

CONSEJO DIRECTIVO DE LA SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA: Antiguo Cuscatlán, a las trece horas y quince minutos del día treinta y uno de julio de dos mil doce.

1. Con fecha veintiuno de febrero de dos mil doce se recibió en las oficinas de la Superintendencia de Competencia, en adelante SC, correspondencia firmada por el Ministro de Agricultura y Ganadería, ingeniero Guillermo López Suárez, en la que solicitó al titular de esta Superintendencia “actualizar a la fecha el informe de resultados del Estudio sobre la Caracterización de la Agroindustria Arrocera y sus Condiciones de Competencia en El Salvador”, concluido en abril de 2009.
2. De acuerdo con el artículo 13, letra c) de la Ley de Competencia, el Superintendente de Competencia ordenó la revisión del citado estudio.

I. Antecedentes

3. La SC ha manifestado el interés de conocer el funcionamiento, desde la óptica de la competencia, de la agroindustria del arroz, dada su importancia en el consumo y bienestar de la población, pues constituye parte de la dieta diaria del consumidor salvadoreño, razón por la cual se incluye dentro de la Canasta Básica Alimentaria Urbana y Rural¹.
4. Por ello, esta Superintendencia finalizó en el año 2009 el “Estudio sobre la caracterización de la agroindustria arrocera y sus condiciones de competencia en El Salvador”, el cual determina las características particulares que presenta dicha actividad económica y, principalmente, las condiciones de competencia que le son predicables.
5. Con fundamento en el estudio antes señalado, la Superintendencia de Competencia adoptó la resolución del día veintiuno de abril de 2009, marcada con la referencia RC-AE-03/2009,

¹. Canasta Básica Alimentaria (CB) es el “conjunto de productos considerados básicos en la dieta de la población residente en el país, en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente, por lo menos las necesidades energéticas y proteínicas del individuo promedio”, consulta realizada el 18 de julio de 2012, www.minec.gob.sv/index.php?option=com_glossary&task=list&glossid=1&letter=C&Itemid=112.

la cual contiene recomendaciones para los Ministros de Agricultura y Ganadería, Economía y Hacienda.

6. El día de hoy, la Intendencia Económica presentó a este Consejo Directivo el informe de resultados de la “Actualización del estudio sobre la caracterización de la agroindustria arrocera y sus condiciones de competencia en El Salvador, a julio 2012”, el cual aparece anexo a la presente resolución y constituye su fundamento fáctico, técnico y económico.
7. Dicha actualización del estudio tuvo por objetivo determinar las condiciones de competencia de la agroindustria del arroz, a través de un análisis de la normativa, prácticas comerciales, integración horizontal y vertical, márgenes de ganancia, políticas de precios, cálculo de índices internacionalmente aceptados para medir la competencia de los mercados y estimación del grado de contestabilidad, incluyendo la identificación de condiciones que puedan posibilitar prácticas anticompetitivas por parte de agentes económicos del mercado.

II. Conclusiones

8. Del análisis efectuado en la actualización del estudio se extraen algunas conclusiones respecto de los potenciales problemas de competencia en el sector:
 - a) La producción local de arroz sólo cubre una pequeña porción del consumo interno; la importación, salvo desde los Estados Unidos de América, no resulta rentable pues se aplica un arancel de cuarenta por ciento sobre el valor de la mercancía.
 - b) El Convenio para la Comercialización de Arroz Granza² se define como un “acuerdo de carácter privado y permanente”, sin embargo está suscrito por el Ministro de Agricultura y Ganadería, atribuye obligaciones a instituciones públicas y su uso por la administración pública genera un estatus de “corregulación”³. En él, luego de su modificación, a partir de la vigencia del DR CAFTA, se desarrolla el requisito de

