



“Actualización del estudio sobre la caracterización de la agroindustria arrocera y sus condiciones de competencia en El Salvador, a julio 2012”.

Antiguo Cuscatlán, La Libertad

INDICE

I.	Introducción	3
II.	Características de la agroindustria del arroz en El Salvador	4
A.	Características del arroz	4
B.	Políticas públicas y marco normativo aplicable a la agroindustria del arroz.....	12
1.	Convenio para la Comercialización de Arroz Granza.....	15
2.	Regulaciones para la administración de contingentes de arroz oro (Acuerdos Ejecutivos 108 y 109)	18
3.	Sobre el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC)	20
4.	Participación de la Bolsa de Productos y Servicios (BOLPROS) en el Convenio para la Comercialización de Arroz Granza	20
III.	Evolución de los principales indicadores de la agroindustria arrocera.....	23
A.	Situación del mercado internacional	23
1.	Producción, comercio y consumo de arroz granza.....	23
2.	Producción de arroz oro	24
3.	Evolución de precios internacionales de arroz granza	25
B.	Situación del mercado regional.....	25
C.	Situación del mercado nacional	28
1.	Producción, importaciones y consumo de arroz.....	28
2.	Evolución de los precios y márgenes internos	30
IV.	Integración horizontal y vertical.....	32
A.	Mercado relevante de arroz granza	33
B.	Mercado relevante de arroz oro	33
V.	Indicadores de concentración	34
A.	Aspectos teóricos	34
B.	Contingentes de importación	36
C.	Mercado relevante de arroz oro	37
VI.	Barreras a la entrada	41
A.	Mercado relevante de arroz granza	41
B.	Mercado relevante del arroz oro	46
VII.	Efectos de la protección de la agroindustria sobre el bienestar	48
VIII.	Conclusiones y recomendaciones	54
A.	Conclusiones	54
B.	Recomendaciones.....	56

I. Introducción

1. La Superintendencia de Competencia inició en 2008 el estudio denominado “Caracterización de la Agroindustria Arrocera y sus Condiciones de Competencia en El Salvador”, el cual finalizó en abril de 2009, y tuvo por objeto determinar las condiciones de competencia que prevalecen en esta agroindustria.
2. Dicho estudio comprendió una caracterización general de la agroindustria arrocera que, en esa ocasión, permitió diagnosticar y proponer medidas para fortalecer y mejorar sus condiciones de competencia.
3. Luego de tres años de finalizado el estudio, el Superintendente de Competencia instruyó a la Intendencia Económica para que revisara y actualizara su contenido. Esta iniciativa ha permitido poner al día la información pertinente, verificar si han sucedido modificaciones en la normativa y determinar los cambios en las condiciones de competencia de esta actividad.
4. Las conclusiones y las recomendaciones del estudio finalizado en 2009 han sido sujetas a un nuevo análisis. Asimismo, se examinó el nivel de cumplimiento de las recomendaciones que formuló la Superintendencia de Competencia a diferentes instituciones relacionadas con la agroindustria arrocera. Esta revisión dio como resultado la necesidad de efectuar nuevas recomendaciones y reforzar algunas de las ya previamente planteadas.
5. El informe de resultados de esta actualización contiene diferentes apartados, entre ellos, los siguientes: El apartado II incluye una caracterización de la agroindustria del arroz, en la cual se desarrollan la descripción de la cadena de valor, la importancia de dicho cereal en el consumo de la población y una descripción de las políticas y normativa aplicables; el apartado III, las principales variables o indicadores de la agroindustria, a nivel mundial, regional y nacional; el IV, el análisis de integración horizontal y vertical de los agentes económicos participantes en la agroindustria del arroz; en el V, se expone la evolución de los indicadores de concentración; las barreras a la entrada que fueron determinadas se detallan en el VI; en el VII, los efectos de la política de protección hacia

dicha agroindustria; y en el VIII se plantean las respectivas conclusiones y recomendaciones.

II. Características de la agroindustria del arroz en El Salvador

A. Características del arroz

6. En El Salvador, el arroz es un “grano básico” al igual que el frijol y maíz. El arroz apto para el consumo humano se conoce como “arroz oro” y es el producto final del proceso industrial, formado por granos enteros y quebrados de arroz, a los cuales se les ha eliminado la cáscara, las glumas y la semolina, y como máximo puede tener un 10% de arroz granza, impurezas, semillas objetables, granos dañados, manchados, rojos y yesosos, ya sean éstos solos o combinados. Por tanto, el arroz oro es un bien resultado de un proceso de manufactura realizado en una planta comúnmente denominada beneficio o molino de arroz (en adelante beneficio), a partir del “arroz granza”, que constituye su materia prima, cosecha de origen agrícola.
7. Las variedades de arroz oro que se consumen en El Salvador son el blanco y el precocido. Este último se diferencia del primero en que es sometido a un proceso de cocimiento y fisurado, que genera una disminución en el tiempo de cocción en comparación al arroz blanco no precocido, de veinte a cinco minutos¹.
8. El arroz es parte de la dieta diaria del consumidor salvadoreño, razón por la cual se incluye dentro de la Canasta Básica Alimentaria Urbana y Rural². De acuerdo con la información proporcionada por la encuesta de hogares de propósitos múltiples³, el gasto promedio mensual en este producto por hogar es de \$5.70 para el precocido y \$5.30 para el corriente o no precocido (ver cuadro 1).

¹ “El Arroz en Su Punto”. http://ideasana.fundacioneroski.es/web/es/12/escuela_10/escuela_arroz.pdf

² Se define como Canasta Básica Alimentaria (CB) “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 día 18 de julio de 2012, www.minec.gob.sv/index.php?option=com_glossary&task=list&glossid=1&letter=C&Itemid=112

³ Ministerio de Economía, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010. www.digestyc.gob.sv.

Cuadro 1
Gasto en consumo de arroz por hogares⁴
(2010)

Tipo de alimento	Gasto promedio mensual del hogar (US \$)	Total de hogares que lo consumen	Gasto total mensual de hogares (US \$)
Arroz precocido	5.70	235,323	1,351,144.6
Arroz corriente	5.30	700,574	3,712,267.3
Total de Hogares		1,580,199	

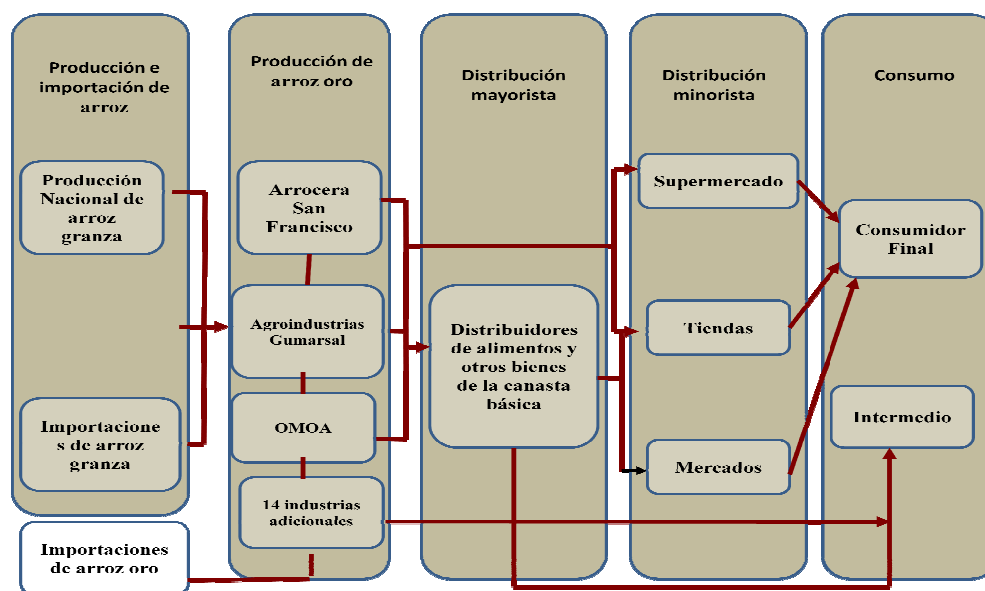
Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Economía, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010.

- ^{9.} El arroz es una de las fuentes principales de ingesta de calorías; es rico en minerales, como el fósforo, el hierro y el potasio, y vitaminas, además de disponer de aminoácidos esenciales para el cuerpo humano. Aunque el aporte calórico no es muy elevado, es mucho mayor que la de otros cereales⁵.
- ^{10.} En el esquema 1 se muestra el proceso de producción del arroz el cual se inicia con la provisión de insumos agrícolas, continuando con la producción del arroz granza realizada por agricultores (en adelante productores). Luego de la cosecha, el bien se traslada a los beneficios de arroz (en adelante industriales) que también importan la materia prima y producto final y ofrecen el arroz oro ya sea a distribuidores mayoristas, a consumidores intermedios o a los canales minoristas de tiendas, mercados y supermercados, que son los centros a los que acude el consumidor final.
- ^{11.} El presente informe se centra en el análisis de competencia de los eslabones de producción de arroz granza y oro. No obstante, a continuación se realiza una breve descripción de las relaciones que existen entre todos los segmentos que conforman la cadena de valor, con el fin de comprender la organización en cada uno de ellos (ver esquema 1).

⁴ Por aspectos metodológicos de la encuesta, la multiplicación del gasto promedio mensual del hogar por el total de hogares que consume arroz no coincide exactamente con el dato resultante, que corresponde al gasto total mensual de los hogares.

⁵ De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura, en el documento “Liberalización del arroz: Previsiones acerca de sus efectos en el comercio y en los precios”, consultado el 10 de julio de 2012, en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/j5931s/j5931s01.pdf>

Esquema 1
Cadena de valor de agroindustria del arroz



Fuente: Superintendencia de Competencia con base al Estudio sobre la caracterización de la agroindustria arrocera y sus condiciones de competencia en El Salvador, Abril de 2009.

Provisión de insumos

12. Para la producción del arroz es necesario en primer lugar la utilización de insumos o bienes intermedios empleados en el cultivo del grano. Esto se refiere a semillas, fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y uso de maquinaria agrícola, que determinan los costos de producción del productor del arroz granza.

Producción de arroz granza

13. Existen alrededor de 1,785 productores de arroz granza a nivel nacional⁶, los que se ubican principalmente en los departamentos de La Libertad, La Paz, Cabañas y San Vicente. De acuerdo al cuadro 2, el promedio de área cultivada en los últimos siete años es de 5,242 manzanas, lo que da como resultado un promedio de 2.9 manzanas por productor.

⁶ IV Censo Agropecuario 2007- 2008, Resultados Nacionales, Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía, San Salvador, pág. 108.

14. El cuadro siguiente muestra el desempeño del área cultivada, la producción y la productividad durante el período 2005/06-2011/12. El área cultivada registró un incremento del 99.2%, la producción un 71.2%, mientras que la productividad aumentó desde los 98 a los 108 quintales por manzana con excepción de la cosecha 2011/12. La caída de la producción y los rendimientos por área cultivada durante el último año se explican por los efectos que tuvo la tormenta tropical 12E.

Cuadro 2
Evolución de algunos indicadores relacionados con la
producción de arroz granza
(2005/06-2011/12)

Año	Área (Manzanas)	Producción (Quintales)	Productividad (qq./Mz)
2005/06	3,349	328,783	98.2
2006/07	3,697	382,409	103.4
2007/08	3,786	398,409	105.2
2008/09	5,472	595,851	108.9
2009/10	6,694	706,161	105.5
2010/11	7,023	758,536	108.0
2011/12	6,673	562,959	84.4

Fuente: Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA/MAG)

15. En el estudio de competencia finalizado el 2009 se determinó que el país cuenta con dos tipos de producción del arroz granza, provenientes de tierras de secano y de los distritos de riego. En las primeras se produce en época de invierno y son tierras de inferior calidad que las segundas, en estas los sistemas de riego permiten tener dos o tres cosechas, en invierno y verano. Según información del Ministerio de Agricultura y Ganadería se estima que el arroz proveniente de secano representa el 43% de la cosecha y el 57% restante de distritos de riego⁷.
16. En El Salvador existen siete asociaciones de regantes (localizados en distritos de riego) productoras de arroz granza, las cuales son: Asociación de Regantes del Distrito de Riego Atiocoyo Norte, Cámara Salvadoreña del Añil (CASAÑIL), Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria Los Chilamates, Asociación de Regantes del Distrito de Riego Atiocoyo Sur, Asociación de Regantes de Zapotitán (Areza), Asociación Agropecuaria Sector 5 de Zapotitán (Agrosec-5) y la Asociación de

⁷ Los datos concuerdan con la información documentada en el Estudio sobre las condiciones de competencia de la agroindustria arrocera de El Salvador, Superintendencia de Competencia, 2009, Antiguo Cuscatlán, pág. 25.

Agricultores, Beneficiadores y Comercializadores de Arroz Granza (AGRIBECO). Las mismas proveen principalmente infraestructura, insumos y servicios de riego a los socios.

