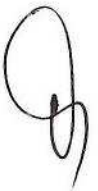


**CONSEJO DIRECTIVO DE LA SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA:** Antiguo Cuscatlán, a las diez horas y cuarenta minutos del día diecisiete de octubre de dos mil dieciocho.

1. Mediante el Acuerdo Número 16-2017 emitido por el Superintendente de Competencia el veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, se ordenó la elaboración del “Estudio sobre las condiciones de competencia en la distribución de carne bovina en El Salvador”.
2. El estudio tuvo como objetivo realizar una caracterización del mercado de la carne bovina en El Salvador a fin de conocer su composición, tamaño, principales participantes, regulaciones pertinentes, desempeño y otros aspectos relevantes, con el propósito de analizar las condiciones de competencia en este mercado y obtener conclusiones sobre los principales factores que lo afectan.
3. La ejecución del análisis se ordenó conforme al artículo 13 letra e) de la Ley de Competencia (LC) que otorga las facultades de inicio al Superintendente de Competencia. Su elaboración fue ejecutada por la Intendencia Económica (IE) de la Superintendencia de Competencia (SC).
4. La IE presentó a este Consejo Directivo (CDSC) el informe de resultados relacionado con el citado estudio. El mismo aparece anexo a la presente resolución, y constituye el fundamento fáctico, técnico y económico de la misma. Los datos expuestos en el presente documento están basados en información proporcionada por los agentes económicos e instituciones públicas consultadas en el desarrollo del estudio.

## **I. Antecedentes**

5. En junio de 2016, la SC determinó mediante un monitoreo de mercado que entre 2000 y 2015, el precio promedio mensual de carne bovina al consumidor final venía presentando una tendencia al alza, habiendo aumentado en dicho período 83.7 % (de US\$2.09 a US\$3.83/libra). Presentó un incremento promedio anual de 7 %, el cual era 2.5 veces superior a la inflación promedio del período.



6. Esto indica que este incremento no puede ser atribuido de forma completa al alza generalizada de los precios en la economía del país, sino a causas intrínsecas a la cadena de valor de carne, las cuales, dada la relevancia de la carne en la dieta salvadoreña, debían ser exploradas con más profundidad.
7. En El Salvador se reporta un consumo anual de carnes de US\$ 976 millones del cual 23.8 % corresponde a carne bovina (US\$231.9 millones). El consumo de las tres principales carnes (bovina, porcina y aviar), representan el 23% del gasto en alimentos de la Canasta de Mercado (DIGESTYC, 2010). Ello refleja la importancia en la dieta de los salvadoreños en términos de consumo proteínico, por lo que un incremento significativo de su precio afecta de manera considerable su bienestar.
8. Por otra parte, entre 2007 y 2014, el consumo aparente de carne bovina cayó 39 %, de 119.8 a 73.0 millones de libras y de forma paralela se registraron significativos incrementos en los precios en el mercado local (42.5 %); asimismo una caída de la producción nacional (48.7 %), lo que provocó una contracción de las fuentes de abastecimiento local de carne bovina en el país y una reducción importante en las importaciones (22.6 %).
9. En este sentido, es posible plantearse una migración del consumo de carne bovina hacia la carne aviar, el cual aumentó 6.7 % entre 2014 y 2015. De nuevo, era relevante un análisis sobre los factores que podrían estar incidiendo en la reducción en el consumo de carne bovina entre 2007 y 2014.
10. Otro factor clave para entender la dinámica reciente del mercado es que el consumo de carne bovina depende significativamente de los flujos de importaciones, dada la limitada producción local. Entre 2007 y 2014 las importaciones han representado, en promedio, el 41.1% del consumo local; además, en los últimos diez años, el 75% de ese volumen fue de origen nicaragüense.
11. En esta misma línea, se determinó que el país depende cada vez más de las importaciones para suplir su consumo de carne bovina. Entre 2007 y 2014 esta dependencia aumentó en 27%, lo que implica que la reducción en la producción nacional ha sido mucho más acelerada (48% en el periodo), que las relativas al consumo (39%), y los flujos de importaciones (22.6%).

12. Esto indica el riesgo del país ante *shocks* de carácter externo. De forma que los desajustes en las importaciones de este producto, así como los cambios en los precios de los países proveedores, principalmente de Nicaragua, generarían un impacto sustancial en los precios locales.
13. Puntualmente, el estudio evaluó los destinos de las exportaciones de carne bovina de Nicaragua y la evolución reciente de los precios de importación de este producto al ser destinado a El Salvador, el cual ha perdido relevancia como socio comercial para Nicaragua en comparación con otros países, que pagan precios superiores por la carne, provocando de esta manera presiones sobre la proporción de las exportaciones nicaragüenses destinadas a Centroamérica.
14. Asimismo, se analizaron los factores internos que inciden en los distintos eslabones de la cadena de valor del sector. Identificando aquellos eslabones que presentan obstáculos o distorsiones al entorno competitivo, que podrían estar determinando las recientes tendencias al alza en los precios al consumidor final.

