

FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR EN LA IDENTIFICACIÓN DE PRÁCTICAS ABUSIVAS

Versión final

Diciembre 2009

El Salvador

Amy Angel

Patrocinado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo el Proyecto de cooperación “Clima de Negocios y Aduanas que Promueve el Comercio y la Inversión” (contrato No. AFP-1-00-04-0005) ejecutado por la Agencia Booz–Allen–Hamilton, componente de fortalecimiento de la Defensoría del Consumidor de El Salvador

Índice general

Resumen.....	5
1. Introducción.....	9
2. Aspectos conceptuales y experiencias en otros países	10
2.1 Definición técnica de las principales prácticas abusivas relevantes.....	10
2.2 Ejemplos de casos en otros países	12
2.3 Regulaciones e institucionalidad en otros países	13
3. Marco legal y experiencias en El Salvador	16
3.1 Marco legal nacional y división de responsabilidades con otras instituciones.....	16
3.2 Experiencias en casos nacionales.....	17
4. Sistema de vigilancia	20
4.1 Criterios para inclusión de productos	20
4.2 Productos a incluir en el sistema.....	23
4.3 Datos relevantes y sus fuentes.....	24
4.3.1 Precios.....	25
4.3.2 Oferta y demanda.....	25
4.4 Propuesta de funcionamiento del sistema.....	27
5. Metodología de identificación	29
5.1 Estructura de mercados y perfil de proveedores.....	29
5.2 Cálculos de abastecimiento/utilización	30
5.3 Análisis de precios	31
5.4 Estructura de informe técnico para iniciar procedimientos legales respectivos	35
6. Recomendaciones.....	36
6.1 Implementación del sistema de vigilancia.....	36
6.2 Capacidad técnica del departamento	36
6.3 Coordinación con otras instituciones	36
6.4 Papel y capacidad de la Fiscalía General de la República en casos de índole económica	37
Referencias.....	38
Anexos.....	40
Anexo A. Bienes y servicios en la canasta de consumo (DIGESTYC).....	40

Anexo B. Productos incluidos en informe diario de precios (MAG)	46
Anexo C. Productos adicionales incluidos en informe semanal de precios (MAG)	49
Anexo D. Ejemplos de diagramas de flujo de mercado	51
Anexo E. Índice de Herfindahl-Hirschman.....	52
Anexo F. Hojas de balance.....	53
Anexo G. Índices de estacionalidad de precios.....	54
Anexo H. Definición de umbrales para alzas de precios.....	56

Índice de cuadros

Cuadro 1 Composición de las canastas básicas alimentarias.....	21
Cuadro 2 Composición de la canasta de consumo del IPC.....	22
Cuadro 3 Calificación de productos para el sistema de vigilancia	24
Cuadro 4 Rangos del índice de estacionalidad para precios reales de 2004-2008.....	32
Cuadro 5 Porcentaje de datos inferiores a la observación según el número de desviaciones estándar	57

Índice de gráficas

Gráfica 1 Índice de estacionalidad de precios para frijol rojo de seda, eslabón mayorista.....	31
Gráfica 2 Precio nacional al mayorista y precio internacional para maíz blanco	33
Gráfica 3 Precios al mayorista de maíz blanco, 16-20 marzo 2009.....	34
Gráfica 4 Margen bruto real como porcentaje de precio de venta, 2000-07	34
Gráfica 5 Índices de precios de maíz blanco y tortillas.....	35
Gráfica 6 Curva de distribución normal	56

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ASAPETROL	Asociación Salvadoreña de la Industria Petrolera
AVES	Asociación de Avicultores de El Salvador
BP	British Petroleum
C4	Grado de concentración de mercado de las cuatro firmas más grandes
CFTC	Comisión de Intercambio de Futuros de Productos Básicos de Estados Unidos (por sus siglas en inglés)
CONSAA	Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera
DC	Defensoría del Consumidor
DGEA	Dirección General de Economía Agropecuaria
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
FGR	Fiscalía General de la República
IHH	Índice de Herfindahl-Hirschman
INAZUCAR	Instituto Nacional del Azúcar
INDEPABIS	Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de Venezuela
IPC	índice de precios al consumidor
IRA	Instituto Regulador de Abastecimientos
LP	petróleo licuado (por sus siglas en inglés)
LPC	Ley de Protección al Consumidor
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
PROCAFE	Fundación Salvadoreña para la Investigación del Café
PROCAÑA	Asociación de Productores de Caña de El Salvador
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor de México
SC	Superintendencia de Competencia

RESUMEN

Como parte de su proceso de fortalecimiento institucional y formalización de procedimientos, la Defensoría del Consumidor del Gobierno de El Salvador (de aquí en adelante la DC) ha solicitado un estudio para proponer metodologías para prevenir e identificar el acaparamiento y otras acciones de manipulación de precios.

