



INFORME A LA OFICINA PARA LA REGLAMENTACIÓN DE LA INDUSTRIA LECHERA (ORIL)

Mayo 2021

División de Estudios Económicos / Oficina del Secretario
Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO)
Hon. Edan Rivera Rodríguez, Secretario

En este estudio se presenta, a modo de comentarios, el informe de hallazgos de la ORIL en cumplimiento con la Ley 34 de 11 de junio de 1957, según enmendada.

I. Preámbulo

El ordenamiento jurídico vigente impone ciertas obligaciones, tanto a la Oficina para la Reglamentación de la Industria Lechera (ORIL) como al Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO). A tales efectos, la Ley 34 de 11 de junio de 1957, según enmendada (en adelante, Ley Núm. 34), dispone:

(d) El Administrador¹ fijará precios máximos, mínimos o únicos para la leche fluida, incluyendo el excedente, en sus distintas denominaciones, entiéndase tipos, formulaciones o categorías, en todos y cualquiera de los canales y niveles de distribución. Cualquier determinación de precios deberá ser producto de un proceso de vistas públicas debidamente convocadas. En las vistas de fijación de precios máximos, mínimos o únicos para la leche fluida y/o de sus productos derivados, el Administrador citará al Secretario del Departamento de Asuntos del Consumidor y éste comparecerá en representación de los consumidores. Además, dicho Departamento deberá rendir un informe y recomendaciones sobre las referidas vistas al Administrador. El Administrador tomará en consideración las recomendaciones del Departamento de Asuntos del Consumidor al llevar a cabo su determinación sobre la fijación de precios máximos, mínimos o únicos.

En virtud de la antedicha disposición legal, comparece el DACO, conforme a su deber ministerial de salvaguardar adecuadamente los intereses de los consumidores puertorriqueños²; y, en protección de estos, emite el presente “Informe de análisis y recomendaciones a la ORIL” (en adelante “Informe”).

II. Antecedentes

La ORIL publicó el pasado 30 de diciembre de 2020 su “Informe de hallazgos de las auditorías de los componentes de la industria leche de Puerto Rico para el año 2016 actualizado 2018” (en adelante “Informe de Hallazgos”), sobre el estudio de costos de producción, elaboración y distribución de leche para el año 2016 (actualizado a 2018).

El documento distribuido gira sobre cuatro (4) ejes principales, siendo estos: (i) Sistema De Liquidación Al Ganadero, (ii) Consideración De Incentivos Como Ingresos, (iii) Calidad De La Leche y (iv) El Estudio Económico Exhaustivo esboza la estructura radiográfica del estado de nuestra industria.

¹ De la Oficina para la Reglamentación de la Industria Lechera, también conocida la entidad por sus siglas en español, ORIL.

² Ley orgánica del Departamento, ley 5 de 23 de abril de 1973; Ley de Suministros, ley 228 de 12 de mayo de 1942.

III. Consideraciones Generales

La industria lechera nativa, además de expresar tradición ganadera y formar parte de la cultura popular de nuestra idiosincrasia cultural, es producto de la prolongada gestión de un sinnúmero de personas, empresas de todos los tamaños, entidades públicas y privadas, así como de políticas públicas dirigidas al abastecimiento propio, la seguridad alimentaria y la innovación agrícola. Es la industria que aporta la mayor cantidad de empleos directos, ingresos totales, inversión bruta de capital y tecnología; y, a la vez, una de las más afectadas por cambios significativos en las últimas décadas. Lo anterior, debido a los riesgos del cambio climático, la exigencia de mejores estándares de explotación industrial de menor impacto con el medio ambiente; y, además, nuevos hábitos en el gusto de los consumidores puertorriqueños.

La tarea de la ORIL es, por tanto, abarcadora y muy sensible, en la medida de que debe dar una respuesta coordinada a productores, elaboradores y detallistas de la industria, así como realizar consideraciones de estimaciones de abastos para el producto primario (leche fluida), e igualmente los nuevos productos producidos a partir de esta materia prima (leche cruda). Lo anterior, en tiempos de cambios repentinos en el clima, desastres naturales y con mediciones de producción semanales, comporta un escenario pleno de elementos variables que deben ser tramitados con mucho recelo.

