Superintendencia de Competencia Económica

RECOMENDACIÓN Nro. SCE-DS-2023-02

Danilo Sylva Pazmiño
SUPERINTENDENTE DE COMPETENCIA ECONÓMICA

CONSIDERANDO:

Que el artículo 213 de la Constitución de la República del Ecuador, establece: *"Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general* (…)*"*;

Que el artículo 281 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: *"La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.* (…)*"*;

Que el artículo 284 de la Constitución de la República del Ecuador, determina: *"La política económica tendrá los siguientes objetivos: 1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional. 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial* (…) *8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes* (…)*"*;

Que el artículo 304 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone: *"La política comercial tendrá los siguientes objetivos: 1. Desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo* (…) *3. Fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales* (…) *6. Evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados"*;

Que el artículo 335 de la Constitución de la República del Ecuador, establece: *"El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas* (…) *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."*;

Que el artículo 336 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: *"El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad* (…) *asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley"*;

Que el artículo 9 del Código Orgánico Administrativo, determina: *"Las administraciones públicas desarrollan sus competencias de forma racional y ordenada, evitan las duplicidades y las omisiones* (…)*"*;

Que el artículo 28 del Código Orgánico Administrativo, dispone: *"Las administraciones trabajarán de manera coordinada, complementaria y prestándose auxilio mutuo. Acordarán mecanismos de coordinación para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.* (…)*"*;

Que el artículo 3, literal e) de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, prevé: *"Para el ejercicio de la soberanía alimentaria, además de las responsabilidades establecidas en el Art. 281 de la Constitución el Estado deberá:* (…) *e) Adoptar políticas fiscales, tributarias, arancelarias y otras que protejan al sector agroalimentario nacional para evitar la dependencia en la provisión alimentaria* (…)*"*;

Que la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria en sus artículos 18, 19, 20 y 23, señala que para desarrollar actividades productivas de carácter alimentario, el Estado impulsará la creación de fuentes de financiamiento en condiciones preferenciales para el sector, se contempla un seguro agroalimentario que contará con la participación de la banca pública, así como un subsidio agroalimentario; así también, determina que el Ejecutivo establecerá la política arancelaria que se orientará a la protección del mercado interno, procurando eliminar la importación de alimentos de producción nacional;

Que el artículo 21 inciso 3 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, establece: *"La ley correspondiente establecerá los mecanismos para la regulación de precios en los que participarán los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores y los consumidores de manera paritaria, y para evitar y sancionar la competencia desleal, las prácticas monopólicas, oligopólicas, monopsónicas y especulativas"*;

Que el artículo 7 de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable, determina: *"A fin de estimular la conservación y uso de la agrobiodiversidad, la semilla nativa y tradicional así como la producción de semilla certificada de forma sostenible, orientada a garantizar la soberanía alimentaria, el Estado en sus diferentes niveles de gobierno, realizará las siguientes acciones:* (…) *b) Promover la generación de productos financieros, líneas de crédito y tasas de interés preferencial, para estimular la producción y comercialización de semilla;* (…)*"*;

Que el artículo 10 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, prevé: *"*(…) *La Junta de Política y Regulación Financiera, o la que haga sus veces, determinará una tasa de interés preferencial o específica para las operaciones de crédito que se produzcan en el sector agrario de la agricultura familiar campesina y de la economía popular y solidaria.* (…)*"*;

Que el artículo 32 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, señala: *"*(…) *Son competencias y atribuciones de la Autoridad Agraria Nacional:* (…) *n) Establecer mecanismos e incentivos para la integración productiva de las y los pequeños y medianos productores de la agricultura familiar campesina; o) Proveer asistencia técnica, capacitación e innovación tecnológica para mejorar la productividad y facilitar el acceso a mercados;* (…)*"*;

Que el artículo 88 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, prevé: *"El régimen del contrato agrario sobre tierras rurales, es aplicable a todo tipo de contrato relacionado con la tierra rural y la producción de alimentos o productos agrarios, en los que sea parte una persona natural o jurídica de la economía popular y solidaria, de la agricultura familiar campesina o de pequeños, medianos y grandes productores. El régimen del contrato agrario cumple la finalidad de asegurar los derechos sociales y de la naturaleza, mantener la igualdad material y equilibrio*

económico de los acuerdos y compromisos que se establezcan para la producción agro alimentaria sustentable y garantizar la soberanía alimentaria.";

Que el artículo 96 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, prevé: *"Por medio del contrato de compraventa de producción o cosecha el productor campesino, individualmente o en asociación, vende la cosecha a un comprador, antes, durante y después de la siembra* (…) *El contrato de compraventa de producción, no puede establecer condiciones que afecten el uso de la tierra rural, su función social y función ambiental y los derechos laborales de las y los trabajadores que cumplen el objeto del contrato."*;

Que el artículo 3 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, establece: *"El presente Código tiene por objeto regular el proceso productivo en las etapas de producción, distribución, intercambio, comercio, consumo, manejo de externalidades e inversiones productivas orientadas a la realización del Buen Vivir. Esta normativa busca también generar y consolidar las regulaciones que potencien, impulsen e incentiven la producción de mayor valor agregado, que establezcan las condiciones para incrementar productividad y promuevan la transformación de la matriz productiva* (…)*"*;

Que el artículo 4 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, señala: *"La presente legislación tiene, como principales, los siguientes fines:* (…) *f. Garantizar el ejercicio de los derechos de la población a acceder, usar y disfrutar de bienes y servicios en condiciones de equidad, óptima calidad y en armonía con la naturaleza;* (…) *j. Fortalecer el control estatal para asegurar que las actividades productivas no sean afectadas por prácticas de abuso del poder del mercado, como prácticas monopólicas, oligopólicas y en general, las que afecten el funcionamiento de los mercados;* (…)*"*;

Que el artículo 6 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, prevé que le corresponde a la Función Ejecutiva la definición de las políticas de desarrollo productivo y el fomento de las inversiones a través del Consejo Sectorial de la Producción;

Que el artículo 239 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, determina: *"Corresponde a la Presidencia de la República la coordinación regulatoria para la promoción de las buenas prácticas regulatorias mediante el organismo o instancia que ésta determine como órgano central a cargo de la coordinación regulatoria* (…) *El órgano central de coordinación regulatoria tendrá la atribución de emitir normas de obligatorio cumplimiento dirigidas a las autoridades reguladoras, en el marco de sus funciones de coordinación y asesoría para mejorar la calidad de las regulaciones."*;

Que el artículo 240 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, dispone que: *"Toda autoridad reguladora sujeta a este Libro debe aplicar procesos internos que prevean la consulta, coordinación y revisión dentro y entre las autoridades nacionales en el desarrollo de regulaciones, a fin de alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos: a) promover la adhesión a buenas prácticas regulatorias, incluyendo las establecidas en el presente Libro y en los acuerdos internacionales en los que el Estado sea parte; b) identificar y desarrollar mejoras en los procesos regulatorios a nivel de todo el gobierno; c) identificar posibles antinomias o redundancias entre las regulaciones propuestas y las existentes para impedir la creación de requisitos incompatibles entre autoridades nacionales; d) examinar las regulaciones al inicio del proceso de desarrollo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales comerciales y de inversión y los*

exámenes de los estándares, guías y recomendaciones internacionales pertinentes asumidas por el Estado; e) promover la evaluación de los impactos regulatorios para las empresas; y, f) promover regulaciones que eviten cargas y restricciones innecesarias a la innovación y competencia en el mercado. Toda autoridad reguladora pondrá a disposición del público en línea una descripción de los procesos o mecanismos de consulta, coordinación y revisión interna a los que se refiere el presente artículo. (…)*"*;

Que el artículo 246 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, establece que: "*El análisis de impacto regulatorio es una herramienta para ayudar a las autoridades reguladoras a evaluar la necesidad y los impactos de los proyectos de regulación. Las autoridades reguladoras realizarán un análisis de impacto en toda propuesta que cree costos de cumplimiento, de conformidad con los parámetros que establezca el órgano central de coordinación regulatorio*";

Que el artículo 247 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, determina: *"Toda autoridad regulatoria adoptará o mantendrá procedimientos o mecanismos para llevar a cabo revisiones de sus regulaciones que estén en vigor a fin de determinar si su modificación o derogación es apropiada* (…) *Al llevar a cabo una revisión, la autoridad reguladora deberá considerar: a) la eficacia de la regulación en el cumplimiento de sus objetivos iniciales establecidos, por ejemplo, examinando su impacto social o económico real; b) cualquier circunstancia que haya cambiado desde la elaboración de la regulación, incluida la disponibilidad de nueva información; c) nuevas oportunidades para eliminar cargas regulatorias innecesarias; d) cualquier sugerencia pertinente de los miembros del público presentadas de conformidad con este Código; y, e) los impactos que la regulación haya generado para las pequeñas y medianas empresas.* (…)*"*;

