica de los mercados y sus posibles distorsiones.
194. En el caso de la Unión Europea, se utilizan criterios numéricos como el test SSNIP para definir el mercado relevante. Asimismo, esta técnica es aplicada por la Comisión Federal de Comercio y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos para el análisis de concentraciones⁶⁵.
195. El test presupone la existencia de un bien o servicio X y de un área geográfica específica como punto de partida, suponiendo asimismo que este bien o servicio está controlado por un monopolista hipotético, y éste decide incrementar de forma permanente los precios entre un 5% y un 10%, evaluando si dicho incremento en precios resulta rentable.

63/Op. Cit. 62.

64/Las directrices utilizadas en los Estados Unidos por las autoridades de competencia son contundentes: "la definición de mercado se centra exclusivamente en factores de sustituibilidad de la demanda- estos es, respuesta de los consumidores". Op. Cit. 62.

65/SSNIP es el acrónimo de la expresión inglesa "Small but Significant Non- Transitory Increase in Price", o incremento pequeño pero significativo y permanente de los precios. Op. Cit. 62.



196. Si el consumidor dirige su consumo a otros bienes o servicios (Y) que considera sustitutos, ante el aumento señalado de precios, el ejercicio determina que estos bienes o servicios deben formar parte del mercado relevante del bien o servicio (X), ya que el primero ejerce una presión competitiva sobre este bien o servicio, y por lo tanto, el incremento de precios del monopolista no resulta rentable.
197. Para realizar el cálculo del test SSNIP es necesario contar con información suficiente de precios y demanda de bienes o servicios que pueden considerarse sustitutos, o de estudios sobre elasticidades cruzada de bienes o servicios, lo cual es muy difícil en muchos casos.
198. Debido al problema de la falta de información estadística, las autoridades de competencia pueden auxiliarse de encuestas de mercado sobre preferencias del consumidor en los que se incluya a bienes o servicios que posiblemente pueden ser sustitutos e información cualitativa proporcionada por los agentes económicos acerca de las características de sus productos y preferencias de los demandantes.
199. En el presente estudio se disponen de información de precios promedio de los quesos en sus dos canales principales de distribución y sobre las características y usos que el consumidor le da a los mismos, provenientes de los hábitos de consumo de la población recogidos en diversos estudios y de información proporcionada por los agentes económicos participantes en este sector. Estos factores dan paso al análisis de sustituibilidad.
200. Finalmente, en el análisis de los mercados relevantes, es de tomar en cuenta que los mercados que se determinen en un estudio de esta naturaleza no necesariamente van a coincidir con los que se puedan presentar en una posible investigación de una práctica anticompetitiva propiciada por agentes económicos del sector, ya que la inclusión de los productos sustitutos y zonas geográficas que se definan en investigaciones deben establecerse analizando caso por caso, para identificar claramente las restricciones a la competencia que ocasione la práctica.
201. A continuación se realiza el análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda y de la oferta para los tipos de quesos que son objeto de este estudio.



B. Análisis de sustituibilidad de la demanda

202. Como productos sustitutos se entiende a “bienes o servicios que por tener características o finalidades de uso similares, satisfacen sus necesidades de manera indistinta”⁶⁶.
203. Un determinante específico del mercado para que un bien o servicio sea sustituto de otro, son sus precios, tal como se explicaba teóricamente con el test SSNIP y sus alternativas intuitivas.
204. Se analizará a continuación si los quesos con características industriales y semi industriales son sustitutos de los artesanales. Posteriormente, el análisis en el mismo sentido se hará para verificar si los diferentes tipos de quesos son sustitutos entre sí.
205. Es por ello que al analizar los cuadros N° 2 y N° 3 del capítulo 4, y el cuadro N° 4, se observa que los precios promedio mensuales de los quesos provenientes de las plantas industriales y semi industriales que se comercializan principalmente en el segmento de los supermercados, son muy superiores a los correspondientes a los quesos artesanales que se comercializan en mercados municipales.
206. Por ejemplo, en el caso de los quesos frescos, la diferencia porcentual de los precios en estos últimos cuatro años, es entre el 60% y hasta 120%, aumentándose en 2008 y 2009. En el caso del quesillo, ronda el 60% en los tres últimos años.

⁶⁶/Op. Cit. 62.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

Cuadro N° 4
Diferencia de precios de quesos en supermercados
y mercados (porcentajes)

Tipo	QUESOS FRESCOS	QUESILLO
	DIFERENCIA PORCENTUAL SUPERMERCADOS/MERCADOS	DIFERENCIA PORCENTUAL SUPERMERCADOS/MERCADOS
Ene-06	58.93	72.96
Feb-06	61.08	74.97
Mar-06	62.08	67.57
Abr-06	64.30	65.98
May-06	63.07	67.92
Jun-06	64.99	66.71
Jul-06	58.97	65.65
Ago-06	57.86	63.32
Sep-06	57.00	60.68
Oct-06	59.47	59.77
Nov-06	57.64	55.80
Dic-06	55.81	53.55
PROM. 2006	60.05	64.48
Ene-07	58.06	55.13
Mar-07	71.03	64.04
Abr-07	58.95	55.10
May-07	70.59	69.46
Jun-07	74.78	72.51
Jul-07	76.05	79.19
Ago-07	79.36	77.23
Sep-07	82.29	77.43
Oct-07	81.55	73.18
NOV-07	81.13	73.80
Dic-07	82.39	69.48
PROM. 2007	69.90	64.71
Ene-08	89.50	60.22
Feb-08	97.41	60.93
Mar-08	99.18	63.94
Abr-2008	96.42	64.22
May-08	104.06	70.59
Jun-08	103.57	67.97
Jul-08	105.28	64.19
Ago-08	111.57	66.35
Sep-08	108.76	63.73
Oct-08	109.73	61.18
Nov-08	99.46	49.71
Dic-08	100.84	52.86
PROM. 2008	102.15	62.16
Ene-09	121.98	61.79
Feb-09	120.30	52.87
Mar-09	118.64	62.96
Abr-09	107.33	49.82
May-09	114.34	62.53
Jun-09	120.09	67.94
Jul-09	118.72	70.35
Ago-09	116.64	65.41
Sep-09	115.20	64.61
Oct-09	119.56	66.79
Nov-09	108.54	64.73
Dic-09	107.84	62.10
PROM 2009	114.93	62.65

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información proporcionada por agentes económicos y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.



207. Los dos tipos anteriores de quesos son con los que se cuenta con datos disponibles que se pueden comparar, ya que los quesos cheddar y procesados no se ofrecen en los mercados municipales. Asimismo, en los sondeos del MAG se presentan los quesos duro viejo y duro blando, que no son comparables con el precio promedio de todas las variedades ofrecidas en los supermercados, del cual se dispone un promedio global. No obstante, al observar los precios promedios mensuales de los quesos duros entre los dos canales (cuadros N° 2 y 3) se denota que los correspondientes a mercados municipales tienen precios significativamente menores.
208. Las razones de las diferencias de estos precios son de diversa índole. Los provenientes de plantas industriales o semi industriales, ya sea nacionales o importados, tienen una estructura de costos que incluyen procesos de producción con tecnología avanzada, cumplimiento de normas nacionales y/o internacionales, imagen de marca, empaque, costos de distribución en unidades refrigeradas, publicidad, cumplimiento de requisitos sanitarios, entre otros, que los hacen más costosos al consumidor. Asimismo, están dirigidos a un segmento de consumidores que privilegian más la calidad y marca reconocidas que el precio.
209. Los precios de los quesos ofrecidos en mercados municipales están influenciados por procesos de producción que utilizan instrumentos e instalaciones básicas, productos que no cumplen normas sanitarias, condiciones de distribución sin refrigeración, sin inversiones en empaque, publicidad e imagen de marca; asimismo, compiten en estos mercados productos importados desde Centroamérica fabricados con sistemas de costos menores; existiendo también algunos productos en los mercados y que se menciona son ingresados al país ilícitamente por medio del contrabando, los cuales distorsionan los precios. El consumidor de este tipo de quesos por lo general no es muy exigente en cuanto a la inocuidad de los productos, reaccionando más al precio que a la calidad⁶⁷.
210. En general, las características diferenciadas referidas en los párrafos anteriores generan una clara distinción entre los quesos que les denominaremos de naturaleza “industrial” y los “artesanales”, cuya evidencia principal están en su diferenciación de precios y segmentación de los mercados en sus principales canales de distribución⁶⁸.

67/En el estudio “Consultoría para la Implementación de Procesos Metodológicos de Encadenamientos Productivos. Sub-Sector Lácteos”. Ministerio de Economía, 2007, se establecen asimismo las características diferenciadas del consumidor de quesos industriales y artesanales.

68/Se están obviando canales de distribución donde convergen tanto quesos artesanales e industriales, como las tiendas de ruteo. Así mismo, los quesos de tiendas propias de plantas industriales se han observado que son cercanos a los que presentan los supermercados. Por otra parte, es de aclarar que las denominaciones de los conceptos de quesos industriales y artesanales realizados en este estudio se hacen principalmente en función del canal por medio del cual se comercializan, con el fin de simplificar los conceptos. Por tanto, los primeros no provienen exclusivamente de plantas con características industriales, sino que también de plantas semi industriales que ofrecen sus productos en sus mismos canales de venta. Asimismo, en el segmento de quesos denominados artesanales no se ofrecen únicamente productos provenientes de plantas consideradas con artesanales, sino de plantas semi industriales nacionales y de otros países que compiten en este segmento.



211. Estas diferencias nos conducen al planteamiento de que si los quesos industriales son sustituidos por los quesos artesanales, o viceversa. Dicho de otra manera, es necesario razonar si al aumentar de precio un queso duro en los supermercados, el consumidor está dispuesto a dirigir su consumo hacia los mercados municipales para demandar ese queso duro.
212. Asimismo, se nota que las diferencias de precios encontradas son muy significativas entre las variedades similares de queso que se venden en ambos segmentos, y no resulta lógico por ejemplo pensar que ante un aumento del 5% al 10% en el precio de los productos artesanales, el consumidor dirigirá su consumo hacia el canal que ofrece productos con garantía de marca y calidad.
213. Así también, si los precios de los quesos ofrecidos en los supermercados (industriales) aumentan entre un 5% y 10%, es difícil que un consumidor cambie sus patrones de consumo por productos considerados de “inferior” calidad.
214. Es de considerar asimismo que los tipos de consumidores típicos para ambos segmentos de productos son diferentes. Esto se relaciona también en la forma en que está organizado el mercado. Las personas que compran quesos industriales visitan los supermercados, teniendo la disponibilidad de ingresos suficiente para elegir productos con esas características. Mientras que los consumidores que adquieren sus bienes en los mercados municipales son generalmente de ingresos de segmentos más bajos, cuyo interés se centra en adquirir bienes de menor costo que los ofrecidos en el canal de supermercados.
215. Por tanto puede afirmarse que los quesos industriales no son sustitutos de los quesos artesanales.
216. Es necesario plantearse asimismo si los tipos de quesos estudiados, es decir, quesos duros, frescos, quesillo, cheddar y procesado, son sustitutos entre sí, dependiendo de las mismas variables relacionadas con los precios, sus usos y características.
217. Los quesos duros y frescos presentan precios muy diferenciados entre sí en cada canal de distribución, lo cual puede evaluarse con la observación de los cuadros N° 2 y N° 3. Por ejemplo para los productos industriales, se observa que los precios promedios por libra de los quesos duros, son superiores entre \$1.00 y \$1,30 a los precios de los quesos frescos en los últimos tres años (2007-2009).
218. En el caso de los productos artesanales, esta diferencia es aún superior al comparar cada variedad de quesos duros con los frescos. Es así que los precios promedio del queso duro blando es entre \$1.00 y \$1.49 superior a los correspondientes al queso fresco; y el duro viejo superior al fresco entre \$1,90 y \$2,40, siempre en el período 2007 - 2009.



219. Se nota que tanto para los productos industriales como para los artesanales, aunque el queso duro y el fresco tengan ciertos usos similares relacionados con el acompañamiento en las comidas, las diferencias entre precios son muy grandes para considerar racionalmente que el consumidor ante un incremento del 5% al 10% en una variedad, la sustituya entre ambos.
220. Es de tomar en cuenta asimismo, que es muy probable que ambos tipos de productos – industriales y artesanales- tengan la misma tendencia de precios, tanto así que si una variedad aumenta, es probable que la otra tenga un comportamiento similar debido a que están afectados por una estructura de costos similares, lo cual se comprobará en este informe en otros capítulos. Esto es sin tomar en cuenta otros aspectos competitivos que pueden incidir en una tendencia diferente en los precios de ambas variedades.
221. El queso cheddar que es adquirido por el consumidor final, tiene una demanda muy particular para el consumidor que gusta de un queso duro menos graso y añejado, por lo cual es una variedad especial que no tiene sustitutos.
222. En cuanto al quesillo, este es utilizado principalmente en la preparación de pupusas y en menor medida por el consumidor final sobre todo en algunos platos culinarios. De los quesos estudiados, no hay otro que lo sustituya para tales fines.
223. El queso procesado, tiene usos específicos de preparación de emparedados, hamburguesas y boquitas, siendo un queso con un sabor y preparación especial que no tiene sustitutos en este mercado.
224. Por otra parte, debe evaluarse otro tipo de consumo de índole industrial para el queso cheddar, el cual debido a que su incipiente desarrollo en el mercado nacional, en gran proporción es importado por las plantas industriales y algunas semi industriales que fabrican queso procesado, teniendo una sustitución muy limitada en sus procesos.
225. En el ámbito geográfico, los consumidores finales adquieren sus bienes en los canales minoristas en presentaciones de 200 gramos a una libra, por lo general para su consumo semanal o quincenal. Los canales minoristas descritos, supermercados, mercados municipales, tiendas de ruteo y tiendas propias, se sitúan en los catorce departamentos de la República, pudiendo todo consumidor desplazarse a sus lugares de venta sin restricciones territoriales.

C. Análisis de sustituibilidad de la oferta

226. Por el lado de la sustitución de la oferta, el análisis debe centrarse en la posibilidad que nuevos agentes económicos ingresen al mercado ante un incremento de precios en un momento determinado; dicho de otra manera, es la posibilidad que una empresa que actualmente no elabora o distribuya quesos, pueda hacerlo en el corto plazo sin recurrir a inversiones significativas.
227. Una planta de producción de quesos necesita inversiones en infraestructura especial, como pasteurizador de leche, y otros equipos especializados en la producción, adicionalmente de la especialización en técnicas de producción y manejo de productos que generan complicaciones para que un industrial que se dedique a otro tipo de actividad, se decida a fabricar quesos. A nivel artesanal, estos requisitos son menores, no obstante se requiere el conocimiento técnico en elaboración de quesos.
228. La sustitución por el lado de la oferta, que puede tender a disciplinar los precios internos, sucede en mayor medida en las importaciones. Las diferentes variedades estudiadas, sobre todo los quesos duros, frescos y quesillos, son importados de Nicaragua y Honduras.

D. Definición de mercados relevantes

229. Debido a las características de la sustituibilidad de los productos, determinados por sus precios y preferencias del consumidor, pueden determinarse los siguientes mercados de producto, los cuales están relacionados con la organización de la distribución minorista de los quesos, los productos específicos disponibles en cada canal y la dimensión geográfica relacionada:
230. **Quesos industriales.** Estos productos, con características industriales, se distribuyen principalmente en el canal de supermercados, tiendas propias de las plantas, y en tiendas de ruteo. Cada variedad no es sustituta entre sí, por lo tanto cada una representa un mercado de producto por sí mismo:
- **Duros**
 - **Frescos**



- **Quesillo**
- **Procesados**
- **Cheddar**

231. En cuanto a su delimitación geográfica, cada uno de los tipos de quesos tiene un mercado geográfico nacional.

232. Quesos artesanales. Se distribuyen en mercados municipales y en menor medida en tiendas de ruteo, con una dimensión geográfica nacional. Al igual que en el caso de los productos industriales, las variedades de quesos no pueden considerarse sustitutos entre sí, representando cada uno un mercado de producto en sí mismos:

- **Duros**
- **Frescos**
- **Quesillo**

233. Adicionalmente, existe el mercado de producto definido como **el queso cheddar de consumo industrial**, cuya demanda es en su mayoría importada (de manera incipiente se produce localmente) y de uso exclusivo de las plantas semi industriales e industriales. La dimensión geográfica de este mercado es internacional.

E. Mercados conexos

234. Como mercados conexos podemos entender todos aquellos bienes y servicios complementarios al proceso de manufactura de quesos, inmersos de alguna manera en la cadena de valor de la agroindustria, y que pueden ser objetos por sí mismos de estudios de competencia particulares para analizar sus condiciones. En un estudio como el presente, el objetivo es analizar a profundidad los mercados de productos principales determinados previamente.

235. Para los mercados de productos definidos, podemos encontrar como mercados conexos a los proveedores de insumos como la leche cruda, cuajo, enzimas, maquinaria especializada, equipos de laboratorio, flota refrigerada, materiales de empaque, entre otros.

V. Descripción de normativa y políticas públicas

A. Normativa

236. En esta sección se describen las disposiciones relevantes de la normativa que se ha identificado que tienen el potencial de influir en la competencia del sector en estudio, ya sea promoviéndola o creando restricciones a la misma. El análisis de su impacto, con base a información cuantitativa o apreciaciones cualitativas obtenidas durante la realización del estudio, se desarrolla en las secciones VI (Implicaciones de la normativa en las condiciones de competencia) y X (Barreras a la entrada).

Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio.

237. Esta ley⁶⁹ tiene como finalidad incrementar la producción de leche y derivados y asegurar su inocuidad. Regula los requisitos que debe cumplir una planta de lácteos para contar con los permisos de funcionamiento otorgados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Dichos requisitos tienen el fin de asegurar la sanidad del producto final.
238. En el caso del permiso que otorga el MAG, el procedimiento comienza con la solicitud del particular al Jefe de División Departamental, quien designa el inspector de la planta. El inspector coordina la visita con el representante de la planta procesadora. Luego, en la visita se realiza la inspección de la planta y, con base a los formularios que se utilizan para la evaluación, se asigna un puntaje entre 0 y 100. Para poder funcionar debe alcanzarse una puntuación de 80, caso contrario el inspector indica las mejoras que deben hacerse y se programa una nueva inspección. Cuando las observaciones son superadas, el inspector remite un informe al Jefe de División Departamental, quien procede a emitir el correspondiente permiso⁷⁰.
239. El tiempo para la obtención del permiso varía dependiendo de los resultados obtenidos de las inspecciones. El tiempo de respuesta del MAG, una vez recibida la solicitud de la primera y, de ser necesario, subsecuentes inspecciones, es de 5 días hábiles. Una vez superadas las inspecciones, el MAG tarda en promedio 10 días hábiles en emitir el permiso⁷¹.
240. La descripción del procedimiento para obtener el permiso del MSPAS se hace en la siguiente sub-sección en lo concerniente al Código de Salud y su normativa secundaria sobre esta materia.

69/Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Derivados y de Regulación de su Expendio, Decreto Legislativo 3144 del 3 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial 185, Tomo 189, de fecha 6 de octubre de 1960.

70/Información proporcionada por el Ing. Medardo Lizano, Director General de Sanidad Vegetal y Animal, con base al requerimiento de información.

71/Op. Cit. 70.



241. Por otro lado, aparte del tema de los permisos, tal como se identificó en el referido estudio sobre condiciones de competencia de la agroindustria de la leche, en el Art. 21 se prohíbe la comercialización de leche, quesos y cremas adulterados o elaborados a partir de leche reconstituida. En el caso específico de los quesos esta prohibición fue introducida mediante una reforma en el año 2000⁷², luego que el año anterior se estableciera para el caso de la leche.
242. La prohibición a las plantas de reconstituir leche tiene como propósito proteger la producción ganadera. En un principio, cuando se dieron las reformas, entraba al país una gran cantidad de leche en polvo que provenía de donaciones, para que fuera distribuida a los damnificados del huracán Mitch. El propósito de introducir la prohibición fue entonces impedir que se comercializara esta leche en polvo con fines industriales, para que no se desplazara a la producción de leche cruda.
243. Otra protección al sector nacional de lácteos se da en el Art. 22 el cual establece que a medida que el país pueda autoabastecerse de leche y derivados, se dictarán las disposiciones necesarias para prohibir su importación. En el país, la producción de quesos es menor que la demanda nacional, por tanto, no se espera que el supuesto de hecho del referido artículo se de en el corto plazo. No se conoce de casos en que haya sido aplicada esta disposición, ni se espera que lo sea en el futuro cercano. Asimismo, se encuentra tácitamente derogado en el comercio internacional con Estados Unidos y Centroamérica por CAFTA-DR y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y sus Protocolos y Anexos

2. Código de Salud

244. Este cuerpo normativo⁷³ regula el cumplimiento de condiciones sanitarias de las fábricas que producen alimentos, de los establecimientos de venta al consumidor final, de la importación y del producto final.
245. En lo que concierne a las plantas procesadoras de lácteos, para obtener el permiso de funcionamiento que otorga el MSPAS, deben cumplir los requisitos que regula la Norma Técnica Sanitaria para el Control de Fábricas de Alimentos y Bebidas Procesadas. En el caso de las plantas artesanales de lácteos existe una norma especial: Norma Técnica Sanitaria para el Control de Procesadoras Artesanales de Lácteos. Entre los aspectos más importantes que regulan estas normas se encuentran: los requisitos que debe reunir la edificación de la planta, los alrededores de ésta, su equipo, la materia prima que se procesa, envasado y etiquetado, almacenamiento y distribución, entre otros.

72/Decreto Legislativo 86, del 10 de agosto de 2000, publicado en el Diario Oficial 158, Tomo 348, de fecha 25 de agosto de 2000.

73/ Código de Salud, Decreto Legislativo 955 del 28 de abril de 1988, publicado en el Diario Oficial número 86, Tomo 299, de fecha 11 de mayo de 1988.



246. El procedimiento para la obtención del permiso otorgado por el MSPAS es el siguiente: se presenta la solicitud con documentación anexa a la jefatura correspondiente, la cual debe de nombrar al inspector en un plazo de 3 días hábiles, quien a su vez cuenta con el mismo plazo para realizar la inspección. Concluida la inspección, el inspector debe rendir informe al director del establecimiento de salud correspondiente dentro del plazo de 5 días hábiles. En caso de ser necesario se realizan las re-inspecciones necesarias respetando el mismo plazo para rendir los subsecuentes informes. Una vez obtenida la puntuación que se señala en las normas técnicas correspondientes (80 puntos tanto para industriales como para artesanales) se procede a emitir el permiso de funcionamiento⁷⁴.
247. El tiempo que toma este trámite oscila entre uno y dos meses dependiendo de las condiciones que se encuentren los establecimientos en referencia con los requisitos que se definen en las normas técnicas⁷⁵.
248. Pasando a otro tema, tal como se describió en el estudio sobre condiciones de competencia de la agroindustria de la leche, en el Art. 89 se regula la obligación de pasteurizar toda la leche que se procesa, exceptuando aquellas plantas que lo hacen en cantidades menores a 2 mil botellas diarias. Para estos productores, que son considerados artesanales, se establecen otros requisitos sanitarios para asegurar la inocuidad del producto.
249. Ésta exención de la obligación de pasteurizar se introdujo mediante una reforma en abril de 1998⁷⁶ considerándose que “existe en el país un sector ganadero que obtiene cantidades mínimas de leche y la elaboración de los derivados que de este producto se obtienen se hace de forma artesanal, por lo que es necesario que lo producido por este sector se haga en condiciones higiénicas”.

3. Ley de Medio Ambiente

250. En esta ley⁷⁷ se regula lo referente a la obtención del permiso de medio ambiente (PMA). Se establece que todo proyecto agroindustrial debe contar con un estudio de impacto ambiental (EIA) previo a la obtención del PMA (Art. 21, literal j).

74/Información proporcionada por la Dra. Lilian Cruz, Jefe de la Unidad de Atención al Ambiente, con base al requerimiento de información.