El acaparamiento es la práctica de retener o comprar bienes en grandes cantidades antes de que lleguen al mercado de consumo, con el objetivo de venderlos cuando los precios de estos bienes resulten superiores a los actuales. El practicante debe tener la capacidad de comprar una cantidad suficiente del producto para ejercer una influencia directa y desproporcionada en el precio del mercado. Algunos aspectos hacen que un producto sea más susceptible al acaparamiento, por ejemplo, una oferta inflexible, es decir, que no puede responder en forma rápida a un aumento de precios. Por el lado del consumo, la cantidad demandada debe reducirse menos en términos proporcionales comparado con el aumento de precio, es decir, que el producto tenga una demanda inelástica. Otro aspecto común para que pueda ocurrir el acaparamiento es un mercado pequeño, especialmente con un reducido número de oferentes, y donde la información es escasa o imperfecta.

En la determinación de la práctica, es importante establecer tres componentes:

- La definición de mercado relevante, para delimitar el área de investigación y dimensionar el daño causado.
- La posición de dominio del mercado del agente económico, por medio de análisis del abastecimiento y utilización, inventarios y comportamiento de precios.
- El abuso de ese poder de dominio por medio del acaparamiento u otra práctica abusiva relevante.

Al revisar la jurisprudencia nacional e internacional, se encuentran muy pocos casos de multas o penas por el acaparamiento, pero es una acusación común cuando ocurre un aumento notable de precios. Algunos ejemplos de casos de acaparamiento en otros países incluyen el mercado de futuros y de físicos de plata en Estados Unidos en 1979-1980, en el mercado mundial de cobre en 1995-1996 por parte de un comerciante japonés, el mercado de gas propano en Estados Unidos en 2004, y el maíz en México en 2007. Las prácticas abusivas para manipular los precios no están limitadas al acaparamiento; se incluyen también la difusión de información falsa para influir en los precios o el uso de información privilegiada para aprovechar oportunidades de mercado que no son de conocimiento común.

El acaparamiento y otras prácticas abusivas de manipulación de precios son considerados como delitos económicos, y generalmente están sujetos a sanciones administrativas, pero en muchos países como España, México y Colombia, también están incluidos como delito en el Código Penal, y muchas veces se contempla el encarcelamiento del infractor, dependiendo de la gravedad del acto.

En El Salvador, la Ley de Protección al Consumidor (LPC) en su Art. 18 acápite h), señala que queda prohibido a todo proveedor “La utilización de cualquier maniobra o artificio para la consecución de alza de precios o acaparamiento de alimentos o artículos de primera necesidad”. La ley define

multas desde 50 hasta 500 salarios mínimos mensuales urbanos para la industria (actualmente la multa sería entre US\$10,155 y US\$101,550), dependiendo de la gravedad de la infracción. El Código Penal de abril de 1997, en su Art. 233, define el acaparamiento como: “El que almacenare, sustrajere o retuviere fuera del comercio normal, artículos o productos de primera necesidad, provocando o pudiendo provocar el alza inmoderada de los precios, a juicio de la autoridad administrativa competente, será sancionado con prisión de tres a cinco años”. Luego el Art. 236 señala que “El que divulgare hechos falsos, exagerados o tendenciosos o empleare cualquier artificio fraudulento que pudiese producir desequilibrio en el mercado interno de mercancías, salarios, valores o títulos negociables, será sancionado con prisión de seis meses a dos años y multa de cincuenta a cien días multa”. Después de su investigación en la DC, los casos de prácticas abusivas pueden ser enviados al Tribunal Sancionador de la DC y/o a la Fiscalía General de la República (FGR).

