

RC-AE-08/2009

Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia: Antiguo Cuscatlán, a las diez horas del día veintitrés de junio de dos mil nueve.

I. Consideraciones

En el Decreto Legislativo No. 528, de fecha 26 de noviembre de 2004, publicado en el Diario Oficial No. 240, Tomo No. 365, del 23 de diciembre de ese mismo año, se emitió la Ley de Competencia, cuerpo legal que tiene como objeto promover, proteger y garantizar la competencia en el país, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas que limiten, restrinjan o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores.

La Superintendencia de Competencia tiene, entre otras funciones, la labor de supervisar los aspectos que inciden en la competencia de los sectores de la economía, con el objeto de promover la competencia, pudiendo, en algunos casos, proponer las recomendaciones necesarias que fortalezcan la competencia y la transparencia dentro de los mismos.

Con base a una evaluación preliminar del sector de la agroindustria de la leche en El Salvador, de acuerdo a la "Guía para la Selección de Estudios de Competencia y al Plan Quinquenal de Estudios Sectoriales 2006-2010", se determinó la necesidad de conocer el funcionamiento y condiciones de competencia del referido sector.

Lo anterior, en virtud que se observó una elevación sostenida de precios de leche fluida y en polvo en los últimos años, siendo productos que



tienen un alto nivel de incidencia en el consumo y dieta alimenticia de la población, y se incluyen en la canasta básica alimentaria urbana y rural.

En este sentido, la Superintendente de Competencia, en ejercicio de las atribuciones contenidas en el artículo 13 letra c) de la Ley de Competencia, emitió el Acuerdo número SC-03/2009, el día cinco de enero de dos mil nueve, por medio del cual ordenó la realización de un estudio de mercado denominado: "**Estudio sobre las condiciones de competencia de la agroindustria de la leche en El Salvador**".

En sesión ordinaria de este Consejo Directivo, referencia CD-02/2009, celebrada el día quince de enero de dos mil nueve, se conocieron los términos de referencia de dicho estudio.

II. Antecedentes

A. Objeto del estudio

Se determinó como objeto de dicho estudio, apoyar y promover el cumplimiento de la Ley de Competencia, en el sentido de identificar los elementos claves del sector, profundizar en el conocimiento del funcionamiento y condiciones de competencia del mismo y obtener propuestas, de ser necesario, que conlleven a una mayor transparencia y eficiencia en la agroindustria de la leche en el país.

B. Metodología del estudio

En relación con la metodología del estudio, es necesario mencionar que éste parte del análisis de información cualitativa y cuantitativa del sector que tiene relación, entre otras cosas, con el desempeño y la estructura del mismo.

Esta información se recabó a través de entrevistas directas y requerimientos de información puntuales a agentes económicos y

ENTON

entidades públicas que desarrollan políticas públicas, aplican normativa o publican información descriptiva y estadística relacionada con el sector, incluyéndose también a organismos internacionales.

Esta metodología permitió analizar políticas públicas, normativa aplicable al sector y la evolución de las principales variables que describen la oferta y demanda del mismo, tales como: producción, diferentes productos ofrecidos en el mercado, importaciones, precios y participaciones de mercado.

Asimismo, el estudio en referencia describe la organización industrial del sector, sus interrelaciones comerciales, las barreras a la entrada identificadas y su integración horizontal y vertical.

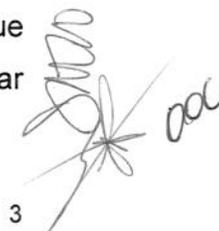
Dicho estudio, a partir del análisis de las condiciones de competencia del sector a través del procesamiento y análisis de la información, condujo a la identificación de hallazgos sobre el funcionamiento del mercado y a determinar recomendaciones de política pública para mejorar el desempeño competitivo en el mismo.

C. Mercados relevantes definidos en el estudio

1. Mercado relevante de leche cruda

La producción de leche cruda de vaca se realiza a partir de la explotación del ganado bovino, con el fin de producir y comercializar la misma. Existen alrededor de 67,000 ganaderos diseminados en todo el país.

La leche cruda, por ser un producto extraído de la glándula mamaria del bovino, contiene un grado alto de bacterias que pueden ser dañinas a la salud; por tanto, es necesario realizar

Handwritten signature and initials in the bottom right corner of the page.

procesos industriales para que sea apta para el consumo humano, mediante la pasteurización.

Dadas estas características de la leche cruda y el uso que los demandantes le dan a la misma, como materia prima para la fabricación de leche pasteurizada y otros productos lácteos, la leche cruda se constituye en un mercado relevante de producto.

En su ámbito geográfico, este mercado tiene una dimensión nacional debido a que los compradores de leche cruda tienen un sistema de compras y recolección en las ganaderías que les permite realizar sus compras de manera rentable en cualquier localidad del territorio nacional¹.