Que el artículo 248 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, señala: *"Toda persona interesada tendrá la oportunidad de presentar solicitudes a cualquier autoridad reguladora escritas para la emisión, modificación, o derogación de una regulación. Esas solicitudes podrán basarse, entre otros, en el hecho de que, a juicio de la persona interesada, la regulación se ha vuelto ineficaz para proteger la salud, el bienestar, o la seguridad; se ha vuelto más oneroso de lo necesario para alcanzar su objetivo, por ejemplo, con respecto a su impacto en el comercio; o que la regulación no tiene en cuenta las nuevas circunstancias, tales como cambios fundamentales en la tecnología, desarrollos científicos y técnicos pertinentes, o estándares internacionales pertinentes; o que se basa en información incorrecta, desactualizada u obsoleta.* (…)*"*;

Que el artículo 3 de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, prescribe: *"Tendrán derecho a acogerse a los beneficios de esta Ley, las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la producción agropecuaria o a la prestación de servicios destinados a dicha producción. Sin embargo, el Estado dará atención prioritaria a las personas jurídicas conformadas por pequeños productores agropecuarios, Cooperativas agropecuarias, Comunas, Asociaciones de pequeños productores agropecuarios, Organismos de integración cooperativa y otras formas asociativas legales de pequeños productores agropecuarios* (…)*"*;

Que el artículo 4 de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, dispone: *"La Política de Investigación Agropecuaria será determinada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y ejecutada por el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias* (…)*"*;

Que el artículo innumerado del Capítulo VI De la Importación de Maquinaria Agrícola de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, establece: *"*(…) *las personas naturales y jurídicas que acrediten*

su condición de productores agropecuarios, organizaciones de productores agropecuarios, organizaciones indígenas y campesinas, podrán importar directamente, libre de impuestos y gravámenes: maquinarias, equipos, herramientas e implementos de uso agropecuario reconstruidos o repotenciados (…)*"*;

Que los artículos 44 y 45 de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario mencionan que el Ministerio de Agricultura y Ganadería establecerá programas y aplicará medidas, con fondos fiscales, de prevención de enfermedades y plagas que afecten a la vida vegetal y animal del país, y en caso de presentarse estas, organizará de inmediato campañas de erradicación;

Que el artículo 9 de la Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria, señala: *"La Autoridad Agraria Nacional establecerá estímulos e incentivos a los productores o unidades de producción animal o vegetal destinados al mejoramiento, tecnificación, capacitación e innovación tecnológica y al fomento de buenas prácticas agropecuarias.* (…)*"*;

Que el artículo 138 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, prevé: *"El Estado diseñará políticas de fomento tendientes a promover la producción de bienes y servicios y conductas sociales y económicas responsables de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, así como de artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos* (…)*"*;

Que la Superintendencia de Control del Poder de Mercado [actualmente Superintendencia de Competencia Económica], fue creada mediante la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 555 de 13 de octubre de 2011, como un organismo técnico de control, con capacidad sancionatoria, de administración desconcentrada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria y organizativa;

Que el 06 de noviembre de 2018, la Asamblea Nacional de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador y de acuerdo a la Resolución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social No. PLE-CPCCS-T-O-163-23-10-2018 de 23 de octubre de 2018, según fe de erratas, de 05 de noviembre de 2018, posesionó al doctor Danilo Sylva Pazmiño como Superintendente de Control del Poder de Mercado [actualmente Superintendente de Competencia Económica];

Que mediante la *"Ley Orgánica Reformatoria de diversos cuerpos legales, para el fortalecimiento, protección, impulso y promoción de las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos"*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nº 311 de 16 de mayo de 2023, en su Disposición Reformatoria Segunda, se sustituyó en la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, la frase: *"Superintendencia de Control del Poder de Mercado"* por: *"Superintendencia de Competencia Económica"*; y, *"Superintendente de Control del Poder de Mercado"* por: *"Superintendente de Competencia Económica"*;

Que mediante Resolución SCE-DS-2023-01 de 23 de mayo de 2023, el Superintendente de Competencia Económica, dispuso: *"Artículo 1.- En todos los actos administrativos, de simple administración, actos normativos, guías, recomendaciones, convenios y contratos vigentes, en donde conste la frase: <Superintendencia de Control del Poder de Mercado>, entiéndase y léase como: <Superintendencia de Competencia Económica>. Artículo 2.- En todos los actos administrativos, de simple administración, actos normativos, guías, recomendaciones, convenios y contratos vigentes, en*

donde conste la frase: <Superintendente de Control del Poder de Mercado>, entiéndase y léase como: <Superintendente de Competencia Económica>.";

Que el artículo 1 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, dispone: "*El objeto de la presente Ley es evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado; la prevención, prohibición y sanción de acuerdos colusorios y otras prácticas restrictivas; el control y regulación de las operaciones de concentración económica; y la prevención, prohibición y sanción de las prácticas desleales, buscando la eficiencia en los mercados, el comercio justo y el bienestar general y de los consumidores y usuarios, para el establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible.*";

Que el artículo 2 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, indica: *"Está sometido a las disposiciones de la presente Ley todo ente que lleve a cabo, actual o potencialmente, actividades económicas, independientemente de su forma jurídica o modo de financiación; es decir, están sometidos a la presente Ley todos los operadores económicos, sean estos personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, con o sin fines de lucro, nacionales o extranjeras, que realicen actividades económicas, actual o potencialmente, en todo o en parte del territorio nacional, así como aquellos que las realicen fuera del país en la medida en que éstas produzcan o puedan producir efectos en el territorio ecuatoriano."*;

Que el artículo 4 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, establece que: *"En concordancia con la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente, los siguientes lineamientos se aplicarán para la regulación y formulación de política pública en materia de esta Ley: 1. El reconocimiento del ser humano como sujeto y fin del sistema económico. 2. La defensa del interés general de la sociedad, que prevalece sobre el interés particular. 3. El reconocimiento de la heterogeneidad estructural de la economía ecuatoriana y de las diferentes formas de organización económica, incluyendo las organizaciones populares y solidarias. 4. El fomento de la desconcentración económica, a efecto de evitar prácticas monopólicas y oligopólicas privadas contrarias al interés general, buscando la eficiencia en los mercados. 5. El derecho a desarrollar actividades económicas y la libre concurrencia de los operadores económicos al mercado. 6. El establecimiento de un marco normativo que permita el ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas, en un sistema de libre concurrencia. 7. El impulso y fortalecimiento del comercio justo para reducir las distorsiones de la intermediación. 8. El desarrollo de mecanismos que garanticen que las personas, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos a través de la redistribución de los recursos como la tierra y el agua. 9. La distribución equitativa de los beneficios de desarrollo, incentivar la producción, la productividad, la competitividad, desarrollar el conocimiento científico y tecnológico; y, 10. La necesidad de contar con mercados transparentes y eficientes. Para la aplicación de la presente Ley se observarán los principios de no discriminación, transparencia, proporcionalidad y debido proceso."*;

Que el artículo 28 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, establece: *"Será admisible el establecimiento de restricciones a la competencia mediante resolución motivada de la Junta de Regulación, por razones de interés público, en cualquier sector de la economía nacional, en los siguientes casos:* (…)*"*;

Que el artículo 29 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, dispone que: *"Serán sujetas a evaluación, conforme a lo dispuesto en los artículos 30 y 31 de la presente Ley, las ayudas otorgadas por el Estado mediante la utilización de recursos públicos, bajo cualquier forma,*

que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinados operadores económicos o actividades económicas (…)*"*;

Que el artículo 30 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, determina que: *"Para efectos de control y evaluación, las ayudas públicas otorgadas en virtud del artículo 29 de la presente Ley serán notificadas por las entidades públicas que otorgaron dichas ayudas, a la Superintendencia de Competencia Económica en el término de quince días de haber sido otorgadas o establecidas* (…)*"*;

Que el artículo 31 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, determina que la Superintendencia de Competencia Económica: *"*(…) *examinará permanentemente las ayudas públicas conferidas en virtud de las disposiciones de este capítulo, y evaluará que cumplan con los fines que motivaron su implementación.* (…)*"*;