75/Op. Cit. 74.

76/Decreto Legislativo 272 del 26 de marzo de 1998, publicado en el Diario Oficial número 65, Tomo 339, de fecha 3 de abril de 1998.

77/Decreto Legislativo 233 del 2 de marzo de 1998, publicada en el Diario Oficial número 79, Tomo 339, de fecha 4 de mayo de 1998.



251. De acuerdo con el Art. 22, el titular del proyecto debe de presentar el formulario ambiental correspondiente. Luego, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) inspecciona el sitio y categoriza la actividad de acuerdo a su envergadura y estima su impacto potencial. De acuerdo con esta evaluación, el MARN solicita el EIA, el cual es contratado por el titular del proyecto con una de las empresas o profesionales acreditados por el MARN (Art. 23). Una vez entregado, se realizan las observaciones pertinentes en caso que las hubiere, y una vez subsanadas se procede a emitir el PMA.
252. El tiempo que puede tomar el procedimiento para la obtención del permiso depende del tamaño del proyecto y de la respuesta oportuna de su titular⁷⁸. De acuerdo con información cualitativa obtenida en consulta con funcionarios del MARN, no se puede estimar cuánto tiempo por lo general puede tomar el trámite, habiendo procedimientos que han tardado hasta 2 años, lo que se atribuye principalmente a la falta de respuestas oportunas de los solicitantes a los requerimientos de cada proyecto.

4. Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (AMSF) de la OMC

253. Este acuerdo⁷⁹, al igual que el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios que se describe adelante, regulan sobre la eliminación de obstáculos no arancelarios al comercio internacional que se pueden dar en materia de sanidad de productos de origen animal y vegetal, por tanto incide en la competencia que se puede dar por la vía de las importaciones.
254. El acuerdo tiene el propósito de procurar que las medidas sanitarias y fitosanitarias que adopten los países miembros de la OMC sean adecuadas para proteger la vida de las personas y animales y preservar los vegetales, sin restringir innecesariamente el comercio internacional.

78/Información otorgada por el Ing. Hernán Romero, Director General de Gestión Ambiental del MARN, con base al requerimiento de información.

79/El AMSF forma parte del Acuerdo por el que se establece la OMC, ratificado por medio de Decreto Legislativo 292 del 9 de marzo de 1995, publicado en el Diario Oficial 78, Tomo 327 del 28 de abril de 1995.

255. Para este fin, en primer lugar, el Art. 2 párrafo 2 establece que los países miembros deben procurar que las medidas adoptadas estén basadas en principios científicos y que no se mantengan sin testimonios científicos suficientes.
256. En segundo lugar, el Art. 3 trata sobre la armonización de las medidas sanitarias y fitosanitarias y establece que con este propósito deben fundamentarse en normas, directrices o recomendaciones internacionales cuando éstas existan.
257. En tercer lugar, en el Art. 4 se dispone que los Estados miembros deben de considerar como equivalentes las medidas de otros miembros, aún cuando éstas difieran entre sí, si se demuestra que se logra el nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria del país que importa los bienes.
258. En cuarto lugar, en el Art. 5 se establece un parámetro de qué es una restricción innecesaria al comercio. Se explica que para que las medidas adoptadas por un país miembro se consideren adecuadas para la protección sanitaria y fitosanitaria y, al mismo tiempo, no constituyan una restricción innecesaria al comercio, no deben existir otras medidas adecuadas, viables técnicamente, y que sean significativamente menos perjudiciales al comercio.
259. En quinto lugar, para asegurar la transparencia, todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que adopte un miembro, deben ser notificadas a los demás, a través de la secretaría de la OMC.
260. Por último, como administrador de las disposiciones del AMSF, en especial lo referente a la armonización, se crea el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el cuál debe apoyarse en otras organizaciones internacionales competentes en la materia, para lograr el mejor asesoramiento científico y técnico y evitar cualquier duplicación innecesaria de labores.

5. Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios

261. Este reglamento⁸⁰ aplica a los Estados que son parte del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana⁸¹ (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). Su fin es regular que las medidas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios de los Estados Parte no se constituyan en barreras innecesarias al comercio en el mismo sentido que el AMSF, el cual se establece como norma supletoria (Art. 1).

80/Resolución 37-99 (COMIECO XIII), del 17 de septiembre de 1999, modificado mediante Resolución 87-2002 (COMIECO XXIII) del 23 de Agosto de 2002.

81/Ratificado mediante Decreto Legislativo 791 del 26 de enero de 1994, publicado en el Diario Oficial 112, Tomo 323, de fecha 16 de junio de 1994.



262. Al igual que el AMSF, se establece que para no obstaculizar innecesariamente el comercio y lograr la armonización de las medidas, éstas deben:
- Estar basadas en principios científicos y un análisis de riesgo;
 - No entrañar un grado de restricción al comercio mayor al necesario para proteger la vida y salud de las personas y animales y la preservación de los vegetales;
 - Estar basadas en normas, directrices o recomendaciones internacionales, excepto cuando se compruebe que éstas no son medidas sanitarias y fitosanitarias eficaces y señalar, si es el caso, cuando existan desviaciones de las normas nacionales con las referidas normativas internacionales;
 - Considerarse equivalentes aquellas que, aún siendo distintas, igualmente aseguren la protección sanitaria y fitosanitaria; y
 - Notificarse a los Estados Parte.
263. Para los procedimientos de control, inspección, certificación y aprobación de unidades o procesos productivos (plantas procesadoras), se establece el siguiente procedimiento en el Art. 18, numeral 3: La autoridad competente del Estado Parte exportador dirige una solicitud de inspección al Estado Parte importador, la cual debe ser atendida en un plazo máximo de 60 días calendarios contados a partir de la fecha en que fue planteada. Después de finalizada la inspección, la autoridad del importador tiene 15 días calendario para emitir una resolución fundamentada sobre el resultado de la inspección. En el caso que haya recomendaciones, su cumplimiento deberá ser verificado, certificado y notificado por la autoridad del Estado Parte exportador.
264. Si la autoridad competente del Estado Parte importador incumple con los plazos detallados, la autoridad competente del Estado Parte exportador puede acudir al Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que se creó por medio del reglamento, o puede utilizar el procedimiento regional de solución de controversias.
265. En el caso de la renovación de la certificación, ésta debe solicitarse por lo menos 90 días calendario antes de su vencimiento. La unidad o proceso productivo puede seguir exportando mientras la autoridad competente del Estado Parte importador realiza las inspecciones y emite la resolución correspondiente.
266. Por último, se crea al Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias como ente encargado de aplicar el reglamento, el cual está formado por dos representantes de cada uno de los Estados Parte.

6. Requisitos y Especificaciones para la Importación de Leche y Derivados (NSO ZOO 001-98) y el Reglamento Técnico Centroamericano Criterios Microbiológicos para la Inocuidad de Alimentos (67.04.50:08).

267. Habiéndose examinado las líneas generales que establecen el AMSF y el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procesos Sanitarios y Fitosanitarios para la armonización de criterios sanitarios promoviendo la remoción de barreras innecesarias al comercio, corresponde ahora revisar la normativa tanto nacional como regional que regula los requisitos específicos que deben cumplir los quesos.
268. Sobre este aspecto encontramos la siguiente normativa: La NSO ZOO 001 98 emitida por el MAG⁸², que aplica a las importaciones de leche y derivados y el RTCA 67.04.50:08 que aplica al comercio dentro de la región centroamericana. Debe determinarse si existe un traslape en los ámbitos de aplicación, y de haber un conflicto entre ambas normas, el reglamento centroamericano debe prevalecer puesto que se emite con base al Tratado General de Integración Económica Centroamericana.
269. Al respecto, de acuerdo con información obtenida en consultas con funcionarios del MAG, se ha interpretado que el RTCA 67.04.50:08 solo aplica al comercio final de los alimentos, es decir, para el control en los puntos de venta al consumidor final, por tanto, para el examen del producto a ser internado al país el MAG aplica la NSO ZOO 001 98.
270. La anterior interpretación se fundamenta en el texto literal de la sección 2 del RTCA 67.04.50:08 que establece que el reglamento aplica a todo alimento que se comercialice para consumo final dentro de los países de la región centroamericana. No obstante, el propósito de este reglamento, como de toda la normativa regional sobre criterios técnicos-sanitarios, es el de armonizar el comercio dentro de la región con el objetivo de procurar que las diferencias entre las normativas nacionales no obstaculicen innecesariamente el comercio.
271. Adicionalmente, se pueden encontrar algunas diferencias entre las exigencias sanitarias de las referidas normas. Los requisitos de los quesos se regulan en los Arts. 5 y 6 de la NSO ZOO 001 98 y en la sección 8 del RTCA 67.04.50:08. A continuación se muestran las exigencias establecidas en ambas normas con el fin de compararlas:

82/Acuerdo Ejecutivo 104 en el Ramo de Agricultura y Ganadería, de fecha de 14 de abril de 2000, publicado en el Diario Oficial 89, Tomo 347, de fecha 18 de mayo de 2000



Cuadro N° 5
Requisitos para quesos no madurados en la NSO ZOO 001 98

Microorganismos	N	C	Límite mínimo	Límite Máximo
Staphylococcus aureus	5	1	10 ² UFC/gr	10 ³ UFC/gr
Coliformes totales	5	2	200 UFC/gr	500 UFC/gr
Coliformes fecales	5	1	<10	10
Escherichia coli	5	0	0	0
Salmonella spp en 25 gr	5	0	0	0
Lysteria monocytogenes en 25 gr	5	0	0	0

N=Número de muestras que deben analizarse
C=Número de muestras que se permite que salgan de los parámetros de la norma.
Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Cuadro N° 6
Requisitos para quesos no madurados en el RTCA 67.04.50:08

Microorganismos	N	C	Límite mínimo	Límite Máximo
Staphylococcus aureus	5	1	10 UFC/gr	10 ² UFC/gr
Coliformes fecales	5	1	<10	10
Escherichia coli	5	0	0	0
Salmonella spp en 25 gr	5	0	0	0
Lysteria monocytogenes en 25 gr	5	0	0	0

Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

Cuadro N° 7
Requisitos para quesos madurados en la NSO ZOO 001 98

Microorganismos	N	C	Límite mínimo	Límite Máximo
Staphylococcus aureus	5	1	10 ² UFC/gr	10 ³ UFC/gr
Coliformes totales	5	2	100 UFC/gr	200 UFC/gr
Coliformes fecales	5	1	<10	10
Escherichia coli	5	0	0	0
Salmonella spp en 25 gr	5	0	0	0
Lysteria monocytogenes en 25 gr	5	0	0	0

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Cuadro N° 8
Requisitos para quesos madurados en el RTCA 67.04.50:08

Microorganismos	N	C	Límite mínimo	Límite Máximo
Staphylococcus aureus	5	1	10 ² UFC/gr	10 ³ UFC/gr
Coliformes fecales	5	0	0	<10
Salmonella spp en 25 gr	5	0	0	0
Lysteria monocytogenes en 25 gr	5	0	0	0

Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

272. Tal como se puede verificar en los cuadros del No. 5 al 8, las exigencias de las normativas difieren para ambos tipos de quesos, madurados y no madurados. En los primeros, la norma salvadoreña impone el conteo de dos tipos de microorganismos que la norma centroamericana no exige: coliformes totales y escherichia coli. Para los quesos no madurados, la norma salvadoreña establece parámetros para el conteo de coliformes totales, contrario a la norma centroamericana. Estas diferencias, de acuerdo con declaraciones de funcionarios del MAG, se deben a que la NSO ZOO 001 98 contempla requisitos superiores a los mínimos necesarios para asegurar la salud de las personas que los consumen. Las implicaciones de esta circunstancia se analizan en el capítulo de barreras a la entrada.



7. Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras

273. Esta ley⁸³ no es una normativa que aplica exclusivamente al sector de lácteos, pero se analiza dentro del presente estudio, ya que las plantas procesadoras de lácteos han identificado al contrabando como uno de los principales problemas de competencia dentro del sector. Por lo anterior, es necesario profundizar en las implicaciones de este fenómeno, comenzando por describir la ley que tipifica y sanciona este delito.
274. La Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras (LESIA), tiene como objeto tipificar y combatir las conductas que constituyen infracciones aduaneras, establecer sus sanciones y los procedimientos para imponerlas (Art. 1). De acuerdo con el artículo 3⁸⁴, las infracciones que se tipifican son de tres tipos: administrativas, tributarias y penales.
275. Las infracciones administrativas son las conductas previstas en esta ley que no pueden causar perjuicio fiscal.
276. Las infracciones tributarias son las conductas que esta ley establece que pueden causar perjuicio fiscal, sin que constituyan delito.
277. Las infracciones penales son omisiones dolosas o culposas, tipificadas como delito en esta ley, que puedan provocar un perjuicio fiscal o que puedan evitar, eludir, alterar o imposibilitar el efectivo control aduanero o causar daños a los medios utilizados para llevar a cabo esa función.
278. Las infracciones administrativas se tipifican en el artículo 5 y las tributarias en el artículo 8⁸⁵.
279. En cuanto a los delitos, se tipifican 13 modalidades de contrabando en el artículo 15⁸⁶. El denominador común es que todas son conductas que se encuentran encaminadas a evitar que las exportaciones e importaciones se sujeten a la correspondiente

83/Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, Decreto Legislativo 551 del 20 de septiembre de 2001, publicado en el Diario Oficial número 204, Tomo 353, de fecha 29 de octubre de 2001.

84/Reformado mediante Decreto Legislativo 905, del 30 de enero de 2006, publicado en el Diario Oficial número 26, Tomo 370, de fecha 7 de febrero de 2006.

85/Reformados mediante Decreto Legislativo 787 del 5 de abril de 2002, publicado en el Diario Oficial número 75, Tomo 355, de fecha 25 de abril de 2002 y Decreto Legislativo 905, del 30 de enero de 2006, publicado en el Diario Oficial número 26, Tomo 370, de fecha 7 de febrero de 2006.

86/Reformado mediante Decreto Legislativo 787 del 5 de abril de 2002, publicado en el Diario Oficial número 75, Tomo 355, de fecha 25 de abril de 2002 y Decreto Legislativo 588 del 10 de abril de 2008, publicado en el Diario Oficial número 72, Tomo 379, de fecha 18 de abril de 2008.

intervención aduanera y produzcan o puedan producir perjuicios económicos a la Hacienda Pública o evadir los controles sanitarios o de otra índole que se hubieran establecido legalmente (Art. 15, Inc. 1º). La pena prevista para el contrabando es de 6 a 8 años de prisión, adicionalmente a la responsabilidad patrimonial de los autores del mismo por lo defraudado al fisco.

280. Asimismo, se tipifican otros delitos: Defraudación de la Renta de Aduanas (Art. 22); Ocultamiento, falsificación o destrucción de información (Art. 23); Delitos informáticos (Art. 24); y Cohecho activo y pasivo (Arts. 25 y 26).

8. RD-CAFTA

281. Dentro de RD-CAFTA, los quesos son considerados productos sensibles, por lo que su período de desgravación es de 20 años y se establecen como sistemas de protección un contingente para importaciones libres de arancel y una salvaguardia agrícola especial (SAE). El arancel base es de 40% para todos los quesos, con excepción del queso de pasta azul y el cheddar deshidratado, cuyos aranceles son de 15% y 0% respectivamente.
282. En el caso del contingente arancelario, para el año 1 fue de 410 Tm, aumentando gradualmente, y llegará a las 987 Tm en el año 19, antes que el régimen sea de libre comercio. Actualmente (año 5) el contingente es de 498 Tm. En el caso de la SAE, se trata de un mecanismo para aplicar un arancel adicional a las importaciones si estas exceden un nivel determinado por cada uno de los Estados parte de CAFTA. En el caso de El Salvador, la SAE se activa en las importaciones de quesos, si para cada año dentro del período de desgravación éstas superan el 130% del contingente.
283. Para la administración del contingente, se establecieron las Regulaciones para la Administración de Contingentes Arancelarios de Productos Lácteos dentro del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos⁸⁷. Estas regulaciones se establecen con base al Art. 3.13 de RD-CAFTA, Art. XIII del GATT (administración no discriminatoria de restricciones cuantitativas) y Acuerdo de la OMC sobre Licencias de Importación. Esta normativa internacional contempla directrices para la administración transparente y eficiente de los contingentes arancelarios.

87/Acuerdo Ejecutivo 107 del 30 de enero de 2006, en el ramo de Economía y de Agricultura y Ganadería, publicado en el Diario Oficial No 23, Tomo 370, de fecha 2 de febrero de 2006.



284. Las regulaciones establecen los mecanismos para la asignación de cuotas dentro del contingente. Las cuotas se asignan entre importadores históricos y nuevos. Los importadores históricos son los que generaron un record de importaciones dentro de las partidas arancelarias sujetas a contingente en los dos años anteriores a la entrada en vigor de RD-CAFTA. Los demás, califican como nuevos importadores y pueden graduarse a la calidad de históricos al cumplir 2 años consecutivos de importaciones dentro del contingente. La mitad de las cuotas se asignan a importadores históricos y la otra a los nuevos importadores.
285. La asignación de cuotas del contingente ha sido muy poca en comparación con el tamaño total de éste. En 2006 (año 1) se asignó el 18% del contingente, en 2007 el 54%, en 2008 el 35% y en 2009 el 37%.⁸⁸

9. Contingente arancelario de queso cheddar

286. Este contingente fue establecido con base a las reglas de la OMC. Actualmente, el arancel para importaciones dentro del contingente es de 0% y fuera de éste es de 40%. Esto se estableció por medio de una cláusula de salvaguardia provisional para algunos productos, establecida en el Decreto Legislativo 902 de fecha 14 de diciembre de 2005, que estará vigente mientras no se armonice el arancel a nivel centroamericano.
287. En el caso del queso cheddar, lo dispuesto en el Decreto 902 fue adoptado a nivel regional por medio de Resolución 242-2009 COMIECO-IV.
288. Para este año aún no se ha emitido el acuerdo ejecutivo correspondiente que regula la cantidad y líneas generales de la asignación de cuotas. Para el año 2009, como para los 5 años anteriores, el contingente se mantuvo en 785 Tm., estableciéndose como requisito de desempeño la compra, como mínimo, de 10,000 botellas diarias de leche cruda.⁸⁹ Dependiendo del análisis que haga la Comisión Técnica de Contingentes sobre el comportamiento del contingente en el año 2009, se establecerán las condiciones. En el caso del requisito, éste ha sido establecido desde el inicio de la apertura del contingente, manteniéndose en la misma cantidad mínima de compra diaria de leche cruda.

88/Cálculos con base a información proporcionada por la Dirección de Administración de Tratados Comerciales del Ministerio de Economía, con base al requerimiento de información.

89/ Acuerdo Ejecutivo 1159, en los ramos de Economía, de Agricultura y Ganadería y de Hacienda, publicado en el Diario Oficial 241, Tomo 381, del 22 de diciembre de 2008.



SECTOR
AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

289. El nivel de asignación de cuotas del contingente de cheddar ha abarcado la totalidad de su tamaño (785 Tm) desde 2004. A continuación se muestra en el cuadro N° 9 los beneficiarios de las cuotas y el volumen asignado a cada uno desde dicho año.

Cuadro N° 9
Listado de Beneficiarios del contingente de queso cheddar
(volumen en toneladas métricas) (2004-2009)

Persona Natural o Jurídica	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Lactosa de C.V.	264.35	382.01	332.10	350.25	393.0	408.40
Agrosania S.A. de C.V.	90.12	79.50	82.40	78.97	80.0	77.20
Sucesores Luis Torres & Cía.	133.99	122.57	106.00	107.09	222.00	217.70
Cooperativa Ganadera de Sonsonate	296.54	200.92	264.50	248.69	90.00	81.70
Total	785.00	785.00	785.00	785.00	785.00	785.00

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del Ministerio de Economía.

10. Normas salvadoreñas sobre la calidad

290. La normativa sobre la calidad de los alimentos tiene como propósito asegurar la salud del consumidor final, por lo cual establecen requisitos sanitarios mínimos. Las exigencias técnicas del producto pueden afectar la competencia en menor o mayor medida dependiendo de su rigurosidad, puesto que puede llegarse al escenario donde solo pocas empresas dentro del sector pueden cumplirlas. Además, si existen medidas menos rigurosas que igualmente aseguran la protección de la vida y la salud de los consumidores, deben preferirse éstas pues serían las menos restrictivas a la competencia.
291. En el sector de quesos, existen tres normas generales sobre la calidad y 34 normas específicas para cada tipo de queso.
292. Las normas generales sobre quesos son:



- NSO 67.01.14:06. Productos Lácteos, norma general para el queso.
 - NSO 67.01.03:06. Quesos madurados. Especificaciones (Primera actualización)
 - NSO 67.01.04:06. Quesos no madurados. Especificaciones.
293. Las normas generales y la norma para el queso cottage son de carácter obligatorio, las demás son normas recomendadas.
294. Los aspectos principales que se regulan en las normas obligatorias son los siguientes: Composición del producto (materias primas, ingredientes y aditivos), inocuidad (riesgos por contaminantes físico químicos y contenido microbiológico), etiquetado, métodos de muestreo y análisis y normas de referencia (Codex Alimentarius y norma general para el etiquetado de alimentos).
295. Las entidades encargadas de supervisar el cumplimiento de las normas son el MAG y el MSPAS. En materia del etiquetado es la Defensoría del Consumidor.

B. Políticas públicas

296. En este apartado se describen las políticas públicas dirigidas al sector que influyen o tienen la capacidad de influir en sus condiciones de competencia. Se detallan las líneas generales que se contemplan y las acciones que se han emprendido por el actual gobierno.

1. Oficina de Políticas y Planificación Sectorial del MAG

297. Como parte de las reestructuraciones que se realizaron en el MAG, así como en otras carteras de Estado, surgió la Oficina de Políticas y Planificación Sectorial (OPPS), en la cual se centran las funciones del diseño de las políticas a seguir para el desarrollo de la agricultura y la ganadería.
298. Esta oficina se encuentra actualmente elaborando los instrumentos que contendrán las políticas dirigidas al sector bovino (en el que se incluye los quesos)⁹⁰. Estos instrumentos se encuentran en estado de aprobación final del Despacho Ministerial.

⁹⁰/Información proporcionada por la OPPS con base al requerimiento de información.

2. Creación de la Dirección General de Ganadería

299. El 25 de enero de 2010 se publicó un comunicado del MAG en La Prensa Gráfica donde se anuncia la creación de la Dirección General de Ganadería (DGG). Aunque no está directamente relacionada con los mercados de quesos industriales y artesanales, es la encargada de promover la productividad del sector lechero, el principal insumo para la elaboración de quesos.
300. Por la relación que se da entre los eslabones de los ganaderos y plantas procesadoras, en muchos casos los problemas de un sector afectan igualmente al otro. Este es el caso del contrabando, sobre lo cual se dice en el comunicado que la DGG apoyará a los ganaderos en busca de soluciones. Como se analiza en el capítulo de barreras a la entrada, este problema tiene el potencial de distorsionar los precios del mercado, por tanto, es importante dar seguimiento a las acciones que serán tomadas y programadas para su solución.

3. Establecimiento de volúmenes de importación y periodicidad de muestreos de productos provenientes de Nicaragua y Honduras.