## II. Características de la cadena de valor y condiciones del mercado

15. Datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) indican que existen tres tipos de ganaderías en el país: a) subsistencia (24% del rebaño nacional), b) especializadas en producción de leche (3% del rebaño nacional) y c) doble propósito (73% del rebaño nacional)<sup>1</sup>.
16. En 2015, se registró un total de 1,020,791 cabezas de ganado<sup>2</sup>, entre hembras y machos. La región IV, que corresponde a los departamentos del oriente del país (Usulután, San Miguel, La Unión y Morazán), concentra el 41.5% del total.
17. La demanda nacional de carne bovina depende en buena medida de los flujos de importaciones provenientes principalmente de Nicaragua. Entre 2007 y 2015 las importaciones representaron, en promedio, el 42% del consumo nacional.
18. Según la FAO (2014), para combatir de manera eficaz la malnutrición y la subnutrición, el ser humano debe consumir un mínimo de 20 gr de proteína animal al día, o 7.3 kg. al año. Esto refleja

---

<sup>1</sup> Se estima que la ganadería de doble propósito produce a nivel nacional el 60% de la leche y el 30% de la carne.

<sup>2</sup> Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2015-2016 del MAG

su importancia en la dieta de los salvadoreños, por lo que un incremento significativo de su precio afecta de manera considerable su bienestar<sup>3</sup>.

19. La cadena de valor del mercado de carne bovina está integrada por diez eslabones: i) producción de ganado en pie, ii) intermediarios de ganado en pie, iii) matanza de ganado, iv) procesamiento, v) importación, vi) distribución mayorista, vii) distribución minorista, viii) consumo intermedio, ix) consumo final y x) exportación.
20. Para la producción de ganado en pie se requiere de la provisión de insumos y servicios básicos, los cuales están a cargo de agentes económicos públicos y privados. Entre los principales insumos y servicios que estos agentes proveen a los ganaderos destacan: (i) semilla para la siembra de pastos y cereales, (ii) fertilizantes, vacunas, vitaminas, herbicidas, concentrados, (iii) servicios veterinarios, iv) servicios de maquinaria y equipo agrícola, (v) servicios financieros, (vi) asistencia técnica, (vii) investigación ganadera, entre otros. La provisión de insumos se realiza a través de alrededor de 833 agroservicios registrados en el país.
21. En la intermediación de ganado en pie participan cientos de comerciantes que compran el ganado en fincas y tiangués. Estos los venden a distribuidores mayoristas y minoristas de carne bovina quienes los sacrifican en rastros municipales o privados. [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]
22. La matanza del ganado se realiza en rastros municipales o privados y, en algunos casos, en lugares clandestinos, especialmente cuando el animal tiene dudosa procedencia. Después del sacrificio se obtiene la carne en canal, la cual se traslada a los mercados municipales y supermercados para ser comercializada.
23. Según datos del MAG, en el país se encuentran operando un total de 38 rastros municipales, la mayoría de los cuales están en condiciones sanitarias inadecuadas. Además, no existe una supervisión estricta de las autoridades responsables, lo cual aumenta los riesgos sanitarios

---

<sup>3</sup> Monitorco carnes, junio 2016



asociados con el consumo de esta carne<sup>4</sup>. De los 38 rastros que operan en el país, únicamente 3 cumplen con normas de calidad (Tejutla, El Jobo y la Libertad).

24. En el procesamiento de carne participan las cadenas de supermercados<sup>5</sup>, así como carnicerías localizadas en mercados municipales, colonias y pueblos, las cuales procesan pequeños volúmenes (carnes molidas, embutidos, etc.).

25. El Salvador importa carne de res de diferentes países, sin embargo, la mayor parte proviene de Nicaragua (76.6%). El resto tiene como origen Estados Unidos (6.8 %) y Guatemala (6.0%). La mayor parte de la carne ingresa al país vía terrestre (caso Nicaragua y Guatemala) (Base de Datos de Comercio Exterior, BCR, 2015).

26. Según datos de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda (MH), en el 2016 un total de 67 agentes económicos (entre empresas y personas naturales) importaron 37.6 millones de libras de carne bovina. De éstas, 2 empresas [REDACTED] importaron cerca del 70% del total, es decir, unas 26.2 millones de libras.