Que el artículo 32 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, dispone: *"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. La Superintendencia de Competencia Económica 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 de conformidad con el inciso segundo del artículo 31 de esta Ley."*;

Que el artículo 33 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, dispone que las entidades estatales en todos sus niveles, dentro de sus potestades normativas, *"respecto de su contratación y de las prestaciones de servicios públicos realizadas en mercados relevantes de libre concurrencia, respetarán y aplicarán los principios, derechos y obligaciones consagrados en la presente Ley";*

Que el artículo 35 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, dispone que: *"Corresponde a la Función Ejecutiva la rectoría, planificación, formulación de políticas públicas y regulación en el ámbito de esta Ley. La regulación estará a cargo de la Junta de Regulación, cuyas atribuciones estarán establecidas en el Reglamento General de esta Ley, exclusivamente en el marco de los deberes, facultades y atribuciones establecidos para la Función Ejecutiva en la Constitución. La Junta de Regulación tendrá facultad para expedir normas con el carácter de generalmente obligatorias en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales. El Superintendente de Competencia Económica o su delegado participará en las sesiones de la Junta de Regulación en calidad de invitado con voz informativa pero sin voto. La Junta de Regulación estará integrada por las máximas autoridades de las carteras de estado, o sus delegados, a cargo de la Producción, la Política Económica, los Sectores Estratégicos y el Desarrollo Social."*;

Que el artículo 37 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, establece: *"Corresponde a la Superintendencia de Competencia Económica asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentar la competencia; la prevención, investigación, conocimiento, corrección, sanción y eliminación del abuso de poder de mercado, de los acuerdos y prácticas*

restrictivas, de las conductas desleales contrarias al régimen previsto en esta Ley; y el control, la autorización, y de ser el caso la sanción de la concentración económica (…)*"*;

Que el artículo 38 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, determina como atribuciones de la Superintendencia de Competencia Económica, que se ejerce a través de sus órganos: *"1. Realizar los estudios e investigaciones de mercado que considere pertinentes. Para ello podrá requerir a los particulares y autoridades públicas la documentación y colaboración que considere necesarias.* (…) *11. Emitir recomendaciones de carácter general o sectorial respecto a las modalidades de la competencia en los mercados.* (…) *21. Promover medidas de control tendientes a la eliminación de barreras a la libre concurrencia al mercado, de acuerdo con los lineamientos fijados por la ley.* (…) *24. Proponer la remoción de barreras, normativas o de hecho, de entrada a mercados, que excluyan o limiten la participación de operadores económicos.* (…)";

Que la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, señala que: "*En el ámbito de su competencia, las entidades públicas a cargo de la regulación observarán y aplicarán los preceptos y principios establecidos en la presente Ley y coadyuvarán en el fomento, promoción y preservación de las condiciones de competencia en los mercados correspondientes.*";

Que mediante Resolución Nro. SCPM-DS-2021-03 de 05 de enero 2021, la Superintendencia de Competencia Económica, emitió el Instructivo para la Identificación y Revisión de Barreras Normativas, cuyo objeto es: "(…) *establecer el procedimiento y los parámetros que la Superintendencia de Competencia Económica* (…) *aplicará para la identificación y revisión de barreras normativas en los mercados nacionales, que excluyan o limiten de manera injustificada la participación de los operadores económicos, y que tengan como origen el ejercicio de la potestad normativa de los organismos y entidades que conforman el sector público* (…)";

Que el artículo 42 del Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, establece las atribuciones de la Junta de Regulación;

Que el artículo 47 del Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, determina: *"La entidad a cargo de la dirección y supervisión del desarrollo normativo y mejora regulatoria de la Función Ejecutiva actuará como órgano de apoyo institucional Técnico y administrativo de la Junta de Regulación, y; tendrá las siguientes atribuciones: 1. Proponer regulaciones a la Junta en las materias reguladas por esta; 2. Recabar y generar información para la formulación de regulaciones por parte de la Junta; 3. Impulsar y coordinar la realización de estudios económicos y de mercado para la formulación de regulaciones por parte de la Junta; 4. Brindar apoyo técnico y administrativo a la Junta; y, 5. Las demás que le sean asignadas por el Presidente de la Junta."*;

Que el artículo 48 del Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, dispone: *"Para generar información para la formulación de regulaciones, así como para la elaboración de los informes técnicos, estudios y propuestas de regulación, el órgano de apoyo institucional técnico y administrativo podrá solicitar información a la Superintendencia de Competencia Económica y demás entidades públicas y privadas.* (…)*"*;

Que el artículo 49 del Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, señala: *"La regulación técnica, económica y de acceso a insumos e infraestructura*

en cada uno de los sectores regulados corresponderá a la agencia de regulación y control o al órgano del poder público competente para emitir dicha regulación de conformidad con la ley. La regulación para la aplicación de la Ley respecto al control del abuso de poder de mercado y demás prácticas restrictivas tipificadas en la Ley en los sectores regulados corresponderá a la Junta de Regulación. (…)*"*;

Que el artículo 50 del Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, establece: *"La regulación sectorial incluirá al menos los siguientes ámbitos: a) Regulación económica, consistente en adoptar medidas para establecer tarifas o precios regulados, evitar distorsiones en los mercados regulados, evitar el reforzamiento del poder de mercado o garantizar el acceso de los usuarios a los servicios públicos. b) Regulación técnica, consistente en establecer y supervisar las normas para garantizar la compatibilidad, la calidad del servicio y solucionar las cuestiones relacionadas con la seguridad y el medio ambiente. c) Regulación del acceso, consistente en asegurar el acceso no discriminatorio a los insumos necesarios, en especial a infraestructuras que constituyan facilidades esenciales."*;

Que el artículo 51 del Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, manda que: *"En el cumplimiento de sus respectivas funciones, la Junta de Regulación y las agencias de regulación y control u órganos del poder público competentes para emitir regulación sectorial de conformidad con la ley, trabajarán en estrecha colaboración y velarán por la compatibilidad de sus políticas. Para ello intercambiarán información de manera oportuna y realizarán consultas previas en todo lo atinente a sus respectivos ámbitos de especialización.* (…)*"*;

Que la Superintendencia de Competencia Económica, a través de la Dirección Nacional de Estudios de Mercado de la Intendencia Nacional de Abogacía de la Competencia, conforme lo determinado en el artículo 38 numeral 1 de la LORCPM, elaboró el Estudio de Mercado de las Cadenas Agroalimentarias del Ecuador, expediente N° SCPM-IGT-INAC-3-2022;

Que en el marco del Estudio, la Superintendencia, amparada en los artículos 38, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado que le confieren las facultades de investigación, convocó a reuniones de trabajo y solicitó información tanto a instituciones públicas como a operadores económicos pertenecientes a los diferentes eslabones de las cadenas productivas de los productos en estudio, entre los cuales se encuentran proveedores de insumos, productores, industriales, cámaras de la producción y comercio, asociaciones, gremios, y la academia. Adicionalmente, se llevaron a cabo visitas *in situ* a operadores económicos, como por ejemplo productores, industriales, piladoras, camales municipales, asociaciones de productores, y centros de acopio, en las principales provincias productoras de estas materias primas; y,

Que el Estudio de mercado de las Cadenas Agroalimentarias del Ecuador, en lo principal, concluyó:

Relativo al marco normativo y acciones del Estado:

- El país cuenta con un amplio marco jurídico que permite a ciertas entidades de la Función Ejecutiva otorgar ayudas públicas (en virtud de lo determinado en el artículo 29 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado) para el sector agroalimentario. En el desarrollo del Estudio, la Superintendencia solicitó a distintas entidades información sobre posibles ayudas públicas vigentes en el país relacionadas a este sector, recibiendo como respuestas, entre otras, las siguientes:

- El MAG indicó a través de vías formales que no contaba con información disponible sobre la implementación de este tipo de ayudas; sin embargo, de varias fuentes (por ejemplo, medios de comunicación) se ha evidenciado que se habrían otorgado asistencias estatales tales como subsidios, entrega de montos para inversión y productos financieros con subvención a diferentes actores del sector. De este modo, es probable que no se haya cumplido por parte del MAG con el artículo 30 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado que dispone que las ayudas públicas deben ser notificadas a la Superintendencia de Competencia Económica para su posterior evaluación.