301. De acuerdo con información proporcionada por el MAG, los volúmenes o cuotas que se asignan a las plantas nicaragüenses y hondureñas para ingresar productos al país, se determinan con base a un análisis completo de la capacidad productiva, con el fin de evitar que se importen al país quesos que no hayan sido fabricados por las mismas, y así, controlar el origen inocuo de los productos. El establecimiento de estos volúmenes no tiene una base legal en el comercio de lácteos puesto que los únicos productos que se exceptúan del régimen de libre comercio de acuerdo con el artículo IV del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIECA) son los especificados en el Anexo A, donde no figuran los productos objeto de este estudio. No obstante, que la finalidad es la de asegurar la inocuidad de los quesos, el mecanismo de las cuotas va en contra de los compromisos adquiridos en el TGIECA, siendo los mecanismos legítimos el otorgamiento de permisos sanitarios y control en aduanas.
302. En relación con los procedimientos de control sanitario, ASILAC también señaló que la política de muestreos en aduana por parte del MAG, desde julio de 2009, es de inspeccionar el 100% de los cargamentos que provienen de Nicaragua y Honduras, lo cual incrementa los costos del importador (mantenimiento en frío del producto, análisis de laboratorio, etc.). Al indagarse sobre esto en el MAG, se negó que se muestrea el 100% de los cargamentos. En el caso de Nicaragua, se informó que se inspecciona uno de cada tres cargamentos, y en el caso de Honduras, uno de cada cinco, respondiendo estas razones al riesgo de contaminación por el origen del producto.



303. Adicionalmente en el tema de los muestreos, ASILAC ha señalado que en algunas ocasiones, cuando los resultados del laboratorio del MAG indican que un producto no cumple con los parámetros de sanidad, éstos se mandan al laboratorio de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) donde los resultados indican que el producto sí es inocuo. De acuerdo con ASILAC, los resultados del laboratorio de FUSADES son más confiables porque se encuentra acreditado y el laboratorio del MAG no. Sobre esto, ASILAC proporcionó documentación en la que se comprueba que efectivamente se ha dado esta situación, y sus implicancias sobre las condiciones de competencia se analizan en el capítulo de barreras a la entrada.

VI. Implicaciones de la normativa en las condiciones de competencia

304. En este capítulo se analiza de qué manera la normativa arriba descrita restringe o ayuda a promover una mayor competencia en el sector. En el caso de la normativa, cuyo principal efecto determinado ha sido el de obstaculizar la entrada de nuevos competidores, su análisis se hará en el capítulo de barreras a la entrada.

A. RD-CAFTA y contingente arancelario de queso cheddar

305. En el sector de quesos, donde la mayor parte del consumo nacional proviene de las importaciones (85%), estas tienen una gran influencia en las condiciones de competencia del sector, por lo cual es importante analizar con mayor profundidad la normativa que establece una mayor apertura del comercio hacia el país.
306. Una forma de promover mayor competencia por la vía de las importaciones es eliminando las barreras arancelarias. En el caso particular de los contingentes arancelarios de queso cheddar y de RD-CAFTA (quesos duros, frescos, cheddar, quesillo y mozzarella), al gozar de 0% de arancel compiten en mejores condiciones con la producción nacional y centroamericana (la cual también goza de un arancel del 0%)⁹¹.

⁹¹/Artículo III del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, ratificado por medio de Acuerdo Ejecutivo 13 del Directorio Cívico Militar de fecha 17 de febrero de 1961, publicado en el Diario Oficial 49, Tomo 190, de fecha 10 de marzo de 1971

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

307. El contingente de queso cheddar puede ser utilizado solamente por plantas procesadoras de leche, lo cual indica que principalmente se destina al mercado de consumo industrial. Este ha sido asignado en su totalidad en el período de 2004 a 2009 entre las mismas cuatro plantas procesadoras: Lactosa, Agrosania, Petacones y La Salud. En el caso de las últimas tres, el nivel del uso de la cuota asignada ha sido bajo, y en algunos años no se utilizó. El caso de Lactosa es distinto, puesto que de la serie de tiempo señalada se ha importado dentro del contingente más de lo que se les asignó⁹², con excepción de 2005 donde utilizaron casi el 100% de su cuota.
308. El uso global del contingente de queso cheddar ha sido alto de 2004 a 2006, cayendo en el período 2007-2009, tal como se muestra en el cuadro N° 10.

Cuadro N° 10
Importaciones de queso cheddar bajo
contingente arancelario OMC (2004-2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total de importaciones (Toneladas. Métricas)	583	627.48	672.83	516.21	180	338
Tamaño del contingente	785	785	785	785	785	785
Porcentaje de importaciones del tamaño total del contingente	74.27%	79.93%	85.71%	65.76%	22.93%	43.06%

Fuente: Superintendencia de competencia con base a información proporcionada por el Ministerio de Hacienda y Ministerio de Economía.

309. El nivel de utilización del contingente ha sido particularmente bajo para los dos últimos años, habiendo algunos casos en que las plantas beneficiarias no utilizaron sus cuotas, particularmente el caso de 2008 donde solo Lactosa importó queso cheddar dentro del contingente.
310. Como se dijo, el queso cheddar importado bajo el contingente de la OMC se destina principalmente para consumo industrial como insumo del queso procesado, por lo

⁹²/Las otras tres plantas transfirieron a Lactosa partes de sus cuotas que no utilizaron.



que una mayor apertura a otras plantas que producen este tipo de queso puede fomentar una mayor competencia. De acuerdo con información recabada en este estudio, al menos existen otras dos plantas que producen queso procesado: Ortiza (Cremería Delmy) y Los Quesos de Oriente.

311. Ortiza tiene una producción marginal en comparación con los demás productores. Los Quesos de Oriente produce volúmenes mucho mayores a Ortiza, pero aún pequeños en comparación con las plantas beneficiarias del contingente de queso cheddar. En vista de lo anterior, es importante no limitar el acceso en mejores condiciones al insumo principal de dicho queso para que los actuales y potenciales competidores puedan contrarrestar cualquier ejercicio individual o concertado de poder de mercado de las cuatro principales plantas que producen queso procesado.
312. En este sentido, es de examinar el caso de Ortiza a la luz del requisito de desempeño para poder acceder al contingente, puesto que Los Quesos de Oriente lo cumple con solvencia. De acuerdo con información proporcionada por Ortiza, a partir del último dato disponible se tiene que procesó en diciembre de 2009 un promedio muy por debajo de las 10,000 botellas diarias que establece el requisito de desempeño.
313. Aún cuando los requisitos de desempeño se establecen con el propósito de incentivar la compra de producción nacional, en este caso la leche de vaca, en vista del contexto de toda la política de protección al sector ganadero, debe examinarse si el requisito de desempeño en el caso del contingente OMC no es una restricción innecesaria a la competencia.
314. Teniendo en cuenta que la importación de leche de vaca al país está prohibida, así como la utilización de leche en polvo para producir quesos, a las plantas no les queda otra opción que comprar este insumo al productor nacional. Por lo tanto, los beneficios adicionales que se pueden obtener imponiendo un volumen mínimo de compras de leche para poder obtener una cuota de importación dentro del contingente son nulos; en cambio, se produce una restricción a la competencia, con los costos que ello conlleva. En razón de lo anterior, se considera necesario examinar la necesidad de mantener el requisito de desempeño en el contingente OMC de queso cheddar.
315. Pasando al tema del RD-CAFTA, como se dijo en el capítulo anterior, el tamaño del contingente es menor al de la OMC, siendo adicionalmente que el primero aplica a varias partidas arancelarias de quesos incluyendo el cheddar.
316. Asimismo, el nivel de asignación de cuotas es bajo, siendo para 2009 el 37% del contingente. La utilización de estas cuotas alcanzó las 65.01 Tm., lo cual representa un 13.68% del tamaño total del contingente.
317. El potencial que tiene el contingente RD-CAFTA para imprimir competencia en los mercados relevantes anteriormente definidos es muy poco, debido a su tamaño reducido, lo cual puede ser una de las razones de su baja utilización.

B. Normas salvadoreñas de la calidad

318. En cuanto a las normas salvadoreñas obligatorias de quesos madurados, no madurados y cottage, su aplicación debe armonizarse con el Reglamento Técnico Centroamericano sobre Criterios Microbiológicos para la Inocuidad de los Alimentos, por la misma situación que surge con la NSO ZOO 001 98 en el traslape en los ámbitos de aplicación. Así como se argumentó anteriormente, deben ser los criterios de inocuidad del RTCA 67.04.50:08 los que se apliquen en lo que difieran con las NSO's, ya que el primero tiene una jerarquía normativa mayor que las segundas. Lo anterior, con el objeto de contar con reglas claras para todos los competidores nacionales y extranjeros, sobre los criterios que se utilizan en cada punto de control de inocuidad de los alimentos (en planta, aduana y establecimientos de venta al consumidor final, entre otros).
319. En cuanto a las normas recomendadas de las diferentes variedades de quesos, éstas influyen de forma positiva en las condiciones de competencia del sector, ya que ofrecen parámetros de calidad para cada variedad, lo cual facilita la labor de supervisar cualquier infracción a la Ley de Protección al Consumidor sobre la veracidad de la información que se le traslada al consumidor, así, corrigiendo una eventual asimetría de información en el mercado. Esto es así, porque aún cuando estos parámetros de calidad no son obligatorios, establecen un marco de referencia para determinar qué distingue a las distintas variedades de quesos y evitar que se den engaños a los consumidores en el etiquetado y publicidad, denominando como una determinada variedad de queso a algo que no reúne las especificaciones.

VII. Evolución de los principales indicadores de la Agroindustria de Quesos.

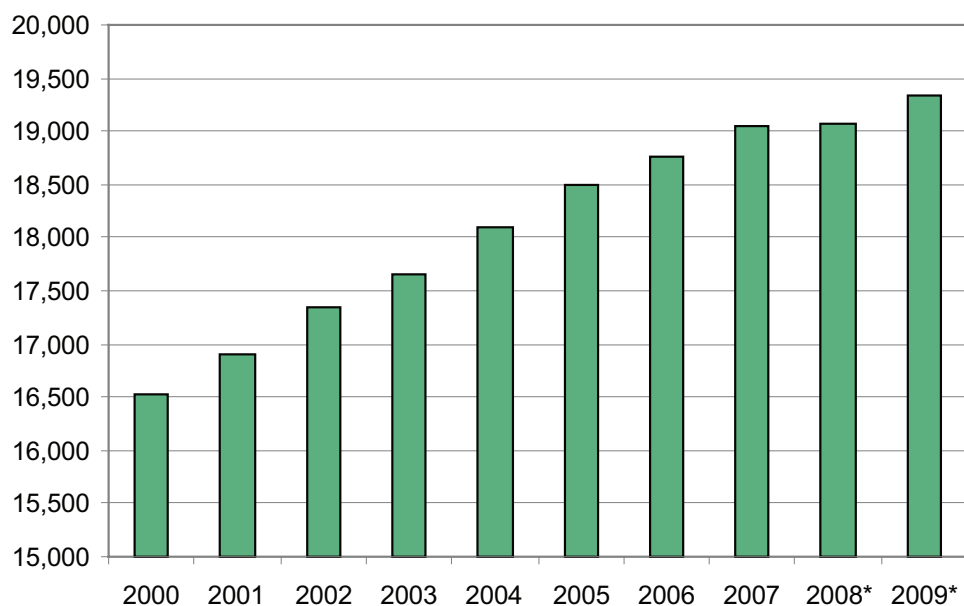
320. En el presente apartado se describirán los principales indicadores relacionados con la agroindustria de quesos, con el fin de contextualizar el estudio en el ámbito global y mostrar el desempeño que para el período ha tenido dicha agroindustria en El Salvador. Se incluye el análisis de variables como la producción nacional e internacional, comercio exterior, participación en el PIB y precios a nivel mundial.



A. Producción, comercio y precios internacionales

321. La producción mundial de quesos ha tenido una tendencia creciente desde el año 2000, hasta alcanzar en el año 2009 las 19,328,196.4 miles de toneladas (Gráfico N° 1). Los principales países productores en orden de importancia son Estados Unidos, Alemania, Francia e Italia. La tasa de crecimiento promedio de la producción mundial desde el año 2000 hasta el 2009 es de 1.94%.

Gráfico N° 1
Producción Mundial de Quesos
(Miles de Toneladas) (2000-2009)



* 2009 pronósticos.

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO).

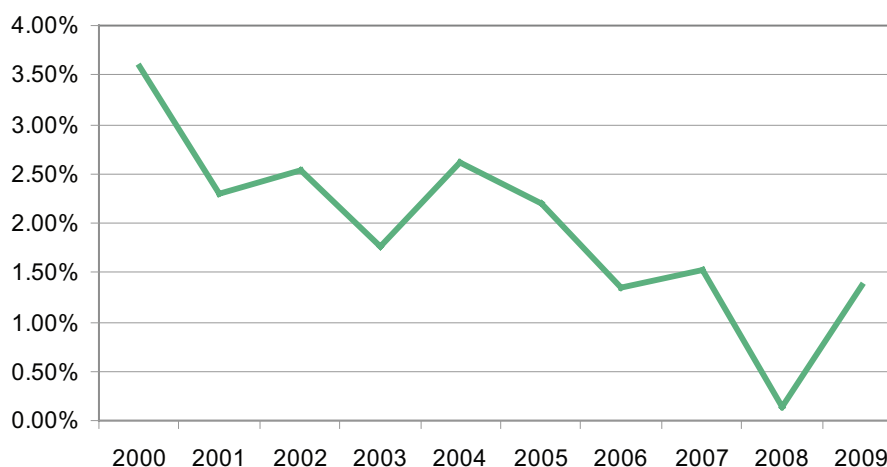


SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

322. Tal como muestra el gráfico N° 2 el ritmo de crecimiento de la producción de quesos ha sido cada vez menor en los últimos años del periodo, aunque en ningún momento han existido decrecimientos.
323. Según las proyecciones de la OECD-FAO para el periodo 2007-2016, la producción mundial de quesos continuará aumentando en los años siguientes, esto debido principalmente a las tendencias de producción de bienes con un mayor valor agregado, al aumento de la producción por parte de los países desarrollados; y a que la urbanización y los ingresos más altos en las economías emergentes conducen a cambios en las dietas, incrementando el consumo de quesos⁹³.

Gráfico N° 2
Tasas de crecimiento de la producción mundial de quesos
(Porcentajes) (2000-2009)



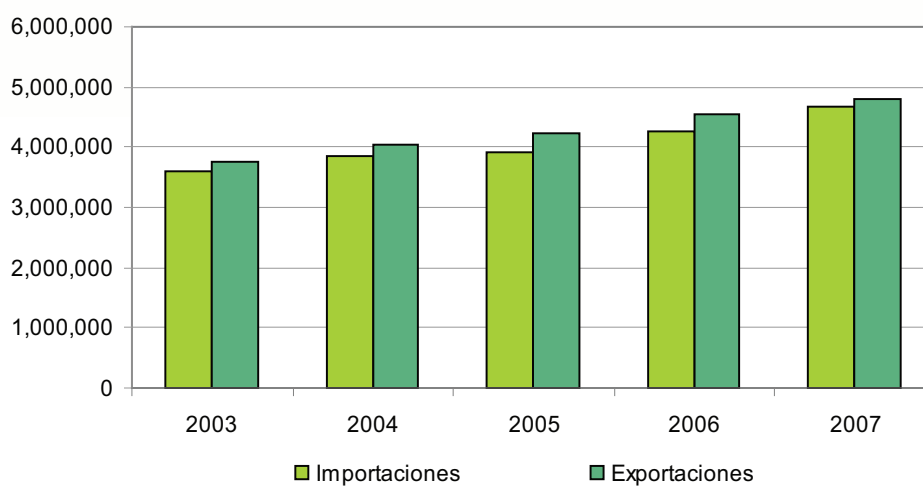
Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO).

324. El comercio mundial de quesos también ha aumentado desde 2003 a 2007 (Gráfico N° 3), alcanzando en ése último año, importaciones de \$20,793,017 miles de dólares y exportaciones de \$21,776,418 miles de dólares, equivalentes a volúmenes de 4,676,234 y 4,795,776 toneladas, respectivamente.

93/Informe sobre Proyecciones Agrícolas con base a estimaciones de OECD-FAO. Junio 2008. Programa Inserción Agrícola.



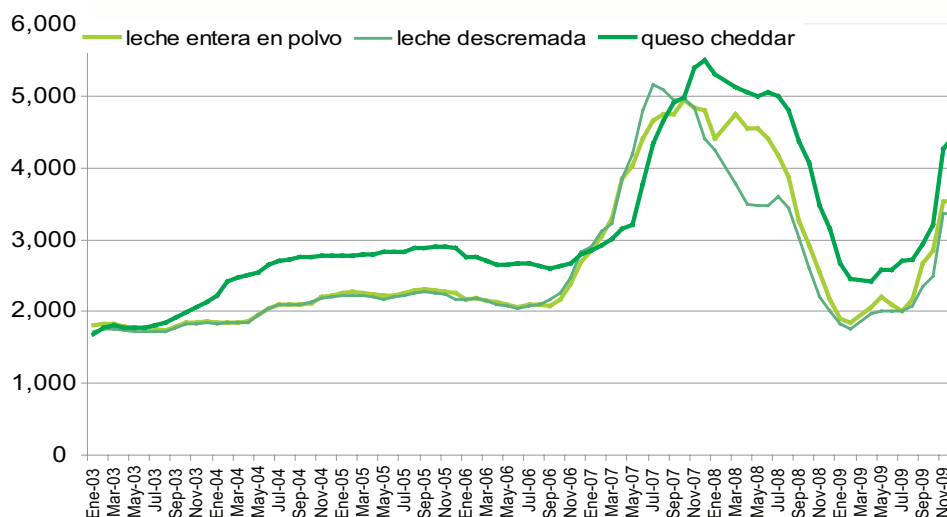
Gráfico N° 3
Comercio Mundial de Quesos
(Toneladas) (2003-2007)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO).

325. La leche entera en polvo, la leche descremada en polvo y el queso cheddar son considerados “commodities” en los mercados internacionales. En el gráfico N° 4 se observa que los precios de las leches crecieron significativamente desde septiembre de 2006, manteniéndose altos hasta el segundo semestre de 2007, cuando la leche entera alcanzó \$4,950 por tonelada métrica, y la leche descremada \$5,150. Posterior a esas fechas, los precios comenzaron a descender hasta llegar a \$1,850 la leche entera y \$1,750 la leche descremada, en febrero de 2009. El queso cheddar por su parte, tuvo su mayor precio en diciembre de 2007, cotizándose a \$5,500 la tonelada y su mínimo en febrero de 2009 (US\$ 2,450 por tonelada).
326. Para el segundo trimestre de 2009, la leche entera llegó a cotizarse entre \$2,063 y \$2,200; la leche descremada entre \$1,975 y \$2,008 y el queso Cheddar entre \$2,425 y \$2,575; manteniendo esa tendencia hasta agosto de 2009. Posteriormente, en septiembre de 2009 se presenta un repunte de precios en los tres bienes. Para la leche entera es de 90.5% (desde el mes de febrero) situándose en \$3,525. La leche descremada siguió la misma tendencia pasando de \$1,750 hasta \$3,375 lo que representa un aumento de 93%. El queso cheddar se cotizó en \$4,263, es decir un 74% sobre el precio a febrero.

Gráfico N° 4
Precios internacionales de leche entera, descremada en polvo y queso Cheddar (US\$/Ton.) (2003-2009)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO).

327. La razón del aumento en los precios de la leche y el queso cheddar a partir del año 2007, se debió a diversas razones, entre las que se encuentran: la producción mundial de leche que no ha mantenido el mismo ritmo de la demanda, principalmente Rusia y otros países del continente asiático; las sequías registradas en Australia que limitaron sus exportaciones de productos lácteos; los derechos de exportación que han obstaculizado la oferta en Argentina y la suspensión de las exportaciones de leche desnatada en polvo durante seis meses en la India. Además de estos aspectos, el factor más importante se encuentra en las reformas políticas aplicadas en la Unión Europea, que ha resultado en una disminución drástica de las existencias públicas de productos lácteos, especialmente de las leches en polvo⁹⁴.
328. Por otro lado, las causas de la disminución de los precios a partir de 2008, obedece a la reanudación de las subvenciones a las exportaciones de productos lácteos de la Unión Europea⁹⁵, y a que muchos países reaccionaron al alza de los precios,

94/FAO. Perspectivas Alimentarias. Análisis de los Mercados Mundiales. Junio 2007. www.fao.org.

95/FAO. Perspectivas Alimentarias. Análisis de los Mercados Mundiales. Junio 2009. www.fao.org.



aumentando la producción de leche, especialmente donde predominan sistemas intensivos basados en pastos, lo cual pudo inducir a algunos países a reducir sus importaciones, atenuando de tal manera la tendencia de los precios mundiales⁹⁶.

329. Según la FAO, las principales causas del repunte de precios desde el segundo semestre de 2009 fueron las expectativas ante la disminución de las exportaciones de Estados Unidos y la Unión Europea y al mismo tiempo la demanda creciente en Asia y en otros países productores de petróleo⁹⁷. Asimismo, la FAO plantea que el régimen de los precios dependerá de si la Unión Europea mantiene fuera de los mercados internacionales sus reservas de leche en polvo.
330. Dado que la leche es el principal insumo para la elaboración del queso cheddar, sus precios tienen un comportamiento bastante similar. Para el periodo estudiado, el coeficiente de correlación entre el queso cheddar y la leche entera en polvo es de 0.931 y el del queso cheddar con la leche descremada en polvo es de 0.854.

B. Indicadores de producción y comercio exterior a nivel nacional

1. Importancia de la producción de lácteos en el PIB.

331. El aporte del sector lácteo al Producto Interno Bruto (PIB) es menor al 1%. En el periodo del 2004 al 2009 se ha mantenido entre 0.71% y 0.73% (Ver gráfico No. 5). En términos absolutos, para el año 2009 la producción de lácteos fue equivalente a US\$66 millones de dólares. Las cuentas nacionales de El Salvador no muestran la producción de quesos de manera específica, sin embargo, es el segundo en importancia del sector, como se mencionó en el capítulo I.
332. Durante el mencionado periodo, el sector lácteo ha tenido mayor crecimiento que el PIB y que la industria manufacturera (Ver gráfico N° 6). El crecimiento del PIB y la industria manufacturera ha sido bastante similar (menor al 5%); sin embargo, la producción de lácteos ha sido significativamente mayor, llegando a sus máximos crecimientos en el año 2006 con 5% y en el 2007 con 5.4%. En 2008 reduce el ritmo creciendo al 2% y para el año 2009, de forma similar al PIB, el decrecimiento del sector lácteo llegó a 1.9%.

96/FAO. Perspectivas Alimentarias. Análisis de los Mercados Mundiales. Junio 2008. www.fao.org.

97/FAO. Perspectivas Alimentarias. Análisis de los Mercados Mundiales. Diciembre 2009 www.fao.org.



SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

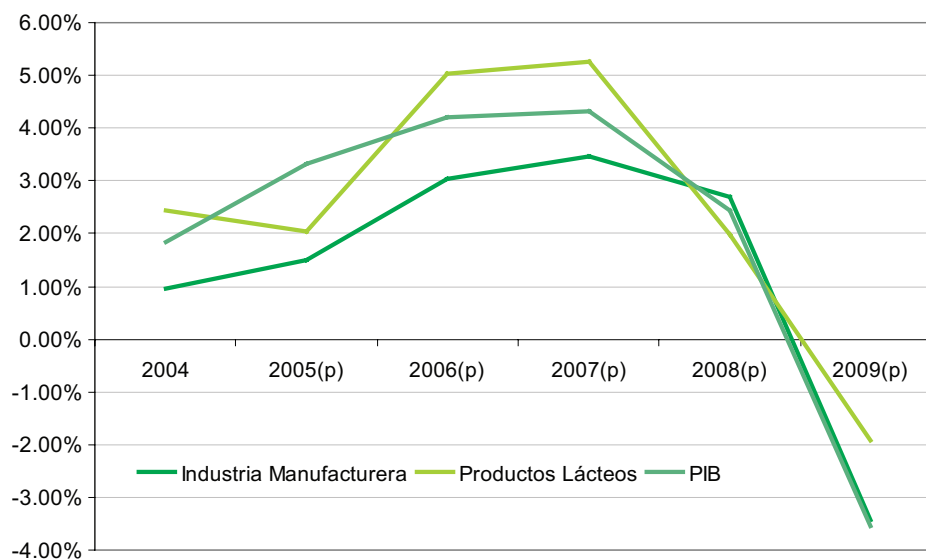
Quesos

Gráfico N° 5
Importancia de la producción de lácteos en el PIB
(2004-2009)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del BCR.

