

**Versión Pública**

**Tema: Estudio de Mercado “Sector de Mercados Mayoristas”**

**Fecha de elaboración: Mayo 2013**

**Dirección Nacional de Estudios de Mercado**

**Intendencia de Abogacía de la Competencia**

De conformidad con el Art. 2, del reglamento para la aplicación de Ley Orgánica de Control del Poder de Mercado, el cual textualmente indica:

“Art 2. Publicidad.- Las opiniones, lineamientos, guías, criterios técnicos y estudios de mercado de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, se publicarán en su página electrónica y podrán ser difundidos y compilados en cualquier otro medio, salvo por la información que tenga el carácter de reservada o confidencial de conformidad con la Constitución y la ley.

Las publicaciones a las que se refiere el presente artículo y la Disposición General Tercera de la Ley, se efectuarán sin incluir, en cada caso, los aspectos reservados y confidenciales de su contenido, con el fin de garantizar el derecho constitucional a la protección de la información.”

A continuación se presenta la versión pública del Estudio de Mercado del sector de **Mercados Mayoristas**, desarrollada por la Dirección Nacional de Estudios de Mercado, de la Intendencia de Abogacía de la Competencia.

Contenido	
<b>1. Antecedentes</b> .....	4
<b>2. Introducción</b> .....	4
<b>3. Objetivo</b> .....	5
<b>4. Marco Normativo</b> .....	5
<b>4.1 Normativa comparada y experiencias internacionales</b> .....	9
<b>5. Conformación del Sector</b> .....	12
<b>5.1 Cadena productiva</b> .....	13
<b>5.2 Gremios y asociaciones</b> .....	14
<b>5.3 Productos del sector</b> .....	14
<b>5.4 Formación de Precios</b> .....	16
<b>5.5 Metodología propuesta por el Decreto Ejecutivo No. 1438</b> .....	18
<b>5.6 Experiencias Internacionales</b> .....	22
<b>6. Conclusiones</b> .....	¡Error! Marcador no definido.

## **1. Antecedentes**

El 22 de febrero del 2013, el Gobierno Nacional a través del Decreto Ejecutivo No. 1438, publicado en el Registro Oficial Suplemento 901, estableció la implementación de precios referenciales en los mercados mayoristas del país para 46 productos de origen animal y vegetal como una medida de control de la especulación.

De acuerdo a lo anterior, este documento presenta una evaluación del Decreto Ejecutivo No. 1438 en función de lo establecido en el Artículo 32 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (LORCPM), el cual dispone que la Superintendencia de Control del Poder de Mercado (SCPM) debe examinar permanentemente los efectos de las políticas de precios, con el propósito de determinar si han sido aplicados de manera abusiva o que el efecto es pernicioso en términos agregados; y, de determinar esto, mediante informe motivado, instará y promoverá su supresión o modificación dentro de un plazo determinado.

Es así, que el presente documento tiene como objetivo determinar si el Decreto Ejecutivo No. 1438, y la metodología propuesta en el mismo, han sido aplicados de manera abusiva o que el efecto de los mismos, es pernicioso en términos agregados. Cabe indicar, que de ninguna manera este documento pretende determinar que no existen problemas de especulación ni otro tipo de distorsiones en el mercado de alimentos.

## **2. Introducción**

El documento está estructurado de la siguiente forma: en la segunda parte se realiza un análisis legal del Decreto No. 1438, en el cual se establece el objetivo de la norma, el rol de la Superintendencia frente al análisis del Decreto y la manera en que el Decreto se acopla a la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado. En la tercera parte, se detalla el análisis económico que incluye una descripción de los productos considerados, los mercados mayoristas incluidos en el análisis del Decreto No. 1438, la formación de precios de los productos agroalimentarios, así como la evaluación de la manera en que la metodología identifica la especulación. Finalmente, en la cuarta y quinta sección se enumeran las conclusiones del estudio y las recomendaciones.

### 3. Objetivo.

Determinar si el Decreto Ejecutivo No. 1438 y la metodología propuesta en el mismo tienen efectos perniciosos en términos agregados o si esta política de precios es aplicada de manera abusiva.

### 4. Marco Normativo

#### Objetivo del Decreto Ejecutivo No. 1438.

En ejercicio de las atribuciones conferidas en el numeral 5 del artículo 147 de la Constitución de la República y en el artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el día 22 de febrero de 2013 mediante Decreto Ejecutivo No. 1438, el Presidente Constitucional de la República expide una Política de Precios para el Control de la Especulación de Productos Agroalimentarios.

Para la expedición de dicho Decreto se consideraron fundamentalmente los derechos y obligaciones establecidos en la Constitución de la República en los siguientes artículos:

El numeral 1 del artículo 3 establece que:

*“Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. (...)”;*

- El numeral 2 del artículo 66 señala que:

*“Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios. (...)”;*

- El numeral 1 del artículo 334 dispone que:

*“El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá: 1. Evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos. (...)”;*

- El artículo 335 determina:

*“El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos.”*

*El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.”*

Así mismo, se consideraron las siguientes normas legales:

- El numeral 5 del artículo 4 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor<sup>1</sup> estipula que es un derecho de los consumidores recibir un:

*“(...) trato transparente, equitativo y no discriminatorio o abusivo por parte de los proveedores de bienes o servicios, especialmente en lo referido a las condiciones óptimas de calidad, cantidad, precio, peso y medida. (...)”*

- El artículo 51 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor establece

*“Sin perjuicio de lo que al respecto establecen las normas penales queda absolutamente prohibida la especulación. Igualmente queda prohibida cualquier otra práctica desleal que tienda o sea causa del alza indiscriminada de precios de bienes y/o servicios. Así mismo, se adoptarán las medidas necesarias para evitar la fuga de alimentos fuera del territorio nacional, que pudieran provocar desabastecimiento de los mercados internos.”*

- Por su parte, el artículo 32 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado<sup>2</sup> determina que:

*“Corresponde a la Función Ejecutiva, de modo excepcional y temporal, mediante Decreto Ejecutivo, la definición de políticas de precios necesarias para beneficio del consumo popular, así como para la protección de la producción nacional y la sostenibilidad de la misma. En el sector agroalimentario se podrá establecer mecanismos para la determinación de precios referenciales. (..)”*

Con base a estas consideraciones, se estableció una política de precios para el sector agroalimentario con el fin de garantizar a la población un acceso justo a los alimentos indispensables para poder tener una vida sana, tanto física como mental.