- El Ministerio de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP) indicó que, por medio del Viceministerio de Acuacultura y Pesca, ha implementado asistencias, subsidios y políticas públicas encaminadas al fomento y fortalecimiento del sector pesquero (principalmente pesca artesanal), para lo cual se invirtió alrededor de USD 14,8 millones en el periodo 2017-2022. Estas posibles ayudas tampoco han sido notificadas a la Superintendencia conforme dispone el artículo 30 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado.

- BanEcuador y la Corporación Financiera Nacional (CFN), como banca de primer piso, entre el 2017 al 2022 otorgaron créditos (en función de la ejecución de la política crediticia y financiera) por USD 1.648,54 millones a empresas relacionadas a los productos analizados en el Estudio; a su vez, la CFN, como banca de segundo piso, colocó USD 92,5 millones a bancos privados y cooperativas de ahorro y crédito. Al igual que el MPCEIP, tampoco ha acatado con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado. Sobre estos fondos, se constató que las tasas de interés cobradas por financieras a los clientes duplican o triplican las tasas provistas por la banca pública (CFN) a los bancos privados y cooperativas.

- El MAG, en función de los resultados de los distintos Consejos Consultivos, mediante acuerdos establece anualmente el precio mínimo de sustentación (PMS) para el maíz amarillo duro, arroz en cáscara y grano de trigo; asimismo se establece para el maíz amarillo y el trigo que las industrias manufactureras priorizarán a la producción doméstica comprando la totalidad de la cosecha nacional. Dichos acuerdos que contienen políticas de precios (como los PMS) estarían contrariando el artículo 32 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, puesto que, no son equivalentes a un decreto ejecutivo ni tampoco son excepcionales ni temporales; además, las actuaciones que se llevan a cabo en los Consejos Consultivos (como el intercambio de información sobre costos de producción o el convenio de precios) podrían equiparar a un comportamiento coordinado que, a la vez que está siendo supervisado y validado por el MAG, y por ende, susceptible de infringir el numeral 1 del artículo 11 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado sobre acuerdos y prácticas restrictivas. Adicionalmente, se conoció que el MAG no dispone de informes técnicos o (al menos) de información que haya servido de sustento para el diseño de las políticas de precios del arroz en cáscara, maíz amarillo duro y del grano de trigo.

- El Decreto Ejecutivo 1438 que establece precios referenciales a 46 productos agroalimentarios, si bien tiene como finalidad el control de la especulación, podría generar mecanismos de coordinación entre los operadores por la trasparencia de la información de los precios que podrían ser cobrados en el mercado. De igual forma, aunque la política de precios referenciales fue dispuesta mediante decreto ejecutivo, no fue emitida de modo excepcional ni temporal, por ende, irrespeta al artículo 32 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado.

En lo que tiene que ver a insumos agropecuarios y semillas:

- De la revisión de contratos de distribución de comercializadores nacionales de fertilizantes y plaguicidas, se identificó en un modelo de contrato entre un proveedor y su distribuidor cláusulas que, de ser impuestas por un operador dominante del lado del proveedor, podrían generar afectaciones a la competencia, dado que impondría condiciones explotativas (probablemente) injustificadas en contra del distribuidor, y porque los beneficios y penalidades establecidos en el contrato harían que se debilite la posibilidad de que el distribuidor busque otros proveedores, dificultando así su ingreso o permanencia en el mercado.

- Las categorías de semillas usadas principalmente son la 'común' y la 'mejorada' (la cuales proceden del sistema no convencional): la categoría común es la que no ha recibido tratamiento genético, en tanto que la semilla mejorada, si bien es resultado de un proceso de investigación que permite generar semilla en la cual se ha concentrado las mejores características de un cultivo, a diferencia de la semilla certificada que no ha cursado un proceso legalizado de producción y multiplicación que pueda asegurar su identidad genética y su alta calidad.

- En la cadena de producción de semilla se observó que el INIAP comercializó semilla para su multiplicación principalmente (alrededor del 50% de la producción) a tres (3) empresas para el caso del arroz, nueve (9) para la papa, y dos (2) para el trigo; es decir, la distribución de este producto para su posterior comercialización se concentra en pocas empresas.

Respecto a la cadena agroalimentaria de hortalizas:

<u>Cultivo e industrialización de papa superchola</u>

Para el 2022, el 92% de los productores de papa reutilizaron los tubérculos-semilla, en tanto que el 2% utilizó semilla certificada. Del 2019 al 2022, el MAG otorgó el 100% de marbetes de semilla básica al INIAP (136.305 kg de semilla), mientras que para las categorías certificadas y registradas, el otorgamiento de los marbetes se lo realizó al sector privado en un 97,4% y 79,4%, respectivamente.

En el periodo 2020-2022 se registraron importaciones de semilla de papa por un valor total CIF de USD 206 mil (a una tasa de crecimiento promedio anual del 45,3%), lo que representó el 20,1% del total de la producción de semilla. Las exportaciones no registraron ningún movimiento durante dicho periodo.

Se estima que al 2022 existieron alrededor de 82 mil agricultores de papa y que el 99,2% de ellos contaban con UPA de menos de cinco (5) ha., es decir, eran pequeños productores). La identificación de los productores por nivel de producción o ventas no está disponible dado que la Autoridad Agraria Nacional no cuenta con un catastro actualizado de productores.

<u>Cultivo e industrialización de cebolla paiteña</u>

Al 2021 se registró un total 8.350 productores, siendo el 96,2% pequeños con tenencia de tierra menor a cinco (5) ha.; el 73% de los productores fueron hombres y el 27% mujeres. Adicionalmente, el MAG no cuenta con un catastro de operadores ni datos sobre los costos de producción de este cultivo.

Al 2022, en el 44% de las ha., plantadas se habría utilizado semilla certificada, en el 32% común, en el 18% mejorada, y en el 6% híbrida; la provisión de semilla mediante importaciones ascendió a USD 8,4 millones, en su mayoría provenientes de Estados Unidos (73,6% del total importado).

Cultivo e industrialización de tomate riñón:

Durante el periodo 2017-2021, la provincia con la mayor producción de tomate riñón fue Imbabura con el 19,7%. A su vez, al 2022 se registró un total de 28.347 productores, de los cuales el 54% eran mujeres y el 46% hombres. La mayoría de productores son pequeños (96,2%) con UPA de menos de una (1) ha., de extensión. El MAG no reportó el catastro de productores ni los costos de producción de este cultivo.

Análisis de competencia de la cadena agroalimentaria de hortalizas:

En el ámbito de limitaciones o dificultades de carácter económico, la adquisición de semillas mejoradas y certificadas estarían primordialmente al alcance de las empresas con mayor poder adquisitivo y no al alcance pequeños productores; estos últimos comúnmente no cuentan con una sofisticada capacidad técnica o capital de trabajo, ni fuertes sistemas de producción.

Los resultados del HHI y del Índice de dominancia del sector primario de los mercados de papa, cebolla roja y tomate riñón evidencian que los mismos estarían desconcentrados y que tampoco existiría un operador dominante en estos.

Respecto a la cadena agroalimentaria de cereales:

Se determinó que el INIAP durante 2017 al 2022 produjo 384.062 kg de semilla de trigo; sin embargo, la producción disminuyó en 89,7% al 2022. Además, únicamente al INIAP se autorizó la comercialización de semillas (que en el periodo fue de 339.615 kg), de los cuales el 56,4% correspondió a semillas certificadas y el 41,1% a registradas.

En cuanto a la producción de semillas de arroz correspondiente a la categoría básica, el INIAP obtuvo alrededor del 98% de la producción autorizada para la comercialización. Sin embargo, un operador económico que obtuvo el 66,0% de los kg autorizados de semilla registrada y el 54,2% de certificada, produjo (principalmente) variedades exclusivas de esta empresa y no aquellas desarrollados por INIAP; de lo referido, se puede inferir que este operador desarrolla el proceso de multiplicación hasta llegar a la categoría certificada y no comercializa (o su comercialización es marginal) sus variedades iniciales para multiplicación de terceros.

Cultivo e industrialización de arroz

En el 2021 se registraron 65.589 UPA destinadas a la producción de arroz, con una superficie sembrada de 342.967 ha., de las cuales el 90,4% se concentraron en Guayas y en Los Ríos. El 49% de las UPA se agruparon en unidades de menos de dos (2) ha., de extensión; Guayas tuvo la mayor superficie sembrada (69,8% del total), que produjo 5,9 millones de TM (73,1% del total); durante el periodo 2017-2022 la superficie cosechada nacional decreció a una tasa del 1,0% promedio anual.