En 2008, la DC actuó en dos casos para investigar acusaciones de acaparamiento, de gas LP y de frijol rojo. En el caso del gas LP, la DC envió su informe a la FGR, aunque todavía no hay respuesta oficial. Para el frijol rojo, la DC determinó que tres comerciantes habían incurrido en prácticas de acaparamiento al mostrar un aumento de entre 58% y 187.3% en sus inventarios sin un incremento proporcional en sus ventas en julio de 2008, comparado con años anteriores. También se determinó que los tres proveedores poseían más del 40% del inventario nacional en ese período. En junio de 2009, la Fiscalía desestimó la denuncia de la DC, señalando que las tres empresas no habían negado la venta del producto, aunque fuese a un precio superior que lo normal, y que el producto siempre estaba disponible en el mercado. Esta determinación es una interpretación poco comprensible del artículo pertinente del Código Penal.

Para anticipar los movimientos anormales de inventarios y precios en productos de primera necesidad, es crítico construir un sistema de vigilancia de mercados para estos bienes, aunque la implementación del sistema no excluye la posibilidad de investigar denuncias de acaparamiento en otros productos o servicios. Otras características de los productos a priorizar en el sistema son:

- Productos más homogéneos (en muchos casos, con su venta a granel), es decir, no son reconocidos generalmente por marca (o hay pocas marcas en el mercado).
- Pocos actores en por los menos un eslabón de comercialización, lo cual facilita un mayor control del mercado; o productos con un número limitado de fuentes de importación (por ejemplo, el frijol rojo).
- Una marcada estacionalidad en el precio, que indica variabilidad en el suministro y, por ende, períodos en los cuales sería más fácil ejercer influencia en el mercado por parte de un agente.
- Información asimétrica, donde los compradores disponen de menos información sobre los niveles de abastecimiento actual y futuro, comparado con los vendedores.
- Poca elasticidad de la demanda.

Tomando en cuenta estos criterios, se pueden calificar a varios productos con el propósito de definir un listado inicial para el sistema de vigilancia. Los productos con mayores calificaciones son maíz blanco, frijol rojo, harina de maíz, harina de trigo y gas LP, y los productos con menores

calificaciones son la sal, café instantáneo, leche fluida y leche en polvo. Es importante señalar que el listado debe revisarse con cierta periodicidad para validar la inclusión o exclusión de productos en el sistema, ya que las circunstancias de mercado pueden cambiarse con frecuencia.

Para la construcción y funcionamiento del sistema de vigilancia, se requiere un acceso automático o preferencial a la información de precios generada por las diferentes instituciones, y actualizaciones periódicas de la situación de abastecimiento y utilización de los productos. Fuentes principales de información de precios incluyen a la Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), y los sondeos de la Dirección Nacional de Verificación y Vigilancia de la DC. Para obtener información sobre la oferta y demanda de un producto, las fuentes principales de información son la DGEA, la DIGESTYC por medio de los censos económicos y agropecuarios, el Ministerio de Economía para combustibles, y varios gremiales que recopilan información de la actividad de sus miembros.

El sistema de vigilancia requiere una recopilación de precios diarios o semanales si están disponibles en fuentes secundarias para los productos más sensibles; en otros casos, un monitoreo mensual puede ser suficiente. También es necesario construir una base de datos de los precios actuales e históricos. Los datos de oferta y demanda deben ser actualizados cada trimestre, con la excepción de los granos básicos, donde se debe realizar un ajuste mensual. Se recomienda un informe mensual de resultados del sistema de vigilancia, incluso si no hay anomalías a reportar. Para el seguimiento de precios, la actualización de información del abastecimiento de mercados y sobre los agentes económicos en los sectores vigilados, y la elaboración de informes, se requiere aproximadamente 15 horas semanales.

Luego de detectar un posible caso de acaparamiento o manipulación de precios, se debe seguir un proceso de investigación, con procedimientos previamente establecidos. El primer paso en una investigación de prácticas abusivas es definir en forma precisa el mercado de interés, en términos del producto, su presentación, el área geográfica, y el eslabón de comercialización. Luego, para visualizar la estructura del mercado, los diagramas de flujo de la cadena o del mercado son sumamente útiles. El número de productores o proveedores en cada eslabón y en cada canal de comercialización es una pieza de información clave. Luego, se debe analizar la concentración del mercado, con medidas como el C4 y el Índice de Herfindahl-Hirschman. Es importante recalcar que un mercado concentrado crea condiciones propicias para prácticas anticompetitivas o abusivas, pero no necesariamente todos los mercados concentrados están distorsionados.

