



INFORME DE HALLAZGOS SOBRE LA INDUSTRIA CÁRNICA

El presente informe busca atender las interrogantes levantadas ante el aumento generalizado de precios en los productos cárnicos. Contempla, a modo de comentarios el análisis realizado por el Departamento de Asuntos del Consumidor de las condiciones para las fluctuaciones al alza de los productos de venta al detal que componen esta industria: sector vacuno, ovino, avícola y porcino.

Elaborado por:
Departamento de Asuntos del Consumidor
División de Asuntos Económicos
Oficina del Secretario
4 de junio de 2021

Mandato legal del Departamento de Asuntos del Consumidor

La Ley Orgánica del Departamento de Asuntos del Consumidor¹ (en adelante, DACO, o el Departamento) recoge el deber ministerial de vindicar y proteger los derechos de los consumidores puertorriqueños. Sobre el particular, el artículo 6 de esta Ley dispone, en su inciso (a), lo siguiente:

Artículo 6. — (3 L.P.R.A. § 341e)

En adición a los poderes y facultades transferidos por la presente Ley, el Secretario del Departamento de Asuntos del Consumidor tendrá los siguientes deberes y facultades:

- (a) Reglamentar, fijar, controlar, congelar y revisar los precios, márgenes de ganancias y las tasas de rendimiento sobre capitales invertidos a todos los niveles de mercadeo, sobre los artículos, productos y aquellos servicios que corriente y tradicionalmente se prestan y se cobran por horas o por unidad, se ofrezcan o se vendan en Puerto Rico, **en aquellos casos que tales medidas se justifiquen para proteger al consumidor de alzas injustificadas en los precios, evitar el deterioro del poder adquisitivo del consumidor, y proteger la economía de presiones inflacionarias.** (Énfasis suplido).

Surge del texto citado, que es **competencia del DACO**:

1. *Corroborar que no existan alzas injustificadas en los precios;*
2. *Evitar el deterioro del poder adquisitivo del consumidor;*
3. *Proteger a los consumidores y a la economía de presiones inflacionarias.*

POR CUANTO:

Conforme a su competencia ministerial de salvaguardar adecuadamente los intereses de los consumidores puertorriqueños y en protección de estos, la División de Estudios Económicos del DACO comparece mediante el presente informe de análisis sobre las fluctuaciones de precios de los productos que componen la industria cárnica.

El presente documento compila y analiza los hallazgos de las investigaciones de campo del Departamento, el índice de precios de la Organización para las Naciones Unidas de la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), las estadísticas del Departamento de Agricultura Federal de Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés), el estudio sobre la Canasta Básica Alimentaria Puertorriqueña del Colegio de Ciencias Agrícolas² y por último, el índice de precios al consumidor (en adelante, IPC) del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico (en adelante, DTRH).

¹ Ley Núm. 5 del 23 de abril de 1973, según enmendada.

² Entidad adscrita a la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez.

PRIMERA PARTE: CONSIDERACIONES GENERALES

I. Los aumentos en precios en una economía de libre mercado

En una economía instituida por mercados, los precios o el sistema de precios, reflejan la información disponible para ese producto o servicio en particular, en aras de conceder seguridad en su adquisición. En esencia, el precio a lo largo de la cadena comercial refleja la seguridad en la transacción por llevarse a cabo, y descansa en las características y propiedades de la mercancía o servicio, su capacidad de atracción ante los consumidores -bien por su disponibilidad o la ausencia de disponibilidad-; y la capacidad de convertir en valor líquido la mercancía en cuestión.

Lo anterior son características comunes a los precios o a un sistema de precios, bien para mercados de control de precios, mercados de precios fijados o mercados de precios intervenidos. Es menester señalar que, en Puerto Rico, dependiendo de la mercancía, tenemos los sistemas de precios mencionados anteriormente. Por ello, existen antecedentes en el Departamento del manejo, análisis y gestión de mercados para los distintos sistemas de precios.

Ahora bien, un sistema de precios, además de transmitir información de forma directa para la seguridad en las transacciones de las mercancías comercializadas, también expresa la competitividad o la ausencia de competencia. La competitividad, a su vez, traslada a modo de información las divergencias o distorsiones temporeras o permanentes en la oferta (producción) o demanda (capacidad adquisitiva) de una mercancía. De esta manera, el precio es la cuantía que refleja el punto de información donde se encuentran compradores y ofertantes de una mercancía.

Las “variaciones moderadas al alza en los precios³” de las mercancías, generalmente, son una muestra saludable para los mercados. Esto, dado que permiten anticipar los estimados de ingresos futuros, las fluctuaciones en las inversiones venideras, así como un mayor acceso a fuentes de financiación para la solvencia general de los sectores económicos que participan de una economía. Incluso, el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos⁴ (en adelante, FED), tiene entre su mandato de política pública, un respaldo directo al sostenimiento de los mecanismos de financiación de la economía estadounidense que propendan a un moderado crecimiento de la inflación como vía nominal de crecimiento del producto interno bruto (en adelante, PIB⁵).

A pesar de lo anterior, el Departamento observa que las marcadas tendencias en los aumentos sostenidos de los precios se fundamentan en la incapacidad continua de la oferta comercial local para satisfacer la demanda generada por los consumidores puertorriqueños.