17. Estos productores son poseedores de pequeñas parcelas, que en ocasiones son utilizadas también para la producción de otros granos básicos o la ganadería. A su vez, carecen de condiciones para el almacenamiento del grano y su actividad agrícola no está integrada con la industrialización ni comercialización de sus cosechas. Estas condiciones obligan a que coloquen su producción a diferentes industriales dedicados al beneficiado del arroz, destinando una menor parte al autoconsumo.
18. Existe, a su vez, una pequeña porción de productores que se conducen al beneficio a que les presten el servicio de trillado de arroz, que constituye el proceso de manufactura principal que lo transforma a arroz oro. En estos casos el agricultor comercializa este producto.

Producción/importación de arroz oro

19. En este eslabón de la cadena participan agentes económicos dedicados a la transformación del arroz granza a oro, las industrias procesadoras de arroz. El arroz granza (insumo para el arroz oro), es adquirido localmente a los productores pero en su mayor parte es importado desde los Estados Unidos⁸ y una pequeña porción desde Guatemala.
20. En este eslabón, actualmente, participan 17 agentes económicos dedicados al beneficiado del arroz los cuales se presentan en el cuadro 3. Los agentes económicos anteriores pueden dividirse en tres grupos atendiendo a la capacidad de producción y la forma de organización de las ventas y distribución del arroz.
21. En el primer grupo se encuentran Arrocería San Francisco (en adelante San Francisco) y Agroindustrias Gumarsal (en adelante Gumarsal), que son las empresas de mayor tamaño y quienes se encargan de distribuir su producción directamente.

⁸ Los importadores de arroz granza pueden gozar de los beneficios acordados en el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR- CAFTA), los que se explicarán en detalle en la sección de políticas públicas y normativa.

Cuadro 3
Sociedades o personas dedicadas a la producción de arroz oro (2012)

Grupo 1	Arrocera San Francisco, S.A. de C.V. Agroindustrias Gumarsal, S.A. de C.V.
Grupo 2	Arrocera OMOA, S.A. de C.V. Agroindustrias Centroamericana, S.A. de C.V. Arrocera Jerusalén, S.A. de C.V.
Grupo 3	Arrocera Rodríguez Arrocera San Mauricio, S.A. de C.V. Arrocera San Pablo, S.A. de C.V. Beneficio de Arroz El Pueblo Beneficio de Arroz Los Ángeles, S.A. de C.V. Beneficio La Palma DIAGRIN, S.A. de C.V. INAGLA, S.A. de C.V. Inversiones Rodríguez Agroindustrias Real, S.A. de C.V. La Nueva Espiga, S.A. de C.V. Precocidos de El Salvador, S.A. de C.V.

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

22. Estas sociedades, a su vez, producen y distribuyen otros bienes alimenticios. En el caso de San Francisco produce y distribuye frijol procesado y sin procesar. Asimismo, distribuye especies, harina de maíz, pastas, entre otros⁹. Gumarsal también produce y/o distribuye frijol procesado y sin procesar, harina de maíz y harina de trigo, aceite, huevos y alimentos para mascotas¹⁰.
23. Al segundo grupo pertenecen los beneficiadores de tamaño intermedio: Arrocera OMOA, S.A. de C.V., Agroindustrias Centroamericana, S.A. de C.V. y Arrocera Jerusalén, S.A. de C.V.
24. Agroindustrias Centroamericana es la tercera de mayor tamaño en cuanto a producción y ventas. Arrocera OMOA es la única sociedad aparte San Francisco y Gumarsal que distribuye arroz a supermercados atendiendo a las cadenas Europa y PriceSmart, que son los supermercados con el menor número de sucursales.

⁹ www.arrocerasanfrancisco.com

¹⁰ www.gumarsal.com.sv

25. El tercer grupo de empresas incluye las de menor tamaño, las cuales venden su producto a granel y principalmente a distribuidores mayoristas. Lo conforman: Distribuidores de Insumos Agrícolas e Industriales, S.A. de C.V. (DIAGRIN S.A. de C.V.), Beneficio La Palma, Arrocera San Mauricio, S.A. de C.V., La Nueva Espiga, S.A. de C.V., Arrocera San Pablo, S.A. de C.V., Beneficio de Arroz El Pueblo, Arrocera Rodríguez, Inversiones Rodríguez, INAGLA (Industria Arrocera Guevara Landaverde, S.A. de C.V.), Beneficio de arroz Los Ángeles S.A. de C.V. y Agroindustrias Real, S.A. de C.V.
26. Finalmente, se encuentra la empresa Precocidos de El Salvador, S.A. de C.V (PRECOSAL), de reciente incorporación en este mercado¹¹. Esta sociedad inició sus operaciones el año 2010 y se puede considerar como una empresa con posibilidades de generar presiones competitivas en este mercado.
27. Los industriales conforman la Asociación Salvadoreña de Beneficiadores de Arroz (ASALBAR), conformada por al menos quince de las diecisiete empresas incluidas en el cuadro 3. Las principales actividades de ASALBAR han sido la representación de la industria en las negociaciones del “Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos” (DR- CAFTA por sus siglas en inglés) e impulsar otros aspectos normativos que se destacarán en secciones siguientes del informe.

Distribución mayorista

28. Existen aproximadamente 800 distribuidores mayoristas, que se dedican a la compra y venta de productos alimenticios y otros bienes necesarios para la canasta básica del consumidor, quienes los ofrecen principalmente a los mercados municipales y en menor proporción a tiendas minoristas.
29. Los distribuidores mayoristas, adquieren el arroz blanco y precocido a los diferentes industriales, sin tener una relación comercial de tipo exclusiva. Son los principales proveedores de los mercados, quienes no son atendidos por los procesadores de arroz.

¹¹ Tecnología del Ambiente, Estudio de Impacto Ambiental para Precocidos de El Salvador, S.A. de C.V., Septiembre de 2010. Consultado en seaweb.marn.gob.sv/.../Detalle.aspx?

Distribución minorista

30. En la distribución minorista participan tres tipos de establecimientos: los supermercados, las tiendas y los puestos de venta ubicados en los mercados municipales.
31. En los supermercados se ofrecen productos principalmente de marca, usualmente en presentaciones de 1, 2, 4 y 5 libras. Super Selectos y WalMart son las cadenas grandes de supermercados, que poseen alrededor de 80 tiendas en todo el país. Europa y PriceSmart son cadenas con 5 y 2 establecimientos respectivamente.
32. Arrocería San Francisco, Gumarsal y OMOA son las industrias que distribuyen el arroz empacado de forma directa en los supermercados, incluso a través de la modalidad de producir una marca propia (o maquila) exclusiva para cada cadena de supermercados. Las ventas en este canal se estima que equivalen hasta un 20% del total de ventas de arroz¹².
33. En términos de volumen, los puestos en los mercados en su conjunto constituyen la mayor plaza de ventas a nivel minorista, estimado entre el 60% y 70%¹³. En mayor medida se vende el producto sin marca, tanto el blanco y el precocido, ya que el propietario del puesto adquiere el arroz en quintales y lo embolsa para venderlo en libras.
34. Las tiendas, por su parte, ofrecen una gran cantidad de productos de la canasta básica para el consumidor final. Estos negocios reciben sus productos de las dos empresas que tienen la capacidad de cubrir su distribución en la modalidad de “ruteo” en todo el territorio. Algunas tiendas también compran el arroz a granel a distribuidores mayoristas de manera directa e incluso a mercados, donde les venden a precios preferenciales de acuerdo a su volumen de compras. Las ventas en este canal representan alrededor del 15% del volumen de ventas totales de arroz oro¹⁴.

¹² Superintendencia de Competencia (2009) Op. Cit.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ *Ibíd.*

Demanda del arroz oro

- ^{35.} El arroz es demandado por el consumidor final, quien se abastece principalmente en mercados y tiendas, por restaurantes, cooperativas e instituciones públicas quienes son atendidos directamente por los industriales, participando principalmente Arrocera San Francisco y Gumarsal.

B. Políticas públicas y marco normativo aplicable a la agroindustria del arroz

- ^{36.} El “Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014”¹⁵ establece dentro de su Política Agropecuaria, la implementación del Plan de Agricultura Familiar (PAF)¹⁶. Este Plan a su vez incluye el Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAN), integrado por dos subprogramas: a) El Subprograma Producción de Alimentos y Generación de Ingresos y, b) El Subprograma de Abastecimiento Nacional. El PAF, tiene como eje central de desarrollo, el mejoramiento del ingreso y la rentabilidad de los pequeños productores, especialmente, los que se dedican a la producción de granos básicos que en su mayoría viven en situación de pobreza.
- ^{37.} Un programa importante del PAF, es el denominado “Enlace con la Industria y el Comercio” que tiene como principal objetivo la articulación de productores con potenciales compradores mediante el establecimiento de convenios de comercialización.
- ^{38.} Al no establecerse medidas específicas de articulación entre industriales y productores agrícolas, se posibilita la continuidad de los mecanismos de política y normativa existentes establecidos por administraciones gubernamentales anteriores y que regulan las relaciones entre diferentes cadenas de valor agropecuarias, incluyendo la del arroz.
- ^{39.} Así la agroindustria mantiene un complejo sistema de protección comercial, el cual promueve objetivamente tres resultados:

¹⁵ Secretaría Técnica de la Presidencia. “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014”. http://tecnicapresidencia.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=108.

¹⁶ Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). “Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria Nutricional”.

- a) Incentivar la compra de la producción nacional de arroz granza en el mercado doméstico¹⁷, a precios predeterminados anualmente;
- b) Cubrir el déficit del consumo doméstico no satisfecho por la producción nacional de arroz granza a través de importaciones de arroz provenientes de los Estados Unidos de América; y
- c) Garantizar la distribución de arroz a través de los industriales.

^{40.} Dichas situaciones están coordinadas, en tanto que los industriales adquirentes de la producción local de arroz granza son los mismos que accedan a la importación del arroz proveniente de los Estados Unidos de América a través de contingentes arancelarios, por lo que controlan la distribución en el mercado local.

^{41.} El sistema articulado de protección de la agroindustria incluye los siguientes instrumentos:

- a) El DR CAFTA, en su apéndice I, contingentes arancelarios, de las notas generales al Capítulo 3;
- b) El “Convenio para la Comercialización de Arroz Granza”;
- c) 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”; y
- d) La política comercial que comprende el Sistema Arancelario Centroamericano, SAC, y los tratados de libre comercio entre El Salvador y terceras naciones.

^{42.} En los apartados siguientes se efectuará una caracterización de las normativas apuntadas en los literales b) y c), sin embargo, es importante señalar que en el apéndice I, contingentes arancelarios, de las notas generales al Capítulo 3 del DR-CAFTA, se dispone que las importaciones de arroz en “granza” y “procesado” se someten a

¹⁷ La compra de arroz granza nacional en el año 2011, conforme a las reglas estipuladas en el Convenio para la Comercialización de Arroz Granza, equivale al 77 por ciento de la producción nacional. Esta estimación se efectuó dividiendo el total de ventas de arroz granza en el marco del convenio proporcionado por BOLPROS y la producción de arroz granza proporcionada por el MAG.

contingentes arancelarios¹⁸, por lo que los volúmenes comprendidos en estos están sujetos a aranceles del cero por ciento.

43. En el referido apéndice se establece que los contingentes de arroz en granza y oro se incrementan progresivamente según un cronograma hasta quedar plenamente liberalizados en el año 18 (contado a partir del año de vigencia del tratado).
44. En la nota 2, se establece que el Ministerio de Economía deberá asignar las cantidades dentro de contingentes, a las personas, basado en la cantidad total de importaciones de dicha mercancía que cada persona importó durante un período previo representativo, asignando a la vez una proporción razonable de las cantidades dentro de contingente para nuevos participantes, si es que existen.
45. Según la nota 3 del referido apéndice, El Salvador puede optar por condicionar el acceso de los particulares a los contingentes arancelarios mediante la regulación de requisitos de desempeño¹⁹. Es importante resaltar que en dicho tratado se establece que El Salvador “puede” mantener y administrar requisitos de desempeño, por lo que esto no es un mandato sino una facultad.
46. En los apartados que desarrollan los contingentes sólo aparecen requisitos de desempeño explícitamente autorizados para el arroz en granza, no así, en el caso del arroz oro.
47. A continuación se describen las principales características del convenio de comercialización y los acuerdos que regulan a los contingentes relacionados con la importación de arroz²⁰.

¹⁸ Los contingentes arancelarios son cuotas señaladas para la importación de determinadas mercancías, cuando los derechos de importación que se aplican a las cantidades dentro del contingente son más bajos que los que se aplican a las cantidades fuera del mismo.

¹⁹ En el marco de los tratados de libre comercio, las cantidades dentro de contingentes arancelarios sometidas a requisitos de desempeño son asignadas a las personas que cumplan con tales requisitos. Usualmente se refieren a determinados volúmenes de mercancías exportadas o la compra de determinados bienes en territorio de quien la concede, entre otras alternativas.