Los técnicos y profesionales de la ORIL, en el análisis abarcador que realizan de la industria, también deben corroborar la salud de la inversión local y de los ganaderos productores en relación a los nuevos productos disponibles en las estanterías de los comercios y los gustos y hábitos de los consumidores. Este último aspecto, comporta un escenario de mercadotecnia retrasado puesto que, para cumplir eficazmente con las nuevas expectativas de los consumidores, el resto de interventores en la cadena industrial, productores, elaboradores y detallistas deben tener disponible una producción y un calendario de producción que, como regla general, en un mercado altamente regulado, como es la industria lechera, dicha validación ocurre a corto plazo. Todo este tipo de variables son consideradas por la ORIL en su informe de hallazgos y conforme nuestra labor ministerial de proteger los mejores intereses de los consumidores puertorriqueños esbozamos nuestro análisis y recomendaciones al respecto.

IV. Esquemas tarifarios propuestos

a. Sistema de liquidación al ganadero

En su informe de hallazgos, la ORIL propone un nuevo esquema de liquidación de cuotas cuya compensación va ligada a la producción servida en detrimento del anterior sistema cuya compensación estaba relacionada a la cuota establecida, desligada de la producción. Ciertamente, podemos empatizar con los argumentos sobre los derechos históricos o pasados y sobre cuotas pasadas, con el propósito de conceder algún tipo de compensación a los ganaderos tenedores de

estas cuotas. Sin embargo, lo anterior desliga el propósito de tenencia de la cuota con la producción y disponibilidad de oferta para el consumidor final. A su vez, la regulación de la producción lechera implica el ajuste de los productores en mercados a la baja como el nuestro, donde el consumo del bien primario se encuentra a la baja y, por tanto, estamos regulando un mercado que se estrecha cada vez más con el paso del tiempo en consumo, no así en valor.

El nuevo esquema de cuotas considerado por la ORIL se funda en un sistema de cuotas reales de producción en lugar del anterior que era en esencia un sistema sobre derechos de producción, por el cual un ganadero percibía ingresos en función de los derechos de cuotas que poseía en lugar de los que únicamente en efecto producía. A los fines de salvaguardar los intereses del consumidor, el nuevo sistema propuesto parecería más acertado para procurar mantener los objetivos de control de inflación y evitar una escalada de fluctuaciones de costes sin control.

b. Consideración de incentivos como ingresos

Bajo este eje, el informe de hallazgos de la ORIL estudia qué tratamiento deben tener los ingresos obtenidos vía incentivos. Las alegaciones de las entidades que defienden que no computen como ingresos tiene su racionalidad fundada en que no son ingresos derivados de la producción, y están en lo correcto. Ahora bien, ciertamente, los incentivos son ingresos. Muy a pesar que no sean ingresos derivados de la producción lechera sino una compensación que pretende indemnizar y reparar por los daños sufridos.

Los incentivos deben afirmativamente computar como ingresos conjuntos a la producción lechera porque su propósito es compensar la falta de producción. Es decir, los incentivos funcionan como un mecanismo correctivo y sustitutivo de ingresos. En consecuencia, al tener anomalías productivas, como lo son los desastres naturales, el tratamiento de los ingresos no debe crear una distorsión adicional que afecte negativamente los cálculos corrientes de ingresos y costes que son la base fundacional del sistema regulado vigente y que propone precios garantizados para todos los participantes de la industria.

Al computar los incentivos como ingresos, evitamos que se sobreestimen los ingresos totales de los ganaderos producto de la función industrial ganadera y que se pueda justificar un precio mayor final de la leche, en función de las pérdidas calculables de la función industrial ya compensada y excluyendo las compensaciones habidas (y percibidas) de esas pérdidas. Es decir, este mecanismo excluye contabilización de las pérdidas industriales. A los fines de salvaguardar los intereses del consumidor, los incentivos percibidos deben computarse como ingresos de producción para procurar mantener los objetivos de control de inflación y evitar una escalada de fluctuaciones de costes sin control.



c. Calidad de la leche

Como parte de la regulación de la industria lechera en Puerto Rico, la ORIL propone mantener unos altos estándares para el producto resultante. A estos fines, mantiene distintos mecanismos de verificación de calidad del producto. El DACO considera como un objetivo de cumplimiento de política pública, observar los más altos estándares de producción, de manera que a la mesa de los consumidores puertorriqueños solamente accedan productos de alto valor nutricional bajo una excelente relación calidad-precio.