³ Inflación.

⁴ Banco Central Estadounidense.

⁵ Medida de unidad económica que se compone de la suma total del valor agregado a precios constantes de todos los bienes producidos en una economía en un determinado periodo.

II. La tarea de reglamentar la industria cárnica al detal en Puerto Rico

El mandato del DACO respecto a la industria cárnica en Puerto Rico contempla fundamentalmente dos encomiendas principales. De una parte, garantizar a los consumidores el abasto (disponibilidad) de estos productos, considerados como de primera necesidad⁶; y, de otra parte, proteger el poder adquisitivo de las familias puertorriqueñas velando porque en las cuantías pagadas por las mercancías adquiridas no hayan ganancias excesivas ni fluctuaciones arbitrarias de precios. Es decir que, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, y lo que ha sido el criterio del legislador, compete al Departamento realizar un análisis permanente de las condiciones de los mercados puertorriqueños a los fines de:

1. anticipar distorsiones de precios;
2. apreciar los elementos objetivos de las fluctuaciones de precios; y
3. contener puntualmente los choques bruscos al alza en los precios para garantizar el abastecimiento continuo de las familias puertorriqueñas.

III. El DACO como amortiguador en tiempos de distorsiones de precios

Conforme al criterio del legislador, el DACO ejerce de amortiguador en tiempos de distorsiones de precios (shocks de información) entre el poder adquisitivo de las familias puertorriqueñas y las prácticas comerciales de establecimiento de precios. Esto último, a los fines de impedir el desabastecimiento de mercancías o el acaparamiento desmedido, así como promover la libre competencia entre comercios. Sobre lo anterior, es menester señalar que esta función se lleva a cabo a pesar de carecer de un mandato para la regulación de la competencia en los mercados de bienes y servicios en Puerto Rico.

Una muestra de lo anterior, es la normativa habilitante en la Ley Insular de Suministros⁷, y las potestades que concede al Departamento con respecto a los artículos que pueden ser declarados como “de primera necesidad”. De igual manera, son motivo de reseña el Reglamento Núm. 45 sobre control de precios, la Ley Número 3 de 21 de marzo de 1978⁸, según enmendada; y, evidentemente, el Reglamento de prácticas comerciales⁹ y el Reglamento para la congelación y fijación de precios de los artículos de primera necesidad en situaciones de emergencia¹⁰ del Departamento.

⁶ Conforme a la política pública del Departamento, son artículos de primera necesidad, los contenidos en la dieta básica puertorriqueña, entiéndase, todos aquellos que conforman la canasta básica alimentaria.

⁷ Ley Núm. 228 de 12 de mayo de 1942, según enmendada.

⁸ Sobre la reglamentación de la competencia en la industria de combustibles.

⁹ Reglamento 9158 de 6 de febrero de 2020.

¹⁰ Reglamento 6811 de 18 de mayo de 2004.

Surge de lo anterior, que el DACO adquiere un carácter interventor, allá donde la ausencia de competencia en un mercado específico ocasiona un perjuicio directo a los intereses de los consumidores. Por contra, donde la competencia ejerce principalmente de factor moderador de las fuerzas del mercado, su participación es como regulador de las condiciones económicas objetivas y de revisor de la naturaleza de las transacciones comerciales. En consecuencia, es un factor repetitivo dentro de los análisis realizados por el Departamento, que las distorsiones en los precios de las mercancías ocurren con mayor grado de frecuencia en los mercados menos competitivos o de manifiesta ausencia de competencia, bien puntual y efímera, o donde concurren de manera prolongada elementos de falseamiento de la libre competencia.

A tenor con las facultades mencionadas, el Departamento pone a la disposición de las familias puertorriqueñas una batería de herramientas dentro de sus competencias para la revisión y seguimiento de:

1. los sistemas de precios;
2. las condiciones externas de los mercados;
3. la naturaleza interna de ausencia de competencia
4. la ausencia de producción sostenida capaz de satisfacer la demanda local;
5. las singularidades comerciales de Puerto Rico.

IV. Esquemas tarifarios vigentes en Puerto Rico

En los mercados comerciales puertorriqueños coexisten: mercados de control de precios; mercados de precios fijados; mercados de precios intervenidos; y mercados de precios libres. Como cuestión umbral de este informe, únicamente haremos mención a mercancías específicas para describir las categorías anteriores, dado que el enfoque del presente informe es la industria cárnica. En el caso de mercados de control de precios, debemos mencionar los combustibles, incluyendo el gas licuado. Para los mercados de precios fijados, debemos situarnos en la industria lechera local y la fijación de precios al consumidor. Para mercados de precios intervenidos, a modo de ejemplo, tenemos el mercado del café en Puerto Rico, y por último, los mercados de precios libres, donde a modo de ejemplo como parte de este informe, se menciona el mercado de plátanos.

