



**RC-AE-15/2008**

**Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia:** Antiguo Cuscatlán, a las diez horas y treinta minutos del día dos de octubre de dos mil ocho.

Que mediante el acuerdo número SC-03/2008 emitido por la Superintendente de Competencia el día quince de febrero de dos mil ocho, se ordenó la realización de un estudio de mercado denominado: "Estudio sobre la Caracterización de la Agroindustria Azucarera y sus Condiciones de Competencia en El Salvador". Se determinó como objeto de dicho estudio facilitar la aplicación de la Ley de Competencia, identificar los elementos claves del sector y obtener propuestas que conlleven a una mayor transparencia y eficiencia en la agroindustria azucarera.

En la sesión extraordinaria del Consejo Directivo número CD-EX-04/2008, celebrada el día veintitrés de julio de dos mil ocho, se conocieron los resultados del estudio en referencia, dentro del cual se determinaron las condiciones actuales que imperan en el mencionado sector y se emitieron las siguientes conclusiones:

1. 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.
2. 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.

*Resolución*  
1

3. 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.

4. 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. Lo mismo que en el párrafo 2° del número anterior.

5. 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.
6. 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.

7. 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.
8. 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 (precio, empaque, descuentos, entre otros) que actualmente mantienen los ingenios y provocan las transferencias de rentas que realizan los consumidores industriales y finales hacia los ingenios y productores de caña de azúcar.
9. 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"*.

Auto  
Meseo  
3

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 solicitada 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.

10. En el desarrollo de este estudio, se verificó que en las cartas enviadas al Ministerio de Economía los días quince de junio, ocho de julio y nueve de agosto, todas las fechas del año dos mil cuatro, la Asociación Salvadoreña de Industrias Convertidoras de Azúcar solicitó autorización para importar cien mil quintales de azúcar, observándose que aparentemente tales solicitudes no han sido resueltas o respondidas.
11. 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.
12. 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.

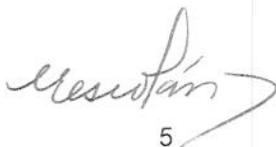
13. La Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera establece, entre las facultades del CONSAA, mantener una estricta vigilancia sobre las actividades de producción e industrialización del producto. No obstante, la distribución ha sido auto regulada por los 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.

A partir de tales conclusiones, este Consejo Directivo considera pertinente emitir algunas recomendaciones de política pública a las autoridades competentes.

Las recomendaciones se han clasificado bajo dos grupos: (i) recomendaciones a realizarse a corto plazo; y (ii) recomendaciones estructurales.

Las *recomendaciones a corto plazo* se refieren a aspectos que, según los resultados del presente estudio, permiten transparentar el mercado y fortalecer sus condiciones de competencia, respetando la estructura actual del sector. De manera que se considera que tales recomendaciones son viables de realizar en un corto plazo.

Las *recomendaciones estructurales* se refieren a aspectos que afectan la forma en la que se ha regulado el sector azucarero y, por ello, tales recomendaciones están dotadas de un mayor grado de sensibilidad e incidencia respecto al sistema que actualmente rige a la agroindustria azucarera; todo, con el fin de fortalecer las condiciones de competencia del sector. Por ello, se estima que tales recomendaciones requieren un mayor esfuerzo y coordinación entre las instituciones involucradas en su implementación.

  
  
5

**POR TANTO**, con base en las razones fácticas, técnicas, jurídicas y económicas contenidas en el “Estudio sobre la Caracterización de la Agroindustria Azucarera y sus Condiciones de Competencia en El Salvador”, y en los artículos 1 y 4 de la Ley de Competencia y 7 de su reglamento, este Consejo Directivo **RESUELVE**:

**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.

*Resolución*



7

## 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 COMIECO la reducción gradual de los aranceles para la importación del azúcar de caña y de la remolacha.

- III. Remitir a los referidos funcionarios el resumen ejecutivo del estudio realizado.
- IV. Comisionar a la Superintendente de Competencia para que dé el correspondiente seguimiento a las recomendaciones formuladas por este Consejo; y
- V. Notificar la presente resolución en lo pertinente a las instituciones involucradas.

*Resolución*

*Paul*

*[Handwritten signature]*