Los sistemas implementados por la ORIL de verificación de calidad productiva cruzada nos parecen adecuados y poco onerosos para los productores en relación al resultado obtenido. Ahora bien, en defensa de los consumidores, nos llaman la atención, los comentarios realizados en una de las ponencias³ sobre la obligación de decomisar aquella producción que no alcance el estándar de producción verificado⁴. Dado que la decomisación implica fallas en el sistema de verificación de calidad o una constancia tardía del estándar de calidad que provoca pérdidas directas en los productores que posteriormente se van a reflejar en los productos de reemplazo con el consiguiente sobrecoste para el consumidor, urgimos a todos los agentes implicados en la verificación de los sistemas de calidad de la industria, a establecer controles preventivos en la cadena industrial, de forma que se minimicen los decomisos del producto final por fallas de calidad.

A los fines de salvaguardar los intereses del consumidor, el sistema de calidad de la leche debe mantenerse y expandirse. Sin embargo, su mecanismo de control y verificación debe permitir realizar las correcciones necesarias que eviten una pérdida del producto lo más temprano posible en la cadena de producción y así evitar el correspondiente sobrecoste para los consumidores. Por tanto, el DACO recomienda a la ORIL considerar las salvaguardas antes mencionadas a los fines de procurar y mantener los objetivos de control de inflación, así como de evitar una escalada de fluctuaciones de costes sin control.

d. El estudio económico exhaustivo

Bajo este eje, la propuesta de la ORIL analiza a los diferentes integrantes del sector de la industria lechera en Puerto Rico y no únicamente a los participantes del mercado interno⁵. A estos fines, la ORIL es consciente de los retos que enfrentan cada uno de los actores entendiéndose, ganaderos, elaboradores y detallistas, entre otros y analiza mediante un sistema auditado de cuentas los costes e ingresos propios en la determinación de las cuantías reales para la fijación de los controles de precios del sector de lechero.

³ Ponencia de Pan American Grain, fechada al 24 de febrero de 2021.

⁴ Estándar de calidad Grado A, que denomina el producto como leche grado A.

⁵ Interventores finales del sector y comercializadores del producto al detal (Detallistas).

Desde el DACO, podemos entender la racionalidad detrás de las peticiones de actualización de datos solicitada por los elaboradores conforme a la última información disponible⁶, según fuera presentado y expresado. Sin embargo, tal cual lo señala la ORIL en su divulgación metodológica, el sistema de cuentas auditadas no implica la automatización del traslado de las cuantías, dado que estas necesitan una corroboración independiente⁷

De otra parte, la metodología señalada se perfila como necesaria para salvaguardar los intereses de los consumidores y, en definitiva, para que pueda ser efectivo el sistema de control de precios propuesto para el sector lechero. Lo anterior en consideración a los ajustes que realiza la ORIL a las cuentas auditadas de los productores, los elaboradores y los detallistas.

e. El Sistema de precios con función de pago en la industria lechera puertorriqueña

Nuestra industria nativa opera como un sistema precios con función de pago. Conforme a este sistema, la función de la ORIL es la de un regulador de un sistema de precios. Por ello, es quien se encarga de establecer los precios de pago que habrá en toda la cadena industrial de la industria lechera incluyendo para el consumidor final.

Bajo este sistema, cada participante de la cadena industrial (ganaderos, productores, elaboradoras y detallistas) obtiene un precio cierto y definido por su esfuerzo en añadirle valor a la cadena de producción. Ese precio definido incluye, a su vez, además de la capacidad para cubrir los costos de producción, la ganancia producto de la actividad y comporta, la inversión futura.

La administración de un sistema de precios con función de pago siempre está condicionada por los “precios externos” a ese sistema. Es decir, como no hay manera de que fluctúen o se modifiquen los precios asignados en la cadena industrial (hasta su modificación oficial), cada participante del sistema de precios con función de pago asume durante un periodo de tiempo incierto⁸ la variación de costes⁹ de precios externos al sistema. En el caso de la producción industrial de leche, fundamentalmente nos referimos a las bruscas modificaciones de los insumos y los alimentos para el ganado¹⁰. La comprensión de este último factor es necesaria para el correcto entendimiento de por qué, al revisar los precios estáticos multianuales en un sistema de precios con función de pago,

⁶ 2019, fecha señalada en las ponencias de Suiza Dairy, inc. y Vaquería Tres Monjitas, como la más reciente con datos completos.

⁷ Procedimiento clásico de auditoría.

⁸ La ley vigente establece el periodo de cada cuatro (4) años para la revisión del Sistema de precios. Sin embargo, la revisión vigente actualiza el sistema de precios de 2014.