²⁰ Es importante señalar que en relación a los contingentes arancelarios para arroz en granza y arroz procesado aplicados en el marco del DR-CAFTA, los únicos instrumentos jurídicos del derecho interno salvadoreño empleados como normas de referencia son: a) el Convenio para la Comercialización de Arroz Granza; b) 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” y c) las “Regulaciones transitorias para la asignación del contingente arancelario de arroz blanco procesado durante el primer año de vigencia del Tratado

1. Convenio para la Comercialización de Arroz Granza

i. Características generales

- ⁴⁸. El Convenio para la Comercialización de Arroz Granza establece los requisitos de desempeño necesarios para acceder a los contingentes de arroz en granza dispuestos en el DR-CAFTA.
- ⁴⁹. El Convenio data del año 2000 y tiene por objeto “establecer un mecanismo de comercialización de arroz granza a nivel nacional, que permita a los agricultores certidumbre en el precio y garantía en el pago oportuno y a los industriales un suministro adecuado de materia prima nacional, incentivando a los industriales a consumir de manera preferente la producción nacional, así como garantizar el abastecimiento del producto al consumidor salvadoreño”²¹.
- ⁵⁰. La formalización y transacción de los contratos de compra-venta de arroz granza entre productores agrícolas e industriales se realiza por medio de un mecanismo que es manejado por BOLPROS²².
- ⁵¹. El Convenio²³ 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”. El término “corregulación” hace referencia a los casos en que los gobiernos proporcionan apoyos a normas desarrolladas por los agentes económicos²⁴.

de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos” (este último, actualmente sin aplicación positiva).

²¹ Texto del Convenio para la Comercialización de Arroz Granza, incluyendo sus adendas hasta el año 2010. Ministerio de Agricultura y Ganadería.

²² BOLPROS es el nuevo nombre comercial empleado por la Bolsa de Productos Agropecuarios de El Salvador desde 2011.

²³ Suscrito el 11 de agosto de 2000 por José Luis Bolaños, presidente de la Federación de Regantes de El Salvador; Pedro Menjívar, en representación de la Asociación Salvadoreña de Beneficiarios de Arroz; José Benito Núñez, 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. A la fecha, este instrumento ha incorporado nueve adendas.

²⁴ En ese sentido, Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE, “Guía para Evaluar la Competencia, Versión 1.0”, 2007, página 17.

52. Mediante este mecanismo se establecen reglas para acordar los precios de compra/venta, los cuales, conforme a la cláusula 10, son negociados entre productores e industriales en reunión especialmente convocada por el Coordinador²⁵ de la Comisión de Supervisión²⁶, las normas de calidad y condiciones de entrega, garantías de pago, solución de diferencias, entre otras condiciones.
53. En la práctica, el precio final pagado al productor depende de las reducciones aplicadas al precio de referencia pactado conforme al Convenio, las que se basan en la calidad del producto, de acuerdo a las normas estipuladas en dicho instrumento.

ii. Disposiciones relacionadas con la distribución del contingente de arroz granza²⁷

54. El Convenio en su cláusula 15 establece un vínculo entre las compras de arroz granza nacional de cada industrial, para establecer su participación proporcional en los contingentes sujetos a requisito de desempeño.
55. En el inciso primero indica que “la Comisión de Supervisión notificará anualmente a más tardar el 15 de diciembre, a la Bolsa y a los ministerios de Economía y Agricultura y Ganadería el informe sobre la liquidación de las compras totales de arroz nacional y la participación de cada industrial, para establecer su participación proporcional en los contingentes sujetos a requisito de desempeño del próximo año”.
56. Tal disposición, establece la obligatoriedad de comunicación de las compras de arroz granza locales, sobre las cuales habrá de distribuirse el contingente entre los industriales participantes. No obstante, la regla para la asignación de las compras locales se encuentra en la cláusula 19, la que regula específicamente las condiciones del mecanismo de distribución de contingentes de arroz oro.

²⁵ De acuerdo a la cláusula 14 del Convenio, la coordinación será efectuada por el representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

²⁶ No forman parte del texto del Convenio, son manejados mediante actas de reuniones de esta comisión.

²⁷ Elaborado con base a al texto del Convenio para la Comercialización de Arroz Granza.

57. De acuerdo a esa cláusula, la participación en la compra de arroz granza nacional, se estima de la siguiente forma: “para las asignaciones del porcentaje de participación de la compra de arroz granza nacional dentro del Convenio se tomará en cuenta los registros del año anterior en relación a: los quintales equivalentes de la asignación individual de arroz granza nacional por medio de bolsa dentro del Convenio, más los quintales de importaciones individuales de arroz granza bajo licencia, más los quintales de compras netas (compras menos ventas) de arroz granza entre industriales; todo dividido entre: el consumo total de arroz establecido por la sumatoria de las asignaciones totales dentro del Convenio más el total de quintales de importación bajo licencia”.
58. Por otra parte, la misma cláusula 19 determina que “los contingentes con requisito de desempeño y la compra local efectiva será determinada con base a la relación histórica de los cinco años anteriores a esta adenda. Este dato lo determinará cada año la Comisión Técnica de Contingentes”.
59. Existe, por tanto, confusión en la redacción del Convenio respecto a la forma en que serán determinadas las cuotas en la medida que, por una parte, dispone que se tomará en consideración los registros del año anterior y, por otra, que se calculará en base a los cinco años anteriores. Sin embargo, cabe considerar que si la acepción “adenda” atañe al instrumento que reforma el Convenio²⁸, los cinco años a los que se refiere la regla apuntada en el párrafo anterior podrían ser los previos a dicha modificación y, en consecuencia, luego de un período de adaptación inicial, los importadores obtendrían registros históricos previos representativos luego de un año de importaciones.
60. Esta falta de claridad facilita que el Convenio y la forma de operativizarlo esté sujeta a interpretaciones ambiguas y que en la práctica, se hayan respetado las participaciones en las compras locales que se efectuaron en los años previos a la vigencia de la adenda que modificó dicho Convenio en ocasión del DR-CAFTA.
61. De acuerdo con el Convenio los industriales tienen la obligación de comprar toda la producción nacional que se comercialice por medio del mecanismo de la Bolsa cada año durante la transición hacia el libre comercio. En este sentido, puede interpretarse que los contingentes con requisitos de desempeño y la compra local efectiva se determina con

²⁸ Esta modificación del Convenio para la Comercialización de Arroz Granza entró en vigor el 11 de agosto de 2006, seis meses y diez días después de la vigencia del DR CAFTA.

base en los registros históricos previos. Este dato lo determina cada año la Comisión Técnica de Contingentes, la cual está conformada por el Ministerio de Economía (MINEC), MAG y Ministerio de Hacienda.

- ^{62.} A su vez, estipula las reglas para asignar contingentes a nuevos participantes: “Para la asignación de contingentes en el año que ingrese un nuevo participante, a los industriales que ya formen parte del Convenio se les asignará en volumen lo que les corresponde del total que se pondrá a disposición ese año conforme a la asignación del año anterior, y al nuevo participante se le asignará un volumen equivalente al del menor participante, que será adicional al monto total puesto a disposición”.
- ^{63.} Asimismo, la cláusula 19, párrafo final, prohíbe la comercialización del arroz granza para los que no participan en el Convenio: “Siendo el arroz granza importado bajo este esquema la necesidad real de materia prima para la actividad de los industriales, queda prohibido la comercialización de arroz granza no industrializado o industrializado (incluyendo el que haya sido sometido a proceso de escaldado) por parte de los industriales a otros industriales no participantes en el Convenio; quienes incumplan serán sujetos a no poder participar en el contingente del año siguiente”.
- ^{64.} Lo anterior, opera como un mecanismo adicional que garantiza los beneficios exclusivamente a los miembros del Convenio y, por consiguiente, los privilegios derivados del acceso a las principales fuentes de abastecimiento de arroz granza.

2. Regulaciones para la administración de contingentes de arroz oro (Acuerdos Ejecutivos 108 y 109)

- ^{65.} Las Regulaciones para la administración de contingentes arancelarios para arroz blanco procesado dentro del DR-CAFTA, están incluidas en los Acuerdos Ejecutivos 108 y 109.
- ^{66.} El Acuerdo Ejecutivo N° 109²⁹ planteó un régimen que comprende las disposiciones transitorias para la asignación del contingente arancelario durante el primer año de

²⁹ “Regulaciones Transitorias para la Asignación del Contingente Arancelario de Arroz Blanco Procesado Durante el Primer Año de Vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos”. Emitido el 30 de enero de 2006 y publicado en el

vigencia del DR-CAFTA (2006). El artículo 4, indica que “el total del volumen del contingente de arroz blanco procesado dispuesto para el primer año de la vigencia del Tratado, será puesto a disposición por la Dirección a los importadores interesados bajo el sistema de primero en llegar y primero en derecho”.

67. En el Acuerdo Ejecutivo N° 108³⁰ se establecen las regulaciones definitivas y en el artículo 6 plantea que “para efectos de asignar la cuota que corresponde a cada importador histórico a partir del segundo año, se tomará como base la proporción relativa de las importaciones realizadas dentro del primer año”.
68. En este punto, es importante destacar que a diferencia del Convenio para la Comercialización de Arroz Granza, los acuerdos ejecutivos 108 y 109 establecen de forma clara que se mantendrán las proporciones de las importaciones realizadas dentro del primer año.
69. El Acuerdo Ejecutivo 108 a su vez estipula los procedimientos para la asignación de licencias de importación, las cuales serán emitidas mediante acuerdo ejecutivo del MINEC.
70. Los marcos normativos referidos reconocen la diferencia entre un importador histórico y los nuevos importadores, quienes podrán obtener una licencia que les da derecho a un porcentaje mínimo de las importaciones totales³¹.
71. El Acuerdo N° 108, en su artículo 21 determina que para que un nuevo importador pueda ser clasificado como importador histórico, tendrá que generar un record de importaciones durante cuatro años consecutivos como beneficiario del contingente.

Diario Oficial No.23, Tomo No. 370, de fecha 2 de febrero de 2006, entró en vigencia el 1 de marzo de 2006.

³⁰ “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”. Emitido el 30 de enero de 2006 y publicado en el Diario Oficial No.23, Tomo No. 370, de fecha 2 de febrero de 2006, y entró en vigencia el 1 de marzo de 2006.

³¹ Para el conjunto de importadores nuevos, actualmente equivale al 20%.

- ^{72.} Esta regulación prohíbe que el industrial transfiera su licencia para importar dentro del contingente de arroz oro. La infracción a esta prohibición es sancionada con la suspensión de la cuota asignada para el mismo año y el siguiente año calendario.
- ^{73.} El acuerdo estipula la práctica de auditorías a cargo de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las regulaciones, las que pueden efectuarse a solicitud de la Dirección de Administración de Tratados Comerciales del MINEC o de la Oficina de Políticas y Estrategias del MAG.

3. Sobre el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC)

- ^{74.} Adicionalmente a la normativa anterior, es relevante mencionar lo dispuesto en el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), establecido a través del “Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano”, instrumento que determina los aranceles de importación para los productos que son originarios de países con los cuáles Centroamérica no tiene acuerdos de tipo comercial. El SAC estipula que la importación del arroz granza y oro de esos países está sujeto a un arancel que asciende al 40%.

4. Participación de la Bolsa de Productos y Servicios (BOLPROS) en el Convenio para la Comercialización de Arroz Granza

- ^{75.} Tal como se expuso previamente, todas las compras de arroz granza nacional a través del Convenio se realizan a través de BOLPROS, por lo que es pertinente resaltar algunos elementos del funcionamiento de la misma.

i. Aspectos normativos

- ^{76.} Según el Art. 2, Cap. I del Reglamento de BOLPROS, la “finalidad principal de la Bolsa es la de servir de foro que facilite las transacciones de productos, servicios y títulos representativos de éstos, con la mayor participación posible de compradores y vendedores. Para ello, la Bolsa provee una clara información y divulgación de elementos tales como precios, mercados, cosechas, costos u otros relacionados con los contratos ofertados en sus ruedas de negociación, elabora los instructivos necesarios para

garantizar la efectividad de las operaciones y sirve de instancia para resolver disputas entre las partes contratantes”³².

77. De acuerdo con el artículo 4, Capítulo II del reglamento mencionado esta institución se conforma por los siguientes órganos: a) Asamblea General de Accionistas, b) Junta Directiva, c) Gerencia General y d) Cámara Arbitral.
78. Sobre el cumplimiento del papel de la bolsa, el Art. 4 de la Ley de Bolsas de Productos y Servicios, establece que las bolsas como BOLPROS están reguladas por la Superintendencia del Sistema Financiero, entidad que tiene la facultad para autorizar, regular, vigilar y sancionar a los infractores de la Ley³³.
79. En este marco, y con el propósito de transparentar los procedimientos inmersos en las compras y ventas entre industriales y productores miembros del Convenio para la Comercialización de Arroz Granza, las partes decidieron involucrar a la bolsa en el mismo, en calidad de firmante.
80. Es importante mencionar que BOLPROS maneja diferentes tipos de transacciones, que típicamente se realizan a través de subastas ya sea a viva voz o en línea. Para las transacciones del Convenio se realiza un registro de las mismas, ya que el precio de compra venta está acordado previamente por los participantes del convenio. La bolsa principalmente debe velar porque el producto se distribuya y las transacciones se liquiden acorde con las normas establecidas en el Convenio.
81. Operativamente, el papel de la bolsa está relacionado con los siguientes procedimientos. El Convenio establece que los industriales y los productores presentan sus mandatos de compra y venta, respectivamente, a través de los puestos de bolsa autorizados por BOLPROS, tal como una operación normal de demanda y oferta. Posteriormente los puestos formalizan los contratos de compra/venta de acuerdo a los reglamentos y normas de la Bolsa³⁴ y las disposiciones del Convenio. La bolsa elabora las órdenes de entrega,

³² Reglamento de la Bolsa de Productos y Servicios (BOLPROS). www.bolpros.com

³³ Ley de Bolsas de Productos y Servicios. www.bolpros.com

³⁴ Clausula 5 del Convenio para la Comercialización de Arroz Granza. Ministerio de Agricultura y Ganadería.

las que deben regirse por lo establecido en el Instructivo para la Negociación, Entrega y Liquidación de Arroz Granza³⁵.