La Autoridad Agraria Nacional no cuenta con un catastro actualizado de productores de arroz (la información recabada corresponde al último Censo del sector del año 2000), por tanto, no fue posible la identificación de los mismos por nivel de producción o ventas.

Para el 2022 a nivel nacional existieron 708 piladoras y procesadoras de arroz (clasificadas en tres categorías) que se localizaron en cinco (5) provincias; el 80,4% en Guayas. No se pudo definir la producción nacional de arroz terminado, aunque se estimó que la misma para el 2021 habría sido de alrededor de 873,8 millones TM. En cuanto a la producción conjunta de las empresas que proporcionaron información, esta ascendió a 218.178,4 TM (2021), por lo que la información contenida en el Estudio representaría alrededor del 25,0% del mercado.

Las compras de arroz cáscara que realizaron las industrias provinieron principalmente de productores primarios (93,1% del total); asimismo, si bien la mayoría de empresas (de las cinco más representativas) habrían comprado el grano de arroz (corto y largo) por sobre el PMS, para el 2022 dos (2) empresas habrían cumplido con el precio de sustentación fijado.

En el período 2017-2022, Ecuador importó 3,2 millones de kg de arroz terminado por un valor de USD 3,1 millones (CIF), importaciones que crecieron a una tasa del 34,0% promedio anual. Los principales países de origen fueron Estados Unidos (53,4% del total), Italia (21,4%) y Perú (13,6%). En relación a las exportaciones de arroz pilado, Ecuador exportó un total de 166,27 miles de TM, a un valor de USD 106,3 millones (FOB). Las exportaciones registraron una tendencia creciente de 6,97% promedio anual desde el 2018 pasando de 32,1 miles TM en el 2018 a 37,4 miles TM en el 2022. El principal destino de las exportaciones fue Colombia por un valor total FOB de USD 101,94 millones (es decir, el 95,9% del total de las exportaciones).

Cultivo e industrialización de trigo

En el 2021 se registraron 5.882 UPA de trigo, que en conjunto alcanzaron una superficie de 6.202 ha., sembradas, concentrándose la mayor cantidad de UPA en Bolívar y Chimborazo con el 54,1% del total; el 85,2% de las UPA tuvieron menos de una (1) ha., de extensión. En el periodo 2017-2022 la superficie anual cosechada fue de 4.642 ha., en promedio, no obstante, se evidenció un decrecimiento del 0,35% promedio anual. La producción de trigo alcanzó en promedio las 8.208 TM anuales, siendo el 2020 el año de mayor producción con 14.647 TM; Carchi y Bolívar concentraron el 61,5% de la producción.

El número de proveedores que comercializaron trigo con las industrias a junio de 2022 fue de 224.

De las cinco industrias molineras que acumulan el 97,2% de la compra de trigo, desde el 2018 solo una no habría cumplido con el PMS fijado por el MAG (USD 22,0 el qq en la presentación de 45,36 kg al 2022).

Durante 2017-2022, la industria harinera importó 3,7 millones de TM, con un valor CIF de USD 1.112,1 millones. El precio del trigo importado osciló entre USD 11,53 (2018) y USD 21,31 (2022), mismos que fueron menores al PMS establecido por el MAG (USD 22,0 el qq).

Análisis de competencia de la cadena agroalimentaria de cereales

En función de que el cultivo del trigo está altamente agrupado entre pequeños productores, el *proxy* de HHI estimado de 2021 fue de 16, lo que resulta que sería un mercado desconcentrado.

El eslabón de industrialización de la industria harinera de trigo en el periodo 2017-2021 indicarían que es un mercado moderadamente concentrado y sin un claro operador que ostente dominancia; sin embargo, el operador con mayor participación del mercado (RC1), pasó del 30,4% (2017) al 32,2% (2021). De la misma manera, cuatro (4) operadores (RC4) concentraron más del 84% del mercado durante el mismo periodo.

En virtud de que el cultivo de arroz está altamente agrupado entre pequeños productores, el proxy de HHI estimado fue de 332, lo que resulta que sería un mercado desconcentrado.

Los indicadores de concentración para la producción industrial de arroz durante el periodo 2017-2021 indicarían que es un mercado desconcentrado; el operador con la mayor participación del mercado (RC1), pasó de 10,7% (2017) a 12,0% (2021). De la misma manera, cuatro (4) operadores (RC4) concentraron entre el 33,0% y 38,1% del mercado.

Respecto a la cadena agroalimentaria de productos cárnicos:

La producción nacional de cárnicos (según la clasificación del BCE), del 2017 a 2020 fue promedio anual de USD 1.983 millones, y registró tendencias decrecientes (tasa de -0,3% promedio anual); su participación en el PIB (a precios constantes) osciló entre el 0,5% (2017) y el 0,4% (2020).

Según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo al 2022, las actividades económicas de sector cárnicos (en su fase primaria e industrial) generaron 453.508 plazas de trabajo. En el periodo 2017-2022 el empleo adecuado pleno representó en promedio el 27,6% de empleo total, el subempleo el 19,7%, y otros empleos no plenos el 52,6%. Si bien la brecha ocupacional entre hombres y mujeres descendió en alrededor de 2% (2022 frente al 2017), el empleo en el sector sigue siendo predominantemente para hombres (77% del total en promedio); en cuanto al número de empleados afiliados a la seguridad social estos representaron en promedio el 11,10% de total de empleos generados.

<u>Cultivo e industrialización de la carne de pollo</u>

El maíz amarillo duro representa aproximadamente el 77,3% de la composición del balanceado (el 60% del consumo de alimento balanceado se lo destina a la cadena agroalimentaria avícola).

El Ecuador no importa ni exporta carne de pollo, por lo que se infiere que toda la producción nacional es consumida en el país. Durante el periodo 2017-2022 se tuvo, en promedio por año, un consumo estimado de carne de pollo a nivel nacional de 260,8 millones de kg y un consumo per cápita de 28,0 kg.

El Reglamento de Control de la Instalación y Funcionamiento de las Granjas Avícolas establece que la distancia entre granjas avícolas debe ser de entre 2 a 3 km, lo cual podría constituirse en una barrera (posiblemente injustificada) puesto que no determina las motivaciones de la distancia establecida. En esta línea, más allá de que estas distancias podrían estar justificadas por temas fito y zoosanitarios, se ha constatado que en legislaciones de otros países la exigencia de las mismas son menores; por ejemplo, en España la distancia entre granjas puede ser 500 metros y en Argentina de 1.000 metros.

Superintendencia de Competencia Económica

Cultivo e industrialización de la carne de res

La producción ganadera en Ecuador se desarrolla, principalmente, por fincas dedicadas a producción y comercialización del ganado vacuno con doble propósito no especializado. El proceso de cría se realiza primordialmente de manera extensiva, es decir, mediante el pastoreo libre; este método basa la alimentación de los animales en el pasto donde los suplementos alimentarios y las técnicas de rotación (como la tecnificación de la ganadería bovina) se encuentran prácticamente ausentes.

Conforme los registros de inmunización para el período 2017–2022 el 34,7% del total de animales se concentraron en 50.294 dueños u operadores económicos, cuyas UPA variaron entre 101 a 500 animales. Manabí tuvo la más alta producción de carne vacuna con el 20,7% del total.

Varias ordenanzas que regulan el establecimiento de centros de faenamiento, frigoríficos y el control de tercenas en el país podrían contener restricciones que impedirían el ingreso de nuevos operadores en el mercado. Por ejemplo, en algunos cantones no se permite el funcionamiento de centros de faenamiento privados, y es mandatorio la utilización del centro de faenamiento público; de igual forma, no se permite la instalación de un centro privado si en la misma circunscripción existe un centro público.

Las importaciones de carne de res (USD 20,1 millones durante el periodo 2017-2022) representaron alrededor del 9,3% de la producción nacional; entre los países de los que se importa destacan Estados Unidos y Uruguay.

Cultivo e industrialización del sector atunero

En el periodo 2017-2022, la extracción marítima de atún se efectuó tanto en aguas nacionales (17%) como en internacionales (83%), y fue realizada principalmente por la flota industrial atunera (la cual capturó aproximadamente el 99% de túnidos).

A agosto de 2023 la flota atunera ecuatoriana estaba integrada por alrededor de 109 embarcaciones (pertenecientes a 56 operadores económicos), con una capacidad de almacenaje de pescado de 86.019 m^3.

El sector tendería a ser desconcentrado, sin que exista un operador dominante en el mismo.

