



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

## **Informe de Resultados**

**Junio de 2009**

## **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 población.<sup>1</sup>

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 Kg.<sup>2</sup>

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

---

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

<sup>2</sup>/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).

Ministerio de Agricultura y Ganadería (en adelante MAG)<sup>3</sup>, 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.

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 litros<sup>4</sup>.

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 respectivamente<sup>5</sup>.

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

---

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

<sup>4</sup>/Información proporcionada por productores de leche pasteurizada.

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

productividad, rentabilidad y competitividad de los ganaderos productores de leche<sup>6</sup>.

PROLECHE da apoyo a ganaderos que son socios y no socios, sobre todo a través del Convenio MASHAV-MAG/CENTA-PROLECHE<sup>7</sup>, que surge de la cooperación del gobierno de Israel con El Salvador y data de 1993. Este convenio ha permitido que la gremial 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 vacas<sup>8</sup>.

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 1991<sup>9</sup>. 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 mismas<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup>/"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.

<sup>7</sup>/Op. Cit. 6.

<sup>8</sup>/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.

<sup>9</sup>/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.

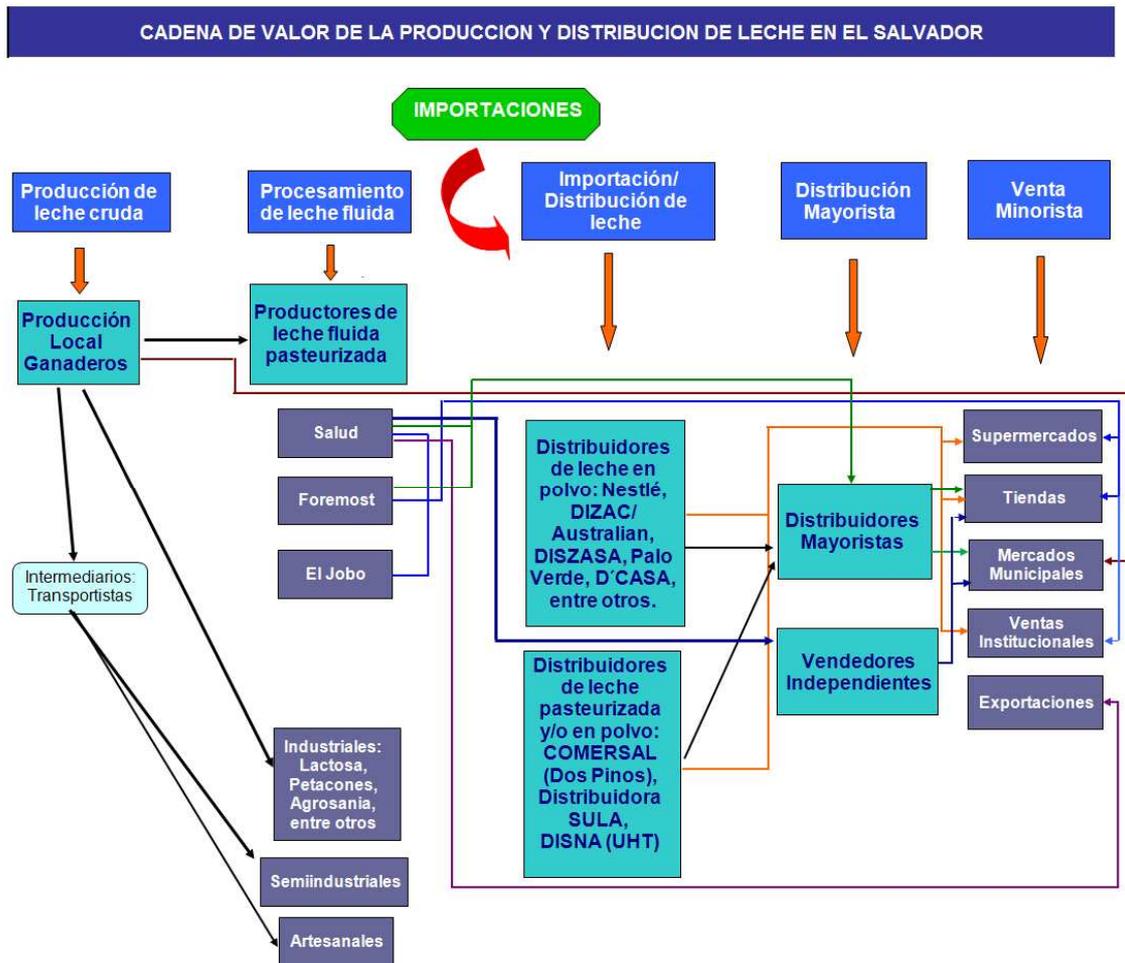
<sup>10</sup>/ Información por escrito proporcionada por ASILECHE.

