

Superintendencia de
Competencia



Estudio sobre Condiciones de Competencia del Sector de Quesos en El Salvador

Informe de Resultados

**Intendencia de Estudios
Agosto 2010**

Contenido

I. Caracterización general del sector de quesos en El Salvador	10
II. Caracterización de la oferta	14
A. Propiedades intrínsecas de los quesos	15
B. Principales productos y procesos de producción.....	15
C. Proceso general de elaboración de quesos.....	16
D. Clasificación de los quesos.....	19
E. Conceptos de quesos y descripción de sus procesos de producción	20
F. Consumo aparente de quesos	23
G. Organización industrial y principales agentes económicos.....	26
1. Proveedores de insumos.....	27
2. Procesadores de leche – productores de quesos.....	30
3. Importadores/Distribuidores mayoristas	36
4. Comercialización minorista.....	37
5. Exportaciones.....	39
6. Integración de la agroindustria	40
7. Asociaciones gremiales	41
III. Caracterización de la demanda.....	44
A. Usos de los Quesos.....	44
B. Consumo final.....	47
C. Consumo institucional.....	50
D. Consumo industrial	50
IV. Determinación de mercados relevantes	51

A.	Marco teórico	51
B.	Análisis de sustituibilidad de la demanda	54
C.	Análisis de sustituibilidad de la oferta	59
D.	Definición de mercados relevantes	60
E.	Mercados conexos.....	61
V.	Descripción de normativa y políticas públicas	62
A.	Normativa	62
1.	Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio.....	62
2.	Código de Salud	64
3.	Ley de Medio Ambiente.....	65
4.	Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (AMSF) de la OMC	66
5.	Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios.....	67
6.	Requisitos y Especificaciones para la Importación de Leche y Derivados (NSO ZOO 001-98) y el Reglamento Técnico Centroamericano Criterios Microbiológicos para la Inocuidad de Alimentos (67.04.50:08).....	68
7.	Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras	72
8.	RD-CAFTA	73
9.	Contingente arancelario de queso cheddar	74
10.	Normas salvadoreñas sobre la calidad.....	76
B.	Políticas públicas	76
1.	Oficina de Políticas y Planificación Sectorial del MAG	77
2.	Creación de la Dirección General de Ganadería	77

3. Establecimiento de volúmenes de importación y periodicidad de muestreos de productos provenientes de Nicaragua y Honduras.	77
VI. Implicaciones de la normativa en las condiciones de competencia	79
A. RD-CAFTA y contingente arancelario de queso cheddar	79
B. Normas salvadoreñas de la calidad	82
VII. Evolución de los principales indicadores de la Agroindustria de Quesos.....	83
A. Producción, comercio y precios internacionales	83
B. Indicadores de producción y comercio exterior a nivel nacional	87
1. Importancia de la producción de lácteos en el PIB.....	87
2. Producción de leche cruda	89
3. Importación y exportación de quesos	89
4. Estructura de costos de producción	93
VIII. Evolución de precios en el sector quesos.....	94
A. Precios de leche cruda	94
B. Indicadores de precios al consumidor.....	95
1. Precios del Ministerio de Economía	95
2. Precios del Ministerio de Agricultura y Ganadería.....	96
3. Precios de la Defensoría del Consumidor	98
C. Evolución de precios y márgenes por mercados relevantes.....	101
1. Precios al importador en mercados relevantes de quesos artesanales.....	101
2. Costos de producción en mercados relevantes de quesos industriales.....	103
3. Precios de venta desde plantas industriales a supermercados.....	104

4.	Márgenes de intermediación en mercados relevantes industriales	105
5.	Aclaraciones sobre precios de paridad de importación (PPI) y transferencias intersectoriales	106
IX.	Actividades de integración horizontal y vertical.	109
A.	Integración horizontal.....	109
B.	Integración vertical.....	110
C.	Consideraciones sobre el mercado de queso cheddar.....	111
X.	Barreras a la entrada	114
A.	Marco teórico	114
B.	Barreras estructurales.....	115
1.	Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio	115
2.	Código de Salud	116
3.	NSO ZOO 001 98	118
4.	Establecimiento de volúmenes de importación y muestreos de producto proveniente de Honduras y Nicaragua	118
5.	Contrabando.....	119
6.	Autorizaciones para funcionamiento.....	122
C.	Barreras económico-estratégicas	123
XI.	Indicadores de concentración	125
A.	Mercados relevantes de productos artesanales	126
1.	Volumen de importaciones en mercados artesanales	126
2.	Indicadores de concentración de importaciones en mercados artesanales.	129
B.	Mercados relevantes de productos industriales:.....	130

1.	Volumen de ventas de productos industriales	131
2.	Indicadores de concentración en mercados relevantes industriales....	133
XII.	Eficiencias generadas por los sistemas de producción, distribución y comercialización	135
XIII.	Hallazgos	138
XIV.	Recomendaciones	142
A.	Defensoría del Consumidor	142
B.	Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.	142
C.	Ministerio de Agricultura y Ganadería.....	143
D.	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.....	143
E.	Ministerio de Economía	144
F.	Fiscalía General de la República, Policía Nacional Civil y Ministerio de Hacienda.	144
ANEXOS		145

Introducción

El presente documento constituye el informe final del Estudio sobre Condiciones de Competencia del Sector de Quesos en El Salvador, cuyo objetivo es analizar las características económicas de las distintas etapas de la cadena de valor y evaluar las condiciones de competencia de este sector.

El estudio del sector de quesos, complementa los estudios sobre las condiciones de competencia dentro del sector lácteo en El Salvador, que se inició en el primer semestre de 2009, con el estudio de las condiciones de competencia de la Agroindustria de la Leche. Se decidió realizar este esfuerzo en dos etapas, principalmente para enfocar la profundidad del análisis en cada gama de productos principales del sector, la leche en el primer caso y los quesos en el segundo, y de esa manera desarrollar conclusiones y recomendaciones específicas a cada subsector en particular.

La importancia de analizar la competencia en el sector de quesos, radica en que sus productos son básicos en la alimentación de la población; a la que se orienta una considerable cantidad del gasto mensual en los hogares; se le identifica con una amplia generación de empleos e ingresos; asimismo por haberse observado incrementos de precios sostenidos en los últimos cinco años y por tanto, habiendo impactado en el bienestar del consumidor.

La información con la que se ha elaborado este estudio, proviene de las diferentes fuentes de información pública disponible y de los agentes económicos participantes.

La metodología empleada ha sido diseñada para efectuar un análisis típico de defensa de la competencia; asimismo, no se presuponen en manera alguna la existencia de determinadas conductas, ni persigue fines sancionatorios.

En el capítulo I se realiza la caracterización general del sector de quesos en El Salvador, resaltando la importancia en el consumo de la población. El capítulo II, caracteriza la oferta del sector realizando una descripción de los diferentes tipos de quesos de mayor demanda por parte de la población, los procesos de producción y la organización industrial y se describen los diferentes eslabones de la cadena de valor, el nivel de integración de la agroindustria y las asociaciones gremiales.

En el capítulo III se realiza la caracterización de la demanda identificándose que los principales destinos son: el consumo final en los hogares, institucional (hoteles, restaurantes, etc.) e industrial. En el capítulo IV, mediante el análisis de sustituibilidad de la demanda y la oferta, se determinan los mercados relevantes tanto en la dimensión de producto como geográfica.

En el capítulo V se describen la normativa y políticas públicas y en el capítulo VI se analizan detenidamente las implicaciones en las condiciones de competencia de estos aspectos. El capítulo VII está dedicado a las tendencias en los principales indicadores del sector como son la producción, comercio exterior, precios internacionales, composición de las exportaciones e importaciones y la importancia del sector en la economía salvadoreña.

El capítulo VIII analiza la evolución de precios, los márgenes en los diferentes mercados relevantes determinados; en el capítulo IX se analizan las actividades de integración horizontal y vertical dentro del sector.

Se consideran, en el capítulo X, las barreras de entrada, entre las cuales se identifican estructurales y económico-estratégicas. Posteriormente se analizan en el capítulo XI los indicadores de concentración relacionados a los mercados relevantes identificados. El capítulo XII se dedica al análisis de las eficiencias generadas por los sistemas de producción, distribución y comercialización. El capítulo XIII describe los hallazgos del estudio con base a todo el análisis anterior

y finalmente en el capítulo XIV se aportan las recomendaciones orientadas a mejorar las condiciones de competencia dentro del sector.

I. Caracterización general del sector de quesos en El Salvador

1. El queso se define como el producto fresco o madurado, sólido o semisólido, obtenido a partir de la coagulación de la leche (a través de la acción del cuajo u otros coagulantes), y posterior separación del suero¹.
2. Siendo un producto lácteo, la materia prima más común utilizada en su producción es la leche de vaca, aunque en otras regiones del mundo los quesos son fabricados con leche de otros animales, como la oveja o cabra.
3. El queso fue introducido a los países del hemisferio occidental, como El Salvador, a través de la expansión del Imperio Europeo. En el país, su consumo está arraigado en todos los estratos de población, ya que se considera un producto de consumo habitual en la dieta alimenticia diaria. Esto se relaciona asimismo a que es una manufactura que depende directamente de la producción agropecuaria de ganado lechero, labor tradicional que se extiende prácticamente en los 14 departamentos de la República².
4. En cuanto a su importancia nutricional, se recomienda que el queso debe incluirse en una dieta sana y equilibrada, aunque es un producto que debe ser consumido con moderación, debido a que sus principales nutrientes provienen de grasas saturadas de origen animal. Asimismo, es un producto rico en vitaminas A, B y D, y calcio³.
5. Los quesos se constituyen en el segundo producto en importancia, tanto en la producción como en el consumo nacional de productos lácteos. Con respecto a la producción, los datos del VII Censos Económicos reportan que en el año 2005 se produjeron 7.2 millones de Kg. de quesos, mientras que de leche un total de 15.3 millones de Kg⁴.

¹ “Los quesos, composición, elaboración y propiedades nutricionales”. <http://www.zonadiet.com/comida/queso.htm>.

² Según datos del IV Censo Agropecuario 2007-2008, se identificó una producción de leche proveniente de 59,462 ganaderos diseminados en el territorio nacional.

³ Op. Cit. 1.

⁴ “VII Censos Económicos 2005”. Ministerio de Economía. www.censos.gob.sv.

6. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares muestra a los quesos como productos de gran importancia en los bienes de consumo de la población, muy superior a otros productos lácteos como la crema, la mantequilla, el yogurt, entre otros. Es así que un 79.5% de hogares consumen quesos y cuajada, con un promedio mensual de gasto de \$8.61⁵.

7. Es de hacer notar que aunque los quesos no forman parte de la canasta básica alimentaria, son consumidos por una mayor cantidad de hogares en comparación a la leche entera (42.5%), que presenta un gasto promedio mensual de \$11,69⁶.

8. Por otra parte, acorde con la canasta de productos que se incluyen en el Índice de Precios al Consumidor (IPC)⁷ utilizada para el cálculo de la inflación, los quesos tienen una ponderación o peso relevante. Dentro de este indicador se incluyen a las cinco principales variedades de quesos adquiridos por el consumidor final, como lo son el queso fresco, quesillo, duro, cuajada y el duro-blando, que en conjunto tienen una ponderación del 1.51% en el Índice, siendo el segundo producto en importancia en la rama de alimentos.

9. La agroindustria de quesos está considerada dentro de la rama manufacturera de lácteos⁸. En la misma rama se incluye la producción de leche fluida, y otros derivados de la leche como la crema, el requesón, helados, yogurt, entre otros.

10. Para diferenciarla con los productores de leche cruda, materia prima básica para la producción de cualquier producto lácteo, se identifica a éstos como “productores”, y a la industria productora de derivados de lácteos como “procesadores”⁹.

11. En cuanto a los procesadores, es típico que se dediquen a la manufactura de diversos tipos de lácteos. Coexisten básicamente tres tipos de procesadores, incluyendo una buena cantidad que efectúa esta labor de forma artesanal, en otra porción están consideradas las plantas semi industriales y la minoría son plantas

⁵ “IV Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005/2006”. Ministerio de Economía. www.censos.gob.sv.

⁶ Op. Cit. 5.

⁷ “Metodología del Índice de Precios al Consumidor (IPC base diciembre 2009)”. Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos. El IPC incluye bienes de consumo final.

⁸ Esta clasificación de actividades económicas es conforme al Sistema de Cuentas Nacionales de la Organización de las Naciones Unidas. “Metodología del Sistema de Cuentas Nacionales”. Banco Central de Reserva de El Salvador. www.bcr.gob.sv.

⁹ “Cadena Agroproductiva del Subsector Lácteos en El Salvador”. Banco Multisectorial de Inversiones - Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador. Marzo 2006.

consideradas industriales. En total, de acuerdo a datos del MAG, existen aproximadamente 650 procesadores a nivel nacional¹⁰.

12. En el mercado de quesos compiten con la producción local las importaciones, siendo las variedades principales que se importan los quesos duros, frescos, y cheddar. Para el año 2009, se importaron un total de US\$ 72.7 millones, equivalentes a 24.77 millones de Kg¹¹.

13. En cuanto a la normativa relacionada con el sector, la agroindustria de quesos es un sector no regulado en cuanto a sus niveles de producción y de precios. No obstante, existe regulación del mismo en cuanto a normas de calidad y procesos para autorizar plantas procesadoras y establecimientos de venta al consumidor final que buscan proteger la salud pública y el medio ambiente.

14. También, se regula su comercio internacional, sancionando la infracción de las normas sobre controles en aduanas, procurando que las importaciones paguen los aranceles y cumplan con las exigencias sanitarias correspondientes; asimismo, en los tratados internacionales se establecen cuotas de importación y reglas para armonizar las barreras no arancelarias al comercio, como el caso de los requisitos sanitarios.

15. La normativa que incide en la agroindustria de quesos y que se analizará en este estudio para determinar cómo afecta sus condiciones de competencia es la siguiente:

- Código de Salud;
- Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio;
- Normas Técnicas Sanitarias para la Autorización y Control de Establecimientos Alimentarios;
- Ley de Medio Ambiente;
- Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procesos Sanitarios y Fitosanitarios;
- Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) de la Organización Mundial de Comercio (OMC);
- NSO ZOO 001 98 Requisitos y Especificaciones para la Importación de Leche y Derivados y el Reglamento Técnico Centroamericano 67.04.50:08 Criterios Microbiológicos para la Inocuidad de Alimentos;

¹⁰ Op. Cit 9.

¹¹ Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador y Ministerio de Hacienda.

- Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras;
- Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (RD-CAFTA);
- Regulaciones para la Administración de Contingentes Arancelarios de Productos Lácteos dentro de RD-CAFTA;
- Contingente Arancelario de Queso Cheddar con base a las reglas de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio;
- Normas Salvadoreñas Obligatorias sobre quesos.

16. En el caso de las exigencias sanitarias y de medio ambiente, no solo la normativa, sino también su aplicación puede tener implicaciones sobre las condiciones de competencia. Por ejemplo, una eventual aplicación desigual de requisitos o una demora injustificada de un procedimiento para obtener un permiso de funcionamiento pueden llegar a constituir barreras a la entrada. Esto se analizará en apartados posteriores.

17. Asimismo, en el comercio internacional de quesos se da un fenómeno particular relacionado con la normativa que lo rige y su aplicación, que tiene el potencial de afectar la competencia. Este es el caso del contrabando, puesto que al eludir los controles de aduanas es un producto que no paga los aranceles ni pasa por los controles de sanidad, por tanto, puede venderse a precios “artificialmente” bajos. En apartados posteriores se analizará con más detalle la magnitud de este fenómeno y sus efectos sobre las condiciones de competencia en la agroindustria de los quesos.

II. Caracterización de la oferta

18. El presente apartado describe las principales variedades de quesos que se producen en El Salvador, sus aportes nutricionales y características de sus procesos de producción. Asimismo, dentro de la organización industrial del sector se describe la cadena de valor del mismo, identificándose a los principales actores o agentes económicos que participan en la producción y/o distribución de los quesos y los principales bienes ofrecidos en el mercado¹². Es importante mencionar que al haberse estudiado previamente las condiciones de competencia del sector productor del insumo principal para los procesadores, es decir a los productores de leche cruda, se prescindirá de la descripción de este sector.

19. Asimismo, se enfatizará en el análisis de las condiciones de competencia de los actores principales en la oferta de la cadena de valor de quesos, como son los procesadores, comparándose algunas variables de este segmento con las obtenidas por los canales mayoristas y minoristas. Es necesario aclarar lo anterior, puesto que en un estudio como el presente debe priorizarse en el análisis a profundidad de un eslabón principal de la cadena, y de esta manera emitir conclusiones y recomendaciones focalizadas en el mismo; obviándose por tanto, el análisis de proveedores de insumos que no son tan relevantes en el proceso de producción y otros eslabones en la cadena de distribución que sería preciso evaluarlos de forma amplia en un estudio dedicado al mismo.

20. Así también, se explica el papel que juegan las asociaciones de procesadores e importadores, tema que se incluyó con profundidad en el estudio correspondiente a la leche referido con anterioridad, por lo que se resumirá lo descrito en el anterior estudio e incluirá el rol de asociaciones adicionales que han sido consultadas en esta oportunidad.

21. Asimismo, se identifica, en términos generales, la existencia de relaciones verticales y horizontales entre los participantes de la cadena de valor. Los efectos en la competencia sobre este tema se profundizarán en un apartado especial.

¹² El “Estudio sobre Condiciones de Competencia sobre la Agroindustria de la Leche en El Salvador”. Superintendencia de Competencia. Mayo 2009, destacó la importancia del análisis de la cadena de valor en estudios relacionados a cadenas agroalimentarias. Se menciona en el mismo una definición de cadena de valor: “la colaboración estratégica entre empresas con el propósito de satisfacer objetivos específicos de mercado en el largo plazo, y lograr beneficios mutuos para todos los eslabones de la cadena”.

A. Propiedades intrínsecas de los quesos

22. Los beneficios nutricionales que aportan los quesos al organismo se diferencian en función del contenido de grasa de cada variedad, pero en general se puede decir que el queso es una rica fuente de calcio, proteínas y fósforo, conteniendo similares propiedades a las de la leche¹³.

23. Para los adultos, se recomienda ingerir una porción de queso diaria de 30 gramos, que debe complementarse con otros productos lácteos como un vaso de leche o yogurt. Esta ración puede ser mayor para los niños y adolescentes, hasta de 40 gramos al día.

24. Adicionalmente a ser rico en calorías, el queso contiene los siguientes nutrientes:

- **Vitaminas A, B2, B12, y D**, que ayudan a protegerse de infecciones, cuidado de la piel, mejoran la cicatrización y al buen funcionamiento del sistema nervioso y cardiovascular.
- **Proteínas de buena calidad**, al igual que las carnes rojas, que favorecen la formación, reparación y mantenimiento de los tejidos del cuerpo.
- **Calcio y fósforo**, que ayudan a la formación, crecimiento y prevención de enfermedades de los dientes y huesos. Una porción de 100 gramos de queso equivale a un aporte de 1,000 mg de calcio, más que suficiente para el requerimiento diario del mismo.

B. Principales productos y procesos de producción

25. Las principales variedades o tipos de quesos que se ofertan en el mercado salvadoreño, y que son objeto de este estudio son los quesos duros, frescos y quesillo. Asimismo, por sus características especiales y tratamiento del comercio internacional entre El Salvador y el resto del mundo, se tomarán en cuenta los quesos cheddar y procesado.

26. Es importante mencionar que en el estudio no se tomarán en cuenta los quesos considerados de tipo “gourmet”, como los Gouda, Grouyere, Cramemberg, Edam, Manchego, Parmesano, entre otras diversas variedades, ya que éstos por sus características especiales y su precio constituyen un segmento de poco

¹³ La información nutricional ha sido elaborada basándose en las propiedades nutricionales de los quesos incluidas en el sitio web www.nutricion.pro

consumo comparado con las principales variedades ya mencionadas¹⁴. Asimismo, se excluirán de este estudio los quesos crema, conocidos como tipo Filadelfia, los cuales tienen una producción y consumo bajos en nuestro medio¹⁵.

27. En primer lugar, se describirá el proceso general de elaboración de quesos, a continuación los tipos de queso enunciados, incluyendo sus características especiales que los diferencian entre sí, y se describirán de forma sintética los procesos de producción de los mismos.

C. Proceso general de elaboración de quesos

28. Como se mencionaba en el capítulo I, referente a la caracterización general, la materia prima fundamental para la elaboración del queso es la leche de vaca o leche cruda. Ésta debe ser pasteurizada previamente de forma obligatoria por quienes procesan más de 2 mil botellas diarias, caso contrario, se deben cumplir otros requisitos alternativos de sanidad (Art. 89 del Código de Salud), con el fin de que las bacterias propias de la leche se eliminen y no contaminen el queso producido¹⁶.

29. En los esquemas N° 1 al N° 4, se representan los procesos de producción de quesos en las variedades estudiadas, teniendo todas un proceso básico en común e indispensable, como es la elaboración de la cuajada. Este consiste en la separación de los componentes de la leche, por acción de la temperatura o bacterias.

30. Esta separación se logra desestabilizando la proteína de la leche, denominada caseína. Este desequilibrio hace que las proteínas se aglutinen en una masa blanca, separándose del líquido (suero lácteo).

31. A partir de la separación de las partes en cuajada y suero, se va eliminando este último. Como consecuencia, existe pérdida de muchas vitaminas y proteínas

¹⁴ Estos tipos de quesos están dirigidos a un consumo especializado utilizado en eventos especiales, para acompañar bebidas como botanas o cocinar platillos especiales, su valor oscila entre \$15 y \$30 por libra. Información proporcionada por José Humberto Rodríguez, Representante de Distribuidora de Alimentos Congelados, S.A. de C.V. (DIACO, S.A. de C.V.).

¹⁵ El queso cremado es de baja utilización en el país; por sus características cremosas es utilizado principalmente para untar emparedados y para la cocina. Información obtenida por medio de entrevistas con diferentes representantes de plantas productoras de quesos.

¹⁶ Los procesos de producción de quesos y los esquemas correspondientes se basaron en el artículo "Los quesos, composición, elaboración y propiedades nutricionales". <http://www.zonadiet.com/comida/queso.htm>. y en el Estudio "Diagnóstico Ambiental del Sub Sector Lácteo". Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El Salvador 2008.

hidrosolubles a través del suero; no obstante, en términos generales, el queso mantiene el 100% de las grasas de la leche, el 75% del calcio y casi la totalidad de la vitamina A de esta materia prima.

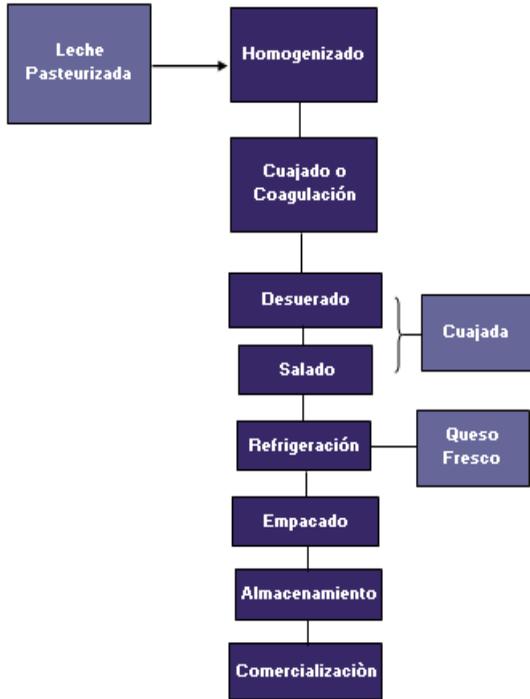
32. En algunos procesos que se detallarán en su explicación de acuerdo a cada tipo de variedad, se utilizan bacterias como los lactococcus, lactobacillus o streptococcus, entre otras, que junto con las enzimas que producen y la leche, son determinantes en el sabor del queso.

33. Las características finales de los quesos (sabor, textura, olor), dependen de la calidad de las materias primas y de las técnicas específicas de elaboración. La mayoría de los quesos no adquieren su forma final hasta que son prensados en un molde. Al ejercer más presión durante el prensado, se genera menos humedad y da como resultado final un queso más duro.

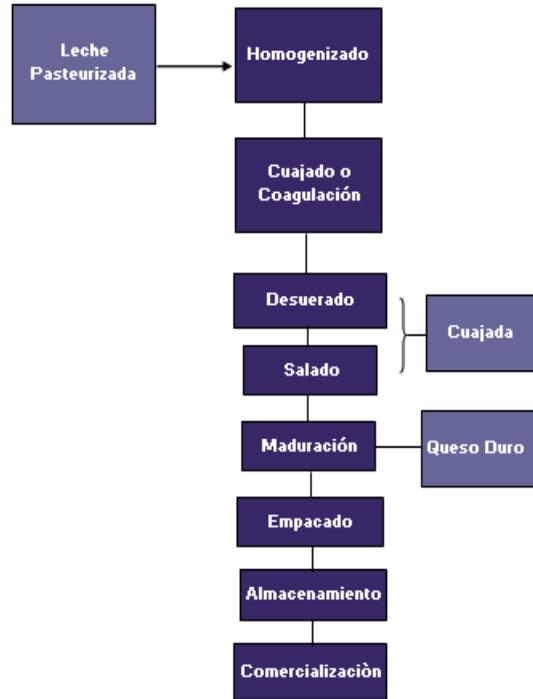
34. En términos generales, dependiendo del tipo de queso a producir, se aplican un gran número de técnicas específicas que dan las características finales al sabor y a la textura. Se puede citar como ejemplo el estirado y sumergimiento en agua caliente, que genera una textura fibrosa del queso mozzarella.

35. En el proceso de producción de cualquier tipo de queso, se necesitan varios litros o botellas de leche para obtener un kg. de queso, debido a la pérdida de gran cantidad de agua durante su elaboración.

Esquema N° 1
Proceso de elaboración de
queso fresco y cuajada



Esquema N° 2
Proceso de elaboración de
queso duro

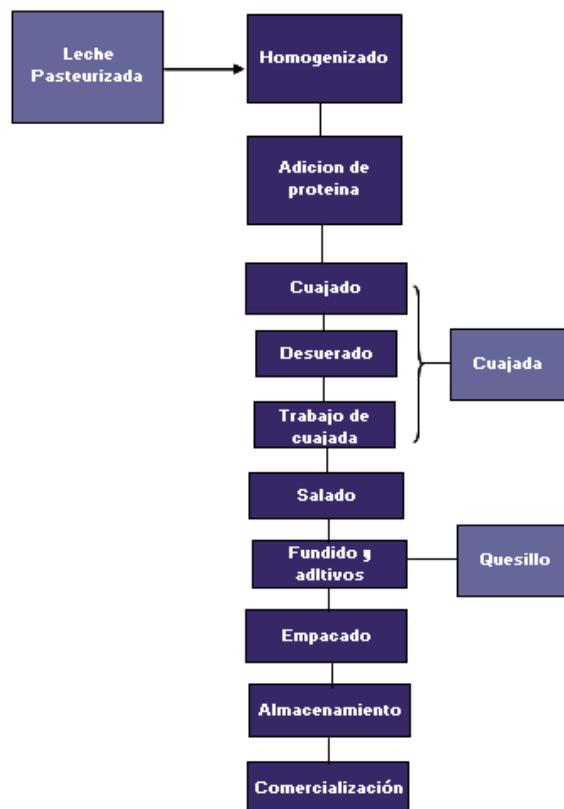


Fuente: Superintendencia de Competencia con base a “Diagnóstico Ambiental del Sub Sector Lácteo”. MARN, El Salvador 2008, e información proporcionada por agentes económicos.

Esquema N° 3 Proceso de elaboración de queso procesado



Esquema N° 4 Proceso de elaboración de quesillo



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a “Diagnóstico Ambiental del Sub Sector Lácteo”. MARN, El Salvador 2008, e información proporcionada por agentes económicos.

D. Clasificación de los quesos

36. Realizar una clasificación de los quesos resulta muy difícil, debido a la existencia de una amplia variedad. El código alimentario (Codex) los clasifica según el proceso de elaboración y el contenido en grasa láctea (en porcentajes sobre el extracto seco)¹⁷ como se retoma a continuación:

Según su proceso de elaboración:

- “Fresco y blanco pasteurizado: el queso fresco es aquel que está listo para consumir tras el proceso de elaboración y el blanco pasteurizado es el queso fresco cuyo coágulo se somete a pasteurización y luego se comercializa.

¹⁷ Op. Cit. 1.

- Afinado, madurado o fermentado: es aquel que luego de ser elaborado requiere mantenerse durante determinado tiempo (dependiendo del tipo de queso) a una temperatura y demás condiciones para que puedan generarse ciertos cambios físicos y/o químicos característicos y necesarios”.

Según su contenido de grasa (%), sobre el extracto seco (sin agua):

- “Desnatado: contiene como máximo 10% de grasa
- Semidesnatado: con un contenido mínimo del 10% y un máximo del 25%
- Semigraso: con un contenido mínimo del 25% y un máximo de 45%
- Graso: contenido mínimo de grasa del 45% hasta un máximo del 60%
- Extragrasso: con un contenido mínimo del 60%”.

37. Es importante aclarar que el desnatado que menciona el concepto internacional es el que se conoce en nuestro medio como descremado.

E. Conceptos de quesos y descripción de sus procesos de producción

38. Para contextualizar las definiciones de las distintas variedades de quesos, resulta conveniente retomar el concepto general de quesos incluido en el capítulo I, donde se precisa al queso como un producto fresco o madurado, sólido o semisólido, obtenido a partir de la coagulación de la leche (a través de la acción del cuajo u otros coagulantes), y posterior separación del suero. A continuación se presentan los conceptos de las diferentes variedades objeto de este informe y una descripción breve de sus procesos de producción.

Queso fresco:

39. Es un producto sin madurar, el cual es obtenido por separación del suero después de la coagulación de la leche; se elabora mediante la aplicación de los procesos de fermentación, coagulación y salado¹⁸.

40. En el esquema N° 1, se muestra el proceso de elaboración del queso fresco y cuajada, los que parten del insumo principal que se muestra al lado izquierdo, la leche cruda. Este producto sufre un proceso de homogeneización y posteriormente se procede al paso principal, la separación de la leche en una cuajada sólida y suero líquido. Las formas más comunes de realizar esta

¹⁸ “Diseño e Implementación de un Manual de Seguridad e Higiene Industrial, para la Planta de Operación de PROLACSA” (2007). Universidad de San Carlos de Guatemala. Escuela de Ingeniería Industrial, Facultad de Ingeniería. http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/08/08_8038.pdf

separación es añadiéndole a la leche un fermento o cuajo y mediante la acidificación. Para acidificar se usan frecuentemente bacterias, que convierten los azúcares de la leche en ácido láctico¹⁹.

41.El queso obtenido posterior al desuerado es la cuajada, que es un tipo de queso fresco. De la cuajada parten otros procesos adicionales que al aplicarlos conducen a la fabricación de otras variedades de quesos con características diferenciadas.

42.Estas bacterias, junto a las enzimas que producen, también juegan un importante papel en el sabor del queso tras su posterior añejamiento.

43.En este punto, el queso ha adquirido una textura espesa y húmeda, y luego pasan al proceso de salado, refrigeración y posterior empacado para disponerlo al consumidor.

44.La sal se emplea para lograr diferentes objetivos en la fabricación de los quesos, no se utiliza únicamente para aportar el sabor salado. Puede emplearse para mejorar la conserva, y para afirmar la textura con su interacción con las proteínas.

45.Los quesos frescos o cuajada son aptos para el consumo, sin embargo, a la mayoría de quesos les procede un largo periodo de añejamiento y curado para cambiar ciertas características y estar disponible para el consumo final.

Queso duro:

46.Es un producto que se debe madurar, el cual es obtenido por separación del suero después de la coagulación de la leche y se elabora mediante la aplicación de los procesos de fermentación, coagulación, salado y reposo o maduración, tal como se muestra en el esquema N° 2²⁰.

47.El proceso de maduración o añejamiento se aplica a la mayoría de los quesos excepto los frescos. Durante este período, los quesos permanecen en moldes y para intensificar el sabor y el olor se pueden introducir nuevos microorganismos, más sal, o se los puede ahumar o sazonar con especias.

¹⁹ El proceso de producción del queso fresco ha sido elaborado en base al Documento: “Los Quesos, Composición, Elaboración y Propiedades Nutricionales”. Op. Cit. 1.

²⁰ http://lactologia.org/documentos_archivos/guia_quesos.pdf

48. En el proceso de incorporación de los microorganismos en el caso de los quesos duros, se realiza a través del calentamiento, en ciertas variedades a temperaturas entre un intervalo de 33°C a 55°C. De esta manera se deshidrata rápidamente y se obtienen cambios en el sabor final del queso, afectando a las bacterias existentes y a la estructura química de la leche. Para algunos tipos de quesos duros, estos se calientan a temperaturas superiores y se emplean bacterias termófilas, capaces de sobrevivir a ellas, como las *Lactobacillus* o *Streptococcus*²¹.

49. El queso cheddar es una variedad de queso duro, pálido, de sabor ácido, originalmente producido en la villa de Cheddar, en Somerset, Inglaterra, teniendo denominación de origen. Tradicionalmente los quesos tipo cheddar son elaborados en el Reino Unido, Irlanda, Canadá, Estados Unidos, Sudáfrica, Nueva Zelanda, Australia y Suecia. El fuerte sabor evoluciona con el tiempo, con sabores diversos que los empaques indican como grados (de "suave" a "fuerte / ácido / añejo / seco"), o su período de maduración²².

50. El proceso característico de este queso se le llama Cheddarizar, que se realiza después del calentamiento del cuajo, cortándose en cubos para drenar el suero. Durante este proceso, la cuajada se mantiene caliente y el suero se extrae, lo que, unido al desarrollo de la acidez (hasta 0,9 por 100), hace que la cuajada se haga más compacta, lisa y elástica.

51. Posteriormente, la cuajada se fragmenta, se le añade sal y se moldea. Puede dejarse madurar en almacén de tres a doce meses, según la temperatura del almacén y el grado de madurez requerido.

52. Es un queso semigraso. Es bajo en contenido de lactosa, por lo que es una alternativa nutricional para aquellas personas intolerantes a este azúcar; adicionalmente es bajo en sodio, ventaja para evitar las enfermedades coronarias²³.

Queso procesado:

53. El queso procesado (ver esquema N° 3) es una combinación de quesos, principalmente procede del Cheddar y Colby que luego de desmenuzados se

²¹ Op. Cit. 1.

²² <http://es.wikipedia.org/wiki/Cheddar>

²³ <http://www.unalmed.edu.co/peleches/productos.htm>

mezclan, calientan y se moldean en la forma deseada, generalmente se corta en lascas. No hay maduración posible después de este proceso. En ciertas variedades, como los productos que en su etiqueta muestran la leyenda "alimento de queso preparado", se le añaden por lo regular otros ingredientes como leche descremada en polvo o suero sólido y agua, lo que resulta en un contenido más bajo de materia grasa y más humedad que el queso preparado solo²⁴.

54. La denominación de queso amarillo, queso americano o queso Kraft, para referirse al queso procesado proviene de una serie de quesos procesados muy populares en Estados Unidos comercializados por compañías estadounidenses de alimentación, como Kraft Foods, Borden y otras²⁵.

55. Existen diversas formas de elaborar el queso procesado, últimamente ya no se elabora de quesos naturales sino a partir de un conjunto de ingredientes, como leche, suero de leche, grasas lácteas, proteína de la leche concentrada, proteínas del suero, sal, etc.), cumpliendo con las especificaciones normativas que debe tener un queso²⁶.

Quesillo:

56. Este tipo de queso se clasifica como semigraso y semiduro. Sus características son ser fresco, ácido, sin madurar, de pasta hilada y con adición de un cultivo láctico específico. A partir de la cuajada (ver esquema N° 4), se le adiciona sal y se traslada a una marmita donde se procede a fundirlo para que tome su consistencia²⁷. Este queso también puede proceder del cocimiento de diferentes variedades de quesos, no únicamente de la cuajada, su vida útil es generalmente 30 días y necesita refrigeración.

F. Consumo aparente de quesos

57. El consumo aparente de un producto o conjunto de productos determinados, equivale a la estimación de la oferta de los mismos en un país, y normalmente es calculado anualmente. Esta estimación se realiza tomando en cuenta el nivel de

²⁴ Op. Cit. 1.