27. El eslabón de la distribución mayorista y la importación están estrechamente relacionados, existen importadores que se dedican a abastecer el consumo intermedio<sup>7</sup>. [REDACTED]

28. Por su parte, la distribución minorista de carne bovina se realiza a través de las cadenas de supermercados, puestos de venta en mercados municipales, pequeñas carnicerías locales. Por lo general, la carne bovina que se vende en mercados municipales y pequeñas carnicerías es de origen nacional, mientras que la vendida en supermercados es importada, principalmente de origen

<sup>4</sup> Información proporcionada por agentes económicos y representantes del MINSAL en las distintas entrevistas exploratorias.

<sup>7</sup> Consumidores intermedios que incluyen cadenas de restaurantes, plantas de procesamiento de carnes, pequeñas carnicerías, puestos en mercados municipales, pequeños supermercados locales, entre otros.

<sup>8</sup> Según base de datos sobre ventas proporcionados por la Sociedad [REDACTED]

nicaragüense. El cuadro 1 presenta un resumen de la evolución de los principales indicadores del mercado de carne bovina en El Salvador.

**Cuadro 1: Principales indicadores del mercado de carne bovina en El Salvador**  
(en miles de libras)

Año	Producción	Importaciones	Exportaciones	Consumo aparente
2007	68,766	44,489.2	16.1	113,239.1
2008	70,702	43,256.6	27.1	113,931.5
2009	68,414	42,031.9	0.1	110,445.7
2010	61,298	44,217.5	0.4	105,515.2
2011	57,143	41,088.5	194	98,212.0
2012	57,638	35,913.0	2.6	93,548.4
2013	40,448	34,249.4	2.5	74,694.9
2014	40,985	34,432.5	2.2	75,415.2
2015	40,872	38,762.8	2.4	79,632.4
<b>Var. 2007/15</b>	<b>- 40.56</b>	<b>- 12.87</b>	<b>- 84.92</b>	<b>- 29.68</b>

*Fuente: elaboración propia con base en datos de MAG y del BCR*

29. Por el lado de la demanda, esta se refiere al consumo nacional (intermedio y final) y a las exportaciones. Según registros del Banco Central de Reserva (BCR), las exportaciones de carne bovina de El Salvador han sido mínimas. Para el período 2001-2016, en promedio se exportó 12,410 libras anuales, de las cuales 45.8 % se destinó a Nicaragua y 39.8 % a Guatemala<sup>9</sup>.
30. El consumo intermedio es el que se realiza en restaurantes, industrias y plantas de procesamiento, quienes utilizan la carne bovina como materia prima para la producción de otros alimentos o subproductos (procesados y empacados). Este consumo es abastecido por importadores, distribuidores mayoristas [REDACTED]
31. El consumo final es el que realizan los hogares, quienes compran la carne en mercados municipales, pequeñas carnicerías y supermercados. Las familias adquieren los cortes listos para ser cocinados. Entre los años 2007 y 2015, el número de hogares que consumió carne de res se

<sup>9</sup> Datos de Comercio Exterior BCR

redujo en un 36.1%, el gasto promedio mensual por hogar cayó 15.2 % y el gasto mensual total de los hogares disminuyó 45.8 %.

32. Para el año 2007, un 20.9 % de los hogares consumió carne de res, mientras que en 2015 solo el 10.8 %. Esto sugiere cambios en los patrones de consumo de los hogares, ya sea por caídas en los salarios reales, o por cambios en las preferencias de los consumidores finales<sup>10</sup>.
33. Los datos que se presentan en el estudio sobre la reducción en el consumo aparente y el gasto de las familias en la compra de carne bovina demuestra la marcada caída que ha experimentado la demanda de carne en el mercado nacional, lo cual tendería a reforzar la pérdida de dinamismo de la actividad pecuaria en el país. Sin embargo, pese a la caída en el consumo de la carne bovina y en el gasto de las familias, los precios de la misma se mantienen altos.

### III. Principales hallazgos y conclusiones

34. Existe un déficit en la producción nacional de carne bovina de aproximadamente un 49% para satisfacer la demanda nacional. El hato ganadero del país no está especializado en la producción de carne, la mayor parte del hato es de doble propósito (leche y carne), cuyo rendimiento en la producción apenas oscila entre 40-45%. En cambio, el rendimiento del ganado especializado es del 60%, siendo carne de mejor calidad.
35. El Salvador depende cada vez más del mercado regional para suplir su consumo. La dependencia de las importaciones de carne ha aumentado de 23% en 2000, a 48.7% en 2015. Esto incide en el nivel de precios que paga el consumidor final, pues los precios locales suelen ajustarse a las alzas regionales, mas son rígidos a la baja. Situación que se agrava si se considera que en el caso de El Salvador sólo dos agentes económicos concentran el 70% de las importaciones que ingresan al país (dirigidas al mercado mayorista y minorista).
36. La producción nacional de carne bovina ha perdido dinamismo en los últimos años. Durante el período 2007-2015, el sacrificio de bovinos en rastros municipales se redujo en un 45.2%<sup>11</sup>,

---

<sup>10</sup> EHPM 2007-2015.

