



23 de junio de 2014

Honorable Ramón Ruíz Nieves
Senador
Comisión de Agricultura, Seguridad Alimentaria, Sustentabilidad
De la Montaña y de la Región Sur
Senado de PR
San Juan, PR 00902

RE: Proyecto del Senado 1056

Lcdo. Manuel Reyes Alfonso
Vicepresidente Ejecutivo

Agradecemos la oportunidad de expresarnos en torno al P del S 1056. La medida objeto de evaluación propone crear la Oficina Fiscalización de Carne de Pollo y sus Productos Derivados de Puerto Rico; establecer la organización de la Oficina; disponer de la composición de su Junta Administrativa, definir sus facultades y poderes del Administrador de la Oficina; proveer para la creación de un Fondo Operacional; establecer los mecanismos para su funcionamiento y fijar la obligatoriedad de acuerdos de cooperación interagencial.

Comenzamos por destacar que la Cámara de Mercadeo, Industria y Distribución de Alimentos (MIDA) reconoce la importancia de la producción agrícola local y su aportación al País. La industria de supermercados es solidaria con los avicultores y elaboradores del patio porque en general también somos empresas locales que aportamos a la economía de la Isla. Un dólar gastado en un negocio local, sea detallista o agricultor, se queda en nuestra economía generando oportunidades para todos.

Sin embargo, es muy distinto solicitar incentivos y preferencias que apoyen el fortalecimiento del sector agrícola local de manera que pueda competir, a pretender el control regulatorio de todo un renglón empresarial.

De la misma forma, este proceso para intervenir con el mercado de la carne de pollo, y que lleva ya varios años y proyectos diferentes, insiste en basar su necesidad acusando al sector de supermercados de incumplimiento. Tenemos que expresar nuestro más enérgico repudio a este constante asedio a un sector tan importante para nuestra economía, para los consumidores y hasta para los propios productores de pollo local. Es a través de nuestros comercios donde se distribuye el producto local y el del exterior y proyectarnos negativamente ante los consumidores le hace daño a toda la industria, incluyendo a los productores de pollo local.

La presente medida pretende enmendar la ley 179 que se acaba de aprobar el pasado mes de diciembre, y resulta ser significativamente similar a lo propuesto en el año 2011 bajo el Proyecto del Senado 2281 y luego en el año 2012 bajo el Proyecto del Senado 2520. En ese momento, ambas medidas obtuvieron una tajante oposición de un gran número de organizaciones empresariales que expusieron sus preocupaciones serias en torno a lo propuesto por las mencionadas piezas legislativas. Por ende, nuestros comentarios en torno a esos proyectos siguen vigentes y los hacemos parte de este escrito. Resaltamos que el Proyecto del Senado 2281, proponía un impuesto para financiar la nueva estructura a crearse y otorgaba a ésta la capacidad de establecer precios mínimos. La enmienda a la Ley 179 del 30 de diciembre del 2013, según presentada en el P del S 1056, no incluye ninguna de estas disposiciones pero otorga una capacidad amplia de aprobar regulación que muy bien podría culminar en lo mismo.

La Exposición de Motivos de la medida ante consideración basa lo propuesto en un interés de ofrecer unas garantías al consumidor en el acceso de alimentos sanos y saludables que no ponga en riesgo su seguridad alimentaria. Específicamente, se expone un alegado problema de incidencias de venta de pollo adulterado donde se hace una representación falsa al consumidor de que los productos son frescos, cuando

supuestamente han sido congelados y posteriormente descongelados. Debemos hacer énfasis en que MIDA repudia cualquier violación de ley y de los reglamentos vigentes y exhorta a sus miembros constantemente al cumplimiento de ley mediante diferentes publicaciones, boletines y seminarios. Esto no sólo por tratarse de prácticas ilegales sino porque representaría una desventaja competitiva para el comercio que cumple con la ley.

Ahora, el problema es que no se provee evidencia de que se tratara de una práctica generalizada que justifique la medida, máxime cuando se acaba de aprobar otra legislación para convertir la práctica en delito y envolver hasta los consumidores en la fiscalización. En la misma exposición de motivos de la medida, se reconoce y citamos, "las agencias reguladoras estatales y federales han detectado violaciones y acciones ilegales en el canal de mercadeo" lo cual apunta a que los casos son aislados y se están atendiendo adecuadamente. De igual forma, este hecho consta en las ponencias de las diversas agencias gubernamentales que participaron de las vistas públicas del P del S 2281 y el P del S 2520.