²⁵ "Queso Procesado", en http://es.wikipedia.org/wiki/Queso_procesado

²⁶ Op. Cit. 25.

²⁷ http://www.ripit.granma.inf.cu/vitec/2002/febrero_2002/ind_lac/articulos/C%D3MO%20COMPRAR%20QUESO.htm y Diagnóstico Ambiental del Sub Sector Lácteo. Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales. El Salvador 2008.

producción local, agregándose las importaciones y restándole las exportaciones²⁸. Como resultado se tiene la oferta total de mercado, asumiéndose el supuesto válido que la misma es consumida por completo en el mismo período o que los inventarios al final del año tienden a cero, lo cual es normal en productos perecederos o de poca caducidad.

58. La verificación del consumo aparente de los quesos permite identificar el volumen de su oferta de productos en un período determinado, e identificar su composición, es decir la cantidad aportada por la producción interna y las importaciones. Asimismo, es importante conocer la relevancia de las exportaciones en comparación con su oferta total. Para este caso, se han tomado en cuenta los datos de producción de quesos de los VII Censos Económicos 2005 del Ministerio de Economía²⁹, ya que los datos de producción de lácteos a nivel local no son estimados anualmente a nivel de productos lácteos específicos, lo cual es difícil por la gran cantidad de productores existentes y su heterogeneidad. Asimismo, la información de las exportaciones se calculó con información remitida por el Ministerio de Hacienda. El cuadro N° 1 nos muestra el cálculo correspondiente.

59. La oferta total de quesos en el mercado local ascendió en el año 2005 a 44.4 millones de Kilogramos, compuesto principalmente por quesos duros (69.4%), un 22.7% por quesillo, mientras que los quesos frescos (5.0%) y el resto (otros) 2.9% tienen una participación baja.

60. Por otra parte, existe una gran dependencia del mercado exterior, puesto que el 85.1% del consumo proviene de las importaciones (37.8 millones de Kg.), el 16.3% es producido localmente (7.3 millones de Kg.). De este porcentaje, el 1.4% se dirige a exportaciones (630 mil Kg).

61. En cuanto a la estructura de producción local, el 59.6% de la misma lo componen los quesos duros, siendo el conjunto de los quesos frescos el segundo en importancia con 29.8%, situándose muy por encima del quesillo (8.9%) y las otras variedades con un 1.6%.

²⁸ La fórmula de cálculo del Consumo Aparente es C (consumo) = P (Producción) + M (Importaciones) - X (Exportaciones).

<http://www.agrobit.com/microemprendimientos/comerc/MI000014co.htm>.

²⁹ Base de datos de los VII Censos Económicos, Ministerio de Economía, www.censos.gob.sv

**Cuadro N° 1
Consumo aparente de quesos
(Kilogramos) (2005)**

CONSUMO APARENTE DE QUESOS Kg (En Kilogramos y porcentajes) (2005)		
PRODUCCION		7,262,147
Quesos frescos:		
Cuajada	60,945	
Queso cremado	1,729,530	
Queso Fresco	373,664	
Total quesos frescos	2,164,139	
Quesillo	649,828	
Quesos duros	4,330,767	
Otros	117,413	
IMPORTACIONES		37,807,238
Quesos frescos	88,590	
Quesillo	9,496,449	
Quesos duros	26,662,076	
Otros	1,560,124	
EXPORTACIONES		630,035
Quesos frescos	34,654	
Quesillo	41,008	
Quesos duros	171,000	
Otros	383,372	
OFERTA TOTAL		44,439,351
Quesos frescos	2,218,075	
Quesillo	10,105,269	
Quesos duros	30,821,842	
Otros	1,294,165	

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del Ministerio de Economía y Ministerio de Hacienda.

62. La composición de importaciones es principalmente de quesos duros (70.5%) y quesillo (25.1%), siendo de menos relevancia las otras variedades (4.1%) y el queso fresco (0.2%).

63. Las exportaciones son realmente incipientes en este mercado y mínimas en comparación con la oferta total. Las más notables corresponden a los otros quesos con un 60.8%, teniendo especial importancia el queso mozzarella, siguiendo en su orden los quesos duros, con un 27.1%, el quesillo (6.5%) y los quesos frescos (5.5%).

G. Organización industrial y principales agentes económicos

64. En esta sección se realiza una descripción de la organización de la agroindustria de quesos en El Salvador en las diferentes fases de su cadena de valor, enfatizando en las características de los procesadores o fabricantes de quesos, y los participantes en la etapa de distribución tanto mayorista y minorista, detallándose sus interrelaciones comerciales e identificándose las relaciones de integración horizontal y vertical dentro de cada segmento.

65. Al describir la organización industrial de un sector en particular, nos referimos a un concepto en particular: “la organización industrial (o economía industrial) puede definirse como la parte de la economía que estudia la estructura y el funcionamiento de los mercados, en especial en lo que se refiere a las empresas que actúan en ellos y al modo en el que las políticas públicas influyen sobre dicha estructura y sobre dicho funcionamiento”³⁰.

66. Menciona el mismo autor (Coloma) en otro apartado de sus apuntes: “Desde el punto de vista de su encasillamiento dentro de la ciencia económica, la organización industrial puede ubicarse íntegramente en el campo de la microeconomía, es decir, en la parte de la economía que estudia el comportamiento de las unidades económicas individuales y cómo dicho comportamiento influye en la formación de los precios”.

67. En este capítulo nos referiremos al aspecto descriptivo de la organización industrial al observar la estructura de los agentes económicos participantes en el mercado y su funcionamiento individual y en conjunto. En otros capítulos se profundiza en el aspecto analítico de esta materia, ya que se identificarán los efectos sobre la competencia en la agroindustria de quesos, producto del comportamiento individual y colectivo de los agentes económicos que participan en el sector.

68. El esquema N° 5, incluye una representación de la cadena de valor, sin tomar en cuenta a los proveedores de insumos secundarios en el proceso de producción de los quesos. El rol de cada eslabón de esta cadena se detalla a continuación.

³⁰ “Apuntes de Organización Industrial (Parte I)” Germán Coloma, Julio 2002. Universidad del CEMA. Argentina.

1. Proveedores de insumos

69. El principal insumo de la producción de los quesos ofrecidos en El Salvador lo constituye la leche cruda de vaca, que incide entre un 80% hasta más del 90% en sus costos de producción³¹. Como se mencionó con anterioridad, no profundizaremos en la descripción de este eslabón puesto que fue objeto de análisis en el primer estudio de competencia referente a la agroindustria de la leche mencionado anteriormente. No obstante, se detallan algunas características principales de los productores con el fin de contextualizar este estudio.

70. En el IV Censo Agropecuario (2007-2008), se determinó la existencia de 59,462 ganaderos para el año 2007, que produjeron un total de 593,131,173 botellas en el año 2006. Los productores se localizan en la totalidad de los departamentos del país y cuentan con diferentes tipos de sistemas productivos. De acuerdo a su grado de tecnificación y los insumos utilizados, se clasifican en ganaderías tradicionales o de subsistencia, semi tecnificadas y tecnificadas³².

71. La tecnificación de los productores está directamente relacionada con la calidad de su producto final, la leche cruda, la cual puede ser grado A, B, C, D, o E de acuerdo a su grado de pureza³³.

72. Otros insumos relevantes para la producción de quesos en El Salvador son la grasa butírica y la proteína láctea³⁴. Estos dos productos son importados al país, proveídos por compañías multinacionales dedicadas a la producción de lácteos y derivados, desde países que tradicionalmente son fuertes en lácteos como Nueva Zelanda, Estados Unidos de América, Bélgica, Holanda, e incluso de países cercanos como México y Guatemala.

73. El nombre técnico de la grasa butírica es Grasa Butírica Anhidra (conocida como AMF), definiéndose como una grasa de leche pura, producida por medio de la separación e inversión de crema fresca, que le brinda frescura y cualidades al producto final manteniendo sus características naturales³⁵. Esta característica le

³¹ Información proporcionada por diferentes procesadores de quesos.

³² Op. Cit. 12.

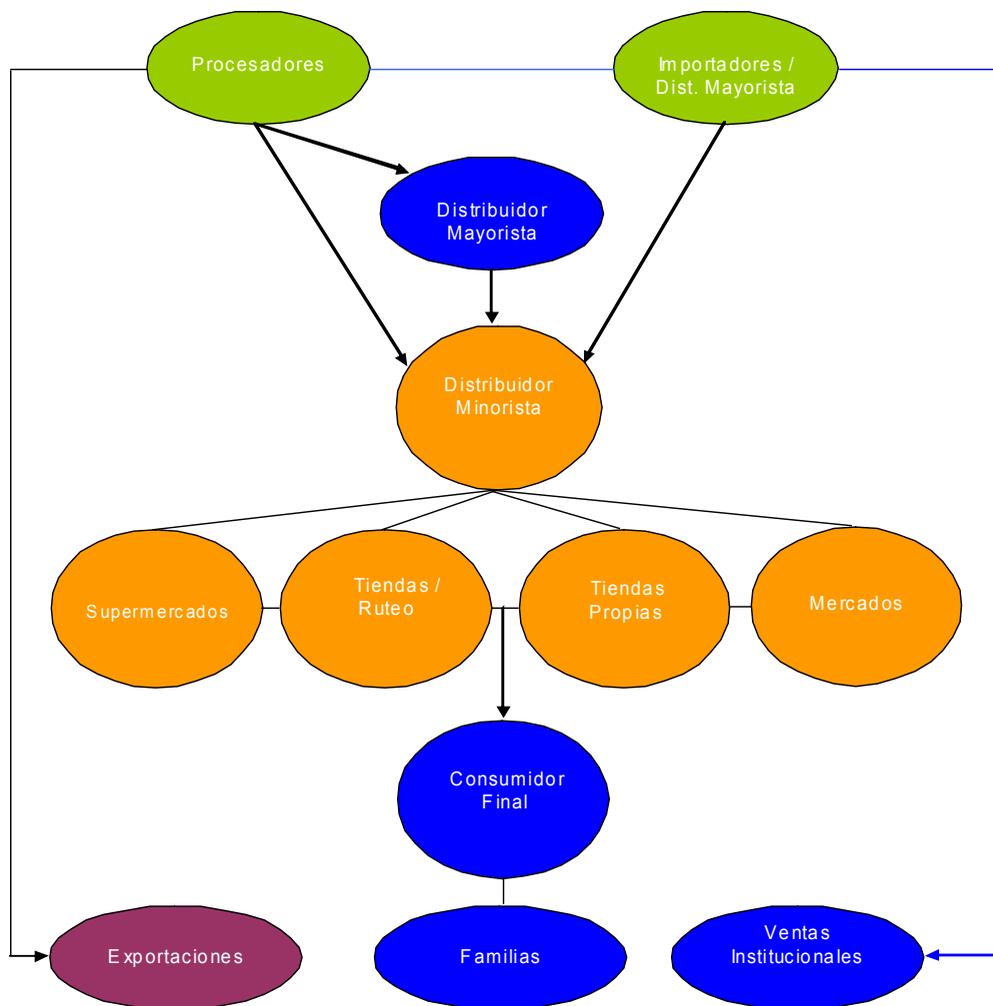
³³ Op. Cit. 31.

³⁴ En diversas entrevistas con agentes económicos y en el estudio "Consultoría para el Desarrollo de Procesos Metodológicos de Encadenamientos Productivos". Sub-Sector Lácteos. Ministerio de Economía, 2007; representantes de empresas procesadoras identifican a la proteína de leche como una materia prima de alta calidad utilizada como un sustituto de la leche.

³⁵ Boletín "Grasa Butírica Anhidra (AMF)". www.abilac.com Sitio web de la empresa de México ABILAC Ingredientes, www.abilac.com.

genera a los productos que requieren de una fuente de grasa de alta calidad, ya sea lácteos e incluso de la panificación o confitería, un sabor lácteo natural con calidad cremosa.

Esquema N° 5
Cadena de Valor de la Agroindustria de Quesos



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información proporcionada por agentes económicos procesadores y distribuidores.

74. Otras características de este producto, aparte de ser elaborado partiendo de crema pura al 100%, es que es libre de aditivos, procede de plantas reconocidas

como Fonterra³⁶, con tecnologías sofisticadas y características de transabilidad que lo hacen sujeto al comercio internacional.

75. En cuanto a la proteína láctea o concentrado de proteína de leche³⁷, se define como un concentrado de proteína de leche, secado por aspersion y fabricado a partir de la ultrafiltración de leche. Una baja temperatura en su proceso mantiene la estructura original de la proteína, asegurando excelentes propiedades funcionales, nutricionales y sensoriales.

76. Existen diversas variedades de proteínas lácteas que son fabricadas acorde a los usos que se les dan, por ejemplo, hay especialmente para la producción de quesos totalmente recombinados (reconstituidos), duros sin descremar, otras especialmente diseñadas para la elaboración de quesos descremados, etc. Todas tienen en común ser materia prima básica como sustituto de la leche en la producción de quesos, otros productos lácteos y tipos de alimentos como los postres congelados, bebidas nutritivas líquidas y productos de panificación.

77. Algunos procesadores manifiestan que la escasez de leche cruda y sobre todo de aquella que cumpla con las especificaciones relacionadas con la alta calidad de leche requerida para sus procesos, les afecta en su capacidad productiva y se ven en la necesidad de importar estos dos sustitutos de leche para incorporarlos en el proceso de producción de derivados, los cuáles son normalmente utilizados en otros países.

78. Asimismo, estos productos alternativos están respaldados por proceder de plantas con altos estándares de calidad, son un sustituto de la leche y de esta manera respetan la disposición legal que no les permite usar leche en polvo como materia prima y reconstituirla en el proceso de producción de lácteos³⁸.

79. Las importaciones de grasa butírica y proteína láctea alcanzaron en el año 2009 un total de 167,790 Kg. (precio promedio de \$2.66 por Kg.) y 4,159 Kg. (precio promedio de \$8.39 por Kg.) respectivamente. No obstante, estos

³⁶ Fonterra Cooperative Group es una empresa productora de lácteos con casa matriz en Nueva Zelanda, de marcas reconocidas a nivel mundial como Anchor y Anlene. www.fonterra.com

³⁷ Boletines "Concentrado de Proteína Láctea NZPM 6119" y "Concentrado de Proteína de Leche ALOPROM TM 4560". Op. Cit. 35.

³⁸ Entrevistas con diversos representantes de agentes económicos procesadores de lácteos.

volúmenes han declinado en los últimos años, ya que fueron mayores en años anteriores como 2005 y 2006, tal como se aprecia en los Anexos N° 1 y N° 2³⁹.

80. Como ejemplo, las importaciones de grasa butírica alcanzaron en el año 2005, 214,160 Kg. a un precio promedio cif. de \$2.90 por Kg., en tanto, la proteína láctea reportó para el 2006, un volumen de 49,312 Kg., a un precio promedio de \$2.94 por Kg. La caída en las importaciones tiene una relación directa con el alza sustancial en los precios internacionales de los productos lácteos y derivados, sucedida a partir de 2007.

81. Otros insumos de menor relevancia en el proceso de elaboración de los quesos son el cuajo, sal, algunos tipos de bacterias, entre otros, que representan entre el 8% al 20% de los costos directos de fabricación⁴⁰. Asimismo, cabe mencionar que los procesadores son proveídos de una serie de maquinaria y equipos especializados para producir lácteos, que no se utilizan únicamente para la elaboración de quesos.

82. Resulta relevante aclarar que el objeto de este estudio se centra en evaluar las condiciones de competencia de los procesadores, y más específicamente en su rol de productores de quesos, profundizando en la organización industrial con sus principales proveedores (aguas arriba) y sus diferentes tipos de clientes (aguas abajo); por tanto dejando el análisis a profundidad de bienes de capital como pueden ser maquinaria y equipo especializado en el procesamiento de quesos) e insumos de menor relevancia en el proceso de producción, para enfocarse en los más esenciales como es el caso de la leche cruda y sus sustitutos.

2. Procesadores de leche – productores de quesos

83. Como se mencionó en el capítulo I, a los productores de quesos en El Salvador se les denomina procesadores de leche o simplemente “procesadores”, con el fin de diferenciarlos de los productores de leche cruda proveniente del ganado bovino.

Al respecto, se ha identificado un total aproximado de 650 plantas procesadoras. A éstas, de acuerdo a su grado de tecnificación, se les clasifica en artesanales, semi industriales e industriales. A continuación se presentan las características

³⁹ Información de estadísticas de importación contenida en www.elsalvadortrade.com.

⁴⁰ Op. Cit. 31.

generales de cada segmento y se denotan y describen los principales agentes económicos identificados en cada segmento.

Procesadores artesanales

84. La mayor parte de procesadores de quesos son artesanales; aproximadamente existen más de 600 plantas de este tipo⁴¹. Algunos de estos productores se dedican a la actividad ganadera produciendo su propia materia prima (leche cruda) para el procesamiento de quesos y otros productos lácteos, o lo adquieren a las ganaderías cercanas a su localidad o a transportistas intermediarios.

85. Aunque no hay un dato exacto del volumen de quesos generado por este segmento, puede afirmarse que la mayoría del producto de origen nacional es generado por este segmento de procesadores.

86. El grado de tecnificación y requisitos de inocuidad en los procesos de este segmento de productores es bajo, ya que utilizan principalmente prensas, moldes, cocinas y utensilios de baja inversión. Se considera que tienen un nivel de capacidad de procesamiento de hasta 2,000 botellas al día. Este tipo de negocios es de características informales; por lo general, no cuentan con registros ni permisos de funcionamiento de las plantas⁴². Sus productos principales son quesillo, cuajada, quesos frescos y crema. Sus clientes son principalmente vendedores en mercados municipales localizados en todo el territorio nacional y el segmento de viajeros o encomenderos que trasladan sus productos primordialmente a los Estados Unidos de América.

Procesadores semi industriales

87. Este tipo de procesadores tienen un nivel tecnológico cercano a las plantas industriales; su objetivo es transformarse y lograr establecerse como plantas industriales. Los registros públicos no permiten tener un número exacto de estas plantas, pero al menos se cuenta con 38 miembros activos de la Asociación Nacional de Procesadores Lácteos (ANPROLAC), que se define como la gremial que aglutina a los procesadores semi industriales⁴³.

⁴¹ El último dato de plantas procesadoras se encuentre en el estudio "Cadena Agroproductiva del Sector Lácteos en El Salvador". Banco Multisectorial de Inversiones- Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador. Marzo 2006.

⁴² Información proporcionada por diversas entrevistas a plantas procesadoras y Op. Cit. 9.

⁴³ Las características de los procesadores semi industriales fueron proporcionadas en entrevista con los señores Luis de Jesús Merino y Víctor Deras, representantes de la ANPROLAC,

88. Para lograr este proceso de tecnificación y modernización de las plantas, han recibido apoyo de un programa productivo que maneja la asociación sin fines de lucro dedicada a consultoría y proyectos, Technoserve.

89. En cuanto a la compra de leche cruda, se abastecen sobre todo de productores pequeños o centros de acopio, a quienes les exigen ciertos requisitos de calidad y realizan pruebas de laboratorio al recibir el producto, aunque no es un requisito el mantenimiento de la leche refrigerada, posteriormente al ordeño. Alrededor del 50% tienen producción ganadera, pero generan una mínima cantidad de leche cruda en comparación de su capacidad de producción.

90. La capacidad instalada en la producción de este segmento es variable, existiendo plantas pequeñas con capacidad de procesamiento mayor a 2,000 botellas al día hasta plantas con 35,000 botellas diarias. En su conjunto, consumen un total de 200,000 botellas al día.

91. La gran mayoría vende productos pasteurizados, con registros sanitarios y ciertos agentes económicos tienen marcas propias y han logrado penetrar en el canal de mayor exigencia en cuanto a calidad, los supermercados, tal es el caso de Ortiza (Cremería Delmy) y Lácteos San José; no obstante sus principales canales de distribución son los mercados municipales, las tiendas de ruteo y ventas institucionales, es decir, restaurantes y hoteles. La distribución la realizan mediante flotas propias de pequeña escala.

92. Sus productos principales son el quesillo en aproximadamente el 70% de su volumen de producción, siguiéndole los quesos frescos con un 25%, y las cremas y otros lácteos, como los quesos duros que ocupan un porcentaje mínimo.

93. Es importante mencionar que en este sector de productores, algunos agentes económicos tienen hasta más de 20 años de trayectoria en el negocio, muchos de ellos comenzaron siendo productores artesanales. Entre las empresas de mayor renombre son Lacmesa (Lácteos de Metapán), Lácteos La Isla, Lácteos San Antonio, Ortiza (Cremería Delmy), Lácteos San José y Lácteos del Campo.

complementándose con información del Estudio Cadena Agroproductiva del Sector Lácteos en El Salvador". Banco Multisectorial de Inversiones- Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador. Marzo 2006.

94. Es de hacer notar que Industrias Lácteas Moreno y Los Quesos de Oriente, hasta hace unos años podían considerarse como semi industriales, no obstante, de acuerdo a la información recabada en este estudio puede afirmarse que están iniciando o ya pasaron a otra etapa para calificarse como plantas industriales, de acuerdo a las características de sus procesos de producción, escala de producción y ventas, exigencias de calidad en la leche cruda.

Procesadores industriales

95. Representa el segmento de productores con la más avanzada tecnología en este mercado, con procesos de producción que cumplen, al menos algunos de ellos, con normas internacionales y una administración y logística muy bien organizadas. En número son la minoría de productores de lácteos, siendo 8 procesadores o plantas procesadoras.⁴⁴

96. Estas plantas tienen la capacidad de procesar entre 15,000 y 60,000 botellas de leche al día.

97. Una característica peculiar de este tipo de plantas son los requisitos de calidad exigidos a sus proveedores de leche cruda, los cuales deben ser tecnificados o semi tecnificados⁴⁵, exceptuando algunos casos artesanales que tengan Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) en sus ganaderías. Tienen una política de calidad definida con reglas escritas y que es conocida por sus proveedores, a quienes apoyan en el mejoramiento de su producción de leche para que alcancen sus requisitos.

98. Estas exigencias en términos generales son que la leche sea de calidad principalmente A o B, debe mantenerse en tanques refrigerados, la cual es recogida por las plantas en sus medios de transporte, por lo general pipas con sistemas de refrigeración y que su ordeño se realice en forma higiénica. A las leches que se recolectan les realizan análisis microbiológicos para detectar

⁴⁴ Las características de los procesadores industriales fueron proporcionados principalmente en entrevistas e información por escrito proporcionada por representantes de diversos agentes económicos de este segmento, del Estudio "Cadena Agroproductiva del Sector Lácteos en El Salvador". Banco Multisectorial de Inversiones- Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador. Marzo 2006 y del "Estudio sobre Condiciones de Competencia de la Agroindustria de la Leche en El Salvador", Superintendencia de Competencia, Mayo 2009.

⁴⁵ Las características de los productores de leche cruda se detallaron en el Estudio de Condiciones de Competencia de la Agroindustria de la Leche", Superintendencia de Competencia, Mayo 2009.

bacterias, antibióticos, agua, nivel de grasa, acidez, entre otros factores. La calidad de leche está directamente relacionada con el precio a pagar, mediante un precio base más premios o descuentos, los cuales están fijados en su política de calidad.

99. Los productores manifiestan que utilizan como sustituto de la leche a la proteína láctea y grasa butírica en sus procesos de producción, inclusive en los quesos, por las razones mencionadas anteriormente y relacionadas con la escasez de leche cruda de calidad requerida en el territorio nacional.

100. La mayoría de estas plantas tienen capacidad de recolectar la leche cruda en los 14 departamentos de la República. Son empresas con trayectorias al menos de 20 años, que cumplen con normas estrictas de calidad, como los Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP por sus siglas en inglés) o Mejores Prácticas de Manufactura (BPM por sus siglas en inglés) en sus procesos. El principal canal de venta de sus productos son los supermercados, siguiéndole las tiendas (ruteo), ventas institucionales y tiendas propias en ciertos casos.

101. Las empresas calificadas como industriales son:

- Sucesores Luis Torres y Cía. (Queso Petacones)
- Agroindustrias San Julián, S.A. de C.V. (Agrosania)
- Lácteos del Corral, S.A. de C.V. (Lactosa)
- Industrias Lácteas Moreno, S.A. de C.V. (Doña Laura)
- Los Quesos de Oriente
- Cooperativa Ganadera de Sonsonate de R.L. (Leche Salud)
- Sociedad Cooperativa Yutathui de R.L. (El Jobo) y
- Empresas Lácteas Foremost (Foremost).

102. Cada empresa tiene marcas propias de amplio reconocimiento en el mercado y con excepción de Doña Laura y Los Quesos de Oriente, el resto vende en supermercados.

103. Algunas se especializan en ciertos tipos de quesos y otros productos lácteos. Cabe destacar que la Cooperativa Ganadera de Sonsonate, Foremost y El Jobo fabrican y distribuyen leche pasteurizada, siendo el producto principal de las

dos primeras. Para El Jobo, siendo el más pequeño de los productores de leche, la producción de quesos tiene similar relevancia a la de la leche.

104. Petacones es líder en la producción de quesos duros, cuya marca es la principal en supermercados. También producen queso cheddar, fresco, quesillo y procesado, entre otros. Realizan ventas de ruteo en tiendas, son exportadores hacia diversos países, incluyendo los Estados Unidos y la minoría de su volumen de producción se dirige a las ventas institucionales.

105. Lácteos El Corral (Lactosa) tiene su producto y marca de mayor relevancia, Yogurt Yes, siendo otros relevantes los quesos procesados, frescos y mozzarella. La exportación de quesos mozzarella a Centroamérica es de gran importancia para este agente económico. Sus canales principales de distribución son los supermercados, ventas institucionales y tiendas.

106. Poseen una planta de producción en Nicaragua, desde la cual exportan algunas materias primas a su planta principal localizada en El Salvador.

107. Para Agrosania, sus principales productos de la marca San Julián son los quesos frescos, quesillo, procesado, entre otros; han incursionado recientemente a competir en los quesos duros a nivel de supermercados con su marca Izalqueño. Tienen una tienda en su planta de producción, la cual es manejada por la cooperativa de empleados. Otros canales importantes de distribución para ciertas líneas de productos son las ventas institucionales (mozzarella y quesos duros rallados) y tiendas.

108. Los Quesos de Oriente es una empresa no societaria, localizada en la Ciudad de Sonsonate. Sus principales productos son los quesos duros, en segundo lugar están los quesillos, y con menor importancia se sitúan los quesos frescos, cremados y crema. Tienen un proyecto de producción de “yogurt” a lanzar en fecha próxima.

109. Poseen ganado en producción, con producción mínima acorde a sus necesidades. Sus principales canales de distribución son sus 8 tiendas propias y asimismo, venden a distribuidores mayoristas y ventas institucionales. Están en el proceso de preparación para incursionar en los Supermercados.

110. La Cooperativa Ganadera de Sonsonate de R.L., conocida comúnmente por Cooperativa La Salud, debido a sus marcas de leche y quesos Salud, produce principalmente quesos procesados, frescos y cremados tipo filadelfia. Es una cooperativa con una trayectoria de más de 50 años y gran posicionamiento en el mercado, cuyo producto principal son las leches pasteurizadas en diversas variedades. Su canal de distribución principal son los supermercados, siguiéndole el ruteo y distribuidores independientes.

111. La Sociedad Cooperativa Yutathui de R.L. (El Jobo), es el agente económico más pequeño de este segmento, aunque por su larga trayectoria ha logrado desarrollarse y presenta características de una planta industrial. Al igual que La Salud, produce leche pasteurizada, no obstante tiene una mayor diversidad de productos que la primera. Las variedades de quesos que produce son los frescos, los duros y los quesillos.

112. Los principales canales de distribución de El Jobo son los supermercados y la tienda propia localizada en su planta de producción.

113. Empresas Lácteas Foremost ha enfocado sus esfuerzos en especializarse en la producción de leche pasteurizada y helados, siendo su producción de quesos no representativa para el mercado. Se reporta que venden queso procesado y fresco a una cadena de supermercados.

3. Importadores/Distribuidores mayoristas

114. Los importadores de quesos son actores importantes en la cadena de valor de este sector. El total de importaciones de queso en el año 2009 se situó en 24.7 millones de Kgs., principalmente proveniente de Nicaragua (71.8%), Honduras (18.2%), siendo menores las de otros países como Estados Unidos (5,3%), Dinamarca (1.8%) y otros países (2.8%)⁴⁶.

115. Los principales quesos importados son el quesillo y los quesos duros, siguiéndoles el cheddar, frescos y los procesados.

116. Existe una gran variedad en la calidad de quesos duros y quesillos importados que ingresan al país, y muchas veces las ventas de estos productos

⁴⁶ Estadísticas de importación del sitio web www.elsalvadortrade.com.

resultado de las importaciones por vía legal se confunden con la mercadería que ingresa al país vía contrabando, sobre todo de Nicaragua y Honduras⁴⁷.

117. Estos son productos que son internados al país por una gama de empresas que se dedica al negocio de distribución mayorista y son colocados por ellas mismas sobre todo en los mercados municipales.

118. Es importante mencionar que MABAT, S. A. de C. V., siendo un distribuidor de amplia trayectoria y con calidad de productos de importación, ha logrado colocarse en el exigente canal de supermercados.

119. MABAT inició su negocio hace unos 30 años. Actualmente, sus productos son un 70% importados y el 30% lo adquieren a procesadores locales semi industriales. Sus ventas las dirigen casi en un 100% a los supermercados, distinguiéndose por su marca Lácteos El Recreo⁴⁸.

120. Existen alrededor de 60 importadores que traen productos desde Nicaragua y Honduras, la gran mayoría personas naturales.

121. Otras variedades de quesos son comercializados por empresas distribuidoras de marcas reconocidas de lácteos; la de mayor relevancia es Distribuidora Sula, que distribuye algunas variedades de quesos de la marca Sula de Honduras, tales como el mozzarella y frescos. No obstante sus volúmenes son mínimos.

4. Comercialización minorista⁴⁹

122. Las ventas minoristas de quesos donde el consumidor final adquiere sus productos básicamente están conformadas por los supermercados, mercados, tiendas de ruteo y tiendas propias de los agentes económicos.

123. Existen cuatro cadenas de Supermercados en el país, dos de ellas que compiten en todo el territorio nacional, como son las sociedades Calleja, S.A. de C.V., con sus establecimientos Selectos, Selectos Market y D' Todo; y Operadora

⁴⁷ Información proporcionada en entrevistas con diferentes procesadores y distribuidores de quesos.

⁴⁸ Información proporcionada en entrevista con representante de MABAT, S.A. de C.V.

⁴⁹ Esta sección está basada en información proporcionada en diversas entrevistas con productores y distribuidores de quesos.

del Sur, S.A. de C.V., de propiedad de la multinacional Wal-Mart, con La Despensa de Don Juan, Hiper Paíz y Despensa Familiar. Asimismo, dos pequeñas cadenas están establecidas solo en la ciudad capital, como son Price Smart y Europa, S.A. de C.V.

124. Los supermercados son el principal canal minorista en importancia para los procesadores industriales, y para ciertos importadores y plantas semi industriales.

125. Los requisitos o exigencias de las cadenas de supermercados están relacionados con la inocuidad de los productos, manejo de la cadena de frío y el abastecimiento directo a su red, por lo que su penetración es a escala grande y difícil para un pequeño productor.

126. Las marcas de mayor presencia en este canal son Petacones, San Julián, Salud, Lactosa y El Jobo. En menor medida se observan productos de las marcas Lácteos de Metapán, Cremería Delmy, Lácteos El Recreo, entre otros.

127. Las presentaciones de los productos dependen de cada variedad, cada una de las cuales tiene una o dos presentaciones estándar. Por lo general, los quesos duros y cheddar se manejan en presentaciones de 400 gramos y 200 gramos. En mayor medida se disponen los primeros. Los quesos frescos y cuajadas se disponen en presentaciones de una libra, mientras que los procesados en bolsas de 10 a 14 lascas, entre otras.

128. En los mercados de las cabeceras departamentales y resto de municipios, se venden los quesos sin marcas, a los cuales abastecen sobre todo los importadores/distribuidores, los procesadores artesanales y algunas plantas semi industriales.

129. También se menciona que en los mercados se vende el producto de contrabando, ya que los precios son sumamente bajos comparados con el resto de canales.

130. Los puestos de venta de lácteos de los mercados se caracterizan por ofrecer las variedades de quesos de mayor consumo, como los quesos duros y frescos. Los duros se venden por libras y los segundos por unidades, por lo general de una libra y media.

131. Las tiendas de barrios o colonias se abastecen por el ruteo de las empresas industriales, semi industriales e incluso artesanales. Las tiendas por lo general tratan de abastecerse de una variedad de productos de diferentes precios, por lo

cual mantienen marcas principales de productos y de algunos proveedores que les venden sin marca, ya sea semi industriales o artesanales.

132. La comercialización en tiendas propias es típica en el negocio de lácteos, ya que existen establecimientos especializados en ubicaciones estratégicas que se dedican a la venta de estos productos. Las empresas semi industriales que hoy se consideran industriales son las que han desarrollado en mayor medida este canal.

133. Dos ejemplos característicos son Industrias Lácteas Moreno con cuatro establecimientos denominados Lácteos Doña Laura, un modelo de aprovechamiento del mismo. Así también, Los Quesos de Oriente, con ocho tiendas, en su mayoría en la zona occidental, tienen un buen posicionamiento en sus zonas de venta.

134. Por otra parte, otro canal que en su conjunto representa los menores niveles de ventas de quesos, por requerir buena calidad y variedades especializadas para su producción, son los restaurantes y hoteles, en los cuales se incluye pizzerías, pupuserías, entre otros.

135. Las plantas industriales y semi industriales han explotado su capacidad productiva y ofrecen quesos a hoteles y restaurantes especializados, con ventas sin intermediarios. Mientras que las pupuserías, negocios diseminados en todo el país, utilizan el quesillo de diferentes calidades, en su mayoría proveniente de procesadores artesanales.

5. Exportaciones

136. Las exportaciones de quesos son incipientes en este mercado. Esta situación ocurre por diversas razones; los quesos son un alimento en muchas variedades perecedero, es muy competitivo a nivel internacional y está sujeto a requisitos de ingreso a otros países tales como el cumplimiento de normas de inocuidad, incluso más rigurosas que las locales.

137. Así mismo, en otros países es muy difícil competir con procesadores locales, que reciben subsidios en diferentes etapas de la cadena de valor, como los productores agropecuarios, por lo que exportar a Estados Unidos o Europa, donde normalmente suceden estas prácticas, resulta muy complicado penetrarlos

debido a que se compite con productos generados con menores costos y a mayor escala.

138. En el año 2009, se reporta un total de 1.07 millones de Kg. de exportaciones salvadoreñas, el 82.7% de las cuales se dirige a Guatemala. Otros países donde se ha abierto mercado, a pesar de las exigencias observadas, es Estados Unidos, donde se dirige el 12.6% del volumen exportado, siguiéndole Honduras con el 4.2% y Nicaragua con el 0.5%⁵⁰.

139. Las variedades de queso que se exportan actualmente son los duros, quesillos, mozzarella, frescos y cheddar.

140. Lactosa, Petacones y Agrosania son los principales exportadores de quesos a los mercados mencionados.

6. Integración de la agroindustria

141. Con respecto al grado de integración de la agroindustria, en términos generales puede mencionarse que el grado de integración observado entre diferentes niveles de la cadena de valor esquematizada es bajo.

143. La integración ganadería lechera – procesadora – distribuidor se tiene principalmente en las empresas que nacieron con la filosofía de producir sus propios insumos y tener toda la cadena integrada, como lo son las cooperativas La Salud y El Jobo. En estas empresas, más del 80% de la leche cruda que consumen es producida por sus socios o internamente.

144. Otro procesador industrial, LACTOSA, importa materia prima o bienes intermedios de su planta de Nicaragua para realizar algún proceso de producción final en El Salvador, tal es el caso del queso mozzarella y el queso cheddar importado, utilizado para fabricar queso procesado. Asimismo, en Nicaragua tienen una pequeña producción agropecuaria de leche.