82. Por otra parte, el Convenio en su cláusula 9 hace mención a un sistema de aleatoriedad para la distribución de las compras del arroz granza entre los productores, al establecer una sanción a los productores que irrespeten el sistema aleatorio de asignación de compras de arroz granza. No obstante, en el resto del texto del Convenio no se establece ningún sistema de aleatoriedad, ni se cuenta con algún instructivo al respecto.
83. En la práctica, el proceso de entrega de arroz granza de los productores a los industriales se realiza tomando en cuenta diversos aspectos prácticos como la ubicación geográfica entre las parcelas y las industrias o la cantidad asignada a cada uno, con el objetivo de reducir costos de transporte. La distribución de las entregas se realiza respetando las proporciones históricas que prácticamente están vigentes desde la creación del mismo Convenio³⁶.

ii. Junta directiva y composición del capital

84. El capital accionario está dividido entre 124 accionistas, con una distribución de capital muy pequeña por cada accionista. Existe vinculación societaria entre BOLPROS e industriales participantes en las transacciones realizadas en bolsa. Esta relación puede generar distorsiones en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de compra y venta a la que están sujetas las industrias.

iii. Aleatoriedad del sistema de asignación de arroz granza

85. No existe información precisa que describa el mecanismo de asignación de entregas de arroz granza una vez se disponga el producto y deba dirigirse a los industriales. Asimismo, la misma aleatoriedad pudiera estar definida en un instructivo como el señalado, el cual en la práctica no existe. No obstante, se considera que la aleatoriedad en las transacciones es difícil que se cumpla, ya que las asignaciones del arroz granza deben relacionarse con la estructura de distribución de compras históricas que determina

³⁵ *Ibíd.* Cláusula 4. A pesar de que el convenio menciona la existencia de este instructivo, se constató en BOLPROS que no se ha aprobado ninguno. Por tanto, priva en este tema únicamente lo mencionado en el convenio.

³⁶ Información proporcionada en entrevista realizada con representantes de BOLPROS.

el Convenio, que se concentra principalmente en las industrias de mayor tamaño³⁷. Por tanto, la logística en la distribución de los cargamentos o lotes de arroz granza condiciona los alcances de la “aleatoriedad”.

- ⁸⁶. Por tanto, en aras de la transparencia de los mecanismos de compra y venta, es importante definir procedimientos claros para la distribución o entrega del arroz granza.

III. Evolución de los principales indicadores de la agroindustria arrocera

A. Situación del mercado internacional³⁸

1. Producción, comercio y consumo de arroz granza

- ⁸⁷. El área cultivada de arroz se ha incrementado en un 4.0% entre la cosecha 2005/06 y la de 2011/12, pasando de 153.8 millones de hectáreas a 159.9 millones, lo que acompañado de una cierta estabilidad en los rendimientos por hectárea determinó un modesto crecimiento de la producción de arroz granza, del 10%, para el mismo período (cuadro 4).

Cuadro 4
Principales variables del mercado internacional del arroz granza
(millones de toneladas métricas) (2005/06 - 2011/12)

Cosecha	Área (ha)	Producción Granza	Rendimientos (Tm/ha)	Exports.	Consumo	Existencias
2005/06	153.8	622.9	4.0	29.1	415.6	76.6
2006/07	154.6	626.2	4.1	31.9	421.5	75.1
2007/08	155.3	645.4	4.2	29.8	427.8	80.0
2008/09	157.9	669.2	4.2	29.3	436.0	91.5
2009/10	156.0	658.8	4.2	31.6	437.7	93.9
2010/11	158.1	676.6	4.3	31.0	448.4	97.0
2011/12	159.9	685.5	4.3	32.2	458.7	96.2

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

³⁷ Este hecho se describe ampliamente en el capítulo de indicadores de concentración.

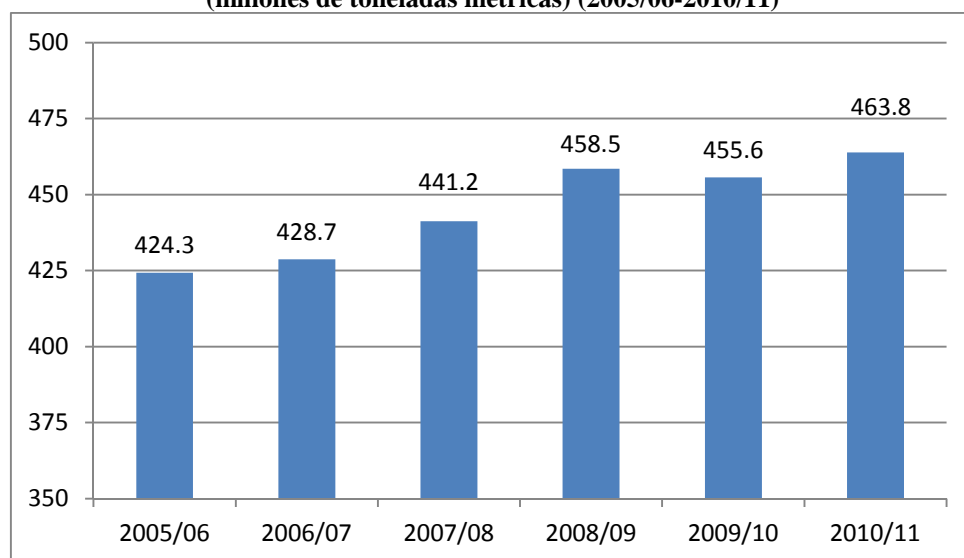
³⁸ Esta sección ha sido elaborada con base a información estadística proporcionada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que a su vez provienen del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA).

88. El consumo por su parte registró un aumento similar al de la producción, siendo su tasa de crecimiento del 10.4%, lo que representa en términos de volumen 43.1 millones de toneladas métricas. Las existencias finales, que constituyen las reservas o inventarios mundiales, reportaron un aumento del 25.6%, de 76.6 millones de toneladas durante el año cosecha 2005/06 a 96.2 millones en 2011/12.

2. Producción de arroz oro

89. La producción mundial del arroz oro se encuentra muy concentrada en países del continente asiático como República Popular de China, India, Indonesia y Bangladesh, los cuales, para 2008 aportaron el 66% de la producción mundial.
90. El gráfico 1 muestra la evolución de la producción de arroz oro durante el período de cosechas 2005/06 al 2010/2011, con un monto estimado record para el último año de 463.8 millones de toneladas. La tasa de crecimiento acumulada para el período fue de 9.3%.
91. Los factores que potenciaron dicha evolución fueron: el incremento de las cosechas de los principales países productores, comportamiento favorable de los precios internacionales y una fuerte expansión en la demanda originada en los países asiáticos.

Gráfico 1
Producción mundial de arroz oro
(millones de toneladas métricas) (2005/06-2010/11)

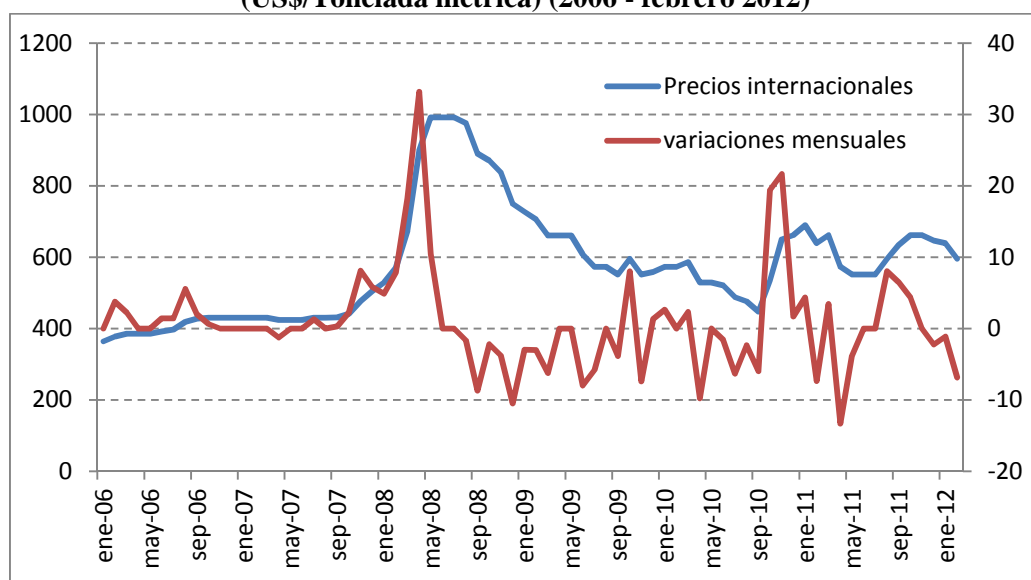


Fuente: Elaboración propia con base a datos de la FAO.

3. Evolución de precios internacionales de arroz granza

- ⁹². Los precios internacionales se aceleraron fuertemente durante los meses de enero a mayo de 2008, debido, principalmente, al incremento de los precios del petróleo que encarecieron los insumos, así también por el aumento del consumo en economías emergentes, como China e India. Los precios se estabilizaron entre mayo y julio del mismo año y posteriormente comienzan a reducirse de forma rápida pero sin situarse aún por debajo de los niveles existentes reportados antes del alza sostenida ocurrida en el 2008, año en el cual el precio por tonelada métrica llegó cerca de los US\$1,000 y la variación anual promedio observada fue del 89%.

Gráfico 2
Precio internacional de arroz granza no.2/Arkansas
(US\$/Tonelada métrica) (2006 - febrero 2012)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

B. Situación del mercado regional³⁹

- ⁹³. El cuadro 5 presenta algunas variables que proporciona una visión global de la situación actual de la agroindustria del arroz en Centroamérica.

³⁹ Los análisis que se presentan en esta sección han sido elaborados tomando como base la información estadística proporcionada por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), que a su vez provienen del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA).

- ^{94.} Durante el período analizado, la producción regional ha mostrado un crecimiento del 25.8%, equivalente a 225 mil toneladas métricas de arroz granza. Este resultado es en buena medida explicado por la recuperación en la producción de países como Costa Rica y Nicaragua que incrementaron su volumen en un 60% (de 175,000 a 280,000 TM) y 24% (de 318,000 a 395,000 TM) respectivamente, entre los años 2006 y 2011.

Cuadro 5
C.A: Principales variables de la agroindustria de arroz
(miles de toneladas métricas en granza) (2006 - 2011)

Indicador	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Consumo	1,118.00	1,109.00	1,104.00	1,130.00	1,099.00	1,161.00
Producción	870.00	831.00	969.00	992.00	1,082.00	1,095.00
Importaciones totales	564.00	554.00	429.00	504.00	411.00	435.00
Importaciones de EE-UU	510.00	445.00	407.00	421.00	394.00	N.D.
% Imp. EE-UU en imp. totales	90.4	80.3	94.9	83.5	95.9	N.D.
Disponibilidad Existencias	316.00	276.00	294.00	366.00	394.00	369.00

N.D.: No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC).

- ^{95.} Por su parte, el consumo regional mostró un crecimiento de 3.8% durante el período considerado, manteniéndose en alrededor de 1.1 millones de toneladas métricas, lo que implicó una necesidad menor de importaciones cuyo volumen se redujo en 23% (ver cuadro 6). Durante el período, se incrementaron las importaciones desde Estados Unidos, que pasaron de representar un 90.4% del total en el año 2006 al 95.9%.
- ^{96.} En cuanto a los precios pagados al productor de arroz granza en la región, en el cuadro 7 se observa que para los años 2005, 2006 y 2009, El Salvador reportó los precios menores de toda la región Centroamericana, para el 2007 solamente Nicaragua pagó menos que El Salvador y el año 2008 los precios fueron los segundos más altos, solamente superados por Costa Rica.

Cuadro 6
C.A: Importaciones totales de arroz granza por país
(miles de toneladas métricas) (2006 - 2011)

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Costa Rica	108	130	89	68	63	50
El Salvador	74	82	77	75	80	80
Guatemala	62	70	70	65	53	75
Honduras	112	103	89	106	111	105
Nicaragua	131	100	94	94	61	85
Panamá	77	69	10	96	43	40
Total	564	554	429	504	411	435
Importaciones desde USA	510	445	407	421	394	N.D.
Importaciones desde USA (%)	0.90	0.80	0.95	0.84	0.96	N.D.

N.D.: información no disponible.

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC).

Cuadro 7
C.A.: Precios al productor de arroz granza
(US\$/tonelada métrica) (2005 – 2009)

País	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica	279.0	303.1	346.9	479.6	529.9
El Salvador	230.0	249.0	275.0	418.2	354.0
Guatemala	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Honduras	264.0	286.4	335.3	399.1	453.2
Nicaragua	240.7	248.9	250.2	333.8	378.5

N.D.: información no disponible.