La cantidad de atún procesado en Ecuador supera a la cantidad capturada por embarcaciones con bandera nacional, por lo que se importa túnidos para abastecer la demanda del segmento industrial; en el periodo 2017-2022 se importaron 1,84 millones de TM de atún.

En Ecuador existen 123 empresas dedicadas al procesamiento y comercialización de atún, mismas que entre 2017 a 2022 procesaron en promedio 590 mil TM de atún cada año; la producción de conservas representó el 53% del total de productos.

Los principales rubros del costo promedio de procesamiento de atún fueron materia prima (atún) que representó el 57% del costo total, seguido de insumos (15%) y mano de obra (10%).

Los niveles de concentración muestran que el mercado tiende a ser desconcentrado.

Dentro el periodo 2017-2022 las exportaciones de productos terminados de atún representaron el 80% de la comercialización, en tanto que el 20% se destinó al mercado local.

Existen 81 empresas exportadoras; el sector exportador tiende a ser desconcentrado, sin presencia de un posible operador dominante.

Sobre la base de las consideraciones expuestas, y en ejercicio de las atribuciones conferidas en el número 11 del artículo 38 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado,

RECOMIENDA:

Al Ministerio de Agricultura y Ganadería:

1. Revisar de manera integral las políticas de precios establecidas mediante Acuerdos Ministeriales para el sector agropecuario (maíz amarillo duro, arroz cáscara, grano de trigo y carne de res en pie), con el objetivo de que las mismas se adecuen al ordenamiento jurídico vigente, respondan a criterios de necesidad, debida motivación, legalidad, proporcionalidad, sean eficaces para conseguir los objetivos propuestos, beneficien a los actores correspondientes, y no impongan una carga innecesaria a los consumidores sin la contraprestación de un beneficio social real. En relación a las políticas de precios, el artículo 32 de la LORCPM establece que esta regulación solo podrá disponerse mediante Decreto Ejecutivo de modo excepcional y temporal y, únicamente para beneficio del consumo popular y/o para la protección de la producción nacional y su sostenibilidad.

La referida solicitud de revisión de las políticas de precios se basa, principalmente, en que la emisión de los precios mínimos de sustentación (PMS) del maíz amarillo duro, del arroz cáscara y del grano de trigo, así como del precio indexado de la carne de res, no fueron emitidos vía Decreto Ejecutivo (sino dispuestos a través de Acuerdos Ministeriales), ni tampoco tienen el carácter de temporales y excepcionales; entre algunas de las preocupaciones relevantes, se tiene que los PMS establecidos para maíz y trigo (que como objetivo comprenden la protección de la producción nacional y el pago de precio justo a los productores) se encuentran por sobre los precios de importación de estos productos hasta en alrededor del 100%, lo que como efecto desfavorable podrían estar restringiendo el acceso de los consumidores a productos con precios más competitivos (como por ejemplo balanceados o de carne de pollo). Asimismo, dado que la Autoridad Agraria Nacional señaló en el Estudio que (para más de un producto) no contaba con informes o documentos que sirvieran de sustento técnico para la emisión de las políticas de precios, es necesario que defina lineamientos o metodologías que garanticen que el establecimiento de estas regulaciones sean el resultado de un análisis minucioso, que incluya a todos los actores del mercado, y que justifique tales políticas en información oportuna y completa.

Adicionalmente, se debe evaluar las actuaciones de los Consejos Consultivos (los cuales tienen, entre otras, la facultad de asesorar al Ministro de Agricultura y Ganadería en la formulación de políticas y realizar actuaciones para alcanzar acuerdos internos que viabilicen y eleven la eficiencia de las relaciones entre los diversos actores de la cadena agroproductiva) dado que podrían constituirse en espacios que faciliten el intercambio de información sobre costos de producción, o de fijación de precios entre operadores económicos (por ejemplo, actores de la producción primaria o de la industria), lo cual podría resultar contrario al artículo 11 de la LORCPM; por estas razones, se exhorta a que las políticas de precios que sean promovidas por el MAG se establezcan en cumplimiento de la normativa vigente, y en estrecha colaboración con la Junta de Regulación de

Control del Poder de Mercado, conforme lo establecido en los artículos 49, 50 y 51 del Reglamento a la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado.

2. Realizar una revisión y posible reforma a los artículos 4 y 5 del Reglamento de Control de la Instalación y Funcionamiento de las Granjas Avícolas, que establece que para la instalación de granjas avícolas (según su clasificación), debe haber una distancia de 2 km a 5 km, lo cual podría constituirse en una barrera normativa que dificulte el ingreso de nuevos competidores en el mercado, en virtud de lo siguiente:

- Sin perjuicio de que las distancias dispuestas entre granjas avícolas podrían fundamentarse por razones de bioseguridad (entre otras), en el Estudio no se constató que existan informes o documentos técnicos que respalden la necesidad de tales longitudes, por lo que si las distancias mencionadas resultan ser excesivas se estaría limitando la capacidad de que el sector cuente con un mayor número de participantes en caso de que los espacios para la construcción de este tipo de infraestructuras se tornen difíciles de adquirir.

- Se ha cotejado esta problemática con normativas de otras jurisdicciones como España y Argentina, donde las distancias requeridas entre las granjas avícolas son menores, de entre 500 a 1.000 metros.

  En línea de lo antedicho, la revisión del Reglamento de Control de la Instalación y Funcionamiento de las Granjas Avícolas debería estar apoyada en su análisis en lo que concierne en la *Metodología para la Identificación y Revisión de Barreras Normativas* emitida por la SCE, con el fin de que, si el MAG logra advertir de la potencial existencia de barreras normativas que afecten la competencia en el sector, se puedan efectuar las reformas regulatorias pertinentes.

Al Ministerio de Agricultura y Ganadería y a la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoosanitario:

3. Perfeccionar y mantener actualizados los sistemas de recopilación y administración de los registros y catastros de las organizaciones, productores, y demás actores de la agricultura familiar campesina y agroindustrias del sector agropecuario a nivel nacional, dado de que a pesar de que el levantamiento de esta información forma parte de las atribuciones que tienen Agrocalidad y la Autoridad Agraria Nacional, por un lado, el último censo agrícola corresponde al 2000, y por otro, la información que poseen tanto la Agencia como el Ministerio es incompleta (es decir, de algunos productos no se cuenta con catastros, como es el caso del tomate riñón) o se levanta de forma peculiarmente agregada que no permite una identificación más precisa, de las siguientes variables, entre otras: operadores económicos que componen el sector; la clasificación (asociaciones, agricultores campesinos, personas naturales o personas jurídicas); ubicación geográfica; niveles de producción por operador económico; estructura de costos; comercialización; y, caracterización del mercado.

  Para el debido cumplimiento de los objetivos del Estudio la falta de información territorial significó que no se haya podido analizar con mayor profundidad las condiciones, realidades y problemáticas de los mercados examinados, especialmente en el ámbito de cómo se ha venido y se está desarrollando la competencia económica en los eslabones de sus cadenas agroalimentarias, situación que podría extrapolarse a otros productos o sectores que no formaron parte de la investigación. Estos mismos problemas se trasladarían también a otros análisis que quiera efectuarse sobre las diversas actividades agropecuarias (sea desde cualquier organismo de la administración pública, sector

privado, academia u otros), así como también podrían tener repercusiones en la formulación e implementación de apropiadas políticas públicas, ya que dichas regulaciones se diseñarían y ejecutarían con base en información insuficiente del mercado, y consecuentemente, se podría estimar de forma equivocada los beneficios o perjuicios que podrían resultar de tales políticas.

En este sentido, se torna relevante que la Autoridad Agraria Nacional pueda desarrollar la calidad y el contenido de sus sistemas de información (así, por medio de la ejecución de un nuevo censo agrícola), lo que permitiría al Ministerio, conforme a sus atribuciones, que: realice mejores y actualizados diagnósticos de las problemáticas del sector; optimice los programas de planificación, coordinación y control que correspondan; y, establezca líneas de acción que impulsen de forma eficaz y oportuna la formulación de política pública.

Complementariamente convendría evaluar la estrategia de impulsar con mayor fuerza la asociatividad de los productores, ya que podría producir centralizaciones de información, y con esto, mejorar la trazabilidad y los sistemas de recolección de datos; en efecto, se constató que el mercado de varios productos está conformado en su mayoría por pequeños productores que se encuentran dispersos y con tenencia de tierra menor a cinco (5) ha., por lo que el mapeo de los mismos se dificultó (justamente) al no haber un registro actualizado de todos los actores del mercado. No obstante, el impulso de dicha asociatividad no debería significar que se pierda de vista las prohibiciones constantes en el artículo 11 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado sobre acuerdos y prácticas restrictivas.