Gráfico N° 6
Crecimiento del PIB, industria manufacturera y productos lácteos
(2003-2009) (Porcentajes)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del BCR.



2. Producción de leche cruda

333. En el cuadro N° 11 se presenta la producción nacional de leche cruda, lo que es importante debido a que representa el principal insumo en la producción de quesos. Ésta ha experimentado un crecimiento a partir del año 2005, sin embargo, se vio afectada en 2007 por una disminución, que luego el año 2008 fue revertida. En 2003 la producción era de aproximadamente 393 millones de litros, mientras en 2008 se alcanzaron los 494 millones de litros. Los principales incrementos se dieron en los años 2005 y 2006 con tasas de 11.9% y 10% respectivamente. El periodo en estudio tiene un promedio de crecimiento de 4.82%.

Cuadro N° 11
Producción de leche cruda
(2003-2008) (Miles de Litros)

Año	Leche (Miles de Litros)	Variación Anual (Porcentajes)
2003	393,230	-
2004	399,808	1.67%
2005	447,600	11.95%
2006	492,441	10.02%
2007	475,862	-3.37%
2008*	494,071	3.83%

*Dato Preliminar

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información proporcionada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

3. Importación y exportación de quesos

334. Los principales tipos o variedades de quesos sujetos al comercio internacional entre nuestro país y el resto del mundo son: duros, frescos, cheddar, quesillo y procesado. Para calcular las importaciones y exportaciones de dichos productos,



se han agrupado las diferentes variedades identificadas en los incisos del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), tomándose las cifras oficiales del Banco Central de Reserva y complementándose con el desglose de importaciones que presentan las estadísticas del Ministerio de Hacienda.

335. Para los cinco tipos de quesos mencionados, El Salvador posee una balanza comercial deficitaria (Ver Cuadro N° 12), pues sus importaciones son sustancialmente mayores que las exportaciones. Para el periodo del 2004 al 2009, el tipo de queso con mayores importaciones es el quesillo, seguido por el queso duro y el queso cheddar. El cuarto y quinto lugar lo ocupan el queso procesado y los quesos frescos. Para el año 2009, las importaciones de quesillo fueron de 12 millones de Kgs., las de quesos duros de 7.9 millones de kgs. y las de queso cheddar y otros de 1.6 y 2.8 millones de kgs., respectivamente.
336. En cuanto a las exportaciones, de las variedades objeto de este estudio, el primer lugar en volúmenes lo ocupan los quesos duros, seguido por el quesillo. Los que presentan menores son el cheddar y los frescos con volúmenes bastante similares. Para el año 2009, se exportaron 229.6 mil kilos de queso duro, 60.7 mil kilos de quesillo 37.6 mil y 31 mil kilos de queso fresco y cheddar, respectivamente.
337. En el periodo analizado, se observa que al finalizar el 2009, las exportaciones tienen incrementos constantes en todas las variedades observadas si se comparan con las del año 2004; aunque en el año 2009 tuvieron un decrecimiento, en la mayoría de los casos mayores al 10% (duros, cheddar y quesillo). El desempeño de las exportaciones acumuladas en estos cinco años presenta aumentos significativos; en el quesillo 62%, cheddar 100%, del 76.2% en los duros y 45.7% en frescos.
338. Por el lado de las importaciones, para el periodo en estudio, los volúmenes de quesos duros y el queso cheddar han decrecido 8.6% y 0.4% respectivamente; las importaciones de quesos frescos y de quesillo crecieron 33.8% y 19.4%, respectivamente. Sin embargo, a pesar del crecimiento de las exportaciones y tal como se mencionó anteriormente, la balanza comercial siempre se ha mantenido negativa, ya que la brecha entre nuestras exportaciones y las importaciones es muy grande.
339. Es importante mencionar que en el rubro de otras exportaciones se ubica al queso mozzarella, que contribuye en gran medida al desempeño de las exportaciones.

Cuadro N° 12
Importaciones, exportaciones y balanza
comercial de quesos en El Salvador
(US\$-Kilogramos) (2004-2009)

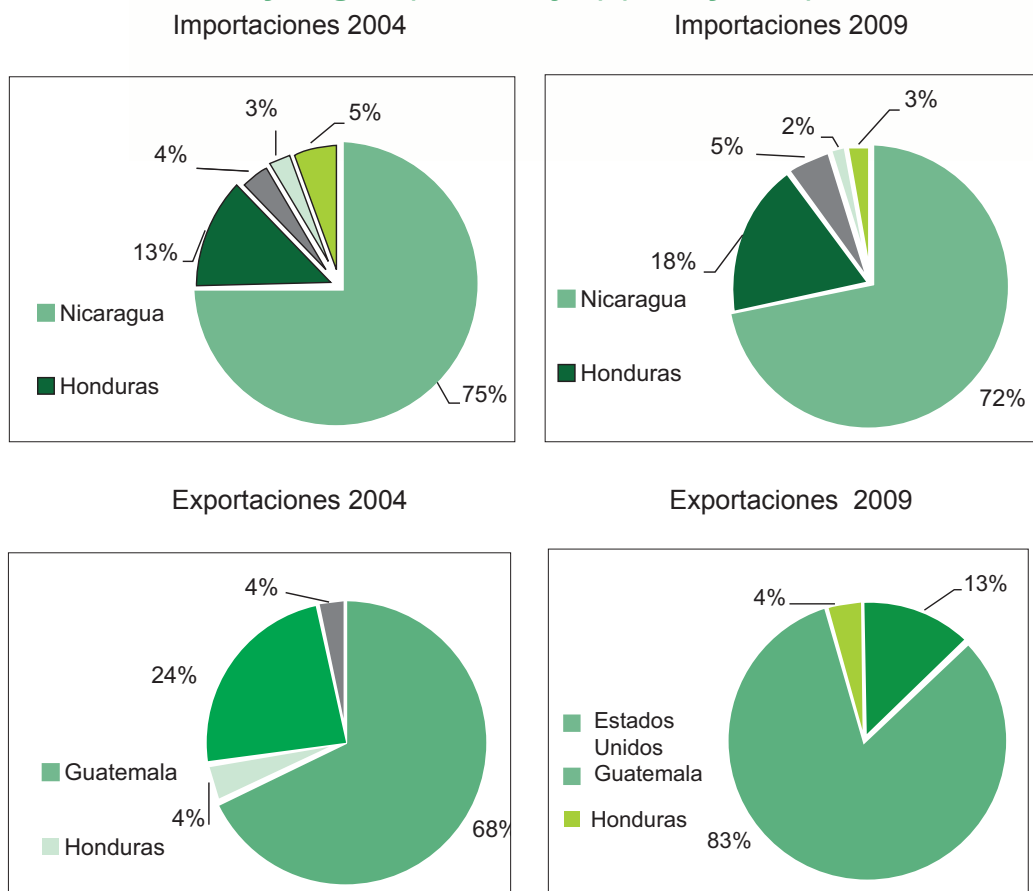
Inciso	Comercio	2004		2005		2006	
		Valor (US \$)	Volúmen (Kg)	Valor (US \$)	Volúmen (Kg)	Valor (US \$)	Volúmen (Kg)
Duros	Exportaciones	546,750.61	130,313.06	707,610.80	167,083.16	1,165,147.60	241,902.33
	Importaciones	13,409,227.11	8,696,988.82	11,528,385.94	6,036,028.83	14,337,703.77	7,140,883.85
	Balanza Comercial	-12,862,476.50	-8,566,675.76	-10,820,775.14	-5,868,945.67	-13,172,556.17	-6,898,981.52
Frescos	Exportaciones	81,916.32	25,836.98	103,804.12	33,148.89	93,628.76	30,065.20
	Importaciones	471,074.95	219,419.35	197,000.05	89,271.66	869,975.68	567,778.58
	Balanza Comercial	-389,158.63	-193,582.37	-93,195.93	-56,122.77	-776,346.92	-537,713.38
Cheddar	Exportaciones	0.00	0.00	25,590.58	20,240.33	121,602.08	30,500.70
	Importaciones	6,472,258.45	1,673,994.98	7,718,454.12	1,783,743.66	9,643,240.44	2,165,372.25
	Balanza Comercial	-6,472,258.45	-1,673,994.98	-7,692,863.54	-1,763,503.33	-9,521,638.36	-2,134,871.55
Quesillo	Exportaciones	112,464.74	37,537.61	162,793.30	38,754.90	215,306.19	51,527.76
	Importaciones	11,543,122.76	10,084,285.78	11,749,260.97	9,554,197.00	14,463,751.40	10,256,094.32
	Balanza Comercial	-11,430,658.02	-10,046,748.17	-11,586,467.67	-9,515,442.10	-14,248,445.21	-10,204,566.56
Otros	Exportaciones	1,319,729.92	306,824.24	1,577,661.10	356,133.67	2,286,310.74	522,175.83
	Importaciones	390,197.02	110,664.18	1,513,186.60	405,142.50	6,517,712.68	1,837,954.40
	Balanza Comercial	929,532.90	196,160.06	64,474.50	-49,008.83	-4,231,401.94	-1,315,778.57
Total	Exportaciones	2,060,861.59	500,511.89	2,577,459.90	615,360.95	3,881,995.37	876,171.82
	Importaciones	32,285,880.29	20,785,353.11	32,706,287.68	17,868,383.65	45,832,383.97	21,968,083.40
	Balanza Comercial	-30,225,018.70	-20,284,841.22	-30,128,827.78	-17,253,022.70	-41,950,388.60	-21,091,911.58

Inciso Arancelario	Comercio	2007		2008		2009	
		Valor (US \$)	Volúmen (Kg)	Valor (US \$)	Volúmen (Kg)	Valor (US \$)	Volúmen (Kg)
Duros	Exportaciones	1,479,177.05	294,561.34	1,447,511.80	256,872.98	1,454,788.20	229,597.69
	Importaciones	19,316,525.35	8,081,317.23	22,526,424.27	7,812,176.75	22,853,079.00	7,949,615.18
	Balanza Comercial	-17,837,348.30	-7,786,755.89	-21,078.91 2.47	-7,555,303.77	-21,398,290.80	-7,720,017.49
Frescos	Exportaciones	87,800.90	25,590.53	177,929.23	44,071.99	154,201.56	37,645.91
	Importaciones	273,530.36	197,142.34	192,678.03	139,627.54	393,598.00	293,478.29
	Balanza Comercial	-185,729.46	-171,551.81	-14,748.80	-95,555.55	-239,396.44	-255,832.38
Cheddar	Exportaciones	246,691.25	48,637.97	275,213.25	40,546.53	172,436.90	31,026.57
	Importaciones	9,657,242.36	2,377,427.59	9,553,836.80	1,683,780.82	8,011,537.81	1,667,507.77
	Balanza Comercial	-9,410,551.11	-2,328,789.62	-9,278,623.55	-1,643,234.29	-7,839,100.91	-1,636,481.20
Quesillo	Exportaciones	385,799.39	85,063.07	442,222.68	76,032.89	353,212.97	60,735.63
	Importaciones	16,709,862.00	12,018,612.62	20,675,159.02	13,035,230.45	29,883,871.47	12,038,061.22
	Balanza Comercial	-16,324,062.61	-11,933,549.55	-20,232,936.34	-12,959,197.56	-29,530,658.50	-11,977,325.59
Otros	Exportaciones	3,319,793.98	780,490.16	3,890,007.99	825,271.54	3,353,297.57	709,998.89
	Importaciones	9,178,703.49	2,613,471.95	11,867,393.88	3,076,500.85	11,559,052.80	2,821,544.22
	Balanza Comercial	-5,858,909.51	-1,832,981.79	-7,977,385.89	-2,251,229.31	-8,205,755.23	-2,111,545.33
Total	Exportaciones	5,519,262.57	1,234,343.07	6,232,884.95	1,242,795.93	5,487,937.20	1,069,004.69
	Importaciones	55,135,863.56	25,287,971.73	64,815,492.00	25,747,316.41	72,701,139.08	24,770,206.68
	Balanza Comercial	-49,616,600.99	-24,053,628.66	-58,582,607.05	-24,504,520.48	-67,213,201.88	-23,701,201.99

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de www.elsalvadortrade.com.sv y
 de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda.

Gráfico N° 7

Exportaciones e importaciones de quesos según países de destino y origen (Porcentajes) (2004 y 2009)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de www.elsalvadortrade.com.sv

340. El gráfico N° 7 muestra una comparación entre los volúmenes de quesos totales exportados e importados por destino y procedencia. Guatemala es el principal país de destino de las exportaciones salvadoreñas en el año 2009 con el 83% del total; le siguen en orden de participación Estados Unidos, Honduras y Nicaragua, repartándose un 15% del total de volumen exportado.
341. Por el lado de las importaciones de quesos, éstas provienen principalmente de Nicaragua (75% en 2004 y 72% en 2009). En segundo lugar se encuentra Honduras, cuya participación en las exportaciones pasó de 13% al 18% en el periodo. La proporción de importaciones provenientes de Estados Unidos se mantuvo entre el 4% y 5%.



4. Estructura de costos de producción

342. En el estudio de la “Cadena Agroproductiva del Subsector Lácteos en El Salvador”⁹⁸, se realizó una estimación de los costos de procesamiento semi industrial del queso capita con loroco. Dado que los precios de la leche cruda varían en invierno y verano, se diferencié la estructura de costos para ambas temporadas. Con esta información, se calculó un promedio de ambas estructuras de costos que se muestra en el Cuadro N° 13.

Cuadro N° 13
Estructura de costos de procesamiento semi industrial
de 1 Libra de queso capita con loroco

Concepto	Costo Porcentual Invierno	Costo Porcentual Verano	Costo Porcentual Promedio
Materia Prima	91.81%	93.37%	92.59%
Leche Cruda	89.62%	89.82%	89.72%
Administración	3.96%	3.21%	3.59%
Mano de Obra	2.93%	2.37%	2.65%
Inversiones	1.30%	1.05%	1.18%
Total	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Superintendencia de Competencia con base al estudio del BMI y CAMAGRO:
“Cadena Agroproductiva del Subsector Lácteos en El Salvador”.

343. De acuerdo a los datos del cuadro anterior, la leche cruda representa el mayor porcentaje de los costos totales de producción (89.72% en promedio) y otros insumos como cuajo, sal y loroco que son utilizados en porcentajes mínimos. El resto de costos representa porcentajes mínimos en comparación de la leche cruda, dentro de los costos de administración se contemplan el salario del administrador de la planta, electricidad, teléfono y gas propano; en los costos de mano de obra se incluyen los salarios de los artesanos y dentro de las inversiones se han contabilizado los equipos y utensilios. Es de aclarar que estos costos no corresponden exactamente a los mercados relevantes determinados en este estudio, pero si proporcionan una idea global de una estructura específica de costos de producción. En el capítulo referente a precios se determinará una estructura de costos para los productos industriales.

98/ Op. Cit. 9.



VIII. Evolución de precios en el sector quesos

A. Precios de leche cruda

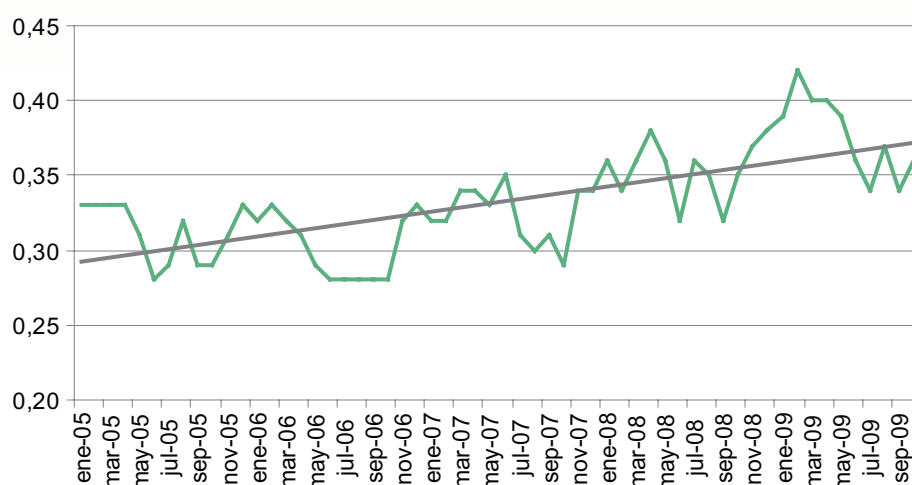
344. Los precios de la leche cruda al productor, para el periodo 2005-2009, mantienen su tendencia de aumentar durante el verano y disminuir en el invierno. Los precios promedio de leche cruda están influenciados en una buena proporción por los precios pagados a productores artesanales y semi-tecnificado⁹⁹. En el periodo 2005 - 2009 el promedio anual aumentó de \$0.31 a \$0.38 por botella, equivalente a 22.5%.
345. Durante 2005 el precio se mantuvo por arriba de los \$0.30 entre enero y mayo; luego se redujo entre junio y octubre a \$0.28 y \$0.29, para subir nuevamente a \$0.31 en noviembre y diciembre. Para el año 2006 el precio promedio anual fue de \$0.30 y la tasa de crecimiento de 3.1%; entre los meses de octubre y diciembre se elevó el precio desde los \$0.28 hasta los \$0.33. Esta tendencia de incrementos se acentúa en el año 2007 y 2008 con un crecimiento anual de 7.5% y 9.3%, respectivamente.
346. El principal incremento en los precios se ha dado en los dos últimos años (2008 y 2009), ya que los promedios anuales han sido de \$0.35 y \$0.38 por botella, respectivamente (Gráfico N° 8).
347. La tasa de crecimiento acumulada de enero 2005 a octubre de 2009 fue de 21%, siendo el precio mínimo de \$0.28 por botella y el máximo de \$0.42, este último registrado en febrero de 2009.
348. Es importante destacar los precios promedio reportados en el último año por parte de las plantas industriales; éstas han pagado un precio promedio en el 2009 de \$0.36, incluso un tanto menor a los \$0.38 del promedio del mercado. El precio mínimo pagado por las plantas fue de \$0.33 y el máximo de \$0.45¹⁰⁰. Es de destacar que en su mayoría, estos agentes económicos mantienen estable su precio a lo largo del año. En comparación con el año anterior, el incremento es del 2.9%, equivalente a \$0.01 más que el 2008.

99/De acuerdo a información proporcionada por el MAG y las proporciones de producción existentes entre los productores de los tres segmentos, estos precios corresponden en mayor medida a la dinámica que se observa en los segmentos de productores artesanales y semi tecnificados.

100/Información proporcionada por agentes económicos.



Gráfico N° 8
Precios al productor de leche cruda
(US\$/Botella) (Enero 2005 - Octubre 2009)



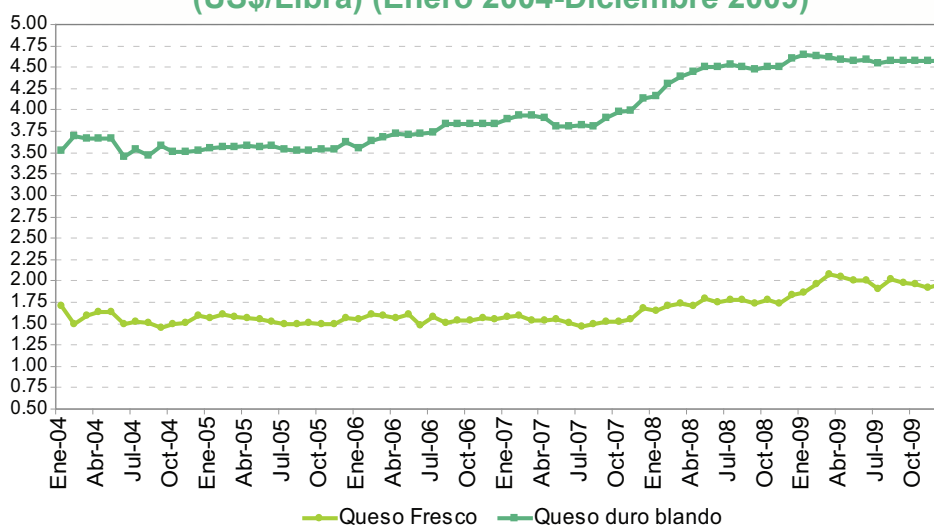
Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información proporcionada por el MAG y del Estudio sobre Condiciones de Competencia de la Agroindustria de la Leche en El Salvador, Superintendencia de Competencia, 2009.

B. Indicadores de precios al consumidor

1. Precios del Ministerio de Economía

349. El gráfico N° 9 muestra la tendencia de los precios al consumidor mes a mes, de acuerdo a los datos recolectados por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) e incluidos dentro del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Durante los años 2004 y 2005, el precio del queso duro blando se mantuvo estable, y el correspondiente al queso fresco se mantuvo constante desde el 2004 hasta el 2007.
350. A partir de enero de 2006, el precio del queso duro blando se observa que aumentó. Reportó una tasa de crecimiento anual de 0.7% para el año 2007 y 0.9% para el 2008. En cuanto al queso fresco, su precio tuvo incrementos a partir del 2008, con una tasa promedio de crecimiento de 0.8%.

Gráfico N° 9
Precios promedio al consumidor (IPC)
(US\$/Libra) (Enero 2004-Diciembre 2009)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a datos del Ministerio de Economía.

351. Los precios mínimos y máximos del queso duro blando en este período fueron de \$3.45 y \$4.65 por libra en junio 2004 y enero 2009, respectivamente. Para el caso del queso fresco, los precios mínimos y máximos fueron de \$1.45 y \$2.08 dólares por libra en los meses de septiembre 2004 y marzo 2009. Al finalizar el 2009, los precios del queso duro blando se mantuvieron en \$4.58 y del queso fresco en \$1.96. Es de enfatizar que aunque las series de datos muestran que en ambos casos comienzan a descender, estos no alcanzan los niveles anteriores al alza de precios.

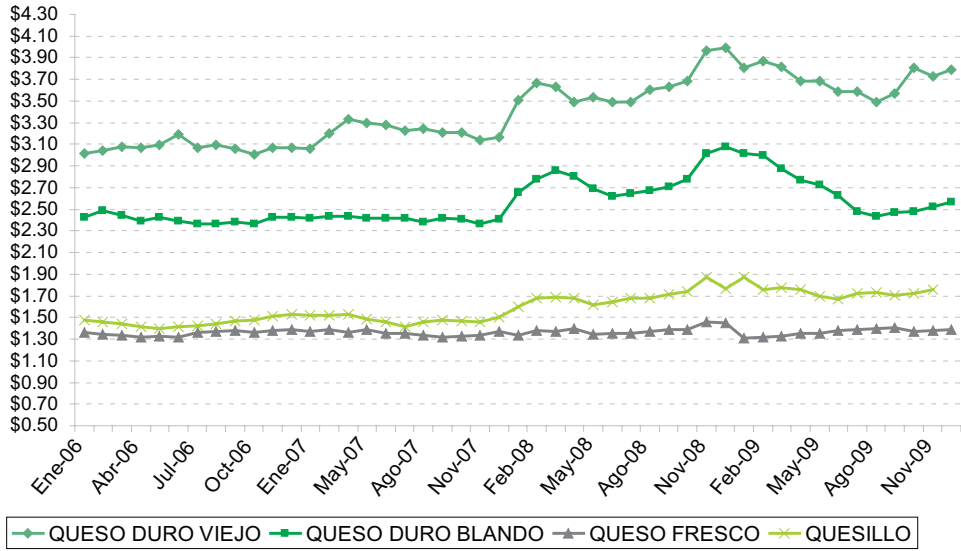
2. Precios del Ministerio de Agricultura y Ganadería

352. Las estadísticas del MAG registran los precios por libra de los diferentes tipos de quesos con mayores ventas en los diferentes mercados a nivel nacional. Los quesos sondeados por esta dependencia son las variedades: quesos duro-viejo, duro-blando, quesillos y queso fresco; los primeros corresponden a variedades del mercado relevante definido de quesos duros artesanales, las dos últimas corresponden cada una a un mercado relevante de tipo artesanal.