## B. Organización industrial y participantes en la cadena de valor

En la cadena de valor de la agroindustria de la leche, 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.

### Esquema N°1



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 conceptos<sup>11</sup>:

**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 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 días<sup>12</sup>.

**Leche en polvo**<sup>13</sup>: 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 a datos obtenidos son alrededor 67,000 ganaderos diseminados en todo el país, clasificados, por su nivel de tecnificación, en tradicionales, semi-tecnificados y tecnificados<sup>14</sup>.

El 30% de las 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.

---

<sup>11</sup>/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.

<sup>12</sup>/Información proporcionada en entrevistas con diferentes agentes económicos.

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

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

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.

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 fresca<sup>15</sup>. 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.

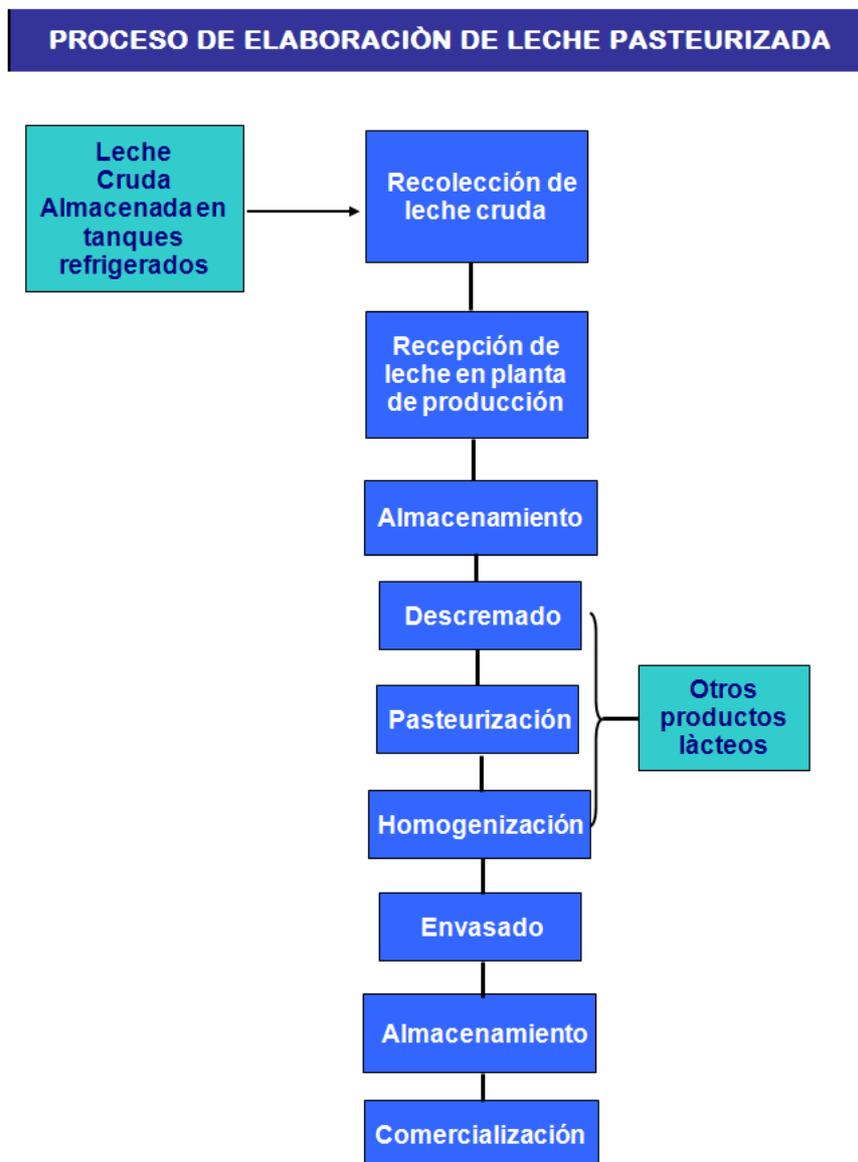
Es relevante mencionar que la leche cruda destinada a plantas industriales es preciso mantenerla refrigerada en tanques de almacenamiento, ya que posteriormente a que es ordeñada de la vaca, la leche conserva la temperatura corporal del bovino. A esa temperatura existe una alta probabilidad de multiplicación de bacterias, razón por la cual resulta indispensable enfriarla al instante que se termina el ordeño<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup>/Op. Cit. 6.