SEGUNDA PARTE: ANTECEDENTES DE HECHOS

Comentarios preliminares

- El 11 de marzo de 2020¹¹, la Organización Mundial de la Salud¹² (OMS), entidad internacional encargada de la promoción de la salud pública, decretó la existencia una pandemia¹³, y esbozó que, en algunos países confrontaban problemas de: 1) falta de capacidad; 2) falta de recursos; y 3) falta de determinación. Más adelante, como medida generalizada para evitar el contagio comunitario, se promovieron restricciones a la movilidad ciudadana, además de la paralización de actividades (laborales, deportivas, sociales, culturales, económicas) que implicaban contacto físico entre no convivientes. Por considerárseles actividades esenciales, se mantuvo la continuidad de las operaciones en las fábricas de procesamiento de carnes y alimentación, así como las actividades en los mataderos y granjas de animales.
- En materia de cooperación sobre producción de alimentos, seguridad alimentaria y precios de alimentos, el órgano clave para el entendimiento de las tendencias a nivel mundial¹⁴, es la organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura¹⁵ (FAO). La institución con sede en Roma es un granero de recopilación de datos y de producción de índices líderes alimentarios. Entre sus índices, el de referencia mundial, es el de precios de alimentos¹⁶. Este a su vez se compone de una ponderación de precios de exportación de cinco (5) índices de referencia: 1) índice de precios del aceite vegetal; 2) índice de precios de la carne; 3) índice de precios de los cereales; 4) índice de precios del azúcar; 5) índice de precios lácteos. Cada índice incluye la relación de precios por región económica mundial, y agrupa los precios de referencia de las materias primas conforme a los mercados de puja y cotizados¹⁷. Además, contienen una compilación de las cosechas de esas materias primas, de forma que se puede anticipar si la demanda mundial de una materia prima superará la oferta disponible y alertar sobre posible escasez de alimentos, bien sea puntual o prolongada. De ahí que los índices producidos por la FAO contienen la información, sin sesgo, más completa del mundo y permiten a los formuladores de política pública realizar análisis sectoriales técnicos y objetivos con la información que produce la FAO.

¹¹ En ese momento, habían diagnosticados más de 118,000 casos de SARS-COV-2 en 114 países, y 4,291 personas habían perdido la vida.

¹² Por voz de su director general Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus.

¹³ Se llama pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad.

¹⁴ Precios, cosechas, consumo y distribución.

¹⁵ La Fao mantiene un índice detallado por regiones sobre los precios de comercialización para la exportación de materias primas.

¹⁶ Food Price Index, por su denominación en inglés.

¹⁷ Bolsa de Valores

Los precios de los alimentos durante la pandemia, según la FAO

Durante el 2020 vis-à-vis 2019

Como resultado de la información recopilada por el sistema de precios de la FAO, los precios internacionales promedio de la carne contenidos dentro del índice de precios de la carne para el conjunto de 2020, reflejaron una disminución de 4.5% respecto a los precios recopilados para el conjunto de 2019. La FAO justifica que este hecho se debió a las limitaciones sostenidas de movilidad en las importaciones de carne ocasionada por la pandemia, lo que, en términos generales, hizo escasear el producto en los mercados internacionales¹⁸.

La oferta puntual de productos cárnicos de 2020 fue absorbida por un fuerte repunte de la demanda por parte de China. Para 2020, en lo que respecta a la carne de cerdo, la importación por parte de China repuntó un 57.6% hasta las 11.7 millones de toneladas de carne importada, lo cual absorbió la totalidad de la producción internacional disponible. Esto indica que, para el conjunto de 2020, a pesar de que el índice de la FAO constató una reducción puntual en los precios internacionales de carnes en los mercados internacionales, la demanda china absorbió toda la producción ofertada, ocasionando que los precios no disminuyeran por la ausencia de demanda en otros países.

Todos los índices sectoriales de productos cárnicos que constituyen el índice de precios de la FAO reflejaron caídas de precios para el conjunto de 2020. El índice de precios de la carne aviar disminuyó (-9.8%), el cerdo (-3.6%) y el ganado vacuno (-1.4%).

Producto cárnico ¹⁹	Precio de Exportación 2019	Precio de Exportación 2020
Tonelada de Pollo	\$1,374	\$1,239
Tonelada de Cerdo	\$2,290	\$2,209

Para la FAO, es notable que los precios de la carne disponible para la venta en los mercados internacionales coinciden con un aumento sostenido en los precios de los alimentos de granja de estos animales para el mismo periodo. Así las cosas, el trigo, maíz y los cereales aumentaron un 26% en términos anuales (2019-2020), por las restricciones a la disponibilidad de estas materias

¹⁸ Para efectos de las importaciones de carne, la limitación de compras de los países estuvo determinada por el tipo de cambio de la divisa, la ausencia de reservas de moneda internacional fuerte, la caída de los ingresos de los países por ausencia de remesas y una reducción sostenida en ingresos internacionales producto del turismo, que debilitó las compras internacionales.

¹⁹ La disminución de precios internacionales para la exportación coincide con cierre de plantas procesadores de carne por brotes de COVID y retrasos sostenidos en los procedimientos dentro de los mataderos y fincas de animales.

primas principalmente en Argentina, Brasil y Estados Unidos. De igual manera, los aceites de origen vegetal y la soya observaron durante el mismo periodo un repunte de precios a causa de los temores sobre la viabilidad de la producción futura de estas mercancías. Lo anterior, debido a las restricciones a la producción impuestas por la pandemia en Argentina y Brasil. Los precios de los productos lácteos aumentaron durante 2020, en su conjunto un 1.2% en el índice de la FAO, propulsado por la demanda asiática hacia estos productos.