<sup>11</sup> Esto corresponde a la matanza en los rastros autorizados, de los cuales el MAG lleva la estadística.

mientras que la producción de carne lo hizo en un 40.6%. Esta caída en la producción de carne ha reducido la oferta disponible en el mercado local, lo cual se constituye en uno de los factores que podría presionar por precios más altos.

37. El Salvador presenta desventajas comparativas en la producción de carne bovina, en relación con el resto de Centroamérica. Países como Nicaragua y Guatemala, cuentan con amplio territorio lo que les permite criar ganado de forma extensiva, reduciendo así los costos de producción, especialmente, los relacionados a la alimentación.
38. Nuevos actores en el mercado internacional disputan preponderancia a El Salvador como cliente de Nicaragua. La reorientación de las exportaciones del principal proveedor de El Salvador (Nicaragua) hacia otros países (Costa Rica, Guatemala, México y Panamá, que han comprado lo que dejó de comprar Venezuela en los últimos tres años), podría modificar la dinámica del comercio regional. Actualmente, Nicaragua se encuentra en el proceso de admisibilidad para exportar a países de la Unión Europea.
39. Un riesgo a mediano plazo es que los países de la región con vocación exportadora (Nicaragua y Costa Rica) realizan esfuerzos para una mayor tecnificación y especialización para abastecer a algunos nichos internacionales de mercado que representan oportunidades de negocios (mercados especializados de carne natural, carne orgánica, carne a base de pastos y carne magra), cuyo precio es muy superior a los precios de la carne del tipo *commodity*<sup>12</sup>. Lo cual provocaría una redirección de la oferta exportable hacia mercados más diferenciados y con mayores disposiciones a pagar como el europeo o asiático. Esto, en detrimento del mercado de Centroamérica que depende del abasto nicaragüense.
40. El tratamiento arancelario de la carne bovina tampoco es favorable para El Salvador, ya que dentro de la región (junto a Nicaragua) el nivel alcanza 30%, en contraste con el 15% del resto de países centroamericanos, para importar carne de fuera de la región como México, Brasil, Argentina o Paraguay.

---

<sup>12</sup> Tradicionalmente la carne, leche y derivados bovinos han sido considerados commodities o productos masivos, y éste es el caso por cierto de los grandes productores y exportadores. En la búsqueda de mejores precios para la carne y productos lácteos, algunos países y regiones dentro de países han estado procurando diferenciar y dar valor agregado a algunos de dichos productos.



41. Existe una alta concentración en el faenado de la carne bovina en Centroamérica. Nicaragua es el líder y concentra tres cuartas partes (75%) de las plantas certificadas para la exportación. El restante 25% de las plantas certificadas se ubica en Costa Rica, Guatemala y Honduras. Esta situación genera una fuerte dependencia a nivel regional, lo cual limita las fuentes de abastecimiento para potenciales competidores.
42. También se conoció de la existencia de un creciente contrabando de ganado en pie de la región centroamericana hacia México y Estados Unidos, situación que genera un déficit en la disponibilidad del número de animales a sacrificar y, por tanto, dificultades adicionales para suplir la demanda regional.
43. El aumento de los precios de la carne bovina fue común en todos los países de la región durante 2014. Sin embargo, en promedio, los precios en Centroamérica se ajustaron a la baja con los internacionales en los años siguientes, a diferencia de los que enfrentan los consumidores salvadoreños que se estabilizaron en una magnitud mayor. Esto permite inferir que, pese a la alta vulnerabilidad del mercado ante los shocks externos, el alza observada en los precios desde 2015 atiende a factores internos.
44. Para llevar a cabo el análisis de competencia, e identificar los factores que presionan los precios de la carne bovina en el país, se partió de delimitar los mercados relevantes. Se definió el mercado geográfico como nacional y se precisaron dos mercados relevantes de producto: (i) Distribución mayorista de carne bovina a consumidores intermedios a nivel nacional; y, (ii) Distribución minorista de carne bovina en el canal moderno a nivel nacional.
45. En dichos mercados se observó la existencia de barreras a la entrada de tipo estructural (legales, economías de escala, alcance, secuencia y aprendizaje) y de tipo estratégico (diferenciación de producto). Las principales barreras son: los elevados aranceles para algunos países (hasta 30%) que limitan los potenciales países proveedores, la disposición administrativa de circunscribir la autorización del MAG a la inspección sanitaria en origen en plantas de países fuera de Centroamérica y las demoras en los trámites de análisis de muestras de producto del laboratorio del MINSAL. Estas elevan los costos de entrada de los participantes, en términos de tiempo y otros recursos.
46. Las economías de escala se observan principalmente en las actividades de compra mayorista y transporte, pues el elevado componente fijo de la inversión requerida para tales actividades,

generan reducción en el costo unitario a medida aumenta el volumen de producto distribuido o transportado. Por su parte, en la importación y distribución minorista son relevantes las economías de alcance o ámbito derivadas de distribuir diversas líneas de producto, lo cual hace indispensable que los participantes potenciales consideren la escala mínima de operación para que sea rentable ingresar.