El Decreto Ejecutivo No. 1438 es de aplicación en todo el territorio nacional para todos aquellos productos de origen animal y vegetal que constan en el listado anexo al Decreto. La política de precios aplicable a estos productos consiste en establecer precios referenciales para cada uno de ellos, a fin de que sirvan de base para el control de la especulación por parte de las autoridades competentes.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) y el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), cada uno dentro sus competencias, son los responsables de levantar la información necesaria y proceder con la aplicación de la metodología, a fin de fijar los precios referenciales.

Por otra parte, el control de los precios debe ser periódico y corresponde a las Intendencias Generales, Comisarías de Policía y demás entes públicos competentes. Las autoridades competentes deben tener en cuenta el precio referencial del producto sujeto a control en el mercado mayorista donde se comercializa.

Los administradores de los mercados a nivel de mayoristas o terminales de transferencia de víveres, deben anunciar en espacios visibles, en los establecimientos que administran, los precios referenciales de cada uno de los productos sujetos al Decreto. Los precios anunciados deben ser los mismos que se encuentran disponibles en las páginas web del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y del Ministerio de Industrias y Productividad.

Este Decreto cuenta con dos Disposiciones Transitorias, las cuales establecen:

*“Primera.- A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y el Ministerio de Industrias y Productividad, en el ámbito de sus competencias, procederán con el cálculo y posterior publicación de los precios referenciales de aquellos productos que a la fecha cuenten con información histórica de precios a nivel de mayorista, que aporten como mínimo treinta (30) datos que sirvan de base para el cálculo del precio.*

*Segunda.- Dentro del plazo máximo de noventa (90) días, desde la entrada en vigencia de la presente normativa, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y el Ministerio de Industrias y Productividad, en el ámbito de sus competencias, deberán levantar información de precios a nivel de mayorista del resto de productos constantes en el listado adjunto, que a la fecha no cuenten con información histórica de precios.”*

En la disposición final se encarga del cumplimiento del Decreto Ejecutivo al Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad; Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Ministerio de Industrias y Productividad; Ministerio del Interior; Gobernaciones; Intendencias Generales; Comisarías Nacionales de Policía; y, demás entes públicos competentes para el control de precios.

### **Rol de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado.**

### **Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado.**

En virtud de las normas constitucionales referidas anteriormente, la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, publicada en Registro Oficial Suplemento 555, entra en vigencia el día 13 de octubre de 2011, y en su artículo 38 confiere a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado las siguientes atribuciones:

- Numeral 11, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado podrá emitir recomendaciones de carácter general o sectorial respecto a las modalidades de la competencia en los mercados.

- Numeral 13, requerir a las instituciones públicas que considere necesario, la implementación de acciones adecuadas para garantizar la plena y efectiva aplicación de la presente Ley.
- Numeral 25, presentar propuestas técnicamente justificadas a los órganos competentes, para la regulación y establecimiento de actos normativos aplicables a los distintos sectores económicos.
- Numeral 26, apoyar y asesorar a todas las autoridades de la administración pública en todos los niveles de gobierno, a fin de que promuevan y defiendan la competencia de los operadores económicos en los diferentes mercados.

En ese sentido, el tercer inciso del artículo 32 de la LORCPM establece:

*“La Superintendencia de Control del Poder de Mercado examinará permanentemente los efectos de las políticas de precios autorizada bajo este artículo. De determinar que se ha aplicado de manera abusiva o que el efecto es pernicioso en términos agregados procederá inmediatamente de conformidad con el inciso segundo del artículo 31 de esta Ley.”*

Así, el segundo inciso del artículo 31 establece:

*“(…) mediante informe motivado, instará y promoverá su supresión o modificación dentro del plazo que determine.”*

### **Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado**

De igual forma, el artículo 40 del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado determina que:

*“La Superintendencia de Control del Poder de Mercado evaluará permanentemente los efectos de las políticas de precios establecidas mediante Decreto Ejecutivo de conformidad con la Ley. Para el efecto podrá solicitar a la Función Ejecutiva toda la información que estime necesaria, la que será entregada en un plazo no mayor a 30 días contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud.*

*La Superintendencia procederá con la evaluación de los documentos entregados y realizará controles para determinar si las políticas de precios incumplen con los fines que motivaron su implementación. (...)*

*Si la Superintendencia determina que la política de precios se aplica de manera abusiva o que el efecto es pernicioso en términos agregados, en el ámbito de sus competencias, emitirá un informe motivado que podrá proponer, en particular:*

*a) La modificación de la política de precios;*

*b) El establecimiento de condiciones; y,*

*c) La supresión definitiva de la política de precios.”*

Conforme se desprende del artículo 32 de la LORCPM y 40 del Reglamento, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado se encuentra facultada para llevar a cabo una examinación permanente de los efectos de las políticas de precios expedidas por la Función Ejecutiva mediante decreto, como es el caso del Decreto Ejecutivo No. 1438; el mismo que estableció una política de precios para el control de la especulación de productos agroalimentarios.

Con base a dicha facultad, esta Autoridad procedió a realizar el respectivo análisis del Decreto Ejecutivo No. 1438; análisis que se encuadró bajo los criterios, estipulados en el artículo 32 y 40 de la LORCPM y del Reglamento citados *supra*, mismos que se detallan a continuación:

1. Examinar si la política de precios ha sido aplicada de manera abusiva; o,
2. Si tiene efectos perniciosos en términos agregados.

Dicha facultad, permite a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado monitorear de forma continua tanto los efectos perniciosos reales como potenciales que podrían resultar de la aplicación de una política de precios creada por el Ejecutivo.

Mediante la examinación permanente de políticas de precios vigentes, esta Autoridad puede prevenir un posible efecto nocivo al mercado, evitando que los consumidores lleguen a experimentar los efectos negativos de dicha política.

En ese sentido, conforme establece el artículo 40 del Reglamento para la Aplicación de la LORCPM, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado de encontrar que se verifican alguno de los supuestos detallados anteriormente, es decir una aplicación de manera abusiva de la política de precios o si la política de precios tiene efectos perniciosos en términos agregados, emitirá un informe en el cual podrá sugerir la modificación o supresión definitiva de la política de precios, así como el establecimiento de condiciones.