Otra justificación que se presenta en la exposición de motivos de la medida es que las inspecciones están por debajo del nivel óptimo, dada la falta de recursos y de inspectores. De ser el caso, se trata entonces de un problema de recursos y no de regulación y no sólo afectaría al pollo sino a todas las carnes. No obstante, el P del S 1056, en lugar de concentrarse en mejorar la disponibilidad de recursos para inspección de mercado, se concentra en la creación de una junta. Una estructura gubernamental adicional, con un gran potencial de conflictos de interés y la facultad de establecer reglamentación sin ningún tipo de restricción. Para sufragar los gastos de la oficina propuesta durante los primeros dos años, el P del S 1056, pretende utilizar un porcentaje del Fondo de Innovación para el Desarrollo Agropecuario (F.I.D.A.) y los ingresos que actualmente se generan de la inspección de carne de pollo. Ninguna de éstas fuentes de fondos son nuevas, ni permanentes. Peor aún, no se especifica de donde provendrán los fondos para la oficinas mas allá del segundo año. Es imperativo recordar que el P del S 2281 del año 2011 imponía un impuesto a la carne de pollo para allegar fondos a la nueva oficina. Cuando analizamos el trasfondo del P del S

1056, que indudablemente es el resultado evolutivo del P del S 2281 del año 2011, no podemos evitar pensar que la imposición de un futuro impuesto a la carne de pollo mediante reglamentación creada por esta oficina, o mediante futuras enmiendas a la ley, es una posibilidad real, como mecanismo para proveer el financiamiento a la nueva oficina. Todo apunta a que se pretende lograr por etapas lo mismo que fue repudiado por esta Asamblea cuando se consideró el PS 2281 en el año 2011.

En todo caso, en ninguno de los proyectos presentados en los pasados años, ni ahora en el P del S 1056, hemos identificado correlación alguna entre la situación expuesta en la exposición de motivos de la medida y lo propuesto en el texto. La situación presentada, suponiendo que fuera cierta, no se corrige eliminando o sustituyendo las facultades de los actuales entes reguladores con experiencia y conocimiento sobre el tema, y reasignándolas a una Junta, sin recursos, y con un claro conflicto de interés.

Resulta un hecho incuestionable, que al presente la industria del pollo y sus derivados se encuentra regulada adecuadamente por estatutos reglamentarios certeros, y altamente fiscalizada por diversas agencias de gobierno con la experiencia y conocimiento en cada aspecto del sector, como lo son el Departamento de Agricultura Federal (USDA), el Departamento de Agricultura local, el DACO y el Departamento de Salud.

Sólo el Departamento de Asuntos del Consumidor cuenta con diversos estatutos regulatorios que prohíben el tipo de práctica que se pretende atender en el presente proyecto. El Reglamento Núm. 7932, conocido como "Reglamento Contra Prácticas y Anuncios Engañosos" en su Regla 7(B), Inciso 8 prohíbe exponer, vender u ofrecer para la venta productos que hayan sido congelados como si fueran frescos. De otro lado, el Reglamento Núm. 7319, conocido como "Reglamento de Calidad y Seguridad" prohíbe, entre otras cosas, vender al consumidor un producto de calidad inferior o distinta a la expresada o a la implicada por la naturaleza del mismo. De igual forma, el Reglamento de Precios Núm. 36, Enmienda 1, en su sección 7(A)(2)2 específicamente prohíbe descongelar cualquiera de las carnes cuyo precio controla la agencia para venderlas como si fueran frescas. El DACO cuenta con personal adiestrado y con

vasta experiencia en su División de Pesas y Medidas y el Area de Protección al Consumidor los cuales tienen a su cargo la fiscalización idónea, en aras de asegurar el cumplimiento cabal con la regulación vigente. De hecho, el DACO acaba de anunciar una iniciativa titulada "Tómame en serio la compra con el DACO" que pretende evaluar el cumplimiento regulatorio precisamente de los supermercados, aunque ha admitido públicamente que no existían más quejas de este sector que de cualquier otro.

De otro lado, el Departamento de Agricultura local ha promulgado parámetros regulatorios que ofrecen protección al consumidor. Entre éstos podemos mencionar el Reglamento de Mercadeo Núm. 8, conocido como "Reglamento para Regir la Calidad y el Mercadeo de Carne de Aves en el E.L.A. de P.R" y a esto se añade la Ley 179-2013 que les autoriza a atemperarlo a la misma. Existe regulación a nivel federal tal como el Reglamento para la Inspección Mandatoria de Carne de Aves. Es menester destacar que el Departamento de Agricultura posee personal capacitado para la fiscalización apropiada del producto, bajo la Oficina de Inspección de Mercados.