Finalmente, la potenciación de los registros catastrales debería ser coordinada con entidades y reguladores del Estado, como el INEC, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, banca pública u otros ministerios relacionados a los sectores productivos, para canalizar información y datos sobre agricultores, asociaciones, personas naturales o jurídicas, y demás.

4. Evaluar la necesidad de imponer lineamientos o prohibiciones a los elementos o contenidos de las cláusulas de los contratos que se suscriben entre proveedores y distribuidores nacionales de plaguicidas y fertilizantes, esto, debido a que de la revisión de los contratos de distribución de 16 comercializadores, en el modelo de contrato de uno de los proveedores del sector se identificaron cláusulas que, de ser impuestas por un operador dominante del lado del comercializador, podrían generar afectaciones a la competencia por la imposición de condiciones explotativas (probablemente) injustificadas en contra de sus distribuidores, y porque los beneficios y penalidades establecidos en el contrato harían que se debilite la posibilidad de que el distribuidor concerniente busque otros proveedores, dificultando así el ingreso o permanencia en el mercado de estos últimos.

Al Ministerio de Agricultura y Ganadería y al Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias:

5. Revisar, y de ser pertinente, modificar la política de producción y comercialización de semilla, la cual actualmente (conforme lo señalado por la Autoridad Agraria Nacional) se gestiona en función de la: "(…) demanda de semilla y por consecuencia su planificación de producción está enfocada a la disposición de semilla de categorías iniciales; en este caso los productores de categorías iniciales trabajan en base a la demanda de productores de semilla certificada". Esta recomendación se sustenta por cuanto, a pesar de que el INIAP, ha señalado que los niveles altos de rendimiento de producción están directamente relacionados con el uso de semilla mejorada y certificada, en el Estudio se ha evidenciado que en el país prima el uso de semilla de la categoría común la cual no

ha recibido tratamiento genético alguno; y por excepción, como el tomate riñón, la mejorada, categoría que si bien es el resultado de un proceso de investigación que permite generar semilla que concentra las mejores características de un cultivo, no ha cursado un proceso legalizado de producción y multiplicación que pueda asegurar su identidad genética y su alta calidad; por otro lado, el tipo de semilla que menos se usa (a pesar de ser la que garantizaría el incremento de los rendimientos) es la semilla certificada (es decir aquella que asegura su identidad genética y su alta calidad), misma que tiene una participación de menos del 30% en las superficies plantadas.

Así también, se evidenció que la distribución de semilla básica o registrada (categorías necesarias para la multiplicación y que son producidas principalmente por el INIAP) se destinó a un número reducido de operadores económicos, lo que podría estar generando la concentración de los factores de producción; en este contexto, es imperativo que se formulen medidas concordantes con los lineamientos establecidos en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, haciendo énfasis en que sirvan para propiciar el fomento de la desconcentración económica de los mercados (a efectos de evitar prácticas oligopólicas que afecten a la eficiencia), y que a su vez promuevan la distribución equitativa de los beneficios de desarrollo e incentiven la producción, la productividad, la competitividad, y el impulso del conocimiento científico y tecnológico; lo anterior, a fin de facilitar la disponibilidad y acceso de la semilla certificada y mejorada a los pequeños productores para impulsar su productividad, y, reducir las brechas de producción entre los pequeños y grandes actores del mercado.

Al Ministerio de Agricultura y Ganadería, Banca Pública, Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, y en general a los organismos de la administración pública (sobre todo de la Función Ejecutiva):

6. Se insta a las diversas entidades públicas que en el marco de sus competencias otorgan beneficios mediante la utilización de recursos del Estado a determinados operadores económicos o actividades económicas, que supongan o puedan suponer una ventaja económica para uno o más operadores, observen lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado que señala que: "(p)ara efectos de control y evaluación, las ayudas públicas otorgadas en virtud del artículo 29 de la presente Ley serán notificadas (…) a la Superintendencia de Competencia Económica en el término de quince días de haber sido otorgadas o establecidas (…)".

Lo anterior, con base en que en el Estudio se evidenció que existe un amplio marco normativo que permitiría a las entidades del Estado otorgar ayudas públicas en el sector agroalimentario en general, y, que de las solicitudes de información que efectuó la Superintendencia referentes a normativa secundaria vigente que sustenten la creación y otorgamiento de subsidios, seguros, asistencias, u otro tipo de ayudas públicas concedidas en los sectores analizados, se obtuvieron las siguientes contestaciones:

- El MAG señaló que no cuenta con la información disponible de ayudas públicas para el sector; no obstante, de lo observado a través de algunos medios de comunicación se ha podido evidenciar programas, subsidios y otras formas de política pública que podrían entrar en la categoría de ayudas públicas conforme el artículo 29 la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, que son impulsadas y gestionadas por esta Cartera de Estado;

- El MPCEIP detalló que ha implementado ayudas, asistencias, subsidios y políticas públicas encaminadas al fomento y fortalecimiento del sector pesquero, principalmente la pesca artesanal, mismas que podrían ser consideradas como ayudas públicas; y,

- La banca pública (BanEcuador, CFN y CONAFIPS) remitió el detalle de créditos otorgados como banca de primer y de segundo piso.

  Cabe precisar que ninguna de las posibles ayudas públicas descritas en los párrafos anteriores han sido notificadas a la Superintendencia para que proceda, en conformidad de sus atribuciones, con la evaluación de las mismas; sin perjuicio de lo antedicho, es menester mencionar que la Superintendencia examinará permanentemente dichas ayudas públicas, y evaluará que cumplan con los fines que motivaron su implementación conforme el artículo 31 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado.

A los GAD cantonales de Ventanas, Portoviejo, Puyango y Portovelo, al MAG, a Agrocalidad y a la Junta de Regulación del Control del Poder de Mercado:

7. Efectuar coordinadamente las reuniones técnicas que correspondan para revisar, y de ser el caso modificar, las ordenanzas relacionadas a las actividades de faenamiento de carne de los cantones Ventanas, Portoviejo, Puyango y Portovelo, que contienen requerimientos que estarían afectando la participación (posiblemente, de manera injustificada) de operadores económicos privados. La razón de ser de tales reuniones se basa, principalmente, en los siguientes motivos:

- De acuerdo al artículo 28 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, solamente la Junta de Regulación (mediante resolución motivada) podrá establecer restricciones a la competencia, por razones de interés público, en cualquier sector de la economía nacional, entre otros casos, para el desarrollo de un monopolio estatal y/o para la prestación de servicios públicos de conformidad con la CRE. Concretamente, se estaría restringiendo la actividad económica de centros de faenamiento privados (en favor de los públicos) a través de las ordenanzas de los cantones Ventanas, Portoviejo y Portovelo; en el primero de ellos, porque directamente no se autoriza instalar un operador privado si en la respectiva localidad ya existe un centro público o mixto, y en los restantes, debido a que quienes realicen actividades de faenamiento o de comercialización de carne deben obligatoriamente utilizar las instalaciones de los centros municipales.

- Dado que Agrocalidad es la entidad encargada de vigilar, regular, controlar, sancionar, inspeccionar, habilitar y aprobar todos los centros de faenamiento,[1] podría ofrecer asesoría y observaciones respecto de si los requisitos contenidos en las ordenanzas de los cantones Portoviejo y Puyango (específica y respectivamente, de que solamente se puede utilizar el centro municipal por razones de salud, y de que se requiere un estudio de mercado del consumo de carne) son técnicamente justificados o apropiados para la realización de adecuadas actividades de faenamiento en los referidos cantones.

  Sin perjuicio de lo anterior, también se incita a los GAD a que revisen y apliquen la Metodología para la Identificación y Revisión de Barreras Normativas emitida por la SCE, debido a que, aunque en primera instancia se ha mencionado que las presuntas restricciones a la competencia detalladas en las aludidas ordenanzas comprenderían la ejecución de una atribución reservada exclusivamente

[1] Artículo 59, Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria, Segundo Suplemento del Registro Oficial No.27, 3 de Julio 2017.

a la Junta de Regulación, la temática relatada también puede ser abordada como un problema de barreras normativas, por lo que la revisión de las ordenanzas a la luz de lo que dicta la Metodología podría dar paso a las reformas pertinentes que resuelvan cualquier limitación injustificada a la competencia en las actividades de faenamiento.