En virtud de lo antes expuesto, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado se encuentra debidamente facultada para examinar los efectos de la política de precios para el control de la especulación de productos agroalimentarios creada mediante Decreto Ejecutivo No. 1438 y emitir el presente informe que recoge los resultados del análisis de dicho decreto, así como, las recomendaciones con respecto a los posibles efectos perniciosos que la metodología podría generar sobre el mercado y los consumidores.

#### **4.1 Normativa comparada y experiencias internacionales**

Se ha podido analizar la posición de algunas agencias de competencia de la región frente a su participación en el establecimiento de controles de precios agroalimentarios. La información ha sido recolectada de los aportes realizados por las

autoridades de competencia en el XI Encuentro del Foro Global de Competencia, celebrado el 16 y 17 de febrero del 2012 en París. El mismo trataba sobre *commodities* y volatilidad de precios, cooperación internacional en investigación de carteles y de empresas estatales y neutralidad competitiva.

En función de ello, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) realizó un llamado a contribuciones a los países miembros y no miembros de la organización con el fin de enriquecer la discusión respecto a la variación de precios de productos agroalimentario en el contexto de la crisis económica y las dificultades que esto generaba a la economía, además de la presión política que se genera sobre las autoridades de competencia de los países en desarrollo.

En este sentido, las autoridades de competencia a lo largo de este tiempo han mantenido varias conversaciones respecto a este tema, ya que en algunos casos el incremento de los precios ha sido considerado como una práctica anticompetitiva y en otros casos los gobiernos han intervenido para controlar los precios y el mercado a fin de que la competencia no se distorsione.

Es así que, el cuestionario enviado por la OECD incluye preguntas generales sobre volatilidad de precios desde una perspectiva general, sobre la aplicación de la norma de competencia e investigaciones formales realizadas y sobre oportunidades y desafíos para la abogacía de la competencia.

De esta manera, se analizaron las contribuciones realizadas por la Comisión Federal de Competencia de México (CFC), por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de Perú (INDECOPI) y por la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia (SIC).

Se analizaron las preguntas pertinentes al tema de este informe, que se incluye en el Anexo A, y de manera general la posición de las agencias de competencia de la región es:

- La principal preocupación de las agencias de competencia de la región referidas no está directamente relacionada con la volatilidad o el incremento de los precios sino con las condiciones de competencia en los diferentes mercados.
- La CFC no monitorea la sensibilidad del precio de bienes, ya que la Ley Federal de Competencia no lo estipula. Mientras que el INDECOPI, realiza un seguimiento basado en la tendencia histórica de los precios e identifica a aquellos productos que han tenido cambios significativos en sus precios. Luego de haberlos identificado, estos son reportados a otras comisiones quienes se encargan de evaluar las causas de estos cambios. Finalmente, la SIC ha realizado estudios relacionados a productos alimenticios, sin que los mismos estén relacionados a incrementos en los precios o a la especulación.

- Todas las agencias de competencia han recibido requerimientos por parte del gobierno central con el objetivo de investigar la situación de los precios de productos agroalimentarios.
- Sin embargo, todas las agencias consultadas han dicho que no tienen autoridad para intervenir en el libre desarrollo de los mercados, a menos de que exista evidencia o información que sugiera la presencia de comportamientos anticompetitivos.
- Las agencias de competencia han referido su estrategia hacia la promoción de la competencia con el fin de proteger y generar mayor competencia en todos los mercados y prevenir la existencia de distorsiones en los mismos.

En la presente investigación se ha analizado la experiencia chilena en el monitoreo de precios realizada por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), el cual es un servicio público centralizado dependiente de la Presidencia de la República a través del Ministerio de Agricultura, creada mediante la Ley N° 19.147, publicada en el Diario Oficial del 21 de Julio de 1992.

La ODEPA tiene como objetivo el proporcionar información regional, nacional e internacional a todos los agentes involucrados en la actividad agropecuaria, con el fin de que los mismos puedan tomar decisiones adecuadas tanto en la compra como en la venta de los mismos.

Además, en el marco de lo que la Ley No. 19.147 dispone, la misión institucional de ODEPA es fortalecer la gestión del Ministerio de Agricultura y de los agentes públicos y privados involucrados en el ámbito agropecuario, a través de la prestación de servicios especializados de asesoría e información.

En Chile, los precios son recolectados de lunes a viernes en los mercados mayoristas. El procedimiento realizado por la ODEPA es el siguiente:

- La información de precios y volúmenes de frutas y hortalizas correspondiente a los precios detectados diariamente en los propios mercados mayoristas. La información presentada es referencial y corresponde a los mercados de Valledor y Mapocho.
- La información diaria de precios y volúmenes es capturada entre las 04:30 y las 07:30, la cual se encuentra publicada a las 8:00 horas en la página web.

Los volúmenes registrados para cada producto corresponden a una estimación de las cantidades arribadas al mercado en cada jornada de comercialización, en base a cálculos sobre capacidades de carga de los camiones y cuantificación del movimiento diario de productos.

- En todos los mercados las frutas se transan en forma directa.
- Los precios se clasifican en “máximo”, “mínimo” y “promedio ponderado”. El precio promedio ponderado, corresponde a un promedio entre los precios mínimos y máximos ponderados por el volumen del producto arribado.
- Para las agrupaciones semanal y mensual, se consideran a todos los precios nominales y sin IVA.
- Se toman en cuenta variables de calidad como tamaño, estado de madurez, presentación y estado sanitario del producto.
- Los precios reportados consideran las ofertas y los días de descuento.

Además de ello, la ODEPA ofrece tanto a comerciantes como a consumidores, el servicio de consulta de precios por medio de mensajes cortos de texto (SMS).

De esta forma, la ODEPA procesa la información de los mercados de las distintas fuentes oficiales y luego las publican para que los usuarios puedan realizar sus consultas a través de sus teléfonos celulares previa a una suscripción, la cual les permite recibir la información de los precios periódicamente.