47. Las actividades de la cadena con mayores niveles de economías de secuencia son el procesamiento de la carne y la distribución minorista de la misma. La integración vertical en dichos segmentos constituye una ventaja que posibilita la reducción significativa de costos. Esto implica que un agente que solo pretenda participar en etapas aguas abajo como la importación y la distribución mayorista, puede verse en desventaja con competidores integrados hacia atrás y hacia adelante.
48. En el mercado salvadoreño, las cadenas de supermercados [REDACTED] operan de manera integrada en casi todos los eslabones de la cadena de valor. Este nivel de integración les permite desarrollar ventajas estratégicas o de costos, lo que unido a los elevados volúmenes con los que operan les proporciona una posición ventajosa en el mercado. Esta posición también les permite tener mayor poder de negociación con la principal fuente de abastecimiento de la carne (Nicaragua).
49. Las economías de aprendizaje ocurren principalmente en los eslabones de importación y de distribución minorista. En la importación, los proveedores en Nicaragua abastecen prioritariamente a clientes que adquieren volúmenes mayores, pero que además cuenten con historial de confianza y garantía de pago al contado. Existe un nivel de confianza ganado con los años de operación, lo cual resulta una barrera para potenciales importadores que pretendan ingresar al negocio de la carne.
50. Por su parte, la reputación<sup>13</sup> de las [REDACTED] cadenas de supermercados tiene un alto impacto y representa en la distribución minorista de carne bovina una barrera significativa para la entrada de nuevos participantes, pues con el tiempo se desarrolla una especie de lealtad de parte de los consumidores hacia los canales formales de comercialización ya establecidos en el mercado.
51. La barrera estratégica más importante identificada es la diferenciación del producto. En el caso de las [REDACTED] cadenas de supermercados, estas tienen una política de diferenciación del producto bastante

---

<sup>13</sup> Dado que la reputación se construye con una serie de inversiones que derivan en costos irreversibles para las empresas, en ese sentido un potencial entrante deberá hacer estas inversiones para obtenerla, y como tal, representa un costo relevante para su decisión de entrar o no (Tarjizán & Paredes, 2006).

clara, es decir, operan con un portafolio diversificado de productos, ofrecen distintos cortes y presentaciones, carnes preparadas, molidas, nacionales, importadas, etc. Las barreras estratégicas inducen a una mayor fidelidad para quienes las aplican, lo cual representa todo un desafío o desincentivo para los nuevos entrantes al mercado e incrementa sus costos de entrada.

52. Los niveles de concentración en los mercados relevantes se evaluaron mediante las cuotas de mercado y el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), a partir de la información proporcionada por los agentes.

53. En la distribución mayorista los cuatro principales participantes tuvieron, en promedio entre 2013 y 2017, el 67.4% del volumen de ventas anual; sin embargo, se observaron fluctuaciones en la jerarquía de participación durante el período. El HHI promedio para el período fue 1,441.7 puntos, justo por debajo del umbral para considerar a un mercado con un nivel moderado de concentración (1,500). Puntualmente, para 2017 el HHI fue 1,128.1, lo cual es un indicio de la existencia de rivalidad en el mercado.

54. En contraste, en el canal moderno de la distribución minorista de carne bovina participan únicamente tres agentes, [REDACTED]

[REDACTED] La media del HHI en el período fue de 5,295 puntos, constituyendo un mercado altamente concentrado (mayor a 2,500 puntos).

55. El grado de concentración en la distribución minorista, aunado al incremento de los precios en dicho eslabón y no en el mayorista<sup>14</sup>, sugieren que los factores que han confluído en el alza de los precios al consumidor final derivan de aspectos vinculados a la distribución minorista.

56. Para evaluar la existencia de posición de dominio en el mercado mayorista se consideró: i) la concentración del mercado, ii) las barreras a la entrada presentes, y iii) el nivel de rivalidad entre los incumbentes.