Los primeros meses del 2021 vis-à-vis 2020

Durante el año 2021, en términos de los datos compilados por la FAO, el repunte sostenido tanto de los precios de los alimentos disponibles para la exportación como de los abastos para satisfacer la creciente demanda de alimentos alcanza niveles inquietantes. Hasta marzo de 2021, el índice de alimentos de la FAO reflejaba su nivel más alto desde 2021, con aumentos sostenidos de al menos doble dígito en los precios del azúcar, aceites, productos lácteos y cereales. En el caso de la soya, el maíz y el trigo los aumentos son de al menos un 30% desde finales de 2020 hasta abril de 2021 y picos intermensuales de hasta el 50% en los cambios de precios mensuales, referente al mes anterior. Por otro lado, los precios internacionales del arroz se mantuvieron estables debido a persistentes problemas logísticos para el transporte de este producto de los centros de producción.

Aumentos generalizados en la industria cárnica por disloques en la cadena de distribución industrial

La FAO destaca que, en el periodo álgido durante la pandemia entre marzo 2020 y junio 2020, no se observaron aumentos sostenidos en los cambios interanuales. Posteriormente, la llegada del verano y el aumento de la demanda de alimentos en el continente asiático, prosiguió la escalada en precios generalizada de los alimentos. Fue en las postrimerías del 2020, al pico de la pandemia y después que se anunciara la primera aprobación de la vacuna para tratar la COVID en Estados Unidos²⁰, que la FAO constata aumentos doble dígito en el precio de los alimentos. Ulteriormente, el informe de abril de 2021 de la FAO sobre el precio de los alimentos, establece que este periodo 2021, es cuando más rápido han aumentado los precios en comparación interanual y desde 2014²¹.

En esencia, la FAO pone el acento en:

1. la paralización de las actividades productivas de cosecha de alimentos;
2. la paralización de las actividades productivas de cosecha de materias primas;
3. la caída pronunciada de la distribución internacional de alimentos a causa de la paralización de las actividades portuarias, ferroviarias y por carretera a consecuencia de la pandemia;

²⁰ Diciembre 2020.

²¹ Food Price Index Report April 2021.

4. el surgimiento de brotes de SARS-COV-2 en granjas, mataderos y fábricas de alimentos;
5. una demanda de alimentos generalizada sostenida y con énfasis en el continente asiático²² por la mejora en la renta disponible.

Conforme al Índice de precios de alimentos de la FAO, los alimentos se han encarecido en el mundo en promedio un **28%** en comparación a los precios de producción pre-pandemia.

El precio de la carne en Estados Unidos

Un informe de la USDA²³ constata un aumento generalizado en el precio de las carnes frescas en los Estados Unidos continentales y aún más pronunciado en los estados federados de Alaska y Hawái. La USDA divide sus informes por regiones de los Estados Unidos Continentales, precios de producción, precios de exportación y precios de importación. Los precios de importación de alimentos y carnes, también son compilados por las estadísticas del Departamento de Comercio Federal, entidad encargada del manejo y gestión del comercio exterior de Estados Unidos.

En términos de precios específicos, la USDA informa que, desde la última semana de diciembre de 2020, existen aumentos semanales sostenidos de alrededor de un 7% en términos nominales en los precios de producción. Ello es cónsono con la derivación de ventas de carnes hacia la exportación debido a la alta demanda en los mercados internacionales, lo cual crea desabastecimiento en el mercado interior, ante una menor oferta disponible. Y es que, la cadena de producción cárnica de Estados Unidos arrastra importantes distorsiones estructurales. El 16 de abril de 2020, la fábrica de Tyson Foods con sede en Iowa, cerró temporariamente debido a un brote de COVID. Igual situación atravesó una fábrica de carne porcina en Dakota del Sur el 19 de abril de 2020. Las nuevas guías fitosanitarias implementadas por la USDA para la seguridad en el manejo de las carnes, a su vez, provocó que los centros de producción en Estados Unidos, no estén funcionando a pleno rendimiento. Una menor producción de carne y una menor oferta y disponibilidad para el mercado interno, por la derivación de carnes a la exportación son la raíz de los altos precios observados por la USDA en Estados Unidos.

De otra parte, ante la llegada del verano, época en que tradicionalmente se consume mucha carne a la parrilla, no parece que la demanda sobre el consumo de carnes vaya a ceder. Por contra, la oferta disponible no es suficiente para satisfacer el crecimiento de la demanda actual, que puede ser menos pronunciada y comenzar a ver un relajamiento conforme se prolonguen en el tiempo las subidas generalizadas de precios. Así, pues, conforme a las previsiones de la FAO, la expectativa es observar una relajación de precios de las carnes para otoño (octubre-noviembre), cuando la demanda baje pronunciadamente y la oferta en la cadena de distribución se normalice.

²² El Departamento de Comercio de Estados Unidos, a su vez, informa de un crecimiento sostenido de las exportaciones de carne de cerdo de Estados Unidos a China.

²³ Informe semanal para el periodo del 4 al 10 de abril de 2021.