145. Otros casos de plantas que tienen un nivel bajo de integración ganadería – procesamiento son aproximadamente el 50% de las plantas semi industriales pertenecientes a la Asociación Nacional de Procesadores de Lácteos (ANPROLAC). Por lo general, la mayoría de plantas semi industriales tienen cierto

⁵⁰ Información obtenida del sitio web www.elsalvadortrade.com

nivel de producción de leche cruda, mínima en comparación de sus compras totales.

146. De los procesadores artesanales se conoce cierto nivel de integración vertical, pero es característico que se provean de ganaderos tradicionales que no procesan su leche cruda.

147. Por otro lado, los negocios que se dedican al procesamiento tienen integrada su distribución mayorista, salvo excepciones. Por lo general, las plantas industriales, semi industriales e incluso procesadores artesanales distribuyen su producto hasta canales minoristas y estos últimos incluso a consumidores finales. Algunas plantas combinan su distribución con personas independientes a la empresa, sobre todo para ampliar su cobertura en zonas donde su rentabilidad, debido a la distancia a recorrer, es menor.

148. Es característico en este sector, en negocios medianos o algunas plantas consideradas industriales, la integración procesamiento – distribución minorista directa a través del desarrollo de tiendas propias con ventas exclusivas de sus propias marcas producidas, con posicionamiento relevante que les ha permitido a empresas como Industrias Lácteas Moreno y Lácteos de Oriente avanzar en el desarrollo de su capital productivo.

149. En cuanto a integración de tipo horizontal, es decir de empresas que compiten en el mismo eslabón de la cadena de valor, se puede afirmar que no se identifica en este sector. De acuerdo a la información obtenida por escrito y recabada por distintos estudios, no se evidencia un nivel de integración de este tipo.

7. Asociaciones gremiales

150. En el estudio desarrollado por esta Superintendencia y citado anteriormente se explicaron la conformación, objetivos y principales actividades que desarrollan dos gremiales de relevancia en el sector lácteo, como son la Asociación de Propietarios de Plantas Procesadoras de Leche (APPLE) y la Asociación Salvadoreña de Ganaderos e Industriales de la Leche (ASILECHE). Por otra parte, se describió a la asociación que aglutina a los productores tecnificados y algunos

semi tecnificados de leche cruda, la Asociación de Productores de Leche de El Salvador (PROLECHE)⁵¹.

151. Asimismo, se identificó que ASILECHE es la gremial más reconocida y activa de los procesadores industriales y que aglutina a sus proveedores de leche. Como dato importante de agregar es que ASILECHE, al aceptar a plantas que cumplen con las condiciones de ser industriales, ha sumado a su membrecía a Industrias Lácteas Moreno (Doña Laura), y están en proceso de evaluación otras dos empresas⁵².

152. En este sentido, no se repetirán en el presente estudio la descripción realizada de las gremiales anteriores y se enfatizará en la asociación de procesadores semi industriales de lácteos, ANPROLAC y algunos datos relevantes de la Asociación Salvadoreña de Importadores de Lácteos (ASILAC).

153. ANPROLAC fue fundada en el año 2001, y adquirió su personalidad jurídica en 2002 cuando se aprobaron e inscribieron sus estatutos⁵³. Actualmente es presidida por el Señor Luis de Jesús Merino, propietario de Lácteos La Isla. Cuenta con 38 socios activos⁵⁴. Todos sus socios son empresas formalmente establecidas.

154. De acuerdo con sus estatutos, entre sus principales objetivos se encuentran: consolidar los intereses comunes de sus miembros; coordinar asesorías técnicas y administrativas para sus miembros; concertar convenios con entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias y asistencia al sector; establecer una red de contacto con información económica, social, cultural y técnica para promover el desarrollo de sus miembros; coordinar y cooperar con otras asociaciones del sector para el logro de los objetivos en común e identificar fuentes de cooperación y financiamiento. En el caso de programas de asesorías técnicas, fueron apoyados por Technoserve para el desarrollo de un programa que les ayudó a incrementar su productividad.

155. Sus miembros pueden ser personas naturales mayores de 18 años y jurídicas que se dediquen al procesamiento de lácteos o actividades relacionadas.

⁵¹ Op. Cit. 12.

⁵² Información proporcionada en entrevista con representantes de ASILECHE.

⁵³ Acuerdo Ejecutivo No. 214 en el Ramo de Gobernación, de fecha 27 de noviembre de 2002, publicado en el Diario Oficial 58, Tomo 358, de fecha 26 de marzo de 2003.

⁵⁴ Información proporcionada en entrevista con representantes de ANPROLAC.

Todos los miembros de la asociación tienen el derecho de optar a cargos directivos.

156. Las principales actividades que tiene programadas realizar esta asociación, están relacionadas con el cabildeo y colaboración en programas de combate al contrabando, el comercio desleal, e impulsar la modificación de las leyes relacionadas al sector con el objeto de promover el desarrollo de la ganadería y las plantas procesadoras⁵⁵.

157. Asimismo, están por promover una revisión de la política comercial relacionada con la importación de productos lácteos, debido a que consideran que la competencia de productos importados provenientes de Centroamérica está afectando a la producción nacional.

158. Por otro lado, se encuentra la Asociación Salvadoreña de Importadores de Lácteos (ASILAC), la cual fue constituida en 2004 con el propósito de velar por la sana y libre competencia entre sus agremiados y promover la libertad económica y seguridad jurídica en beneficio del sector lácteo en general⁵⁶. Sus miembros son importadores que poseen plantas de lácteos radicadas en Nicaragua y Honduras, principalmente en el primero de estos países.

159. Contrario a la posición de ANPROLAC, esta asociación considera que debe revisarse la política comercial con los países de la región centroamericana, ya que se considera que el control de las importaciones intra-regionales es desproporcional y violenta los compromisos adquiridos de libre comercio.

⁵⁵ Información proporcionada por escrito por representantes de ANPROLAC.

⁵⁶ Información proporcionada por escrito por representantes de ASILAC.

III. Caracterización de la demanda

160. Para analizar a los demandantes de quesos, es preciso identificar en primer lugar los usos que los diferentes tipos de consumidores les dan a las variedades de quesos objeto de este estudio, para posteriormente identificar y describir los segmentos de demandantes.

161. El consumo o demanda de quesos en El Salvador es ejercido por dos segmentos claramente determinados; por un lado, está el consumidor final o los hogares, como se les denomina en términos estadísticos, que representa el porcentaje más amplio de compradores. En segundo lugar está el consumidor institucional, que es definido por los procesadores y distribuidores como el canal de ventas institucionales, conformado por hoteles, restaurantes y pupuserías.

162. Para finalizar, se sitúa el consumidor industrial, que utiliza el queso cheddar dentro de sus procesos de producción. Se describirá el tipo de demanda que ejerce cada segmento y su comportamiento en términos generales en los últimos años.

A. Usos de los Quesos

163. De acuerdo a las características peculiares del sabor y contextura de cada variedad de quesos, éstos son utilizados de forma similar o diferenciada. Se explican a continuación los usos más comunes de cada variedad en el mercado de El Salvador.

Quesos frescos

164. Los quesos frescos y cuajadas son demandados por el consumidor final para acompañamientos de desayunos o cenas o utilizados en la preparación de una diversidad de platos y comidas. Se utiliza el queso fresco, por lo general, para acompañar ciertas comidas como frijoles, tortillas, sopas y en la preparación de platos, como por ejemplo rellenos de chiles y ensaladas⁵⁷.

⁵⁷ http://quesoblanco.ch/information.php?info_id=32).

Quesos duros

165. Los quesos duros que más se consumen en el mercado de El Salvador son el duro blando, capa roja, morolique, coyolito, capitas, entre otros. Todos tienen la característica peculiar de servir de acompañamiento habitual, ya sea en desayunos o cenas diarias del consumidor. Al igual que los quesos frescos, acompañan o complementan platos típicos como los frijoles, entre otros. Se considera una variedad de consumo diario en la dieta del consumidor nacional. En menor medida puede ser utilizado para botanas (boquitas) y cocinar platos especiales, no obstante, para este último fin es más utilizado el queso fresco.

166. El queso cheddar, debido a su bajo contenido de lactosa, lo hace una alternativa nutricional ideal para aquellas personas intolerantes a este azúcar. Asimismo, por ser menos graso, es una alternativa en lugar del consumo de los quesos duros tradicionales⁵⁸.

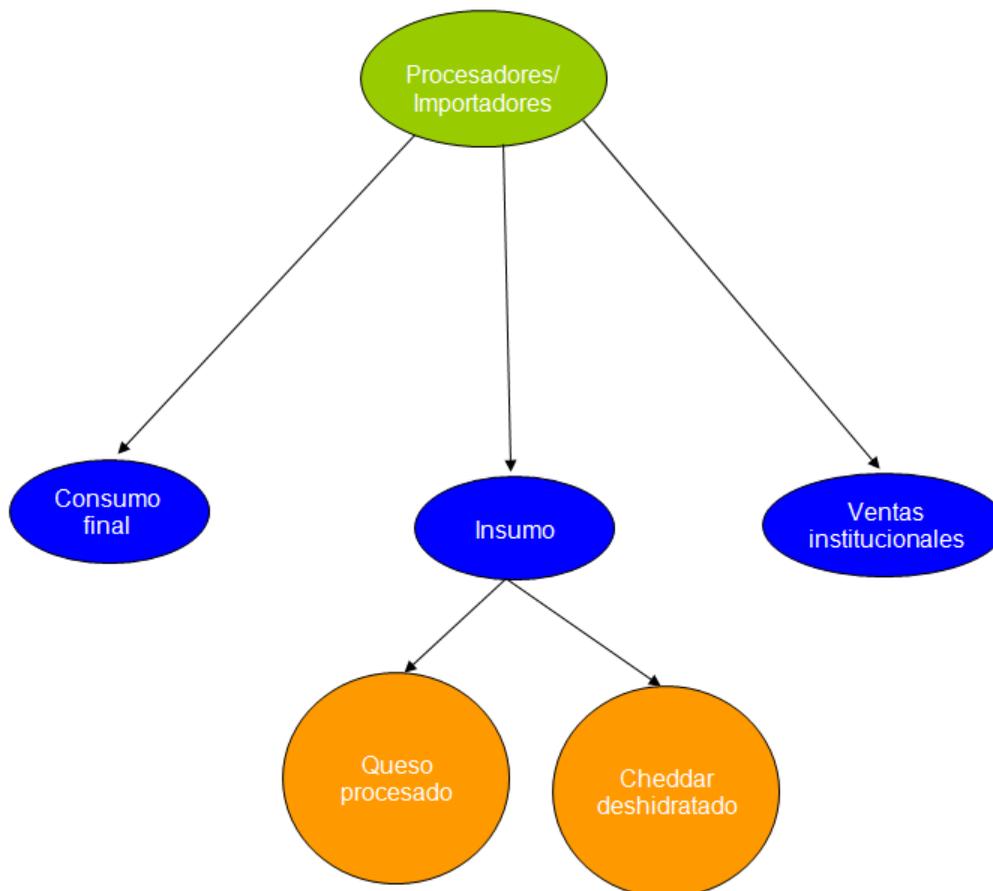
167. No obstante, salvo excepciones, el consumidor no observa o sigue una dieta rígida para elegir un tipo de queso especial en su dieta, como el cheddar, por lo tanto, el consumo del mismo en nuestro medio es sobre todo de uso industrial. Es de considerar también que en los hogares tiene mucho arraigo el consumo de quesos tradicionales, siendo el valor de estos menor que el cheddar, al considerarse esta una variedad escasa y de consumo de clase media o alta. No obstante su uso incipiente, ya es producido y comercializado por algunas plantas industriales.

168. Para usos industriales, este producto es básico en el procesamiento y elaboración de quesos procesados. Asimismo, el queso cheddar puede ser sometido a un proceso de deshidratación, y el producto resultante es utilizado como saborizante por fábricas de boquitas como DIANA y Boca Deli. Las plantas procesadoras importan el queso cheddar en barras o bloques, principalmente desde los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Nicaragua.

169. A continuación se presenta un breve esquema de los usos del queso cheddar:

⁵⁸ <http://www.unalmed.edu.co/peleches/productos.htm>

Esquema No 6
Usos del queso cheddar



Queso procesado

170. El queso procesado o tipo Kraft se consume particularmente en la preparación de emparedados (sándwiches). Asimismo, usualmente es utilizado en establecimientos especializados que sirven hamburguesas. Se usa también eventualmente como botana en ocasiones especiales, como por ejemplo, cortado y colocado sobre galletas saladas⁵⁹.

⁵⁹[http://www.wellnessproposals.com/nutrition/food_safety/food_preparation/cooking_with_processed_cheese_\(spanish\).pdf](http://www.wellnessproposals.com/nutrition/food_safety/food_preparation/cooking_with_processed_cheese_(spanish).pdf)

Quesillo

171. Este tipo de queso se utiliza tradicionalmente en el mercado para la preparación de pupusas, principal comida típica de El Salvador. Dada la proliferación de pupuserías de diversos tamaños en todo el territorio salvadoreño, este producto es altamente demandado, existiendo diferentes calidades y precios⁶⁰.

172. El quesillo es utilizado asimismo por el consumidor final de manera culinaria en platos como los rellenos de chile o tomate, y otros platos típicos. Puede ser un sustituto del queso fresco en algunos casos.

B. Consumo final

173. Diversos estudios, estadísticas nacionales y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, indican que los hogares o el consumidor final presentan un consumo considerable de quesos, siendo los más consumidos los quesos duros y frescos. En menor medida y para los usos mencionados anteriormente se adquieren los quesillos, el queso procesado y muy poco el queso cheddar.

174. El consumo de quesos duros y frescos es básicamente un aspecto cultural arraigado por generaciones. Los duros regularmente se adquieren en presentaciones de media o una libra y los frescos en unidades equivalentes a una libra o libra y media.

175. Los lugares de preferencia de compra de los quesos duros, frescos y quesillo por parte del consumidor final son variados, en su mayoría los adquiere en los mercados municipales, siguiéndole en su orden los supermercados, tiendas propias especializadas en lácteos y las tiendas de ruteo.

176. Es de tomar en cuenta que los precios en los mercados municipales son más bajos que los obtenidos en los supermercados, ya que en los primeros se establecen negocios dirigidos al consumidor de menores ingresos, tal como se muestra en los cuadros N° 2 y N° 3, que comprende los precios promedios de estos productos con periodicidad mensual para los años 2006 al 2009.

⁶⁰ Información proporcionada en diversas entrevistas con procesadores y distribuidores de quesos.

Cuadro N° 2
Precios promedio de quesos en supermercados
(Dólares por libra)

Tipo	QUESO DURO	QUESOS FRESCOS	QUESILLOS	QUESO PROCESADO	QUESO CHEDDAR
Ene-06	\$ 3.20	\$ 2.17	\$ 2.55	\$ 2.99	
Feb-06	\$ 3.20	\$ 2.17	\$ 2.55	\$ 2.99	
Mar-06	\$ 3.20	\$ 2.17	\$ 2.42	\$ 2.92	
Abr-06	\$ 3.20	\$ 2.17	\$ 2.35	\$ 2.92	
May-06	\$ 3.20	\$ 2.17	\$ 2.35	\$ 2.92	
Jun-06	\$ 3.20	\$ 2.17	\$ 2.35	\$ 2.92	
Jul-06	\$ 3.24	\$ 2.17	\$ 2.35	\$ 2.92	
Ago-06	\$ 3.24	\$ 2.17	\$ 2.35	\$ 2.92	
Sep-06	\$ 3.24	\$ 2.17	\$ 2.35	\$ 2.92	
Oct-06	\$ 3.24	\$ 2.17	\$ 2.35	\$ 2.87	
Nov-06	\$ 3.24	\$ 2.17	\$ 2.35	\$ 2.90	
Dic-06	\$ 3.24	\$ 2.17	\$ 2.35	\$ 2.92	
PROM. 2006	\$ 3.22	\$ 2.17	\$ 2.39	\$ 2.92	
Ene-07	\$ 3.24	\$ 2.17	\$ 2.35	\$ 2.92	
Mar-07	\$ 3.53	\$ 2.37	\$ 2.49	\$ 3.27	
Abr-07	\$ 3.25	\$ 2.17	\$ 2.37	\$ 2.91	
May-07	\$ 3.54	\$ 2.37	\$ 2.52	\$ 3.27	\$ 4.26
Jun-07	\$ 3.54	\$ 2.37	\$ 2.52	\$ 3.27	\$ 4.26
Jul-07	\$ 3.57	\$ 2.39	\$ 2.53	\$ 3.28	\$ 4.35
Ago-07	\$ 3.56	\$ 2.39	\$ 2.58	\$ 3.32	\$ 4.35
Sep-07	\$ 3.63	\$ 2.41	\$ 2.62	\$ 3.49	\$ 4.26
Oct-07	\$ 3.66	\$ 2.41	\$ 2.54	\$ 3.46	\$ 4.26
Nov-07	\$ 3.66	\$ 2.42	\$ 2.54	\$ 3.48	\$ 4.26
Dic-07	\$ 3.68	\$ 2.50	\$ 2.55	\$ 3.48	\$ 4.26
PROM. 2007	\$ 3.53	\$ 2.36	\$ 2.51	\$ 3.29	\$ 4.28
Ene-08	\$ 3.70	\$ 2.53	\$ 2.57	\$ 3.51	\$ 4.41
Feb-08	\$ 3.81	\$ 2.73	\$ 2.71	\$ 3.68	\$ 4.34
Mar-08	\$ 3.84	\$ 2.74	\$ 2.76	\$ 3.73	\$ 4.34
Abr-08	\$ 3.84	\$ 2.74	\$ 2.76	\$ 3.76	\$ 4.34
May-08	\$ 3.84	\$ 2.74	\$ 2.77	\$ 3.76	\$ 4.34
Jun-08	\$ 3.84	\$ 2.76	\$ 2.76	\$ 3.76	\$ 3.95
Jul-08	\$ 3.84	\$ 2.77	\$ 2.76	\$ 3.76	\$ 3.95
Ago-08	\$ 3.88	\$ 2.91	\$ 2.79	\$ 3.81	\$ 3.95
Sep-08	\$ 3.89	\$ 2.91	\$ 2.81	\$ 3.85	\$ 3.94
Oct-08	\$ 3.89	\$ 2.91	\$ 2.81	\$ 3.88	\$ 3.94
Nov-08	\$ 3.90	\$ 2.91	\$ 2.81	\$ 3.94	\$ 3.96
Dic-08	\$ 3.98	\$ 2.91	\$ 2.90	\$ 3.96	\$ 3.96
PROM. 2008	\$ 3.86	\$ 2.80	\$ 2.77	\$ 3.78	\$ 4.12
Ene-09	\$ 3.97	\$ 2.91	\$ 2.86	\$ 3.96	\$ 3.96
Feb-09	\$ 3.97	\$ 2.91	\$ 2.86	\$ 3.96	\$ 3.96
Mar-09	\$ 3.97	\$ 2.91	\$ 2.86	\$ 3.96	\$ 3.96
Abr-09	\$ 3.64	\$ 2.81	\$ 2.66	\$ 3.46	\$ 2.85
May-09	\$ 3.95	\$ 2.91	\$ 2.86	\$ 3.94	\$ 3.96
Jun-09	\$ 3.95	\$ 3.03	\$ 2.85	\$ 3.94	\$ 3.96
Jul-09	\$ 3.95	\$ 3.03	\$ 2.85	\$ 3.94	\$ 3.96
Ago-09	\$ 3.94	\$ 3.03	\$ 2.85	\$ 3.92	\$ 3.96
Sep-09	\$ 3.96	\$ 3.03	\$ 2.85	\$ 3.92	\$ 3.95
Oct-09	\$ 4.05	\$ 2.88	\$ 2.84	\$ 3.90	\$ 4.03
Nov-09	\$ 4.05	\$ 2.88	\$ 2.84	\$ 3.90	\$ 4.03
Dic-09	\$ 4.05	\$ 2.88	\$ 2.84	\$ 3.90	\$ 4.03
PROM. 2009	\$ 3.95	\$ 2.93	\$ 2.84	\$ 3.89	\$ 3.88

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información proporcionada por agentes económicos.

Cuadro N° 3
Precios promedio de quesos en mercados municipales
(Dólares por libra)

Tipo	QUESO DURO VIEJO	QUESO DURO BLANDO	QUESO FRESCO	QUESILLO
Ene-06	\$3.02	\$2.43	\$1.37	\$1.47
Feb-06	\$3.04	\$2.49	\$1.35	\$1.46
Mar-06	\$3.08	\$2.45	\$1.34	\$1.45
Abr-06	\$3.06	\$2.39	\$1.32	\$1.42
May-06	\$3.10	\$2.43	\$1.33	\$1.40
Jun-06	\$3.19	\$2.39	\$1.32	\$1.41
Jul-06	\$3.07	\$2.37	\$1.37	\$1.42
Ago-06	\$3.10	\$2.36	\$1.37	\$1.44
Sep-06	\$3.06	\$2.38	\$1.38	\$1.46
Oct-06	\$3.01	\$2.37	\$1.36	\$1.47
Nov-06	\$3.07	\$2.42	\$1.38	\$1.51
Dic-06	\$3.07	\$2.43	\$1.39	\$1.53
PROM. 2006	\$3.07	\$2.41	\$1.36	\$1.45
Ene-07	\$3.06	\$2.42	\$1.37	\$1.52
Mar-07	\$3.20	\$2.44	\$1.39	\$1.52
Abr-07	\$3.33	\$2.44	\$1.37	\$1.53
May-07	\$3.29	\$2.41	\$1.39	\$1.49
Jun-07	\$3.28	\$2.42	\$1.36	\$1.46
Jul-07	\$3.23	\$2.42	\$1.36	\$1.41
Ago-07	\$3.25	\$2.39	\$1.33	\$1.46
Sep-07	\$3.21	\$2.42	\$1.32	\$1.48
Oct-07	\$3.21	\$2.41	\$1.33	\$1.46
Nov-07	\$3.14	\$2.37	\$1.33	\$1.46
Dic-07	\$3.17	\$2.41	\$1.37	\$1.51
PROM. 2007	\$3.26	\$2.40	\$1.39	\$1.52
Ene-08	\$3.51	\$2.65	\$1.34	\$1.60
Feb-08	\$3.66	\$2.78	\$1.38	\$1.68
Mar-08	\$3.64	\$2.86	\$1.38	\$1.69
Abr-08	\$3.49	\$2.81	\$1.39	\$1.68
May-08	\$3.53	\$2.69	\$1.34	\$1.62
Jun-08	\$3.49	\$2.62	\$1.36	\$1.64
Jul-08	\$3.49	\$2.65	\$1.35	\$1.68
Ago-08	\$3.61	\$2.67	\$1.37	\$1.68
Sep-08	\$3.63	\$2.71	\$1.39	\$1.72
Oct-08	\$3.68	\$2.78	\$1.39	\$1.74
Nov-08	\$3.96	\$3.01	\$1.46	\$1.88
Dic-08	\$4.00	\$3.07	\$1.45	\$1.90
PROM. 2008	\$3.64	\$2.77	\$1.38	\$1.71
Ene-09	\$3.80	\$3.02	\$1.31	\$1.77
Feb-09	\$3.87	\$3.00	\$1.32	\$1.87
Mar-09	\$3.82	\$2.88	\$1.33	\$1.76
Abr-09	\$3.68	\$2.77	\$1.36	\$1.78
May-09	\$3.68	\$2.73	\$1.36	\$1.76
Jun-09	\$3.59	\$2.63	\$1.38	\$1.70
Jul-09	\$3.58	\$2.48	\$1.39	\$1.67
Ago-09	\$3.49	\$2.43	\$1.40	\$1.72
Sep-09	\$3.57	\$2.47	\$1.41	\$1.73
Oct-09	\$3.81	\$2.48	\$1.37	\$1.71
Nov-09	\$3.73	\$2.52	\$1.38	\$1.73
Dic-09	\$3.79	\$2.57	\$1.38	\$1.75
PROM. 2009	\$3.70	\$2.66	\$1.37	\$1.75

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información proporcionada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

177. Los precios en los supermercados son mayores y pueden encontrarse productos provenientes de plantas de reconocida calidad. El consumidor al elegir sus compras en los supermercados prioriza la calidad en lugar del precio.

178. En cuanto a los quesos procesados, al ser producidos principalmente por plantas industriales que venden en supermercados, éste se constituye en su canal habitual de demanda.

C. Consumo institucional

179. Representa un consumo intermedio ejercido por restaurantes, hoteles y pupuserías. Dependiendo de la especialidad de la comida de cada negocio, es así la variedad que se requiere. Las compras en este canal se realizan normalmente sin intermediarios; de procesadores a esta clase de negocios.

180. Como un ejemplo de este tipo de consumo están las referidas pupuserías que constituyen en su conjunto el principal demandante de quesillo. Por otra parte, las pizzerías demandan quesos mozzarella y parmesano, los hoteles diversas variedades entre quesos duros, frescos, procesados, entre otros.

D. Consumo industrial

181. Los procesadores o plantas industriales utilizan el queso cheddar dentro del proceso de producción del queso procesado, por lo general es adquirido en el mercado internacional en presentaciones de bloques o barras. Actualmente se importa desde los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Nicaragua. En algunos casos es producido por las propias plantas industriales a nivel local.

IV. Determinación de mercados relevantes

A. Marco teórico

182. El concepto de mercados relevantes y su definición en el análisis de competencia, ya sea para los estudios de condiciones de competencia, investigación de prácticas anticompetitivas y análisis de concentraciones económicas, sirve como marco de referencia para delimitar los productos y áreas geográficas que son sujetos al análisis posterior, de acuerdo al caso, de por ejemplo, parámetros como concentración de mercado, análisis de barreras a la entrada, integración horizontal y vertical, y el impacto de la normativa en estas condiciones.

183. En el Glosario de Términos de Competencia de la Superintendencia de Competencia, se ha definido el concepto de mercados relevantes de la siguiente manera:

184. “Mercado relevante: combina el mercado relevante de productos y el mercado relevante geográfico.

185. Mercado relevante de producto: todos los productos y/o servicios que el consumidor considere intercambiables o sustituibles debido a sus características, su precio y al uso que se destinan.

186. Mercado relevante geográfico: el área geográfica dentro de la cual los consumidores tienen la capacidad y voluntad de cambiar sus compras, en cantidades significativas, de una ubicación a otra, en respuesta a un cambio en los precios relativos”⁶¹.

187. En el análisis de competencia, el término mercado relevante condiciona el producto o servicio y el área sobre el cual un competidor tiene la posibilidad de incrementar los precios por encima de un nivel competitivo, es decir, el mercado sobre el cual se ejerce poder de mercado. La practica e intensidad de este poder

⁶¹ Glosario de Términos de Competencia, Superintendencia de Competencia de El Salvador. Enero 2010.

depende de las presiones de los agentes económicos competidores en este mercado⁶².

188. Para la determinación del mercado relevante deben analizarse entonces el conjunto de bienes y servicios y áreas geográficas que un consumidor considera sustitutos, los cuales puede adquirir y a los cuales puede acudir ante un aumento en el precio de los bienes y servicios.

189. Al elegir los bienes y servicios y los espacios territoriales específicos, es necesario realizar dos análisis fundamentales; la sustituibilidad de la demanda y la sustituibilidad de la oferta.

190. La sustituibilidad de la demanda se relaciona con la respuesta del consumidor ante el aumento de los precios de un producto o servicio (X) y se tome la decisión de redirigir su consumo hacia bienes o servicios considerados sustitutos (Y). Para esto, los bienes o servicios deben satisfacer necesidades de forma indistinta, debiendo tener características o finalidades de uso similares⁶³.

191. Por el lado de la oferta, un agente económico puede tener presiones competitivas si ante un incremento en sus precios, otros agentes toman la decisión de competir suministrando al consumidor bienes o servicios que éste considera sustitutos.

192. Es generalmente aceptado por diversas autoridades de competencia de amplia trayectoria, como la Comisión Europea y la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos, que el criterio que priva o que es determinante en la definición de mercados relevantes es el de sustituibilidad de la demanda, ya que está tradicionalmente ligado al concepto de mercado, y el criterio de la sustituibilidad de la oferta se relaciona en buena medida con la posibilidad efectiva de entrada de nuevos competidores, relacionado con los temas de barreras a la entrada y competencia potencial⁶⁴.

193. Para realizar este análisis de sustituibilidad es preciso conocer el comportamiento de los precios y el consumo de los productos a analizar en los

⁶² Un marco teórico extenso sobre el concepto, sus bases y dificultades en su medición, se encuentra en "Dificultades para la Definición del Mercado Relevante". Jiménez Fernando y Cañizares, Enrique. NERA Economic Consulting. 2005.

⁶³ Op. Cit. 62.

⁶⁴ Las directrices utilizadas en los Estados Unidos por las autoridades de competencia son contundentes: "la definición de mercado se centra exclusivamente en factores de sustituibilidad de la demanda- estos es, respuesta de los consumidores". Op. Cit. 62.

canales de distribución de los mismos. Asimismo, debe conocerse información cualitativa como especificaciones sobre el uso y limitaciones en la demanda de los consumidores, así como condicionantes en la oferta provocados por la dinámica de los mercados y sus posibles distorsiones.

194. En el caso de la Unión Europea, se utilizan criterios numéricos como el test SSNIP para definir el mercado relevante. Asimismo, esta técnica es aplicada por la Comisión Federal de Comercio y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos para el análisis de concentraciones⁶⁵.

195. El test presupone la existencia de un bien o servicio X y de un área geográfica específica como punto de partida, suponiendo asimismo que este bien o servicio está controlado por un monopolista hipotético, y éste decide incrementar de forma permanente los precios entre un 5% y un 10%, evaluando si dicho incremento en precios resulta rentable.

196. Si el consumidor dirige su consumo a otros bienes o servicios (Y) que considera sustitutos, ante el aumento señalado de precios, el ejercicio determina que estos bienes o servicios deben formar parte del mercado relevante del bien o servicio (X), ya que el primero ejerce una presión competitiva sobre este bien o servicio, y por lo tanto, el incremento de precios del monopolista no resulta rentable.

197. Para realizar el cálculo del test SSNIP es necesario contar con información suficiente de precios y demanda de bienes o servicios que pueden considerarse sustitutos, o de estudios sobre elasticidades cruzada de bienes o servicios, lo cual es muy difícil en muchos casos.

198. Debido al problema de la falta de información estadística, las autoridades de competencia pueden auxiliarse de encuestas de mercado sobre preferencias del consumidor en los que se incluya a bienes o servicios que posiblemente pueden ser sustitutos e información cualitativa proporcionada por los agentes económicos acerca de las características de sus productos y preferencias de los demandantes.

199. En el presente estudio se disponen de información de precios promedio de los quesos en sus dos canales principales de distribución y sobre las características y usos que el consumidor le da a los mismos, provenientes de los

⁶⁵ SSNIP es el acrónimo de la expresión inglesa “Small but Significant Non- Transitory Increase in Price”, o incremento pequeño pero significativo y permanente de los precios. Op. Cit. 62.

hábitos de consumo de la población recogidos en diversos estudios y de información proporcionada por los agentes económicos participantes en este sector. Estos factores dan paso al análisis de sustituibilidad.

200. Finalmente, en el análisis de los mercados relevantes, es de tomar en cuenta que los mercados que se determinen en un estudio de esta naturaleza no necesariamente van a coincidir con los que se puedan presentar en una posible investigación de una práctica anticompetitiva propiciada por agentes económicos del sector, ya que la inclusión de los productos sustitutos y zonas geográficas que se definan en investigaciones deben establecerse analizando caso por caso, para identificar claramente las restricciones a la competencia que ocasione la práctica.

201. A continuación se realiza el análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda y de la oferta para los tipos de quesos que son objeto de este estudio.

B. Análisis de sustituibilidad de la demanda

202. Como productos sustitutos se entiende a “bienes o servicios que por tener características o finalidades de uso similares, satisfacen sus necesidades de manera indistinta”⁶⁶.

203. Un determinante específico del mercado para que un bien o servicio sea sustituto de otro, son sus precios, tal como se explicaba teóricamente con el test SSNIP y sus alternativas intuitivas.

204. Se analizará a continuación si los quesos con características industriales y semi industriales son sustitutos de los artesanales. Posteriormente, el análisis en el mismo sentido se hará para verificar si los diferentes tipos de quesos son sustitutos entre sí.

205. Es por ello que al analizar los cuadros N° 2 y N° 3 del capítulo 4, y el cuadro N° 4, se observa que los precios promedio mensuales de los quesos provenientes de las plantas industriales y semi industriales que se comercializan principalmente en el segmento de los supermercados, son muy superiores a los correspondientes a los quesos artesanales que se comercializan en mercados municipales.

206. Por ejemplo, en el caso de los quesos frescos, la diferencia porcentual de los precios en estos últimos cuatro años, es entre el 60% y hasta 120%,

⁶⁶ Op. Cit. 62.

aumentándose en 2008 y 2009. En el caso del quesillo, ronda el 60% en los tres últimos años.

Cuadro N° 4
Diferencia de precios de quesos en supermercados y mercados (porcentajes)

Tipo	QUESOS FRESCOS	QUESILLO
	DIFERENCIA PORCENTUAL SUPERMERCADOS/ MERCADOS	DIFERENCIA PORCENTUAL SUPERMERCADOS/ MERCADOS
Ene-06	58.93	72.96
Feb-06	61.08	74.97
Mar-06	62.08	67.57
Abr-06	64.30	65.98
May-06	63.07	67.92
Jun-06	64.99	66.71
Jul-06	58.97	65.65
Ago-06	57.86	63.32
Sep-06	57.00	60.68
Oct-06	59.47	59.77
Nov-06	57.64	55.80
Dic-06	55.81	53.55
PROM. 2006	60.05	64.48
Ene-07	58.06	55.13
Mar-07	71.03	64.04
Abr-07	58.95	55.10
May-07	70.59	69.46
Jun-07	74.78	72.51
Jul-07	76.05	79.19
Ago-07	79.36	77.23
Sep-07	82.29	77.43
Oct-07	81.55	73.18
Nov-07	81.13	73.80
Dic-07	82.39	69.48
PROM. 2007	69.90	64.71
Ene-08	89.50	60.22
Feb-08	97.41	60.93
Mar-08	99.18	63.94
Abr-08	96.42	64.22
May-08	104.06	70.59
Jun-08	103.57	67.97
Jul-08	105.28	64.19
Ago-08	111.57	66.35
Sep-08	108.76	63.73
Oct-08	109.73	61.18
Nov-08	99.46	49.71
Dic-08	100.84	52.86
PROM. 2008	102.15	62.16
Ene-09	121.98	61.79
Feb-09	120.30	52.87
Mar-09	118.64	62.96
Abr-09	107.33	49.82
May-09	114.34	62.53
Jun-09	120.09	67.94
Jul-09	118.72	70.35
Ago-09	116.64	65.41
Sep-09	115.20	64.51
Oct-09	109.56	66.79
Nov-09	108.54	64.73
Dic-09	107.84	62.10
PROM. 2009	114.93	62.65

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información proporcionada por agentes económicos y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

207. Los dos tipos anteriores de quesos son con los que se cuenta con datos disponibles que se pueden comparar, ya que los quesos cheddar y procesados no se ofrecen en los mercados municipales. Asimismo, en los sondeos del MAG se presentan los quesos duro viejo y duro blando, que no son comparables con el precio promedio de todas las variedades ofrecidas en los supermercados, del cual se dispone un promedio global. No obstante, al observar los precios promedios mensuales de los quesos duros entre los dos canales (cuadros N° 2 y 3) se denota que los correspondientes a mercados municipales tienen precios significativamente menores.

208. Las razones de las diferencias de estos precios son de diversa índole. Los provenientes de plantas industriales o semi industriales, ya sea nacionales o importados, tienen una estructura de costos que incluyen procesos de producción con tecnología avanzada, cumplimiento de normas nacionales y/o internacionales, imagen de marca, empaque, costos de distribución en unidades refrigeradas, publicidad, cumplimiento de requisitos sanitarios, entre otros, que los hacen más costosos al consumidor. Asimismo, están dirigidos a un segmento de consumidores que privilegian más la calidad y marca reconocidas que el precio.