Por su parte, el Departamento de Salud posee regulación amplia, dirigida a la inocuidad de la carne de pollo y sus derivados y aquellos aspectos de carácter sanitario. De igual forma, ejerce una labor fiscalizadora destacada en este aspecto.

No menos importante es el hecho de que el USDA posee amplia facultad fiscalizadora sobre la industria de pollos en Puerto Rico. Específicamente, la Oficina del Food Safety and Inspection Services, cuenta con oficinas en la Isla y con un total de **50 inspectores** para la fiscalización adecuada de la industria de pollos en el país. De igual forma existen estatutos regulatorios federales aplicables a la industria en todos sus renglones comerciales, la más destacada es el Poultry Product Inspection Act.

Dado lo anterior, resulta evidente que el alegado problema de venta de pollos congelados como frescos, de ser cierto, no se debe a la falta de regulación o de agencias con responsabilidad en el tema. Por el contrario, nos lleva a otra de nuestras preocupaciones en torno a la burocracia excesiva que existe en el país para los comercios. Independientemente de si la propuesta agrupa funciones de todas estas

agencias o crea funciones y regulaciones adicionales exclusivamente en torno al pollo, la realidad es que todas esas agencias seguirán regulando a los comerciantes en cuanto a sus demás productos. Es por ello que el análisis de la presente medida no debe limitarse al pollo sino al impacto en los comercios sobre-regulados y la confusión de jurisdicciones y reglamentos con los que tendrían que cumplir. Este es el tipo de cosas que desincentiva la creación de nuevos negocios en nuestra economía. Debemos preguntarnos si a los proponentes de esta medida, piensan que es necesaria la creación de una agencia para velar que los comercios cumplan con la regulación sanitaria de cada producto que se vende a nuestros consumidores.

Entonces queda por atenderse si existe una falta de recursos pero somos de la opinión de que de haber existido el alegado problema de falta de recursos, compete a la agencia informar sobre dichas necesidades en la presentación de su presupuesto, lo cual no ha sido el caso. En todo caso, la solución evidente sería asignarle más recursos al Departamento de Agricultura. No entendemos ni compartimos el argumento de que una alegada carencia de recursos deba ser corregida con la creación de un andamiaje fiscalizador adicional a los ya existentes. Lo antes expuesto abona al gigantismo gubernamental y la duplicidad de esfuerzos, aspectos que han sido sumamente criticados por la presente Administración, mucho más ahora, dada la situación presupuestaria que enfrenta el país.

Para facilitar la evaluación de asuntos más concretos del texto de la medida, expondremos los mismos por temas.

I. La Figura del Administrador:

El Administrador es la persona que estará a cargo de la Oficina de Fiscalización que propone la medida. Esta figura posee facultades extremas e irrazonables que inciden directamente con la operación, cancelación, suspensión y emisión de licencias a comerciantes. Se propone que el Administrador sea nombrado por el Gobernador, pero para destituirlo se debe contar con el voto afirmativo de la Junta Administradora. El Administrador responderá a la Junta Administradora, que a su vez estará o podrá

estar controlada por un grupo de la cadena del producto como explicaremos más adelante. Es un funcionario adicional para el cual no se asigna presupuesto.

II. La Junta Administradora:

Según definido actualmente, esta Junta podría estar controlada por un renglón de la cadena comercial. La medida propone una composición de la mencionada Junta de 4 miembros, a saber: un administrador, un representante del Departamento de Salud, un representante del DACO, y un representante del Departamento de Agricultura. Sin embargo, se confiere facultad amplia al Secretario para aumentar la cantidad de miembros de la Junta, **hasta un máximo de 7 miembros** con representantes privados de la cadena del producto. Es decir, tendríamos a personas reguladas siendo sus propios reguladores y además tendrían acceso a información confidencial y autoridad sobre su competencia.

La mencionada facultad en la integración de 3 miembros adicionales a la Junta resulta sumamente peligrosa debido a que este organismo tendrá el control de toda una industria, además de tener la facultad para establecer la política pública que regirá a todo un renglón empresarial del País. Una de nuestras mayores preocupaciones recae en que dicha facultad sea utilizada para la imposición de controles de precios mínimos en el producto y sus derivados, tal como abiertamente se pretendía hacer en el P del S 2281 en el año 2011, o para de alguna forma limitar las importaciones.