353. En este sentido, la evolución de los precios registrados muestran que los de mayores alzas entre 2006-2009 son el queso duro viejo y duro-blando, luego le siguen el quesillo y el queso fresco. La tendencia correspondiente puede distinguirse en el gráfico N° 10.

Gráfico N° 10
Precios de quesos en mercados
(\$US por libra) (Enero 2006-diciembre 2009)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería

Queso duro-viejo

354. La tendencia de precios durante el periodo 2006-2009, está caracterizada por un periodo de mínima variabilidad entre los meses de enero y noviembre de 2006. Posteriormente crecieron a una tasa promedio anual de 6.2% en el año 2007; en 2008 11.5% (ver gráfico N° 10), disminuyendo el ritmo en 2009 con una tasa de 1.7%. Los precios en 2006 promediaron \$3.07, en 2007 \$3.26, para 2008 \$3.64, y en el 2009 \$3.70 por libra.
355. Las mayores alzas anuales se dieron en febrero (19.7%), noviembre (26.2%) y diciembre (26.3%) de 2008. Los precios más elevados se registran en 2009, siendo \$3.80 en enero y \$3.79 en diciembre.



SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

Queso duro-blando

- 356. En lo que respecta a estos precios, en 2006 oscilaban entre \$2.36 y \$2.43, promediando \$2.41 por libra. Igual situación se presentó en 2007, decreciendo en 0.4%, mostrando un precio promedio de \$2.40.
- 357. Las alzas aceleradas iniciaron en 2008 con un precio de \$2.65 en enero, finalizando en diciembre a \$3.07. La tasa promedio de crecimiento de ese año fue de 15.6%, con un precio promedio de \$2.77.
- 358. Para 2009, cayeron hasta \$2.57, con una tasa negativa de 3.97% respecto a 2008.

Queso fresco

- 359. Los precios promedio de este producto han resultado más estables, si consideramos que durante el periodo analizado no han aumentado en la misma proporción que los dos anteriormente descritos. En 2007 crecieron un 2.5%, decrecen en 2008 en 0.5% y 1.3% en 2009. En 2006 el precio promedio era de \$1.36 y en 2009 fue de \$1.37.

Quesillo

- 360. El quesillo para el 2006 presentó un precio promedio anual de \$1.45 por libra. En 2007 la tasa de variación anual fue de 4.8%, siendo el precio promedio de \$1.52.
- 361. En 2008 cambia la tendencia de los años anteriores y aumenta 12.2%, alcanzando un promedio de \$1.71. Durante el 2009 fue de \$1.75, creciendo un 2.1% con respecto al 2008.

3. Precios de la Defensoría del Consumidor

Queso fresco en mercados

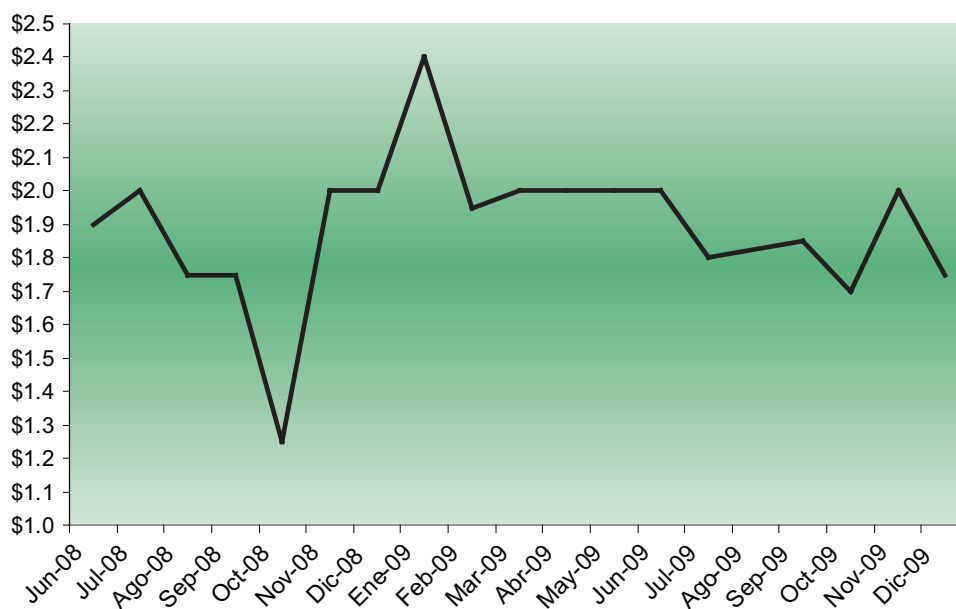
- 362. La Defensoría del Consumidor realiza sondeos de precios de diferentes bienes y servicios básicos, presentando información de quesos frescos desde Junio de 2008. Estos registros son levantados en supermercados y mercados municipales del Área



Metropolitana de San Salvador (AMSS), San Miguel y Santa Ana. Los precios en los mercados municipales presentan una alta variabilidad, por lo que se representan a través de la mediana de los precios, para evitar el efecto de los valores extremos¹⁰¹.

363. Los registros indican un comportamiento (ver gráfico N° 11) entre junio y octubre de 2008 con tendencia a descender desde \$ 1.90 por libra en junio hasta \$1.25 en octubre, para subir nuevamente hasta \$2.00 en diciembre de ese mismo año. En enero de 2009 alcanza el precio de \$2.40, el más elevado de todo el periodo; desde ese mes inició un decrecimiento del 12.5%, hasta llegar al \$1.75 en diciembre de 2009.

Gráfico N° 11
Precio de queso fresco en mercados
(\$US por libra) (junio 2008-diciembre 2009)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de la Defensoría del Consumidor.

101/Metodología del Sondeo de Precios de Productos Básicos, Defensoría del Consumidor. 2009

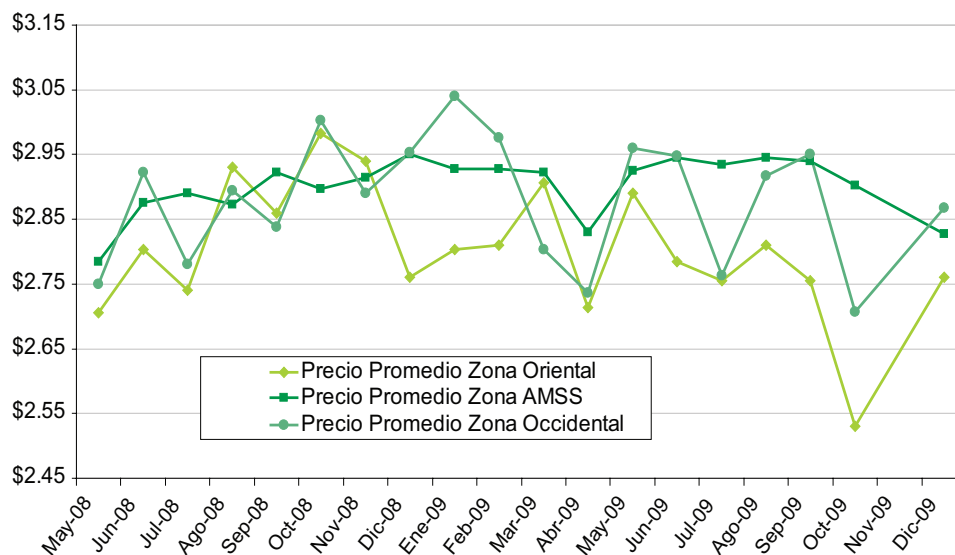
SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

Quesos frescos en supermercados

364. En el 2008 los precios promedio por libra de queso fresco en supermercados en las tres zonas tienden a crecer (gráfico N° 12). En el AMSS, en mayo se situó en \$2.80, en la zona oriental \$2.71 y en la occidental \$ 2.70. Para diciembre, en el AMSS han crecido hasta los \$2.90 al igual que la zona occidental, y en el oriente fue de \$2.75.

Gráfico N° 12
Precios de quesos frescos en supermercados
(\$US por libra) (Junio 2008 -diciembre 2009)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de la Defensoría del Consumidor.

365. Para 2009 la tendencia de los precios es a la disminución. En el AMSS de -5.7%, en la zona oriental un 1.5%, en la occidental 5.7%. En el AMSS los precios inician en \$2.93 y cierran en diciembre con \$2.83; en la zona oriental a un nivel de \$2.80 y en diciembre \$2.76; finalmente en la zona occidental en enero reportan un precio de \$3.04 y cierran a \$2.87 al finalizar el año.
366. Una tendencia a observar es que los precios del AMSS con respecto a las otras zonas presentan menor variabilidad a lo largo del periodo. Asimismo, los precios en las zonas oriental y occidental tienden a ser menores a los reportados en el AMSS. Para la zona oriental, del total de observaciones del periodo, el 84.2% son precios menores al AMSS y en la zona occidental un 47.4%.



C. Evolución de precios y márgenes por mercados relevantes

1. Precios al importador en mercados relevantes de quesos artesanales

367. En la sección anterior se presentó una evolución de los precios en mercados, proveniente de diferentes fuentes. Éstos mostraban la tendencia de ciertos precios en estudio, algunos de ellos coincidentes con los mercados artesanales (quesos frescos y quesillos).
368. En esta sección presentamos una evolución de los precios al importador de productos artesanales acordes a los mercados relevantes observados, es decir, quesos duros, frescos y quesillos, a fin de mostrar una tendencia de los mismos y complementar el análisis de sus precios. La limitante de estos datos es que al ser precios de importación, forman parte de un segmento, y no de la totalidad de la oferta en estos mercados; su ventaja radica en que permite analizar cómo se han comportado los precios de importación de Honduras y Nicaragua que compiten con los productores locales y que influyen en la determinación del precio en el mercado local.
369. Estos precios se han calculado a partir de los datos de importación registrados por la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, para el período 2006 al 2009, tal como lo muestra el cuadro N° 14. Como se mencionó, las importaciones de estos productos provienen en su totalidad de Honduras y Nicaragua.
370. Con respecto a los quesos frescos, desde el año 2006 sus importaciones fueron cayendo en ese año, no reportándose registros en algunos meses. El precio promedio en 2006 fue de \$0.71 y de \$0.53 para 2007, lo que implicó una reducción del 24.4%. En los siguientes años no se observan importaciones de este producto.
371. Los precios de quesos duros para el año 2006 oscilaron entre \$0.58 y \$0.92 por libra, registrando un promedio de \$0.82. Para 2007 llegó a promediar \$1.05, lo que representa un aumento del 27%. La tendencia continúa en 2008, aumentando a \$1.23 por libra, un 17.5% más con respecto al año anterior. En 2009 los quesos duros se cotizaron a \$1.23 desde el mes de abril, lo que indica que se estabilizaron entre 2008 y 2009 en niveles superiores a 2006.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

Cuadro N° 14
Precios al importador quesos artesanales
(2006-2009) (dólares por libra)

PRECIOS AL IMPORTADOR DE QUESO ARTESANAL 2006-2009				PRECIOS AL IMPORTADOR DE QUESO ARTESANAL 2008-2009			
MES	QUESO DURO	QUESO FRESCO	QUESILLO	MES	QUESO DURO	QUESO FRESCO	QUESILLO
Ene-06	\$0.76	-	\$0.59	Ene-08	\$1.23	-	\$0.65
Feb-06	\$0.76	-	\$0.59	Feb-08	\$1.24	-	\$0.66
Mar-06	\$0.80	\$0.97	\$0.63	Mar-08	\$1.23	-	\$0.69
Abr-06	\$0.90	-	\$0.67	Abr-08	\$1.21	-	\$0.74
May-06	\$0.86	-	\$0.68	May-08	\$1.23	-	\$0.65
Jun-06	\$0.82	-	\$0.66	Jun-08	\$1.23	-	\$0.71
Jul-06	\$0.85	-	\$0.64	Jul-08	\$1.17	-	\$0.71
Ago-06	\$0.58	-	\$0.62	Ago-08	\$1.23	-	\$0.70
Sep-06	\$0.88	\$0.72	\$0.62	Sep-08	\$1.24	-	\$0.68
Oct-06	\$0.92	\$0.72	\$0.63	Oct-08	\$1.24	-	\$0.92
Nov-06	\$0.88	\$0.57	\$0.65	Nov-08	\$1.25	-	\$1.16
Dic-06	\$0.88	\$0.55	\$0.67	Dic-08	\$1.26	-	\$1.15
PROMEDIO 2006	\$0.82	\$0.71	\$0.64	PROMEDIO 2008	\$1.23	-	\$0.79
Ene-07	\$0.88	\$0.51	\$0.65	Ene-09	\$1.14	-	\$1.15
Feb-07	\$0.89	-	\$0.67	Feb-09	\$1.21	-	\$1.16
Mar-07	\$0.80	\$0.56	\$0.66	Mar-09	\$1.25	-	\$1.17
Abr-07	\$0.85	-	\$0.65	Abr-09	\$1.23	-	\$1.16
May-07	\$0.83	\$0.53	\$0.65	May-09	\$1.23	-	\$1.15
Jun-07	\$0.78	-	\$0.61	Jun-09	\$1.23	-	\$1.16
Jul-07	\$1.42	\$0.53	\$0.69	Jul-09	\$1.23	-	\$1.17
Ago-07	\$1.23	-	\$0.66	Ago-09	\$1.23	-	\$1.15
Sep-07	\$1.19	-	\$0.65	Sep-09	\$1.23	-	\$1.15
Oct-07	\$1.25	-	\$0.64	Oct-09	\$1.23	-	\$1.15
Nov-07	\$1.23	-	\$0.62	Nov-09	\$1.23	-	\$1.15
Dic-07	\$1.23	-	\$0.56	Dic-09	\$1.23	-	\$1.15
PROMEDIO 2007	\$1.05	\$0.53	\$0.64	PROMEDIO 2009	\$1.22	-	\$1.16

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del Ministerio de Hacienda.

372. Durante 2006 los valores pagados por la libra de quesillo oscilaron entre los \$0.59 y \$0.68, para el año 2007 entre \$0.56 y \$0.69; siendo en ambos años el promedio de \$0.64. En 2008, incrementaron en un 22.3%, cotizándose a \$0.79.
373. En el año de 2009, la tendencia al alza continuó, de un 47%, pasando a \$1.16 por libra. Esta tendencia inició desde el mes de octubre de 2008, mostrándose que durante todo el 2009 los precios han variado levemente entre \$1.15 y \$1.17.
374. Se puede observar que tanto los quesos duros como el quesillo muestran incrementos relevantes en sus precios de importación a partir del año 2007, siendo el segundo el que presenta los aumentos más sustanciales.



375. Con estos incrementos de costos de los importadores de quesos orientados a los mercados artesanales, se puede afirmar que los aumentos en los precios al consumidor están siendo influenciados tanto por los precios de los productos fabricados internamente como por los importados.

2 Costos de producción en mercados relevantes de quesos industriales

Cuadro N° 15
Estructura de costos promedios de quesos industriales
(US\$ y porcentajes) (2004 –2009)

Producto	Queso Duro	Queso fresco	Quesillo	Queso procesado	Queso cheddar
Costo Total por libra	\$2,65	\$1,57	\$1,43	\$1,72	\$1,99
Concepto	%	%	%	%	%
Materia prima					
Leche cruda	70,0	64,2	70,9		63,2
Otras materias primas				58,6	
Mano de obra	2,1	1,9	4,2	4,4	5,3
Gastos de Fabricacion					
Combustibles	2,0	2,8	3,4	2,6	3,8
Energía Electrica	3,8	4,3	5,8	6,4	7,0
Otros gastos de fabricacion					
Empaque	5,9	6,4	6,5	5,9	7,7
Otros	16,3	20,4	9,1	22,1	13,1

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de agentes económicos.

376. El cuadro N° 15 muestra la estructura de costos promedio por libra de los quesos industriales, elaborada con los costos de cada agente económico que distribuye sus productos a estos mercados relevantes de producto. La característica general es que el mayor costo en todos los casos lo constituye su insumo principal, la leche cruda, entre el 60% y 70%. La excepción a esta regla es el queso procesado, que se fabrica a partir de otras variedades de quesos; en el país su materia prima principal es el queso cheddar. El segundo costo en importancia es el empaque, esencial en estos mercados sujetos a regulación de etiquetado y en los cuales la marca es valorada por el consumidor.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

377. Es de hacer notar que los quesos con menores procesos y tiempos de maduración tienen un costo menor, como el quesillo (\$1.43) y los quesos frescos (\$1.57), siendo el queso duro el caso contrario, con un costo por libra de \$2.65.

3. Precios de venta desde plantas industriales a supermercados

378. Este apartado se ha desarrollado a partir de los precios promedio mensuales de venta reportados por cada industria que distribuye sus productos a los supermercados, por ser éstos el principal canal de distribución de los mismos. Cada evolución de precios corresponde a un mercado relevante de producto con características industriales.
379. En primer lugar, en el cuadro N° 16 se presentan los datos correspondientes a los precios promedios de las distintas variedades de queso evaluadas. Con respecto a los quesos duros, se nota un fuerte aumento a partir del año 2007, fecha desde la cual se reportan los incrementos en los costos de producción.

Cuadro N° 16
Precios promedio de venta de quesos industriales a supermercados
(US\$ y porcentajes) (2004 – 2009)

Precio promedio de la industria	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Queso duro	2.44	2.48	2.52	2.64	3.04	3.24
Variación anual		1.6	1.9	4.6	15.2	6.4
Queso fresco	1.75	1.76	1.75	1.88	2.15	2.26
Variación anual		0.5	-0.4	7.5	14.5	5.1
Quesillos	1.65	1.64	1.62	1.75	1.99	2.07
Variación anual		-0.7	-0.9	7.8	13.6	4.4
Queso procesado	2.43	2.44	2.44	2.61	3.02	3.17
Variación anual		0.2	0.2	6.6	15.8	5.0
Queso Cheddar	3.2	2.86	2.97	3.4	3.79	3.79
Variación anual		-10.6	3.7	14.7	11.3	0.0

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de agentes económicos.

380. En todo el período, el incremento acumulado en precios es del 32.8%, siendo el alza más relevante en el 2008, mayor al 15%. Seis agentes económicos nacionales distribuyen las distintas variedades de quesos duros a este canal, y sus precios promedios presentan diferenciación, siendo el mayor en el año 2009 de \$3,67 y el menor de \$2,92.



- 381. En cuanto a los quesos frescos, siempre muestran su incremento más relevante en el año 2008, de 14,5%. El aumento acumulado en los cinco años es de 29%.
- 382. En cuanto a los precios de venta del quesillo a los supermercados, se repite el dato de incremento sustancial y superior a dos dígitos en el año 2008 (13.6%), siendo de 25.4% el acumulado del período.
- 383. En cuanto al queso procesado o tipo Kraft, el incremento acumulado 2005 – 2009 es del 30.4%.
- 384. El queso cheddar es el que presenta los precios más altos de venta de parte de las plantas industriales, y el que es proveído únicamente por tres industrias. Los precios son diferenciados y tuvieron dos importantes alzas en el 2007 y 2008, permaneciendo constantes el año 2009. El incremento acumulado resulta ser el menor de todos los mercados relevantes de producto, del 18.4%.
- 385. En general, a la fecha de realización del estudio y con la información de precios proporcionada por los agentes económicos, se observa una diferenciación de precios por marca y no se encuentran elementos que permitan prever una coordinación de precios entre los diferentes agentes económicos.

4. Márgenes de intermediación en mercados relevantes industriales

- 386. A continuación se describen los márgenes de intermediación de los dos segmentos más relevantes en la determinación de precios de los quesos industriales, nos referimos a las industrias y los supermercados. Los datos fueron calculados para el año 2009.
- 387. La determinación de los márgenes nos permite comparar las ganancias relativas de cada segmento de los principales eslabones de la cadena de valor de este sector, sin tomar en cuenta a los productores de leche cruda, debido a que este mercado fue abordado con mayor exhaustividad en nuestro primer estudio de competencia referente a la agroindustria de la leche, en el cual se demostró además que no existe un poder de demanda o determinación vertical de precios por parte de las plantas industriales.
- 388. Es de recordar que las industrias venden directamente su producción a los supermercados, sin intermediarios.

SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

Cuadro N° 17
Margen de intermediación de plantas industriales y supermercados*
(US\$ y porcentajes) (2009)

		Queso Duro	Queso fresco	Quesillo	Queso procesado	Queso cheddar
1	Precio promedio supermercados	\$3,95	\$2,93	\$2,84	\$3,89	\$3,88
2	Costo supermercado/Precio de venta industrias	\$3,24	\$2,26	\$2,07	\$3,17	\$3,79
3	Margen Supermercado (1/2) (%)	18,0	22,9	27,1	18,5	2,3
4	Costo Promedio de industrias	\$2,65	\$1,57	\$1,43	\$1,72	\$1,99
5	Margen de Industrias (2/4) (%)	18,3	30,4	31,0	45,8	47,4

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de agentes económicos.

*El margen de intermediación de las industrias se ha calculado con base a la diferencia de sus precios de venta a supermercados contra sus costos de producción; no incluye los costos de venta.

389. El cuadro N° 17 nos muestra que los márgenes de las industrias en todos los mercados son superiores a los que obtiene el supermercado, con la excepción del queso duro, que son similares (alrededor del 18%). Con respecto al resto de productos, la diferencia mayor se observa en el queso cheddar y procesado, en los cuales el margen de las industrias supera el 45%. En el quesillo y quesos frescos, es mayor al 30%.
390. Los datos arrojan altos márgenes para las industrias, y en la mayoría de los casos resultan mayores a los obtenidos por los supermercados, siendo el dato más alto para este segmento el correspondiente al quesillo, con un 27.1%.

5. Aclaraciones sobre precios de paridad de importación (PPI) y transferencias intersectoriales

391. Es importante mencionar la importancia del análisis de los PPI y de las transferencias entre diferentes segmentos de un sector en un estudio sobre condiciones de competencia, a fin de explicar porqué en el caso del sector quesos este análisis no es aplicable al momento de realizarse este estudio, principalmente por la apertura observada en el mismo.
392. En cuanto a los PPI, éstos se calculan con base al costo CIF de las importaciones correspondientes a los productos de los mercados relevantes definidos y se le suman los costos de transporte e impuestos internos hasta el consumidor final. Estos precios suelen compararse con los precios domésticos observados en el mercado, estableciéndose la brecha entre ambos. Entre mayor sea esta diferencia a favor de



los precios internos y/o si entre ambos no muestran una correlación positiva, pueden establecerse indicios o elementos que indiquen la existencia de poder de mercado de los participantes en el mismo. Si ambos precios se mueven en la misma dirección y la diferencia entre ambos es razonable, el comportamiento de los precios internos puede estar indicando una dinámica normal del mercado.

393. En el caso de los mercados relevantes estudiados, es de plantearse si existen PPI comparables con los precios internos que se observan en el sector, a fin de establecer conclusiones aplicables al respecto. Es así que en los mercados de quesos artesanales, se cuenta con precios promedios de importación; no obstante, los precios al consumidor están influenciados tanto por la oferta de productos tanto de origen nacional como importados; se observa, de acuerdo a datos del VII Censo Económico y de las importaciones, que es abierto, pudiendo haber a la fecha una mayor oferta de quesos en mercados artesanales de origen importado comparada con la producción nacional. Por tanto, no es aplicable la comparación entre PPI y precios al consumidor, como tampoco es relevante considerar la existencia de poder de mercado, dada la competencia observada en los mismos y la apertura en estos mercados artesanales de quesos.
394. En el caso de los quesos industriales, los PPI que se pueden comparar corresponden a los precios al consumidor de queso duro importado por un agente económico (Lácteos El Recreo), y se ha demostrado que compite con menores precios en este mercado, lo cual genera una competencia positiva, ya que presiona de alguna manera a la baja a los precios de los productores locales; no obstante, todos los precios en este mercado presentan una tendencia al alza.
395. En cuanto a las transferencias, éstas demuestran la distribución de rentas que puede existir entre los diferentes eslabones de una cadena de producción/distribución de un producto final hasta llegar al consumidor, que se da cuando en el mercado existe una protección arancelaria fuerte o excesiva que genera ventajas a uno o diversos eslabones de un sector, ya sea en perjuicio del consumidor o de otros eslabones.
396. En este caso, se nota un fuerte grado de apertura en los distintos mercados relevantes definidos, sobre todo provenientes de los beneficios arancelarios del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, lo que ha permitido considerables importaciones sobre todo de quesos para mercados artesanales y de quesos industriales a través de algunos agentes económicos que han superado positivamente barreras a la entrada de mediana consideración. Por tanto, esta apertura genera una competencia importante o al menos razonable en cada mercado, pudiéndose afirmar que a la fecha y de acuerdo a la información obtenida en el estudio, los niveles de protección no generan transferencias desde el consumidor u otro eslabón de la cadena de valor del sector, hacia otros.