Efecto en Puerto Rico de los aumentos generalizados de precios de los alimentos en el mundo

Los mercados puertorriqueños no están desligados de las tendencias mundiales en relación al precio de los alimentos. Esto se debe a que nuestro principal proveedor de alimentos, Estados Unidos, participa plenamente de la exportación de alimentos en los mercados internacionales. A su vez, es un actor de peso en la producción mundial de alimentos y tiene una participación muy relevante en la comercialización de las materias primas agrícolas²⁴. De ahí que gran parte del aumento en precio durante la pandemia de los alimentos comercializados en nuestros supermercados tiene una relación directa con los aumentos generalizados observados en los mercados internacionales.

A modo de ejemplo, durante el mes de abril 2021, el *Financial Times*²⁵, tomando como referencia el índice de precios de la FAO para ese mes y la corroboración de los precios de venta al consumidor en los supermercados británicos, informó que el típico desayuno inglés²⁶ se encarece un 42% en comparación al mismo periodo en 2020. El diario londinense, a su vez, se hace eco del encarecimiento sostenido de los precios por lotes de los alimentos en los mercados internacionales en los que el Reino Unido participa.

²⁴ El mercado bursátil de Chicago es relevante por la comercialización que desarrolla para la referencia de precios de materias primas.

²⁵ Prestigioso diario económico londinense.

²⁶ El típico desayuno inglés se compone de huevos, granos, carnes, pan y vegetales.

TERCERA PARTE: ACCIONES DEL DACO

I. El ámbito de acción del Departamento

¿Cuál ha sido la postura del DACO ante el panorama de la industria cárnica descrito?

El DACO siempre va a defender a los consumidores. Es, bajo esa premisa, que el Departamento ha intervenido con los comercios aun desde antes que se decretara la emergencia a consecuencia del COVID-19. Así, pues, ya desde el 28 de febrero de 2020, el DACO promulgó la Orden 2020-005, que fue la primera Orden de Congelación en vigor, posteriormente enmendada por dos nuevas órdenes emitidas en marzo del mismo año.

Para efectos de este informe, hacemos alusión a tres (3) categorías distintas de productos: alimentos, carnes congeladas y carnes frescas. La distinción realizada proviene de la Orden 2020-005, según enmendada por la Orden 2020-006, con efecto a 14 de marzo de 2020²⁷. Esta segunda Orden se promulgó en apoyo a las familias puertorriqueñas, teniendo el efecto de congelar los márgenes brutos de ganancia de los alimentos, incluidas las carnes congeladas²⁸. A manera de excepción, la Orden 2020-006, la cual establece la inamovilidad del margen bruto de ganancia de productos de primera necesidad, no incluye a las carnes frescas. Es por ello que, para efectos de este informe, realizamos una distinción entre las carnes congeladas y las carnes frescas.

¿Qué implicación tiene la orden de congelación del DACO para los consumidores?

La orden de congelación emitida por el DACO impone una suspensión de aumentos en el margen de ganancias en la cadena de distribución para los alimentos y las carnes congeladas; no así para los precios de producción o de origen. En esencia, la Orden 2020-006 es una actuación interventora a todos los niveles de comercialización de las mercancías para evitar el efecto cascada, donde al final el consumidor final pagaría un precio más alto al acumular todos los márgenes comerciales de ganancia de los participantes de la cadena de distribución.

¿Permite la orden de congelación un aumento de precios para los consumidores?

No. La orden de congelación lo que permite son las fluctuaciones de precios comerciales dentro de la cadena comercial siempre que el margen de ganancia bruto en términos porcentuales se mantenga suspendido. Es decir que el consumidor final puede tener la certeza de que, aun cuando el precio de venta pueda reflejar una fluctuación, el establecimiento comercial no está obteniendo, por el mismo producto, ganancias mayores a las que tenía el 14 de marzo de 2020.

²⁷ Tres días después de la declaración de pandemia de la OMS.

²⁸ Orden Administrativa 2020-05, según enmendada para la congelación del margen bruto de ganancias.

¿Puede una orden de congelación de precios tener efecto permanente?

No. Las órdenes de congelación de precios, como toda actuación de intervención en los mercados regulados por la competencia, la oferta y la demanda, sirven para corregir puntualmente distorsiones en el sistema de precios. Para garantizar la efectividad de la intervención gubernamental en favor de los consumidores, se hace necesario determinar si las causas de las distorsiones radican en el lado de la oferta o en el lado de la demanda de la mercancía regulada.

En el caso de la orden 2020-006, es menester señalar que su justificación está determinada por una distorsión mayor y absoluta, a raíz de la pandemia, en los sistemas de producción, distribución y comercialización de una gran variedad de productos de primera necesidad. Es, bajo este contexto, que dicha Orden, según promulgada, ha permitido actuar sobre dos aspectos fundamentales: (i) garantizar el abastecimiento de productos de primera necesidad para los consumidores puertorriqueños, y (ii) evitar las ganancias excesivas a través de fluctuaciones de precios arbitrarias que eliminen las garantías de acceso al libre mercado que tienen las familias puertorriqueñas.

¿Puede DACO actuar para defender al consumidor sin una orden de congelación de precios?