Nos preocupa además que la Junta tenga acceso a información y documentos sensitivos de negocio de sus propios competidores. Tendrá facultad para emitir, cancelar o suspender licencias de empresas que podrían resultar ser competidores de algunos de sus integrantes. Igualmente tendrá amplia facultad para investigar las transacciones y relaciones comerciales de los renglones de la cadena. **Esto constituye un poder excesivo para una Junta integrada por competidores** que podría verse tentada a sobre-inspeccionar, perseguir, discriminar o dilatar procesos administrativos en detrimento de algún participante del mercado, no representado directamente en la junta.

Como podemos observar, lo propuesto en la presente medida se aleja de ser una solución al problema planteado en la exposición de motivos, convirtiéndose en una medida que pasa el control de la regulación y fiscalización de todo un sector comercial a un determinado grupo de la cadena comercial. Esto sin duda alguna crea un ambiente de competencia injusta y desleal para los otros componentes de la industria que no pueden estar en la Junta.

Como justificación a la facultad conferida al Secretario para aumentar la composición de dicho cuerpo, se expone que es con el fin primordial de conocer a fondo las necesidades imperantes en el sector y para asegurar la salubridad y calidad de carne de pollo y sus derivados. Ciertamente para conocer las necesidades imperantes del sector no hay que aumentar la composición de una Junta, como tampoco para asegurar la salubridad y calidad de un producto. Dicha experiencia la posee el Departamento de Salud quien ya es un componente de la Junta. Una vez más, no vemos una correlación entre la justificación expuesta en la medida y los miembros que se propone formen parte de la composición adicional de la Junta Administradora.

De otro lado, cabe destacar que dentro de la composición de la Junta se obvia al sector detallista. Pero lejos de pedir que se incluya a este sector, nuestro argumento es que la Junta es innecesaria y las facultades regulatorias deben caer exclusivamente en los representantes del sector público, o en personas sin interés comercial en el área. Esto para garantizar la objetividad e imparcialidad que deben destacar una fiscalización y regulación confiable.

III. Capacidad Reglamentadora

La presente medida es extremadamente confusa en cuanto a reglamentación se refiere porque autoriza la aprobación de reglamentos en secciones distintas tanto al Administrador, como a la Junta y hasta el Secretario de Agricultura. Pero en todo caso, las facultades son demasiado amplias con frases como "Aprobar los reglamentos que fueren necesarios para hacer cumplir las disposiciones de esta Ley." Aunque la delegación de facultades amplias a agencias administrativas con "expertise" ha sido

validada por nuestro Derecho Constitucional, la vaguedad en esa delegación puede traer excesos y conflictos indeseados.

De otra parte, lo propuesto en la presente medida tiene el efecto de eliminar facultades actuales de varias dependencias de gobierno. Un destacado por ciento de facultades regulatorias y fiscalizadoras, por no decir todas, que actualmente ejerce el DACO y el Departamento de Agricultura, son duplicadas o transferidas a la Oficina de Estabilización propuesta por la presente medida y la Junta Administradora. El proyecto omite exponer el fundamento y bases para tal cambio, que sin duda alguna tendrá un impacto significativo en todos los renglones de la cadena comercial del producto y causarán confusión a los comerciantes.

Una vez más, el objetivo planteado en la exposición de falta de personal en las agencias, no se resuelve creando un andamiaje burocrático adicional de fiscalización. Como tampoco cediendo la autoridad regulatoria del gobierno a varios eslabones del sector privado con interés.

Si el objetivo perseguido es agrupar en una sola entidad la fiscalización de la industria de la carne de pollo y sus derivados, nuestra recomendación es agrupar las responsabilidades relacionadas al cumplimiento del estado de derecho vigente y su correspondiente supervisión en una de las agencias reguladoras ya existentes, otorgándole además mayores recursos.

IV. Fondos y Personal de la Oficina

Los empleados de la Oficina de Fiscalización propuesta serán aquellos que laboran actualmente en el Departamento de Agricultura, específicamente aquellos de la Oficina de Inspección de Mercados, siendo los salarios y beneficios de éstos sufragados por el mencionado Departamento. Lo antes expuesto resulta contradictorio con la situación expuesta por la medida porque serían los mismos empleados que se alega están incumpliendo sus deberes actualmente.