57. En el mercado de distribución mayorista de carne bovina, como se advirtió, los niveles de concentración presentan pocas inquietudes desde la perspectiva de competencia. Además, la evidencia empírica sugiere que existe cierto grado de dinamismo en la entrada y salida de múltiples importadores, puesto que existe variabilidad en el número de agentes económicos que ingresan

<sup>14</sup> A partir de la información presentada por los agentes económicos, se observa que, para 2016 y 2017, el comportamiento del precio promedio en el canal mayorista ha sido a la baja, mientras que en el caso minorista ha sido al alza.

productos de carne bovina año con año. Sin embargo, aunque la entrada sea probable, no es necesariamente rápida ni oportuna dados los obstáculos normativos que convierten el ingreso de agentes económicos en un proceso lento y costoso.

58. En cuanto a la rivalidad en la distribución mayorista, se analizó la capacidad de moverse de proveedor de los consumidores intermedios, los resultados indican que dichos consumidores pueden elegir con facilidad a sus proveedores e incluso migrar todo su consumo hacia otros agentes, descartando la posibilidad de que puedan sufrir captura por parte de sus proveedores. También se verificó, como indicador adicional de rivalidad, la existencia de márgenes brutos heterogéneos y no tendientes al alza entre los principales agentes.
59. En suma, no se identificaron elementos indicativos de posición dominante sustancial de algún agente mayorista de carne bovina. Hay elementos suficientes para considerar que es un mercado contestable, aunque de lenta entrada, ya que no se vislumbran dificultades para que nuevos competidores ingresen al mismo, pero las inversiones y permisos necesarios para operar no son de obtención inmediata, lo cual limita la capacidad de los agentes de ingresar oportunamente ante las señales de precios.
60. El análisis de posición dominante en el mercado del canal moderno de la distribución minorista evaluó: i) el nivel de concentración de la actividad, ii) un análisis de precios y de márgenes brutos, iii) las estrategias de precios de los competidores, y iv) la posición como agente demandante.
61. Como se mencionó, el mercado de distribución minorista se encuentra altamente concentrado. El HHI sobrepasa los 5,000 puntos, reflejo de la estructura cuasi duopólica de la actividad. No existe ninguna cadena alternativa que rivalice con los incumbentes o que irrumpa la dinámica actual del mercado. Si bien hay pequeñas abarroterías y supermercados locales, ninguno tiene el alcance territorial del que gozan actualmente las dos cadenas principales, por lo que su presión competitiva es limitada, tanto en la capacidad de rivalizar efectivamente, como en la extensión geográfica sobre la cual pueden influir. También existen, como se detalló, numerosas barreras a la entrada.
62. La falta de accesibilidad al mercado y el elevado nivel de concentración del mismo, no descartan la posibilidad de que los supermercados rivalicen entre sí. La rivalidad se materializa en sus agresivas estrategias de diferenciación.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
63. En otra instancia, se encontró que el consumo de carne es sensible a los precios en el corto plazo. Por medio del ajuste de un modelo de regresión de panel se estimó la elasticidad-precio del consumo de carne semana a semana. Los resultados indican que la demanda semanal de carne es elástica respecto al precio, dado que el valor absoluto del logaritmo del precio es mayor que uno (-2.66) y su sentido es negativo. Por lo tanto, los supermercados no tienen incentivos para incrementar de forma indiscriminada sus precios en relación a sus rivales, y al incrementarlos debe tomar en consideración la reducción en el consumo, es decir, pueden incrementarlos hasta donde les sea rentable.
64. Además, en los supermercados, la sensibilidad al precio es mayor cuando los niveles de consumo son bajos, mientras que, en niveles altos de consumo, la demanda se vuelve relativamente más insensible al precio. En ese sentido, es posible suponer que, al abastecerse de carne, dados un nivel y tendencia de precios, los consumidores adquieren este bien cuando su precio es más accesible, aumentando sus inventarios (hasta donde su capacidad de almacenamiento lo permita o sus requerimientos de consumo lo exijan), y absteniéndose de comprar cuando los precios son más elevados. Como consecuencia, los precios de la carne bovina en supermercados tenderán a exhibir una alta volatilidad, en relación a las condiciones de la demanda, pero oscilando alrededor de un valor central<sup>15</sup>.
65. Los elementos anteriores llevan a considerar que los supermercados rivalizan intensamente entre sí, con canastas de bienes (no únicamente carne) y estrategias de precio diferenciadas, por lo que, a pesar de las limitantes en cuanto al nivel de concentración y barreras a la entrada, no hay evidencia que sostenga la existencia de conductas o prácticas orientadas a limitar la competencia entre ambas cadenas. Sin embargo, ello no descarta la posibilidad que dichos agentes busquen limitar la competencia potencial de nuevos competidores, o posean la capacidad de ejercer poder de mercado en su posición como compradores.

---

<sup>15</sup> Es decir, en la misma del concepto de “ingreso permanente” donde ante fluctuaciones de ingresos los individuos ahorran en períodos de ingresos altos y usan sus ahorros cuando los ingresos son menores, de tal forma que cuenta con un nivel de ingreso permanente. En la misma línea, puede pensarse que los consumidores minoristas regulan su compra y uso de la carne para asegurar un nivel constante de consumo.