<sup>16</sup>“El Proceso de Producción de la Leche”. [http://www.oni.escuelas.edu.ar/2002/santa\\_fe/perla-lactea/pl\\_pro.htm](http://www.oni.escuelas.edu.ar/2002/santa_fe/perla-lactea/pl_pro.htm).

## 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](http://www.oni.escuelas.edu.ar/2002/santa_fe/perla-lactea/pl_pro.htm).

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 procesamiento<sup>17</sup>.

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 leche<sup>18</sup>.

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 calidad<sup>19</sup>.

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 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 anualmente<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup>/Información proporcionada por plantas productoras de leche.

<sup>18</sup>/Op. Cit. 16.

<sup>19</sup>/Los conceptos de pasteurización, homogeneización fueron retomados del artículo "El Proceso de Producción de la Leche". Op. Cit. 16.

<sup>20</sup>/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>.

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 año<sup>21</sup>. Los resultados del consumo aparente se observan en el siguiente cuadro.

**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
<b>Oferta de leche pasteurizada</b>	<b>33.723.369</b>	<b>100,0</b>	<b>35.541.296</b>	<b>100,0</b>	<b>37.166.489</b>	<b>100,0</b>	<b>39.656.267</b>	<b>100,0</b>	<b>42.493.650</b>	<b>100,0</b>
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
<b>Oferta de leche en polvo</b>	<b>14.363.370</b>	<b>100,0</b>	<b>16.783.722</b>	<b>100,0</b>	<b>12.929.195</b>	<b>100,0</b>	<b>10.362.772</b>	<b>100,0</b>	<b>9.801.900</b>	<b>100,0</b>
Importaciones	14.363.370		16.783.722		12.929.195		10.362.772		9.801.900	
<b>Oferta total (pasteurizada + en polvo)</b>	<b>48.086.739</b>	<b>100,0</b>	<b>52.325.018</b>	<b>100,0</b>	<b>50.095.684</b>	<b>100,0</b>	<b>50.019.039</b>	<b>100,0</b>	<b>52.295.550</b>	<b>100,0</b>
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 proveida 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.

<sup>21</sup>/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.

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, 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 son las plantas procesadoras de leche, y el consumidor final de leche pasteurizada o en polvo.

#### **A. Consumo industrial de leche cruda**

Uno 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 del 13% de la leche cruda producida en el país. 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 el precio promedio más alto pagado por una planta procesadora fue de \$0.41 por botella y el 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%<sup>22</sup>.

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 ganadería<sup>23</sup>.

Es así que las plantas que producen leche pasteurizada premian a la leche por su contenido de grasa, otras lo hacen con base a sólidos totales y otras con 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.

---

<sup>22</sup>/Información proporcionada por escrito por sociedades propietarias de industrias procesadoras de leche.

<sup>23</sup>/Op. Cit. 22.

Una parte mínima de consumo de leche en polvo se realiza 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).

#### **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 étnicos<sup>24</sup>.

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 países<sup>25</sup>.

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 Valor**<sup>26</sup>.

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.

---

<sup>24</sup> “Agenda Ganadera”. Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2000. <http://www.mag.gob.sv>.

<sup>25</sup> “Plan de Desarrollo Ganadero de El Salvador”. 2003. Ministerio de Agricultura y Ganadería 2003. <http://www.mag.gob.sv>.

<sup>26</sup> “Plan de Gobierno 2004- 2009. País Seguro”. <http://www.casapres.gob.sv>.

## **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 Expendio**<sup>27</sup>, tiene como finalidad incrementar la producción y elaboración higiénica de la leche y productos lácteos, así como regular su expendio.