Sí. Parte del deber ministerial del DACO es garantizar a los consumidores puertorriqueños precios de mercado justos; y, en virtud de dicho deber, se le han conferido facultades necesarias para lograrlo. Así, pues, aun de no existir una orden de congelación el DACO cuenta con otros mecanismos para evitar las escaladas inflacionarias que debilitan el poder adquisitivo de los consumidores. Ello incluye, entre otros, el poder de monitorear los precios en el mercado; y, si la situación lo amerita, intervenir en beneficio del consumidor.

Es menester puntualizar que, hablar de poder adquisitivo conlleva una fórmula de cálculo compuesta, en esencia, de los ingresos de los consumidores y el costo de vida. El DACO no tiene, conforme el criterio del legislador, autoridad delegada para modificar los ingresos de los consumidores puertorriqueños. Su ámbito de actuación se ciñe a realizar los análisis y tomar las medidas que correspondan para evitar aumentos injustificados en el costo de vida de los consumidores puertorriqueños (ello, exceptuando áreas sobre las cuales no tiene jurisdicción; como lo son, entre otras, la energía eléctrica y las telecomunicaciones).

Cónsono con lo antes expuesto, la revisión, análisis y seguimiento del comportamiento en precios de los productos alimentarios que conforman la canasta básica alimentaria de las familias puertorriqueñas es un objetivo medular de política pública del DACO. Se busca, con ello, que el monitoreo constante de precios de venta al consumidor facilite el garantizar que el consumidor acceda a productos de primera necesidad de manera razonable, y que las fluctuaciones en los precios en Puerto Rico se mantengan por debajo o a la par a los cambios en los mercados de Estados Unidos.

Es, por lo antes expuesto, que el Departamento vigila de cerca la evolución de los precios de los alimentos en Puerto Rico y en el mundo, promueve un seguimiento continuo del índice de precios de alimentos de la FAO, e incorpora toda la documentación de trabajo que provee esta oficina de cooperación internacional que, a su vez, también utiliza el Departamento de Agricultura Federal en sus informes sobre la evolución del precio de los alimentos.

II. Revisión de márgenes de ganancia comercial

Una de las tareas a las que el DACO da mayor énfasis es a la revisión de márgenes comerciales; en particular, las ganancias brutas y ganancias ponderadas de los comercios que ofrecen productos a la venta al consumidor puertorriqueño. Esta facultad, delegada tanto por la Ley Orgánica como por la Ley Insular de Suministros, permite intervenir en las gestiones de negocios con el fin de proteger los derechos de los consumidores. Como parte de esta función de fiscalización²⁹, en muchas ocasiones se requiere proveer documentación comercial fehaciente³⁰, y se realizan determinaciones sobre si las ganancias obtenidas son razonables.

El monitoreo constante y la revisión de márgenes de ganancia comercial, tanto de precios en los mercados internacionales de referencia, como de las condiciones de competencia comercial local y de los precios en Puerto Rico, permiten al DACO realizar determinaciones de cumplimiento e incumplimientos de los comercios, con el fin de vindicar los derechos de los consumidores puertorriqueños. A estos fines, las determinaciones del Departamento se ejercen sobre criterios que descansan en información objetiva y no en alegaciones concluyentes o inferencias descontextualizadas. Además, la intervención con los comercios ocurre de oficio, y los hallazgos se divulgan únicamente si son en perjuicio de los consumidores. En estos casos, el DACO emite las sanciones que correspondan para la infracción cometida.

III. Resultados de la investigación de campo

Posterior a la promulgación de la Orden 2020-005, según enmendada por la Orden 2020-006, el DACO ha realizado diversos operativos para velar por el cumplimiento con los márgenes brutos congelados. Ello, a fin de garantizar a los consumidores puertorriqueños los mejores precios posibles, a pesar de las fluctuaciones de los precios internacionales. Como parte de estos operativos

²⁹ Las intervenciones de oficio se realizan mediante inspectores (de pesas y medidas y de protección al consumidor), así como a través de requerimientos de información directos a los establecimientos comerciales.

³⁰ Ello incluye facturas, pagos, órdenes de compra, políticas de descuentos entre distribuidores, mayoristas e intermediarios de la cadena de distribución comercial, entre otros.

se visitan establecimientos comerciales de alimentación en toda la Isla,³¹ y se requiere documentación comercial corriente para constatar el respeto con los márgenes brutos de ganancia que quedaron congelados al 14 de marzo de 2020.

En lo que respecta específicamente a las carnes, que es el tema en que se enfoca el presente informe, el 14 de mayo de 2021 se llevó a cabo un operativo con el propósito de cubrir dos áreas distintas. En lo que respecta a las carnes congeladas, por aplicarles un margen bruto de ganancia máximo, que fue el que quedó congelado al 14 de marzo de 2020, los inspectores se centraron en verificar si se los comercios estaban respetando dicho margen. En cuanto a las carnes frescas, como no les aplicaba la orden de congelación vigente, la tarea fue confrontar el precio en que los comerciantes compraron esos productos versus el precio de venta al consumidor, a fin de verificar si las ganancias eran razonables.