² Suscrito el 11 de agosto de 2000 por José Luis Bolaños, presidente de la Federación de Regantes de El Salvador; Pedro Menjivar, en representación de la Asociación Salvadoreña de Beneficiadores de Arroz; José Benito Nuñez, gerente general de la Bolsa de Productos Agropecuarios de El Salvador; Ricardo Quiñones Ávila, director presidente de la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial; y Salvador Edgardo Urrutia Loucel, titular del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

³ El término “corregulación” hace referencia a los casos en que los gobiernos proporcionan apoyos a normas desarrolladas por los agentes económicos, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, “Guía para Evaluar la Competencia, Versión 1.0”, 2007, página 17.

desempeño establecido en dicho tratado y vincula la compra de producción nacional con el acceso al contingente de importación con cero arancel.

- c) El Convenio está redactado en un lenguaje farragoso, falta de homogeneidad normativa y carente de armonía conceptual. Todo ello provoca dificultades en su interpretación privando de certeza de orientación a los particulares y dejando amplios márgenes de discrecionalidad a las autoridades públicas que lo aplican, y propicia interpretaciones que sostienen los privilegios de los industriales que participan de dicho instrumento.
- d) En las cláusulas contenidas en el Convenio existen elementos que constituyen fuertes barreras a la entrada para nuevos participantes. Estas son: i) la existencia de requisitos discriminatorios entre la categoría de importador histórico y aquellos que quieren entrar a formar parte del Convenio, ii) el período dispuesto para la obtención de estatus de importador histórico que es de cinco años, iii) la asignación para los nuevos participantes (que no han adquirido la calidad de histórico) de una cuota igual a la menor asignación en volumen que corresponda a los industriales participantes, y iv) el hecho que el ingreso de nuevos participantes debe ser autorizado por una instancia integrada por los industriales incumbentes.
- e) Si bien es cierto que el Convenio no establece de forma clara cuál será la distribución de cuotas entre los procesadores de arroz participantes, sí determina que la Comisión Técnica de Contingentes⁴ las establecerá anualmente. Es de hacer notar que la estructura de participación de los industriales en la compra nacional se ha mantenido prácticamente inalterada desde la suscripción del Convenio en el año 2000⁵.
- f) La Comisión de Supervisión del Convenio⁶ ejerce la vigilancia del mecanismo de comercialización de arroz granza nacional, así como el control del ingreso de nuevos

⁴ La Comisión Técnica de Contingentes está conformada por: a) dos funcionarios de la Dirección de Política Comercial, del Ministerio de Economía; b) dos funcionarios de la Dirección General de la Renta de Aduanas, nombrados por el Ministro de Hacienda; y c) dos funcionarios de la Dirección Estratégica del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

⁵ Según registros que consideran las participaciones en los contingentes de desabastecimiento abiertos conforme al marco jurídico de la Organización Mundial del Comercio, OMC, y en los contingentes arancelarios adoptados de acuerdo al DR CAFTA.

⁶ Son miembros de la Comisión de Supervisión:

- a) 7 representantes de los productores, uno por cada una de las (7) organizaciones de productores;
- b) 7 representantes de los industriales organizados en la Asociación Salvadoreña de Beneficiadores de Arroz, ASALBAR;
- c) 1 representante de la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial, CAMAGRO;
- d) 1 representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería;

participantes. Ella está compuesta por diecisiete representantes del sector privado firmantes del mismo Convenio, de veinte en total, de los cuales siete son representantes de los industriales. Esta situación constituye un evidente conflicto de intereses que podría impedir que las decisiones se tomen de forma objetiva, en virtud que posibilita ir contra los intereses de los participantes.