Antes de analizar el comportamiento de precios en un mercado, es importante dimensionar los flujos de ello. La herramienta más útil para este ejercicio son las hojas de balance, que contemplan los volúmenes que entran o que están disponibles para los mercados (existencias iniciales, producción e importaciones) y las salidas del mercado (consumo, exportaciones, pérdidas postcosecha, y existencias finales). Es sumamente importante retomar el tema de las hojas de balance regionales para los granos básicos, ya que los mercados en Centroamérica están estrechamente vinculados.

Otro componente de la investigación de mercados son los precios, primero recopilando datos para analizar su comportamiento bajo condiciones normales en términos del tiempo, y también comparando diferentes eslabones o áreas geográficas, para luego detectar y analizar las situaciones cuando los precios no se comportan en la forma esperada o explicada por las condiciones del mercado. Este análisis puede incluir la construcción de un índice de estacionalidad del precio para poder medir su grado de fluctuación anual. De los productos propuestos para el inicio del sistema, solamente el maíz blanco y frijol rojo demuestran un fuerte grado de estacionalidad.

Además del aspecto temporal, es útil analizar los precios en términos espaciales. Cuando se comparen los precios internacionales con los nacionales en una serie de varios meses o años, es posible percibir el grado de transmisión de precios. Estos análisis de transmisión de precios son más útiles para investigaciones de casos de manipulación de mercados y no para el sistema de vigilancia para poder detectar cambios sustanciales en la relación del precio mundial con el doméstico, debido a que siempre existen ciertas fluctuaciones en los márgenes entre los dos precios.

Otro aspecto de análisis de precios son los márgenes de comercialización en los diferentes eslabones de la cadena. Utilizando una serie de datos históricos, por ejemplo de cinco años, se pueden estimar los márgenes brutos, y luego convertirlos en sus equivalentes reales al deflactarlos. Luego se pueden comparar estos márgenes absolutos históricos con los márgenes de meses recientes, o ponerlos en términos porcentuales como proporción del precio de venta. Un aumento sustancial y sostenido en los márgenes absolutos o porcentuales podría señalar una modificación de poder de dominio del mercado.

Finalmente, para una labor más efectiva en el tema de acaparamiento y otras prácticas abusivas relacionadas por parte de la DC, se hacen varias recomendaciones, incluyendo que la DC implemente el sistema de vigilancia aquí diseñado para poder detectar posibles casos de acaparamiento y otras prácticas abusivas relacionadas; y que reciba un refuerzo de personal, especialmente de técnicos profesionales. Es clave que las otras instituciones del gobierno proporcionen en una forma ágil, la información requerida por parte de la DC en sus investigaciones, especialmente el MAG y el Ministerio de Hacienda. Dado los casos que pueden salir no solamente de la DC sino también de la SC, también se recomienda el nombramiento de un Fiscal Especial de Asuntos Económicos en la FGR para casos de esta índole. Sin embargo, y tomando en cuenta la experiencia de casos recientes, también es importante evaluar si sería mejor usar el Tribunal Sancionador de la DC para tener mayor certidumbre y mayor rapidez en la sanción de los actos, a pesar de que las sanciones son monetarias y no encarcelables.

Fortalecimiento de la Defensoría del Consumidor en la identificación de prácticas abusivas

1. INTRODUCCIÓN

El Salvador es un país pequeño, y en el caso de muchos productos existe una alta concentración de mercado en ciertos eslabones de la cadena de comercialización. El consumo de su población, especialmente de los hogares de menores ingresos, tiende a concentrarse en productos básicos con características homogéneas. Ambos factores generan situaciones donde es posible controlar una suficiente porción del mercado de un producto y así manipular el precio hacia el alza. En años recientes, la Defensoría del Consumidor del Gobierno de El Salvador (de aquí en adelante la DC) ha tomado un papel proactivo en casos de posibles prácticas abusivas, incluyendo de acaparamiento. Dichos casos fueron investigados, pero no han resultado en una penalización de los involucrados.

Como parte de su proceso de fortalecimiento institucional y formalización de procedimientos, la DC ha solicitado un estudio para proponer metodologías para prevenir e identificar el acaparamiento y otras acciones de manipulación de precios. Las metodologías pueden ayudar a la DC en casos futuros para agilizar procesos, minimizar los perjuicios al consumidor, y lograr una penalización apropiada para los involucrados.