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 referida ley (Arts. 2 y 24).

Los sujetos a quienes se aplica la misma son las personas naturales o jurídicas que se dediquen o deseen 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

---

<sup>27</sup>/Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio, aprobada 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.

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 estrictas 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 mencionada 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.”

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 Salud**<sup>28</sup>, 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).

---

<sup>28</sup>/Código de Salud, aprobado 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.

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.

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, estableció 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 Animal**<sup>29</sup>, 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 Animal**<sup>30</sup>, donde 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 propagación de plagas.

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 zoonosanitarias para la importación de leche y derivados en la Norma Salvadoreña Oficial NSO ZOO 001 98**<sup>31</sup>.

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.

---

<sup>29</sup>/Ley de Sanidad Vegetal y Animal, aprobada 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.

<sup>30</sup>/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.

<sup>31</sup>/Norma Salvadoreña Oficial NSO ZOO 001 98, Requisitos y Especificaciones Zoonosanitarias 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.

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 zoonosanitaria 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)**<sup>32</sup>.

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)**<sup>33</sup>.

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**

---

<sup>32</sup>/Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, publicado en el Diario Oficial No 112, Tomo 323, de fecha 16 de junio de 1994.

<sup>33</sup>“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.

## **Arancelarios de Productos Lácteos dentro del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos<sup>34</sup>.**

El tamaño de los contingentes es establecido en CAFTA-DR, y los mecanismos de asignación de las cuotas dentro de éstos 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 la 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.

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)<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup>/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 que entró en vigencia el 1 de marzo de 2006.

<sup>35</sup>/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

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 productos<sup>36</sup>.

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 mercado<sup>37</sup>.

---

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”.

<sup>36</sup>/Op. Cit. 35.

<sup>37</sup>/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

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 diferentes<sup>38</sup>.

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 pasteurizada<sup>39</sup>.

---

posterior industrialización comercializada en todo el territorio nacional". Publicada en [www.reventazon.meic.go.cr/informacion/cpc/2006/007-00.pdf](http://www.reventazon.meic.go.cr/informacion/cpc/2006/007-00.pdf).

<sup>38</sup>"El criterio de sustituibilidad en la demanda como criterio delimitador del mercado relevante goza en la actualidad de general aceptación." Op. Cit. 35.

<sup>39</sup>"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>.

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 equivalente<sup>40</sup>.

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 sustituto<sup>41</sup>.

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 línea o curva fuera totalmente horizontal y se situaría en el valor de 1.0, indicaría que los precios de ambas leches son idénticos<sup>42</sup>.

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 similares.<sup>43</sup>

---

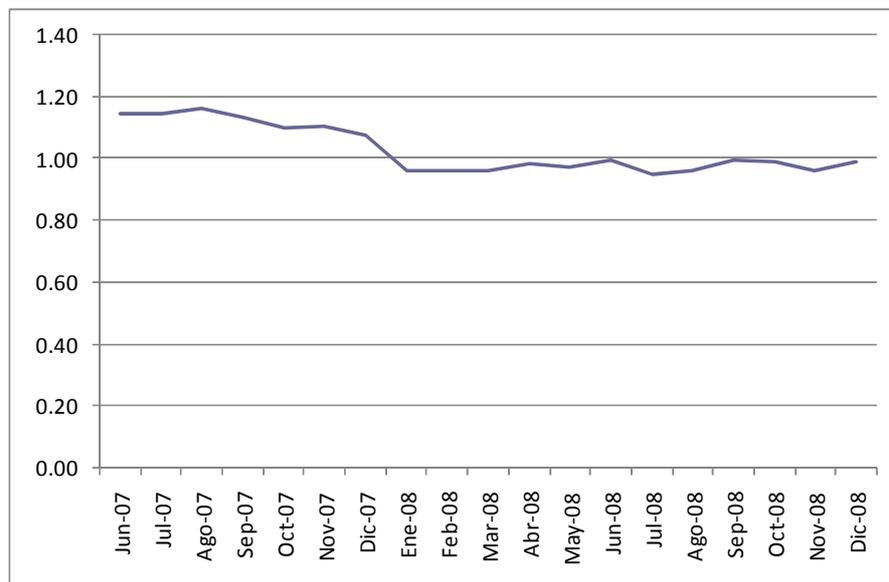
<sup>40</sup> "Estudio Comparativo de Calidad de Leche Fluida y en Polvo". Guzmán, Ernesto, y otros. Publicado en Biblioteca Virtual en Saúde, <http://www.bases.bireme.br>.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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.