IX. Actividades de integración horizontal y vertical.

397. El análisis de las actividades de integración horizontal y vertical en un estudio sobre condiciones de competencia es esencial para poder examinar cuáles han sido sus efectos en los mercados relevantes definidos, ya sea incrementando la eficiencia o restringiendo la competencia. En todas las situaciones se tienen en mayor o menor medida ambos efectos a la vez, debiendo determinarse cuáles son los preponderantes.
398. De acuerdo con los alcances del estudio, no se llega a determinar en este análisis la existencia de prácticas anticompetitivas, sino posiblemente indicios de condiciones que las pueden propiciar; lo mismo aplica aún cuando no se trate de conductas que puedan llegar a constituir una violación a la Ley de Competencia, pero que igual generan distorsiones en el mercado, por tanto, afectan el desempeño de los competidores o la entrada de nuevos. En otros casos, los grados de integración que se observan pueden ayudar a identificar si existen agentes económicos que para efectos del análisis sobre condiciones de competencia deben considerarse como uno solo, lo cual a su vez debe tomarse en cuenta para los cálculos de los niveles de concentración.

A. Integración horizontal

399. De acuerdo con la información proporcionada por los agentes económicos sobre la estructura de la propiedad de las empresas (capital accionario o socios en el caso de personas jurídicas o propietario del negocio en el caso de comerciantes individuales) y de los integrantes de su administración, no se encontraron vínculos entre los agentes económicos que participan en el segmento industrial.
400. Es de tomar en cuenta que en el mercado artesanal, dada la gran cantidad de participantes en el mismo y su baja concentración, los efectos que pueden generar las vinculaciones tanto horizontales como verticales en esta industria tienen poca relevancia en la determinación de precios, ya que entre una gran cantidad de agentes pueden contrarrestarse sus posibilidades de imposición de restricciones a la competencia. Es así que a nivel de integración horizontal, se verificó la existencia de un importador que interna quesos individualmente a través de tres personas relacionadas que forman parte de un mismo agente económico, no obstante su participación en el mercado es baja.



401. En cuanto a relaciones comerciales entre empresas que pertenecen al mismo eslabón de la cadena productiva, en la información proporcionada por Industrias Lácteas Moreno (Lácteos Moreno o Doña Laura) se declaró que vende queso a Lácteos San José y a MABAT (Lácteos el Recreo), así como a otras personas naturales que se dedican a la distribución de lácteos. Para este estudio, la información relevante es la vinculación entre Lácteos Moreno y MABAT puesto que ambas compiten en el segmento industrial, no así Lácteos San José.
402. Para analizar este vínculo, es importante tener en cuenta otros factores. En primer lugar, MABAT compra producto a otras plantas nacionales y extranjeras, por tanto, no sostienen relaciones exclusivas con ninguno de sus proveedores. En consecuencia, aún cuando no se tiene información sobre cuánto compra MABAT a cada uno de ellos, se puede afirmar que Lácteos Moreno no podría ejercer un poder de negociación que le permitiera imponer condiciones como, por ejemplo, precios de reventa o volúmenes mínimos de compra puesto que tiene otras opciones viables. Adicionalmente, con base a información proporcionada por la Dirección General de Aduanas, se sabe que sus proveedores de plantas extranjeras ingresan al país cantidades considerables de quesos duros y quesillo, por lo cual su acceso a fuentes de insumo difícilmente podría restringirse por uno solo de sus proveedores.
403. En segundo lugar, dado el tamaño de MABAT y Lácteos Moreno en comparación con los demás competidores del segmento industrial, alguna restricción vertical no tendría el potencial de influir en las condiciones de competencia del mercado.

B. Integración vertical

404. En lo concerniente a agentes económicos que desarrollan actividades en más de un eslabón de la cadena de valor, se ha encontrado que dos plantas de quesos se encuentran integradas aguas arriba: La Salud y El Jobo.
405. En el caso de La Salud, la integración se debe a su organización en una cooperativa de ganaderos que es la propietaria de la planta procesadora. Esta compra leche tanto a sus socios como a terceras personas, pagando a los primeros un precio por encima del mercado.
406. En el caso de El Jobo, la estructura es diferente porque no se trata de una cooperativa de ganaderos; el hato es propiedad de la cooperativa que asimismo es propietaria de la planta. Sus socios son los trabajadores, quienes deben de cumplir los requisitos establecidos en los estatutos y dar un aporte de capital mínimo.

407. En términos del objetivo del análisis de este estudio, la integración de estos agentes económicos difícilmente tiene el potencial de limitar la competencia, aún cuando las cooperativas prohibieran a sus socios o se negaran a vender leche, dependiendo del caso, a otras plantas, puesto que, por el tamaño del mercado nacional de leche cruda, es improbable que La Salud y, mucho menos, El Jobo puedan ostentar una posición de dominio limitando el acceso al insumo para otras plantas.
408. Asimismo, se observan otras actividades de integración aguas arriba de poca envergadura, tanto Los Quesos de Oriente y LACTOSA tienen una cantidad mínima de ganado productor de leche cruda, por lo cual resulta irrelevante en la determinación de precios y distorsiones en el mercado.
409. En los mercados de productos artesanales, se verificaron vinculaciones entre algunos importadores que son a la vez propietarios de plantas de producción localizadas en Nicaragua, que han invertido en este país aprovechando sus ventajas de costos y dirigen al menos parte de su producción al mercado de El Salvador ¹⁰². De acuerdo a sus propietarios, estas plantas tienen características semi industriales. Dada la poca participación de mercado del conjunto de estos agentes económicos, la integración vertical es de poca relevancia y no representa un problema a la competencia en este mercado.

C. Consideraciones sobre el mercado de queso cheddar

410. Es importante analizar el mercado relevante de queso cheddar a fin de acotar si existen posibles restricciones a la competencia en el mismo. Este producto en El Salvador presenta la siguiente dinámica de oferta y utilización:
- El queso cheddar es producido por algunas empresas industriales, algunas de ellas de reciente incursión en este mercado (Cooperativa Ganadera de Sonsonate, LACTOSA, AGROSANIA, Sucesores Luis Torres y Cía. y Los Quesos de Oriente).
 - La mayor proporción de queso cheddar utilizado localmente es importado, ya sea utilizando el contingente de la OMC (por cuatro de los agentes económicos en mención, con excepción de Los Quesos de Oriente) o desde Nicaragua por parte de un agente económico.

¹⁰²/Información proporcionada en entrevista con representantes de ASILAC.



- Normalmente, el queso cheddar es utilizado como materia prima en la elaboración de queso procesado. Adicionalmente, es utilizado para la fabricación de queso deshidratado y existen escasas ventas al consumidor final. Para el año 2009, el principal agente económico de este mercado fue LAC-TOSA; tiene más del 50% de participación en el mismo, tomando en cuenta su producción y ventas, siendo el único exportador de este producto. La participación conjunta de Agrosania, Cooperativa Ganadera de Sonsonate y Sucesores Luis Torres y Cía. es mayor al 30%.
 - Se ha verificado que existen sustitutos del queso cheddar (otros tipo de quesos) para la elaboración del queso procesado. Estos sustitutos posiblemente fueron aprovechados al máximo en el 2008, año en el que el precio del cheddar se elevó, y éste fue importado solo por un agente económico.
 - En algunos casos como el año 2009, considerado como un año con precios normales, el precio promedio por embarque importado utilizando el contingente de la OMC es menor al precio del producto traído de Nicaragua. En el 2008 sucedió lo contrario, ante el shock de precios del sector, las importaciones desde Nicaragua presentan menores precios por embarque y el contingente ese año solo fue utilizado por un agente económico.
 - El promedio más alto en la utilización del contingente es del 86% (2006), disminuyendo considerablemente al 22% por el incremento de precios en el año 2008. En el 2009 aumentó al 48%.
 - La relación entre la disponibilidad de cheddar de las empresas y la producción de queso procesado es muy baja, lo cual puede indicar el uso de otros insumos u otras fuentes de acceso al cheddar.
 - Siendo el queso cheddar un insumo esencial en la elaboración del queso procesado, y dado que el porcentaje de utilización del contingente ha sido relativamente alto en períodos de precios normales, se estima que el acceso al contingente es de suma importancia para los agentes económicos que utilizan el queso cheddar, y para los competidores potenciales. Es de considerar que este acceso es restringido por el requisito para optar al contingente de procesar 10,000 botellas de leche cruda al día.
411. La descripción anterior nos permite acotar que el acceso al queso cheddar como insumo es relevante para competir en el mercado de queso procesado, adicionalmente a otros usos que pueden dársele al primero. Asimismo este acceso puede ser vital en un momento determinado.

412. Por tanto, dada la restricción de ingreso al contingente, la modificación del requisito de desempeño puede contribuir al desarrollo de una mayor competencia en el mercado.

X. Barreras a la entrada

A. Marco teórico

413. La definición conceptual de barreras a la entrada ha sido un tema discutido desde hace ya mucho tiempo por los expertos y académicos de la política de competencia. A lo largo de los años, una gran cantidad de autores han aportado sus conceptos, los cuales han sido objeto de críticas, no habiendo a la fecha un consenso sobre este punto.
414. Asimismo, se discute acerca de la importancia de contar con un concepto homogéneo entre las distintas agencias de competencia en el mundo, ya que, hay quienes argumentan que en realidad lo importante es un enfoque práctico acerca de si existe la posibilidad que nuevos competidores entren al mercado y si efectivamente pueden entrar, dejando en segundo plano si éste o aquel impedimento califican como barrera a la entrada de acuerdo con un concepto determinado.¹⁰³
415. En general, las barreras a la entrada son desincentivos u obstáculos que impiden el ingreso de potenciales competidores a un mercado¹⁰⁴. Otros elementos que se toman en consideración en este estudio son el período de tiempo en que la entrada puede ocurrir, y si es suficiente para contrarrestar el ejercicio de una posición de dominio realizado por una empresa o cartel dentro del mercado, o disminuir altos márgenes en la industria producto de cualquier otra falla de mercado.
416. La existencia de barreras a la entrada elimina los incentivos que proporcionan precios altos en un mercado para que nuevos competidores ejerzan presión sobre las empresas ya establecidas y que la competencia por las participaciones de mercado genere mejoras en la calidad, innovación y una reducción de los precios. Esta es la base del análisis, el cual se complementa con una observación del desempeño del mercado para obtener un panorama más completo de los diferentes factores que inciden sobre la entrada de competidores al mismo.
417. En cuanto a la clasificación, de acuerdo a su naturaleza, las barreras a la entrada pueden dividirse en dos categorías: estructurales o de tipo económico-estratégico.
418. Las estructurales, incluyen, entre otras, barreras regulatorias (licencias, permisos, disposiciones legales, etc.) y consisten en condiciones de la industria que se encuentran fuera del control de los competidores ya establecidos.

103/Jeremy West, nota analítica en el reporte sobre la mesa de discusión de la OCDE sobre barreras a la entrada (2005). p. 25.

<http://www.oecd.org>.

104/Op. Cit. 61.



419. Las económico-estratégicas consisten en reacciones por parte de los agentes económicos que ya participan en el mercado frente a la entrada de nuevos participantes, las cuales, por ejemplo, pueden llegar a incrementar los costos o tiempos de entrada a los potenciales rivales.

B. Barreras estructurales

1. Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio

420. Entre las barreras normativas que se han identificado se encuentra en primer lugar el Art. 21 de la Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio, que prohíbe la comercialización de leche, quesos y cremas que hayan sido elaborados a partir de la reconstitución de leche en polvo. En el Estudio sobre Condiciones de Competencia de la Agroindustria de la Leche en El Salvador, se indicó que la aplicación de esta disposición presenta complicaciones puesto que no se conoce un análisis científico que permita establecer si un producto ha sido elaborado con base a leche reconstituida. La única forma de determinar esto es mediante una inspección en la planta procesadora.
421. Es por esto que se corre el riesgo que esta disposición sea aplicada sin fundamentos sólidos, lo cual ya ha sucedido en el sector de la leche al detener en fronteras producto a ser importado mientras se realizan las inspecciones correspondientes. Igual riesgo se corre para el producto que se examina en este estudio, ya que la prohibición lo abarca. Además, debe considerarse que en ningún otro país de la región se prohíbe la reconstitución.
422. Tal como se expone en la descripción de la normativa, esta prohibición se introdujo mediante una reforma a la ley en el año 2000 para quesos y cremas, luego que en el año anterior se estableciera para la leche fluida. La adopción de la norma se dio con la finalidad de proteger al sector ganadero de la comercialización ilegal de las grandes cantidades de donaciones de leche en polvo que se recibieron en ese tiempo para los damnificados del huracán Mitch. La comercialización se podía hacer a precios muy bajos dadas las circunstancias, por tanto, efectivamente podía desplazar la producción de leche cruda.
423. Actualmente debería analizarse si la utilización de leche en polvo como materia prima aún tiene la capacidad de desplazar a la producción de leche cruda. Según las impresiones recogidas de los agentes económicos en las entrevistas, producir quesos a partir de leche en polvo les incrementa sus costos y disminuye la calidad de los productos, por lo que prefieren utilizar la leche cruda como insumo. Para poder concluir sobre esta aseveración es necesaria información sobre los costos de producción a partir de leche reconstituida para una planta local, lo cual es difícil

dado que es una actividad ilegítima. No obstante, dado que las circunstancias en que se originó la prohibición han cambiado, se justifica un examen más profundo de las entidades competentes para evaluar la política con el fin de adoptar una protección menos restrictiva a la competencia.

424. Otra disposición que igualmente se identificó en el estudio de la agroindustria de leche como barrera a la entrada dentro de la misma ley, y que igualmente aplica al sector de quesos, es el Art. 22, el cual dispone que a medida que el mercado sea autosuficiente en lácteos se irán adoptando las medidas necesarias para restringir las importaciones.
425. Tal como se ha expuesto, no se espera que en un futuro cercano el mercado salvadoreño sea autoabastecido puesto que, como se señaló en la caracterización de la oferta, el 85.1% del consumo local es abastecido por las importaciones, dejando a la producción local con un 14.9%. No se conoce de la aplicación de esta disposición ni se espera que se haga en el corto plazo. No obstante, debe eliminarse esta prescripción para armonizar el ordenamiento jurídico interno con las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado en razón de los acuerdos de la OMC y tratados de libre comercio en los que se incluyen los quesos, como el caso de RD-CAFTA.

2. Código de Salud

426. Pasando al análisis de otro cuerpo normativo, se ha identificado dentro del Código de Salud que la exención de pasteurizar la leche que procesan las plantas si lo hacen en cantidades menores a las 2 mil botellas diarias tiene efectos importantes sobre la competencia en el mercado relevante de los procesadores artesanales.
427. Se ha identificado que por los recursos escasos con que cuenta el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), la labor de supervisión de los requisitos sanitarios que los procesadores artesanales deben cumplir para asegurar la inocuidad del producto final tiene poca cobertura en el territorio. Asimismo, la frecuencia con que realizan las inspecciones depende de la disponibilidad de recurso humano en la Unidad de Salud de cada área específica, lo cual está sujeto a otros programas que tienen asignados los inspectores¹⁰⁵. Además, el número de plantas artesanales que se inspeccionan en todo el territorio del país es muy limitado con respecto al total de plantas artesanales (alrededor de 600 plantas), según estimados descritos en el capítulo de la caracterización de la oferta de este informe.
428. La falta de supervisión de requisitos en la mayoría de estas plantas genera una desigualdad de condiciones que puede desincentivar la entrada de competidores que deseen hacerlo cumpliendo con las obligaciones legales.

¹⁰⁵/Información proporcionada por la Unidad de Atención al Ambiente del MSPAS, con base al requerimiento de información.



429. En el caso del mercado relevante de los quesos industriales, esta situación afecta a su oferta, siendo que las plantas artesanales no dan prioridad a la calidad del producto final y, en la mayoría de los casos no toman las medidas necesarias para asegurar la inocuidad del producto, incluyendo la compra de leche cruda de baja calidad. Asimismo, por la gran cantidad de leche que demanda este sector, una gran porción del conjunto de ganaderos nacionales no tienen incentivos de producir materia prima que cumpla con los estándares que necesitan las plantas industriales, influyendo en la restricción del acceso a materia prima de calidad.
430. Como ya se dijo, el fin de la reforma que introdujo la exención de la obligación de pasteurizar la leche que se procesa fue proteger al sector ganadero que elabora productos derivados de forma artesanal para dar un mayor valor agregado a su producción. En vista de esto y la falta de recursos para lograr una supervisión uniforme de los requisitos sanitarios de plantas artesanales, debe evaluarse si la cantidad de 2 mil botellas es la adecuada para delimitar las categorías de procesadores; ya que si se examina en función de la inocuidad que deben garantizar estos productos que son de consumo humano, debería limitarse aún más los casos en que se permite no pasteurizar la leche.

3. NSO ZOO 001 98

431. Como se dijo anteriormente, el MAG ha interpretado que para el control sanitario del producto que se importa deben aplicarse los requisitos de la NSO ZOO 001 98, los cuales además de procurar la sanidad del producto imponen estándares de calidad. De acuerdo con funcionarios del MAG, los gobiernos de Honduras y Nicaragua han objetado la aplicación de la norma salvadoreña por esta circunstancia y además porque la normativa aplicable es el RTCA 67.04.50:08, la cual dispone solamente criterios de inocuidad.
432. A la luz de los principios establecidos en el AMSF y en el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procesos Sanitarios y Fitosanitarios, la verificación de estándares de calidad para condicionar la entrada de productos alimentarios es una restricción innecesaria al comercio, por tanto una barrera a la entrada; además, existe una normativa vigente (RTCA 67.04.50:08) de carácter regional que armoniza requisitos de inocuidad.
433. Interpretando el RTCA 67.04.50:08, de acuerdo a los fines que se persiguen con la emisión de normativa regional sobre criterios técnicos-sanitarios, se considera que es éste el que debe aplicarse para el control de inocuidad de los alimentos que se importan al país, para no limitar de forma indebida la competencia que fabricantes de otros países de la región puedan desarrollar en el mercado de quesos industriales y artesanales.

4 Establecimiento de volúmenes de importación y muestreos de producto proveniente de Honduras y Nicaragua

434. Como se describió anteriormente, cuando el MAG otorga los permisos sanitarios a las plantas de Honduras y Nicaragua para que puedan exportar hacia El Salvador, les impone un volumen o cuota con base a la capacidad de producción, para evitar que ingrese producto no fabricado por dichas plantas. Este sistema de control, contrario a las obligaciones adquiridas en materia de libre comercio centroamericano, puede restringir la competencia en la medida en que las cuotas no respondan a la capacidad productiva de las plantas. Al respecto, se tienen indicios que esto no es así, porque aún cuando el MAG informó que los criterios que utiliza para establecer el volumen bajo cuota es con base a indicadores de producción, también indicó que si una planta mantiene un record limpio por un año (es decir que todos los muestreos caen dentro de los parámetros permitidos por la norma), puede aplicar a un aumento de cuota, sin que necesariamente se hayan hecho inversiones en capacidad instalada. Esto implica que en un principio la cuota impuesta puede ser restrictiva hacia la planta.
435. En cuanto a la periodicidad o frecuencia de los muestreos, no se ha podido determinar que éstos sean en un 100% de los cargamentos que provienen de Nicaragua y Honduras, ya que la información proporcionada por ASILAC sobre este punto difiere de la proporcionada por el MAG. Además, si la probabilidad del muestreo responde a criterios de riesgo de contaminación, tal como lo afirma el MAG, estos controles no serían barreras innecesarias al comercio, y por tanto, a la competencia.
436. Sobre las deficiencias del laboratorio del MAG, la documentación presentada por ASILAC efectivamente muestra que ha habido casos en que éste refleja resultados diferentes a los de los análisis en el laboratorio de FUSADES. No se tiene información suficiente para determinar cuán generalizada es esta situación, por lo cual no es posible llegar a una conclusión al respecto, sin embargo, es recomendable que estas discrepancias se reduzcan al mínimo para evitar barreras no arancelarias al comercio.

5. Contrabando

437. Otro fenómeno que afecta las condiciones de competencia principalmente dentro del mercado de quesos artesanales es el contrabando. La Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras tipifica esta actividad como delito en sus diferentes modalidades. El problema no es agravado por alguna deficiencia en la ley si no, más bien, en su aplicación.



438. De acuerdo a entrevista sostenida con funcionarios de la Fiscalía General de la República, especializados en la persecución de este delito, los principales problemas que se presentan para erradicar este fenómeno son la existencia de estructuras de crimen organizado, la falta de controles adecuados en aduanas y la falta de capacitación de jueces en este tema.
439. Es importante el hecho que el delito se lleva a cabo por estructuras organizadas porque entonces la captura de las personas que lo ejecutan materialmente no tiene mucho impacto en la erradicación del fenómeno.
440. Sobre los controles en aduana, distintos agentes económicos e instituciones relacionadas con el sector expresaron que dichos controles poseen limitantes para evitar que entre producto de forma ilegítima. Por ejemplo, el personal encargado de las inspecciones en cada punto, rota, pero con una periodicidad regular, por lo que los contrabandistas pueden tener conocimiento sobre quienes se encuentran inspeccionando en una fecha determinada. Aún cuando no se ha conocido de casos sobre cooperación entre agentes de aduanas y contrabandistas, es importante realizar los esfuerzos pertinentes para eliminar las posibilidades que ocurra.
441. Por su parte, la División de Finanzas de la Policía Nacional Civil (PNC) identificó como los principales problemas para la persecución de este delito los siguientes puntos:
- La falta de recurso humano suficiente para vigilar los puntos ciegos y las carreteras¹⁰⁶;
 - Falta de recursos para remunerar apropiadamente al personal en frontera por el tipo de trabajo y la distancia;
 - Una vez legalizado fraudulentamente, el producto es imposible de rastrear; y
 - No hay una cooperación adecuada entre la PNC y las demás autoridades que controlan las importaciones; por ejemplo, la PNC no cuenta con información de importadores, productores y distribuidores de lácteos, así como sus bodegas y depósitos autorizados.
442. Es importante tener en cuenta estos puntos que ambas autoridades señalan como obstáculos para combatir el contrabando, para que las políticas públicas que se establezcan para solucionar el problema sean efectivas. Aunque no corresponde en este estudio discutir las formas más eficaces de combatir este delito; la importancia

101/Como ejemplo, la PNC reportó que en la Unión existen 13 puntos ciegos, y que la subdelegación de El Amatillo cuenta solamente con 28 elementos policiales asignados. Información proporcionada por la División de Finanzas de la PNC con base al requerimiento de información.

de señalar las anteriores dificultades es que da una idea de la inadecuación de los controles y recursos con que actualmente se cuenta, lo que a su vez genera una noción de la magnitud del fenómeno.