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

C. Situación del mercado nacional⁴⁰

1. Producción, importaciones y consumo de arroz

^{97.} Los niveles de producción nacional tanto de arroz granza como de arroz oro resultan insuficientes para cubrir las necesidades de consumo interno, por lo que es necesario recurrir a una cantidad relevante de importaciones tanto de arroz granza como de oro (cuadro 8).

Cuadro 8
Consumo aparente de arroz oro
(quintales) (2005 - 2011)

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Producción nacional de arroz oro	197,270	229,445	239,045	357,511	423,697	456,949	339,131
Producción nacional de arroz granza	328,783	382,409	398,409	595,851	706,161	758,536	562,959
Importaciones*	1,176,06	1,208,37	1,141,51	1,151,024	1,111,24	1,055,50	1,088,677
- Exportaciones	11,570	157,818	215,159	190,173	268,302	101,084	184,733
Consumo aparente	1,361,761	1,279,997	1,165,402	1,318,362	1,266,64	1,411,36	1,243,075

* Incluye importaciones de arroz granza convertido a oro y de arroz oro. El factor de conversión del arroz granza a oro es de 1.66 (1 qq. de arroz oro equivale a 1.66 qq. de arroz granza).

Fuente: Elaboración propia con base a datos de producción del MAG y Banco Central de Reserva.

^{98.} De acuerdo con información del Banco Central de Reserva, durante el período 2005-2011, las importaciones de arroz granza han oscilado entre 1.4 y 1.9 millones de quintales, observándose una clara tendencia a la baja que inicia su reversión a partir del 2011 (cuadro 9). Por el contrario, las importaciones de arroz oro aumentaron desde el año 2005, pero reportaron tasas de crecimiento negativas a partir del 2010 (-18.6%) y 2011 (-27.3%).

⁴⁰ Esta sección ha sido elaborada con información proporcionada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Banco Central de Reserva (BCR) y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA).

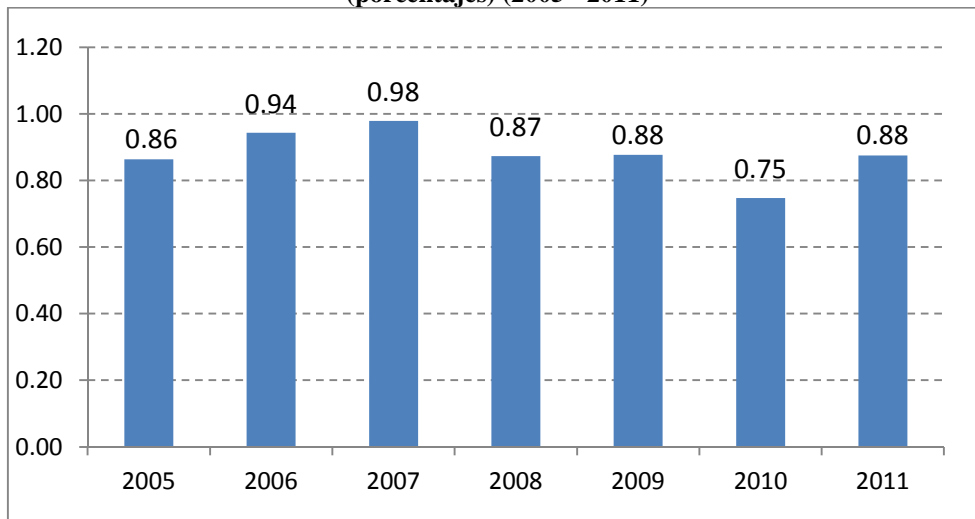
Cuadro 9
Importaciones de arroz granza y oro
(quintales) (2005-2011)

Año	Granza	Oro
2005	1,897,710	32,863
2006	1,852,818	92,987
2007	1,593,694	208,700
2008	1,567,380	236,164
2009	1,496,721	210,079
2010	1,468,753	171,102
2011	1,601,169	124,400

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Banco Central de Reserva.

99. El siguiente gráfico muestra el nivel de dependencia del país de las importaciones totales de arroz. Estas representaron entre un 86% y 98% del consumo total durante el período 2005-2007, dicho porcentaje se redujo levemente durante los años del repunte de la producción nacional, manteniéndose entre un 75%-88% para el resto del período⁴¹.

Gráfico 3
Participación de las importaciones de arroz en el consumo nacional
(porcentajes) (2005 - 2011)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Banco Central de Reserva.

⁴¹ Estimaciones propias con base a datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería en su “Informe de Producción” y del sitio web del Banco Central de Reserva (BCR) www.bcr.gob.sv. El consumo aparente se calcula mediante la suma de la producción interna más las importaciones, menos las exportaciones, $C=PN+M-X$.

2. Evolución de los precios y márgenes internos⁴²

- ^{100.} Desde el punto de vista del análisis de competencia, es importante analizar la evolución de los márgenes que se obtienen en la cadena de valor.
- ^{101.} El punto de partida para dicho análisis son los precios pagados al productor del arroz granza. Para ello, el MAG maneja dos series de precios: el precio promedio que comprende las transacciones a nivel nacional y el precio promedio que solo incluye las compras realizadas mediante el mecanismo de comercialización del “Convenio para la Comercialización de Arroz Granza”.
- ^{102.} Ambas series reportadas por el MAG se presentan en el cuadro siguiente, en el que se observa que el precio acordado en el marco del Convenio es superior al precio nacional, a excepción del año 2011, en el que ambos precios fueron aproximadamente US\$19 por quintal.

Cuadro 10
Precios al productor de arroz granza
(US\$ por quintal) (2005 - 2011)

Años	Precios acordados en Convenio	Precios a nivel nacional
2005	13.1	10.4
2006	13.5	11.5
2007	14.0	12.5
2008	22.0	19.0
2009	18.0	16.1
2010	18.0	16.2
2011	19.0	18.8

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

- ^{103.} Para estimar los márgenes totales de la cadena, y en vista que la mayor parte del arroz que se consume proviene de Estados Unidos, en el cuadro 11 se compara la evolución de

⁴² Esta sección ha sido elaborada con información del Ministerio de Agricultura y Ganadería y Banco Central de Reserva de El Salvador.

los precios promedios anuales del arroz al consumidor final con los precios de importación de arroz granza convertidos a su equivalente en oro.

- ^{104.} Tal como se observa, los márgenes han aumentado durante el período de actualización del estudio de US\$0.14/libra en 2005 a US\$0.20/libra en 2011. El mayor margen fue reportado en 2009, año en el cual la brecha fue de US\$0.31/lb y los precios internos fueron mayores que los externos en un 203%.

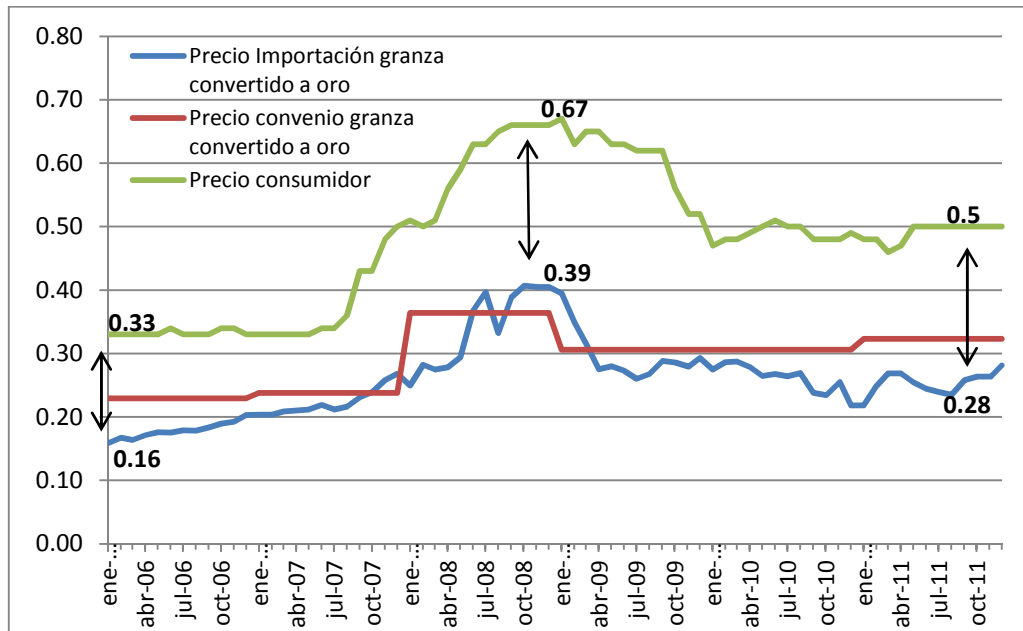
Cuadro 11
Margenes promedios de intermediación de arroz oro
(Precio al consumidor/Precio de importación)
(US\$/libra) (2006- 2011)

Precios	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Precio promedio al consumidor	0.33	0.38	0.60	0.61	0.49	0.49
Precio promedio de importación	0.19	0.23	0.34	0.30	0.27	0.29
Márgen de intermediación	0.14	0.15	0.26	0.31	0.22	0.20

Fuente: Elaboración propia con base a información del Banco Central de Reserva y Ministerio de Agricultura y Ganadería.

- ^{105.} El gráfico 4 representa las series anteriormente referidas con una periodicidad mensual. Los precios al consumidor reportaron una tendencia creciente desde el primer semestre del 2007 hasta enero de 2009. A partir de ese momento comenzaron a reducirse hasta enero de 2010, cuando inició una etapa de estabilización. Esta situación obedece a la tendencia del mercado internacional, debido a la elevada dependencia de las importaciones en el consumo doméstico, a su vez propiciado por el incremento de los precios internacionales del petróleo que impulsaron un alza en los costos de los insumos.
- ^{106.} Por su parte, los precios de importación subieron hasta reportar un máximo en octubre de 2008 de US\$ 0.41/lb, momento a partir del cual inició su declinación.

Grafico 4
Comportamiento de los precios de arroz y márgenes de intermediación
(US\$ por libra) (2006 – 2011)



Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Agricultura y Ganadería y Banco Central de Reserva.

- ^{107.} De acuerdo a los datos analizados, los precios domésticos están altamente influenciados por la evolución de los precios del arroz granza importado, el coeficiente de correlación entre ambas series es de 0.87% para el período del estudio.

IV. Integración horizontal y vertical

- ^{108.} La evaluación del grado de integración horizontal y vertical es un elemento importante para analizar las posibles distorsiones a la competencia.
- ^{109.} La información utilizada para dicho análisis fue provista por los agentes económicos participantes en la agroindustria. Para evaluar estos aspectos se tomarán en cuenta los mercados relevantes definidos en el estudio efectuado por la Superintendencia en 2009, es decir el mercado relevante de arroz granza y el mercado relevante de arroz oro.

A. Mercado relevante de arroz granza

- ^{110.} Tal como se mencionó previamente, existen aproximadamente 1,785 productores de arroz granza en un área de 5,242 manzanas. La tenencia de la tierra es individual aunque buena parte de la producción es cultivada en distritos de riego que constituyen organizaciones de productores no integrados en propiedad, pero sí aliados en la compra de insumos⁴³, empleo de tecnología y distribución, lo que les permite generar eficiencias.
- ^{111.} Los elementos anteriormente planteados permiten inferir que no existe una integración horizontal relevante en este mercado.
- ^{112.} En cuanto a la integración de tipo vertical, es decir entre productores agrícolas e industrias (beneficiadores), se constató en el estudio previo que algunas sociedades dedicadas al procesamiento del arroz oro tenían en propiedad o arrendamiento una cantidad pequeña⁴⁴ de manzanas en comparación del total de área cultivada. Por tanto, tampoco puede considerarse que exista una integración vertical entre ambos eslabones.

B. Mercado relevante de arroz oro

- ^{113.} En cuando a las empresas involucradas en el procesamiento del arroz oro se encuentran fuertes vinculaciones societarias en términos de participaciones accionarias, juntas directivas y familiares.
- ^{114.} De acuerdo con información recopilada⁴⁵ se comprobó que existen vínculos societarios (poseen un mismo control accionario y por administración) entre agentes económicos que poseen cuotas relevantes de participación en el mercado. Igual sucede entre industriales con cuotas relevantes de mercado y otros de menor participación.

⁴³ Según entrevistas del personal técnico de la Superintendencia de Competencia a representantes de organizaciones de productores.

⁴⁴ Acorde con la información proporcionada por agentes económicos algunos de los industriales también han producido o producen aún arroz granza.

⁴⁵ Información proporcionada por diversos agentes económicos.