209. Los precios de los quesos ofrecidos en mercados municipales están influenciados por procesos de producción que utilizan instrumentos e instalaciones básicas, productos que no cumplen normas sanitarias, condiciones de distribución sin refrigeración, sin inversiones en empaque, publicidad e imagen de marca; asimismo, compiten en estos mercados productos importados desde Centroamérica fabricados con sistemas de costos menores; existiendo también algunos productos en los mercados y que se menciona son ingresados al país ilícitamente por medio del contrabando, los cuales distorsionan los precios. El consumidor de este tipo de quesos por lo general no es muy exigente en cuanto a la inocuidad de los productos, reaccionando más al precio que a la calidad⁶⁷.

210. En general, las características diferenciadas referidas en los párrafos anteriores generan una clara distinción entre los quesos que les denominaremos de naturaleza “industrial” y los “artesanales”, cuya evidencia principal están en su

⁶⁷ En el estudio “Consultoría para la Implementación de Procesos Metodológicos de Encadenamientos Productivos. Sub-Sector Lácteos”. Ministerio de Economía, 2007, se establecen asimismo las características diferenciadas del consumidor de quesos industriales y artesanales.

diferenciación de precios y segmentación de los mercados en sus principales canales de distribución⁶⁸.

211. Estas diferencias nos conducen al planteamiento de que si los quesos industriales son sustituidos por los quesos artesanales, o viceversa. Dicho de otra manera, es necesario razonar si al aumentar de precio un queso duro en los supermercados, el consumidor está dispuesto a dirigir su consumo hacia los mercados municipales para demandar ese queso duro.

212. Asimismo, se nota que las diferencias de precios encontradas son muy significativas entre las variedades similares de queso que se venden en ambos segmentos, y no resulta lógico por ejemplo pensar que ante un aumento del 5% al 10% en el precio de los productos artesanales, el consumidor dirigirá su consumo hacia el canal que ofrece productos con garantía de marca y calidad.

213. Así también, si los precios de los quesos ofrecidos en los supermercados (industriales) aumentan entre un 5% y 10%, es difícil que un consumidor cambie sus patrones de consumo por productos considerados de “inferior” calidad.

214. Es de considerar asimismo que los tipos de consumidores típicos para ambos segmentos de productos son diferentes. Esto se relaciona también en la forma en que está organizado el mercado. Las personas que compran quesos industriales visitan los supermercados, teniendo la disponibilidad de ingresos suficiente para elegir productos con esas características. Mientras que los consumidores que adquieren sus bienes en los mercados municipales son generalmente de ingresos de segmentos más bajos, cuyo interés se centra en adquirir bienes de menor costo que los ofrecidos en el canal de supermercados.

215. Por tanto puede afirmarse que los quesos industriales no son sustitutos de los quesos artesanales.

⁶⁸ Se están obviando canales de distribución donde convergen tanto quesos artesanales e industriales, como las tiendas de ruteo. Así mismo, los quesos de tiendas propias de plantas industriales se han observado que son cercanos a los que presentan los supermercados. Por otra parte, es de aclarar que las denominaciones de los conceptos de quesos industriales y artesanales realizados en este estudio se hacen principalmente en función del canal por medio del cual se comercializan, con el fin de simplificar los conceptos. Por tanto, los primeros no provienen exclusivamente de plantas con características industriales, sino que también de plantas semi industriales que ofrecen sus productos en sus mismos canales de venta. Asimismo, en el segmento de quesos denominados artesanales no se ofrecen únicamente productos provenientes de plantas consideradas con artesanales, sino de plantas semi industriales nacionales y de otros países que compiten en este segmento.

216. Es necesario plantearse asimismo si los tipos de quesos estudiados, es decir, quesos duros, frescos, quesillo, cheddar y procesado, son sustitutos entre sí, dependiendo de las mismas variables relacionadas con los precios, sus usos y características.

217. Los quesos duros y frescos presentan precios muy diferenciados entre sí en cada canal de distribución, lo cual puede evaluarse con la observación de los cuadros N° 2 y N° 3. Por ejemplo para los productos industriales, se observa que los precios promedios por libra de los quesos duros, son superiores entre \$1.00 y \$1,30 a los precios de los quesos frescos en los últimos tres años (2007-2009).

218. En el caso de los productos artesanales, esta diferencia es aún superior al comparar cada variedad de quesos duros con los frescos. Es así que los precios promedio del queso duro blando es entre \$1.00 y \$1.49 superior a los correspondientes al queso fresco; y el duro viejo superior al fresco entre \$1,90 y \$2,40, siempre en el período 2007 - 2009.

219. Se nota que tanto para los productos industriales como para los artesanales, aunque el queso duro y el fresco tengan ciertos usos similares relacionados con el acompañamiento en las comidas, las diferencias entre precios son muy grandes para considerar racionalmente que el consumidor ante un incremento del 5% al 10% en una variedad, la sustituya entre ambos.

220. Es de tomar en cuenta asimismo, que es muy probable que ambos tipos de productos – industriales y artesanales- tengan la misma tendencia de precios, tanto así que si una variedad aumenta, es probable que la otra tenga un comportamiento similar debido a que están afectados por una estructura de costos similares, lo cual se comprobará en este informe en otros capítulos. Esto es sin tomar en cuenta otros aspectos competitivos que pueden incidir en una tendencia diferente en los precios de ambas variedades.

221. El queso cheddar que es adquirido por el consumidor final, tiene una demanda muy particular para el consumidor que gusta de un queso duro menos graso y añejado, por lo cual es una variedad especial que no tiene sustitutos.

222. En cuanto al quesillo, este es utilizado principalmente en la preparación de pupusas y en menor medida por el consumidor final sobre todo en algunos platos culinarios. De los quesos estudiados, no hay otro que lo sustituya para tales fines.

223. El queso procesado, tiene usos específicos de preparación de emparedados, hamburguesas y boquitas, siendo un queso con un sabor y preparación especial que no tiene sustitutos en este mercado.

224. Por otra parte, debe evaluarse otro tipo de consumo de índole industrial para el queso cheddar, el cual debido a que su incipiente desarrollo en el mercado nacional, en gran proporción es importado por las plantas industriales y algunas semi industriales que fabrican queso procesado, teniendo una sustitución muy limitada en sus procesos.

225. **En el ámbito geográfico**, los consumidores finales adquieren sus bienes en los canales minoristas en presentaciones de 200 gramos a una libra, por lo general para su consumo semanal o quincenal. Los canales minoristas descritos, supermercados, mercados municipales, tiendas de ruteo y tiendas propias, se sitúan en los catorce departamentos de la República, pudiendo todo consumidor desplazarse a sus lugares de venta sin restricciones territoriales.

C. Análisis de sustituibilidad de la oferta

226. Por el lado de la sustitución de la oferta, el análisis debe centrarse en la posibilidad que nuevos agentes económicos ingresen al mercado ante un incremento de precios en un momento determinado; dicho de otra manera, es la posibilidad que una empresa que actualmente no elabora o distribuya quesos, pueda hacerlo en el corto plazo sin recurrir a inversiones significativas.

227. Una planta de producción de quesos necesita inversiones en infraestructura especial, como pasteurizador de leche, y otros equipos especializados en la producción, adicionalmente de la especialización en técnicas de producción y manejo de productos que generan complicaciones para que un industrial que se dedique a otro tipo de actividad, se decida a fabricar quesos. A nivel artesanal, estos requisitos son menores, no obstante se requiere el conocimiento técnico en elaboración de quesos.

228. La sustitución por el lado de la oferta, que puede tender a disciplinar los precios internos, sucede en mayor medida en las importaciones. Las diferentes variedades estudiadas, sobre todo los quesos duros, frescos y quesillos, son importados de Nicaragua y Honduras.

D. Definición de mercados relevantes

229. Debido a las características de la sustituibilidad de los productos, determinados por sus precios y preferencias del consumidor, pueden determinarse los siguientes mercados de producto, los cuales están relacionados con la organización de la distribución minorista de los quesos, los productos específicos disponibles en cada canal y la dimensión geográfica relacionada:

230. **Quesos industriales.** Estos productos, con características industriales, se distribuyen principalmente en el canal de supermercados, tiendas propias de las plantas, y en tiendas de ruteo. Cada variedad no es sustituta entre sí, por lo tanto cada una representa un mercado de producto por sí mismo:

- **Duros**
- **Frescos**
- **Quesillo**
- **Procesados**
- **Cheddar**

231. En cuanto a su delimitación geográfica, cada uno de los tipos de quesos tiene un mercado geográfico nacional.

232. **Quesos artesanales.** Se distribuyen en mercados municipales y en menor medida en tiendas de ruteo, con una dimensión geográfica nacional. Al igual que en el caso de los productos industriales, las variedades de quesos no pueden considerarse sustitutos entre sí, representando cada uno un mercado de producto en sí mismos:

- **Duros**
- **Frescos**
- **Quesillo**

233. Adicionalmente, existe el mercado de producto definido como **el queso cheddar de consumo industrial**, cuya demanda es en su mayoría importada (de manera incipiente se produce localmente) y de uso exclusivo de las plantas semi industriales e industriales. La dimensión geográfica de este mercado es internacional.

E. Mercados conexos

234. Como mercados conexos podemos entender todos aquellos bienes y servicios complementarios al proceso de manufactura de quesos, inmersos de alguna manera en la cadena de valor de la agroindustria, y que pueden ser objetos por si mismos de estudios de competencia particulares para analizar sus condiciones. En un estudio como el presente, el objetivo es analizar a profundidad los mercados de productos principales determinados previamente.

235. Para los mercados de productos definidos, podemos encontrar como mercados conexos a los proveedores de insumos como la leche cruda, cuajo, enzimas, maquinaria especializada, equipos de laboratorio, flota refrigerada, materiales de empaque, entre otros.

V. Descripción de normativa y políticas públicas

A. Normativa

236. En esta sección se describen las disposiciones relevantes de la normativa que se ha identificado que tienen el potencial de influir en la competencia del sector en estudio, ya sea promoviéndola o creando restricciones a la misma. El análisis de su impacto, con base a información cuantitativa o apreciaciones cualitativas obtenidas durante la realización del estudio, se desarrolla en las secciones VI (Implicaciones de la normativa en las condiciones de competencia) y X (Barreras a la entrada).

1. Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio.

237. Esta ley⁶⁹ tiene como finalidad incrementar la producción de leche y derivados y asegurar su inocuidad. Regula los requisitos que debe cumplir una planta de lácteos para contar con los permisos de funcionamiento otorgados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Dichos requisitos tienen el fin de asegurar la sanidad del producto final.

238. En el caso del permiso que otorga el MAG, el procedimiento comienza con la solicitud del particular al Jefe de División Departamental, quien designa el inspector de la planta. El inspector coordina la visita con el representante de la planta procesadora. Luego, en la visita se realiza la inspección de la planta y, con base a los formularios que se utilizan para la evaluación, se asigna un puntaje entre 0 y 100. Para poder funcionar debe alcanzarse una puntuación de 80, caso contrario el inspector indica las mejoras que deben hacerse y se programa una nueva inspección. Cuando las observaciones son superadas, el inspector remite un informe al Jefe de División Departamental, quien procede a emitir el correspondiente permiso.⁷⁰

⁶⁹ Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Derivados y de Regulación de su Expendio, Decreto Legislativo 3144 del 3 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial 185, Tomo 189, de fecha 6 de octubre de 1960.

⁷⁰ Información proporcionada por el Ing. Medardo Lizano, Director General de Sanidad Vegetal y Animal, con base al requerimiento de información.

239. El tiempo para la obtención del permiso varía dependiendo de los resultados obtenidos de las inspecciones. El tiempo de respuesta del MAG, una vez recibida la solicitud de la primera y, de ser necesario, subsecuentes inspecciones, es de 5 días hábiles. Una vez superadas las inspecciones, el MAG tarda en promedio 10 días hábiles en emitir el permiso.⁷¹

240. La descripción del procedimiento para obtener el permiso del MSPAS se hace en la siguiente sub-sección en lo concerniente al Código de Salud y su normativa secundaria sobre esta materia.

241. Por otro lado, aparte del tema de los permisos, tal como se identificó en el referido estudio sobre condiciones de competencia de la agroindustria de la leche, en el Art. 21 se prohíbe la comercialización de leche, quesos y cremas adulterados o elaborados a partir de leche reconstituida. En el caso específico de los quesos esta prohibición fue introducida mediante una reforma en el año 2000⁷², luego que el año anterior se estableciera para el caso de la leche.

242. La prohibición a las plantas de reconstituir leche tiene como propósito proteger la producción ganadera. En un principio, cuando se dieron las reformas, entraba al país una gran cantidad de leche en polvo que provenía de donaciones, para que fuera distribuida a los damnificados del huracán Mitch. El propósito de introducir la prohibición fue entonces impedir que se comercializara esta leche en polvo con fines industriales, para que no se desplazara a la producción de leche cruda.

243. Otra protección al sector nacional de lácteos se da en el Art. 22 el cual establece que a medida que el país pueda autoabastecerse de leche y derivados, se dictarán las disposiciones necesarias para prohibir su importación. En el país, la producción de quesos es menor que la demanda nacional, por tanto, no se espera que el supuesto de hecho del referido artículo se de en el corto plazo. No se conoce de casos en que haya sido aplicada esta disposición, ni se espera que lo sea en el futuro cercano. Asimismo, se encuentra tácitamente derogado en el comercio internacional con Estados Unidos y Centroamérica por CAFTA-DR y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y sus Protocolos y Anexos.

⁷¹ Op. Cit. 70.

⁷² Decreto Legislativo 86, del 10 de agosto de 2000, publicado en el Diario Oficial 158, Tomo 348, de fecha 25 de agosto de 2000.

2. Código de Salud

244. Este cuerpo normativo⁷³ regula el cumplimiento de condiciones sanitarias de las fábricas que producen alimentos, de los establecimientos de venta al consumidor final, de la importación y del producto final.

245. En lo que concierne a las plantas procesadoras de lácteos, para obtener el permiso de funcionamiento que otorga el MSPAS, deben cumplir los requisitos que regula la Norma Técnica Sanitaria para el Control de Fábricas de Alimentos y Bebidas Procesadas. En el caso de las plantas artesanales de lácteos existe una norma especial: Norma Técnica Sanitaria para el Control de Procesadoras Artesanales de Lácteos. Entre los aspectos más importantes que regulan estas normas se encuentran: los requisitos que debe reunir la edificación de la planta, los alrededores de ésta, su equipo, la materia prima que se procesa, envasado y etiquetado, almacenamiento y distribución, entre otros.

246. El procedimiento para la obtención del permiso otorgado por el MSPAS es el siguiente: se presenta la solicitud con documentación anexa a la jefatura correspondiente, la cual debe de nombrar al inspector en un plazo de 3 días hábiles, quien a su vez cuenta con el mismo plazo para realizar la inspección. Concluida la inspección, el inspector debe rendir informe al director del establecimiento de salud correspondiente dentro del plazo de 5 días hábiles. En caso de ser necesario se realizan las re-inspecciones necesarias respetando el mismo plazo para rendir los subsecuentes informes. Una vez obtenida la puntuación que se señala en las normas técnicas correspondientes (80 puntos tanto para industriales como para artesanales) se procede a emitir el permiso de funcionamiento.⁷⁴

247. El tiempo que toma este trámite oscila entre uno y dos meses dependiendo de las condiciones que se encuentren los establecimientos en referencia con los requisitos que se definen en las normas técnicas.⁷⁵

248. Pasando a otro tema, tal como se describió en el estudio sobre condiciones de competencia de la agroindustria de la leche, en el Art. 89 se regula la obligación de pasteurizar toda la leche que se procesa, exceptuando aquellas

⁷³ Código de Salud, Decreto Legislativo 955 del 28 de abril de 1988, publicado en el Diario Oficial número 86, Tomo 299, de fecha 11 de mayo de 1988.

⁷⁴ Información proporcionada por la Dra. Lilian Cruz, Jefe de la Unidad de Atención al Ambiente, con base al requerimiento de información.

⁷⁵ Op. Cit. 74.

plantas que lo hacen en cantidades menores a 2 mil botellas diarias. Para estos productores, que son considerados artesanales, se establecen otros requisitos sanitarios para asegurar la inocuidad del producto.

249. Ésta exención de la obligación de pasteurizar se introdujo mediante una reforma en abril de 1998⁷⁶ considerándose que “existe en el país un sector ganadero que obtiene cantidades mínimas de leche y la elaboración de los derivados que de este producto se obtienen se hace de forma artesanal, por lo que es necesario que lo producido por este sector se haga en condiciones higiénicas”.

3. Ley de Medio Ambiente

250. En esta ley⁷⁷ se regula lo referente a la obtención del permiso de medio ambiente (PMA). Se establece que todo proyecto agroindustrial debe contar con un estudio de impacto ambiental (EIA) previo a la obtención del PMA (Art. 21, literal j).

251. De acuerdo con el Art. 22, el titular del proyecto debe de presentar el formulario ambiental correspondiente. Luego, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) inspecciona el sitio y categoriza la actividad de acuerdo a su envergadura y estima su impacto potencial. De acuerdo con esta evaluación, el MARN solicita el EIA, el cual es contratado por el titular del proyecto con una de las empresas o profesionales acreditados por el MARN (Art. 23). Una vez entregado, se realizan las observaciones pertinentes en caso que las hubiere, y una vez subsanadas se procede a emitir el PMA.

252. El tiempo que puede tomar el procedimiento para la obtención del permiso depende del tamaño del proyecto y de la respuesta oportuna de su titular.⁷⁸ De acuerdo con información cualitativa obtenida en consulta con funcionarios del MARN, no se puede estimar cuánto tiempo por lo general puede tomar el trámite, habiendo procedimientos que han tardado hasta 2 años, lo que se atribuye principalmente a la falta de respuestas oportunas de los solicitantes a los requerimientos de cada proyecto.

⁷⁶ Decreto Legislativo 272 del 26 de marzo de 1998, publicado en el Diario Oficial número 65, Tomo 339, de fecha 3 de abril de 1998.

⁷⁷ Decreto Legislativo 233 del 2 de marzo de 1998, publicada en el Diario Oficial número 79, Tomo 339, de fecha 4 de mayo de 1998.

⁷⁸ Información otorgada por el Ing. Hernán Romero, Director General de Gestión Ambiental del MARN, con base al requerimiento de información.

4. Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (AMSF) de la OMC

253. Este acuerdo⁷⁹, al igual que el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios que se describe adelante, regulan sobre la eliminación de obstáculos no arancelarios al comercio internacional que se pueden dar en materia de sanidad de productos de origen animal y vegetal, por tanto incide en la competencia que se puede dar por la vía de las importaciones.

254. El acuerdo tiene el propósito de procurar que las medidas sanitarias y fitosanitarias que adopten los países miembros de la OMC sean adecuadas para proteger la vida de las personas y animales y preservar los vegetales, sin restringir innecesariamente el comercio internacional.

255. Para este fin, en primer lugar, el Art. 2 párrafo 2 establece que los países miembros deben procurar que las medidas adoptadas estén basadas en principios científicos y que no se mantengan sin testimonios científicos suficientes.

256. En segundo lugar, el Art. 3 trata sobre la armonización de las medidas sanitarias y fitosanitarias y establece que con este propósito deben fundamentarse en normas, directrices o recomendaciones internacionales cuando éstas existan.

257. En tercer lugar, en el Art. 4 se dispone que los Estados miembros deben de considerar como equivalentes las medidas de otros miembros, aún cuando éstas difieran entre sí, si se demuestra que se logra el nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria del país que importa los bienes.

258. En cuarto lugar, en el Art. 5 se establece un parámetro de qué es una restricción innecesaria al comercio. Se explica que para que las medidas adoptadas por un país miembro se consideren adecuadas para la protección sanitaria y fitosanitaria y, al mismo tiempo, no constituyan una restricción innecesaria al comercio, no deben existir otras medidas adecuadas, viables técnicamente, y que sean significativamente menos perjudiciales al comercio.

⁷⁹ El AMSF forma parte del Acuerdo por el que se establece la OMC, ratificado por medio de Decreto Legislativo 292 del 9 de marzo de 1995, publicado en el Diario Oficial 78, Tomo 327 del 28 de abril de 1995.

259. En quinto lugar, para asegurar la transparencia, todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que adopte un miembro, deben ser notificadas a los demás, a través de la secretaría de la OMC.

260. Por último, como administrador de las disposiciones del AMSF, en especial lo referente a la armonización, se crea el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el cuál debe apoyarse en otras organizaciones internacionales competentes en la materia, para lograr el mejor asesoramiento científico y técnico y evitar cualquier duplicación innecesaria de labores.

5. Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios

261. Este reglamento⁸⁰ aplica a los Estados que son parte del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana⁸¹ (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). Su fin es regular que las medidas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios de los Estados Parte no se constituyan en barreras innecesarias al comercio en el mismo sentido que el AMSF, el cual se establece como norma supletoria (Art. 1).

262. Al igual que el AMSF, se establece que para no obstaculizar innecesariamente el comercio y lograr la armonización de las medidas, éstas deben:

- Estar basadas en principios científicos y un análisis de riesgo;
- No entrañar un grado de restricción al comercio mayor al necesario para proteger la vida y salud de las personas y animales y la preservación de los vegetales;
- Estar basadas en normas, directrices o recomendaciones internacionales, excepto cuando se compruebe que éstas no son medidas sanitarias y fitosanitarias eficaces y señalar, si es el caso, cuando existan desviaciones de las normas nacionales con las referidas normativas internacionales;

⁸⁰ Resolución 37-99 (COMIECO XIII), del 17 de septiembre de 1999, modificado mediante Resolución 87-2002 (COMIECO XXIII) del 23 de Agosto de 2002.

⁸¹ Ratificado mediante Decreto Legislativo 791 del 26 de enero de 1994, publicado en el Diario Oficial 112, Tomo 323, de fecha 16 de junio de 1994.

- Considerarse equivalentes aquellas que, aún siendo distintas, igualmente aseguren la protección sanitaria y fitosanitaria; y
- Notificarse a los Estados Parte.

263. Para los procedimientos de control, inspección, certificación y aprobación de unidades o procesos productivos (plantas procesadoras), se establece el siguiente procedimiento en el Art. 18, numeral 3: La autoridad competente del Estado Parte exportador dirige una solicitud de inspección al Estado Parte importador, la cual debe ser atendida en un plazo máximo de 60 días calendarios contados a partir de la fecha en que fue planteada. Después de finalizada la inspección, la autoridad del importador tiene 15 días calendario para emitir una resolución fundamentada sobre el resultado de la inspección. En el caso que haya recomendaciones, su cumplimiento deberá ser verificado, certificado y notificado por la autoridad del Estado Parte exportador.

264. Si la autoridad competente del Estado Parte importador incumple con los plazos detallados, la autoridad competente del Estado Parte exportador puede acudir al Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que se creó por medio del reglamento, o puede utilizar el procedimiento regional de solución de controversias.

265. En el caso de la renovación de la certificación, ésta debe solicitarse por lo menos 90 días calendario antes de su vencimiento. La unidad o proceso productivo puede seguir exportando mientras la autoridad competente del Estado Parte importador realiza las inspecciones y emite la resolución correspondiente.

266. Por último, se crea al Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias como ente encargado de aplicar el reglamento, el cual está formado por dos representantes de cada uno de los Estados Parte.

6. Requisitos y Especificaciones para la Importación de Leche y Derivados (NSO ZOO 001-98) y el Reglamento Técnico Centroamericano Criterios Microbiológicos para la Inocuidad de Alimentos (67.04.50:08).

267. Habiéndose examinado las líneas generales que establecen el AMSF y el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procesos Sanitarios y Fitosanitarios para la armonización de criterios sanitarios promoviendo la remoción de barreras innecesarias al comercio, corresponde ahora revisar la normativa

tanto nacional como regional que regula los requisitos específicos que deben cumplir los quesos.

268. Sobre este aspecto encontramos la siguiente normativa: La NSO ZOO 001 98 emitida por el MAG⁸², que aplica a las importaciones de leche y derivados y el RTCA 67.04.50:08 que aplica al comercio dentro de la región centroamericana. Debe determinarse si existe un traslape en los ámbitos de aplicación, y de haber un conflicto entre ambas normas, el reglamento centroamericano debe prevalecer puesto que se emite con base al Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

269. Al respecto, de acuerdo con información obtenida en consultas con funcionarios del MAG, se ha interpretado que el RTCA 67.04.50:08 solo aplica al comercio final de los alimentos, es decir, para el control en los puntos de venta al consumidor final, por tanto, para el examen del producto a ser internado al país el MAG aplica la NSO ZOO 001 98.

270. La anterior interpretación se fundamenta en el texto literal de la sección 2 del RTCA 67.04.50:08 que establece que el reglamento aplica a todo alimento que se comercialice para consumo final dentro de los países de la región centroamericana. No obstante, el propósito de este reglamento, como de toda la normativa regional sobre criterios técnicos-sanitarios, es el de armonizar el comercio dentro de la región con el objetivo de procurar que las diferencias entre las normativas nacionales no obstaculicen innecesariamente el comercio.

271. Adicionalmente, se pueden encontrar algunas diferencias entre las exigencias sanitarias de las referidas normas. Los requisitos de los quesos se regulan en los Arts. 5 y 6 de la NSO ZOO 001 98 y en la sección 8 del RTCA 67.04.50:08. A continuación se muestran las exigencias establecidas en ambas normas con el fin de compararlas:

⁸² Acuerdo Ejecutivo 104 en el Ramo de Agricultura y Ganadería, de fecha de 14 de abril de 2000, publicado en el Diario Oficial 89, Tomo 347, de fecha 18 de mayo de 2000

Cuadro N° 5
Requisitos para quesos no madurados en la NSO ZOO 001 98

Microorganismos	N	C	Límite mínimo	Límite Máximo
Staphylococcus aureus	5	1	10 ² UFC/gr	10 ³ UFC/gr
Coliformes totales	5	2	200 UFC/gr	500 UFC/gr
Coliformes fecales	5	1	<10	10
Escherichia coli	5	0	0	0
Salmonella spp en 25 gr	5	0	0	0
Listeria monocytogenes en 25 gr	5	0	0	0

N=Número de muestras que deben analizarse

C=Número de muestras que se permite que salgan de los parámetros de la norma.

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Cuadro N° 6
Requisitos para quesos no madurados en el RTCA 67.04.50:08

Microorganismos	N	C	Límite mínimo	Límite Máximo
Staphylococcus aureus	5	1	10 UFC/gr	10 ² UFC/gr
Coliformes fecales	5	1	<10	10
Escherichia coli	5	0	0	0
Salmonella spp en 25 gr	5	0	0	0
Listeria monocytogenes en 25 gr	5	0	0	0

Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

Cuadro N° 7
Requisitos para quesos madurados en la NSO ZOO 001 98

Microorganismos	N	C	Límite mínimo	Límite Máximo
Staphylococcus aureus	5	1	10 ² UFC/gr	10 ³ UFC/gr
Coliformes totales	5	2	100 UFC/gr	200 UFC/gr
Coliformes fecales	5	1	<10	10
Escherichia coli	5	0	0	0
Salmonella spp en 25 gr	5	0	0	0
Lysteria monocytogenes en 25 gr	5	0	0	0

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Cuadro N° 8
Requisitos para quesos madurados en el RTCA 67.04.50:08

Microorganismos	N	C	Límite mínimo	Límite Máximo
Staphylococcus aureus	5	1	10 ² UFC/gr	10 ³ UFC/gr
Coliformes fecales	5	0	0	<10
Salmonella spp en 25 gr	5	0	0	0
Lysteria monocytogenes en 25 gr	5	0	0	0

Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

272. Tal como se puede verificar en los cuadros del No. 5 al 8, las exigencias de las normativas difieren para ambos tipos de quesos, madurados y no madurados. En los primeros, la norma salvadoreña impone el conteo de dos tipos

de microorganismos que la norma centroamericana no exige: coliformes totales y escherichia coli. Para los quesos no madurados, la norma salvadoreña establece parámetros para el conteo de coliformes totales, contrario a la norma centroamericana. Estas diferencias, de acuerdo con declaraciones de funcionarios del MAG, se deben a que la NSO ZOO 001 98 contempla requisitos superiores a los mínimos necesarios para asegurar la salud de las personas que los consumen. Las implicaciones de esta circunstancia se analizan en el capítulo de barreras a la entrada.

7. Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras

273. Esta ley⁸³ no es una normativa que aplica exclusivamente al sector de lácteos, pero se analiza dentro del presente estudio, ya que las plantas procesadoras de lácteos han identificado al contrabando como uno de los principales problemas de competencia dentro del sector. Por lo anterior, es necesario profundizar en las implicaciones de este fenómeno, comenzando por describir la ley que tipifica y sanciona este delito.

274. La Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras (LESIA), tiene como objeto tipificar y combatir las conductas que constituyen infracciones aduaneras, establecer sus sanciones y los procedimientos para imponerlas (Art. 1). De acuerdo con el artículo 3⁸⁴, las infracciones que se tipifican son de tres tipos: administrativas, tributarias y penales.

275. Las infracciones administrativas son las conductas previstas en esta ley que no pueden causar perjuicio fiscal.

276. Las infracciones tributarias son las conductas que esta ley establece que pueden causar perjuicio fiscal, sin que constituyan delito.

277. Las infracciones penales son omisiones dolosas o culposas, tipificadas como delito en esta ley, que puedan provocar un perjuicio fiscal o que puedan evitar, eludir, alterar o imposibilitar el efectivo control aduanero o causar daños a los medios utilizados para llevar a cabo esa función.

⁸³ Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, Decreto Legislativo 551 del 20 de septiembre de 2001, publicado en el Diario Oficial número 204, Tomo 353, de fecha 29 de octubre de 2001.

⁸⁴ Reformado mediante Decreto Legislativo 905, del 30 de enero de 2006, publicado en el Diario Oficial número 26, Tomo 370, de fecha 7 de febrero de 2006.

278. Las infracciones administrativas se tipifican en el artículo 5 y las tributarias en el artículo 8⁸⁵.

279. En cuanto a los delitos, se tipifican 13 modalidades de contrabando en el artículo 15⁸⁶. El denominador común es que todas son conductas que se encuentran encaminadas a evitar que las exportaciones e importaciones se sujeten a la correspondiente intervención aduanera y produzcan o puedan producir perjuicios económicos a la Hacienda Pública o evadir los controles sanitarios o de otra índole que se hubieran establecido legalmente (Art. 15, Inc. 1º). La pena prevista para el contrabando es de 6 a 8 años de prisión, adicionalmente a la responsabilidad patrimonial de los autores del mismo por lo defraudado al fisco.

280. Asimismo, se tipifican otros delitos: Defraudación de la Renta de Aduanas (Art. 22); Ocultamiento, falsificación o destrucción de información (Art. 23); Delitos informáticos (Art. 24); y Cohecho activo y pasivo (Arts. 25 y 26).

8. RD-CAFTA

281. Dentro de RD-CAFTA, los quesos son considerados productos sensibles, por lo que su período de desgravación es de 20 años y se establecen como sistemas de protección un contingente para importaciones libres de arancel y una salvaguardia agrícola especial (SAE). El arancel base es de 40% para todos los quesos, con excepción del queso de pasta azul y el cheddar deshidratado, cuyos aranceles son de 15% y 0% respectivamente.

282. En el caso del contingente arancelario, para el año 1 fue de 410 Tm, aumentando gradualmente, y llegará a las 987 Tm en el año 19, antes que el régimen sea de libre comercio. Actualmente (año 5) el contingente es de 498 Tm. En el caso de la SAE, se trata de un mecanismo para aplicar un arancel adicional a las importaciones si estas exceden un nivel determinado por cada uno de los Estados parte de CAFTA. En el caso de El Salvador, la SAE se activa en las importaciones de quesos, si para cada año dentro del período de desgravación éstas superan el 130% del contingente.

⁸⁵ Reformados mediante Decreto Legislativo 787 del 5 de abril de 2002, publicado en el Diario Oficial número 75, Tomo 355, de fecha 25 de abril de 2002 y Decreto Legislativo 905, del 30 de enero de 2006, publicado en el Diario Oficial número 26, Tomo 370, de fecha 7 de febrero de 2006.

⁸⁶ Reformado mediante Decreto Legislativo 787 del 5 de abril de 2002, publicado en el Diario Oficial número 75, Tomo 355, de fecha 25 de abril de 2002 y Decreto Legislativo 588 del 10 de abril de 2008, publicado en el Diario Oficial número 72, Tomo 379, de fecha 18 de abril de 2008.

283. Para la administración del contingente, se establecieron las Regulaciones para la Administración de Contingentes Arancelarios de Productos Lácteos dentro del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos⁸⁷. Estas regulaciones se establecen con base al Art. 3.13 de RD-CAFTA, Art. XIII del GATT (administración no discriminatoria de restricciones cuantitativas) y Acuerdo de la OMC sobre Licencias de Importación. Esta normativa internacional contempla directrices para la administración transparente y eficiente de los contingentes arancelarios.

284. Las regulaciones establecen los mecanismos para la asignación de cuotas dentro del contingente. Las cuotas se asignan entre importadores históricos y nuevos. Los importadores históricos son los que generaron un record de importaciones dentro de las partidas arancelarias sujetas a contingente en los dos años anteriores a la entrada en vigor de RD-CAFTA. Los demás, califican como nuevos importadores y pueden graduarse a la calidad de históricos al cumplir 2 años consecutivos de importaciones dentro del contingente. La mitad de las cuotas se asignan a importadores históricos y la otra a los nuevos importadores.

285. La asignación de cuotas del contingente ha sido muy poca en comparación con el tamaño total de éste. En 2006 (año 1) se asignó el 18% del contingente, en 2007 el 54%, en 2008 el 35% y en 2009 el 37%.⁸⁸

9. Contingente arancelario de queso cheddar

286. Este contingente fue establecido con base a las reglas de la OMC. Actualmente, el arancel para importaciones dentro del contingente es de 0% y fuera de éste es de 40%. Esto se estableció por medio de una cláusula de salvaguardia provisional para algunos productos, establecida en el Decreto Legislativo 902 de fecha 14 de diciembre de 2005, que estará vigente mientras no se armonice el arancel a nivel centroamericano.

287. En el caso del queso cheddar, lo dispuesto en el Decreto 902 fue adoptado a nivel regional por medio de Resolución 242-2009 COMIECO-IV.

288. Para este año aún no se ha emitido el acuerdo ejecutivo correspondiente que regula la cantidad y líneas generales de la asignación de cuotas. Para el año

⁸⁷ Acuerdo Ejecutivo 107 del 30 de enero de 2006, en el ramo de Economía y de Agricultura y Ganadería, publicado en el Diario Oficial No 23, Tomo 370, de fecha 2 de febrero de 2006.

⁸⁸ Cálculos con base a información proporcionada por la Dirección de Administración de Tratados Comerciales del Ministerio de Economía, con base al requerimiento de información.

2009, como para los 5 años anteriores, el contingente se mantuvo en 785 Tm., estableciéndose como requisito de desempeño la compra, como mínimo, de 10,000 botellas diarias de leche cruda.⁸⁹ Dependiendo del análisis que haga la Comisión Técnica de Contingentes sobre el comportamiento del contingente en el año 2009, se establecerán las condiciones. En el caso del requisito, éste ha sido establecido desde el inicio de la apertura del contingente, manteniéndose en la misma cantidad mínima de compra diaria de leche cruda.

289. El nivel de asignación de cuotas del contingente de cheddar ha abarcado la totalidad de su tamaño (785 Tm) desde 2004. A continuación se muestra en el cuadro N° 9 los beneficiarios de las cuotas y el volumen asignado a cada uno desde dicho año.

Cuadro N° 9
Listado de Beneficiarios del contingente de queso cheddar
(volumen en toneladas métricas) (2004-2009)

Persona Natural o Jurídica	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Lactosa de C.V.	264.35	382.01	332.10	350.25	393.0	408.40
Agrosania S.A. de C.V.	90.12	79.50	82.40	78.97	80.0	77.20
Sucesores Luis Torres & Cía.	133.99	122.57	106.00	107.09	222.00	217.70
Cooperativa Ganadera de Sonsonate	296.54	200.92	264.50	248.69	90.00	81.70
Total	785.00	785.00	785.00	785.00	785.00	785.00

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del Ministerio de Economía.

⁸⁹ Acuerdo Ejecutivo 1159, en los ramos de Economía, de Agricultura y Ganadería y de Hacienda, publicado en el Diario Oficial 241, Tomo 381, del 22 de diciembre de 2008.