A la par, la ODEPA procesa la información y publica varios boletines que indican entre otras cosas:

- La evolución de los precios y cantidades producidas de algunos productos agroalimentarios.
- Los motivos y razones principales por la que los precios aumentaron o disminuyeron, incluyendo información climática, de producción y precios de insumos.
- Tendencias del producto, indicando el posible comportamiento que el precio de estos productos tendrá en el corto y mediano plazo.

El motivo de publicar estos boletines es el contribuir a reducir las asimetrías de información y comunicación entre los productores, comerciantes y consumidores de productos agroalimentarios. De esta manera, es más difícil la existencia de prácticas especulativas en las diferentes etapas de la cadena de comercialización; evitando la aplicación de medidas que puedan generar distorsiones en el mercado.

## **5. Conformación del Sector**

El análisis económico se enfoca en determinar; si la metodología propuesta se acopla de manera correcta al mercado y al comportamiento de precios de los productos establecidos en el Decreto, y si determina de manera acertada el nivel especulativo y logra controlarlo.

Para probar lo anterior, se analizan los productos sobre los que el Decreto establece precios referenciales, los mercados mayoristas en los que se aplica el Decreto, la manera en que los precios se forman en esta industria, la metodología propuesta por el Decreto y una aplicación de la misma sobre los precios del año anterior con el fin de evaluarla.

## 5.1 Cadena productiva

Existen diferentes concepciones acerca de cómo interpretar los precios dentro de la economía. Una visión es que el precio de mercado refleja la interacción entre oferta y demanda, es así que el precio se establece de manera en que la cantidad de un bien ofertado es igual a la cantidad demandada. Las cantidades están determinadas por la utilidad marginal que se puede obtener tanto para el adquiriente como para el vendedor.

Por lo tanto, los precios pueden descomponerse por factores ligados al proceso de producción y a una utilidad esperada por la venta de este bien.

En el caso en que exista especulación, entendida como un incremento en el precio de un bien o servicio sin que esté explicado por incrementos en los costos de producción y busque el obtener una mayor renta, ésta se encontrará ligada al factor de utilidad dentro de los precios. Empero, esta variable tan solo puede ser medida cuando se han determinado todos los demás componentes del precio, debido a que el nivel de especulación es subjetivo y diferente entre todos los oferentes.

En el caso de los precios de los productos agroalimentarios señalados, éstos pueden ser explicados por una serie de factores que resultan ser muy difíciles de modelar y más aún controlar por parte del economista. Es por esto, que algunas de las variables que deben ser consideradas para explicar los precios de los productos agroalimentarios son:

Costos de insumos de producción como fertilizantes, mano de obra y mantenimiento de estructura física.

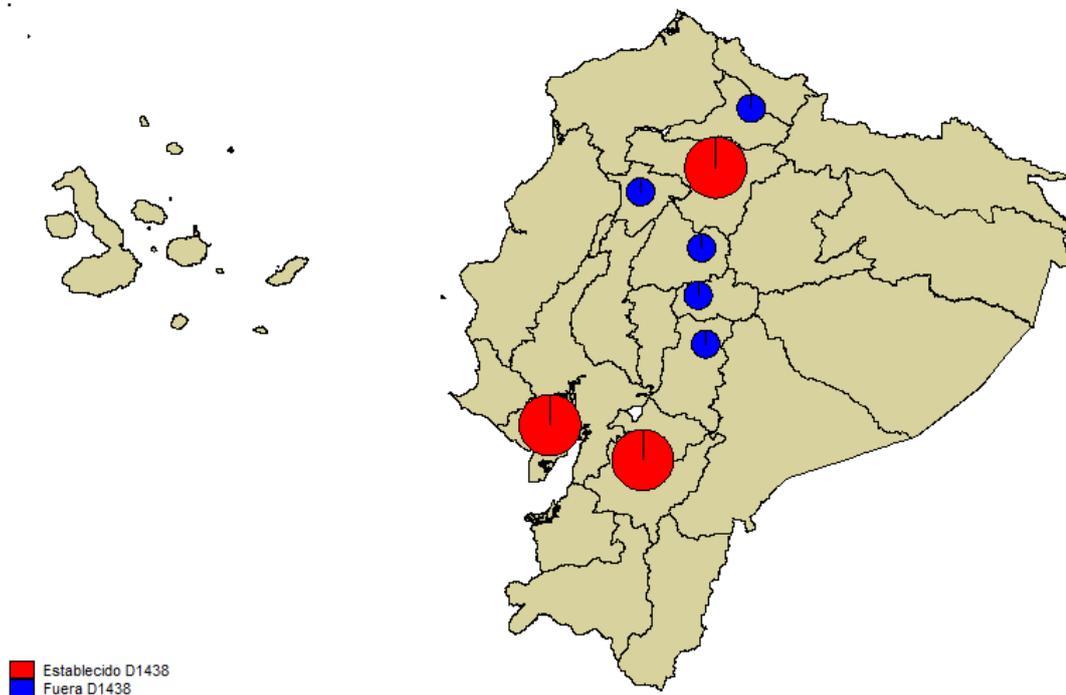
- Costos de transporte, costo de estivación de productos, costo de pérdida de producto debido a transporte y mantenimiento del punto de venta.
- Condiciones climáticas durante la etapa de producción, estacionalidad tanto de la demanda como de la oferta de los productos.
- Margen de utilidad de cada uno de los participantes en la cadena de comercialización, es decir productor, comerciante mayorista, comerciante minorista, por cada producto.
- Grado de sustituibilidad de los productos.

- Niveles de demanda por producto por zona geográfica.

## 5.2 Gremios y asociaciones

De acuerdo al Decreto No. 1438, la aplicación de precios referenciales es de carácter nacional; sin embargo, los precios son tomados únicamente de los productos comercializados en los mercados mayoristas de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca

El Decreto No. 1438 no establece qué precios referenciales deben aplicar los demás mercados mayoristas del país. Es por ello, que la Superintendencia de Control del Poder de Mercado llevó a cabo, a lo largo de este análisis, una serie de entrevistas con representantes de varios mercados mayoristas para comprender la manera en que el Decreto No. 1438 está siendo aplicado en cada uno de ellos, así como para determinar la estructura del mercado, su administración y la manera en que los productos son comercializados.



## 5.3 Productos del sector

A través de la **Tabla No. 1**, se puede apreciar los productos que han sido seleccionados, que están sujetos al control de precios y que forman parte de la canasta básica de

alimentos.