- ¹¹⁵. En este mercado también se observaron otro tipo de alianzas estratégicas con el objeto de aprovechar tanto la capacidad de producción como de distribución del arroz oro de las empresas de mayor tamaño.
- ¹¹⁶. Existen industriales cuyo giro es el beneficiado y comercialización de arroz, pero ceden el 100% de su materia prima adquirida para que sea transformada en la planta de otros industriales. Incluso, algunas alianzas se extienden verticalmente con la distribución del arroz oro. Esta situación ha llevado a que algunas empresas tengan prácticamente su negocio sin operar, cediendo o transfiriendo su materia prima y producción final para que sea manejada completamente por otros, quienes toman las decisiones en cuanto a precio y distribución del producto.
- ¹¹⁷. En cuanto a la integración vertical también se constató la efectuada entre una industria y un distribuidor mayorista, que a su vez tiene accionistas que producen arroz granza. Esta relación no es significativa para el mercado pues los distribuidores venden arroz oro de diferentes competidores, por lo que no existe exclusividad.
- ¹¹⁸. En resumen, se observa un alto grado de integración horizontal de los industriales más importantes con algunos de tamaño relativamente menor. A su vez existe cierta integración vertical en las actividades de producción y distribución de arroz oro, así como importantes alianzas entre los mismos que ponen en duda el accionar independiente de las empresas. Estas alianzas son lideradas por los participantes de mayor tamaño, quienes teniendo el control de una gran parte de la producción y una escala de distribución en todo el territorio nacional gozan de poder de mercado, lo que unido a la protección que goza la agroindustria, constituye el escenario perfecto para acciones contrarias a la ley de competencia.

V. Indicadores de concentración

A. Aspectos teóricos

- ¹¹⁹. Un análisis de condiciones de competencia debe incluir el estudio de la estructura del mercado o mercados relevantes definidos. El tipo de estructura puede generar condicionantes sobre el tipo de actuaciones de sus participantes. Es así que en un mercado con una gran cantidad de participantes en los que se observen bajas cuotas de

mercado existen limitados o pocos riesgos de que se cometan prácticas anticompetitivas, mientras que los riesgos se incrementan notablemente en una estructura de mercado dominada por pocas empresas o con cuotas de mercado significativas.

- ^{120.} El análisis de la concentración es necesario complementarlo con otros aspectos como barreras a la entrada, el grado de integración vertical y horizontal, con indicadores de poder de mercado, condiciones que en su conjunto pueden propiciar el ejercicio de un poder de mercado o la comisión de prácticas anticompetitivas.
- ^{121.} La concentración en los mercados relevantes definidos se evalúa a través del análisis de las participaciones de mercado de los agentes económicos incumbentes, los Coeficientes de concentración (Cr)⁴⁶, Índice de Herfindahl - Hirschmann (HHI)⁴⁷ e Índice de Dominancia (ID)⁴⁸.
- ^{122.} Los coeficientes o índices Cr miden la participación conjunta en el mercado de las “r” empresas con mayor participación. Un C3 superior al 50% indica un alto grado de concentración, significando que tres agentes económicos presentan una cuota de mercado mayor al 50%. Un C4 superior al 60% también muestra un mercado de alta concentración, ya que indica que las 4 empresas más grandes en un mercado suman una participación mayor al 60%⁴⁹.
- ^{123.} El HHI resulta de la sumatoria del cuadrado de las participaciones de los agentes económicos incumbentes en un mismo mercado relevante. Sus valores se sitúan entre 0 y 10,000, un valor cercano a cero corresponde a un mercado atomizado o en el cual participan muchos actores con bajas cuotas de mercado, mientras que un valor próximo a los 10,000 se asemejaría a un monopolio, en el cual participa un solo agente económico.

⁴⁶ El coeficiente de concentración es un indicador del poder de mercado. Mide la proporción de las ventas que representan, por ejemplo, las cuatro mayores empresas. Al respecto, ver Robert S. Pindyck y otro, *Microeconomía*, 5ª Edición, Prentice Hall, España, 2001, página 355.

⁴⁷ Este indicador se emplea para medir concentración en el mercado y se calcula sumando los cuadrados de las participaciones en el mercado de cada una de las firmas pertenecientes al mercado en cuestión. Al respecto, véase a Roger Leroy Miller y otro, *Microeconomía*, McGraw-Hill, México, 2003, página 452.

⁴⁸ El índice se define como la suma de las participaciones elevado a la cuarta potencia de cada empresa en la oferta total, divididas por el índice de Herfindahl, a su vez elevadas al cuadrado.

⁴⁹ Superintendencia de Competencia de El Salvador (2010) citando a Pasquele, et al., “Estudio sobre condiciones de competencia del sector de quesos en El Salvador”.

- ^{124.} La Federal Trade Commission⁵⁰ de los Estados Unidos de América (FTC) establece rangos de niveles de concentración que son adoptados por autoridades de competencia a nivel mundial. Un HHI menor a los 1,500 representa un mercado de baja concentración; entre 1,500 a 2,500 se considera un mercado de moderada concentración y valores de HHI mayores a 2,500 equivalen a mercados con alta concentración.
- ^{125.} El ID, desarrollado por el Mexicano García Alba, es calculado mediante el cociente de la sumatoria de las participaciones de mercado dentro de cada mercado relevante elevado a la cuarta potencia entre el cuadrado del HHI. La Comisión Federal de Competencia de México determina que niveles de ID superiores a los 2,500 puntos corresponden a mercados concentrados.

B. Contingentes de importación

- ^{126.} Analizar los indicadores de concentración económica en los mercados de arroz granza y oro debe tomar en consideración el tema de los contingentes y la forma en la que la regulación de los mismos determina las cuotas a asignar a cada industrial.
- ^{127.} El DR-CAFTA estableció un plazo de transición para el libre comercio, en el cual, mediante un programa de desgravación de las importaciones originarias de los Estados Unidos, se llega a un arancel cero. Tanto para arroz granza como oro se estableció un plazo de desgravación no lineal de 18 años. Los aranceles permanecen fijos en 40% en los primeros 10 años (del 2006 al 2015) y luego disminuyen gradualmente hasta llegar al 0% en el año 18, es decir en el 2023.
- ^{128.} El cuadro 12, muestra los volúmenes de contingentes acordados en el marco del Acuerdo.
- ^{129.} Como se mencionó previamente, los acuerdos ejecutivos 108 y 109 determinan claramente la forma en la que serán distribuidas las cuotas del contingente de arroz oro entre los industriales participantes. Por su parte, el Convenio para la Comercialización de Arroz Granza, carece de la misma claridad. A continuación se expone la concentración del mercado producto de las normativas.

⁵⁰ Federal Trade Commission (2010), “Horizontal Merger Guidelines”.

Cuadro 12
Volúmenes de contingentes de arroz aprobados en el marco del DR-CAFTA
(Toneladas métricas) (2006 - 2023)

Años	Arroz Granza (2% crecimiento anual)	Arroz Oro	Arroz granza Precocido
1	62,220	5,625	3,000
2	63,440	6,000	3,000
3	64,660	6,375	3,000
4	65,880	6,750	3,000
5	67,100	7,125	3,000
6	71,320	8,125	3,000
7	72,540	8,445	3,000
8	73,760	8,765	3,000
9	74,980	9,085	3,000
10	76,200	9,405	3,000
11	77,420	9,725	3,000
12	78,640	10,025	3,000
13	79,860	10,365	3,000
14	81,080	10,685	3,000
15	82,300	11,005	3,000
16	83,520	11,325	3,000
17	84,740	11,645	3,000
18	Ilimitado	Ilimitado	Ilimitado

Fuente: Elaboración propia con base a DR-CAFTA.

C. Mercado relevante de arroz oro

¹³⁰. Al momento de efectuar la presente actualización del estudio, no se dispone de información actualizada para calcular directamente la producción y ventas de las industrias. Es importante hacer notar que las condiciones del mercado no se han modificado sustancialmente a partir del 2009 (año del estudio previo), ya que participan los mismos agentes económicos, salvo dos excepciones que no presentan cuotas de mercado relevantes en su producción o ventas.

131. En la presente actualización del estudio se utilizarán como aproximaciones para medir los niveles de concentración económica, las compras locales de arroz granza a través del mecanismo estipulado en el Convenio, para lo cual se cuenta con cifras hasta 2011. Esto es válido dada la importancia de contar con el acceso a la materia prima de bajo costo proveniente del contingente señalado, para competir en este mercado. Asimismo, se presenta una estimación de indicadores de concentración utilizando como base una variable aproximada a las ventas, siendo esta la disponibilidad del arroz oro calculada a partir de las compras locales e importaciones realizadas por las industrias.
132. El cuadro 13 muestra el total de quintales de arroz granza adquiridos mediante el Convenio y la participación individual de cada uno de los industriales. Para ello se ha tomado en cuenta las vinculaciones accionarias y alianzas estratégicas descritas previamente.

Cuadro 13
Estructura de compras de arroz granza mediante Convenio de comercialización
(porcentajes) (2005 - 2011)

Agente económico	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Arrocera San Francisco	38.6	45.1	49.5	47.2	48.9	46.6	45.9
Gumarsal	30.8	35.6	32.4	31.6	32.6	32.5	32.8
Agroindustria Centroamericana	15.1						
Arrocera Omoa	4.7	5.7	5.5	5.2	4.8	5.0	5.4
DIAGRIN	2.7	4.8	4.7	4.9	4.0	4.2	4.1
La Palma	2.5	3.0	1.7	3.5	2.7	2.8	2.5
Inversiones Rodríguez					1.9	1.8	1.9
Beneficio El Pueblo	2.1	2.3	2.2	3.1	1.9	1.8	2.3
Arrocera Rodríguez	1.9	1.8	1.9	2.5	1.7	2.0	1.8
Beneficio Los Ángeles	1.5	1.6	2.1	2.1	1.6	1.7	1.7
Agroindustrias Real						1.7	1.7
Total (qq)	280,313.9	277,295.3	248,084.3	180,167.6	422,279.7	456,679.3	434,552.4

Fuente: Elaboración propia con base a información de BOLPROS.

133. Tal como se observa en el cuadro 13, la distribución de las cuotas producto de la regulación establecida en el Convenio, cláusulas 15 y 19 y su aplicación práctica, ha propiciado una estructura altamente concentrada en las compras de arroz granza nacional, en las cuales Arrocera San Francisco posee una participación de cerca del 50%, y Gumarsal, de entre el 30% y 35%.

- ^{134.} Otro punto importante es hacer notar que posterior a la fecha de la entrada en vigencia del DR-CAFTA, solamente ha entrado oficialmente a participar Agroindustrias Real, a quien se le ha otorgado una participación de 1.7% en los últimos dos años.
- ^{135.} En el cuadro 14 se presentan los coeficientes de concentración para el período 2005-2011. El coeficiente C2 indica que los dos agentes económicos con mayores cuotas de mercado alcanzan en promedio en los años analizados el 79% de participación, mientras que los primeros 4 (C4) el 90%.

Cuadro 14
Indicadores de concentración por compras de arroz granza mediante Convenio
(2005 – 2011)

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Prom. (2005- 2011)
C2	69.5%	80.7%	81.9%	78.8%	81.4%	79.1%	78.6%	78.6%
C3	84.6%	86.5%	87.5%	84.0%	86.2%	84.1%	84.0%	85.3%
C4	89.3%	91.3%	92.1%	88.8%	90.2%	88.3%	88.1%	89.7%
HHI	2,718	3,381	3,569	3,309	3,507	3,291	3,248	3,289
ID	4,311	5,036	5,578	5,451	5,551	5,377	5,249	5,228

Fuente: Elaboración propia con base a información del BOLPROS.

- ^{136.} Los HHI en todos los años superan el umbral de 2,500 puntos considerado como límite sobre el cual se sitúan los mercados con alta concentración, con un promedio superior a los 3,200 puntos. Se nota un quiebre a partir del 2006, el HHI aumenta en más de 600 puntos. El Índice de Dominancia también sufre un incremento considerable, de 725 puntos.
- ^{137.} Acorde con la participación en las compras mediante Convenio, las importaciones utilizando el contingente de importación durante el mismo período reflejan una similar distribución entre los agentes participantes y la misma estructura concentrada.
- ^{138.} El cuadro 15 permite observar niveles de concentración altos en todos los años. Los indicadores C2 revelan que dos agentes económicos acceden a más del 80% de estas importaciones, y 4 de ellas al 90%, niveles considerados de alta concentración.

Cuadro 15
Indicadores de concentración por importaciones de arroz granza por contingente
(2006 - 2011)

Indicador	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Prom. (2006 - 2011)
C2	81.8%	82.2%	83.4%	77.1%	80.3%	78.5%	80.5%
C3	86.9%	87.3%	88.7%	83.1%	85.7%	83.5%	85.9%
C4	91.2%	91.2%	91.4%	87.4%	90.2%	87.6%	89.8%
HHI	3,605	3,582	3,643	3,059	3,313	3,252	3,409
ID	5,831	5,594	5,454	4,722	4,915	5,408	5,321

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Economía.

^{139.} En el siguiente cuadro se presentan los indicadores de concentración a partir de la estructura de la disponibilidad estimada de arroz oro⁵¹. Los coeficientes C2 muestran que los dos principales agentes económicos dominan cerca del 80% del mercado, mientras que los primeros cuatro (C4) el 87%.

^{140.} Los HHI e ID presentan niveles muy superiores a los límites inferiores de alta concentración. Los primeros superan en todos los años analizados los 3,000 puntos, con excepción del 2011, año en que la presencia de PRECOSAL genera una disminución de casi 300 puntos. Los ID también presentan datos bastante elevados, con un promedio de 5,248 puntos.