**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.

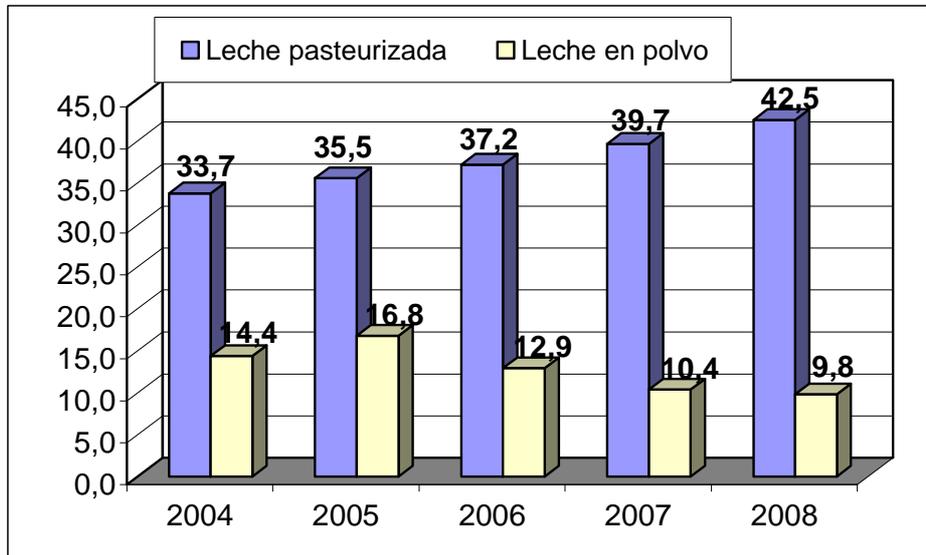
Por otra parte, del cuadro N° 1, consumo aparente de leche, y del gráfico N° 2, se puede observar la disminución constante del consumo de leche en polvo, con su respectivo aumento en la leche fluida en el período 2004-2008. Es así que la declinación del primero es aproximadamente del 32%, mientras que 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

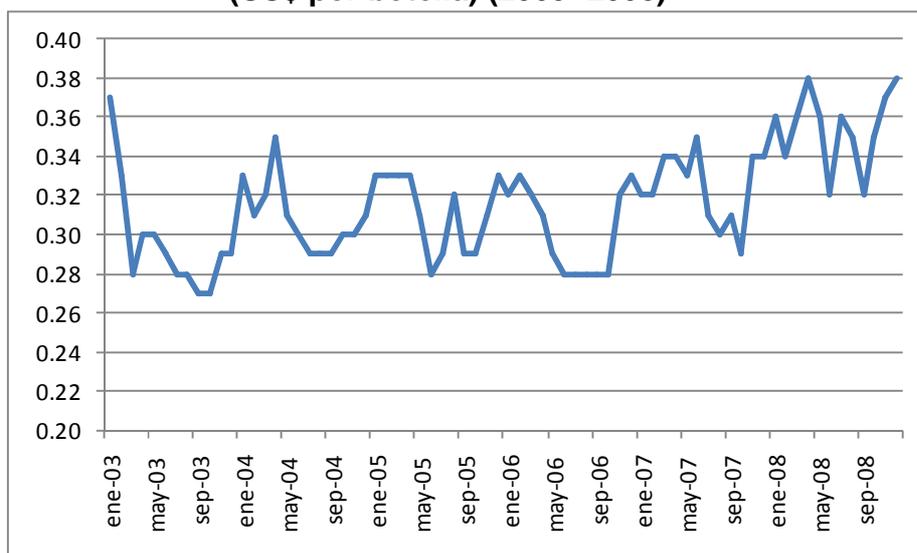
A continuación se presenta un análisis descriptivo de la evolución de los precios en los diferentes eslabones que conforman la cadena de valor de la agroindustria láctea.