10. Normas salvadoreñas sobre la calidad

290. La normativa sobre la calidad de los alimentos tiene como propósito asegurar la salud del consumidor final, por lo cual establecen requisitos sanitarios mínimos. Las exigencias técnicas del producto pueden afectar la competencia en menor o mayor medida dependiendo de su rigurosidad, puesto que puede llegarse al escenario donde solo pocas empresas dentro del sector pueden cumplirlas. Además, si existen medidas menos rigurosas que igualmente aseguran la protección de la vida y la salud de los consumidores, deben preferirse éstas pues serían las menos restrictivas a la competencia.

291. En el sector de quesos, existen tres normas generales sobre la calidad y 34 normas específicas para cada tipo de queso.

292. Las normas generales sobre quesos son:

- NSO 67.01.14:06. Productos Lácteos, norma general para el queso.
- NSO 67.01.03:06. Quesos madurados. Especificaciones (Primera actualización)
- NSO 67.01.04:06. Quesos no madurados. Especificaciones.

293. Las normas generales y la norma para el queso cottage son de carácter obligatorio, las demás son normas recomendadas.

294. Los aspectos principales que se regulan en las normas obligatorias son los siguientes: Composición del producto (materias primas, ingredientes y aditivos), inocuidad (riesgos por contaminantes físico químicos y contenido microbiológico), etiquetado, métodos de muestreo y análisis y normas de referencia (Codex Alimentarius y norma general para el etiquetado de alimentos).

295. Las entidades encargadas de supervisar el cumplimiento de las normas son el MAG y el MSPAS. En materia del etiquetado es la Defensoría del Consumidor.

B. Políticas públicas

296. En este apartado se describen las políticas públicas dirigidas al sector que influyen o tienen la capacidad de influir en sus condiciones de competencia. Se detallan las líneas generales que se contemplan y las acciones que se han emprendido por el actual gobierno.

1. Oficina de Políticas y Planificación Sectorial del MAG

297. Como parte de las reestructuraciones que se realizaron en el MAG, así como en otras carteras de Estado, surgió la Oficina de Políticas y Planificación Sectorial (OPPS), en la cual se centran las funciones del diseño de las políticas a seguir para el desarrollo de la agricultura y la ganadería.

298. Esta oficina se encuentra actualmente elaborando los instrumentos que contendrán las políticas dirigidas al sector bovino (en el que se incluye los quesos)⁹⁰. Estos instrumentos se encuentran en estado de aprobación final del Despacho Ministerial.

2. Creación de la Dirección General de Ganadería

299. El 25 de enero de 2010 se publicó un comunicado del MAG en La Prensa Gráfica donde se anuncia la creación de la Dirección General de Ganadería (DGG). Aunque no está directamente relacionada con los mercados de quesos industriales y artesanales, es la encargada de promover la productividad del sector lechero, el principal insumo para la elaboración de quesos.

300. Por la relación que se da entre los eslabones de los ganaderos y plantas procesadoras, en muchos casos los problemas de un sector afectan igualmente al otro. Este es el caso del contrabando, sobre lo cual se dice en el comunicado que la DGG apoyará a los ganaderos en busca de soluciones. Como se analiza en el capítulo de barreras a la entrada, este problema tiene el potencial de distorsionar los precios del mercado, por tanto, es importante dar seguimiento a las acciones que serán tomadas y programadas para su solución.

3. Establecimiento de volúmenes de importación y periodicidad de muestreos de productos provenientes de Nicaragua y Honduras.

301. De acuerdo con información proporcionada por el MAG, los volúmenes o cuotas que se asignan a las plantas nicaragüenses y hondureñas para ingresar productos al país, se determinan con base a un análisis completo de la capacidad productiva, con el fin de evitar que se importen al país quesos que no hayan sido fabricados por las mismas, y así, controlar el origen inocuo de los productos. El establecimiento de estos volúmenes no tiene una base legal en el comercio de

⁹⁰ Información proporcionada por la OPPS con base al requerimiento de información.

lácteos puesto que los únicos productos que se exceptúan del régimen de libre comercio de acuerdo con el artículo IV del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIECA) son los especificados en el Anexo A, donde no figuran los productos objeto de este estudio. No obstante, que la finalidad es la de asegurar la inocuidad de los quesos, el mecanismo de las cuotas va en contra de los compromisos adquiridos en el TGIECA, siendo los mecanismos legítimos el otorgamiento de permisos sanitarios y control en aduanas.

302. En relación con los procedimientos de control sanitario, ASILAC también señaló que la política de muestreos en aduana por parte del MAG, desde julio de 2009, es de inspeccionar el 100% de los cargamentos que provienen de Nicaragua y Honduras, lo cual incrementa los costos del importador (mantenimiento en frío del producto, análisis de laboratorio, etc.). Al indagarse sobre esto en el MAG, se negó que se muestrea el 100% de los cargamentos. En el caso de Nicaragua, se informó que se inspecciona uno de cada tres cargamentos, y en el caso de Honduras, uno de cada cinco, respondiendo estas razones al riesgo de contaminación por el origen del producto.

303. Adicionalmente en el tema de los muestreos, ASILAC ha señalado que en algunas ocasiones, cuando los resultados del laboratorio del MAG indican que un producto no cumple con los parámetros de sanidad, éstos se mandan al laboratorio de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) donde los resultados indican que el producto sí es inocuo. De acuerdo con ASILAC, los resultados del laboratorio de FUSADES son más confiables porque se encuentra acreditado y el laboratorio del MAG no. Sobre esto, ASILAC proporcionó documentación en la que se comprueba que efectivamente se ha dado esta situación, y sus implicancias sobre las condiciones de competencia se analizan en el capítulo de barreras a la entrada.

VI. Implicaciones de la normativa en las condiciones de competencia

304. En este capítulo se analiza de qué manera la normativa arriba descrita restringe o ayuda a promover una mayor competencia en el sector. En el caso de la normativa, cuyo principal efecto determinado ha sido el de obstaculizar la entrada de nuevos competidores, su análisis se hará en el capítulo de barreras a la entrada.

A. RD-CAFTA y contingente arancelario de queso cheddar

305. En el sector de quesos, donde la mayor parte del consumo nacional proviene de las importaciones (85%), estas tienen una gran influencia en las condiciones de competencia del sector, por lo cual es importante analizar con mayor profundidad la normativa que establece una mayor apertura del comercio hacia el país.

306. Una forma de promover mayor competencia por la vía de las importaciones es eliminando las barreras arancelarias. En el caso particular de los contingentes arancelarios de queso cheddar y de RD-CAFTA (quesos duros, frescos, cheddar, quesillo y mozzarella), al gozar de 0% de arancel compiten en mejores condiciones con la producción nacional y centroamericana (la cual también goza de un arancel del 0%)⁹¹.

307. El contingente de queso cheddar puede ser utilizado solamente por plantas procesadoras de leche, lo cual indica que principalmente se destina al mercado de consumo industrial. Este ha sido asignado en su totalidad en el período de 2004 a 2009 entre las mismas cuatro plantas procesadoras: Lactosa, Agrosania, Petacones y La Salud. En el caso de las últimas tres, el nivel del uso de la cuota asignada ha sido bajo, y en algunos años no se utilizó. El caso de Lactosa es distinto, puesto que de la serie de tiempo señalada se ha importado dentro del contingente más de lo que se les asignó⁹², con excepción de 2005 donde utilizaron casi el 100% de su cuota.

⁹¹ Artículo III del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, ratificado por medio de Acuerdo Ejecutivo 13 del Directorio Cívico Militar de fecha 17 de febrero de 1961, publicado en el Diario Oficial 49, Tomo 190, de fecha 10 de marzo de 1961

⁹² Las otras tres plantas transfirieron a Lactosa partes de sus cuotas que no utilizaron.

308. El uso global del contingente de queso cheddar ha sido alto de 2004 a 2006, cayendo en el período 2007-2009, tal como se muestra en el cuadro N° 10.

Cuadro N° 10
Importaciones de queso cheddar bajo contingente arancelario OMC
(2004-2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total de importaciones (Toneladas. Métricas)	583	627.48	672.83	516.21	180	338
Tamaño del contingente	785	785	785	785	785	785
Porcentaje de importaciones del tamaño total del contingente	74.27%	79.93%	85.71%	65.76%	22.93%	43.06%

Fuente: Superintendencia de competencia con base a información proporcionada por el Ministerio de Hacienda y Ministerio de Economía.

309. El nivel de utilización del contingente ha sido particularmente bajo para los dos últimos años, habiendo algunos casos en que las plantas beneficiarias no utilizaron sus cuotas, particularmente el caso de 2008 donde solo Lactosa importó queso cheddar dentro del contingente.

310. Como se dijo, el queso cheddar importado bajo el contingente de la OMC se destina principalmente para consumo industrial como insumo del queso procesado, por lo que una mayor apertura a otras plantas que producen este tipo de queso puede fomentar una mayor competencia. De acuerdo con información recabada en este estudio, al menos existen otras dos plantas que producen queso procesado: Ortiza (Cremería Delmy) y Los Quesos de Oriente.

311. Ortiza tiene una producción marginal en comparación con los demás productores. Los Quesos de Oriente produce volúmenes mucho mayores a Ortiza, pero aún pequeños en comparación con las plantas beneficiarias del contingente de queso cheddar. En vista de lo anterior, es importante no limitar el acceso en mejores condiciones al insumo principal de dicho queso para que los actuales y potenciales competidores puedan contrarrestar cualquier ejercicio individual o

concertado de poder de mercado de las cuatro principales plantas que producen queso procesado.

312. En este sentido, es de examinar el caso de Ortiza a la luz del requisito de desempeño para poder acceder al contingente, puesto que Los Quesos de Oriente lo cumple con solvencia. De acuerdo con información proporcionada por Ortiza, a partir del último dato disponible se tiene que procesó en diciembre de 2009 un promedio muy por debajo de las 10,000 botellas diarias que establece el requisito de desempeño.

313. Aún cuando los requisitos de desempeño se establecen con el propósito de incentivar la compra de producción nacional, en este caso la leche de vaca, en vista del contexto de toda la política de protección al sector ganadero, debe examinarse si el requisito de desempeño en el caso del contingente OMC no es una restricción innecesaria a la competencia.

314. Teniendo en cuenta que la importación de leche de vaca al país está prohibida, así como la utilización de leche en polvo para producir quesos, a las plantas no les queda otra opción que comprar este insumo al productor nacional. Por lo tanto, los beneficios adicionales que se pueden obtener imponiendo un volumen mínimo de compras de leche para poder obtener una cuota de importación dentro del contingente son nulos; en cambio, se produce una restricción a la competencia, con los costos que ello conlleva. En razón de lo anterior, se considera necesario examinar la necesidad de mantener el requisito de desempeño en el contingente OMC de queso cheddar.

315. Pasando al tema del RD-CAFTA, como se dijo en el capítulo anterior, el tamaño del contingente es menor al de la OMC, siendo adicionalmente que el primero aplica a varias partidas arancelarias de quesos incluyendo el cheddar.

316. Asimismo, el nivel de asignación de cuotas es bajo, siendo para 2009 el 37% del contingente. La utilización de estas cuotas alcanzó las 65.01 Tm., lo cual representa un 13.68% del tamaño total del contingente.

317. El potencial que tiene el contingente RD-CAFTA para imprimir competencia en los mercados relevantes anteriormente definidos es muy poco, debido a su tamaño reducido, lo cual puede ser una de las razones de su baja utilización.

B. Normas salvadoreñas de la calidad

318. En cuanto a las normas salvadoreñas obligatorias de quesos madurados, no madurados y cottage, su aplicación debe armonizarse con el Reglamento Técnico Centroamericano sobre Criterios Microbiológicos para la Inocuidad de los Alimentos, por la misma situación que surge con la NSO ZOO 001 98 en el traslape en los ámbitos de aplicación. Así como se argumentó anteriormente, deben ser los criterios de inocuidad del RTCA 67.04.50:08 los que se apliquen en lo que difieran con las NSO's, ya que el primero tiene una jerarquía normativa mayor que las segundas. Lo anterior, con el objeto de contar con reglas claras para todos los competidores nacionales y extranjeros, sobre los criterios que se utilizan en cada punto de control de inocuidad de los alimentos (en planta, aduana y establecimientos de venta al consumidor final, entre otros).

319. En cuanto a las normas recomendadas de las diferentes variedades de quesos, éstas influyen de forma positiva en las condiciones de competencia del sector, ya que ofrecen parámetros de calidad para cada variedad, lo cual facilita la labor de supervisar cualquier infracción a la Ley de Protección al Consumidor sobre la veracidad de la información que se le traslada al consumidor, así, corrigiendo una eventual asimetría de información en el mercado. Esto es así, porque aún cuando estos parámetros de calidad no son obligatorios, establecen un marco de referencia para determinar qué distingue a las distintas variedades de quesos y evitar que se den engaños a los consumidores en el etiquetado y publicidad, denominando como una determinada variedad de queso a algo que no reúne las especificaciones.

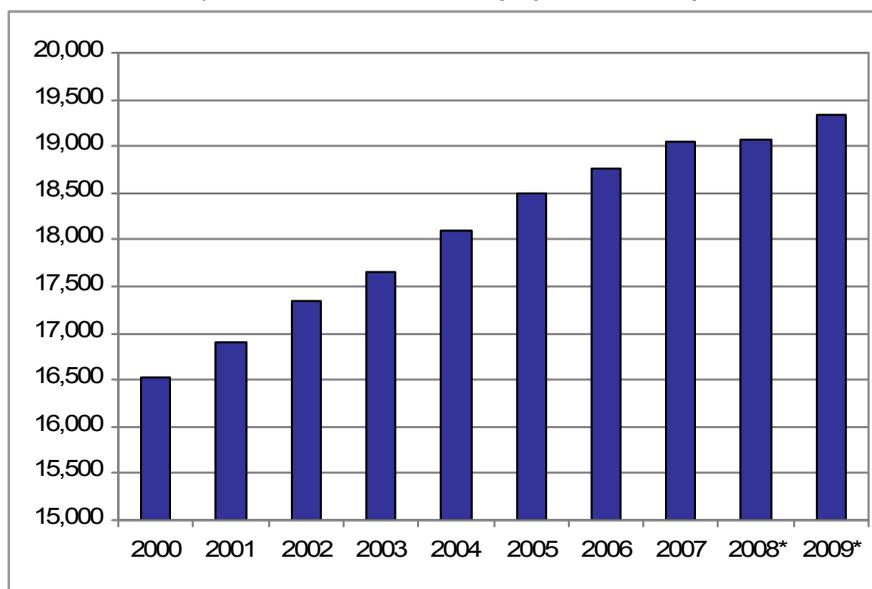
VII. Evolución de los principales indicadores de la Agroindustria de Quesos.

320. En el presente apartado se describirán los principales indicadores relacionados con la agroindustria de quesos, con el fin de contextualizar el estudio en el ámbito global y mostrar el desempeño que para el período ha tenido dicha agroindustria en El Salvador. Se incluye el análisis de variables como la producción nacional e internacional, comercio exterior, participación en el PIB y precios a nivel mundial.

A. Producción, comercio y precios internacionales

321. La producción mundial de quesos ha tenido una tendencia creciente desde el año 2000, hasta alcanzar en el año 2009 las 19,328,196.4 miles de toneladas (Gráfico N° 1). Los principales países productores en orden de importancia son Estados Unidos, Alemania, Francia e Italia. La tasa de crecimiento promedio de la producción mundial desde el año 2000 hasta el 2009 es de 1.94%.

Gráfico N° 1
Producción Mundial de Quesos
(Miles de Toneladas) (2000-2009)



* 2009 pronósticos.

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO).

322. Tal como muestra el gráfico N° 2 el ritmo de crecimiento de la producción de quesos ha sido cada vez menor en los últimos años del periodo, aunque en ningún momento han existido decrecimientos.

323. Según las proyecciones de la OECD-FAO para el periodo 2007-2016, la producción mundial de quesos continuará aumentando en los años siguientes, esto debido principalmente a las tendencias de producción de bienes con un mayor valor agregado, al aumento de la producción por parte de los países desarrollados; y a que la urbanización y los ingresos más altos en las economías emergentes conducen a cambios en las dietas, incrementando el consumo de quesos⁹³.

Gráfico N° 2
Tasas de crecimiento de la producción mundial de quesos
(Porcentajes) (2000-2009)

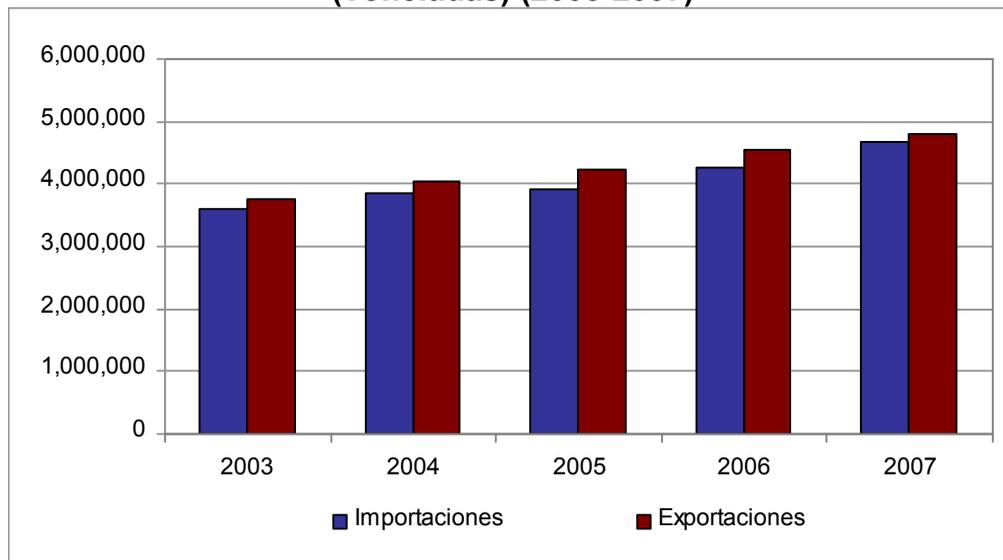


Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO).

324. El comercio mundial de quesos también ha aumentado desde 2003 a 2007 (Gráfico N° 3), alcanzando en ése último año, importaciones de \$20,793,017 miles de dólares y exportaciones de \$21,776,418 miles de dólares, equivalentes a volúmenes de 4,676,234 y 4,795,776 toneladas, respectivamente.

⁹³ Informe sobre Proyecciones Agrícolas con base a estimaciones de OECD-FAO. Junio 2008. Programa Inserción Agrícola.

Gráfico N° 3
Comercio Mundial de Quesos
(Toneladas) (2003-2007)

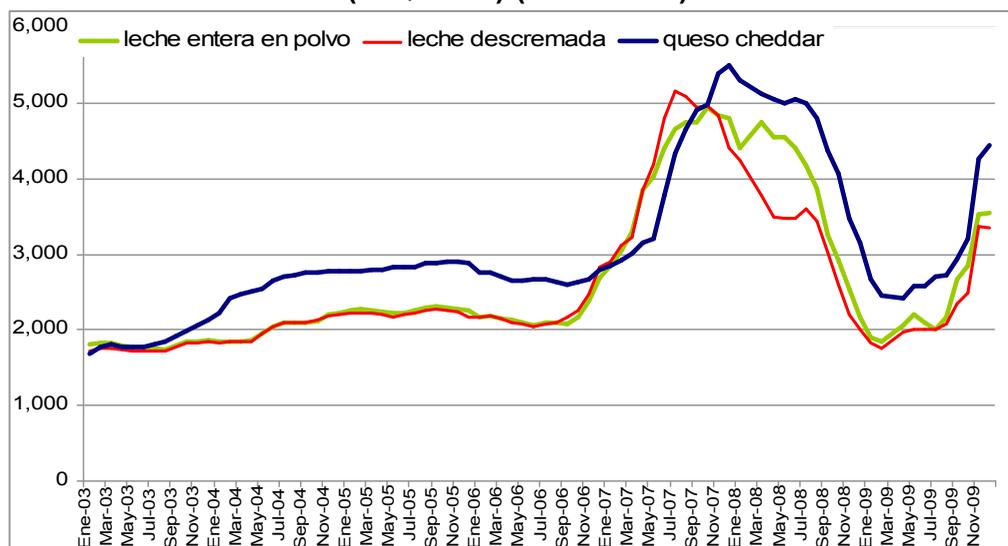


Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO).

325. La leche entera en polvo, la leche descremada en polvo y el queso cheddar son considerados “commodities” en los mercados internacionales. En el gráfico N° 4 se observa que los precios de las leches crecieron significativamente desde septiembre de 2006, manteniéndose altos hasta el segundo semestre de 2007, cuando la leche entera alcanzó \$4,950 por tonelada métrica, y la leche descremada \$5,150. Posterior a esas fechas, los precios comenzaron a descender hasta llegar a \$1,850 la leche entera y \$1,750 la leche descremada, en febrero de 2009. El queso cheddar por su parte, tuvo su mayor precio en diciembre de 2007, cotizándose a \$5,500 la tonelada y su mínimo en febrero de 2009 (US\$ 2,450 por tonelada).

326. Para el segundo trimestre de 2009, la leche entera llegó a cotizarse entre \$2,063 y \$2,200; la leche descremada entre \$1,975 y \$2,008 y el queso Cheddar entre \$2,425 y \$2,575; manteniendo esa tendencia hasta agosto de 2009. Posteriormente, en septiembre de 2009 se presenta un repunte de precios en los tres bienes. Para la leche entera es de 90.5% (desde el mes de febrero) situándose en \$3,525. La leche descremada siguió la misma tendencia pasando de \$1,750 hasta \$3,375 lo que representa un aumento de 93%. El queso cheddar se cotizó en \$4,263, es decir un 74% sobre el precio a febrero.

Gráfico N° 4
Precios internacionales de leche entera,
descremada en polvo y queso Cheddar
(US\$/Ton.) (2003-2009)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO).

327. La razón del aumento en los precios de la leche y el queso cheddar a partir del año 2007, se debió a diversas razones, entre las que se encuentran: la producción mundial de leche que no ha mantenido el mismo ritmo de la demanda, principalmente Rusia y otros países del continente asiático; las sequías registradas en Australia que limitaron sus exportaciones de productos lácteos; los derechos de exportación que han obstaculizado la oferta en Argentina y la suspensión de las exportaciones de leche desnatada en polvo durante seis meses en la India. Además de estos aspectos, el factor más importante se encuentra en las reformas políticas aplicadas en la Unión Europea, que ha resultado en una disminución drástica de las existencias públicas de productos lácteos, especialmente de las leches en polvo⁹⁴.

328. Por otro lado, las causas de la disminución de los precios a partir de 2008, obedece a la reanudación de las subvenciones a las exportaciones de productos lácteos de la Unión Europea⁹⁵, y a que muchos países reaccionaron al alza de los precios, aumentando la producción de leche, especialmente donde

⁹⁴ FAO. Perspectivas Alimentarias. Análisis de los Mercados Mundiales. Junio 2007. www.fao.org.

⁹⁵ FAO. Perspectivas Alimentarias. Análisis de los Mercados Mundiales. Junio 2009. www.fao.org.

predominan sistemas intensivos basados en pastos, lo cual pudo inducir a algunos países a reducir sus importaciones, atenuando de tal manera la tendencia de los precios mundiales⁹⁶.

329. Según la FAO, las principales causas del repunte de precios desde el segundo semestre de 2009 fueron las expectativas ante la disminución de las exportaciones de Estados Unidos y la Unión Europea y al mismo tiempo la demanda creciente en Asia y en otros países productores de petróleo⁹⁷. Asimismo, la FAO plantea que el régimen de los precios dependerá de si la Unión Europea mantiene fuera de los mercados internacionales sus reservas de leche en polvo.

330. Dado que la leche es el principal insumo para la elaboración del queso cheddar, sus precios tienen un comportamiento bastante similar. Para el periodo estudiado, el coeficiente de correlación entre el queso cheddar y la leche entera en polvo es de 0.931 y el del queso cheddar con la leche descremada en polvo es de 0.854.

B. Indicadores de producción y comercio exterior a nivel nacional

1. Importancia de la producción de lácteos en el PIB.

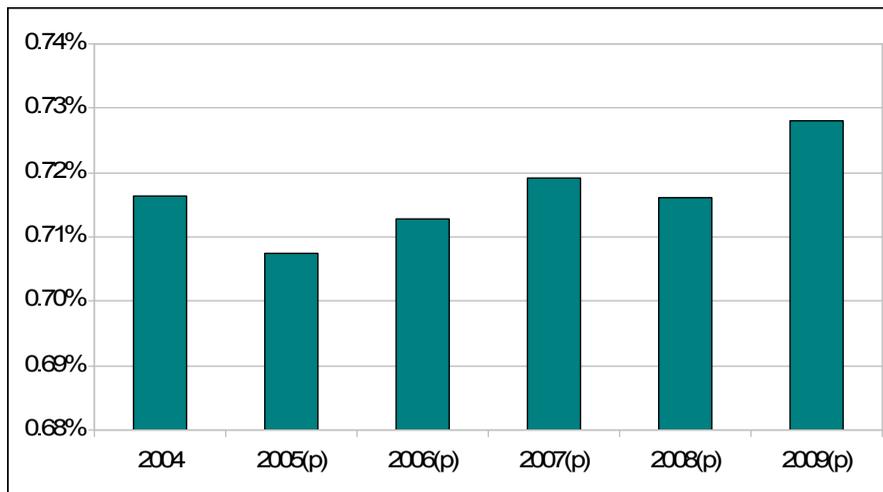
331. El aporte del sector lácteo al Producto Interno Bruto (PIB) es menor al 1%. En el periodo del 2004 al 2009 se ha mantenido entre 0.71% y 0.73% (Ver gráfico No. 5). En términos absolutos, para el año 2009 la producción de lácteos fue equivalente a US\$66 millones de dólares. Las cuentas nacionales de El Salvador no muestran la producción de quesos de manera específica, sin embargo, es el segundo en importancia del sector, como se mencionó en el capítulo I.

332. Durante el mencionado periodo, el sector lácteo ha tenido mayor crecimiento que el PIB y que la industria manufacturera (Ver gráfico N° 6). El crecimiento del PIB y la industria manufacturera ha sido bastante similar (menor al 5%); sin embargo, la producción de lácteos ha sido significativamente mayor, llegando a sus máximos crecimientos en el año 2006 con 5% y en el 2007 con 5.4%. En 2008 reduce el ritmo creciendo al 2% y para el año 2009, de forma similar al PIB, el decrecimiento del sector lácteo llegó a 1.9%.

⁹⁶ FAO. Perspectivas Alimentarias. Análisis de los Mercados Mundiales. Junio 2008. www.fao.org.

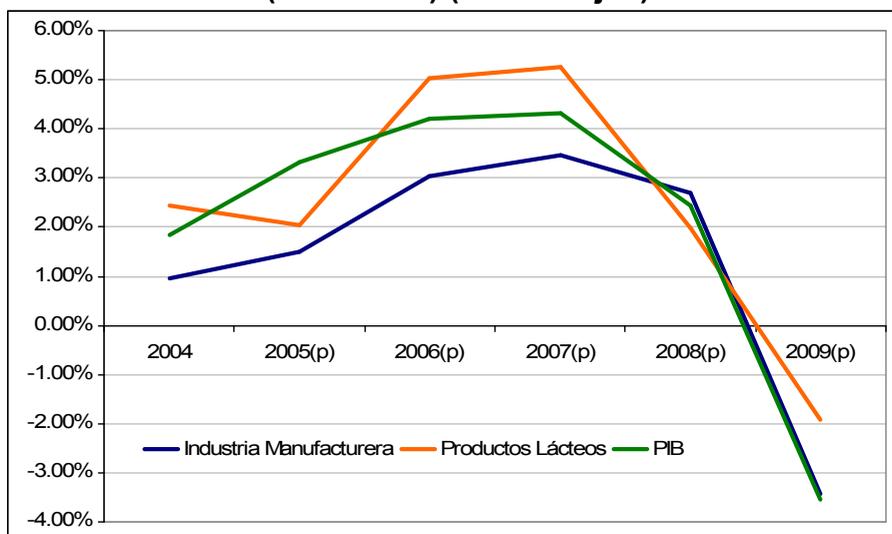
⁹⁷ FAO. Perspectivas Alimentarias. Análisis de los Mercados Mundiales. Diciembre 2009 www.fao.org.

Gráfico N° 5
Importancia de la producción de lácteos en el PIB
(2004-2009)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del BCR.

Gráfico N° 6
Crecimiento del PIB, industria manufacturera y productos lácteos
(2003-2009) (Porcentajes)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del BCR.

2. Producción de leche cruda

333. En el cuadro N° 11 se presenta la producción nacional de leche cruda, lo que es importante debido a que representa el principal insumo en la producción de quesos. Ésta ha experimentado un crecimiento a partir del año 2005, sin embargo, se vio afectada en 2007 por una disminución, que luego el año 2008 fue revertida. En 2003 la producción era de aproximadamente 393 millones de litros, mientras en 2008 se alcanzaron los 494 millones de litros. Los principales incrementos se dieron en los años 2005 y 2006 con tasas de 11.9% y 10% respectivamente. El periodo en estudio tiene un promedio de crecimiento de 4.82%.

Cuadro N° 11
Producción de leche cruda
(2003-2008) (Miles de Litros)

Año	Leche (Miles de Litros)	Variación Anual (Porcentajes)
2003	393,230	-
2004	399,808	1.67%
2005	447,600	11.95%
2006	492,441	10.02%
2007	475,862	-3.37%
2008*	494,071	3.83%

*Dato Preliminar

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información proporcionada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

3. Importación y exportación de quesos

334. Los principales tipos o variedades de quesos sujetos al comercio internacional entre nuestro país y el resto del mundo son: duros, frescos, cheddar, quesillo y procesado. Para calcular las importaciones y exportaciones de dichos productos, se han agrupado las diferentes variedades identificadas en los incisos del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), tomándose las cifras oficiales del Banco Central de Reserva y complementándose con el desglose de importaciones que presentan las estadísticas del Ministerio de Hacienda.

335. Para los cinco tipos de quesos mencionados, El Salvador posee una balanza comercial deficitaria (Ver Cuadro N° 12), pues sus importaciones son

sustancialmente mayores que las exportaciones. Para el periodo del 2004 al 2009, el tipo de queso con mayores importaciones es el quesillo, seguido por el queso duro y el queso cheddar. El cuarto y quinto lugar lo ocupan el queso procesado y los quesos frescos. Para el año 2009, las importaciones de quesillo fueron de 12 millones de Kgs., las de quesos duros de 7.9 millones de kgs. y las de queso cheddar y otros de 1.6 y 2.8 millones de kgs., respectivamente.

336. En cuanto a las exportaciones, de las variedades objeto de este estudio, el primer lugar en volúmenes lo ocupan los quesos duros, seguido por el quesillo. Los que presentan menores son el cheddar y los frescos con volúmenes bastante similares. Para el año 2009, se exportaron 229.6 mil kilos de queso duro, 60.7 mil kilos de quesillo 37.6 mil y 31 mil kilos de queso fresco y cheddar, respectivamente.

337. En el periodo analizado, se observa que al finalizar el 2009, las exportaciones tienen incrementos constantes en todas las variedades observadas si se comparan con las del año 2004; aunque en el año 2009 tuvieron un decrecimiento, en la mayoría de los casos mayores al 10% (duros, cheddar y quesillo). El desempeño de las exportaciones acumuladas en estos cinco años presenta aumentos significativos; en el quesillo 62%, cheddar 100%, del 76.2% en los duros y 45.7% en frescos.

338. Por el lado de las importaciones, para el periodo en estudio, los volúmenes de quesos duros y el queso cheddar han decrecido 8.6% y 0.4% respectivamente; las importaciones de quesos frescos y de quesillo crecieron 33.8% y 19.4%, respectivamente. Sin embargo, a pesar del crecimiento de las exportaciones y tal como se mencionó anteriormente, la balanza comercial siempre se ha mantenido negativa, ya que la brecha entre nuestras exportaciones y las importaciones es muy grande.

339. Es importante mencionar que en el rubro de otras exportaciones se ubica al queso mozzarella, que contribuye en gran medida al desempeño de las exportaciones.