443. No se puede estimar una cifra exacta de cuánto producto entra de contrabando al país, y datos oficiales pueden obtenerse solamente del producto que se logra decomisar o se encuentra abandonado por el contrabandista en los puntos ciegos de la frontera o en la carretera cuando éste logra escapar. De acuerdo con información proporcionada por la División de Finanzas de la PNC, entre quesos y quesillos en 2009, el valor estimado del producto decomisado y encontrado fue de \$4,009,221.
444. Para comprender la dimensión del problema, la cifra anterior debe de examinarse en el contexto de la falta de controles adecuados en aduanas, puntos ciegos y carreteras. Por tanto, aunque es difícil obtener un estimado del producto de contrabando que efectivamente entra y se comercializa, éste debe ser mucho mayor que el que se logra recuperar.
445. Para tener una idea de la intensidad relativa del problema, el total CIF de importaciones en 2009 de los tipos de quesos que entran de forma lícita (quesos duros, frescos y quesillo) asciende a \$50,724,549,107. Adoptando un cálculo conservador, si se estima que la cifra recuperada por la PNC es un 60% del producto que logra entrar de contrabando, el valor de este último ascendería a unos \$6,682,035, lo cual es aproximadamente un 13% del total de importaciones de los tres tipos de quesos. Realizando el mismo cálculo con las importaciones que provienen de Honduras y Nicaragua, tomando en cuenta que el contrabando proviene principalmente de ambos países, el total CIF de las importaciones para los quesos referidos es de \$47,602,125, por lo que el estimado del contrabando asciende a un 14.03% del total de importaciones.
446. En el caso del quesillo se puede hacer una comparación más directa. El total del CIF de las importaciones de 2009 de quesillo ascendieron a \$28,364,745 y el total del quesillo recuperado por la PNC en ese año se valoró en \$2,519,114. Siguiendo el mismo criterio de la razón estimada entre el producto que entra de contrabando y lo recuperado, se puede estimar que el valor del primero asciende a \$4,199,575, lo cual equivale al 14.8% del total de importaciones legítimas.
447. Este ejercicio para estimar un aproximado del total de queso de contrabando que logra entrar al país se puede comparar con el que ha realizado PROLECHE. El presidente de la gremial, declaró que la cifra de contrabando de quesos en general es alrededor de 400 toneladas mensuales¹⁰⁸, equivalente a 4,800 toneladas anuales. Si en 2009 se importó un total de 19,297.2 toneladas de queso duro, fresco y quesillo,

107/Información proporcionada por la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda con base al requerimiento de información.
108/"Agudizan controles en ingreso de lácteos" La Prensa Gráfica, noticia del 12 de marzo de 2010. <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/99955-agudizan-controles-en-ingreso-de-lacteos.html>



entonces, el estimado de la cifra de contrabando de PROLECHE representa un 24.9% del total de las importaciones. Realizando el mismo ejercicio para las importaciones que provienen específicamente de Nicaragua y Honduras, este porcentaje asciende a un 25.7%.

448. El problema con el producto de contrabando es que al evitar los controles tributarios y sanitarios de aduanas, se ahorran costos de forma ilícita, lo cual permite que se venda a precios artificialmente más baratos. Teniendo en cuenta los indicios sobre la magnitud del problema, este tiene la capacidad de provocar una distorsión en el precio del mercado, el cual como resultado puede estar desincentivando la entrada de nuevos competidores o por lo menos de entrar al mercado cumpliendo con los requisitos legales. Por lo anterior, es importante realizar los esfuerzos pertinentes para minimizar esta distorsión.

6. Autorizaciones para funcionamiento

449. En cuanto a los trámites para obtener los permisos respectivos del MSPAS, MAG y MARN, no se ha identificado que puedan constituir barreras a la entrada de relevancia en ninguno de los mercados relevantes definidos. En el caso del mercado relevante industrial, el cumplimiento de las exigencias presenta menos problemas y sus trámites son más expeditos que en el caso del mercado relevante artesanal¹⁰⁹. Esto puede deberse a la formalidad del sector y que los industriales son inspeccionados rutinariamente, lo cual ayuda a agilizar el trámite de autorización de funcionamiento o renovación del permiso correspondiente.
450. En el caso del permiso de medio ambiente, toma mucho más tiempo para obtenerse, pudiendo prolongarse más allá de un año, principalmente por los tiempos de respuesta tanto de los particulares a las exigencias de los inspectores y del MARN, que no cuenta personal dedicado exclusivamente a este trabajo¹¹⁰. De cualquier manera, no ha habido casos en el sector de lácteos en que se hayan cerrado plantas o impedido su funcionamiento mientras se encuentra pendiente el procedimiento de obtención del permiso¹¹¹.

109/Información proporcionada por las plantas industriales a quienes se envió requerimientos de información

110/Información otorgada por el Ing. Hernán Romero, Director General de Gestión Ambiental, con base al requerimiento de información.

111/Información proporcionada por funcionarios de la Dirección de Gestión Ambiental del MARN

Barreras económico-estratégicas

451. Dentro de este tipo de barreras, se ha identificado, en primer lugar, la inversión inicial que debe hacerse para competir en el mercado relevante industrial. Con base a estimaciones proporcionadas por las plantas industriales en respuesta a los requerimientos de información, el valor mínimo de una planta incluyendo maquinaria, equipo de almacenamiento e instalaciones oscila entre 200 mil a 5 millones de dólares, dependiendo de los productos a elaborarse y la escala.
452. Aún en el caso de la estimación mínima de 200 mil dólares, se considera que es una inversión considerable.
453. Con respecto a la incursión de los productos industriales en sus canales de distribución, cuyo canal de mayor presencia son los supermercados, es preciso indicar que resulta indispensable contar con un sistema de distribución que incluya flota de transporte con equipo de refrigeración y un volumen apropiado de producción, a fin de atender este canal. Una alternativa para competir en una escala más pequeña en este mercado, es instalando una tienda propia, canal que presentan algunas plantas industriales que no venden a los supermercados, lo cual requiere una menor escala de inversión.
454. En cuanto a la capacidad instalada del mercado de productos industriales, las plantas presentan un promedio de 63,150 botellas diarias en su capacidad de procesamiento. Es de hacer notar que la misma no solo es utilizada en la fabricación de quesos, no obstante, la mayoría de las empresas tiene en los quesos sus productos principales. Esta capacidad se considera alta. Asimismo, la capacidad ociosa promedio de las plantas es del 45%, siendo asimismo alta.
455. Adicionalmente, las empresas que operan en este mercado presentan una trayectoria que va desde los 20 a los 75 años de existencia, teniendo una imagen de marca y solidez que las posiciona en el mercado.
456. No obstante lo anterior, es de tomar en cuenta la inclusión de al menos una empresa importadora/distribuidora en este mercado, que importa quesos duros. Al no poseer instalaciones de producción, la inversión en este tipo de negocios es considerablemente menor.
457. En lo que respecta al mercado relevante de quesos artesanales, puede ingresarse al mismo fabricando los productos o importando los mismos desde países vecinos con cero arancel. En cuanto a los productores, dada su atomización y características de sus plantas, se puede afirmar que para ingresar al sector se requiere de una inversión mínima, ya que los clientes típicos como pupuserías y puestos de mercado, adquieren cantidades accesibles que pueden elaborarse por un productor pequeño o importador.



458. Otra barrera a la entrada identificada es la escasez de materia prima, la cual afecta a los dos mercados relevantes definidos, aunque en mayor medida a los industriales puesto que exigen una calidad superior. Aún cuando ya se ha hablado sobre esto cuando se analizó las implicaciones del Art. 89 del Código de Salud y el Art. 21 de la Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio, las causas de este fenómeno son diversas, y la producción de leche cruda ha aumentado muy poco en el período reciente. Se espera que se recupere una vez las materias primas que utilizan los ganaderos continúen bajando de precios después de los altos niveles que alcanzaron en 2007 y 2008 (soya y maíz).
459. Al evaluar las barreras a la entrada, tanto de tipo normativo como las económico-estratégicas, en el mercado relevante de productos artesanales se consideran de baja intensidad, por tanto el grado de contestabilidad en este mercado se considera alto.
460. En cuanto a las barreras a la entrada en el mercado de productos industriales, tanto las normativas como las económico-estratégicas son de considerable mayor envergadura comparadas con el otro mercado, por tanto, se estima que en este segmento, el grado de contestabilidad es considerablemente menor que en el sector artesanal.

XI. Indicadores de concentración

461. El análisis de la evolución de la participación de mercado de los agentes económicos involucrados, en conjunto con sus indicadores de concentración, constituyen uno de los aspectos principales en los estudios de condiciones de competencia.
462. La evaluación de estos índices junto con otros aspectos analíticos como las barreras a la entrada y prácticas de integración horizontal y vertical, son elementos importantes para determinar si los agentes económicos pueden ejercer un poder de mercado en su desempeño.
463. A fin de evaluar el grado de concentración en los mercados relevantes determinados y estudiados, se utilizarán las participaciones de mercado y algunos indicadores utilizados tradicionalmente por autoridades de competencia a nivel mundial. Estos son el Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) que fue desarrollado por la Comisión Federal

de Comercio (CFC) de los Estados Unidos de América; los índices tradicionales C3 y C4 que miden la participación conjunta en el mercado de los 3 ó 4 agentes económicos con mayor presencia, acorde al indicador seleccionado; y el Índice de Dominancia (ID), elaborado por el mexicano García Alba y retomado por la Comisión Federal de Competencia de México y otras autoridades, a fin de medir el grado de concentración industrial en los casos de análisis de autorizaciones de concentraciones económicas.

- 464. El HHI es el resultado de la sumatoria del cuadrado de las participaciones de mercado de los agentes que participan en un mismo mercado relevante. Retomamos los parámetros de la CFC establecidos en su Guía de Concentraciones Horizontales que define que el HHI menor a 1,000 puntos corresponde a un mercado de baja concentración; entre 1,000 a 1,800 a un mercado de moderada concentración; y valores superiores a 1,800 se identifican con mercados de alta concentración.
- 465. El ID se calcula mediante el cociente entre la sumatoria de las participaciones de mercado elevado a la cuarta potencia en cada mercado relevante y el cuadrado del HHI. La autoridad de competencia de México ha determinado un límite de 2,500 puntos, por encima del cual se considera a un mercado como concentrado.
- 466. Con respecto a los indicadores tradicionales C, un C3 mayor al 50% indica un grado alto de concentración de la industria, lo cual significa que tres agentes económicos dominan más del 50% del mismo. Asimismo, si un C4 supera el 60%, se considera el mercado de alta concentración, con cuatro agentes con este porcentaje de cuota de mercado¹¹².

A. Mercados relevantes de productos artesanales

- 467. Dada la atomización de agentes económicos que participan en este mercado, y debido a que no se disponen de estadísticas que reflejen la participación de ventas de cada uno, se describen a continuación resultados del análisis de indicadores referidos a las importaciones de estos productos, provenientes de información del Ministerio de Hacienda (Dirección General de Aduanas).
- 468. Estos datos son valiosos porque proveen una noción de una baja concentración en estos mercados y muestran asimismo el comportamiento de las importaciones de acuerdo a cada mercado relevante definido, para el período 2004- 2009. Es de destacar que en los tres mercados estudiados, los productos son importados en su totalidad desde Honduras y Nicaragua, lo que está influenciado por los bajos precios

112/Pasqueale, Adhemar, Quegliani, Ana. "La Medida del Grado de Concentración de Vendedores y Compradores en un Mercado Agropecuario". Revista de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Agrarias, UNR, Argentina.



obtenidos en estos países.

1. Volumen de importaciones en mercados artesanales

Quesos duros artesanales:

469. El volumen de las importaciones fue de 16.3 millones de libras en el año 2004, presentando un aumento significativo en el 2007 (8.4%), año que coincide con el incremento de costos internos en este mercado. En el año 2009 finalizaron en 15.3 millones de libras (Cuadro N° 18).
470. La cantidad de agentes económicos que efectúan la importación son en su mayoría personas naturales, oscilando en este período entre 26 en el año 2004 y 19 en el 2009. La participación de mercado de la mayor parte de estos agentes económicos es muy baja, menor al 10%. Dos o tres agentes económicos son los que superan el 10% de las importaciones en todos los años.

Cuadro N° 18
Volumen de importaciones de quesos artesanales
(2004 – 2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Quesos Duros						
Volumen importado	16,328,358	11,838,583	13,986,758	15,160,275	15,293,925	15,269,597
Variación anual	-	-27.5%	18.1%	8.4%	0.9%	-0.2%
Número de importadores	26	32	21	23	21	19
Queso Fresco						
Volumen importado	24.417	44,688	1,001,520	118,970	0	0
Variación anual	-	83.0%	2141.2%	-88.1%	-	-
Número de importadores	1	2	15	4	0	0
Quesillos						
Volumen importado	22,034,423	20,609,488	22,559,609	25,773,434	26,096,205	24,044,103
Variación anual	-	-6.5%	9.5%	14.2%	1.3%	-7.9%
Número de importadores	29	23	27	27	30	30
Totales						
Volumen importado	38,387,198	32,492,759	37,547,887	41,052,679	41,390,130	39,313,700
Variación anual	-	-15.4%	15.6%	9.3%	0.8%	-5.0%

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del Ministerio de Hacienda.



471. Asimismo, el ingreso y salida de agentes económicos se muestra dinámico, lo cual es signo de bajas barreras a la entrada en este mercado. Se observaron agentes que importaron en el 2004 que no participan en años posteriores, y nuevos agentes que han ingresado en el período en análisis.

Quesos frescos artesanales:

472. Las importaciones de queso fresco artesanal muestran una situación particular en este período de análisis, ya que en los años 2004 y 2005 las importaciones eran mínimas (Cuadro N° 18), mientras que en el 2006 se denota la participación de 15 agentes económicos con más de 1 millón de libras importadas, con tan solo tres personas con más del 10% del volumen total.
473. En el 2007 se da una caída estrepitosa hasta casi las 119 mil libras, último año en que se reportan importaciones de este producto. Existe normativa nacional que impone requisitos sanitarios a la importación de estos productos y algunas de estas exigencias están por encima de los parámetros mínimos necesarios para resguardar la salud. No obstante, se encuentra el mismo problema en la normativa de quesos duros, y su importación no ha presentado el mismo comportamiento, por lo cual este fenómeno que se presenta en el queso fresco debe tener otras causas. Cabe mencionar que se trata de un producto más perecedero, por lo que cualquier retraso que pueda haber en la internación por controles en aduanas puede hacer impráctica o arriesgada su posterior comercialización, aunque no se ha tenido información que los procesos en aduanas obstaculicen de forma desproporcional a sus importaciones.

Quesillo artesanal:

474. En cuanto a las importaciones de quesillo para el mercado clasificado como artesanal que se muestran en el Cuadro N° 18, se nota una dinámica similar que en el mercado de quesos duros. Este producto presenta el mayor nivel de importaciones de los tres analizados y el mayor número de agentes económicos participantes en el mercado, alcanzando los 30 en los años 2008 y 2009.
475. La evolución del volumen importado tuvo variaciones relevantes en los años 2006 y 2007, con 9.5% y 14.2% de incrementos, respectivamente, cayendo el 2009 en un



7.9% (24.0 millones de libras).

476. Al igual que en los dos mercados anteriores, las participaciones de cada importador son bajas; en el año 2009 solo dos agentes económicos presentan un volumen de importación mayor al 10% del total.
477. Al observar los resultados de la evolución de los volúmenes de importación en todos los mercados relevantes, al no presentar disminuciones sustanciales, debe evaluarse si contrastan con las afirmaciones brindadas por algunos agentes económicos que perciben una restricción gubernamental al ingreso de productos, cuestionando asimismo su legalidad. De acuerdo a la lectura de las cifras e información recabada con autoridades e importadores, no puede inferirse la existencia de restricciones a la importación de forma masiva. En el caso de los quesos frescos, su declive y posterior ausencia de importaciones puede deberse a factores de controles sanitarios o de logística de importación, sobre lo cual no se obtuvo información concluyente al respecto.

Indicadores de concentración de importaciones en mercados artesanales.

478. En el cuadro No. 19 se muestran los indicadores de concentración correspondientes a las importaciones de quesos artesanales en los mercados relevantes previamente definidos.

Cuadro N° 19
Indicadores de concentración en importaciones de quesos artesanales
(2004 – 2009)

AÑO	QUESILLOS		QUESOS DUROS		QUESOS FRESCOS*	
	HHI	DOMINANCIA	HHI	DOMINANCIA	HHI	DOMINANCIA
2004	749,5	2031,2	732,5	1166,4	10000,0	10000,0
2005	748,8	1494,6	1390,7	3593,0	5031,4	5123,9
2006	665,9	1195,7	1273,3	2740,7	920,7	1438,1
2007	574,2	1011,2	993,8	1976,6	3232,8	5503,2
2008	507,5	838,0	945,6	2303,3	-	-
2009	623,1	1629,6	997,4	2708,9	-	-

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a datos de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda.



- 479. El HHI y el ID de los quesos duros artesanales reflejan niveles de concentración bajos, excepto para los años 2005 y 2006, siendo para estos años moderados según los parámetros del HHI y correspondientes a un mercado concentrado para los del ID. En estos años se reflejó un menor volumen importado y las participaciones de mercado mayores de algunos agentes económicos.
- 480. Los valores del HHI e ID para el mercado de quesillos artesanales son bajos, reflejando una baja concentración del mercado, propios de una estructura de mercado con muchos agentes que presentan una baja participación en el mismo.
- 481. El caso del mercado artesanal de quesos frescos, es bastante particular, ya que los indicadores reflejan altos valores en los años 2004, 2005 y 2007, pero más bien por una escasa participación de agentes y volumen importado. Esta situación no es constante, ya que en el año 2006 se registra un mayor volumen de importaciones y participación de agentes económicos que permite mantener niveles de concentración bajos, asemejándose a los otros dos mercados de producto.

B. Mercados relevantes de productos industriales:

- 482. En este análisis se incluyen indicadores de concentración de los cuatro mercados relevantes de productos que se destinan al consumo final: quesos duros, frescos, quesillo y procesados. Se han elaborado a partir de las ventas de estos productos en sus diferentes canales de comercialización, ya sea supermercados, tiendas-ruteo, tiendas propias y ventas institucionales.
- 483. Se excluyen los destinados al queso cheddar, debido a que su consumo final no es de relevancia para el presente estudio, ya que este producto tiene una producción nacional incipiente y en su mayor parte, el volumen que se maneja en el mercado es utilizado como insumo para la elaboración del queso procesado, o para usos industriales como colorante, y una mínima parte es destinada al consumo final, por tanto, los efectos de su dinámica sobre el consumidor recaen sobre todo indirectamente en la incidencia que tienen como materia prima en la fabricación del queso procesado. Posibles restricciones en este mercado se han tomado en cuenta en el capítulo sobre actividades de integración.
- 484. En el cuadro N° 20 se muestran las participaciones en las ventas de quesos industriales por parte de las industrias procesadoras y una distribuidora (MABAT-El Recreo) que participa en este mercado.
- 485. En cuanto a los quesos duros, el volumen total de ventas supera los 2.5 millones de libras, presentando un incremento del 7.1% para el año 2009. Se muestra un dinamismo en las ventas; 4 de los 8 agentes económicos presentaron aumentos ese año, no obstante el incremento de costos que tuvo la industria a partir del año 2007.

486. Es destacable la participación de Industrias Lácteas Moreno y Los Quesos de Oriente, puesto que estas industrias no venden este producto en supermercados; sus ventas las desarrollan en tiendas propias, pudiendo obtener un volumen no despreciable en estos mercados.

1. Volumen de ventas de productos industriales

Cuadro N° 20
Volumen de ventas de quesos industriales
(Libras y porcentajes)(2004 – 2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Queso Duro	1555,203	1924,400	1930,357	2026,155	2417,720	2588,950
Variación anual		23.7	0.3	5.0	19.3	7.1
Queso Fresco	1103,223	1359,332	1595,332	1572,308	1536,314	1415,078
Variación anual		23.2	17.4	-1.4	-2.3	-7.9
Quesillos	1355,623	1433,633	1601,138	1893,554	2576,506	2592,926
Variación anual		5.8	11.7	18.3	36.1	0.6
Queso Procesado	2020,819	2328,718	2832,317	2861,335	2446,632	2205,637
Variación anual		15.2	21.6	1.0	-14.5	-9.9

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información proporcionada por agentes económicos.

487. Contrario a lo sucedido en el mercado de quesos duros, las ventas de quesos frescos industriales han decrecido en los últimos tres años, hasta situarse en 1.4 millones de libras.
488. El principal agente económico en este segmento es la Cooperativa Ganadera de Sonsonate (La Salud), seguido de Lactosa y Agrosania (San Julián). Las participaciones de mercado han variado, puesto que esta última presentaba el primer lugar en el año 2004.
489. El líder en las ventas de quesillos es la empresa Los Quesos de Oriente, siguiéndole Doña Laura y en tercer lugar LACTOSA. Es destacable que dos empresas que no venden en supermercados lideren las ventas totales de este producto, que en su total son aproximadamente 2.6 millones de libras. El incremento anual en las mismas fue leve en el último año, menos del 1% (Cuadro N° 20).



SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

490. El total de ventas de queso procesado para el 2009 fue de 2.2 millones de libras. LACTOSA ocupa el primer lugar en ventas. Se nota la presencia a partir del 2008 de Los Quesos de Oriente, con una producción mínima.
491. Es importante reconocer que no se repiten los agentes económicos líderes en el primer lugar en cada mercado relevante, dando la impresión que cada uno tiene sus prioridades y especializaciones de producción de quesos.
492. El cuadro No. 21 demuestra los indicadores de concentración de los cuatro mercados relevantes industriales analizados, en igual número de recuadros. El primero muestra los niveles de concentración en el mercado de quesos duros, los cuales corresponden a altos niveles de concentración. Se observa que en todos los años el HHI presenta valores en este sentido, siendo el último dato para el 2009 mayor a los 3,300 puntos. Por su parte, el ID supera los 7,700 puntos. Por su parte, el C3 indica que el 78% de las ventas es dominado por 3 empresas y el 88% por los primeros cuatro agentes participantes.
493. Es de reconocer que el ingreso de Lácteos Moreno a este mercado ha permitido reducir los niveles de concentración, no obstante, siguen muy por encima de los umbrales considerados como de alta concentración.
494. Los indicadores de queso fresco muestran un HHI superior a 1,800, límite para considerar a un mercado altamente concentrado. Todos los ID superan los 2,500 puntos, cayendo mediante este criterio como un mercado concentrado. Los niveles de C3 superan el 70% en todos los casos y el 80% en el caso del C4, consistente con los otros indicadores. Es preciso mencionar que estos niveles son los menores comparados con los otros tres mercados, debido a que el volumen que maneja el líder no supera el 30%, y las siguientes cuotas de mercado están repartidas más equitativamente.

2. Indicadores de concentración en mercados relevantes industriales

Cuadro N° 21
Indicadores de concentración en mercados
de quesos industriales (2004 – 2009)

Queso duro

AÑOS	HHI	ID	C3	C4
2004	6,453	9,680	93%	96%
2005	6,116	9,592	90%	96%
2006	5,704	9,462	88%	94%
2007	5,110	9,110	88%	95%
2008	3,650	8,078	80%	88%
2009	3,356	7,481	78%	88%

Queso fresco

AÑOS	HHI	ID	C3	C4
2004	1,988	2,868	73%	81%
2005	2,166	2,969	78%	85%
2006	2,325	3,100	82%	88%
2007	2,215	3,157	79%	86%
2008	2,191	3,657	77%	83%
2009	1,927	3,177	71%	80%

Quesillo

AÑOS	HHI	ID	C3	C4
2004	2,716	4,884	82%	90%
2005	2,459	3,385	83%	90%
2006	2,545	3,471	84%	91%
2007	2,653	3,409	87%	93%
2008	2,026	3,111	69%	85%
2009	2,083	2,962	72%	88%

Queso procesado

AÑO	HHI	ID	C3	C4
2004	3,378	5,509	88%	100%
2005	3,942	7,248	88%	100%
2006	3,789	6,675	91%	100%
2007	4,440	7,845	92%	100%
2008	4,447	7,841	92%	99%
2009	5,036	8,605	94%	99%

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de agentes económicos.