**Tabla No. 1**

**Productos Considerados en el Decreto No. 1438.**

<b>Frutas</b>	Mandarina Plátano verde	Naranja Sandía	Naranjilla Aguacate	Guineo Mora	Melón Uva	Papaya Manzana	Piña Tomate de Árbol	Plátano maduro Maracuyá
<b>Hortalizas y Verduras</b>	Col	Lechuga	Brócoli	Ajo	Pimiento	Cebolla Blanca	Cebolla Paiteña	Tomate Riñón
<b>Cárnicos</b>	Carne de res con hueso	Carne de res molida	Carne de res sin hueso	Carne de cerdo con Hueso	Chuleta de Cerdo	Costilla de cerdo	Presas de pollo	Pollo entero
<b>Leguminosas</b>		Arveja tierna	Fréjol tierno	Habas Tiernas	Fréjol seco	Lenteja		
<b>Tubérculos</b>			Mel loco	Yuca	Papa Súper Chola			
<b>Cereales</b>			Arroz flor	Avena	Choclos			
<b>Leche y Huevos</b>				Leche	Huevos de gallina			

**Fuente:** Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

**Elaboración:** Intendencia de Abogacía de la Competencia.

Estos 46 productos en su mayoría son frutas (17) seguido por hortalizas y verduras (8), productos cárnicos (8) y posteriormente leguminosas (5).

Posteriormente, el MAGAP identificó que existen problemas con aproximadamente el 40% de los productos estipulados en el Decreto No. 1438. Los principales problemas identificados y que afectan al establecimiento de precios referenciales son:

- i. La falta de información de algunos productos.
- ii. Algunos productos comercializados son importados.
- iii. Existen productos que no son comercializados en los mercados mayoristas.

Nota: El documento debe contar con marca de agua que indique el siguiente texto “Versión Pública”

#### **5.4 Formación de Precios**

Existen diferentes concepciones acerca de cómo interpretar los precios dentro de la economía. Una visión es que el precio de mercado refleja la interacción entre oferta y demanda, es así que el precio se establece de manera en que la cantidad de un bien ofertado es igual a la cantidad demandada. Las cantidades están determinadas por la utilidad marginal que se puede obtener tanto para el adquiriente como para el vendedor

Por lo tanto, los precios pueden descomponerse por factores ligados al proceso de producción y a una utilidad esperada por la venta de este bien.

En el caso en que exista especulación, entendida como un incremento en el precio de un bien o servicio sin que esté explicado por incrementos en los costos de producción y busque el obtener una mayor renta, ésta se encontrará ligada al factor de utilidad dentro de los precios.

Empero, esta variable tan solo puede ser medida cuando se han determinado todos los demás componentes del precio, debido a que el nivel de especulación es subjetivo y diferente entre todos los oferentes.

En el caso de los precios de los productos agroalimentarios señalados, éstos pueden ser explicados por una serie de factores que resultan ser muy difíciles de modelar y más aún controlar por parte del econometrista. Es por esto, que algunas de las variables que deben ser consideradas para explicar los precios de los productos agroalimentarios son:

- Costos de insumos de producción como fertilizantes, mano de obra y mantenimiento de estructura física.
- Costos de transporte, costo de estivación de productos, costo de pérdida de producto debido a transporte y mantenimiento del punto de venta.
- Condiciones climáticas durante la etapa de producción, estacionalidad

tanto de la demanda como de la oferta de los productos.

- Margen de utilidad de cada uno de los participantes en la cadena de comercialización, es decir productor, comerciante mayorista, comerciante minorista, por cada producto.
- Grado de sustituibilidad de los productos.
- Niveles de demanda por producto por zona geográfica.

Es por esto, que se determina que existen variables que pueden ser identificadas de manera general para todos los comerciantes de un determinado producto y junto a ellas existen variables que son específicas para cada tipo de producto y posición en la cadena de comercialización. Además de ello, es necesario identificar el nivel de afectación de cada una de las variables señaladas en el comportamiento de los precios.

En los casos en que la utilidad esperada posee un componente que no puede ser explicado por alguna de las variables anteriores, este margen puede definirse como un excedente ilícito o en otros términos, se establecería este margen como especulativo.

Es así, que es relativamente fácil y rápido el determinar, por ejemplo, en cuánto afecta al precio final de un producto un incremento del 10% del precio del abono utilizado para su cultivo. Sin embargo, es mucho más difícil el poder determinar el efecto de un exceso de lluvia, ya que algunos productos que se cultivan en las mismas zonas son más resistentes a la misma.

Así mismo, debe considerarse que el precio que percibe el consumidor final posee varios componentes que fueron formándose durante toda la cadena de comercialización, y en los cuales pueden existir elementos especulativos que provienen de diferentes partes tales como, los precios de los insumos para la producción.

Al momento de agregar todas las variables que pueden influir en la afectación del precio final de comercialización de los productos, resulta en primer lugar muy difícil el determinar a todos los factores que afectan los precios; y, en el caso de que se haya podido identificar a todas las variables que afectan al precio de cada producto, debido a la cantidad de variables, la interpretación del efecto de cada uno de los factores resulta complicado.

Junto a los anteriores problemas, hay que considerar que debido a que el producto es comercializado en varias etapas, pudiendo existir especulación en cada una de las mismas y, como se mencionó anteriormente, dado que la especulación es subjetiva para cada comerciante y la misma puede ser medida únicamente por diferencia luego de haber identificado a todos los demás componentes del precio, resulta realmente difícil identificar el incremento del precio causado por la especulación.

Por su parte, el Decreto No. 1438 no considera a toda la cadena de comercialización, enfocándose en controlar la especulación en tres mercados mayoristas y no en los mercados que venden al por menor. A pesar de que existe un mayor volumen de ventas en los mercados mayoristas, al existir mayor cantidad de usuarios en los mercados minoristas, la afectación producida a la demanda en dicho nivel es mayor.

Por todo esto, es realmente difícil el poder determinar el grado de relación que tiene la especulación en el cambio de un precio. En otras palabras, no se puede determinar si un cambio en el precio de un producto agroalimentario se debe a causa de la especulación o a causa de alguno de los otros factores mencionados anteriormente.