Como parte del “operativo de carnes”, el DACO visitó 70 supermercados en toda la Isla. Producto de ese operativo, se emitieron 55 advertencias³², y 18 avisos de infracción³³. De estos avisos, tres (3) fueron por aumento en los márgenes brutos de ganancia respecto a los precios de venta en las carnes congeladas; y quince (15) fueron por no proveer la información requerida por el Departamento. De la información ponderada surge que, en los que respecta a las carnes congeladas, estas mantienen, en promedio, márgenes brutos de ganancia que oscilan entre el 40 y 44%, los cuales son los que se congelaron al 14 de marzo de 2020. Las carnes frescas, aun cuando no están cubiertas por la Orden 2020-006, se están vendiendo con márgenes brutos de ganancia inferiores, los cuales fluctúan entre el 30 y el 33%.

Márgenes de Ganancia Brutos identificados³⁴	
Carnes frescas	Carnes congeladas
30-33% de margen bruto	40-44% de margen bruto

³¹ Entiéndase supermercados, colmados y centros de gran distribución.

³² La advertencia de infracción se emite el mismo día de la visita de campo, donde se le concede al comercio un término para proveer la documentación requerida por los inspectores en cumplimiento con la orden administración a fiscalizar, En el presente caso, la orden 2020-05.

³³ Una vez, caducado el término para proveer la documentación comercial solicitada en la advertencia de infracción, se procede a emitir el boleto de aviso de infracción.

³⁴ Diferencia entre el costo de adquisición y el precio de venta al consumidor.

Precios de referencia al consumidor como resultado del “operativo de carnes”

Se presentan las siguientes consideraciones sobre los datos próximos:

1. Se utiliza la figura estadística de moda para establecer los que componen la tabla a continuación. Por tanto, no son precios medios ni promedio. Ello, pues en la selección de los comercios que formaron parte del operativo no se usaron criterios de muestreo estadístico.
2. Los siguientes precios comportan el resultado del operativo, con independencia del tamaño y posición comercial del comercio visitado. Tales precios son referenciales, y de manera alguna pueden interpretarse como precios recomendados por el DACO.
3. P.V.C. responde al acrónimo precio de venta al consumidor.

Alimento	Fresco o Congelado	Modo de Venta	Origen	P.V.C. 5/14/2021 Comercio Ponce	P.V.C. 5/14/2021 Comercio San Juan	P.V.C. 5/14/2021 Comercio Mayagüez	P.V.C. 5/14/2021 Comercio Arecibo	P.V.C. 5/14/2021 Comercio Caguas
Cerdo								
Costillas sin hueso	Fresco	Precio Por Libra	Nicaragua	4.19	3.99	4.09	3.99	4.49
Costillas de cerdo	Fresco	Precio Por Libra	EEUU	4.49	4.99	4.99	4.99	4.99
Costillas de cerdo con hueso	Congelado	Caja de 8 lbs	EEUU	11.99	13.99	12.99	11.99	13.99
Chuletas de centro	Fresco	Precio Por Libra	EEUU, Canadá	2.99	1.88	2.39	2.59	2.99
Avícola								
Muslitos de pollo	Congelado	Pqte 5 lbs	EEUU	4.99	5.99	5.99	4.99	5.29
Caderas de pollo	Congelado	Pqte 5 lbs	EEUU	4.99	5.99	5.99	4.99	5.29

Pollo entero	Congelado	precio Por Libra	EEUU	0.88	1.18	1.09	1.18	1.09
Tender de Pollo	Congelado	pqte 1.7-2 lbs	EEUU	7.99	8.99	9.99	8.99	9.99
Pollo fresco entero	Fresco	Precio Por Libra	PR	1.49	1.39	1.49	1.49	1.49
Tender de Pollo	Congelado	Pqte. 2.5 lbs	EEUU	6.99	7.99	7.99	7.98	7.98
Muslos de pollo con cadera	Congelado	Pqte. 10 libras	EEUU	7.99	8.99	8.99	8.98	7.99
Pechugas de pollo sin piel ni hueso	Congelado	Pqte 8 lbs	CHILE	24.99	29.99	29.99	27.99	28.99
Cadera de Pollo	Congelado	Pqte 5 lbs	EEUU	4.99	5.99	5.99	4.99	5.29
Vacuno								
Carne molida	Fresco	Precio Por Libra	PR	4.59	3.99	4.59	4.49	4.49
Biftec de res machacado	Fresco	Precio Por Libra	EEUU, Canadá	3.99	3.29	3.49	3.49	3.49
Carne de res para guisar	Fresco	Precio Por Libra	Nicaragua, Costa Rica	3.69	3.59	3.49	3.69	3.59
Churrasco	Fresco	Precio Por Libra	EEUU	12.49	12.99	12.49	12.49	10.49
Churrasco	Fresco	Precio Por Libra	EEUU, Canadá, Nicaragua	4.99	5.99	4.49	5.49	5.99

IV. Hallazgos

Tras evaluar la información recabada en el operativo, tanto en lo que respecta a las carnes congeladas como a las frescas, junto con el panorama del mercado internacional previamente esbozado, el cual fue discutido con representantes de la industria de alimentos en Puerto Rico, el DACO puede informar los siguientes hallazgos sobre el aumento generalizado de precios de venta al consumidor de los productos cárnicos:

1. Existe un disloque externo en la cadena de distribución industrial de alimentos³⁵;
2. Existe un aumento en la demanda de carnes (carne de res, avícola, porcina)³⁶;
3. Hay escasez de oferta cárnica por distorsiones prolongadas en la cadena de distribución ocasionada por la COVID³⁷;
4. Se constató un aumento en los precios del acarreo de mercancías a Puerto Rico (fletes navieros)³⁸;
5. Aumentaron las medidas y controles fitosanitarios de la USDA a productos cárnicos importados de terceros países³⁹;
6. Hay escasez de productos de sustitución de importaciones desde Estados Unidos;
7. Incrementó el ingreso disponible de las personas⁴⁰ (PAN, Desempleo, PUA)
8. Aumentó la demanda de productos cárnicos. Algunos factores identificados son el mayor número de personas que permanece en sus hogares (medidas de teletrabajo, entre otras.), además que los niños no perciben regularmente alimentos de los comedores escolares, dado que las clases son virtuales.
9. La apertura de restaurantes cerrados por la COVID, provoca acaparamiento en la demanda de la carne fresca y escasez en la oferta disponible.

³⁵ El cierre de mataderos, fábricas elaboradoras y procesadoras de productos cárnicos, así como de granjas por brotes de la COVID.

³⁶ El aumento en el consumo de carnes tiene su racionalidad en que la carne forma parte de la dieta básica puertorriqueña.

³⁷ El periodo de recuperación de niveles de producción varía por industria, desde los 6 meses para la industria avícola, hasta los 18 meses para el sector vacuno.

³⁸ Durante la pandemia arreciaron los cambios en precios del acarreo, con el consecuente aumento para los importadores de alimentos.

³⁹ La escasez de oferta de los productos cárnicos procedente de los Estados Unidos, se topa con la imposibilidad de importar carne de terceros países, debido al aumento en los controles y nuevas medidas higiénicas que deben cumplir los productos de terceros países a consecuencia de la COVID.

⁴⁰ La mejora del ingreso disponible tiende a reforzar la demanda interna de productos cárnicos.

V. Conclusiones

¿A qué se debe el aumento de los productos cárnicos en Puerto Rico?

Se constató que los factores externos de escasez de oferta y los factores internos de aumento de demanda hacen que la oferta existente no pueda satisfacer la demanda actual. De ahí que los precios de producción en origen aumenten generalizadamente a demanda al alza constante y descontroladamente, con la demanda disparada como a la fecha del presente informe.

¿Cuáles son los factores externos que provocan este aumento?

1. Escasez de oferta proveniente de las fábricas empacadoras y mataderos de animales en Estados Unidos.
2. Paralización de los trabajos en mataderos, fábricas procesadoras y empacadores, así como en el transporte mercantil de las carnes frescas.
3. Disloque prolongado en la cadena de producción provoca que, a día de hoy, la oferta disponible no haya podido recuperarse a niveles pre-pandemia.

¿Cuáles son los factores internos que provocan este aumento?

1. Aumento de fletes de acarreo de mercancías en puertos desde Estados Unidos a Puerto Rico.
2. Aumento de la demanda generalizada en Estados Unidos, que provoca escasez en la oferta de productos cárnicos hacia Puerto Rico.

¿Cuál es el aumento?

El aumento a distintos tramos de la cadena industrial en precios de producción es del 100% en muchos de los casos. En precios de mayoristas y distribuidores, observamos un aumento de entre un 40% a un 50% por ciento⁴¹, por lo que el traslado a precios del consumidor final, oscila en precios de venta de entre un 80% a un 120% superior a los precios previos a la pandemia⁴². Por lo que el consumidor puertorriqueño, experimenta que el precio final de venta al consumidor en las góndolas y neveras se ha duplicado en el caso de las alitas de pollo, las pechugas de pollo, el biftec y las chuletas de cerdo de punta y de centro.

⁴¹ Compilación interna de revisión de documentación comercial en establecimientos comerciales locales.

⁴² 11 de marzo de 2020.

Recapitulando...

Nos encontramos ante un aumento generalizado de precios en la cadena industrial cárnica en precios de producción. Es decir, el aumento de precios se da en el origen de la cadena industrial⁴³, trasladándose a través de toda la cadena de distribución. Siendo este el diagnóstico, nos encontramos ante una seria distorsión de la oferta de carnes disponibles. Las medidas en protección al consumidor, son medidas remediativas para evitar la escalada de precios. La corrección total de precios de producción provendrá de una normalización de la oferta de productos cárnicos una vez los mataderos, granjas de animales y fábricas procesadores de carne estén a pleno funcionamiento y alcancen los niveles de producción pre epidémicos. Ahora bien, como parte del deber ministerial del DACO, se seguirá monitoreando de cerca la situación con el fin de verificar que no se configuren fluctuaciones en precios que sean irrazonables o injustificadas.

El presente constituye el recuento de hallazgos y análisis del DACO sobre la industria cárnica y los precios disponibles al consumidor en Puerto Rico durante el periodo que comprende el mes de mayo de 2021. La información incluida en el presente informe, fue evaluada por el Departamento conforme a su mandato legal y la política pública de protección de los consumidores que motivan sus competencias.

⁴³ Precios de producción.