### 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 meses<sup>44</sup>. (Ver gráfico siguiente).

**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%.

<sup>44</sup>/Op. Cit 3.

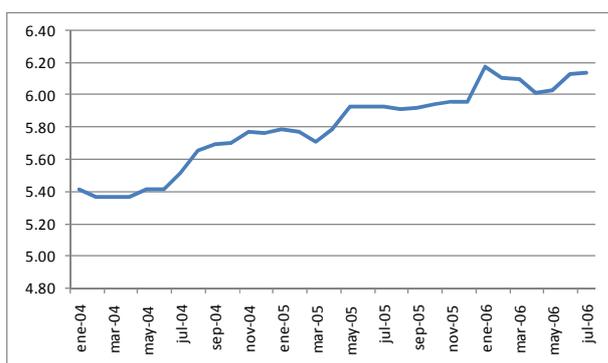
## B. Precios de leche pasteurizada y en polvo a consumidor final

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.

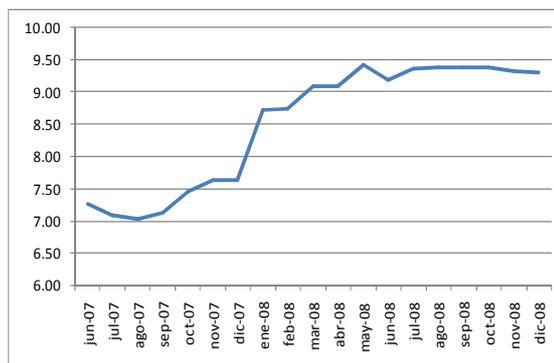
En el primero se observa un incremento desde \$5.41 por Kg. en enero del 2004 hasta \$6.14 en julio de 2006, equivalente a un 13.5%.

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.

**Gráfico N° 4**  
Precios al consumidor de leche en polvo  
(US\$/kg.) (Ene. 2004 – Jul. 2006)



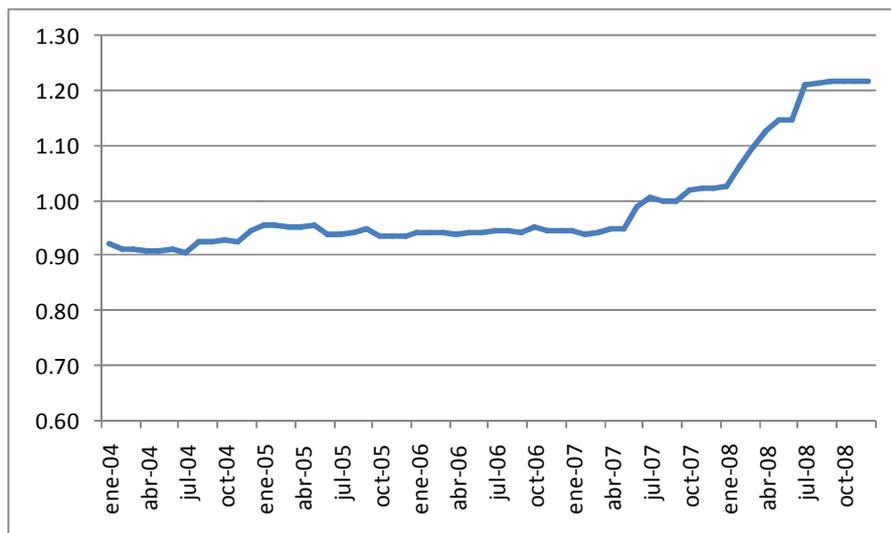
**Gráfico N° 5**  
Precios al consumidor de leche en polvo  
(US\$/kg.) (Jun. 2007 – Dic. 2008)



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

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, y 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.

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 artesanales.<sup>45</sup>

En el cuadro siguiente se muestra un ejercicio de cálculo del Índice HHI para estimar la concentración en la demanda de leche cruda.

---

<sup>45</sup>/ Op. Cit. 22.

**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.

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 sean artesanales o semi-industriales, 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 éstas 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.

**Cuadro N°3**  
**Índices de concentración de leche en polvo y pasteurizada**  
**(2004 - 2008)**

<b>AÑOS</b>	<b>HHI</b>	<b>INDICE DE DOMINANCIAS</b>
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.

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 al 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 desafiability media, 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.

**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 de 2009