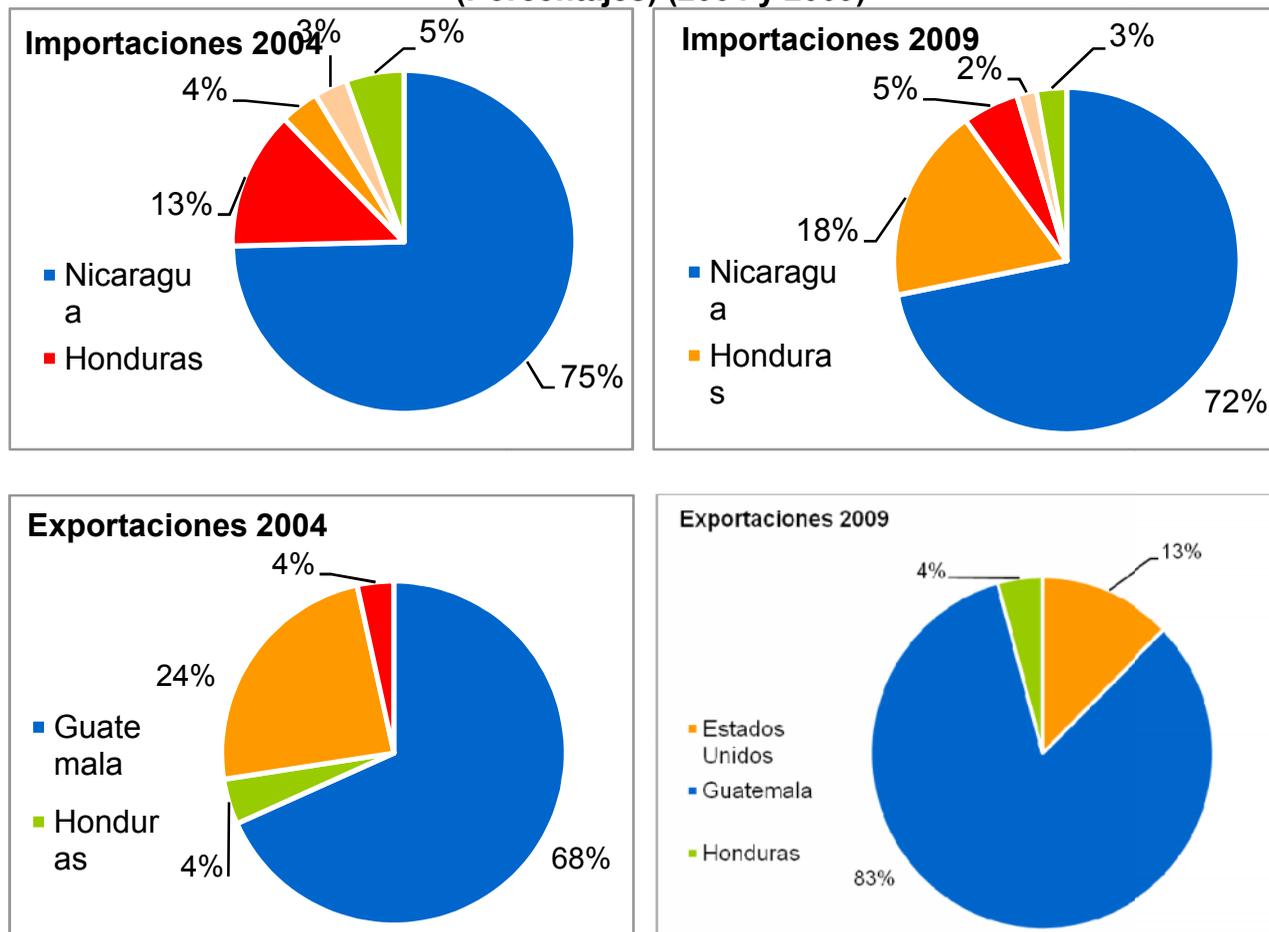
Cuadro N° 12
Importaciones, exportaciones y balanza comercial de quesos en El Salvador
(US\$-Kilogramos) (2004-2009)

Inciso	Comercio	2004		2005		2006	
		Valor (US \$)	Volumen (Kg)	Valor (US \$)	Volumen (Kg)	Valor (US \$)	Volumen (Kg)
Duros	Exportaciones	546,750.61	130,313.06	707,610.80	167,083.16	1,165,147.60	241,902.33
	Importaciones	13,409,227.11	8,696,988.82	11,528,385.94	6,036,028.83	14,337,703.77	7,140,883.85
	Balanza Comercial	-12,862,476.50	-8,566,675.76	-10,820,775.14	-5,868,945.67	-13,172,556.17	-6,898,981.52
Frescos	Exportaciones	81,916.32	25,836.98	103,804.12	33,148.89	93,628.76	30,065.20
	Importaciones	471,074.95	219,419.35	197,000.05	89,271.66	869,975.68	567,778.58
	Balanza Comercial	-389,158.63	-193,582.37	-93,195.93	-56,122.77	-776,346.92	-537,713.38
Cheddar	Exportaciones	0.00	0.00	25,590.58	20,240.33	121,602.08	30,500.70
	Importaciones	6,472,258.45	1,673,994.98	7,718,454.12	1,783,743.66	9,643,240.44	2,165,372.25
	Balanza Comercial	-6,472,258.45	-1,673,994.98	-7,692,863.54	-1,763,503.33	-9,521,638.36	-2,134,871.55
Quesillo	Exportaciones	112,464.74	37,537.61	162,793.30	38,754.90	215,306.19	51,527.76
	Importaciones	11,543,122.76	10,084,285.78	11,749,260.97	9,554,197.00	14,463,751.40	10,256,094.32
	Balanza Comercial	-11,430,658.02	-10,046,748.17	-11,586,467.67	-9,515,442.10	-14,248,445.21	-10,204,566.56
Otros	Exportaciones	1,319,729.92	306,824.24	1,577,661.10	356,133.67	2,286,310.74	522,175.83
	Importaciones	390,197.02	110,664.18	1,513,186.60	405,142.50	6,517,712.68	1,837,954.40
	Balanza Comercial	929,532.90	196,160.06	64,474.50	-49,008.83	-4,231,401.94	-1,315,778.57
Total	Exportaciones	2,060,861.59	500,511.89	2,577,459.90	615,360.95	3,881,995.37	876,171.82
	Importaciones	32,285,880.29	20,785,353.11	32,706,287.68	17,868,383.65	45,832,383.97	21,968,083.40
	Balanza Comercial	-30,225,018.70	-20,284,841.22	-30,128,827.78	-17,253,022.70	-41,950,388.60	-21,091,911.58

Inciso Arancelario	Comercio	2007		2008		2009	
		Valor (US \$)	Volumen (Kg)	Valor (US \$)	Volumen (Kg)	Valor (US \$)	Volumen (Kg)
Duros	Exportaciones	1,479,177.05	294,561.34	1,447,511.80	256,872.98	1,454,788.20	229,597.69
	Importaciones	19,316,525.35	8,081,317.23	22,526,424.27	7,812,176.75	22,853,079.00	7,949,615.18
	Balanza Comercial	-17,837,348.30	-7,786,755.89	-21,078,912.47	-7,555,303.77	-21,398,290.80	-7,720,017.49
Frescos	Exportaciones	87,800.90	25,590.53	177,929.23	44,071.99	154,201.56	37,645.91
	Importaciones	273,530.36	197,142.34	192,678.03	139,627.54	393,598.00	293,478.29
	Balanza Comercial	-185,729.46	-171,551.81	-14,748.80	-95,555.55	-239,396.44	-255,832.38
Cheddar	Exportaciones	246,691.25	48,637.97	275,213.25	40,546.53	172,436.90	31,026.57
	Importaciones	9,657,242.36	2,377,427.59	9,553,836.80	1,683,780.82	8,011,537.81	1,667,507.77
	Balanza Comercial	-9,410,551.11	-2,328,789.62	-9,278,623.55	-1,643,234.29	-7,839,100.91	-1,636,481.20
Quesillo	Exportaciones	385,799.39	85,063.07	442,222.68	76,032.89	353,212.97	60,735.63
	Importaciones	16,709,862.00	12,018,612.62	20,675,159.02	13,035,230.45	29,883,871.47	12,038,061.22
	Balanza Comercial	-16,324,062.61	-11,933,549.55	-20,232,936.34	-12,959,197.56	-29,530,658.50	-11,977,325.59
Otros	Exportaciones	3,319,793.98	780,490.16	3,890,007.99	825,271.54	3,353,297.57	709,998.89
	Importaciones	9,178,703.49	2,613,471.95	11,867,393.88	3,076,500.85	11,559,052.80	2,821,544.22
	Balanza Comercial	-5,858,909.51	-1,832,981.79	-7,977,385.89	-2,251,229.31	-8,205,755.23	-2,111,545.33
Total	Exportaciones	5,519,262.57	1,234,343.07	6,232,884.95	1,242,795.93	5,487,937.20	1,069,004.69
	Importaciones	55,135,863.56	25,287,971.73	64,815,492.00	25,747,316.41	72,701,139.08	24,770,206.68
	Balanza Comercial	-49,616,600.99	-24,053,628.66	-58,582,607.05	-24,504,520.48	-67,213,201.88	-23,701,201.99

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de www.elsalvadortrade.com.sv y de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda.

Gráfico N° 7
Exportaciones e importaciones de quesos según países de destino y origen (Porcentajes) (2004 y 2009)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de www.elsalvadortrade.com.sv

340. El gráfico N° 7 muestra una comparación entre los volúmenes de quesos totales exportados e importados por destino y procedencia. Guatemala es el principal país de destino de las exportaciones salvadoreñas en el año 2009 con el 83% del total; le siguen en orden de participación Estados Unidos, Honduras y Nicaragua, repartiéndose un 15% del total de volumen exportado.

341. Por el lado de las importaciones de quesos, éstas provienen principalmente de Nicaragua (75% en 2004 y 72% en 2009). En segundo lugar se encuentra Honduras, cuya participación en las exportaciones pasó de 13% al 18% en el periodo. La proporción de importaciones provenientes de Estados Unidos se mantuvo entre el 4% y 5%.

4. Estructura de costos de producción

342. En el estudio de la “Cadena Agroproductiva del Subsector Lácteos en El Salvador”⁹⁸, se realizó una estimación de los costos de procesamiento semi industrial del queso capita con loroco. Dado que los precios de la leche cruda varían en invierno y verano, se diferenció la estructura de costos para ambas temporadas. Con esta información, se calculó un promedio de ambas estructuras de costos que se muestra en el Cuadro N° 13.

Cuadro N° 13
Estructura de costos de procesamiento semi industrial de 1 Libra de queso capita con loroco

Concepto	Costo Porcentual Invierno	Costo Porcentual Verano	Costo Porcentual Promedio
Materia Prima	91.81%	93.37%	92.59%
Leche Cruda	89.62%	89.82%	89.72%
Administración	3.96%	3.21%	3.59%
Mano de Obra	2.93%	2.37%	2.65%
Inversiones	1.30%	1.05%	1.18%
Total	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Superintendencia de Competencia con base al estudio del BMI y CAMAGRO: “Cadena Agroproductiva del Subsector Lácteos en El Salvador”.

343. De acuerdo a los datos del cuadro anterior, la leche cruda representa el mayor porcentaje de los costos totales de producción (89.72% en promedio) y otros insumos como cuajo, sal y loroco que son utilizados en porcentajes mínimos. El resto de costos representa porcentajes mínimos en comparación de la leche cruda, dentro de los costos de administración se contemplan el salario del administrador de la planta, electricidad, teléfono y gas propano; en los costos de mano de obra se incluyen los salarios de los artesanos y dentro de las inversiones se han contabilizado los equipos y utensilios. Es de aclarar que estos costos no corresponden exactamente a los mercados relevantes determinados en este estudio, pero si proporcionan una idea global de una estructura específica de costos de producción. En el capítulo referente a precios se determinará una estructura de costos para los productos industriales.

⁹⁸ Op. Cit. 9.

VIII. Evolución de precios en el sector quesos

A. Precios de leche cruda

344. Los precios de la leche cruda al productor, para el periodo 2005-2009, mantienen su tendencia de aumentar durante el verano y disminuir en el invierno. Los precios promedio de leche cruda están influenciados en una buena proporción por los precios pagados a productores artesanales y semi-tecnificados⁹⁹. En el periodo 2005 - 2009 el promedio anual aumentó de \$0.31 a \$0.38 por botella, equivalente a 22.5%.

345. Durante 2005 el precio se mantuvo por arriba de los \$0.30 entre enero y mayo; luego se redujo entre junio y octubre a \$0.28 y \$0.29, para subir nuevamente a \$0.31 en noviembre y diciembre. Para el año 2006 el precio promedio anual fue de \$0.30 y la tasa de crecimiento de 3.1%; entre los meses de octubre y diciembre se elevó el precio desde los \$0.28 hasta los \$0.33. Esta tendencia de incrementos se acentúa en el año 2007 y 2008 con un crecimiento anual de 7.5% y 9.3%, respectivamente.

346. El principal incremento en los precios se ha dado en los dos últimos años (2008 y 2009), ya que los promedios anuales han sido de \$0.35 y \$0.38 por botella, respectivamente (Gráfico N° 8).

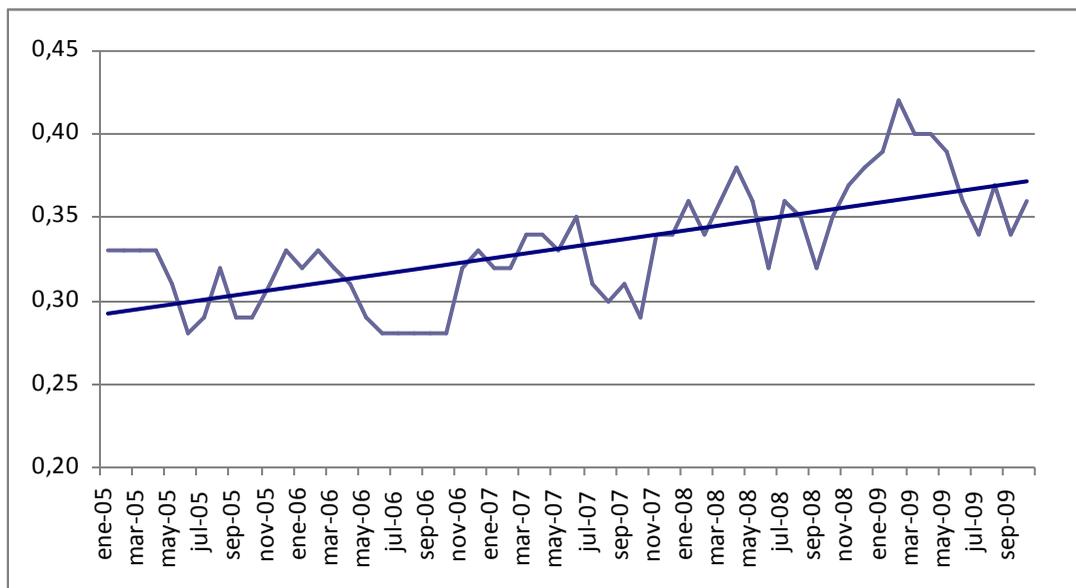
347. La tasa de crecimiento acumulada de enero 2005 a octubre de 2009 fue de 21%, siendo el precio mínimo de \$0.28 por botella y el máximo de \$0.42, este último registrado en febrero de 2009.

348. Es importante destacar los precios promedio reportados en el último año por parte de las plantas industriales; éstas han pagado un precio promedio en el 2009 de \$0.36, incluso un tanto menor a los \$0.38 del promedio del mercado. El precio mínimo pagado por las plantas fue de \$0.33 y el máximo de \$0.45¹⁰⁰. Es de destacar que en su mayoría, estos agentes económicos mantienen estable su precio a lo largo del año. En comparación con el año anterior, el incremento es del 2.9%, equivalente a \$0.01 más que el 2008.

⁹⁹ De acuerdo a información proporcionada por el MAG y las proporciones de producción existentes entre los productores de los tres segmentos, estos precios corresponden en mayor medida a la dinámica que se observa en los segmentos de productores artesanales y semi-tecnificados.

¹⁰⁰ Información proporcionada por agentes económicos.

Gráfico N° 8
Precios al productor de leche cruda
(US\$/Botella) (Enero 2005 - Octubre 2009)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información proporcionada por el MAG y del Estudio sobre Condiciones de Competencia de la Agroindustria de la Leche en El Salvador, Superintendencia de Competencia, 2009.

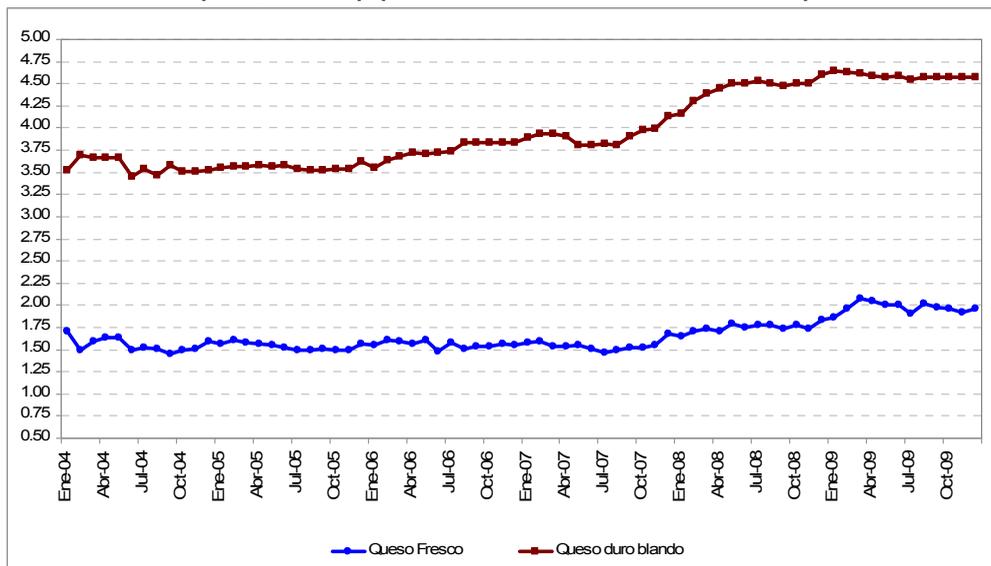
B. Indicadores de precios al consumidor

1. Precios del Ministerio de Economía

349. El gráfico N° 9 muestra la tendencia de los precios al consumidor mes a mes, de acuerdo a los datos recolectados por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) e incluidos dentro del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Durante los años 2004 y 2005, el precio del queso duro blando se mantuvo estable, y el correspondiente al queso fresco se mantuvo constante desde el 2004 hasta el 2007.

350. A partir de enero de 2006, el precio del queso duro blando se observa que aumentó. Reportó una tasa de crecimiento anual de 0.7% para el año 2007 y 0.9% para el 2008. En cuanto al queso fresco, su precio tuvo incrementos a partir del 2008, con una tasa promedio de crecimiento de 0.8%.

Gráfico N° 9
Precios promedio al consumidor (IPC)
(US\$/Libra) (Enero 2004-Diciembre 2009)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a datos del Ministerio de Economía.

351. Los precios mínimos y máximos del queso duro blando en este período fueron de \$3.45 y \$4.65 por libra en junio 2004 y enero 2009, respectivamente. Para el caso del queso fresco, los precios mínimos y máximos fueron de \$1.45 y \$2.08 dólares por libra en los meses de septiembre 2004 y marzo 2009. Al finalizar el 2009, los precios del queso duro blando se mantuvieron en \$4.58 y del queso fresco en \$1.96. Es de enfatizar que aunque las series de datos muestran que en ambos casos comienzan a descender, estos no alcanzan los niveles anteriores al alza de precios.

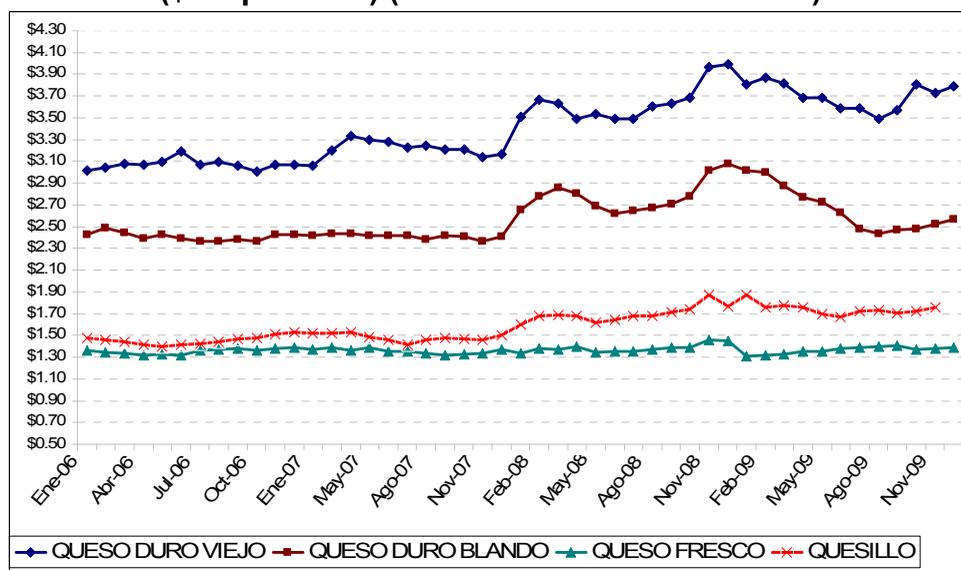
2. Precios del Ministerio de Agricultura y Ganadería

352. Las estadísticas del MAG registran los precios por libra de los diferentes tipos de quesos con mayores ventas en los diferentes mercados a nivel nacional. Los quesos sondeados por esta dependencia son las variedades: quesos duro-viejo, duro-blando, quesillos y queso fresco; los primeros corresponden a variedades del mercado relevante definido de quesos duros artesanales, las dos últimas corresponden cada una a un mercado relevante de tipo artesanal.

353. En este sentido, la evolución de los precios registrados muestran que los de mayores alzas entre 2006-2009 son el queso duro viejo y duro-blando, luego le

siguen el quesillo y el queso fresco. La tendencia correspondiente puede distinguirse en el gráfico N° 10.

Gráfico N° 10
Precios de quesos en mercados
(\$US por libra) (Enero 2006-diciembre 2009)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería

Queso duro-viejo

354. La tendencia de precios durante el periodo 2006-2009, está caracterizada por un periodo de mínima variabilidad entre los meses de enero y noviembre de 2006. Posteriormente crecieron a una tasa promedio anual de 6.2% en el año 2007; en 2008 11.5% (ver gráfico N° 10), disminuyendo el ritmo en 2009 con una tasa de 1.7%. Los precios en 2006 promediaron \$3.07, en 2007 \$3.26, para 2008 \$3.64, y en el 2009 \$3.70 por libra.

355. Las mayores alzas anuales se dieron en febrero (19.7%), noviembre (26.2%) y diciembre (26.3%) de 2008. Los precios más elevados se registran en 2009, siendo \$3.80 en enero y \$3.79 en diciembre.

Queso duro-blando

356. En lo que respecta a estos precios, en 2006 oscilaban entre \$2.36 y \$2.43, promediando \$2.41 por libra. Igual situación se presentó en 2007, decreciendo en 0.4%, mostrando un precio promedio de \$2.40.

357. Las alzas aceleradas iniciaron en 2008 con un precio de \$2.65 en enero, finalizando en diciembre a \$3.07. La tasa promedio de crecimiento de ese año fue de 15.6%, con un precio promedio de \$2.77.

358. Para 2009, cayeron hasta \$2.57, con una tasa negativa de 3.97% respecto a 2008.

Queso fresco

359. Los precios promedio de este producto han resultado más estables, si consideramos que durante el periodo analizado no han aumentado en la misma proporción que los dos anteriormente descritos. En 2007 crecieron un 2.5%, decrecen en 2008 en 0.5% y 1.3% en 2009. En 2006 el precio promedio era de \$1.36 y en 2009 fue de \$1.37.

Quesillo

360. El quesillo para el 2006 presentó un precio promedio anual de \$1.45 por libra. En 2007 la tasa de variación anual fue de 4.8%, siendo el precio promedio de \$1.52.

361. En 2008 cambia la tendencia de los años anteriores y aumenta 12.2%, alcanzando un promedio de \$1.71. Durante el 2009 fue de \$1.75, creciendo un 2.1% con respecto al 2008.

3. Precios de la Defensoría del Consumidor

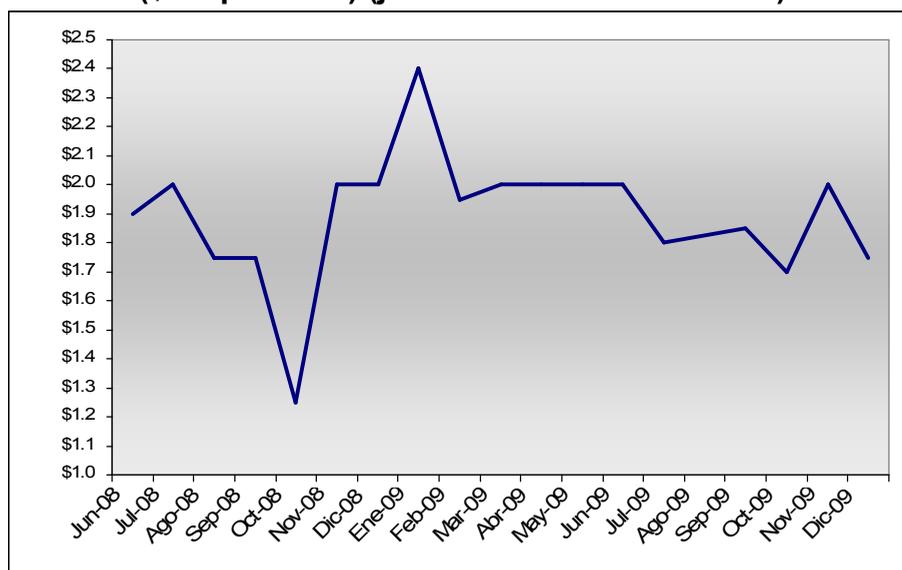
Queso fresco en mercados

362. La Defensoría del Consumidor realiza sondeos de precios de diferentes bienes y servicios básicos, presentando información de quesos frescos desde Junio de 2008. Estos registros son levantados en supermercados y mercados municipales del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), San Miguel y Santa Ana. Los precios en los mercados municipales presentan una alta variabilidad, por

lo que se representan a través de la mediana de los precios, para evitar el efecto de los valores extremos¹⁰¹.

363. Los registros indican un comportamiento (ver gráfico N° 11) entre junio y octubre de 2008 con tendencia a descender desde \$ 1.90 por libra en junio hasta \$1.25 en octubre, para subir nuevamente hasta \$2.00 en diciembre de ese mismo año. En enero de 2009 alcanza el precio de \$2.40, el más elevado de todo el periodo; desde ese mes inició un decrecimiento del 12.5%, hasta llegar al \$1.75 en diciembre de 2009.

Gráfico N° 11
Precio de queso fresco en mercados
(\$US por libra) (junio 2008-diciembre 2009)



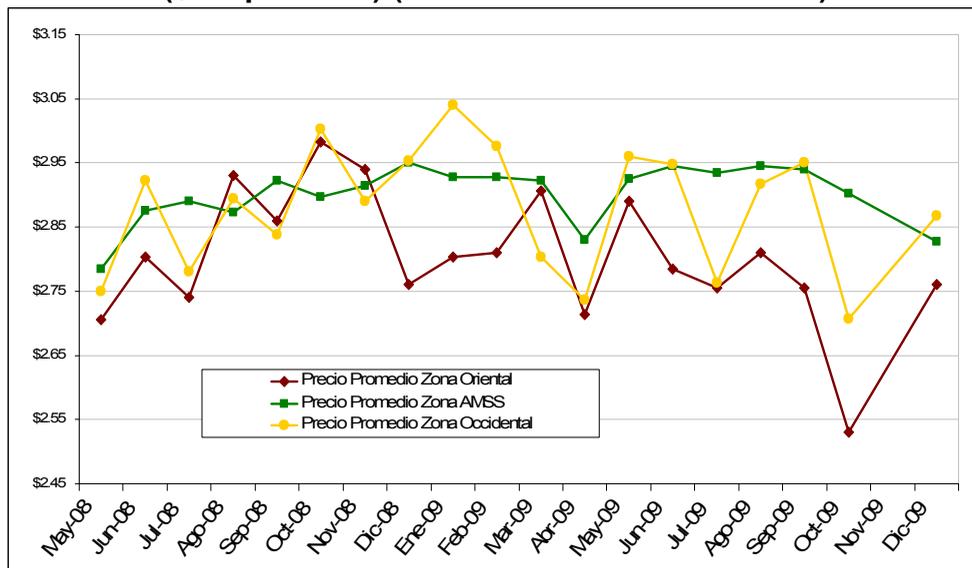
Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de la Defensoría del Consumidor.

Quesos frescos en supermercados

364. En el 2008 los precios promedio por libra de queso fresco en supermercados en las tres zonas tienden a crecer (gráfico N° 12). En el AMSS, en mayo se situó en \$2.80, en la zona oriental \$2.71 y en la occidental \$ 2.70. Para diciembre, en el AMSS han crecido hasta los \$2.90 al igual que la zona occidental, y en el oriente fue de \$2.75.

¹⁰¹ Metodología del Sondeo de Precios de Productos Básicos, Defensoría del Consumidor. 2009

Gráfico N° 12
Precios de quesos frescos en supermercados
(\$US por libra) (Junio 2008 -diciembre 2009)



Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información de la Defensoría del Consumidor.

365. Para 2009 la tendencia de los precios es a la disminución. En el AMSS de -5.7%, en la zona oriental un 1.5%, en la occidental 5.7%. En el AMSS los precios inician en \$2.93 y cierran en diciembre con \$2.83; en la zona oriental a un nivel de \$2.80 y en diciembre \$2.76; finalmente en la zona occidental en enero reportan un precio de \$3.04 y cierran a \$2.87 al finalizar el año.

366. Una tendencia a observar es que los precios del AMSS con respecto a las otras zonas presentan menor variabilidad a lo largo del periodo. Asimismo, los precios en las zonas oriental y occidental tienden a ser menores a los reportados en el AMSS. Para la zona oriental, del total de observaciones del periodo, el 84.2% son precios menores al AMSS y en la zona occidental un 47.4%.

C. Evolución de precios y márgenes por mercados relevantes

1. Precios al importador en mercados relevantes de quesos artesanales

367. En la sección anterior se presentó una evolución de los precios en mercados, proveniente de diferentes fuentes. Éstos mostraban la tendencia de ciertos precios en estudio, algunos de ellos coincidentes con los mercados artesanales (quesos frescos y quesillos).

368. En esta sección presentamos una evolución de los precios al importador de productos artesanales acordes a los mercados relevantes observados, es decir, quesos duros, frescos y quesillos, a fin de mostrar una tendencia de los mismos y complementar el análisis de sus precios. La limitante de estos datos es que al ser precios de importación, forman parte de un segmento, y no de la totalidad de la oferta en estos mercados; su ventaja radica en que permite analizar cómo se han comportado los precios de importación de Honduras y Nicaragua que compiten con los productores locales y que influyen en la determinación del precio en el mercado local.

369. Estos precios se han calculado a partir de los datos de importación registrados por la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, para el período 2006 al 2009, tal como lo muestra el cuadro N° 14. Como se mencionó, las importaciones de estos productos provienen en su totalidad de Honduras y Nicaragua.

370. Con respecto a los quesos frescos, desde el año 2006 sus importaciones fueron cayendo en ese año, no reportándose registros en algunos meses. El precio promedio en 2006 fue de \$0.71 y de \$0.53 para 2007, lo que implicó una reducción del 24.4%. En los siguientes años no se observan importaciones de este producto.

371. Los precios de quesos duros para el año 2006 oscilaron entre \$0.58 y \$0.92 por libra, registrando un promedio de \$0.82. Para 2007 llegó a promediar \$1.05, lo que representa un aumento del 27%. La tendencia continúa en 2008, aumentando a \$1.23 por libra, un 17.5% más con respecto al año anterior. En 2009 los quesos duros se cotizaron a \$1.23 desde el mes de abril, lo que indica que se estabilizaron entre 2008 y 2009 en niveles superiores a 2006.

Cuadro N° 14
Precios al importador quesos artesanales
(2006-2009) (dólares por libra)

PRECIOS AL IMPORTADOR DE QUESO ARTESANAL 2006-2009				PRECIOS AL IMPORTADOR DE QUESO ARTESANAL 2006-2009			
MES	QUESO DURO	QUESO FRESCO	QUESILLO	MES	QUESO DURO	QUESO FRESCO	QUESILLO
Ene-06	\$0.76		\$0.59	Ene-08	\$1.23	-	\$0.65
Feb-06	\$0.76	-	\$0.59	Feb-08	\$1.24	-	\$0.66
Mar-06	\$0.80	\$0.97	\$0.63	Mar-08	\$1.23	-	\$0.69
Abr-06	\$0.90	-	\$0.67	Abr-08	\$1.21	-	\$0.74
May-06	\$0.86	-	\$0.68	May-08	\$1.23	-	\$0.66
Jun-06	\$0.82		\$0.65	Jun-08	\$1.23	-	\$0.71
Jul-06	\$0.85	-	\$0.64	Jul-08	\$1.17	-	\$0.71
Ago-06	\$0.98	-	\$0.62	Ago-08	\$1.23	-	\$0.70
Sep-06	\$0.98	\$0.72	\$0.62	Sep-08	\$1.21	-	\$0.63
Oct-06	\$0.92	\$0.72	\$0.63	Oct-08	\$1.21	-	\$0.92
Nov-06	\$0.88	\$0.57	\$0.65	Nov-08	\$1.25	-	\$1.16
Dic-06	\$0.88	\$0.55	\$0.67	Dic-08	\$1.26	-	\$1.15
PROMEDIO 2006	\$0.82	\$0.71	\$0.64	PROMEDIO 2008	\$1.23	-	\$0.79
Ene-07	\$0.88	\$0.91	\$0.65	Ene-09	\$1.14		\$1.15
Feb-07	\$0.99	-	\$0.67	Feb-09	\$1.21		\$1.16
Mar-07	\$0.80	\$0.56	\$0.66	Mar-09	\$1.25		\$1.17
Abr-07	\$0.85		\$0.65	Abr-09	\$1.23		\$1.16
May-07	\$0.93	\$0.53	\$0.65	May-09	\$1.23		\$1.15
Jun-07	\$0.78	-	\$0.61	Jun-09	\$1.23	-	\$1.16
Jul-07	\$1.42	\$0.53	\$0.69	Jul-09	\$1.23	-	\$1.17
Ago-07	\$1.23	-	\$0.66	Ago-09	\$1.23		\$1.15
Sep-07	\$1.19		\$0.65	Sep-09	\$1.23	-	\$1.15
Oct-07	\$1.25	-	\$0.64	Oct-09	\$1.23		\$1.15
Nov-07	\$1.23	-	\$0.62	Nov-09	\$1.23	-	\$1.15
Dic-07	\$1.23	-	\$0.56	Dic-09	\$1.23		\$1.15
PROMEDIO 2007	\$1.05	\$0.53	\$0.64	PROMEDIO 2009	\$1.22	-	\$1.16

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del Ministerio de Hacienda.

372. Durante 2006 los valores pagados por la libra de quesillo oscilaron entre los \$0.59 y \$0.68, para el año 2007 entre \$0.56 y \$0.69; siendo en ambos años el promedio de \$0.64. En 2008, incrementaron en un 22.3%, cotizándose a \$0.79.

373. En el año de 2009, la tendencia al alza continuó, de un 47%, pasando a \$1.16 por libra. Esta tendencia inició desde el mes de octubre de 2008, mostrándose que durante todo el 2009 los precios han variado levemente entre \$1.15 y \$1.17.

374. Se puede observar que tanto los quesos duros como el quesillo muestran incrementos relevantes en sus precios de importación a partir del año 2007, siendo el segundo el que presenta los aumentos más sustanciales.

375. Con estos incrementos de costos de los importadores de quesos orientados a los mercados artesanales, se puede afirmar que los aumentos en los precios al consumidor están siendo influenciados tanto por los precios de los productos fabricados internamente como por los importados.

2. Costos de producción en mercados relevantes de quesos industriales

Cuadro N° 15
Estructura de costos promedios de quesos industriales
(US\$ y porcentajes) (2004 –2009)

Producto	Queso Duro	Queso fresco	Quesillo	Queso procesado	Queso cheddar
Costo Total por libra	\$2,65	\$1,57	\$1,43	\$1,72	\$1,99
Concepto	%	%	%	%	%
Materia prima					
Leche cruda	70,0	64,2	70,9		63,2
Otras materias primas				58,6	
Mano de obra	2,1	1,9	4,2	4,4	5,3
Gastos de Fabricacion					
Combustibles	2,0	2,8	3,4	2,6	3,8
Energia Electrica	3,8	4,3	5,8	6,4	7,0
Otros gastos de fabricacion					
Empaque	5,9	6,4	6,5	5,9	7,7
Otros	16,3	20,4	9,1	22,1	13,1

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

376. El cuadro N° 15 muestra la estructura de costos promedio por libra de los quesos industriales, elaborada con los costos de cada agente económico que distribuye sus productos a estos mercados relevantes de producto. La característica general es que el mayor costo en todos los casos lo constituye su insumo principal, la leche cruda, entre el 60% y 70%. La excepción a esta regla es el queso procesado, que se fabrica a partir de otras variedades de quesos; en el

país su materia prima principal es el queso cheddar. El segundo costo en importancia es el empaque, esencial en estos mercados sujetos a regulación de etiquetado y en los cuales la marca es valorada por el consumidor.

377. Es de hacer notar que los quesos con menores procesos y tiempos de maduración tienen un costo menor, como el quesillo (\$1.43) y los quesos frescos (\$1.57), siendo el queso duro el caso contrario, con un costo por libra de \$2.65.

3. Precios de venta desde plantas industriales a supermercados

378. Este apartado se ha desarrollado a partir de los precios promedio mensuales de venta reportados por cada industria que distribuye sus productos a los supermercados, por ser éstos el principal canal de distribución de los mismos. Cada evolución de precios corresponde a un mercado relevante de producto con características industriales.

379. En primer lugar, en el cuadro N° 16 se presentan los datos correspondientes a los precios promedios de las distintas variedades de queso evaluadas. Con respecto a los quesos duros, se nota un fuerte aumento a partir del año 2007, fecha desde la cual se reportan los incrementos en los costos de producción.

Cuadro N° 16
Precios promedio de venta de quesos industriales a supermercados
(US\$ y porcentajes) (2004 – 2009)

Precio promedio de la industria	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Queso duro	2.44	2.48	2.52	2.64	3.04	3.24
Variación anual		1.6	1.9	4.6	15.2	6.4
Queso fresco	1.75	1.76	1.75	1.88	2.15	2.26
Variación anual		0.5	-0.4	7.5	14.5	5.1
Quesillos	1.65	1.64	1.62	1.75	1.99	2.07
Variación anual		-0.7	-0.9	7.8	13.6	4.4
Queso procesado	2.43	2.44	2.44	2.61	3.02	3.17
Variación anual		0.2	0.2	6.6	15.8	5.0
Queso Cheddar	3.2	2.86	2.97	3.4	3.79	3.79
Variación anual		-10.6	3.7	14.7	11.3	0.0

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

380. En todo el período, el incremento acumulado en precios es del 32.8%, siendo el alza más relevante en el 2008, mayor al 15%. Seis agentes económicos

nacionales distribuyen las distintas variedades de quesos duros a este canal, y sus precios promedios presentan diferenciación, siendo el mayor en el año 2009 de \$3,67 y el menor de \$2,92.

381. En cuanto a los quesos frescos, siempre muestran su incremento más relevante en el año 2008, de 14,5%. El aumento acumulado en los cinco años es de 29%.

382. En cuanto a los precios de venta del quesillo a los supermercados, se repite el dato de incremento sustancial y superior a dos dígitos en el año 2008 (13.6%), siendo de 25.4% el acumulado del período.