Adicionalmente, puede darse el caso en que el límite superior del precio referencial sea mayor al precio de mercado, generando un incentivo para que los comerciantes decidan incrementar sus precios hasta este valor. Por lo tanto, estarían incrementando artificialmente de manera general el nivel de precios.

A pesar de que la teoría económica lleva a pensar que exista colusión entre los comerciantes para fijar precios, de acuerdo a la información recolectada de las entrevistas realizadas a los representantes de los mercados mayoristas del país, se determinó que la probabilidad de que existan acuerdos colusorios para incrementar los precios es muy baja. Uno de los principales elementos para que este escenario no sea plausible es el alto número de comerciantes que dificulta el establecimiento de un acuerdo que permita establecer precios en varios productos.

De esta manera, conforme a todo lo antes expuesto, el Decreto No. 1438 en su metodología, no da una explicación de la manera en que la especulación ha afectado el nivel de precios de los productos agroalimentarios señalados.

### **5.5 Metodología propuesta por el Decreto Ejecutivo No. 1438**

Después de conocer la canasta de productos analizados, es necesario describir la metodología implementada en el Decreto No. 1438 para el establecimiento de precios referenciales. Con respecto a la metodología, el Decreto No. 1438 establece:

“Cálculo del precio referencial.- Para el cálculo del precio referencial, se aplicará la siguiente metodología:

- a) Se procederá con el levantamiento de información histórica de precios a nivel de mayorista, en cada uno de los mercados de dicha categoría a nivel nacional; correspondiente a los tres (3) meses inmediatos anteriores, contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto, a fin de contar con mínimo treinta (30) datos para el cálculo del precio referencial.
- b) El precio referencial resultará de la aplicación de la mediana de los precios históricos previamente levantados, de cada uno de los productos sujetos a la

presente normativa, en cada uno de los mercados mayoristas a nivel nacional.

c) Los precios referenciales de cada uno de los productos sujetos a la presente disposición, serán publicados dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes, en la página web del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y Ministerio de Industrias y Productividad, según sus competencias, a fin de que tengan acceso a los mismos, tanto para las autoridades de control como para la ciudadanía en general.

d) A partir de la primera publicación, y a efecto de proceder con las futuras publicaciones mensuales, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, y el Ministerio de Industrias y Productividad, en el ámbito de sus competencias, actualizarán los precios referenciales aplicando una mediana móvil de precios históricos; es decir, para el cálculo de la mediana se incorporarán los datos levantados desde la última ubicación realizada y se eliminará la misma cantidad de datos más antiguos”.

Actualmente el MAGAP toma los precios de los mercados mayoristas referidos 4 y establece un rango de precios a partir de la mediana. Dicho rango de precios, así como su cálculo, no se mencionan en el Decreto No. 1438; sin embargo, este rango es aplicado sobre el precio referencial propuesto en la metodología.

Es así que, el Decreto No. 1438 toma como precio referencial a la mediana de los precios históricos de cada uno de los productos sujetos a la normativa en cada uno de los mercados mayoristas a nivel nacional.

De acuerdo al Glosario Básico de Términos Estadísticos publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI), la mediana en estadística es el valor numérico que separa a la mitad mayor y menor de una muestra de datos, una población o una distribución de probabilidad. Es por esto que, la mediana de una lista finita de números se calcula al ordenar todas las observaciones desde el valor más bajo hasta el valor más alto y seleccionado al número que se encuentre en la mitad. Por lo que para la siguiente muestra de números (4, 6, 8) la mediana es 6.

De esta manera, al aplicar la metodología a los precios de los productos seleccionados, no se está tomando en consideración ningún elemento que permita medir el comportamiento de los precios ni su evolución, teniendo como resultado que la medida termina siendo aleatoria.

Con el fin de establecer la manera en que el Decreto No. 1438 está siendo empleado, se aplicó la metodología propuesta sobre los precios de algunos productos correspondientes al 2012.

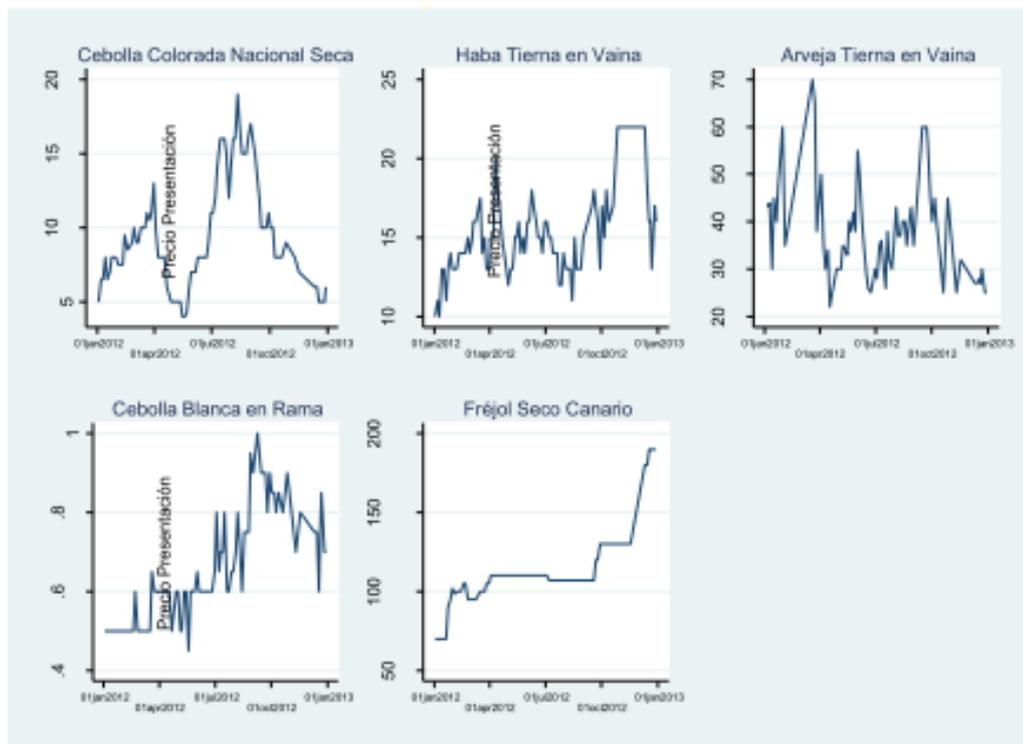
De esta forma, se buscó determinar la manera en que la medida propuesta se ajusta a los precios y a su comportamiento y si la misma sirve como una herramienta para controlar la especulación.