66. Un indicio que sugiere la existencia de asimetrías en las relaciones entre proveedores y supermercados son los altos niveles de marginación bruta que exhiben estos últimos. [REDACTED]

[REDACTED]

Altos niveles de marginación pueden estar asociados con prácticas contrarias a la competencia. Aunque también debe tenerse en mente que es racional que las empresas procuren optimizar sus niveles de utilidad por medio de la búsqueda de mejores condiciones de aprovisionamiento. En este caso, la estructura de duopsonio en la distribución minorista posibilita asimetrías en el poder de negociación entre proveedores y las cadenas minoristas, lo que conlleva a que los supermercados sean capaces de establecer condiciones de precio y aprovisionamiento más favorables para sí.

67. A pesar de la rivalidad aludida entre supermercados y los altos márgenes brutos que presentan, dichas cadenas no reducen sus precios para atraer nuevos clientes. Sin embargo, debe considerarse que la rivalidad tiene aristas más allá de los precios en un contexto de interdependencia oligopolística. Si se trata de un mercado con cierto nivel de madurez, donde además existen vínculos de lealtad con una u otra cadena y los consumidores, una vez han satisfecho su demanda básica, son poco sensibles a las reducciones de precios, las cadenas minoristas tienen pocos incentivos para establecer “un nuevo normal” de precios más bajos en el mercado y redirigen la competencia a otras características del producto (calidad, frescura, variedad, etc.).
68. Lo anterior indica que, si bien existe rivalidad entre los competidores del mercado de distribución minorista, esta no necesariamente se traducirá en reducciones de precios al consumidor final, debido a la posición que los supermercados tienen como compradores. Esto permite que dichos agentes puedan ajustar los precios al alza, ante cambios en su estructura de costos, pero no les obligan a reducirlos de forma sustantiva una vez las condiciones de mercado lo permitan.
69. En ausencia de un agente irruptor (“*Maverick*”), se vislumbran pocas posibilidades de que las cadenas se embarquen en combates de precios que reduzcan el valor del mercado en el mediano plazo. Más bien, los supermercados agudizan su rivalidad compitiendo especialmente por lugares donde ubicar nuevas salas de ventas, intensificando la diferenciación de sus estrategias comerciales, promociones, entre otros elementos que exceden la mera reducción de precios.
70. En conclusión, la estructura concentrada de la industria, el alto grado de integración vertical de los agentes, la interdependencia oligopolística existente, el consumo anual relativamente constante por parte de la población, la poca sustituibilidad entre los supermercados y los mercados

municipales y los altos costos de búsqueda por nuevas opciones, son elementos que fortalecen la posición de dominio de los supermercados como compradores, su capacidad de mantener altos márgenes de operación y de cobrar precios rígidos a la baja.

**POR TANTO**, con base en las razones jurídicas, técnicas y económicas contenidas en el informe de resultados del análisis, y en los artículos 1 y 4 de la Ley de Competencia; 7 y 8, inciso 2º, de su reglamento; y 24, literal b), y 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, este Consejo Directivo

**RESUELVE:**

- I. Aprobar el estudio denominado “Estudio sobre las condiciones de competencia en la distribución de carne bovina en El Salvador”.
- II. Adoptar las siguientes medidas:
  - a. Propiciar una articulación interinstitucional para abordar las problemáticas identificadas en el mercado de carne bovina, con miras a establecer planes de acción conjunta en el marco de las recomendaciones derivadas de este estudio, apoyándose en el andamiaje del Sistema Nacional de Protección al Consumidor que aglutina a diversas instituciones públicas vinculadas al mercado.
  - b. Continuar el monitoreo periódico de los precios de carne bovina en el canal de distribución minorista para divulgar con las autoridades competentes y para la población sobre comportamientos alcistas en este mercado.
  - c. Certificar lo pertinente a la Intendencia de Investigaciones, a efecto de que se analice el inicio del procedimiento que corresponda conforme a lo establecido en la Ley de Competencia y su reglamento, en virtud de haberse identificado condiciones que podrían constituir indicios de posibles prácticas anticompetitivas en el mercado de carne bovina.
  - d. Retomar las recomendaciones efectuadas en la Resolución Ref. SC-037-O-ES-R-2013 emitida por el Consejo Directivo de la SC, sobre el seguimiento sectorial que analice las relaciones comerciales entre agentes económicos aguas arriba y aguas abajo para productos de consumo básico de la población, además de propiciar la elaboración del manual de buenas prácticas que establezca una referencia de

conducta para procurar relaciones comerciales pro-competitivas entre distribuidores minoristas y sus proveedores.