⁹ Infravaloración o Sobrevaloración en el tiempo futuro de los precios asignados en origen, al establecer el sistema de precios con función de pago.

¹⁰ La materia prima de esta industria.

hay variaciones¹¹ y drásticas alzas dado que la revisión implica una actualización de la inflación multianual acumulada, así como una actualización de ganancias futuras.

Es decir que, el modo en el que opera nuestra industria requiere siempre un análisis comprensivo de las exenciones concedidas, los incentivos percibidos y las facilidades de financiación o subvenciones concedidas. Ello, a los fines de establecer regulaciones para mantener los incentivos a la competitividad, el acceso al libre mercado y la disminución de las barreras de acaparamiento o concentración de mercado por parte de los participantes individuales de este sistema.

f. El aumento propuesto desde una perspectiva del consumidor

En esta ocasión, el aumento propuesto se dirige únicamente al producto final “leche fresca”, y va de un intervalo o rango de precios entre once (11) y veinte (20) centavos de dólar para el litro de venta al consumidor. Dentro del sistema de precios con función de pago, la ORIL determinó que dicho aumento iría a las plantas elaboradoras, e incluye la capacidad para cubrir los costos de producción, la ganancia producto de la actividad y la inversión futura,¹² para garantizar ganancias en el procedimiento llevado a cabo por las plantas elaboradoras¹³. Ahora bien, del Informe de hallazgos no surge si la ORIL realizó un análisis respecto al posible impacto en el consumidor de los aumentos propuestos. Por tal motivo, entendemos prudente presentar algunos delineamientos generales en torno al particular.

Es indubitable que la leche fresca forma parte de la canasta básica de alimentos en Puerto Rico, por lo que cualquier cambio en su precio va a tener un impacto en los consumidores. Ahora bien, ¿cuál podría ser el grado de impacto de este aumento frente a otros productos no regulados que han subido de precio en los últimos años? ¿Cómo compara la posición en la que se encuentra el consumidor local de leche fresca frente a los consumidores de otras jurisdicciones? Presentamos cierta información que consideramos pertinente mencionar y poner en perspectiva para que, en el ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Núm. 34, la ORIL las pueda considerar, si así lo entiende pertinente.¹⁴

¹¹ Algunos economistas hablan de correcciones de precios, en lugar de variaciones. Desde el Departamento, y con la vista puesta siempre en la protección al consumidor nunca se debe asumir que los precios siempre están infravalorados en relación con los costos de producción.

¹² Este intervalo de precios e incluye la sentencia judicial del Tribunal Federal para el distrito de Puerto Rico - Sentencia por acuerdo entre las partes de 29 de octubre de 2013, que puso fin a nueve (9) años de litigio federal.

¹³ Tres Monjitas y Suiza Dairy.

¹⁴ Tal información oficial es pública y se recabó de la Oficina del Censo de los Estados Unidos.

Tabla 1

Año	Ingreso Medio (2014)	Precio del galón de Leche ¹⁵	Ingreso Medio (2020)	Precio del galón de Leche
Puerto Rico	\$19,518	\$5.47	\$20,296	\$6.14 - \$6.47
Estados Unidos	\$53,657	\$3.69	\$65,712	\$3.32
Hawái	\$75,226	\$5.69	\$83,102	\$8.99
Alaska	\$77,378	\$4.46	\$75,463	\$8.25

Para el año 2014, fecha de la última revisión de los precios de la lecha fresca en Puerto Rico, el ingreso familiar para el conjunto de los Estados Unidos se situaba en \$53,657 dólares, y el precio del galón de leche se situaba en \$3.69.¹⁶ Sin embargo, en Puerto Rico, el ingreso familiar para la misma época se situaba en \$19,518 y el precio del galón se situaba en \$5.47. Para el estado de Hawái se situaba su ingreso en \$75,226, \$5.69 el precio del galón de leche, y para Alaska el ingreso \$77,378, y el precio del galón de leche en \$4.46. El estado de Hawái cuenta en la actualidad con una población aproximada de 1.4 millones de personas y Alaska de 730,000 personas.

Para el año 2020, fecha de la última revisión de los precios de la lecha fresca en Puerto Rico, el ingreso familiar para el conjunto de los Estados Unidos se situaba en \$65,712 dólares --lo que representó un aumento nominal del 28% comparado con el 2014-- y el precio del galón de leche se situaba en \$3.32, lo que representó una disminución de un 10% del precio de leche a nivel del consumidor.