Se han seleccionado 5 productos de los establecidos en el Decreto No. 1438, que han sido identificados por tener una demanda estacional y cuyo efecto es percibido en todo el territorio nacional. Los precios son recolectados por el Sistema de Información Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (SINAGAP) y se levantan de los mercados mayoristas de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca.

Específicamente los productos seleccionados fueron: Cebolla Colorada Nacional Seca, Haba Tierna en Vaina, Arveja Tierna en Vaina, Cebolla Blanca en Rama y Fréjol Seco Canario. El período de análisis es el comprendido entre el 1 de enero del 2012 y el 31 de diciembre de 2012. Se decidió tomar este período para el análisis con el fin de completar las 30 observaciones requeridas para aplicar la metodología propuesta en el Decreto No. 1438.

Los resultados se los puede apreciar en los Gráfico No 2, Gráfico No. 3 y Gráfico No.4.

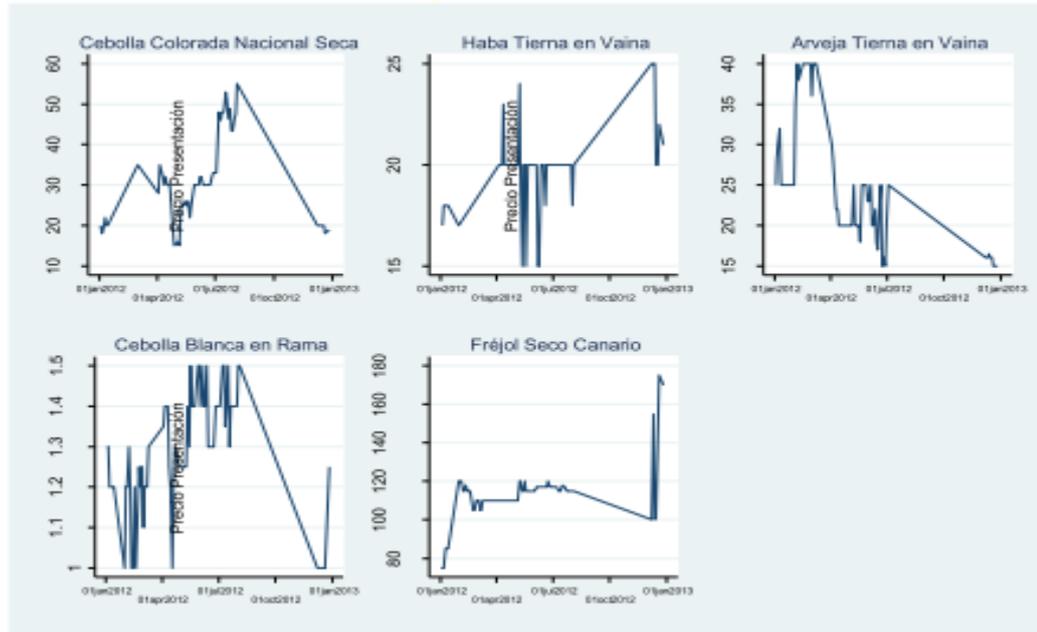
**Gráfico 2**  
**Precios Productos Seleccionados Mercado Mayorista Quito.**  
**Enero 2012 - Diciembre 2012.**



**Fuente:** Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

**Elaboración:** Intendencia de Abogacía de la Competencia.

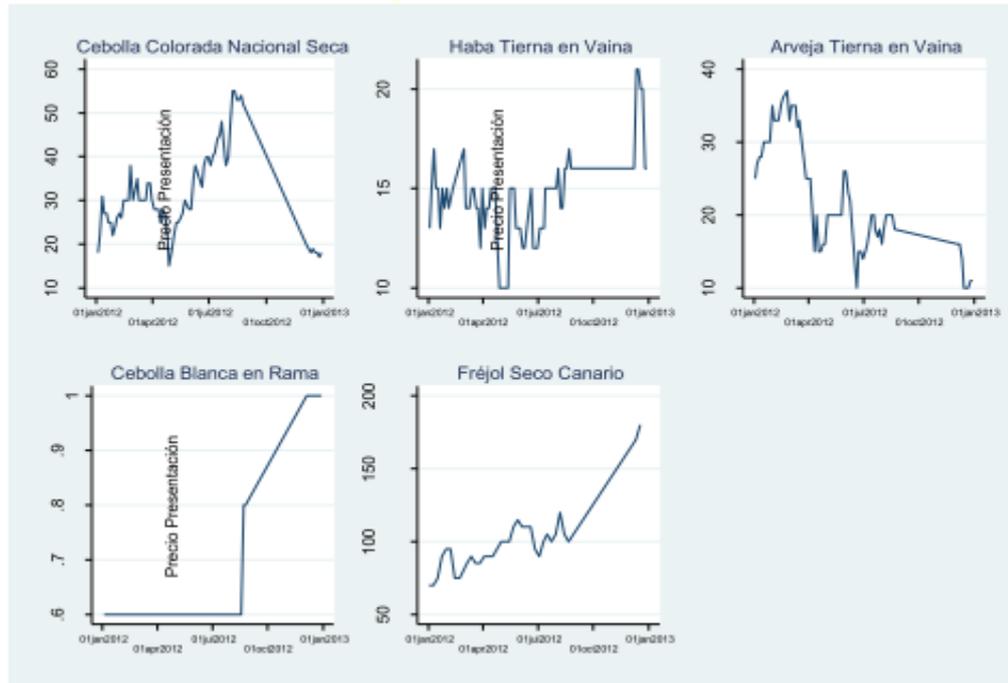
**Gráfico 3**  
**Precios Productos Seleccionados Mercado Mayorista de Guayaquil.**  
**Enero 2012 - Diciembre 2012.**



**Fuente:** Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

**Elaboración:** Intendencia de Abogacía de la Competencia.

**Gráfico 4**  
**Precios Productos Seleccionados Mercado Mayorista de Cuenca.**  
**Enero 2012 - Diciembre 2012.**



**Fuente:** Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.  
**Elaboración:** Intendencia de Abogacía de la Competencia.