III. Efectuar las siguientes recomendaciones de política pública:

#### **Al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)**

71. Extender de manera ágil y oportuna el permiso sanitario de importación de la carne bovina sustituyendo, en los casos que aplique, el requisito que técnicos del MAG realicen inspecciones de origen, por la verificación documental cuando se trate de plantas certificadas que ya exportan a mercados de mayor exigencia (Estados Unidos, Europa, Japón y Rusia, entre otros). Esto permitirá ahorro de recursos y tiempo, tanto al MAG como a importadores que pretendan internar carne por primera vez, fomentando así el ingreso de nuevos competidores.
72. Fomentar la reconversión productiva de la ganadería hacia un sistema de producción especializado en carne de mayor calidad, mediante la crianza de ganado en establos u otros que se consideren igualmente eficientes y adecuados a las condiciones del país. Esto implica la introducción al hato ganadero de razas especializadas en carne y el fomento de sistemas de alimentación integrados. Además, es necesaria la introducción de nuevas tecnologías de producción y el desarrollo de Programas de Asistencia Técnica, así como gestionar líneas de crédito especiales para el sector.
73. Incorporar en la discusión de la propuesta de reforma al Acuerdo Ejecutivo N°54 en el Ramo de Agricultura y Ganadería lo expuesto en este estudio sobre los perjuicios que limitar más los orígenes de importación traerían a la dinámica del mercado de carne bovina en el país.

#### **Al Ministerio de Salud (MINSAL)**

74. Evaluar la posibilidad de que las pruebas de laboratorio de los productos de carne bovina puedan llevarse a cabo de forma más ágil y oportuna, ya sea mediante la autorización de laboratorios privados, mejorando el proceso y la capacidad del laboratorio del MINSAL u otra alternativa que, a la vez que certifique la calidad del resultado, no limite la entrada oportuna de agentes en el mercado.

**Al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y Ministerio de Economía (MINEC)**

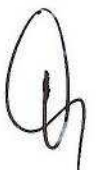
75. Elevar al Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y al Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), la iniciativa de diseñar e implementar a nivel centroamericano un sistema de monitoreo de variables relacionadas con el sector de carne bovina. Entre las variables a monitorear se recomiendan: producción, consumo, precios (precios al productor, mayorista y consumidor), exportaciones e importaciones, de tal forma que se reduzca el nivel de incertidumbre sobre el desempeño del mercado regional.

**Al Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)**

76. Promover la actualización de la Ley de Inspección Sanitaria de la Carne (que fue establecida en 1969), para contar con una norma que sustente el faenado de carne bovina (y de todo tipo) en los rastros municipales y privados, correspondiente a criterios sanitarios con estándares internacionales.
77. Apoyar la reconversión y modernización de los rastros municipales, de tal forma que reúnan las condiciones sanitarias mínimas para el faenado de la carne bovina. De esta manera, se estaría fomentando la competencia en condiciones de calidad equiparable con agentes de la distribución minorista, quienes desarrollan la matanza en condiciones modernas e higiénicas.

**Al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y a la Defensoría del Consumidor (DC)**

78. Homologar el registro de precios al consumidor, de tal forma que sean los mismos tipos de cortes, tanto en mercados municipales como en supermercados, a fin de que éstos sean comparables entre sí.





79. Diseñar un Sistema de Alerta Temprana que detecte de manera oportuna la ocurrencia de posibles escaladas de precios y que alerte a las instituciones involucradas para que adopten las medidas correspondientes a fin de minimizar sus impactos en el consumidor.
80. Promover que los supermercados informen a los consumidores sobre el origen y el tipo de carne que se ofrece, es decir, separar entre carne nacional y carne importada, estableciendo precios diferenciados, ya que los costos son distintos.

### **Al Ministerio de Economía (MINEC)**

81. Evaluar la reducción del arancel que El Salvador aplica a la carne bovina ante terceros países, para homologar al 15% con otros países de la región: Guatemala, Honduras y Costa Rica, con el fin de diversificar las opciones de abastecimiento y reducir la dependencia de carne importada desde Nicaragua, lo cual propiciaría reducciones en los precios locales, además de disminuir los riesgos de desabastecimiento o restricción de la oferta.
82. Elevar la consideración de disminuir el arancel de El Salvador para carne bovina al Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), aduciendo las particularidades nacionales que exigen ampliar las fuentes de abastecimiento.

### **A la Policía Nacional Civil (PNC) y Dirección General de Aduanas (DGA)**

83. Diseñar e implementar medidas de control del contrabando de ganado en pie en las distintas fronteras del país. De igual manera, endurecer las medidas de control sobre el contrabando de caballos para el sacrificio clandestino.

**COMUNÍQUESE**