2. Mercado relevante de leche pasteurizada y leche en polvo

La leche pasteurizada se fabrica con base a un proceso de calentamiento a que es sometida la leche cruda de vaca, en condiciones de temperatura y tiempo que aseguren la total destrucción de bacterias. El tratamiento térmico de la leche pasteurizada es de 72 a 75°C durante 15 a 20 segundos.

Existen en el país tres agentes económicos que producen formalmente leche pasteurizada.

¹/ En la resolución final emanada del procedimiento ordinario administrativo 07-00 contra la Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos de R.L., de la Comisión para Promover la Competencia de Costa Rica, de fecha ocho de mayo del dos mil uno, se define al mercado relevante de leche cruda de forma similar: "... las supuestas prácticas anticompetitivas se dan en el mercado de producto de la leche cruda, para su posterior industrialización. No se considera que la leche cruda, como materia prima para la elaboración de toda una serie de productos (mantequilla, crema, natilla, queso, etc.,) tenga, en general, sustitutos, porque no se conoce de otro tipo de materia prima que permita su elaboración. Por otra parte, debido a que el producto es adquirido o recibido en todo el territorio nacional se considera que el mercado geográfico lo constituye todo Costa Rica. Así, el mercado se define como la leche cruda para su posterior industrialización comercializada en todo el territorio nacional". Publicada en www.reventazon.meic.go.cr/informacion/cpc/2006/007-00.pdf.

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. En el caso de El Salvador, la totalidad de leche en polvo consumida en el país proviene de las importaciones, ya que no existen plantas productoras instaladas en el territorio nacional.

Debe aclararse que en el estudio no se incluyó el análisis de 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.

La leche pasteurizada y en polvo han resultado ser productos sustitutos, por las siguientes razones:

- a. Aunque sus presentaciones son diferentes, tienen propiedades nutricionales equivalentes. 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, es una fuente de nutrición equivalente a las que se obtienen de la leche pasteurizada.
- b. Ambos productos presentan precios similares. De acuerdo a información analizada en el referido estudio, al medir la relación de precios promedio entre la leche pasteurizada y en polvo, se muestra que los precios de ambos productos han tendido a igualarse.
- c. Por otra parte, en el período 2004-2008, se observa una tendencia a la disminución en el consumo de leche en polvo y al aumento en el consumo de la leche pasteurizada. Esto

ocurre en el mismo período en el que los precios tienden a acercarse.

Por tanto, ya que el consumidor tiene la opción de elegir tanto a la leche pasteurizada como en polvo, por sus precios similares, características y preferencias en su consumo, ambos productos forman parte del mismo mercado relevante².

Debido a que la demanda de los productos es ejercida por el consumidor final en el territorio nacional, el mercado geográfico de producto se define como nacional.

D. Otras características de los mercados relevantes

El mercado relevante de leche cruda está desconcentrado en su oferta, conformado por una gran cantidad de pequeños productores. La demanda también está desconcentrada y es ejercida por seis plantas industriales y alrededor de seiscientos treinta y nueve plantas adicionales entre artesanales y semi-industrializadas.

Además, la estructura desconcentrada de compras de leche cruda se evidencia por las políticas diferenciadas de precios de compra observadas por parte de las plantas procesadoras.

En el mercado relevante de leche pasteurizada y en polvo, los niveles de concentración son altos a partir del año 2005, influenciados por la fusión

^{2/} En el estudio "Competitividad, Atracción de Inversiones Extranjeras Directas y el Rol de la Política de Competencia". Nicaragua, mayo 2003, publicado por la Foreign Investment Advisory Services (FIAS) del Banco Mundial, se incluye una definición del mercado relevante similar para el caso del sector lácteos, identificando que la leche en polvo y la leche fluida (pasteurizada) tienen prácticamente el mismo precio por litro, manifestando que es, por lo tanto, razonable 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.

realizada ese mismo año entre los dos principales agentes económicos del mercado.

No obstante, es importante la penetración de Australian/DIZAC, agente importador/distribuidor de leche en polvo, cuya participación en el mercado se duplicó en cuatro años (2004-2008), lo cual tiene una influencia positiva en las condiciones de competencia en este mercado.