Para 2020, en Puerto Rico, el ingreso promedio familiar en Puerto Rico aumentó de \$19,518 en 2014 a \$20,296 en 2020, lo que representó un aumento nominal de 3.98%. Mientras, los cambios de leche aumentan su precio potencial de \$5.74 por galón en 2014 a \$6.47 en 2021,¹⁷ lo que representa un aumento potencial de hasta 12.7% para el período considerado. Para el estado de Hawái se situaba su ingreso en \$83,102, siendo de \$8.99 dólares el precio del galón de leche, y para Alaska el ingreso \$75,463, y el precio del galón de leche de \$8.25 dólares.

Por otra parte, de las estadísticas oficiales del Departamento de Agricultura Federal¹⁴ surge que, en los estados federados contiguos para el mes de abril de este año, 2021, el precio de venta al

¹⁵ Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

¹⁶ Tabla 1.

¹⁷ Aumento propuesto por la ORIL.



consumidor de la leche fresca entera rondó los \$3.58 dólares el galón. En Puerto Rico, este mismo producto tiene un precio fijado al consumidor \$2 más alto que ese promedio.

Algunas posibles causas de las diferencias en precio mencionadas pudieran deberse a que la industria lechera nativa está sujeta -como cualquier otra industria local- al contexto y contorno de las leyes federales de cabotaje,¹³ que encarecen el precio de los insumos necesarios para la producción industrial, versus los competidores más próximos en la industria paralela de los Estados Unidos Continentales que acceden a estos insumos de producción a un coste menor, lo cual se refleja en el precio final de venta al consumidor. En los estados federados insulares, entendiéndose Hawái y Alaska, las diferencias pudieran deberse a que ninguno de estos estados federados insulares cuenta con una industria de lechera nativa como en el caso de Puerto Rico.¹⁸

V. Recomendaciones

Siempre que se contemple un posible aumento en precios de la leche el análisis debería incluir no solo la perspectiva de los diferentes sectores de la industria, sino también una evaluación del posible impacto a los consumidores. Los derechos de unos no son independientes a los de los otros, y deberían coexistir en sano equilibrio. Ahora bien, como agencia, no podemos intervenir sobre los poderes delegados en forma expresa a la ORIL. A tales efectos, excede a nuestras propias facultades el expresarnos a favor o en contra de sus determinaciones. Lo más que la ley nos permite en cuanto al tema es someter recomendaciones que, de alguna manera, brinden una protección a los consumidores. En virtud del asunto que nos compete, como parte de nuestro informe a la ORIL recomendamos lo siguiente: 1) establecer mecanismos de control y verificación que permitan, lo más temprano posible en la cadena de producción, realizar las correcciones necesarias que eviten una pérdida del producto; y 2) tomar en consideración la información sobre el posible impacto al consumidor, el cual fue sometido para referencia. Esto último, con el único propósito de que la propuesta sea más integral e incluya no solo la perspectiva de los diferentes integrantes de la industria, sino también la del consumidor.

Dicho lo anterior, a tenor con las disposiciones de nuestra Ley Orgánica, así como el propósito que persigue la Ley Núm. 34, el cual es que “el interés público esté adecuadamente servido a través de la mayor producción de leche y productos lácteos puros por una industria vigorosa, sana y progresista que opere eficientemente y que pueda ofrecer al consumidor leche y productos lácteos a precios justos y razonables”, respetuosamente recomendamos a la ORIL tomar en consideración los puntos de impacto al consumidor antes mencionados, a fin de que los pueda integrar al análisis de la industria realizado.

¹⁸ En todo caso, habría que hacer un análisis más detallado de las variables que explican estas discrepancias en precio. Nuestro informe se limita únicamente a presentar la información disponible por las agencias pertinentes.



INFORME A LA ORIL

MAYO DE 2021

Lo aquí expuesto constituye el Informe de análisis y recomendaciones del DACO, en respuesta al “Informe de hallazgos sobre el estudio de costos de producción, elaboración y distribución de la leche para el año 2016 actualizado 2018”. El documento elaborado por la ORIL fue evaluado por esta agencia conforme al único asunto que nos encomienda el mandato de la Ley Núm. 34, así como la política pública en protección de los consumidores que motiva nuestras competencias.

Solicitamos respetuosamente que el presente Informe sea admitido a trámite, forme parte del expediente; y, al amparo de la Ley Núm. 34, se dé por cumplido el trámite legal dispuesto para con el DACO.

Respetuosamente sometido,

Lcdo. Edan Rivera Rodríguez
Secretario