383. En cuanto al queso procesado o tipo Kraft, el incremento acumulado 2005 – 2009 es del 30.4%.

384. El queso cheddar es el que presenta los precios más altos de venta de parte de las plantas industriales, y el que es proveído únicamente por tres industrias. Los precios son diferenciados y tuvieron dos importantes alzas en el 2007 y 2008, permaneciendo constantes el año 2009. El incremento acumulado resulta ser el menor de todos los mercados relevantes de producto, del 18.4%.

385. En general, a la fecha de realización del estudio y con la información de precios proporcionada por los agentes económicos, se observa una diferenciación de precios por marca y no se encuentran elementos que permitan prever una coordinación de precios entre los diferentes agentes económicos.

4. Márgenes de intermediación en mercados relevantes industriales

386. A continuación se describen los márgenes de intermediación de los dos segmentos más relevantes en la determinación de precios de los quesos industriales, nos referimos a las industrias y los supermercados. Los datos fueron calculados para el año 2009.

387. La determinación de los márgenes nos permite comparar las ganancias relativas de cada segmento de los principales eslabones de la cadena de valor de este sector, sin tomar en cuenta a los productores de leche cruda, debido a que este mercado fue abordado con mayor exhaustividad en nuestro primer estudio de competencia referente a la agroindustria de la leche, en el cual se demostró además que no existe un poder de demanda o determinación vertical de precios por parte de las plantas industriales.

388. Es de recordar que las industrias venden directamente su producción a los supermercados, sin intermediarios.

Cuadro N° 17
Margen de intermediación de plantas industriales y supermercados*
(US\$ y porcentajes) (2009)

		Queso Duro	Queso fresco	Quesillo	Queso procesado	Queso cheddar
1	Precio promedio supermercados	\$3,95	\$2,93	\$2,84	\$3,89	\$3,88
2	Costo supermercado/Precio de venta industrias	\$3,24	\$2,26	\$2,07	\$3,17	\$3,79
3	Margen Supermercado (1/2) (%)	18,0	22,9	27,1	18,5	2,3
4	Costo Promedio de industrias	\$2,65	\$1,57	\$1,43	\$1,72	\$1,99
5	Margen de Industrias (2/4) (%)	18,3	30,4	31,0	45,8	47,4

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

*El margen de intermediación de las industrias se ha calculado con base a la diferencia de sus precios de venta a supermercados contra sus costos de producción; no incluye los costos de venta.

389. El cuadro N° 17 nos muestra que los márgenes de las industrias en todos los mercados son superiores a los que obtiene el supermercado, con la excepción del queso duro, que son similares (alrededor del 18%). Con respecto al resto de productos, la diferencia mayor se observa en el queso cheddar y procesado, en los cuales el margen de las industrias supera el 45%. En el quesillo y quesos frescos, es mayor al 30%.

390. Los datos arrojan altos márgenes para las industrias, y en la mayoría de los casos resultan mayores a los obtenidos por los supermercados, siendo el dato más alto para este segmento el correspondiente al quesillo, con un 27.1%.

5. Aclaraciones sobre precios de paridad de importación (PPI) y transferencias intersectoriales

391. Es importante mencionar la importancia del análisis de los PPI y de las transferencias entre diferentes segmentos de un sector en un estudio sobre condiciones de competencia, a fin de explicar porqué en el caso del sector quesos este análisis no es aplicable al momento de realizarse este estudio, principalmente por la apertura observada en el mismo.

392. En cuanto a los PPI, éstos se calculan con base al costo CIF de las importaciones correspondientes a los productos de los mercados relevantes definidos y se le suman los costos de transporte e impuestos internos hasta el consumidor final. Estos precios suelen compararse con los precios domésticos observados en el mercado, estableciéndose la brecha entre ambos. Entre mayor sea esta diferencia a favor de los precios internos y/o si entre ambos no muestran una correlación positiva, pueden establecerse indicios o elementos que indiquen la existencia de poder de mercado de los participantes en el mismo. Si ambos precios se mueven en la misma dirección y la diferencia entre ambos es razonable, el comportamiento de los precios internos puede estar indicando una dinámica normal del mercado.

393. En el caso de los mercados relevantes estudiados, es de plantearse si existen PPI comparables con los precios internos que se observan en el sector, a fin de establecer conclusiones aplicables al respecto. Es así que en los mercados de quesos artesanales, se cuenta con precios promedios de importación; no obstante, los precios al consumidor están influenciados tanto por la oferta de productos tanto de origen nacional como importados; se observa, de acuerdo a datos del VII Censo Económico y de las importaciones, que es abierto, pudiendo haber a la fecha una mayor oferta de quesos en mercados artesanales de origen importado comparada con la producción nacional. Por tanto, no es aplicable la comparación entre PPI y precios al consumidor, como tampoco es relevante considerar la existencia de poder de mercado, dada la competencia observada en los mismos y la apertura en estos mercados artesanales de quesos.

394. En el caso de los quesos industriales, los PPI que se pueden comparar corresponden a los precios al consumidor de queso duro importado por un agente económico (Lácteos El Recreo), y se ha demostrado que compite con menores precios en este mercado, lo cual genera una competencia positiva, ya que presiona de alguna manera a la baja a los precios de los productores locales; no obstante, todos los precios en este mercado presentan una tendencia al alza.

395. En cuanto a las transferencias, éstas demuestran la distribución de rentas que puede existir entre los diferentes eslabones de una cadena de producción/distribución de un producto final hasta llegar al consumidor, que se da cuando en el mercado existe una protección arancelaria fuerte o excesiva que genera ventajas a uno o diversos eslabones de un sector, ya sea en perjuicio del consumidor o de otros eslabones.

396. En este caso, se nota un fuerte grado de apertura en los distintos mercados relevantes definidos, sobre todo provenientes de los beneficios arancelarios del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, lo que ha permitido considerables importaciones sobre todo de quesos para mercados artesanales y de quesos industriales a través de algunos agentes económicos que han superado positivamente barreras a la entrada de mediana consideración. Por tanto, esta apertura genera una competencia importante o al menos razonable en cada mercado, pudiéndose afirmar que a la fecha y de acuerdo a la información obtenida en el estudio, los niveles de protección no generan transferencias desde el consumidor u otro eslabón de la cadena de valor del sector, hacia otros.

IX. Actividades de integración horizontal y vertical.

397. El análisis de las actividades de integración horizontal y vertical en un estudio sobre condiciones de competencia es esencial para poder examinar cuáles han sido sus efectos en los mercados relevantes definidos, ya sea incrementando la eficiencia o restringiendo la competencia. En todas las situaciones se tienen en mayor o menor medida ambos efectos a la vez, debiendo determinarse cuáles son los preponderantes.

398. De acuerdo con los alcances del estudio, no se llega a determinar en este análisis la existencia de prácticas anticompetitivas, sino posiblemente indicios de condiciones que las pueden propiciar; lo mismo aplica aún cuando no se trate de conductas que puedan llegar a constituir una violación a la Ley de Competencia, pero que igual generan distorsiones en el mercado, por tanto, afectan el desempeño de los competidores o la entrada de nuevos. En otros casos, los grados de integración que se observan pueden ayudar a identificar si existen agentes económicos que para efectos del análisis sobre condiciones de competencia deben considerarse como uno solo, lo cual a su vez debe tomarse en cuenta para los cálculos de los niveles de concentración.

A. Integración horizontal

399. De acuerdo con la información proporcionada por los agentes económicos sobre la estructura de la propiedad de las empresas (capital accionario o socios en el caso de personas jurídicas o propietario del negocio en el caso de comerciantes individuales) y de los integrantes de su administración, no se encontraron vínculos entre los agentes económicos que participan en el segmento industrial.

400. Es de tomar en cuenta que en el mercado artesanal, dada la gran cantidad de participantes en el mismo y su baja concentración, los efectos que pueden generar las vinculaciones tanto horizontales como verticales en esta industria tienen poca relevancia en la determinación de precios, ya que entre una gran cantidad de agentes pueden contrarrestarse sus posibilidades de imposición de restricciones a la competencia. Es así que a nivel de integración horizontal, se verificó la existencia de un importador que interna quesos individualmente a través de tres personas relacionadas que forman parte de un mismo agente económico, no obstante su participación en el mercado es baja.

401. En cuanto a relaciones comerciales entre empresas que pertenecen al mismo eslabón de la cadena productiva, en la información proporcionada por Industrias Lácteas Moreno (Lácteos Moreno o Doña Laura) se declaró que vende queso a Lácteos San José y a MABAT (Lácteos el Recreo), así como a otras personas naturales que se dedican a la distribución de lácteos. Para este estudio, la información relevante es la vinculación entre Lácteos Moreno y MABAT puesto que ambas compiten en el segmento industrial, no así Lácteos San José.

402. Para analizar este vínculo, es importante tener en cuenta otros factores. En primer lugar, MABAT compra producto a otras plantas nacionales y extranjeras, por tanto, no sostienen relaciones exclusivas con ninguno de sus proveedores. En consecuencia, aún cuando no se tiene información sobre cuánto compra MABAT a cada uno de ellos, se puede afirmar que Lácteos Moreno no podría ejercer un poder de negociación que le permitiera imponer condiciones como, por ejemplo, precios de reventa o volúmenes mínimos de compra puesto que tiene otras opciones viables. Adicionalmente, con base a información proporcionada por la Dirección General de Aduanas, se sabe que sus proveedores de plantas extranjeras ingresan al país cantidades considerables de quesos duros y quesillo, por lo cual su acceso a fuentes de insumo difícilmente podría restringirse por uno solo de sus proveedores.

403. En segundo lugar, dado el tamaño de MABAT y Lácteos Moreno en comparación con los demás competidores del segmento industrial, alguna restricción vertical no tendría el potencial de influir en las condiciones de competencia del mercado.

B. Integración vertical

404. En lo concerniente a agentes económicos que desarrollan actividades en más de un eslabón de la cadena de valor, se ha encontrado que dos plantas de quesos se encuentran integradas aguas arriba: La Salud y El Jobo.

405. En el caso de La Salud, la integración se debe a su organización en una cooperativa de ganaderos que es la propietaria de la planta procesadora. Esta compra leche tanto a sus socios como a terceras personas, pagando a los primeros un precio por encima del mercado.

406. En el caso de El Jobo, la estructura es diferente porque no se trata de una cooperativa de ganaderos; el hato es propiedad de la cooperativa que asimismo es propietaria de la planta. Sus socios son los trabajadores, quienes

deben de cumplir los requisitos establecidos en los estatutos y dar un aporte de capital mínimo.

407. En términos del objetivo del análisis de este estudio, la integración de estos agentes económicos difícilmente tiene el potencial de limitar la competencia, aún cuando las cooperativas prohibieran a sus socios o se negaran a vender leche, dependiendo del caso, a otras plantas, puesto que, por el tamaño del mercado nacional de leche cruda, es improbable que La Salud y, mucho menos, El Jobo puedan ostentar una posición de dominio limitando el acceso al insumo para otras plantas.

408. Asimismo, se observan otras actividades de integración aguas arriba de poca envergadura, tanto Los Quesos de Oriente y LACTOSA tienen una cantidad mínima de ganado productor de leche cruda, por lo cual resulta irrelevante en la determinación de precios y distorsiones en el mercado.

409. En los mercados de productos artesanales, se verificaron vinculaciones entre algunos importadores que son a la vez propietarios de plantas de producción localizadas en Nicaragua, que han invertido en este país aprovechando sus ventajas de costos y dirigen al menos parte de su producción al mercado de El Salvador¹⁰². De acuerdo a sus propietarios, estas plantas tienen características semi industriales. Dada la poca participación de mercado del conjunto de estos agentes económicos, la integración vertical es de poca relevancia y no representa un problema a la competencia en este mercado.

C. Consideraciones sobre el mercado de queso cheddar

410. Es importante analizar el mercado relevante de queso cheddar a fin de acotar si existen posibles restricciones a la competencia en el mismo. Este producto en El Salvador presenta la siguiente dinámica de oferta y utilización:

- El queso cheddar es producido por algunas empresas industriales, algunas de ellas de reciente incursión en este mercado (Cooperativa Ganadera de Sonsonate, LACTOSA, AGROSANIA, Sucesores Luis Torres y Cía. y Los Quesos de Oriente).
- La mayor proporción de queso cheddar utilizado localmente es importado, ya sea utilizando el contingente de la OMC (por cuatro de

¹⁰² información proporcionada en entrevista con representantes de ASILAC.

los agentes económicos en mención, con excepción de Los Quesos de Oriente) o desde Nicaragua por parte de un agente económico.

- Normalmente, el queso cheddar es utilizado como materia prima en la elaboración de queso procesado. Adicionalmente, es utilizado para la fabricación de queso deshidratado y existen escasas ventas al consumidor final. Para el año 2009, el principal agente económico de este mercado fue LACTOSA; tiene más del 50% de participación en el mismo, tomando en cuenta su producción y ventas, siendo el único exportador de este producto. La participación conjunta de Agrosania, Cooperativa Ganadera de Sonsonate y Sucesores Luis Torres y Cía. es mayor al 30%.
- Se ha verificado que existen sustitutos del queso cheddar (otros tipo de quesos) para la elaboración del queso procesado. Estos sustitutos posiblemente fueron aprovechados al máximo en el 2008, año en el que el precio del cheddar se elevó, y éste fue importado solo por un agente económico.
- En algunos casos como el año 2009, considerado como un año con precios normales, el precio promedio por embarque importado utilizando el contingente de la OMC es menor al precio del producto traído de Nicaragua. En el 2008 sucedió lo contrario, ante el shock de precios del sector, las importaciones desde Nicaragua presentan menores precios por embarque y el contingente ese año solo fue utilizado por un agente económico.
- El promedio más alto en la utilización del contingente es del 86% (2006), disminuyendo considerablemente al 22% por el incremento de precios en el año 2008. En el 2009 aumentó al 48%.
- La relación entre la disponibilidad de cheddar de las empresas y la producción de queso procesado es muy baja, lo cual puede indicar el uso de otros insumos u otras fuentes de acceso al cheddar.
- Siendo el queso cheddar un insumo esencial en la elaboración del queso procesado, y dado que el porcentaje de utilización del contingente ha sido relativamente alto en períodos de precios normales, se estima que el acceso al contingente es de suma importancia para los agentes económicos que utilizan el queso

cheddar, y para los competidores potenciales. Es de considerar que este acceso es restringido por el requisito para optar al contingente de procesar 10,000 botellas de leche cruda al día.

411. La descripción anterior nos permite acotar que el acceso al queso cheddar como insumo es relevante para competir en el mercado de queso procesado, adicionalmente a otros usos que pueden dársele al primero. Asimismo este acceso puede ser vital en un momento determinado.

412. Por tanto, dada la restricción de ingreso al contingente, la modificación del requisito de desempeño puede contribuir al desarrollo de una mayor competencia en el mercado.

X. Barreras a la entrada

A. Marco teórico

413. La definición conceptual de barreras a la entrada ha sido un tema discutido desde hace ya mucho tiempo por los expertos y académicos de la política de competencia. A lo largo de los años, una gran cantidad de autores han aportado sus conceptos, los cuales han sido objeto de críticas, no habiendo a la fecha un consenso sobre este punto.

414. Asimismo, se discute acerca de la importancia de contar con un concepto homogéneo entre las distintas agencias de competencia en el mundo, ya que, hay quienes argumentan que en realidad lo importante es un enfoque práctico acerca de si existe la posibilidad que nuevos competidores entren al mercado y si efectivamente pueden entrar, dejando en segundo plano si éste o aquel impedimento califican como barrera a la entrada de acuerdo con un concepto determinado.¹⁰³

415. En general, las barreras a la entrada son desincentivos u obstáculos que impiden el ingreso de potenciales competidores a un mercado.¹⁰⁴ Otros elementos que se toman en consideración en este estudio son el período de tiempo en que la entrada puede ocurrir, y si es suficiente para contrarrestar el ejercicio de una posición de dominio realizado por una empresa o cartel dentro del mercado, o disminuir altos márgenes en la industria producto de cualquier otra falla de mercado.

416. La existencia de barreras a la entrada elimina los incentivos que proporcionan precios altos en un mercado para que nuevos competidores ejerzan presión sobre las empresas ya establecidas y que la competencia por las participaciones de mercado genere mejoras en la calidad, innovación y una reducción de los precios. Esta es la base del análisis, el cual se complementa con una observación del desempeño del mercado para obtener un panorama más completo de los diferentes factores que inciden sobre la entrada de competidores al mismo.

¹⁰³ Jeremy West, nota analítica en el reporte sobre la mesa de discusión de la OCDE sobre barreras a la entrada (2005). p. 25. <http://www.oecd.org>.

¹⁰⁴ Op. Cit. 61.

417. En cuanto a la clasificación, de acuerdo a su naturaleza, las barreras a la entrada pueden dividirse en dos categorías: estructurales o de tipo económico-estratégico.

418. Las estructurales, incluyen, entre otras, barreras regulatorias (licencias, permisos, disposiciones legales, etc.) y consisten en condiciones de la industria que se encuentran fuera del control de los competidores ya establecidos.

419. Las económico-estratégicas consisten en reacciones por parte de los agentes económicos que ya participan en el mercado frente a la entrada de nuevos participantes, las cuales, por ejemplo, pueden llegar a incrementar los costos o tiempos de entrada a los potenciales rivales.

B. Barreras estructurales

1. Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio

420. Entre las barreras normativas que se han identificado se encuentra en primer lugar el Art. 21 de la Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio, que prohíbe la comercialización de leche, quesos y cremas que hayan sido elaborados a partir de la reconstitución de leche en polvo. En el Estudio sobre Condiciones de Competencia de la Agroindustria de la Leche en El Salvador, se indicó que la aplicación de esta disposición presenta complicaciones puesto que no se conoce un análisis científico que permita establecer si un producto ha sido elaborado con base a leche reconstituida. La única forma de determinar esto es mediante una inspección en la planta procesadora.

421. Es por esto que se corre el riesgo que esta disposición sea aplicada sin fundamentos sólidos, lo cual ya ha sucedido en el sector de la leche al detener en fronteras producto a ser importado mientras se realizan las inspecciones correspondientes. Igual riesgo se corre para el producto que se examina en este estudio, ya que la prohibición lo abarca. Además, debe considerarse que en ningún otro país de la región se prohíbe la reconstitución.

422. Tal como se expone en la descripción de la normativa, esta prohibición se introdujo mediante una reforma a la ley en el año 2000 para quesos y cremas, luego que en el año anterior se estableciera para la leche fluida. La adopción de la norma se dio con la finalidad de proteger al sector ganadero de la comercialización

ilegal de las grandes cantidades de donaciones de leche en polvo que se recibieron en ese tiempo para los damnificados del huracán Mitch. La comercialización se podía hacer a precios muy bajos dadas las circunstancias, por tanto, efectivamente podía desplazar la producción de leche cruda.

423. Actualmente debería analizarse si la utilización de leche en polvo como materia prima aún tiene la capacidad de desplazar a la producción de leche cruda. Según las impresiones recogidas de los agentes económicos en las entrevistas, producir quesos a partir de leche en polvo les incrementa sus costos y disminuye la calidad de los productos, por lo que prefieren utilizar la leche cruda como insumo. Para poder concluir sobre esta aseveración es necesaria información sobre los costos de producción a partir de leche reconstituida para una planta local, lo cual es difícil dado que es una actividad ilegítima. No obstante, dado que las circunstancias en que se originó la prohibición han cambiado, se justifica un examen más profundo de las entidades competentes para evaluar la política con el fin de adoptar una protección menos restrictiva a la competencia.

424. Otra disposición que igualmente se identificó en el estudio de la agroindustria de leche como barrera a la entrada dentro de la misma ley, y que igualmente aplica al sector de quesos, es el Art. 22, el cual dispone que a medida que el mercado sea autosuficiente en lácteos se irán adoptando las medidas necesarias para restringir las importaciones.

425. Tal como se ha expuesto, no se espera que en un futuro cercano el mercado salvadoreño sea autoabastecido puesto que, como se señaló en la caracterización de la oferta, el 85.1% del consumo local es abastecido por las importaciones, dejando a la producción local con un 14.9%. No se conoce de la aplicación de esta disposición ni se espera que se haga en el corto plazo. No obstante, debe eliminarse esta prescripción para armonizar el ordenamiento jurídico interno con las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado en razón de los acuerdos de la OMC y tratados de libre comercio en los que se incluyen los quesos, como el caso de RD-CAFTA.

2. Código de Salud

426. Pasando al análisis de otro cuerpo normativo, se ha identificado dentro del Código de Salud que la exención de pasteurizar la leche que procesan las plantas si lo hacen en cantidades menores a las 2 mil botellas diarias tiene efectos

importantes sobre la competencia en el mercado relevante de los procesadores artesanales.

427. Se ha identificado que por los recursos escasos con que cuenta el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), la labor de supervisión de los requisitos sanitarios que los procesadores artesanales deben cumplir para asegurar la inocuidad del producto final tiene poca cobertura en el territorio. Asimismo, la frecuencia con que realizan las inspecciones depende de la disponibilidad de recurso humano en la Unidad de Salud de cada área específica, lo cual está sujeto a otros programas que tienen asignados los inspectores¹⁰⁵. Además, el número de plantas artesanales que se inspeccionan en todo el territorio del país es muy limitado con respecto al total de plantas artesanales (alrededor de 600 plantas), según estimados descritos en el capítulo de la caracterización de la oferta de este informe.

428. La falta de supervisión de requisitos en la mayoría de estas plantas genera una desigualdad de condiciones que puede desincentivar la entrada de competidores que deseen hacerlo cumpliendo con las obligaciones legales.

429. En el caso del mercado relevante de los quesos industriales, esta situación afecta a su oferta, siendo que las plantas artesanales no dan prioridad a la calidad del producto final y, en la mayoría de los casos no toman las medidas necesarias para asegurar la inocuidad del producto, incluyendo la compra de leche cruda de baja calidad. Asimismo, por la gran cantidad de leche que demanda este sector, una gran porción del conjunto de ganaderos nacionales no tienen incentivos de producir materia prima que cumpla con los estándares que necesitan las plantas industriales, influyendo en la restricción del acceso a materia prima de calidad.

430. Como ya se dijo, el fin de la reforma que introdujo la exención de la obligación de pasteurizar la leche que se procesa fue proteger al sector ganadero que elabora productos derivados de forma artesanal para dar un mayor valor agregado a su producción. En vista de esto y la falta de recursos para lograr una supervisión uniforme de los requisitos sanitarios de plantas artesanales, debe evaluarse si la cantidad de 2 mil botellas es la adecuada para delimitar las categorías de procesadores; ya que si se examina en función de la inocuidad que

¹⁰⁵ Información proporcionada por la Unidad de Atención al Ambiente del MSPAS, con base al requerimiento de información.

deben garantizar estos productos que son de consumo humano, debería limitarse aún más los casos en que se permite no pasteurizar la leche.

3. NSO ZOO 001 98

431. Como se dijo anteriormente, el MAG ha interpretado que para el control sanitario del producto que se importa deben aplicarse los requisitos de la NSO ZOO 001 98, los cuales además de procurar la sanidad del producto imponen estándares de calidad. De acuerdo con funcionarios del MAG, los gobiernos de Honduras y Nicaragua han objetado la aplicación de la norma salvadoreña por esta circunstancia y además porque la normativa aplicable es el RTCA 67.04.50:08, la cual dispone solamente criterios de inocuidad.

432. A la luz de los principios establecidos en el AMSF y en el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procesos Sanitarios y Fitosanitarios, la verificación de estándares de calidad para condicionar la entrada de productos alimentarios es una restricción innecesaria al comercio, por tanto una barrera a la entrada; además, existe una normativa vigente (RTCA 67.04.50:08) de carácter regional que armoniza requisitos de inocuidad.

433. Interpretando el RTCA 67.04.50:08, de acuerdo a los fines que se persiguen con la emisión de normativa regional sobre criterios técnicos-sanitarios, se considera que es éste el que debe aplicarse para el control de inocuidad de los alimentos que se importan al país, para no limitar de forma indebida la competencia que fabricantes de otros países de la región puedan desarrollar en el mercado de quesos industriales y artesanales.

4. Establecimiento de volúmenes de importación y muestreos de producto proveniente de Honduras y Nicaragua

434. Como se describió anteriormente, cuando el MAG otorga los permisos sanitarios a las plantas de Honduras y Nicaragua para que puedan exportar hacia El Salvador, les impone un volumen o cuota con base a la capacidad de producción, para evitar que ingrese producto no fabricado por dichas plantas. Este sistema de control, contrario a las obligaciones adquiridas en materia de libre comercio centroamericano, puede restringir la competencia en la medida en que las cuotas no respondan a la capacidad productiva de las plantas. Al respecto, se tienen indicios que esto no es así, porque aún cuando el MAG informó que los criterios que utiliza para establecer el volumen bajo cuota es con base a

indicadores de producción, también indicó que si una planta mantiene un record limpio por un año (es decir que todos los muestreos caen dentro de los parámetros permitidos por la norma), puede aplicar a un aumento de cuota, sin que necesariamente se hayan hecho inversiones en capacidad instalada. Esto implica que en un principio la cuota impuesta puede ser restrictiva hacia la planta.

435. En cuanto a la periodicidad o frecuencia de los muestreos, no se ha podido determinar que éstos sean en un 100% de los cargamentos que provienen de Nicaragua y Honduras, ya que la información proporcionada por ASILAC sobre este punto difiere de la proporcionada por el MAG. Además, si la probabilidad del muestreo responde a criterios de riesgo de contaminación, tal como lo afirma el MAG, estos controles no serían barreras innecesarias al comercio, y por tanto, a la competencia.

436. Sobre las deficiencias del laboratorio del MAG, la documentación presentada por ASILAC efectivamente muestra que ha habido casos en que éste refleja resultados diferentes a los de los análisis en el laboratorio de FUSADES. No se tiene información suficiente para determinar cuán generalizada es esta situación, por lo cual no es posible llegar a una conclusión al respecto, sin embargo, es recomendable que estas discrepancias se reduzcan al mínimo para evitar barreras no arancelarias al comercio.

5. Contrabando

437. Otro fenómeno que afecta las condiciones de competencia principalmente dentro del mercado de quesos artesanales es el contrabando. La Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras tipifica esta actividad como delito en sus diferentes modalidades. El problema no es agravado por alguna deficiencia en la ley si no, más bien, en su aplicación.

438. De acuerdo a entrevista sostenida con funcionarios de la Fiscalía General de la República, especializados en la persecución de este delito, los principales problemas que se presentan para erradicar este fenómeno son la existencia de estructuras de crimen organizado, la falta de controles adecuados en aduanas y la falta de capacitación de jueces en este tema.

439. Es importante el hecho que el delito se lleva a cabo por estructuras organizadas porque entonces la captura de las personas que lo ejecutan materialmente no tiene mucho impacto en la erradicación del fenómeno.

440. Sobre los controles en aduana, distintos agentes económicos e instituciones relacionadas con el sector expresaron que dichos controles poseen limitantes para evitar que entre producto de forma ilegítima. Por ejemplo, el personal encargado de las inspecciones en cada punto, rota, pero con una periodicidad regular, por lo que los contrabandistas pueden tener conocimiento sobre quienes se encuentran inspeccionando en una fecha determinada. Aún cuando no se ha conocido de casos sobre cooperación entre agentes de aduanas y contrabandistas, es importante realizar los esfuerzos pertinentes para eliminar las posibilidades que ocurra.

441. Por su parte, la División de Finanzas de la Policía Nacional Civil (PNC) identificó como los principales problemas para la persecución de este delito los siguientes puntos:

- La falta de recurso humano suficiente para vigilar los puntos ciegos y las carreteras¹⁰⁶;
- Falta de recursos para remunerar apropiadamente al personal en frontera por el tipo de trabajo y la distancia;
- Una vez legalizado fraudulentamente, el producto es imposible de rastrear; y
- No hay una cooperación adecuada entre la PNC y las demás autoridades que controlan las importaciones; por ejemplo, la PNC no cuenta con información de importadores, productores y distribuidores de lácteos, así como sus bodegas y depósitos autorizados.

442. Es importante tener en cuenta estos puntos que ambas autoridades señalan como obstáculos para combatir el contrabando, para que las políticas públicas que se establezcan para solucionar el problema sean efectivas. Aunque no corresponde en este estudio discutir las formas más eficaces de combatir este delito; la importancia de señalar las anteriores dificultades es que da una idea de la inadecuación de los controles y recursos con que actualmente se cuenta, lo que a su vez genera una noción de la magnitud del fenómeno.

¹⁰⁶ Como ejemplo, la PNC reportó que en la Unión existen 13 puntos ciegos, y que la subdelegación de El Amatillo cuenta solamente con 28 elementos policiales asignados. Información proporcionada por la División de Finanzas de la PNC con base al requerimiento de información.

443. No se puede estimar una cifra exacta de cuánto producto entra de contrabando al país, y datos oficiales pueden obtenerse solamente del producto que se logra decomisar o se encuentra abandonado por el contrabandista en los puntos ciegos de la frontera o en la carretera cuando éste logra escapar. De acuerdo con información proporcionada por la División de Finanzas de la PNC, entre quesos y quesillos en 2009, el valor estimado del producto decomisado y encontrado fue de \$4,009,221.

444. Para comprender la dimensión del problema, la cifra anterior debe de examinarse en el contexto de la falta de controles adecuados en aduanas, puntos ciegos y carreteras. Por tanto, aunque es difícil obtener un estimado del producto de contrabando que efectivamente entra y se comercializa, éste debe ser mucho mayor que el que se logra recuperar.

445. Para tener una idea de la intensidad relativa del problema, el total CIF de importaciones en 2009 de los tipos de quesos que entran de forma lícita (quesos duros, frescos y quesillo) asciende a \$50,724,549¹⁰⁷. Adoptando un cálculo conservador, si se estima que la cifra recuperada por la PNC es un 60% del producto que logra entrar de contrabando, el valor de este último ascendería a unos \$6,682,035, lo cual es aproximadamente un 13% del total de importaciones de los tres tipos de quesos. Realizando el mismo cálculo con las importaciones que provienen de Honduras y Nicaragua, tomando en cuenta que el contrabando proviene principalmente de ambos países, el total CIF de las importaciones para los quesos referidos es de \$47,602,125, por lo que el estimado del contrabando asciende a un 14.03% del total de importaciones.

446. En el caso del quesillo se puede hacer una comparación más directa. El total del CIF de las importaciones de 2009 de quesillo ascendieron a \$28,364,745 y el total del quesillo recuperado por la PNC en ese año se valoró en \$2,519,114. Siguiendo el mismo criterio de la razón estimada entre el producto que entra de contrabando y lo recuperado, se puede estimar que el valor del primero asciende a \$4,199,575, lo cual equivale al 14.8% del total de importaciones legítimas.

447. Este ejercicio para estimar un aproximado del total de queso de contrabando que logra entrar al país se puede comparar con el que ha realizado PROLECHE. El presidente de la gremial, declaró que la cifra de contrabando de

¹⁰⁷ Información proporcionada por la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda con base al requerimiento de información.

quesos en general es alrededor de 400 toneladas mensuales¹⁰⁸, equivalente a 4,800 toneladas anuales. Si en 2009 se importó un total de 19,297.2 toneladas de queso duro, fresco y quesillo, entonces, el estimado de la cifra de contrabando de PROLECHE representa un 24.9% del total de las importaciones. Realizando el mismo ejercicio para las importaciones que provienen específicamente de Nicaragua y Honduras, este porcentaje asciende a un 25.7%.

448. El problema con el producto de contrabando es que al evitar los controles tributarios y sanitarios de aduanas, se ahorran costos de forma ilícita, lo cual permite que se venda a precios artificialmente más baratos. Teniendo en cuenta los indicios sobre la magnitud del problema, este tiene la capacidad de provocar una distorsión en el precio del mercado, el cual como resultado puede estar desincentivando la entrada de nuevos competidores o por lo menos de entrar al mercado cumpliendo con los requisitos legales. Por lo anterior, es importante realizar los esfuerzos pertinentes para minimizar esta distorsión.

6. Autorizaciones para funcionamiento

449. En cuanto a los trámites para obtener los permisos respectivos del MSPAS, MAG y MARN, no se ha identificado que puedan constituir barreras a la entrada de relevancia en ninguno de los mercados relevantes definidos. En el caso del mercado relevante industrial, el cumplimiento de las exigencias presenta menos problemas y sus trámites son más expeditos que en el caso del mercado relevante artesanal¹⁰⁹. Esto puede deberse a la formalidad del sector y que los industriales son inspeccionados rutinariamente, lo cual ayuda a agilizar el trámite de autorización de funcionamiento o renovación del permiso correspondiente.

450. En el caso del permiso de medio ambiente, toma mucho más tiempo para obtenerse, pudiendo prolongarse más allá de un año, principalmente por los tiempos de respuesta tanto de los particulares a las exigencias de los inspectores y del MARN, que no cuenta personal dedicado exclusivamente a este trabajo¹¹⁰. De cualquier manera, no ha habido casos en el sector de lácteos en que se hayan

¹⁰⁸ “Agudizan controles en ingreso de lácteos” La Prensa Gráfica, noticia del 12 de marzo de 2010. <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/99955-agudizan-controles-en-ingreso-de-lacteos.html>

¹⁰⁹ Información proporcionada por las plantas industriales a quienes se envió requerimientos de información.

¹¹⁰ Información otorgada por el Ing. Hernán Romero, Director General de Gestión Ambiental, con base al requerimiento de información.

cerrado plantas o impedido su funcionamiento mientras se encuentra pendiente el procedimiento de obtención del permiso¹¹¹.

C. Barreras económico-estratégicas

451. Dentro de este tipo de barreras, se ha identificado, en primer lugar, la inversión inicial que debe hacerse para competir en el mercado relevante industrial. Con base a estimaciones proporcionadas por las plantas industriales en respuesta a los requerimientos de información, el valor mínimo de una planta incluyendo maquinaria, equipo de almacenamiento e instalaciones oscila entre 200 mil a 5 millones de dólares, dependiendo de los productos a elaborarse y la escala.

452. Aún en el caso de la estimación mínima de 200 mil dólares, se considera que es una inversión considerable.

453. Con respecto a la incursión de los productos industriales en sus canales de distribución, cuyo canal de mayor presencia son los supermercados, es preciso indicar que resulta indispensable contar con un sistema de distribución que incluya flota de transporte con equipo de refrigeración y un volumen apropiado de producción, a fin de atender este canal. Una alternativa para competir en una escala más pequeña en este mercado, es instalando una tienda propia, canal que presentan algunas plantas industriales que no venden a los supermercados, lo cual requiere una menor escala de inversión.

454. En cuanto a la capacidad instalada del mercado de productos industriales, las plantas presentan un promedio de 63,150 botellas diarias en su capacidad de procesamiento. Es de hacer notar que la misma no solo es utilizada en la fabricación de quesos, no obstante, la mayoría de las empresas tiene en los quesos sus productos principales. Esta capacidad se considera alta. Asimismo, la capacidad ociosa promedio de las plantas es del 45%, siendo asimismo alta.

455. Adicionalmente, las empresas que operan en este mercado presentan una trayectoria que va desde los 20 a los 75 años de existencia, teniendo una imagen de marca y solidez que las posiciona en el mercado.

456. No obstante lo anterior, es de tomar en cuenta la inclusión de al menos una empresa importadora/distribuidora en este mercado, que importa quesos

¹¹¹ Información proporcionada por funcionarios de la Dirección de Gestión Ambiental del MARN.

duros. Al no poseer instalaciones de producción, la inversión en este tipo de negocios es considerablemente menor.

457. En lo que respecta al mercado relevante de quesos artesanales, puede ingresarse al mismo fabricando los productos o importando los mismos desde países vecinos con cero arancel. En cuanto a los productores, dada su atomización y características de sus plantas, se puede afirmar que para ingresar al sector se requiere de una inversión mínima, ya que los clientes típicos como pupuserías y puestos de mercado, adquieren cantidades accesibles que pueden elaborarse por un productor pequeño o importador.

458. Otra barrera a la entrada identificada es la escasez de materia prima, la cual afecta a los dos mercados relevantes definidos, aunque en mayor medida a los industriales puesto que exigen una calidad superior. Aún cuando ya se ha hablado sobre esto cuando se analizó las implicaciones del Art. 89 del Código de Salud y el Art. 21 de la Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio, las causas de este fenómeno son diversas, y la producción de leche cruda ha aumentado muy poco en el período reciente. Se espera que se recupere una vez las materias primas que utilizan los ganaderos continúen bajando de precios después de los altos niveles que alcanzaron en 2007 y 2008 (soya y maíz).