E. Políticas públicas y marco normativo aplicable al mercado de leches

Las políticas públicas y marco legal que inciden en las condiciones de competencia del sector son las siguientes:

- “Agenda Ganadera” (MAG 2000);
- “Plan de desarrollo ganadero” (MAG 2003);
- “Plan de Gobierno 2004-2009: País Seguro”, numeral 11) Desarrollo Agropecuario: Ampliación de la Cadena de Valor;
- 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 03 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial No. 185, Tomo 189, del 6 de octubre de 1960;
- 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, del 11 de mayo de 1988;
- Ley de Sanidad Vegetal y Animal, aprobada mediante Decreto Legislativo No. 524, de fecha de 30 de noviembre de 1995,



publicado en el Diario Oficial No. 234, Tomo 329, de fecha de 18 de diciembre de 1995;

- Reglamento para la Elaboración de Normas que Contengan Medidas Fitosanitarias y Zoosanitarias Conforme a la Ley De Sanidad Vegetal y Animal, aprobado por medio del Decreto Ejecutivo No. 45, de fecha 10 de junio de 1997, publicado en el Diario Oficial No. 117, Tomo 335, del 26 de junio de 1997;
- Norma Salvadoreña Oficial NSO ZOO 001 98, "Requisitos y Especificaciones Zoosanitarias para la Importación de la Leche y Derivados", emitida mediante Acuerdo Ejecutivo No. 104, de fecha 14 de abril de 2000, publicado en el Diario Oficial No. 89, Tomo 347, de fecha 16 de mayo de 2000;
- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, publicado en el Diario Oficial No 112, Tomo 323, de fecha 16 de junio de 1994;
- La regulación del comercio exterior de la leche pasteurizada y en polvo, incluida dentro del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos, en adelante "CAFTA-DR", suscrito el 5 de agosto de 2004, 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, y en vigencia a partir del 1 de marzo de 2006; y
- Las Regulaciones para la Administración de Contingentes Arancelarios de Productos Lácteos dentro del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos, 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, el cual entró en vigencia el 1 de marzo de 2006.

1. 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.

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, lo cual 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” (MAG 2003), 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 tener acceso a una proporción creciente del mercado nacional y el de otros países.
- 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.

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.

2. 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” 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 citada ley (Arts. 2 y 24).

Los sujetos a quienes se aplica la misma son 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 al proceso de

esterilización o pasteurización aprobados por el MSPAS (Arts. 8 y siguientes).

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.

Esta prohibición se estableció mediante dos reformas posteriores al Art. 21, (Decreto Legislativo No. 325, del 6 de abril de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 120, Tomo 327, del 30 de junio de 1995; y Decreto Legislativo No. 86, del 10 de agosto de 2000, publicado en el Diario Oficial No. 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 fue tutelar la salud de los consumidores, en este caso, de la leche, productos lácteos y sus derivados, estableciendo las normas legales que protejan a la población en general, de fraude y abusos a ese respecto dentro del mercado, ya que el legislador consideró que resulta imposible estandarizar el valor nutritivo del producto obtenido en cada presentación comercial destinada a los consumidores, así como el porcentaje de leche en polvo utilizado en la composición del producto final. En la misma reforma se establecieron sanciones más estrictas para quienes violaran dicha disposición.

La segunda reforma estableció la prohibición de comercializar también quesos y cremas a partir de la reconstitución de leche en polvo. La finalidad perseguida con ampliar dicha prohibición es proteger al productor nacional de leche cruda.

Otra disposición que merece atención es el Art. 22, el cual establece que: "Se prohíbe la importación al país de leche y productos lácteos



que no reúnan los requisitos establecidos en el Reglamento de la presente Ley. A medida que las plantas lecheras del país adquieran capacidad de producción para satisfacer las necesidades de consumo de leche y productos lácteos, se dictarán las convenientes disposiciones legales que restrinjan la importación de los mismos.”

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.

- El Código de Salud contiene la normativa referente a la elaboración de alimentos que no afecten la salud de las personas.

Es por esto que se dispone que el MSPAS tiene a su cargo la supervisión del cumplimiento de las leyes y demás normas sobre alimentos y bebidas destinadas al consumo de la población, dando preferencia a la inspección de todo el proceso de elaboración de



productos alimenticios y a la autorización de plantas que elaboran los mismos (Art. 86).

Es así que el MSPAS se encarga de autorizar la importación, fabricación y venta de artículos alimentarios y bebidas, así como de las materias primas correspondientes, previo análisis y registro. Para importar artículos de esta naturaleza, su consumo y venta en el país de origen debe estar autorizado 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 las plantas pasteurizar toda la leche que procesaban, pero mediante dos reformas, citadas a continuación, se modificó el Art. 89 del Código de Salud que establecía dicha obligación.

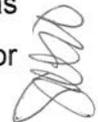
Mediante Decreto Legislativo No. 649, del 29 de febrero de 1996, publicado en el Diario Oficial No. 61, Tomo 330, del 27 de marzo de 1996, se estableció un plazo de 24 meses para cumplir la obligación de pasteurizar la leche. La finalidad fue dar un tiempo prudencial para que las plantas procesadoras de leche pudieran adecuarse a la obligación de pasteurizar.