- g) Las “Regulaciones para la administración de contingentes arancelarios para arroz blanco procesado dentro del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos”, garantizan a los importadores que históricamente han accedido a cuotas dentro de los contingentes arancelarios de arroz oro, el acceso al ochenta por ciento de las importaciones de dicho producto, dejando por lo tanto, un reducido margen para los nuevos importadores. A su vez, la calidad de importador histórico de arroz oro sólo se adquiere luego de transcurridos cuatro años continuos de importaciones. Las dos reglas anteriores restringen a los nuevos importadores a sólo disponer de pequeñas cuotas dentro del contingente arancelario por un largo período.
- h) El régimen jurídico de la agroindustria del arroz, y su particular aplicación, han inducido a la creación de una industria en la que participa un número restringido de agentes económicos en el eslabón de la producción de arroz oro. Resultado de ello, los consumidores pagan importantes sumas monetarias que se traducen en transferencias hacia la agroindustria arrocera en detrimento de la eficiencia económica y el bienestar del consumidor.
- i) La Bolsa de Productos y Servicios que interviene en las transacciones de producción de arroz nacional posee vinculaciones empresariales con sociedades dedicadas al procesamiento, importación y comercialización de arroz, lo cual podría provocar influencias negativas en la gestión operativa de asignación de los contratos de compraventa y la entrega de los cargamentos o lotes de arroz.

POR TANTO, con base en las razones fácticas, técnicas, jurídicas y económicas contenidas en el informe de resultados de la “Actualización del estudio sobre la caracterización de la

-
- e) 1 representante del Ministerio de Economía (sin derecho a voto);
 - f) 1 representante de la Bolsa de Productos Agropecuarios de El Salvador, BOLPROS;
 - g) 1 representante de los puestos de bolsa (sin derecho a voto);
 - h) El supervisor técnico del Convenio (sin derecho a voto).

agroindustria arrocera y sus condiciones de competencia en El Salvador, a julio 2012”, y en los artículos 1 y 4 de la Ley de Competencia; 7 y 8, inciso 2º, de su reglamento; y 24, letra b), y 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, este Consejo Directivo **RESUELVE**:

- I. Aprobar el informe de resultados de la “Actualización del estudio sobre la caracterización de la agroindustria arrocera y sus condiciones de competencia en El Salvador, a julio 2012”, propuesto por la Intendencia Económica.
- II. Efectuar las siguientes recomendaciones de política pública:
 1. A los Ministros de Economía y Agricultura y Ganadería se les recomienda impulsar las siguientes reformas de urgencia a la regulación de la agroindustria del arroz, en la cual se consideren los aspectos detallados a continuación:

Recomendaciones para promover competencia en el mercado de arroz granza

- a) Promover la aprobación de un reglamento que sustituya el Convenio para la Comercialización de Arroz Granza. Dicho documento deberá desarrollar un mecanismo de asignación de participaciones en el contingente de arroz en granza, que considere criterios de mercado, propicie la expansión de los pequeños beneficiadores que ya participan del mercado y facilite el ingreso de nuevos agentes económicos. Para ello se estima que el reglamento podría considerar los siguientes elementos:
 - i. **Período de graduación.** Reducir el período mediante el cual se obtiene la categoría de importador histórico a solamente un año.
 - ii. **Requisito de desempeño.** Autorizar la participación de los beneficiadores en los contingentes arancelarios conforme a los informes de liquidación de las compras totales de la producción agrícola de arroz nacional.