## 5.6 Experiencias Internacionales

Se ha podido analizar la posición de algunas agencias de competencia de la región frente a su participación en el establecimiento de controles de precios agroalimentarios. La información ha sido recolectada de los aportes realizados por las autoridades de competencia en el XI Encuentro del Foro Global de Competencia, celebrado el 16 y 17 de febrero del 2012 en París.

El mismo trataba sobre commodities y volatilidad de precios, cooperación internacional en investigación de carteles y de empresas estatales y neutralidad competitiva.

En función de ello, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) realizó un llamado a contribuciones a los países miembros y no miembros de la organización con el fin de enriquecer la discusión respecto a la variación de precios de productos agroalimentario en el contexto de la crisis económica y las dificultades que esto generaba a la economía, además de la presión política que se genera sobre las autoridades de competencia de los países en desarrollo.

En este sentido, las autoridades de competencia a lo largo de este tiempo han

mantenido varias conversaciones respecto a este tema, ya que en algunos casos el incremento de los precios ha sido considerado como una práctica anticompetitiva y en otros casos los gobiernos han intervenido para controlar los precios y el mercado a fin de que la competencia no se distorsione.

Es así que, el cuestionario enviado por la OECD incluye preguntas generales sobre volatilidad de precios desde una perspectiva general, sobre la aplicación de la norma de competencia e investigaciones formales realizadas y sobre oportunidades y desafíos para la abogacía de la competencia.

De esta manera, se analizaron las contribuciones realizadas por la Comisión Federal de Competencia de México (CFC), por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de Perú (INDECOPI) y por la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia (SIC).

Se analizaron las preguntas pertinentes al tema de este informe, que se incluye en el Anexo A, y de manera general la posición de las agencias de competencia de la región es:

- La principal preocupación de las agencias de competencia de la región referidas no está directamente relacionada con la volatilidad o el incremento de los precios sino con las condiciones de competencia en los diferentes mercados.
- La CFC no monitorea la sensibilidad del precio de bienes, ya que la Ley Federal de Competencia no lo estipula. Mientras que el INDECOPI, realiza un seguimiento basado en la tendencia histórica de los precios e identifica a aquellos productos que han tenido cambios significativos en sus precios. Luego de haberlos identificado, estos son reportados a otras comisiones quienes se encargan de evaluar las causas de estos cambios. Finalmente, la SIC ha realizado estudios relacionados a productos alimenticios, sin que los mismos estén relacionados a incrementos en los precios o a la especulación.
- Todas las agencias de competencia han recibido requerimientos por parte del gobierno central con el objetivo de investigar la situación de los precios de productos agroalimentarios.
- Sin embargo, todas las agencias consultadas han dicho que no tienen autoridad para intervenir en el libre desarrollo de los mercados, a menos de que exista evidencia o información que sugiera la presencia de comportamientos anticompetitivos.
- Las agencias de competencia han referido su estrategia hacia la promoción de la competencia con el fin de proteger y generar mayor competencia en todos los mercados y prevenir la existencia de distorsiones en los mismos.

En la presente investigación se ha analizado la experiencia chilena en el monitoreo de precios realizada por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), el cual es un servicio público centralizado dependiente de la Presidencia de la República a través del Ministerio de Agricultura, creada mediante la Ley N° 19.147, publicada en el Diario Oficial del 21 de Julio de 1992.

La ODEPA tiene como objetivo el proporcionar información regional, nacional e internacional a todos los agentes involucrados en la actividad agropecuaria, con el fin de que los mismos puedan tomar decisiones adecuadas tanto en la compra como en la venta de los mismos.

Además, en el marco de lo que la Ley No. 19.147 dispone, la misión institucional de ODEPA es fortalecer la gestión del Ministerio de Agricultura y de los agentes públicos y privados involucrados en el ámbito agropecuario, a través de la prestación de servicios especializados de asesoría e información.

En Chile, los precios son recolectados de lunes a viernes en los mercados mayoristas. El procedimiento realizado por la ODEPA es el siguiente:

- La información de precios y volúmenes de frutas y hortalizas correspondiente a los precios detectados diariamente en los propios mercados mayoristas. La información presentada es referencial y corresponde a los mercados de Valledor y Mapocho.
- La información diaria de precios y volúmenes es capturada entre las 04:30 y las 07:30, la cual se encuentra publicada a las 8:00 horas en la página web.
- Los volúmenes registrados para cada producto corresponden a una estimación de las cantidades arribadas al mercado en cada jornada de comercialización, en base a cálculos sobre capacidades de carga de los camiones y cuantificación del movimiento diario de productos.
- En todos los mercados las frutas se transan en forma directa.
- Los precios se clasifican en “máximo”, “mínimo” y “promedio ponderado”. El precio promedio ponderado, corresponde a un promedio entre los precios mínimos y máximos ponderados por el volumen del producto arribado.
- Para las agrupaciones semanal y mensual, se consideran a todos los precios nominales y sin IVA.
- Se toman en cuenta variables de calidad como tamaño, estado de madurez, presentación y estado sanitario del producto.
- Los precios reportados consideran las ofertas y los días de descuento.

Además de ello, la ODEPA ofrece tanto a comerciantes como a consumidores, el

servicio de consulta de precios por medio de mensajes cortos de texto (SMS).

De esta forma, la ODEPA procesa la información de los mercados de las distintas fuentes oficiales y luego las publican para que los usuarios puedan realizar sus consultas a través de sus teléfonos celulares previa a una suscripción, la cual les permite recibir la información de los precios periódicamente.

A la par, la ODEPA procesa la información y publica varios boletines que indican entre otras cosas:

- La evolución de los precios y cantidades producidas de algunos productos agroalimentarios.
- Los motivos y razones principales por la que los precios aumentaron o disminuyeron, incluyendo información climática, de producción y precios de insumos.
- Tendencias del producto, indicando el posible comportamiento que el precio de estos productos tendrá en el corto y mediano plazo.

El motivo de publicar estos boletines es el contribuir a reducir las asimetrías de información y comunicación entre los productores, comerciantes y consumidores de productos agroalimentarios. De esta manera, es más difícil la existencia de prácticas especulativas en las diferentes etapas de la cadena de comercialización; evitando la aplicación de medidas que puedan generar distorsiones en el mercado.