Cuadro 16
Indicadores de concentración por ventas de arroz oro
(2006 - 2011)

Indicador	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Prom. (2006- 2011)
C2	81.8%	81.9%	82.2%	77.5%	77.2%	72.6%	78.9%
C3	86.5%	86.7%	87.0%	82.9%	82.1%	77.2%	83.7%
C4	90.4%	90.3%	89.7%	86.7%	86.1%	80.9%	87.3%
HHI	3,555	3,554	3,532	3,076	3,064	2,773	3,259
ID	5,650	5,615.2	5,400	4,791	4,916	5,117	5,248

Fuente: Elaboración propia con base a información de BOLPROS, MINEC y agentes económicos.

⁵¹ El cálculo parte de las compras de arroz granza adquirido a nivel nacional más el importado, que se han convertido a arroz oro mediante su factor promedio de transformación (Un quintal de arroz oro equivale a 1.66 quintales de arroz granza). Al total anterior se le han sumado las importaciones de arroz oro, para obtener las estimaciones de cuotas de mercado de la disponibilidad de arroz oro para cada agente económico.

- ^{141.} En conclusión, la asignación concentrada de cuotas al interior del Convenio ha dado como resultado, la concentración del acceso al contingente de importaciones de arroz granza con cero arancel. Producto de lo anterior, un solo agente económico controla casi la mitad de las importaciones de arroz granza, insumo primordial para la producción y venta del arroz oro en el país.

VI. Barreras a la entrada

- ^{142.} Una vez analizada la concentración de los mercados relevantes, en este apartado se expondrán las barreras a la entrada para participar en los mismos, con énfasis en aquéllas que son producto de la normativa vigente del sector.
- ^{143.} Las barreras a la entrada representan los diferentes obstáculos que impiden el ingreso de competidores al mercado. No existe una definición internacionalmente aceptada respecto de qué constituye o no, una barrera a la entrada, ni tampoco de su clasificación. No obstante, en el presente caso, las barreras determinantes se encuentran contenidas en los marcos normativos y constituyen prácticamente un impedimento total a la entrada, por lo que no es necesario plantear una definición y una clasificación teórica de las mismas.

A. Mercado relevante de arroz granza

- ^{144.} Los agentes económicos participan en este mercado relevante a través de importaciones con arancel cero y de la producción de arroz granza.
- ^{145.} Respecto de la producción, acorde con la distribución de productores existentes y su reducido tamaño, se estima que la inversión que habrían de efectuar nuevos competidores para ingresar a este mercado no es significativa. Al mismo tiempo, en el territorio nacional aún se disponen de tierras aptas para producir el grano⁵².
- ^{146.} A su vez, el mecanismo de compras locales a través del Convenio genera incentivos al productor en la medida que, por una parte, garantiza la compra de su producto por parte

⁵² Acorde con información del IV Censo Agropecuario 2007-2008, existen 84,521 manzanas de tierras en descanso y adicionalmente 298,342 manzanas de pastos estacionales.

de los industriales y por otra, el precio del arroz granza establecido en el Convenio es superior que aquel que se obtiene por vender arroz granza fuera del mismo. Esto se ve reflejado en el hecho que las compras de arroz granza a través del Convenio muestran una considerable tendencia al aumento en los últimos seis años.

- ^{147.} Por lo tanto, se considera que no existen fuertes barreras a la entrada para un nuevo competidor que desea producir arroz granza a la vez que el Convenio constituye un incentivo para ingresar a dicho mercado.
- ^{148.} En el mercado salvadoreño las principales fuentes de abastecimiento de arroz granza son la producción nacional y los contingentes acordados en el marco del DR-CAFTA. El acceso al contingente está vinculado a la compra de la producción nacional que constituye el requisito de desempeño. En todo caso, para alcanzar ambas fuentes, principalmente los contingentes, es necesario adherirse al Convenio.
- ^{149.} Por lo tanto, habrá que analizar la factibilidad de formar parte del Convenio tanto en términos de los requisitos y metodología para el ingreso, como en términos de las expectativas de progreso que pueda generar el mismo a los potenciales nuevos entrantes al mercado.
- ^{150.} El primer aspecto a considerar que constituye una barrera a la entrada es la discriminación excesiva existente, entre la categoría de importador histórico y aquellos que quieren entrar a formar parte del Convenio.
- ^{151.} La condición de importador histórico tiene su origen en la cláusula dos del apéndice I relativo a los contingentes arancelarios de las notas explicativas del DR-CAFTA, la cual, como se hizo referencia previamente indica, que las cantidades asignadas dentro del contingente se efectuarán basadas en la cantidad de importaciones que cada persona ha efectuado durante un período de tiempo previo representativo.
- ^{152.} Al analizar el Convenio, no se encuentra una definición explícita de lo que constituye un importador histórico, pero sí establece una notoria diferencia entre ambas categorías.
- ^{153.} En cuanto a los requisitos de ingreso, la cláusula 19 del Convenio señala en el inciso 7, los que se transcriben a continuación:

- a) No ser persona o negocio relacionado con industriales participantes del Convenio, para lo cual con la solicitud se debe presentar declaración jurada legalizada ante notario en que declare esa calidad;
- b) El giro principal de negocios de los propietarios de la empresa solicitante debe ser el beneficiado de arroz;
- c) No estar constituida como organización no gubernamental, asociación o fundación sin fines de lucro o de beneficencia social;
- d) Presentar la documentación, facturas, CCF o Declaración de Mercancías de la adquisición de la maquinaria y equipo de procesamiento del arroz. En el caso de que la maquinaria y el equipo sea usado deberá demostrarse documentalmente la procedencia de éste, incluida la documentación de importación;
- e) La maquinaria y equipo destinado principalmente al procesamiento del arroz (local e importado) deben haber sido certificados por la Comisión de Supervisión como maquinaria y equipo en óptimas condiciones y no tener más de diez años de antigüedad. El resto del equipo no relevante dentro del procesamiento puede tener mayor antigüedad o ser de fabricación local o artesanal;
- f) Contar con laboratorio propio certificado por la Comisión de Supervisión.
- g) Presentar estados financieros auditados de los dos últimos ejercicios para demostrar solvencia económica, así como las referencias bancarias de créditos y depósitos con niveles que respalden sus operaciones de compra por Bolsa en las condiciones del Convenio.
- h) Presentar solvencia fiscal (IVA, Renta, pago a cuenta e impuestos municipales), de ISSS y de AFP, su planilla de empleados directos (ISSS y retenciones de renta) y los registros de salud y medio ambiente que requiere la Ley.

¹⁵⁴. Debe hacerse notar que los requisitos impuestos para nuevos entrantes al Convenio, relativos a la calidad y antigüedad de la maquinaria y equipo y la instalación del laboratorio propio para analizar la calidad del arroz, constituyen elementos que incrementan los costos de un nuevo entrante que no son enfrentados por los

incumbentes, principalmente, la maquinaria con que cuentan la mayoría de industriales que ya participan en el Convenio es bastante antigua⁵³.

- ^{155.} A su vez, el primero de los requisitos impide que los potenciales agentes económicos que ingresan al Convenio tengan vinculaciones con agentes que ya forman parte del mismo. Esto estaría evitando el uso de movimientos accionarios que permitiesen gozar de una mayor participación del contingente a un mismo agente económico. No obstante, los que ya participan en el Convenio poseen este tipo de vínculos.
- ^{156.} Por lo tanto, los referidos requisitos implican un tratamiento discriminatorio entre los actuales participantes en el Convenio y los potenciales entrantes.
- ^{157.} Por otra parte, una vez se ha obtenido la calificación de industrial participante, durante el primer año se evalúa el cumplimiento de los compromisos del Convenio y el año siguiente se determina su participación en la compra nacional y en los contingentes la cual “será igual a la menor asignación en volumen que corresponda a los industriales participantes”.
- ^{158.} Lo anterior implica que un nuevo participante en el Convenio tendrá que conformarse con el acceso a un pequeño volumen tanto de compras de arroz granza nacional mediante el mecanismo establecido en el Convenio, como del contingente de arroz granza acordado bajo las reglas del DR-CAFTA.
- ^{159.} En ese sentido, se ha verificado que las compras locales asignadas a Agroindustria Real, industria que inicio sus compras en el mecanismo del Convenio en el 2010⁵⁴, fueron equivalentes al 1.7% del volumen total de compras realizadas por las industrias participantes del Convenio (cuadro 13). Asimismo, el contingente de arroz granza asignado a esta sociedad para el año 2011, según la reglas del Convenio, se

⁵³ Información proporcionada por agentes económicos.

⁵⁴ De acuerdo a información proporcionada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Agroindustrias Real presentó por primera vez su solicitud de ingreso al convenio en el año 2004. Después de sucesivos intentos se aprobó su ingreso en el 2010. No está claro si en este proceso existió arbitrariedad de la Comisión de Supervisión en no otorgarle el ingreso, no obstante es claro que las condiciones restrictivas establecidas en el convenio impidieron su ingreso en un tiempo menor.

corresponden con la misma magnitud (1.7%)⁵⁵. Ambos porcentajes corresponden a las menores participaciones entre todas las industrias.

- ^{160.} Es evidente la fuerte restricción y bajos incentivos que enfrenta cualquier inversionista que pretenda ingresar a este mercado, que debe evaluar si puede participar en un mecanismo al que tendrá acceso a un porcentaje mínimo de compras tanto locales como las provenientes del contingente acordado bajo el DR-CAFTA.
- ^{161.} Otro aspecto relevante a considerar es el hecho que para poder ingresar al Convenio, la solicitud es presentada a la Comisión de Supervisión del Convenio, quien aprueba el ingreso de un nuevo industrial.
- ^{162.} La cláusula trece del referido Convenio establece un mecanismo de supervisión de su funcionamiento, para lo cual se crea la Comisión de Supervisión, cuyos integrantes son:
- a) Un representante de cada organización de productores firmantes del Convenio, con sus respectivos suplentes;
 - b) Igual número de representantes de la organización de los industriales firmantes, con sus respectivos suplentes;
 - c) Un representante de BOLPROES;
 - d) Un representante de los puestos de Bolsa;
 - e) Un representante de CAMAGRO;
 - f) Un delegado del MAG;
 - g) Un delegado del MINEC; y
 - h) El supervisor técnico del Convenio.
- ^{163.} Tienen derecho a voz y voto los representantes de los productores, industriales, CAMAGRO, MAG y BOLPROES.
- ^{164.} Al respecto se considera que la actual conformación de la comisión puede impedir la adopción de decisiones imparciales respecto de la entrada de nuevos industriales participantes dado que el ingreso de los mismos va en contra de los intereses de los actuales participantes.

⁵⁵ Información proporcionada por el Ministerio de Economía.

^{165.} En conclusión, la baja participación en las compras locales que se otorga a un nuevo participante en el Convenio que a su vez implica baja participación en el contingente con cero arancel, la existencia de un período previo para ser catalogado como importador histórico (un año), unido a que los nuevos participantes acceden a una cuota igual a la menor asignación de los históricos; los requisitos discriminatorios que incrementan los costos para nuevos participantes (laboratorio de calidad y maquinaria no superior a diez años de funcionamiento) y el hecho que el ingreso debe ser aprobado por la Comisión de Supervisión, actúan como barreras que reducen o eliminan los incentivos al ingreso a este mercado.

B. Mercado relevante del arroz oro

^{166.} En el presente apartado se evalúa la factibilidad de nuevos entrantes para acceder a las importaciones a través del contingente del arroz oro.

^{167.} Es importante comenzar recalcando el hecho que el principal insumo para la producción del arroz oro lo constituye el arroz granza, que en su mayoría proviene de los Estados Unidos bajo la forma de contingente. Por lo tanto, las barreras a la entrada analizadas en el apartado anterior para la importación de arroz granza, constituyen también barreras a la producción de arroz oro.

^{168.} Como se mencionó en el apartado relativo al marco normativo, los Acuerdos Ejecutivos 108 y 109 establecen los mecanismos para la administración de contingentes arancelarios garantizando, según lo planteado en los mismos, procedimientos transparentes, oportunos y que respondan a las condiciones de mercado.

^{169.} En el Acuerdo 109 se establece que el volumen total del contingente para el primer año será puesto a disposición bajo la forma de “primero en llegar, primero en derecho”, lo que implica que aquellos que tuvieron acceso a las importaciones durante el primer año, serían los que tendrían la categoría de importador histórico.

^{170.} En la práctica, este mecanismo fue utilizado únicamente por dos agentes económicos que se dedican tanto a la producción como a la distribución de arroz oro. Dichos industriales

se constituyeron en únicos importadores históricos mientras se cumplió el período de graduación de nuevos importadores, determinado en cuatro años.

- ¹⁷¹. Luego, para asignar las cuotas para los importadores nuevos (no históricos), el acuerdo 108 en su artículo 20 determina los porcentajes máximos que pueden acceder con respecto al total del contingente, respetando la mayor proporción para la categoría de importador histórico (cuadro 17).

Cuadro 17
Distribución del contingente de arroz oro

Años	Importadores Históricos (%)	Nuevos Importadores (%)
2	91	9
3	87.5	12.5
4	84	16
Año 5 y el resto	80	20

Fuente: Elaboración propia con base a DR-CAFTA y Acuerdo N° 108.