A la Corporación Financiera Nacional (CFN):

8. Evaluar de forma integral si los préstamos que se canalizaron por medio de la banca de segundo piso en el periodo 2017-2022 a las respectivas personas (jurídicas o naturales) relacionadas al sector agropecuario han sido efectivos en su objetivo de dar el adecuado y oportuno financiamiento para el desarrollo de dicho sector, sobre todo para los productores de menor tamaño que tienden a ser los que más acceso al crédito requieren; lo anterior, en vista de que: i) el valor de las tasas de interés que los bancos privados y cooperativas de ahorro y crédito cobraron a sus clientes en comparación con las que la CFN prestó a dichas financieras fueron entre 60% y 280% superiores,[2] probablemente reduciéndose así la posibilidad de facilitar el mencionado acceso; y, ii) para el periodo analizado se habrían colocado, según los casos analizados, no más allá del 3,6% de los fondos obtenidos de la CFN, situación que incluso podría calificarse de ineficiente por ser recursos ociosos que no son debidamente aprovechados.

Al respecto, una razón por la que los préstamos lleguen a sus recipientes con tasas de interés relativamente excesivas (en comparación con las tasas que la CFN cobra a las diferentes financieras) sería la presencia de un escenario comparable al de doble marginalización, que sucede (en general) cuando a lo largo de una cadena de distribución las empresas que compiten en cada uno de sus eslabones procuran maximizar sus márgenes de ganancia mediante la elevación de los precios (u otras posibles estrategias comerciales), traspasándose de manera acumulada estos incrementos a los clientes que se encuentran al final de la cadena.[3] Para el caso específico, si tanto la CFN como los bancos privados y cooperativas de ahorro primordialmente pretenden obtener su mayor rentabilidad a través del cobro de las más altas tasas de interés posibles en los eslabones en que participan, finalmente los productores del agro conseguirían préstamos en condiciones menos favorables (debido a la consumación de la doble marginalización referida), o incluso en una situación más extrema, desistirían de acudir a las entidades financieras a solicitar créditos.

En este sentido, si en la práctica resultare que en efecto hay un problema de doble marginalización, la CFN podría considerar mantener reuniones técnicas con la Junta de Política y Regulación Financiera para, de ser el caso, estudiar mecanismos o regulaciones que puedan ayudar a la reducción de las tasas de interés fijadas para los productores de los sectores agroalimentarios; por ejemplo, podría estudiarse la oportunidad de imponer límites máximos a las tasas de interés que puedan cobrar la CFN y las instituciones financieras en los diferentes eslabones, teniéndose en cuenta los beneficios que puede generar un mayor acceso al crédito con mejores condiciones para

[2] En específico, las diferencias estimadas de dichas tasas de interés fueron: i) en el *sector de hortalizas* (cultivo de papa, cebolla y tomate) entre 131,3% y 181,4%; ii) en el de *cereales* (arroz y trigo) entre 98% y 280%; y, iii) en el de *cárnicos* (carne, pollo y pescado) entre 60,6% y 70,9%.

[3] Se entiende que la *doble marginalización* es efectiva cuando las empresas que participan en cada eslabón tienen gran poder de mercado, y por el contrario, es menos fructífera cuando estas carecen de dicho poder; sin bien en el Estudio no se ha analizado si esta es la realidad de los diferentes actores financieros vinculados a los créditos de *segundo piso*, cabe resaltar que (de un lado de la cadena) la CFN *es uno de los dos* bancos públicos que coloca este tipo de créditos, y que (del otro lado) la mayoría de los fondos que la Corporación repartió tendió a estar concentrada en un número reducido de bancos privados y cooperativas de ahorro y crédito.

el desarrollo del agro en el país. A las mencionadas reuniones técnicas también podría ser convocada la Junta de Regulación del Control del Poder de Mercado.

A BanEcuador:

9. Considerar fortalecer las líneas de financiamiento que la banca pública gestiona a favor del sector agroalimentario como parte de la política crediticia y financiera, por cuanto en el Estudio se evidenció que durante el período 2017-2022 el crédito otorgado por BanEcuador a actores del sector agropecuario decrecieron (según el sector analizado) sustancialmente entre el 50% y más del 90%, llegando incluso para algunas actividades a ser nula para el final del periodo; es meritorio señalar que la falta de acceso a los créditos en condiciones preferenciales podría generar posibles dificultades de entrada o permanencia de operadores económicos en el mercado (con la probabilidad que esto pueda encarecer los precios de la producción agrícola por una reducción en los niveles de competencia), y que por otro lado, impulse a los productores a recurrir a prestamistas no formales que cubran las necesidades financieras en condiciones menos favorables.

Adicionalmente, considerar en la formulación de este tipo de política pública, los lineamientos establecidos en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, entre los cuales se menciona que las políticas públicas deben propiciar la distribución equitativa de los beneficios de desarrollo, incentivar la producción, la productividad y la competitividad.

A la Presidencia de la República del Ecuador:

10. Revisar el Decreto Ejecutivo 1438 de 27 de febrero 2013 que establece la Política de Precios para el control de la especulación a 46 productos agroalimentarios, con el objeto de que se cumpla con el artículo 32 de la LORCPM que dispone que las políticas de precios deben ser (además de ser emitidas mediante decreto ejecutivo) excepcionales y temporales, elementos que no son parte de la norma vigente. Adicionalmente, se promueve que se analice si el Decreto responde a criterios de necesidad, debida motivación, legalidad, proporcionalidad, y eficacia (para conseguir sus objetivos propuestos), en razón de que a pesar de que se entendería que los precios referenciales no son de cumplimiento obligatorio, su incumplimiento podría derivar en sanciones a los operadores económicos.

Por otra parte, sin obviar la importancia de los objetivos que persigue el Decreto, es preciso considerar los posibles efectos negativos a la competencia que ocasionaría que los precios referenciales se publiquen en la página web del MAG y en los mercados mayoristas, debido a que una excesiva transparencia de los referidos precios podría contribuir a generar mecanismos de coordinación entre competidores, de tal forma que entre ellos puedan ‘vigilarse’ respecto de sus actuaciones comerciales; bajo estas consideraciones, será importante valorar la pertinencia de que los listados de precios referenciales sean de acceso limitado para los organismos a cargo de la supervisión y control de los mismos.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Se dispone a la Intendencia Nacional de Abogacía de la Competencia realizar el seguimiento de las recomendaciones realizadas en el presente instrumento.

SEGUNDA.- Encárguese a la Secretaría General en coordinación con la Intendencia Nacional de Abogacía de la Competencia de la notificación de la presente recomendación al Ministerio de Agricultura y Ganadería, Agencia de Regulación y Control Fito y Zoosanitario, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, y en general a los organismos de la administración pública (sobre todo de la Función Ejecutiva), GAD cantonales de Ventanas, Portoviejo, Puyango y Portovelo, Junta de Regulación del Control del Poder de Mercado, Corporación Financiera Nacional (CFN), BanEcuador y Presidencia de la República del Ecuador.

TERCERA.- Encárguese la Secretaría General de la publicación de la presente Recomendación en la página web e intranet institucional.

CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE.-

Dada en Quito, Distrito Metropolitano, el 05 de octubre de 2023.

Firmado electrónicamente por:
DANILO IVANOB SYLVA PAZMINO

Danilo Sylva Pazmiño
SUPERINTENDENTE DE COMPETENCIA ECONÓMICA

Superintendencia de Competencia Económica

FIRMAS DE RESPONSABILIDAD		
Revisado por:	**Nombre:** Raúl Guaña Pilataxi **Cargo: Asesor de Despacho**	Firmado electrónicamente por: JUAN RAUL GUAÑA PILATAXI
	Nombre: Ricardo Freire Granja **Cargo: Intendente General Técnico**	Firmado electrónicamente por: RICARDO AUGUSTO FREIRE GRANJA
	Nombre: Elizabeth Landeta Tobar **Cargo: Intendente Nacional Jurídico**	RUTH ELIZABETH LANDETA TOBAR Firmado digitalmente por RUTH ELIZABETH LANDETA TOBAR Fecha: 2023.10.05 14:43:42 -05'00'
	Nombre: Daniel Granja Matovelle **Cargo: Intendente Nacional de Abogacía de la Competencia**	DANIEL ESTEBAN GRANJA MATOVELLE Firmado digitalmente por DANIEL ESTEBAN GRANJA MATOVELLE Fecha: 2023.10.05 14:30:58 -05'00'