459. Al evaluar las barreras a la entrada, tanto de tipo normativo como las económico-estratégicas, en el mercado relevante de productos artesanales se consideran de baja intensidad, por tanto el grado de contestabilidad en este mercado se considera alto.

460. En cuanto a las barreras a la entrada en el mercado de productos industriales, tanto las normativas como las económico-estratégicas son de considerable mayor envergadura comparadas con el otro mercado, por tanto, se estima que en este segmento, el grado de contestabilidad es considerablemente menor que en el sector artesanal.

XI. Indicadores de concentración

461. El análisis de la evolución de la participación de mercado de los agentes económicos involucrados, en conjunto con sus indicadores de concentración, constituyen uno de los aspectos principales en los estudios de condiciones de competencia.

462. La evaluación de estos índices junto con otros aspectos analíticos como las barreras a la entrada y prácticas de integración horizontal y vertical, son elementos importantes para determinar si los agentes económicos pueden ejercer un poder de mercado en su desempeño.

463. A fin de evaluar el grado de concentración en los mercados relevantes determinados y estudiados, se utilizarán las participaciones de mercado y algunos indicadores utilizados tradicionalmente por autoridades de competencia a nivel mundial. Estos son el Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) que fue desarrollado por la Comisión Federal de Comercio (CFC) de los Estados Unidos de América; los índices tradicionales C3 y C4 que miden la participación conjunta en el mercado de los 3 ó 4 agentes económicos con mayor presencia, acorde al indicador seleccionado; y el Índice de Dominancia (ID), elaborado por el mexicano García Alba y retomado por la Comisión Federal de Competencia de México y otras autoridades, a fin de medir el grado de concentración industrial en los casos de análisis de autorizaciones de concentraciones económicas.

464. El HHI es el resultado de la sumatoria del cuadrado de las participaciones de mercado de los agentes que participan en un mismo mercado relevante. Retomamos los parámetros de la CFC establecidos en su Guía de Concentraciones Horizontales que define que el HHI menor a 1,000 puntos corresponde a un mercado de baja concentración; entre 1,000 a 1,800 a un mercado de moderada concentración; y valores superiores a 1,800 se identifican con mercados de alta concentración.

465. El ID se calcula mediante el cociente entre la sumatoria de las participaciones de mercado elevado a la cuarta potencia en cada mercado relevante y el cuadrado del HHI. La autoridad de competencia de México ha determinado un límite de 2,500 puntos, por encima del cual se considera a un mercado como concentrado.

466. Con respecto a los indicadores tradicionales C, un C3 mayor al 50% indica un grado alto de concentración de la industria, lo cual significa que tres agentes económicos dominan más del 50% del mismo. Asimismo, si un C4 supera el 60%, se considera el mercado de alta concentración, con cuatro agentes con este porcentaje de cuota de mercado¹¹².

A. Mercados relevantes de productos artesanales

467. Dada la atomización de agentes económicos que participan en este mercado, y debido a que no se disponen de estadísticas que reflejen la participación de ventas de cada uno, se describen a continuación resultados del análisis de indicadores referidos a las importaciones de estos productos, provenientes de información del Ministerio de Hacienda (Dirección General de Aduanas).

468. Estos datos son valiosos porque proveen una noción de una baja concentración en estos mercados y muestran asimismo el comportamiento de las importaciones de acuerdo a cada mercado relevante definido, para el período 2004- 2009. Es de destacar que en los tres mercados estudiados, los productos son importados en su totalidad desde Honduras y Nicaragua, lo que está influenciado por los bajos precios obtenidos en estos países.

1. Volumen de importaciones en mercados artesanales

Quesos duros artesanales:

469. El volumen de las importaciones fue de 16.3 millones de libras en el año 2004, presentando un aumento significativo en el 2007 (8.4%), año que coincide con el incremento de costos internos en este mercado. En el año 2009 finalizaron en 15.3 millones de libras (Cuadro N° 18).

470. La cantidad de agentes económicos que efectúan la importación son en su mayoría personas naturales, oscilando en este período entre 26 en el año 2004 y 19 en el 2009. La participación de mercado de la mayor parte de estos agentes

¹¹² Pasqueale, Adhemar, Quegliani, Ana. "La Medida del Grado de Concentración de Vendedores y Compradores en un Mercado Agropecuario". Revista de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Agrarias, UNR, Argentina.

Cuadro N° 18
Volumen de importaciones de quesos artesanales
(2004 – 2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Quesos Duros						
Volumen importado	16,328,358	11,838,583	13,986,758	15,160,275	15,293,925	15,269,597
Variación anual	-	-27.5%	18.1%	8.4%	0.9%	-0.2%
Número de importadores	26	23	21	23	21	19
Queso Fresco						
Volumen importado	24,417	44,688	1,001,520	118,970	0	0
Variación anual	-	83.0%	2141.2%	-88.1%	-	-
Número de importadores	1	2	15	4	0	0
Quesillos						
Volumen importado	22,034,423	20,609,488	22,559,609	25,773,434	26,096,205	24,044,103
Variación anual	-	-6.5%	9.5%	14.2%	1.3%	-7.9%
Número de importadores	29	23	27	27	30	30
Totales						
Volumen importado	38,387,198	32,492,759	37,547,887	41,052,679	41,390,130	39,313,700
Variación anual	-	-15.4%	15.6%	9.3%	0.8%	-5.0%

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del Ministerio de Hacienda.

económicos es muy baja, menor al 10%. Dos o tres agentes económicos son los que superan el 10% de las importaciones en todos los años.

471. Asimismo, el ingreso y salida de agentes económicos se muestra dinámico, lo cual es signo de bajas barreras a la entrada en este mercado. Se observaron agentes que importaron en el 2004 que no participan en años posteriores, y nuevos agentes que han ingresado en el período en análisis.

Quesos frescos artesanales:

472. Las importaciones de queso fresco artesanal muestran una situación particular en este período de análisis, ya que en los años 2004 y 2005 las importaciones eran mínimas (Cuadro N° 18), mientras que en el 2006 se denota la participación de 15 agentes económicos con más de 1 millón de libras importadas, con tan solo tres personas con más del 10% del volumen total.

473. En el 2007 se da una caída estrepitosa hasta casi las 119 mil libras, último año en que se reportan importaciones de este producto. Existe normativa nacional que impone requisitos sanitarios a la importación de estos productos y algunas de estas exigencias están por encima de los parámetros mínimos necesarios para resguardar la salud. No obstante, se encuentra el mismo problema en la normativa de quesos duros, y su importación no ha presentado el mismo comportamiento, por lo cual este fenómeno que se presenta en el queso fresco debe tener otras causas. Cabe mencionar que se trata de un producto más perecedero, por lo que cualquier retraso que pueda haber en la internación por controles en aduanas puede hacer impráctica o arriesgada su posterior comercialización, aunque no se ha tenido información que los procesos en aduanas obstaculicen de forma desproporcional a sus importaciones.

Quesillo artesanal:

474. En cuanto a las importaciones de quesillo para el mercado clasificado como artesanal que se muestran en el Cuadro N° 18, se nota una dinámica similar que en el mercado de quesos duros. Este producto presenta el mayor nivel de importaciones de los tres analizados y el mayor número de agentes económicos participantes en el mercado, alcanzando los 30 en los años 2008 y 2009.

475. La evolución del volumen importado tuvo variaciones relevantes en los años 2006 y 2007, con 9.5% y 14.2% de incrementos, respectivamente, cayendo el 2009 en un 7.9% (24.0 millones de libras).

476. Al igual que en los dos mercados anteriores, las participaciones de cada importador son bajas; en el año 2009 solo dos agentes económicos presentan un volumen de importación mayor al 10% del total.

477. Al observar los resultados de la evolución de los volúmenes de importación en todos los mercados relevantes, al no presentar disminuciones sustanciales, debe evaluarse si contrastan con las afirmaciones brindadas por algunos agentes económicos que perciben una restricción gubernamental al ingreso de productos, cuestionando asimismo su legalidad. De acuerdo a la lectura de las cifras e información recabada con autoridades e importadores, no puede inferirse la existencia de restricciones a la importación de forma masiva. En el caso de los quesos frescos, su declive y posterior ausencia de importaciones puede deberse a factores de controles sanitarios o de logística de importación, sobre lo cual no se obtuvo información concluyente al respecto.

2. Indicadores de concentración de importaciones en mercados artesanales.

478. En el cuadro No. 19 se muestran los indicadores de concentración correspondientes a las importaciones de quesos artesanales en los mercados relevantes previamente definidos.

Cuadro N° 19
Indicadores de concentración en importaciones de quesos artesanales
(2004 – 2009)

AÑO	QUESILLOS		QUESOS DUROS		QUESOS FRESCOS*	
	HHI	DOMINANCIA	HHI	DOMINANCIA	HHI	DOMINANCIA
2004	749,5	2031,2	732,5	1166,4	10000,0	10000,0
2005	748,8	1494,6	1390,7	3593,0	5031,4	5123,9
2006	665,9	1195,7	1273,3	2740,7	920,7	1438,1
2007	574,2	1011,2	993,8	1976,6	3232,8	5503,2
2008	507,5	838,0	945,6	2303,3	-	-
2009	623,1	1629,6	997,4	2708,9	-	-

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a datos de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda.

479. El HHI y el ID de los quesos duros artesanales reflejan niveles de concentración bajos, excepto para los años 2005 y 2006, siendo para estos años moderados según los parámetros del HHI y correspondientes a un mercado concentrado para los del ID. En estos años se reflejó un menor volumen importado y las participaciones de mercado mayores de algunos agentes económicos.

480. Los valores del HHI e ID para el mercado de quesillos artesanales son bajos, reflejando una baja concentración del mercado, propios de una estructura de mercado con muchos agentes que presentan una baja participación en el mismo.

481. El caso del mercado artesanal de quesos frescos, es bastante particular, ya que los indicadores reflejan altos valores en los años 2004, 2005 y 2007, pero más bien por una escasa participación de agentes y volumen importado. Esta situación no es constante, ya que en el año 2006 se registra un mayor volumen de importaciones y participación de agentes económicos que permite mantener niveles de concentración bajos, asemejándose a los otros dos mercados de producto.

B. Mercados relevantes de productos industriales:

482. En este análisis se incluyen indicadores de concentración de los cuatro mercados relevantes de productos que se destinan al consumo final: quesos duros, frescos, quesillo y procesados. Se han elaborado a partir de las ventas de estos productos en sus diferentes canales de comercialización, ya sea supermercados, tiendas-ruteo, tiendas propias y ventas institucionales.

483. Se excluyen los destinados al queso cheddar, debido a que su consumo final no es de relevancia para el presente estudio, ya que este producto tiene una producción nacional incipiente y en su mayor parte, el volumen que se maneja en el mercado es utilizado como insumo para la elaboración del queso procesado, o para usos industriales como colorante, y una mínima parte es destinada al consumo final, por tanto, los efectos de su dinámica sobre el consumidor recaen sobre todo indirectamente en la incidencia que tienen como materia prima en la fabricación del queso procesado. Posibles restricciones en este mercado se han tomado en cuenta en el capítulo sobre actividades de integración.

484. En el cuadro N° 20 se muestran las participaciones en las ventas de quesos industriales por parte de las industrias procesadoras y una distribuidora (MABAT-El Recreo) que participa en este mercado.

485. En cuanto a los quesos duros, el volumen total de ventas supera los 2.5 millones de libras, presentando un incremento del 7.1% para el año 2009. Se muestra un dinamismo en las ventas; 4 de los 8 agentes económicos presentaron aumentos ese año, no obstante el incremento de costos que tuvo la industria a partir del año 2007.

486. Es destacable la participación de Industrias Lácteas Moreno y Los Quesos de Oriente, puesto que estas industrias no venden este producto en supermercados; sus ventas las desarrollan en tiendas propias, pudiendo obtener un volumen no despreciable en estos mercados.

1. Volumen de ventas de productos industriales

Cuadro N° 20
Volumen de ventas de quesos industriales
(Libras y porcentajes)(2004 – 2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Queso Duro	1555,203	1924,400	1930,357	2026,155	2417,720	2588,950
Variación anual		23.7	0.3	5.0	19.3	7.1
Queso Fresco	1103,223	1359,332	1595,332	1572,308	1536,314	1415,078
Variación anual		23.2	17.4	-1.4	-2.3	-7.9
Quesillos	1355,623	1433,633	1601,138	1893,554	2576,506	2592,926
Variación anual		5.8	11.7	18.3	36.1	0.6
Queso Procesado	2020,819	2328,718	2832,317	2861,335	2446,632	2205,637
Variación anual		15.2	21.6	1.0	-14.5	-9.9

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información proporcionada por agentes económicos.

487. Contrario a lo sucedido en el mercado de quesos duros, las ventas de quesos frescos industriales han decrecido en los últimos tres años, hasta situarse en 1.4 millones de libras.

488. El principal agente económico en este segmento es la Cooperativa Ganadera de Sonsonate (La Salud), seguido de Lactosa y Agrosania (San Julián). Las participaciones de mercado han variado, puesto que esta última presentaba el primer lugar en el año 2004.

489. El líder en las ventas de quesillos es la empresa Los Quesos de Oriente, siguiéndole Doña Laura y en tercer lugar LACTOSA. Es destacable que dos empresas que no venden en supermercados lideren las ventas totales de este producto, que en su total son aproximadamente 2.6 millones de libras. El

incremento anual en las mismas fue leve en el último año, menos del 1% (Cuadro N° 20).

490. El total de ventas de queso procesado para el 2009 fue de 2.2 millones de libras. LACTOSA ocupa el primer lugar en ventas. Se nota la presencia a partir del 2008 de Los Quesos de Oriente, con una producción mínima.

491. Es importante reconocer que no se repiten los agentes económicos líderes en el primer lugar en cada mercado relevante, dando la impresión que cada uno tiene sus prioridades y especializaciones de producción de quesos.

492. El cuadro No. 21 demuestra los indicadores de concentración de los cuatro mercados relevantes industriales analizados, en igual número de recuadros. El primero muestra los niveles de concentración en el mercado de quesos duros, los cuales corresponden a altos niveles de concentración. Se observa que en todos los años el HHI presenta valores en este sentido, siendo el último dato para el 2009 mayor a los 3,300 puntos. Por su parte, el ID supera los 7,700 puntos. Por su parte, el C3 indica que el 78% de las ventas es dominado por 3 empresas y el 88% por los primeros cuatro agentes participantes.

493. Es de reconocer que el ingreso de Lácteos Moreno a este mercado ha permitido reducir los niveles de concentración, no obstante, siguen muy por encima de los umbrales considerados como de alta concentración.

494. Los indicadores de queso fresco muestran un HHI superior a 1,800, límite para considerar a un mercado altamente concentrado. Todos los ID superan los 2,500 puntos, cayendo mediante este criterio como un mercado concentrado. Los niveles de C3 superan el 70% en todos los casos y el 80% en el caso del C4, consistente con los otros indicadores. Es preciso mencionar que estos niveles son los menores comparados con los otros tres mercados, debido a que el volumen que maneja el líder no supera el 30%, y las siguientes cuotas de mercado están repartidas más equitativamente.

2. Indicadores de concentración en mercados relevantes industriales

Cuadro N° 21
Indicadores de concentración en mercados de quesos industriales
(2004 – 2009)

Queso duro					Queso fresco				
AÑOS	HHI	ID	C3	C4	AÑOS	HHI	ID	C3	C4
2004	6,453	9,680	93%	96%	2004	1,988	2,868	73%	81%
2005	6,116	9,592	90%	96%	2005	2,166	2,969	78%	85%
2006	5,704	9,462	88%	94%	2006	2,325	3,100	82%	88%
2007	5,110	9,110	88%	95%	2007	2,215	3,157	79%	86%
2008	3,650	8,078	80%	88%	2008	2,191	3,657	77%	83%
2009	3,356	7,481	78%	88%	2009	1,927	3,177	71%	80%

Quesillo					Queso procesado				
AÑOS	HHI	ID	C3	C4	AÑO	HHI	ID	C3	C4
2004	2,716	4,884	82%	90%	2004	3,378	5,509	88%	100%
2005	2,459	3,385	83%	90%	2005	3,942	7,248	88%	100%
2006	2,545	3,471	84%	91%	2006	3,789	6,675	91%	100%
2007	2,653	3,409	87%	93%	2007	4,440	7,845	92%	100%
2008	2,026	3,111	69%	85%	2008	4,447	7,841	92%	99%
2009	2,083	2,962	72%	88%	2009	5,036	8,605	94%	99%

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

495. En cuanto a los quesillos, los niveles de concentración son altos, superiores a los 2,000 puntos en el caso del HHI y de 3,000 en la mayoría de los casos para el ID. Los C3 y C4 superan el 80% y 90% en la mayoría de los casos, respectivamente. El principal proveedor en este mercado es Los Quesos de Oriente, superando a LACTOSA desde el año 2008.

496. Con respecto a los indicadores de queso procesado, los niveles de concentración son altos, estando sus valores en primer lugar comparado con el resto de mercados de productos industriales. Estos niveles están relacionados directamente por la amplia diferencia existente entre el líder LACTOSA, con el resto de participantes como AGROSANIA y Cooperativa Ganadera de Sonsonate.

497. En los cuatro mercados relevantes se presentan indicadores altos de concentración, lo cual evidencia la participación de pocos agentes económicos en estos mercados, su alta capacidad de producción, penetración en el mercado, y trayectoria de la mayor parte de empresas. Han ingresado nuevos competidores a algunos de estos mercados, como Lácteos Moreno que inició operaciones como empresa formal en el año 2005 y ha ganado una participación relevante en el quesillo, lo que ha permitido disminuir en los últimos años estos niveles de concentración.

XII. Eficiencias generadas por los sistemas de producción, distribución y comercialización

498. Como se observó en la caracterización de la oferta, en la que se describen los diferentes eslabones del sector de quesos, el mismo presenta particularidades en su organización industrial, destacándose su integración total o al menos parcial tanto aguas arriba como aguas abajo de algunas empresas importantes que generan eficiencias en sus diferentes etapas, ya sea de producción, distribución y comercialización.

499. Estas eficiencias deben evaluarse en el sentido que provocan una disminución de costos a nivel empresarial, por ejemplo, al producirse sus propias materias primas utilizadas en la manufactura de quesos, y compararla con la alternativa de adquirirlos a terceros a un precio mayor e incluso no adquirirlos por su escasez relativa en determinado momento. Asimismo, en la integración producción - distribución de bienes finales existen ahorros en costos en comparación de conceder esta actividad a terceros. Este conjunto de ahorros no genera necesariamente una distribución de rentas, con la posibilidad de trasladarse en beneficios al consumidor.

500. Entre mayor integración tenga cada empresa en todos sus eslabones, las posibilidades de trasladar esas ganancias de eficiencia al consumidor son mayores, sobre todo si los mercados se desenvuelven en condiciones de baja o moderada concentración. Caso contrario, en mercados de alta concentración, estas ganancias de eficiencia suelen por lo general trasladarse en menor medida al consumidor, dado que las empresas líderes pueden ostentar un poder de mercado que les permita imponer sus precios por sobre un nivel de competencia y obtener de esta manera márgenes excesivos en detrimento del bienestar del consumidor.

501. En el mercado de productos industriales pueden observarse ganancias de eficiencia acordes con su propia organización de abastecimiento, producción y distribución de productos.

502. En el caso de los productos industriales, por ejemplo, en las Cooperativas La Salud y El Jobo, las eficiencias se dan al tener integrada su producción de insumos (cada una en su forma particular), y adquirir leche cruda a terceros en

una reducida proporción, obteniéndose menores costos de producción de sus quesos. Asimismo, estas empresas distribuyen sus productos al minorista sin contar con intermediarios.

503. Empresas como Lactosa, Agrosania y ORTIZA, la mayor parte o totalidad de insumos son adquiridos a terceros, y en mayor o medida, sus eficiencias provienen en tener integrada su distribución al minorista y economías de escala en sus procesos.

504. Industrias Lácteas Moreno y Los Quesos de Oriente presentan la particularidad de llegar directamente al consumidor a través de sus tiendas propias, el cual es su canal fundamental de distribución. Este sistema les ha permitido competir en este mercado de productos industriales y avanzar en sus participaciones de mercado en ciertos productos.

505. En cuanto a MABAT (Lácteos El Recreo), las eficiencias radican en la integración de las actividades de importación y distribución al minorista, compitiendo en el canal de supermercados, tradicionalmente dominado por productores locales.

506. Las ganancias de eficiencia pueden traducirse en beneficios para la empresa y también para el consumidor. En este caso, no puede afirmarse que estén siendo trasladados al consumidor, puesto que se han observado en este estudio altos márgenes de intermediación a nivel industrial.

507. En los mercados relevantes artesanales, sus procesos de producción – distribución – comercialización tienen menor complejidad. Los quesos, por su naturaleza, se fabrican con menores costos, o se importan directamente desde países que tienen una estructura de costos y otras condiciones que les permite contar con una posición más competitiva. Los productores locales o importadores/distribuidores colocan directamente los quesos en mercados municipales o tiendas por ruteo, por lo general en una cobertura geográfica no muy lejana a su centro de operaciones.

508. La eficiencia de este mercado radica en que algunos productores están integrados aguas arriba con la producción de leche, y son asimismo distribuidores de sus productos. Las ganancias en eficiencia en un mercado de baja concentración como el de quesos artesanales tiene mayores posibilidades de

trasladarse a los consumidores, comparado con uno en el que se presente una alta concentración, ya que la competencia en los primeros es fuerte y ningún agente económico puede imponer un precio por sobre un nivel de competencia que le permita obtener márgenes o ganancias excesivas.

XIII. Hallazgos

509. Al igual que en el estudio sobre las condiciones de competencia de la agroindustria de la leche, se ha encontrado que los Arts. 21 y 22 de la Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio tienen el potencial de limitar la competencia en el sector.

510. En el caso del artículo 21, referente a la prohibición de producir y comercializar quesos a partir de leche reconstituida, además que no se cuenta con un método para determinar con certeza si un queso fue elaborado con leche reconstituida, en el presente estudio se ha encontrado que difícilmente la leche en polvo puede desplazar a la leche cruda de vaca como insumo, dados los precios de uno y otro producto.

511. Con base a esto, se puede evaluar el implementar un mecanismo de regulación que prohíba la reconstitución a las plantas cuando se corra el riesgo que por una baja del precio internacional de la leche en polvo se pueda afectar a la producción de leche cruda de vaca, caso contrario, permitirla, analizándose también integralmente todo el proceso de producción con uno y otro insumo.

512. Sobre el Art. 22, aunque tácitamente derogado por los tratados internacionales en los que se incluyen productos lácteos, como por ejemplo TGIECA y CAFTA-DR, debe derogarse expresamente para armonizar el orden jurídico interno con dichos tratados y además eliminar la posibilidad que sea aplicado para restringir el comercio con países con los que no se ha negociado un acuerdo de libre comercio.

513. En cuanto a la exención de pasteurizar a quienes procesan menos de 2 mil botellas diarias de leche, en el presente estudio se ha contado con más información sobre los recursos que tiene a su disposición el MSPAS para supervisar los requisitos higiénicos alternativos. El personal que se dedica a esta labor, aunque no de manera exclusiva, puesto que tiene otras tareas asignadas, es insuficiente para inspeccionar las más de 600 plantas artesanales que existen en el país. Esta circunstancia, como se analizó en el capítulo de barreras a la entrada, además de desincentivar la entrada de nuevos competidores que

cumplan con los requisitos legales, influye en la escasez de insumo dada la proliferación de estas plantas y su demanda de leche cruda.

514. Para tener un panorama más completo de los efectos de la prohibición de reconstituir leche y la exención de pasteurizar, hay otros factores que deben considerarse. Primero, el segmento industrial presenta una capacidad ociosa promedio del 44.8%, la cual es una cifra considerablemente alta. Segundo, el acceso a materia prima de calidad ha sido un problema para las plantas procesadoras, por lo cual éstas han llevado a cabo un esfuerzo por dar asistencia técnica a sus proveedores para asegurar el suministro de materia prima. Por último, el margen de intermediación de los diferentes quesos del segmento industrial es alto, lo cual es una señal de que existen fallas en el mercado que limitan un resultado óptimo, lo que puede corregirse en mayor o menor medida, dependiendo de otros factores que también influyan, adoptando medidas que faciliten el acceso de las plantas a insumos.

515. La contestabilidad en los mercados de productos industriales puede afirmarse que es de nivel medio, ya que tanto la entrada como salida de competidores al mismo no representa costos bajos, sino al menos de mediana consideración. La competencia potencial que pueden tener los actuales participantes del mercado o los que ostentan mayor participación en los mismos se centra en las limitantes que tiene, ya sea un competidor potencial o los de menor tamaño, de ingresar o ganar participación en estos mercados. Estas limitantes se relacionan principalmente en realizar nuevas inversiones al menos de mediana consideración, cumplir con requisitos para optar al principal canal de distribución o instalar sus propias tiendas y competir contra el posicionamiento de las principales marcas pertenecientes al mismo.

516. En los mercados artesanales, la contestabilidad es alta, el nivel de inversión para ingresar a estos mercados es sustancialmente menor comparado con los mercados industriales y la aceptación de los productos se basa sobre todo en su accesible precio, los cuales se ofrecen principalmente en los mercados municipales.

517. En el caso del contrabando, se ha identificado que éste distorsiona el mercado, principalmente en el segmento artesanal, por sus precios artificialmente bajos. Se tienen estimaciones sobre la magnitud del problema, con cifras en valor y volumen del queso que las autoridades logran recuperar y tomando en cuenta

las deficiencias de los controles tanto en aduanas como en puntos ciegos. Es por ello que este fenómeno constituye un desincentivo a la competencia dentro de los mercados relevantes definidos.

518. Los productores e importadores de quesos, tanto artesanales como industriales, han sido afectados por incrementos de costos de sus insumos principales en el período de análisis. No obstante, estos incrementos no tuvieron un efecto sustancialmente notorio en los montos descritos de volúmenes de importación de quesos artesanales y en las ventas de quesos industriales, ya que si bien es cierto decrecieron, no lo hicieron en niveles significativos.

519. Además del incremento en costos, la normativa y procedimientos de control de importaciones influyen en la competencia que se puede generar por esta vía. En primer lugar, se ha identificado que la norma aplicable para definir los requisitos de inocuidad es el RTCA 67.04.50:08; sin embargo, el MAG aplica la NSO ZOO 001 98, la cual contempla requisitos adicionales a la norma centroamericana, lo que por definición es una restricción innecesaria al comercio.

520. En segundo lugar, la imposición de cuotas de exportación a las plantas de Nicaragua y Honduras es un medio contrario al orden jurídico para controlar los requisitos sanitarios, puesto que contrarían el TGIECA, y adicionalmente, las cantidades otorgadas pueden llegar a ser restrictivas, si se fijan discrecionalmente por debajo de la capacidad productiva de la planta.

521. Por último, se tienen indicios que los resultados de los análisis del laboratorio del MAG pueden tener un margen de error significativo. Aún cuando no se tiene información concluyente al respecto, este margen de error debe procurarse que sea reducido al mínimo posible.

522. Los precios en los mercados relevantes de productos artesanales han aumentado en el período de análisis, pareciendo responder a una dinámica de incremento de costos de producción. Los precios en los mercados industriales han sufrido incrementos relevantes, no obstante, éstos no son uniformes, sino más bien diferenciados por cada participante en el mercado. De acuerdo a la información obtenida y procesada, no se observan comportamientos de incrementos coordinados.

523. Los márgenes de intermediación en los mercados relevantes de quesos industriales son altos, lo que refleja una participación de pocos agentes en el mercado y un poder de mercado para influenciar los mismos.

524. Los indicadores de concentración en estos mercados son altos, reflejo de pocas empresas dominantes en el mismo, en su mayor parte de amplia trayectoria en dichos mercados.

525. En el mercado del queso cheddar, existen restricciones de acceso al contingente arancelario de la OMC, ya sea sobre los competidores actuales que no tienen acceso al contingente o sobre nuevos competidores, por lo que se considera debe abrirse el acceso a las importaciones libre de arancel a más agentes económicos, lo cual puede contribuir al desarrollo de una mayor competencia en este mercado.

526. Asimismo, de acuerdo con declaraciones de los agentes económicos, cuando el queso cheddar aumentó considerablemente de precio (2008), las plantas extranjeras que les proporcionaban dicho tipo de queso les ofrecieron otros tipos que también son utilizados para la producción de queso procesado y que en ese tiempo sus precios eran menores. No obstante, al pagar el arancel correspondiente no era rentable para las plantas nacionales su importación, por lo cual, debe de estudiarse a qué otros tipos de quesos puede abrirse el contingente para así facilitar la reducción de costos que permita una mayor competencia vía precios en el mercado relevante de queso procesado.

527. Con la información obtenida en el presente estudio hasta la fecha de su culminación, no se observan elementos que conduzcan a la identificación de indicios de prácticas anticompetitivas en los mercados relevantes estudiados. No obstante, en el mercado de productos industriales existen ciertos factores a tomar en cuenta que justifican la promoción de una mayor competencia en dicho segmento: altos niveles de concentración, barreras a la entrada de mediana significancia, incrementos de precios y márgenes altos.

XIV. Recomendaciones

A. Defensoría del Consumidor

528. En cuanto a los márgenes altos de intermediación observados en los mercados industriales, una forma de contrarrestarlo es generando una mayor transparencia en los mismos, y así reducir la asimetría de información existente entre los agentes económicos oferentes y consumidores, lo que presionaría a una disminución de los márgenes y propiciar precios más competitivos. Debe evaluarse en conjunto con la Defensoría del Consumidor, la creación de un mecanismo mediante el cual se transparente información de precios y tipos de quesos industriales, los cuáles podrían ser monitoreados y publicados por la Defensoría, entidad que vela por los derechos del consumidor.

B. Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

529. Impulsar la derogatoria del Art. 22 de la Ley de Fomento a la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio, para armonizar el ordenamiento jurídico interno con las obligaciones contraídas en los tratados de libre comercio que contemplan los productos objeto de este estudio, tal como fuera indicado en el Estudio sobre Condiciones de Competencia de la Agroindustria de la Leche en El Salvador.

530. En ese mismo estudio, se recomendó una reforma al Art. 21 de la misma ley, para adicionar un inciso en el sentido que previo a detener importaciones de los productos a que se refiere la disposición, se realicen las inspecciones pertinentes por parte del MAG para constatar si efectivamente los productos son producidos a partir de leche reconstituida.

531. Al respecto, en el presente estudio se han tenido elementos adicionales de análisis con respecto a la prohibición de reconstituir leche, por lo cual, en adición a la recomendación anterior, es pertinente también que se evalúe la posibilidad de adoptar un mecanismo menos restrictivo, prohibiéndose la reconstitución solo cuando los precios de la leche en polvo y los costos de producción con dicho insumo bajen a un nivel que permitan que se desplace la producción de leche cruda, con el fin que no se limite el acceso a insumos

alternativos. Con esto se pretende crear condiciones propicias para que se aumente la producción industrial, generándose más competencia.

C. Ministerio de Agricultura y Ganadería

532. Por razones de cumplimiento con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y con el fin de eliminar barreras innecesarias al comercio, debe de aplicarse para el control de la inocuidad de los quesos que ingresan al país el Reglamento Técnico Centroamericano 67.04.50:08 en lugar de la NSO ZOO 001 98.

533. Con el mismo propósito, debe dejar de aplicarse el mecanismo de establecimiento de volúmenes de exportación a las plantas de Nicaragua y Honduras que deseen comercializar su producción en El Salvador, puesto que los mecanismos de control legítimos para asegurar la inocuidad y procedencia del producto son las inspecciones para otorgar los permisos correspondientes y los muestreos en la aduana. De esta manera, si se comprueba que el beneficiario del permiso de exportación ingresa a El Salvador producto fuera de norma o que no procede de su propia producción, se le pueden aplicar las sanciones correspondientes, hasta llegar a la revocación del permiso.

534. Por último, se recomienda adoptar las medidas pertinentes para reducirse al mínimo el margen de error de los resultados del laboratorio del MAG, para evitar que los muestreos constituyan barreras innecesarias al comercio.

D. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

535. Es pertinente analizar la posibilidad de reducir el límite de un máximo de dos mil botellas diarias, establecido en el Art. 89 del Código de Salud para la exención de la obligación de pasteurizar la leche que se procesa, teniendo en cuenta el fin de la reforma que introdujo dicha exención, los efectos de esta exención sobre la escasez de materia prima de calidad, y los recursos limitados con que se cuentan para supervisar la inocuidad de la producción de las plantas artesanales.

536. Esto debe de entenderse en complemento a la recomendación que surgió del Estudio sobre Condiciones de Competencia de la Agroindustria de la Leche en El Salvador, para fortalecer y ampliar la cobertura del control de las plantas

artesanales con el fin de procurar que la competencia en el sector se de en igualdad de condiciones.

E. Ministerio de Economía

537. Se recomienda eliminar el requisito de desempeño del procesamiento de diez mil botellas diarias de leche para acceder al contingente arancelario de queso cheddar en el marco de la OMC, y promover una mayor utilización del mismo por parte de otras plantas procesadoras, para incrementar el nivel de competencia en el mercado relevante de queso procesado industrial.

538. Asimismo, se recomienda la apertura del contingente a otros tipos de quesos que puedan ser utilizados como insumo para la producción de queso procesado.

F. Fiscalía General de la República, Policía Nacional Civil y Ministerio de Hacienda.

539. Fortalecer las medidas de combate y prevención del delito de contrabando, tanto el control en puntos ciegos, en aduana y en los procesos judiciales, con el fin de reducir los incentivos de esta actividad ilícita y minimizar las distorsiones a la competencia que puede generar en el sector de quesos en El Salvador.

Agosto de 2010.

ANEXOS

Anexo N° 1 Importaciones de Grasa Butírica (En dólares y Kg.)

PAÍS DE ORIGEN	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volúmen	Valor	Volúmen
NUEVA ZELANDIA	310,387.32	123,270.00	150,002.48	47,760.00	355,134.12	145,530.00	164,001.20	53,784.00	367,263.75	83,790.00	446,461.60	167,790.00
ESTADOS UNIDOS							1,060.35	231.33	72,246.15	15,966.00		
AUSTRALIA	45,696.00	16,800.00	379,680.00	134,400.00	96,096.00	33,600.00	103320	33,600.00				
GUATEMALA					5,446.76	2,160.00	23,763.80	8,400.00				
ALEMANIA					2,737.10	20	2,797.88	20				
HONDURAS					2,570.00	635						
BELGICA	62.05	3.5	47,200.00	16,000.00								
FRANCIA			44,720.00	16,000.00								
TOTAL	356,145.37	140,073.50	621,602.48	214,160.00	461,983.98	181,945.00	294,943.23	96,035.33	439,509.90	99,756.00	446,461.60	167,790.00
PRECIO PROMEDIO ANUAL (\$ por Kg.)	2.54		2.90		2.54		3.07		4.41		2.66	

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de www.elsalvadortrade.com

Anexo N° 2
Importaciones de Proteína Láctea
(En dólares y Kg.)

PAÍS DE ORIGEN	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volúmen	Valor	Volúmen
ESTADOS UNIDOS	4,152.91	10,200.00			124,786.88	41,333.40	67,000.00	20,000.00			8548.24	798.86
GUATEMALA					462.69	82.13	7,342.54	3,135.18	929.87	65.74		
HOLANDA (PAÍSES BAJOS)									10,725.00	1,200.00	22,021.75	3,000.00
MEXICO	1,762.93	300	2,862.24	500	6,451.61	1,246.26	6,122.39	1,000.00			4,327.20	360
ARGENTINA			3,934.52	2,000.00	13,121.10	6,650.00	7,424.16	2,547.27				
TOTAL	5,915.84	10,500.00	6,796.76	2,500.00	144,822.28	49,311.79	87,889.09	26,682.45	11,654.87	1,265.74	34,897.19	4,158.86
PRECIO PROMEDIO ANUAL (\$ por Kg.)	0.56		2.72		2.94		3.29		9.21		8.39	

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de www.elsalvadortrade.com