- ¹⁷². Eso implica que el importador de reciente ingreso deberá esperar cuatro años para que pueda ser calificado como histórico, mientras tanto solamente tendrá derecho a una cantidad muy pequeña, que como máximo llega a 20% del total a partir del quinto año de la entrada en vigencia del TLC.
- ¹⁷³. El primer año en el que se asignaron cuotas a nuevos importadores fue el 2007, por tanto un agente económico que inició un record de importaciones en ese año se graduó hasta el año 2010 como importador histórico.
- ¹⁷⁴. Por tanto, el Acuerdo N° 108 determina que los nuevos importadores graduados como históricos podrían acceder al porcentaje del 80% del contingente asignado a ellos a partir del 2011, solo si generaron un record de importación en los cuatro años anteriores de forma consecutiva (2007 - 2010); en caso contrario, no tienen el derecho de acceso a esa proporción establecida en el contingente.

- ^{175.} Se constató que cuatro importadores se graduaron como históricos, y su asignación de cuota con respecto al total del contingente a partir del 2011 es mínima⁵⁶. Por tanto, la mayor parte de este contingente continúa bastante concentrado en dos agentes económicos.
- ^{176.} Finalmente, pueden mencionarse otra serie de factores que adicionalmente podrían constituirse en barreras a la entrada. En la actualización del estudio desarrollado por la SC se identificó la existencia de una alta capacidad ociosa en la producción del arroz oro, en promedio del 55.2%, lo que indica que un nuevo entrante para tomar la decisión de participar debe considerar que ante su entrada, existe capacidad para incrementar la producción al doble de la actual, lo que podría hacer disminuir los precios en el mercado de tal forma que pueda no ser rentable el ingreso para el potencial entrante. Esto último por las economías de escala que pueden aprovecharse producto de un mayor nivel de utilización de la planta o por una estrategia elaborada por los incumbentes.
- ^{177.} La integración horizontal y las alianzas en la producción y distribución descritas previamente, representan una considerable barrera a la entrada, ya que un nuevo participante tendrá que enfrentar a un conjunto de industrias que pueden operar en una estrategia coordinada contra cualquier competencia que le presente un nuevo agente económico.

VII. Efectos de la protección de la agroindustria sobre el bienestar

- ^{178.} La normativa que protege a la agroindustria arrocera se fundamenta en que la competencia proveniente de las importaciones desde los Estados Unidos puede causar daños a la agroindustria local, teniendo un objetivo económico y social positivo. Esta política se reglamenta mediante una apertura gradual a las importaciones acordada en el DR-CAFTA y por otras medidas como las establecidas en el Convenio para la Comercialización de Arroz Granza, y los Acuerdos Ejecutivos 108 y 109.
- ^{179.} No obstante, la normativa unida a la composición y comportamiento de los industriales en el mercado, podría generar un perjuicio en el bienestar de la sociedad y

⁵⁶ De acuerdo con información proporcionada por el Ministerio de Economía, cuatro agentes económicos se constituyeron en importadores históricos al completar cuatro años consecutivos de importaciones (2007 - 2010).

principalmente en el de los consumidores. Perjuicio que se genera en el momento en el que los precios que se pagan por el arroz al interior de la economía son superiores a los que se pudiesen pagar en caso de tener un mercado más abierto a las importaciones.

- ^{180.} Por una parte, se genera si el arroz granza local que adquieren las industrias como parte del Convenio se compra a precios superiores de aquel que podría accederse en el extranjero. A su vez, la industria local también se abastece de arroz fuera del mecanismo del Convenio, y por tanto si por estas operaciones se cancela un precio mayor al eventual precio que tendría que importarse de no haber protección.
- ^{181.} Las dos circunstancias anteriores generan transferencias desde el industrial hacia el productor, las que potencialmente podrían ser trasladadas a los consumidores finales, afectando negativamente su bienestar.
- ^{182.} Para efectos de estimar estas transferencias, se tomó en cuenta los precios promedio importados⁵⁷ y los precios locales pagados al productor. Para equiparar ambos no se incluyen los costos de transporte internos desde el puerto de ingreso o localidad del productor hasta el beneficio⁵⁸. No obstante, en esta estimación, al precio de importación cif se le suman los costos de internación del producto, que constituyen los cargos a cuenta del importador al ingresar el producto al país en concepto de almacenaje, fumigación, cargos de manejo por parte de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), entidad que administra el Puerto Marítimo de ingreso⁵⁹, entre otros.
- ^{183.} En el cuadro 18 se estiman las transferencias de las industrias a los productores derivadas de las compras que se realizan mediante el mecanismo del Convenio. Para ello, se calcula el diferencial de precios que ha sido pagado dentro del Convenio versus el que se hubiera podido pagar en caso de haber obtenido el arroz granza vía importaciones.

⁵⁷ Efectivos reportados por el Banco Central de Reserva.

⁵⁸ Dado que los precios al productor provenientes de compras realizadas en el convenio y fuera del mismo no incluyen los costos de transporte.

⁵⁹ Para la estimación de estos cargos se tomó en cuenta el promedio del principal importador. Es de tomar en cuenta que los industriales realizan importaciones conjuntas de arroz granza para aprovechar eficiencias en costos por el volumen de los cargamentos de importación, por tanto estos costos se comparten.

184. Para el período analizado, los precios pagados dentro del Convenio son superiores a los que podrían haber sido pagados por importaciones, con excepción a lo sucedido el año 2009. Esto generó un exceso de pago de US\$2.2 millones por parte de los industriales que habrían sido trasladados a los productores.

Cuadro 18
Transferencia de industrias a productores por compras mediante Convenio de arroz granza (US\$) (2006 -2011)

Año	Precio de importación (US\$/qq)	Precio de Convenio (US\$/qq)	Diferencia precios (US\$/qq)	Compras en Convenio (qq)	Transferencias (US\$)
2006	11.39	13.50	2.11	277,295.3	584,954.87
2007	13.89	14.00	0.11	248,084.3	28,070.91
2008	20.46	22.00	1.54	180,168.6	276,793.06
2009	18.37	18.00	(0.37)	422,279.7	n/a
2010	16.38	18.00	1.62	456,679.3	741,249.60
2011	17.60	19.00	1.40	434,552.4	607,469.00
Total					2,238,537.45

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Banco Central de Reserva y BOLPROS.

185. En el cuadro 19 se presenta la información de las transferencias producto de las compras de arroz fuera del Convenio. Los precios pagados por las compras de arroz granza fuera del Convenio fueron menores a los precios de importación, a excepción de los años 2006 y 2011, por lo que por esta vía se generan transferencias mucho menores hacia los productores.

Cuadro 19
Transferencia de industrias a productores por compras fuera del Convenio de arroz granza (US\$) (2006 -2011)

Año	Precio de importación (US\$/qq)	Precio de compra (US\$/qq)	Diferencia precios (US\$/qq)	Compras fuera de Convenio (qq)	Transferencias (US\$)
2006	11.39	11.47	0.08	105,113.7	8,356.70
2007	13.89	12.50	(1.39)	150,324.7	n/a
2008	20.46	19.00	(1.46)	415,683.4	n/a
2009	18.37	16.10	(2.27)	283,881.3	n/a
2010	16.38	16.20	(0.18)	301,856.7	n/a
2011	17.60	18.80	1.20	128,406.6	153,820.69
Total					162,177.39

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del Ministerio de Agricultura y Ganadería y Banco Central de Reserva.

- ^{186.} Otra fuente potencial de pérdida de bienestar proviene del hecho que los industriales son los únicos que participan en los contingentes de importación, por lo tanto, los distribuidores tienen necesariamente que adquirir el producto localmente de ellos.
- ^{187.} Al efectuar las comparaciones entre los precios pagados por el distribuidor mayorista a nivel interno y aquel que hubiese pagado si pudiera efectuar las importaciones directamente, se obtienen los resultados del cuadro 20. Se observa que el distribuidor mayorista pagó durante el período, un exceso de precio superior a los US\$5.0 por el hecho de adquirir localmente el producto, lo que ha generado un total de US\$6.4 millones durante los años analizados.
- ^{188.} Estas transferencias han ido aumentando durante el período de estudio en la medida que se amplía la brecha entre el precio de importación y el precio de venta de los industriales a los mayoristas.

Cuadro 20
Transferencias de mayoristas a industriales (arroz oro)
(US\$) (2006 -2011)

Año	Precio de importación (US\$/qq)	Precio de venta a mayorista* (US\$/qq)	Diferencia precios (US\$/qq)	Importaciones de arroz oro (qq)	Transferencias (US\$)
2006	20.20	24.98	4.79	92,986.80	444,972.18
2007	24.66	29.62	4.95	208,700.30	1,033,409.07
2008	37.63	45.45	7.82	236,164.51	1,846,241.91
2009	37.84	41.87	4.03	210,079.21	846,610.67
2010	28.76	37.54	8.78	171,102.00	1,501,994.67
2011	31.58	37.35	5.77	124,400.53	718,091.35
Total					6,391,319.84

*Los precios de venta al mayorista son un promedio que corresponde a los participantes que dominan el 80% del mercado.

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Banco Central de Reserva y agentes económicos.

- ^{189.} En resumen, la protección de la agroindustria arrocera genera transferencias importantes en la medida que se pagan precios más elevados por el producto, de aquellos que se

pagarían en caso de no existir el Convenio y que existiera mayor acceso a las importaciones de arroz oro.

- ¹⁹⁰. Es importante enfatizar que las transferencias estimadas, producto de la protección del sector, resultan en una pérdida de bienestar para el consumidor quien cancela precios más altos, dados los elevados márgenes de ganancia que se han observado en esta actualización del estudio. El cuadro 21 muestra las transferencias totales hacia la agroindustria, que resultan de la sumatoria de las transferencias que trasladan los industriales a los productores más las que trasladan los mayoristas a los industriales. Estas transferencias suman un total de US\$8.8 millones del 2006 al 2011, con un promedio anual de US\$1.46 millones. El 72.7% de las mismas es trasladada a los industriales y el 27.3% a los productores de arroz granza.

Cuadro 21
Transferencias del consumidor a la agroindustria
(US\$) (2006 -2011)

Año	De industrias a productores	De mayoristas a industrias	Transferencias del consumidor
2006	593,954.87	444,972.18	1,038,283.75
2007	28,070.91	1,033,409.07	1,061,479.99
2008	276,793.06	1,846,241.91	2,123,034.97
2009	n/a	846,610.67	846,610.67
2010	741,249.60	1,501,994.67	2,243,244.67
2011	761,289.69	718,091.35	1,479,381.04
Total	2,400,714.85	6,391,319.84	8,792,034.69

Fuente: Superintendencia de Competencia con base a información del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Banco Central de Reserva y agentes económicos.

- ¹⁹¹. Es preciso evaluar el segmento de agentes económicos que reciben el mayor beneficio de la protección, lo que puede constatare comparando las transferencias que reciben los productores e industriales. Antes de ello es necesario referir que la normativa descrita está relacionada directamente con la protección que debe recibir la agroindustria y sobre todo los productores de arroz granza, a fin de evitar que sean desplazados del mercado por un escenario en el que predominen las importaciones. Es decir, la lógica de la

protección comercial indica que los productores, por ser el eslabón más vulnerable, debería ser el principal beneficiado por la protección.

¹⁹². El cuadro 22 presenta datos que demuestran lo contrario. El monto global de las transferencias a los productores es considerablemente menor que las obtenidas por los industriales, y además las primeras se reparten entre una gran cantidad de agentes económicos en comparación con las industrias (1,785 productores contra 10 industrias⁶⁰), con un promedio anual transferido de \$224.2 a cada productor, sustancialmente menor a los \$106,522 obtenidos por cada industria. Por tanto, se concluye que la protección y la normativa está favoreciendo en mayor medida a los industriales.

Cuadro 22
Comparativo de la distribución de transferencias entre productor e industrial
(2006 – 2011)

	Productores	Industrias
Total de Transferencias acumuladas (US \$)	2,400,714.9	6,391,319.8
Total de agentes económicos	1,785	10
Transferencias acumuladas por agente económico (US \$)	1,344.9	639,132.0
Promedio anual de transferencias por agente económico (US\$)	224.2	106,522

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Banco Central de Reserva y agentes económicos.

¹⁹³. En el siguiente apartado se presentan las conclusiones fundamentales y las recomendaciones de esta actualización del estudio de la situación de la agroindustria del arroz en el país.

⁶⁰ Son 10 industrias tomando en cuenta los vínculos de integración existentes y las alianzas en producción y distribución.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

¹⁹⁴. 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 Granza 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”. En él, luego de su modificación, a partir de la vigencia del DR CAFTA, se desarrolla el requisito de 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, falto 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 un año, unido a 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 iii) 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 Contingentes⁶¹ 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 2000⁶².
- f) La Comisión de Supervisión del Convenio⁶³ ejerce la vigilancia del mecanismo de comercialización de arroz granza nacional, así como el control del ingreso de nuevos 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

⁶¹ 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.

⁶² 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.

⁶³ 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;
- 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).

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.

B. Recomendaciones

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 la 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.** Asegurar un 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 sistema⁶⁴.
- 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

⁶⁴ 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)”.

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 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.

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 arrocera. 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.