495. En cuanto a los quesillos, los niveles de concentración son altos, superiores a los 2,000 puntos en el caso del HHI y de 3,000 en la mayoría de los casos para el ID. Los C3 y C4 superan el 80% y 90% en la mayoría de los casos, respectivamente. El principal proveedor en este mercado es Los Quesos de Oriente, superando a LACTOSA desde el año 2008.



SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

496. Con respecto a los indicadores de queso procesado, los niveles de concentración son altos, estando sus valores en primer lugar comparado con el resto de mercados de productos industriales. Estos niveles están relacionados directamente por la amplia diferencia existente entre el líder LACTOSA, con el resto de participantes como AGROSANIA y Cooperativa Ganadera de Sonsonate.
497. En los cuatro mercados relevantes se presentan indicadores altos de concentración, lo cual evidencia la participación de pocos agentes económicos en estos mercados, su alta capacidad de producción, penetración en el mercado, y trayectoria de la mayor parte de empresas. Han ingresado nuevos competidores a algunos de estos mercados, como Lácteos Moreno que inició operaciones como empresa formal en el año 2005 y ha ganado una participación relevante en el quesillo, lo que ha permitido disminuir en los últimos años estos niveles de concentración.

XII. Eficiencias generadas por los sistemas de producción, distribución y comercialización

498. Como se observó en la caracterización de la oferta, en la que se describen los diferentes eslabones del sector de quesos, el mismo presenta particularidades en su organización industrial, destacándose su integración total o al menos parcial tanto aguas arriba como aguas abajo de algunas empresas importantes que generan eficiencias en sus diferentes etapas, ya sea de producción, distribución y comercialización.
499. Estas eficiencias deben evaluarse en el sentido que provocan una disminución de costos a nivel empresarial, por ejemplo, al producirse sus propias materias primas utilizadas en la manufactura de quesos, y compararla con la alternativa de adquirirlos a terceros a un precio mayor e incluso no adquirirlos por su escasez relativa en determinado momento. Asimismo, en la integración producción - distribución de bienes finales existen ahorros en costos en comparación de conceder esta actividad a terceros. Este conjunto de ahorros no genera necesariamente una distribución de rentas, con la posibilidad de trasladarse en beneficios al consumidor.
500. Entre mayor integración tenga cada empresa en todos sus eslabones, las posibilidades de trasladar esas ganancias de eficiencia al consumidor son mayores, sobre todo si los mercados se desenvuelven en condiciones de baja o moderada concentración. Caso contrario, en mercados de alta concentración, estas ganancias de eficiencia suelen por lo general trasladarse en menor medida al consumidor, dado que las empresas líderes pueden ostentar un poder de mercado que les permita imponer sus precios por sobre un nivel de competencia y obtener de esta manera márgenes excesivos en detrimento del bienestar del consumidor.



501. En el mercado de productos industriales pueden observarse ganancias de eficiencia acordes con su propia organización de abastecimiento, producción y distribución de productos.
502. En el caso de los productos industriales, por ejemplo, en las Cooperativas La Salud y El Jobo, las eficiencias se dan al tener integrada su producción de insumos (cada una en su forma particular), y adquirir leche cruda a terceros en una reducida proporción, obteniéndose menores costos de producción de sus quesos. Asimismo, estas empresas distribuyen sus productos al minorista sin contar con intermediarios.
503. Empresas como Lactosa, Agrosania y ORTIZA, la mayor parte o totalidad de insumos son adquiridos a terceros, y en mayor o medida, sus eficiencias provienen en tener integrada su distribución al minorista y economías de escala en sus procesos.
504. Industrias Lácteas Moreno y Los Quesos de Oriente presentan la particularidad de llegar directamente al consumidor a través de sus tiendas propias, el cual es su canal fundamental de distribución. Este sistema les ha permitido competir en este mercado de productos industriales y avanzar en sus participaciones de mercado en ciertos productos.
505. En cuanto a MABAT (Lácteos El Recreo), las eficiencias radican en la integración de las actividades de importación y distribución al minorista, compitiendo en el canal de supermercados, tradicionalmente dominado por productores locales.
506. Las ganancias de eficiencia pueden traducirse en beneficios para la empresa y también para el consumidor. En este caso, no puede afirmarse que estén siendo trasladados al consumidor, puesto que se han observado en este estudio altos márgenes de intermediación a nivel industrial.
507. En los mercados relevantes artesanales, sus procesos de producción –distribución – comercialización tienen menor complejidad. Los quesos, por su naturaleza, se fabrican con menores costos, o se importan directamente desde países que tienen una estructura de costos y otras condiciones que les permite contar con una posición más competitiva. Los productores locales o importadores/distribuidores colocan directamente los quesos en mercados municipales o tiendas por ruteo, por lo general en una cobertura geográfica no muy lejana a su centro de operaciones.
508. La eficiencia de este mercado radica en que algunos productores están integrados aguas arriba con la producción de leche, y son asimismo distribuidores de sus productos. Las ganancias en eficiencia en un mercado de baja concentración como el de quesos artesanales tiene mayores posibilidades de trasladarse a los consumidores, comparado con uno en el que se presente una alta concentración, ya que la competencia en los primeros es fuerte y ningún agente económico puede imponer un precio por sobre un nivel de competencia que le permita obtener márgenes o ganancias excesivas.



XIII. Hallazgos

509. Al igual que en el estudio sobre las condiciones de competencia de la agroindustria de la leche, se ha encontrado que los Arts. 21 y 22 de la Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio tienen el potencial de limitar la competencia en el sector.
510. En el caso del artículo 21, referente a la prohibición de producir y comercializar quesos a partir de leche reconstituida, además que no se cuenta con un método para determinar con certeza si un queso fue elaborado con leche reconstituida, en el presente estudio se ha encontrado que difícilmente la leche en polvo puede desplazar a la leche cruda de vaca como insumo, dados los precios de uno y otro producto.
511. Con base a esto, se puede evaluar el implementar un mecanismo de regulación que prohíba la reconstitución a las plantas cuando se corra el riesgo que por una baja del precio internacional de la leche en polvo se pueda afectar a la producción de leche cruda de vaca, caso contrario, permitirla, analizándose también integralmente todo el proceso de producción con uno y otro insumo.
512. Sobre el Art. 22, aunque tácitamente derogado por los tratados internacionales en los que se incluyen productos lácteos, como por ejemplo TGIECA y CAFTA-DR, debe derogarse expresamente para armonizar el orden jurídico interno con dichos tratados y además eliminar la posibilidad que sea aplicado para restringir el comercio con países con los que no se ha negociado un acuerdo de libre comercio.
513. En cuanto a la exención de pasteurizar a quienes procesan menos de 2 mil botellas diarias de leche, en el presente estudio se ha contado con más información sobre los recursos que tiene a su disposición el MSPAS para supervisar los requisitos higiénicos alternativos. El personal que se dedica a esta labor, aunque no de manera exclusiva, puesto que tiene otras tareas asignadas, es insuficiente para inspeccionar las más de 600 plantas artesanales que existen en el país. Esta circunstancia, como se analizó en el capítulo de barreras a la entrada, además de desincentivar la entrada de nuevos competidores que cumplan con los requisitos legales, influye en la escasez de insumo dada la proliferación de estas plantas y su demanda de leche cruda.
514. Para tener un panorama más completo de los efectos de la prohibición de reconstituir leche y la exención de pasteurizar, hay otros factores que deben considerarse. Primero, el segmento industrial presenta una capacidad ociosa promedio del 44.8%, la cual es una cifra considerablemente alta. Segundo, el acceso a materia prima de calidad ha sido un problema para las plantas procesadoras, por lo cual éstas han llevado a cabo un esfuerzo por dar asistencia técnica a sus proveedores para asegurar el suministro de materia prima. Por último, el margen de intermediación de los diferentes quesos del segmento industrial es alto, lo cual es una señal de que existen fallas en el mercado que limitan un resultado óptimo, lo que puede corregirse en mayor o menor medida, dependiendo de otros factores que también influyan, adoptando medidas que faciliten el acceso de las plantas a insumos.



515. La contestabilidad en los mercados de productos industriales puede afirmarse que es de nivel medio, ya que tanto la entrada como salida de competidores al mismo no representa costos bajos, sino al menos de mediana consideración. La competencia potencial que pueden tener los actuales participantes del mercado o los que ostentan mayor participación en los mismos se centra en las limitantes que tiene, ya sea un competidor potencial o los de menor tamaño, de ingresar o ganar participación en estos mercados. Estas limitantes se relacionan principalmente en realizar nuevas inversiones al menos de mediana consideración, cumplir con requisitos para optar al principal canal de distribución o instalar sus propias tiendas y competir contra el posicionamiento de las principales marcas pertenecientes al mismo.
516. En los mercados artesanales, la contestabilidad es alta, el nivel de inversión para ingresar a estos mercados es sustancialmente menor comparado con los mercados industriales y la aceptación de los productos se basa sobre todo en su accesible precio, los cuales se ofrecen principalmente en los mercados municipales.
517. En el caso del contrabando, se ha identificado que éste distorsiona el mercado, principalmente en el segmento artesanal, por sus precios artificialmente bajos. Se tienen estimaciones sobre la magnitud del problema, con cifras en valor y volumen del queso que las autoridades logran recuperar y tomando en cuenta las deficiencias de los controles tanto en aduanas como en puntos ciegos. Es por ello que este fenómeno constituye un desincentivo a la competencia dentro de los mercados relevantes definidos.
518. Los productores e importadores de quesos, tanto artesanales como industriales, han sido afectados por incrementos de costos de sus insumos principales en el período de análisis. No obstante, estos incrementos no tuvieron un efecto sustancialmente notorio en los montos descritos de volúmenes de importación de quesos artesanales y en las ventas de quesos industriales, ya que si bien es cierto decrecieron, no lo hicieron en niveles significativos.
519. Además del incremento en costos, la normativa y procedimientos de control de importaciones influyen en la competencia que se puede generar por esta vía. En primer lugar, se ha identificado que la norma aplicable para definir los requisitos de inocuidad es el RTCA 67.04.50:08; sin embargo, el MAG aplica la NSO ZOO 001 98, la cual contempla requisitos adicionales a la norma centroamericana, lo que por definición es una restricción innecesaria al comercio.
520. En segundo lugar, la imposición de cuotas de exportación a las plantas de Nicaragua y Honduras es un medio contrario al orden jurídico para controlar los requisitos sanitarios, puesto que contrarían el TGIECA, y adicionalmente, las cantidades otorgadas pueden llegar a ser restrictivas, si se fijan discrecionalmente por debajo de la capacidad productiva de la planta.



SECTOR AGROINDUSTRIA E INSUMOS

Quesos

521. Por último, se tienen indicios que los resultados de los análisis del laboratorio del MAG pueden tener un margen de error significativo. Aún cuando no se tiene información concluyente al respecto, este margen de error debe procurarse que sea reducido al mínimo posible.
522. Los precios en los mercados relevantes de productos artesanales han aumentado en el período de análisis, pareciendo responder a una dinámica de incremento de costos de producción. Los precios en los mercados industriales han sufrido incrementos relevantes, no obstante, éstos no son uniformes, sino más bien diferenciados por cada participante en el mercado. De acuerdo a la información obtenida y procesada, no se observan comportamientos de incrementos coordinados.
523. Los márgenes de intermediación en los mercados relevantes de quesos industriales son altos, lo que refleja una participación de pocos agentes en el mercado y un poder de mercado para influenciar los mismos.
524. Los indicadores de concentración en estos mercados son altos, reflejo de pocas empresas dominantes en el mismo, en su mayor parte de amplia trayectoria en dichos mercados.
525. En el mercado del queso cheddar, existen restricciones de acceso al contingente arancelario de la OMC, ya sea sobre los competidores actuales que no tienen acceso al contingente o sobre nuevos competidores, por lo que se considera debe abrirse el acceso a las importaciones libre de arancel a más agentes económicos, lo cual puede contribuir al desarrollo de una mayor competencia en este mercado.
526. Asimismo, de acuerdo con declaraciones de los agentes económicos, cuando el queso cheddar aumentó considerablemente de precio (2008), las plantas extranjeras que les proporcionaban dicho tipo de queso les ofrecieron otros tipos que también son utilizados para la producción de queso procesado y que en ese tiempo sus precios eran menores. No obstante, al pagar el arancel correspondiente no era rentable para las plantas nacionales su importación, por lo cual, debe de estudiarse a qué otros tipos de quesos puede abrirse el contingente para así facilitar la reducción de costos que permita una mayor competencia vía precios en el mercado relevante de queso procesado.
527. Con la información obtenida en el presente estudio hasta la fecha de su culminación, no se observan elementos que conduzcan a la identificación de indicios de prácticas anticompetitivas en los mercados relevantes estudiados. No obstante, en el mercado de productos industriales existen ciertos factores a tomar en cuenta que justifican la promoción de una mayor competencia en dicho segmento: altos niveles de concentración, barreras a la entrada de mediana significancia, incrementos de precios y márgenes altos.



XIV. Recomendaciones

A. Defensoría del Consumidor

528. En cuanto a los márgenes altos de intermediación observados en los mercados industriales, una forma de contrarrestarlo es generando una mayor transparencia en los mismos, y así reducir la asimetría de información existente entre los agentes económicos oferentes y consumidores, lo que presionaría a una disminución de los márgenes y propiciar precios más competitivos. Debe evaluarse en conjunto con la Defensoría del Consumidor, la creación de un mecanismo mediante el cual se transparente información de precios y tipos de quesos industriales, los cuáles podrían ser monitoreados y publicados por la Defensoría, entidad que vela por los derechos del consumidor.

B. Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

529. Impulsar la derogatoria del Art. 22 de la Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio, para armonizar el ordenamiento jurídico interno con las obligaciones contraídas en los tratados de libre comercio que contemplan los productos objeto de este estudio, tal como fuera indicado en el Estudio sobre Condiciones de Competencia de la Agroindustria de la Leche en El Salvador.
530. En ese mismo estudio, se recomendó una reforma al Art. 21 de la misma ley, para adicionar un inciso en el sentido que previo a detener importaciones de los productos a que se refiere la disposición, se realicen las inspecciones pertinentes por parte del MAG para constatar si efectivamente los productos son producidos a partir de leche reconstituida.
531. Al respecto, en el presente estudio se han tenido elementos adicionales de análisis con respecto a la prohibición de reconstituir leche, por lo cual, en adición a la recomendación anterior, es pertinente también que se evalúe la posibilidad de adoptar un mecanismo menos restrictivo, prohibiéndose la reconstitución solo

cuando los precios de la leche en polvo y los costos de producción con dicho insumo bajen a un nivel que permitan que se desplace la producción de leche cruda, con el fin que no se limite el acceso a insumos alternativos. Con esto se pretende crear condiciones propicias para que se aumente la producción industrial, generándose más competencia.

C. Ministerio de Agricultura y Ganadería

532. Por razones de cumplimiento con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y con el fin de eliminar barreras innecesarias al comercio, debe de aplicarse para el control de la inocuidad de los quesos que ingresan al país el Reglamento Técnico Centroamericano 67.04.50:08 en lugar de la NSO ZOO 001 98.
533. Con el mismo propósito, debe dejar de aplicarse el mecanismo de establecimiento de volúmenes de exportación a las plantas de Nicaragua y Honduras que deseen comercializar su producción en El Salvador, puesto que los mecanismos de control legítimos para asegurar la inocuidad y procedencia del producto son las inspecciones para otorgar los permisos correspondientes y los muestreos en la aduana. De esta manera, si se comprueba que el beneficiario del permiso de exportación ingresa a El Salvador producto fuera de norma o que no procede de su propia producción, se le pueden aplicar las sanciones correspondientes, hasta llegar a la revocación del permiso.
534. Por último, se recomienda adoptar las medidas pertinentes para reducirse al mínimo el margen de error de los resultados del laboratorio del MAG, para evitar que los muestreos constituyan barreras innecesarias al comercio.

D. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

535. Es pertinente analizar la posibilidad de reducir el límite de un máximo de dos mil botellas diarias, establecido en el Art. 89 del Código de Salud para la exención de la obligación de pasteurizar la leche que se procesa, teniendo en cuenta el fin de la reforma que introdujo dicha exención, los efectos de esta exención sobre la escasez de materia prima de calidad, y los recursos limitados con que se cuentan para supervisar la inocuidad de la producción de las plantas artesanales.



536. Esto debe de entenderse en complemento a la recomendación que surgió del Estudio sobre Condiciones de Competencia de la Agroindustria de la Leche en El Salvador, para fortalecer y ampliar la cobertura del control de las plantas artesanales con el fin de procurar que la competencia en el sector se de en igualdad de condiciones.

E. Ministerio de Economía

537. Se recomienda eliminar el requisito de desempeño del procesamiento de diez mil botellas diarias de leche para acceder al contingente arancelario de queso cheddar en el marco de la OMC, y promover una mayor utilización del mismo por parte de otras plantas procesadoras, para incrementar el nivel de competencia en el mercado relevante de queso procesado industrial.
538. Asimismo, se recomienda la apertura del contingente a otros tipos de quesos que puedan ser utilizados como insumo para la producción de queso procesado.

F. Fiscalía General de la República, Policía Nacional Civil y Ministerio de Hacienda.

539. Fortalecer las medidas de combate y prevención del delito de contrabando, tanto el control en puntos ciegos, en aduana y en los procesos judiciales, con el fin de reducir los incentivos de esta actividad ilícita y minimizar las distorsiones a la competencia que puede generar en el sector de quesos en El Salvador.

Agosto de 2010.

ANEXOS

ANEXO No. 1
Importaciones de Grasa Butírica
(en dólares y Kg.)

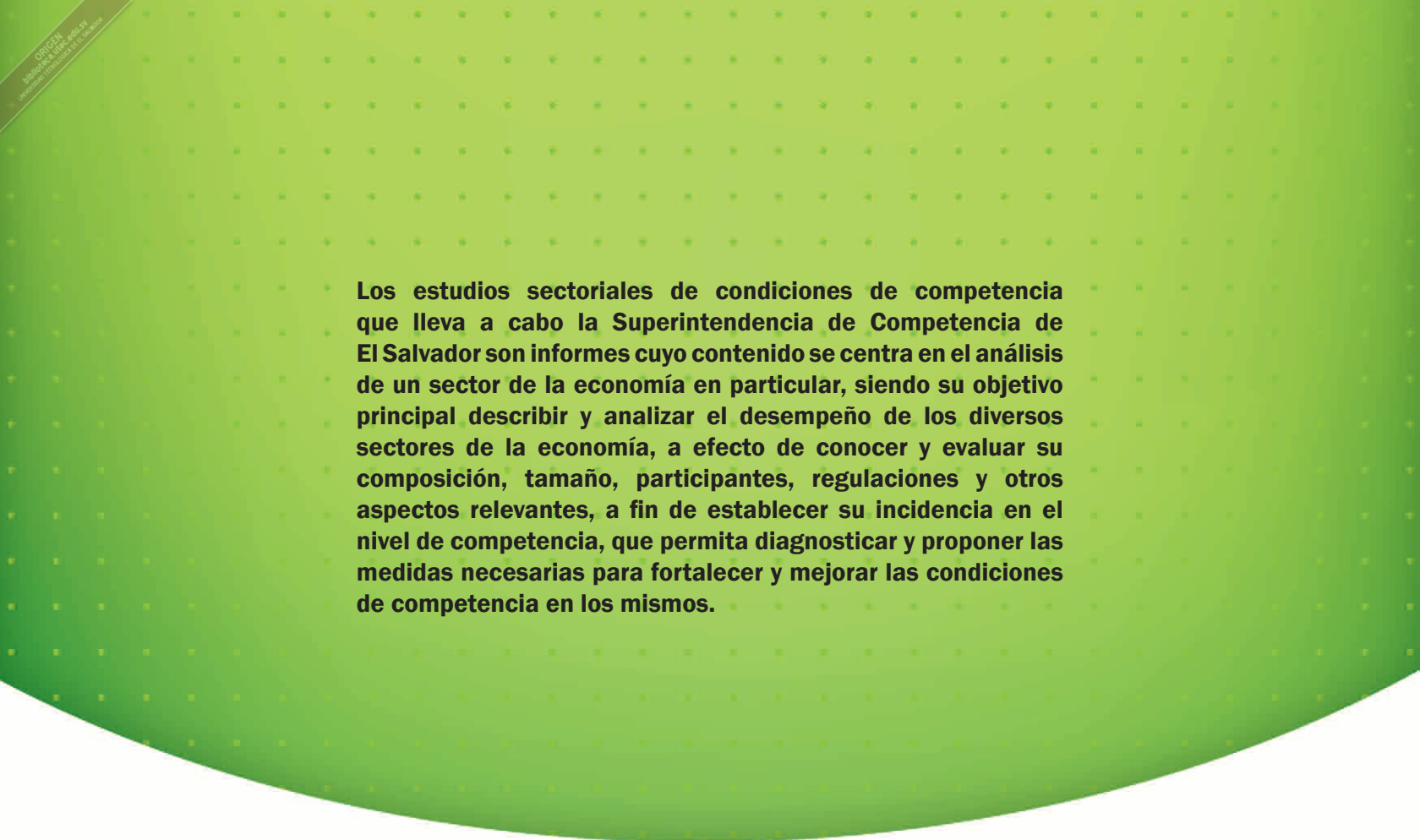
PAIS DE ORIGEN	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
NUEVA ZEILANDIA	310,387.32	123,270.00	150,002.48	47,760.00	355,134.12	145,530.00	164,001 .20	53,784.00	367,263.75	83,790.00	446,461 .60	167,790.00
ESTADOS UNIDOS							1,060.35	231 .33	72,246.15	15,966.00		
AUSTRIA	45,696.00	16.80000	379,680.00	134,400.00	96,096.00	33,600.00	103320	33,600.00				
GUATEMALA					5,446.76	2,160.00	23,763.80	8,400.00				
ALEMANIA					2,737.10	20	2,797.88	20				
HONDURAS					2,570.00	635						
BELGICA	62.05	3.5	47,200.00	16,000.00								
FRANCIA			44,720.00	16,000.00								
TOTAL	356,145.37	140,073.50	621,602.48	214,160.00	461,983.98	181,945.00	294,943.23	96,035.33	439,509.90	99,756.00	446,461.60	167,790.00
PRECIO PROMEDIO ANUAL (\$ por Kg.)	2.54		2.90		2.54		3.07		4.41		2.66	

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de www.elsalvadortrade.com

ANEXO No. 2
Importaciones de Proteína Láctea
(en dólares y Kg.)

PAIS DE ORIGEN	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
ESTADOS UNIDOS	4,152.91	10,200.00			124,786.88	41,333.40	67,000.00	20,000.00			8548.24	798.86
GUATEMALA					462.69	82.13	7,342.54	3,135.18	929.87	65.74		
HOLANDA (PAISES BAJOS)									10,725.00	1,200.00	22,021 .75	3,000.00
MEXICO	1,762.93	300	2,862.24	500	6,451 .61	1,246.26	6,122.39	1,000.00			4,327.20	360
ARGENTINA			3,934.52	2,000.00	13,121 .10	6,650.00	7,424.16	2,547.27				
TOTAL	5,915.84	10,500.00	6,796.76	2,500.00	144,822.28	49,311.79	87,889.09	26,682.45	11,654.87	1,265.74	34,897.19	4,158.86
PRECIO PROMEDIO ANUAL (\$ por Kg.)	0.56		2.72		2.94		3.29		9.21		8.39	

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de www.elsalvadortrade.com



Los estudios sectoriales de condiciones de competencia que lleva a cabo la Superintendencia de Competencia de El Salvador son informes cuyo contenido se centra en el análisis de un sector de la economía en particular, siendo su objetivo principal describir y analizar el desempeño de los diversos sectores de la economía, a efecto de conocer y evaluar su composición, tamaño, participantes, regulaciones y otros aspectos relevantes, a fin de establecer su incidencia en el nivel de competencia, que permita diagnosticar y proponer las medidas necesarias para fortalecer y mejorar las condiciones de competencia en los mismos.



Superintendencia de
Competencia