Luego, el Decreto Legislativo No. 272, del 26 de marzo de 1998, publicado en el Diario Oficial No. 65, Tomo 339, del 3 de abril de 1998, se reformó el Art. 89, estableciendo que las plantas que procesan menos de 2,000 botellas diarias están exentas de pasteurizar la leche que procesan, debiendo cumplir otros requisitos sanitarios menos rigurosos. Para esta reforma se tomó en

consideración que existe en el país un sector ganadero que obtiene cantidades mínimas de leche y que elaboran de forma artesanal los derivados, por lo que es necesario que lo producido por este sector, lo haga en condiciones higiénicas.

Los requisitos sanitarios dispuestos en la referida reforma que deben cumplir las plantas artesanales son:

- Que se registren como procesadores artesanales en la Dirección General de Salud del MSPAS, la cual supervisará la producción higiénica de la leche en los establecimientos de obtención, acopio, procesamiento y comercialización de la leche y sus derivados;
 - Que la leche utilizada provenga de hatos libres de brucelosis y tuberculosis, o que participen en los programas sanitarios que ejecuta el MAG;
 - 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,
 - Que para procesar la leche utilicen equipos y utensilios de fácil limpieza y demás materiales que permita obtener productos de buena calidad higiénica.
-
- La Ley de Sanidad Vegetal y Animal 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 es indispensable 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 Zoonositarias conforme a la Ley de Sanidad Vegetal y Animal”, por medio del cual 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 derivados de los mismos, o de la entrada, radicación o propagación de plagas.

En dicho reglamento se dispone el procedimiento administrativo por medio del cual se aprueban las mencionadas 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 de esta organización pueden formular observaciones no vinculantes, siendo el MAG quien decide su incorporación, razonando de forma breve la exclusión de las observaciones que no se adoptan.

Concluido este proceso, se procede a oficializar la norma mediante el Acuerdo Ejecutivo correspondiente en el ramo de Agricultura y Ganadería.

- De acuerdo con el referido procedimiento, se adoptaron los requisitos y especificaciones zoonositarias para la importación de leche y derivados en la Norma Salvadoreña Oficial NSO ZOO 001 98.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'MAG', is written over a large, light-colored 'X' mark. Below the signature, the initials 'DOL' are written in a cursive style.

Esta norma establece, principalmente, especificaciones técnicas que debe cumplir la leche pasteurizada y demás productos lácteos que se importan, normas de etiquetado, entre otros aspectos.

Su Art. 27 prohíbe la importación de leche fluida 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).

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 CAFTA-DR.



Las leches fluidas y en polvo tienen un período de desgravación no lineal de 20 años, el más largo del CAFTA-DR, con aranceles base del 15 y 20%, respectivamente.

Para estos productos, por ser considerados sensibles, se establecieron los mecanismos de transición siguientes: cuotas de importación y una salvaguarda agrícola especial.

- Para establecer los mecanismos de asignación de cuotas dentro de CAFTA-DR, se emitieron las “Regulaciones para la Administración de Contingentes Arancelarios de Productos Lácteos” dentro del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos.

El tamaño de los contingentes es establecido en el CAFTA-DR y los mecanismos de asignación de las cuotas dentro de éstos se dispone 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.

III. Principales hallazgos del estudio

En sesión ordinaria de este Consejo Directivo, CD-15/2009, celebrada el día diecinueve de mayo de 2009, se conocieron los resultados del estudio en referencia.

A continuación se presentan los principales hallazgos estructurales, 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.

IV. Conclusiones

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.

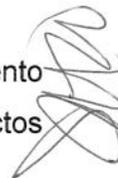
POR TANTO, con base en las razones fácticas, técnicas, jurídicas y económicas contenidas en el “Estudio sobre condiciones de competencia de la agroindustria de la leche en El Salvador”, y en los artículos 1, 4 y 14 inciso final de la Ley de Competencia, 7 y 8 inciso 2º de su reglamento, este Consejo Directivo **RESUELVE**:

I. Efectuar las siguientes recomendaciones de política pública:

A. Recomendar al Ministro de Agricultura y Ganadería y al Ministro de Salud Pública y Asistencia Social:

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. Recomendar al Ministro de Agricultura y Ganadería:

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. Recomendar al Ministro de Salud Pública y Asistencia Social:

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.

- III. Remitir a los referidos funcionarios el informe de resultados del estudio realizado;
- IV. Comisionar al Superintendente de Competencia para que dé el correspondiente seguimiento a las recomendaciones formuladas por este Consejo Directivo; y
- V. Comunicar la presente resolución al Ministro de Agricultura y Ganadería y al Ministro de Salud Pública y Asistencia Social.