- iii. **Cuota de garantía.** Garantizar cada año calendario, un 20% de la producción agrícola salvadoreña a nuevos entrantes al sistema⁷.
- iv. **Ajuste y asignación de cuotas.** Establecer un mecanismo anual para ajustar y asignar las cuotas dentro de cada segmento, es decir para participantes históricos y nuevos, siendo la Comisión Técnica de Contingentes la encargada de otorgarlas.
- v. **Criterio de asignación.** Las cuotas deberán ser asignadas proporcionalmente conforme a la capacidad productiva de los agentes económicos involucrados, según el siguiente procedimiento.
- vi. **Procedimiento de asignación.** Recibir anualmente las solicitudes tanto de compras nacionales como de importaciones, debiendo cada solicitante acreditar apropiadamente su capacidad para procesar la cantidad del insumo requerido.
- vii. **Derecho de acrecer.** Establecer un derecho preferente a favor de los compradores con registros históricos de menor volumen, consistente en la opción para acrecentar sus participaciones a partir de las cuotas no absorbidas por los nuevos participantes.
- viii. **Evitar requisitos discriminatorios.** Desarrollar requisitos no discriminatorios para la participación en la compra de la producción nacional, que permitan el acceso a los contingentes de arroz granza a los nuevos participantes, evitando exigencias que no sean requeridas a los beneficiadores incumbentes.
- ix. **Considerar las relaciones empresariales para asignar cuotas.** Garantizar que las cuotas de compra y volúmenes dentro del contingente arancelario se asignen a un sujeto o a un grupo empresarial, evitando que las relaciones empresariales entre los agentes económicos dedicados a la compra de arroz granza nacional e importado, alteren el mecanismo de la transparencia del mecanismo de asignación.
- x. **Competencias para admitir a nuevos participantes.** Atribuir a la Comisión Técnica de Contingentes competencias para evaluar y

⁷ La cláusula 19, inciso décimo, del Convenio para la comercialización de arroz granza establece que “al nuevo participante se le asignará un volumen equivalente al del menor participante (histórico)”.

aprobar las solicitudes de ingreso de nuevos compradores de la producción nacional.

- xi. **Competencias de supervisión.** Atribuir directamente al MINEC facultades para la supervisión de la ejecución y cumplimiento del régimen que se adoptará, con el apoyo del MAG y la Dirección General de Aduanas.
- xii. **Competencias para auditorías.** Atribuir al MAG competencias para implementar la auditoría permanente del mecanismo y detectar anomalías en su aplicación.
- xiii. **Principios para las operaciones en bolsa.** Establecer al menos los principios de transparencia y la aleatoriedad, que instruyan la gestión de entrega del arroz granza.
- xiv. **Publicidad del mecanismo.** Difundir ampliamente el nuevo mecanismo y sus beneficios, a fin de incrementar el número de participantes del actual Convenio.
- xv. **Acervo benigno.** Incorporar en el nuevo instrumento los aspectos positivos del Convenio para la Comercialización de Arroz Granza; por ejemplo: el mecanismo para la determinación del precio para la compra de la producción nacional, la exigencia de los requisitos de calidad del arroz granza transado y el recurso a la bolsa en la gestión de las compras y ventas de la producción nacional.

o **Recomendaciones para mejorar la competencia en el mercado de arroz oro**

- b) Reformar las “Regulaciones para la administración de contingentes arancelarios para arroz blanco procesado dentro del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos”, a fin de eliminar las barreras a la entrada ahí formuladas. Dicha reforma debería considerar los siguientes aspectos:

- i. **Período de graduación.** Reducir el período mediante el cual se obtiene la categoría de importador histórico a solamente un año.



- ii. **Cuota de garantía.** Asegurar en cada año calendario, un 20% del contingente que estará disponible para nuevos importadores.
 - iii. **Participación abierta.** Garantizar de forma explícita la participación de agentes económicos cuyo giro principal de negocios no sea el procesamiento del arroz, el acceso al contingente de arroz oro.
 - iv. **Ajuste y asignación de cuotas.** Establecer un mecanismo anual para ajustar y asignar las cuotas dentro de cada segmento, es decir para participantes históricos y nuevos, siendo la Comisión Técnica de Contingentes la encargada de otorgarlas.
 - v. **Procedimiento y criterio de asignación.** Recibir anualmente las solicitudes de importaciones dentro del contingente. Las cuotas deberán ser asignadas en proporción a las cantidades requeridas por los agentes económicos involucrados.
 - vi. **Derecho de acrecer.** Establecer un derecho preferente a favor de los compradores con registros históricos de menor volumen, consistente en la opción para acrecentar sus participaciones a partir de las cuotas no absorbidas por los nuevos participantes.
 - vii. **Competencias de supervisión.** Atribuir directamente al MINEC facultades para la supervisión de la ejecución y cumplimiento de las regulaciones para la administración de los contingentes de arroz oro, con el apoyo del MAG y la Dirección General de Aduanas.
2. A la Superintendencia del Sistema Financiero se le recomienda promover entre las bolsas de productos y servicios que operen en el mercado, la adopción de un instructivo que ordene los procedimientos de entrega de arroz granza que se hubiesen negociado, conforme los principios de transparencia y aleatoriedad.
 3. Al Ministerio de Economía se le recomienda promover una reforma a la Ley de Bolsas de Productos y Servicios para evitar que los accionistas, directivos o agentes de cualquier bolsa o puesto de bolsa tengan relación empresarial decisiva en sus actuaciones con los usuarios de sus servicios. Por ejemplo:

- a) Disponer reglas de incompatibilidad para los accionistas, directivos o agentes de cualquier bolsa o puesto de bolsa que simultáneamente sean usuarios directos, salvo que, en el caso del accionista, posea una participación accionaria menor del veinticinco por ciento del capital de una sociedad usuaria de sus servicios; las cuales podrían estar incluidas en los artículos 19 y 34;
- b) Establecer infracciones administrativas para los casos de inobservancia de las incompatibilidades antes señaladas, que serían sancionadas conforme el régimen sancionatorio de la ley; las cuales pueden incluirse en los artículos 23 y 34; y
- c) Incluir en el régimen sancionatorio infracciones administrativas por manipular las operaciones en bolsa privilegiando a agentes económicos en detrimento de otros.

4. A la Defensoría del Consumidor se le solicita efectuar un monitoreo permanente de precios en diferentes eslabones de la cadena de valor de la agroindustria arrocerá. El monitoreo debe diferenciar los precios del arroz oro acorde con sus marcas, los que se pueden publicar con el fin de aumentar la transparencia en el mercado. Dichos monitoreos servirán de insumo para poder advertir la posible existencia de restricciones indebidas o limitaciones de las condiciones de competencia en los mercados relevantes estudiados, para lo cual se sugiere trasladar la información pertinente a la Superintendencia de Competencia.

5. Al Ministro de Economía se le recomienda negociar la enmienda del DR-CAFTA, específicamente en los apartados que desarrollan reglas sobre la concesión de volúmenes de importación dentro de los contingentes arancelarios según los registros históricos de importación (incluso cualquier disposición que resulte afectada), contenidos en el apéndice I “Contingentes Arancelarios”, de las Notas Generales “Lista Arancelaria de la República de El Salvador”, al Capítulo 3, en el sentido siguiente:

- a) En la nota 2, convertir en potestativa la obligación a cargo de El Salvador de asignar las cuotas dentro de los contingentes arancelarios de



cualesquiera de las mercancías a ellos sometidos, según los registros de importación de períodos previos representativos; y

- b) En la nota 18 (a), eliminar la asignación de cuotas dentro del contingente arancelario de arroz oro basándose en los registros de importación de períodos previos representativos.

6. A los Ministros de Economía y Agricultura y Ganadería, una vez se adopten y ratifiquen las enmiendas del Tratado, se les recomienda formular las respectivas reformas a las leyes y reglamentos del derecho interno salvadoreño que definan, entre otras cosas, los requisitos de desempeño y las cuotas dentro de los contingentes arancelarios, siempre que resulten acordes con dicha modificación, protejan la producción agrícola nacional de arroz y sean respetuosas de la competencia.

III. Publíquese el informe de resultados de la “Actualización del estudio sobre la caracterización de la agroindustria arrocera y sus condiciones de competencia en El Salvador, a julio de 2012”, omitiendo la información confidencial que por su valor empresarial y comercial debe ser resguardada por imperio de ley.

IV. Comuníquese.