No tenemos duda que el restar recursos tanto económicos como de personal a una agencia de gobierno no es ni debe ser la alternativa correcta y adecuada para atender un alegado problema de fiscalización planteado en la medida.

V. Licencias

Nos parece altamente irregular que el administrador de esta oficina sea el responsable de establecer los requisitos para expedición, renovación, suspensión o cancelación de las licencias de importación. Esta responsabilidad actualmente recae sobre el Secretario de Agricultura y existe reglamentación adecuada para este particular. El que esta función pase a ser parte de los quehaceres de la propuesta Oficina de Fiscalización y su junta, compuesta por competidores de importadores, resultaría sin duda en un claro y abierto conflicto de interés. Cualquier decisión relacionada a una licencia de importación, que sea tomada por un administrador, que dirige una junta compuesta por competidores del tenedor de dicha licencia, tiene un alto potencial de ser viciada y carente de objetividad. Por esto, resulta inconcebible que una responsabilidad como esta se reasigne a una oficina con las funciones y la composición propuesta. Para asegurar la pureza y transparencia de todo lo relacionado a las licencias de importación, dicha responsabilidad debe permanecer bajo el Secretario de Agricultura, como hasta el presente.

Conclusión

MIDA apoya y coincide en la necesidad asegurar el bienestar del pueblo consumidor, así como también con la creación de un ambiente favorable que promueva el incremento en la producción local. No obstante, la forma de hacerlo no puede ser controlando los mercados, ni asustando a los consumidores, ni demonizando a los supermercados, sino proveyendo para que las empresas productoras locales puedan competir en el libre mercado que todos valoramos y que redunde en beneficio para los consumidores. Ciertamente toda ayuda gubernamental debe ser provista, y en los casos donde pueda haber preferencia como en las compras gubernamentales también deben inclinarse por el local. Pero al final del día, se trata de ayudarles a competir. Bajar los costos de producción es fundamental. La energía por ejemplo es mucho más cara en la Isla que en otros lugares con los que competimos. Entendemos que

muchos componentes en la fase agrícola de la producción ya gozan de algunas exenciones contributivas pero no así el resto de la cadena de suministros que compran y distribuyen estos productos. Si el estado quiere ayudar a la producción local, debe ser más agresivo incentivando la conducta de aquellas empresas que compran esos productos. A diferencia de otros incentivos, la inclusión de los comercios compradores del producto local daría al estado la certeza de que su objetivo es alcanzado porque sería un incentivo o crédito una vez ocurrida la venta. Sabemos que existen muchas otras alternativas pero la que aquí presentamos merece ser analizada y discutida porque integra a la cadena de suministros en un objetivo común en vez de dividirnos.

Para concluir, reiteramos que lo propuesto por la presente medida resulta completamente innecesario porque ya existe amplia regulación al respecto. Resaltamos, que las alegaciones de falta de personal para fiscalizar las leyes y reglamentos vigentes no fueron expuestas por las agencias concernidas ni se resuelven añadiendo más burocracia.

De ser necesario agrupar las funciones reguladoras y fiscalizadoras en una sola entidad, debe hacerse utilizando una de las dependencias gubernamentales ya existentes. Crear un andamiaje regulador adicional a los cuatro existentes, resulta contradictorio con la política pública de reducción de gastos de la presente Administración según reiterado por el Gobernador Alejandro García Padilla en su mensaje de presupuesto al país.

De otro lado, la facultad conferida tanto al Administrador como a la Junta Administradora propuestos, resulta extrema partiendo de que su composición estará potencialmente controlada por un grupo de la cadena comercial, que a su vez resultan ser reguladores y regulados. Ello, sin duda alguna, representa un conflicto de interés craso y detrimental para lograr una fiscalización objetiva e imparcial. El andamiaje propuesto expone información sensitiva de negocios y relaciones comerciales a un grupo de la industria que conformarán la composición de la Junta propuesta.

Finalmente, tanto el control de la competencia, el andamiaje burocrático adicional como la potencial nueva reglamentación, tendrán el efecto de impactar los precios afectando a los consumidores.

Por todo lo antes expuesto, MIDA no recomienda la aprobación del Proyecto del Senado 1056. Agradecemos a esta Comisión el permitirnos aportar en la evaluación de la presente medida. Confiamos en que nuestras preocupaciones y recomendaciones sean acogidas.