El propósito de la consultoría es diseñar una metodología que facilita la prevención e identificación de prácticas abusivas como el acaparamiento o la manipulación de precios en los mercados de productos de primera necesidad, incluyendo un sistema de vigilancia de productos claves. Este informe que documenta esta metodología y el diseño de un sistema de vigilancia en productos claves, se complementa con la capacitación al personal relevante de la DC en la metodología de identificación y el sistema de vigilancia.

Este informe continua con una discusión de los conceptos utilizados para definir el acaparamiento y otras prácticas de manipulación de precios y varias experiencias relevantes en otros países. Luego detalla el marco legal salvadoreño en este tema y describe lo ocurrido en casos recientes. Continúa con la propuesta para un sistema de vigilancia para el monitoreo de productos más importantes y más propensos a estas prácticas, seguido por la metodología para la identificación de prácticas como el acaparamiento. Finaliza con recomendaciones de fortalecimiento institucional y cooperación para equipar a las instituciones gubernamentales con herramientas para la protección de los consumidores frente a estos tipos de prácticas abusivas.

2. ASPECTOS CONCEPTUALES Y EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES

Antes de entrar al caso de El Salvador, es importante definir el acaparamiento y describir otras prácticas abusivas que buscan elevar los precios. Luego para enmarcar la experiencia internacional en este tema, se proporciona información sobre algunos casos recientes y el marco regulatorio en países de referencia.

2.1 DEFINICIÓN TÉCNICA DE LAS PRINCIPALES PRÁCTICAS ABUSIVAS RELEVANTES

El acaparamiento es la práctica de retener o comprar bienes en grandes cantidades antes de que lleguen al mercado de consumo, con el objetivo de venderlos cuando los precios de estos bienes resulten superiores a los actuales. Incluye la expectativa de un aumento en la demanda y/o una reducción de la oferta, como cualquier otro especulador. Sin embargo, se diferencia cuando el practicante tiene la capacidad de comprar una cantidad suficiente del producto para ejercer una influencia directa y desproporcionada en el precio del mercado.

Algunos aspectos hacen que un producto sea más susceptible al acaparamiento, por ejemplo, una oferta inflexible, es decir, que no puede responder en forma rápida a un aumento de precios. Por el lado del consumo, la cantidad demandada debe reducirse menos en términos proporcionales comparado con el aumento de precio, es decir, que el producto tenga una demanda inelástica. Si esto no fue el caso, el acaparador experimentaría una reducción en ingresos al tener un aumento de precios. Estudios econométricos en diversos mercados proporcionan estimaciones que indican que los bienes tienden a tener una demanda inelástica cuando sean de primer necesidad, como los alimentos, y cuando no tengan sustitutos cercanos.

Otro aspecto común para que pueda ocurrir el acaparamiento es un mercado pequeño, especialmente con un reducido número de oferentes, y donde la información es escasa o imperfecta. Ambas condiciones facilitan el trabajo del acaparador de acumular volúmenes importantes sin que el resto del mercado sepa.

Es frecuente escuchar denuncias de estos tipos de prácticas en momentos de desastres naturales o de insurrección civil o guerra, ya que los flujos de bienes externos pueden estar interrumpidos en forma temporal, lo cual también contribuye a la capacidad de los acaparadores para actuar.

En la determinación de la práctica, es importante establecer tres componentes:

- La definición de mercado relevante, para delimitar el área de investigación y dimensionar el daño causado.
- La posición de dominio del mercado del agente económico, por medio de análisis del abastecimiento y utilización, inventarios y comportamiento de precios.
- El abuso de ese poder de dominio por medio del acaparamiento u otra práctica abusiva relevante.

Como se ha mencionado, el acaparador tiene que tener suficiente control del mercado, o suponer que los otros participantes grandes del mercado tomarán la misma acción, para que el

acaparamiento logre su fin, un alza notable de precios; pero esta situación también genera un ambiente propicio para la colusión u otros acuerdos entre competidores. La colusión entra en otro tipo de infracción, y usualmente se prohíbe bajo las leyes de competencia.

Es importante hacer una distinción entre el acaparamiento y otro concepto relacionado, la especulación. En su uso más común, la especulación ocurre cuando un individuo compra y vende bienes (o produce y almacena para una venta posterior) con el propósito de obtener un mejor precio. Entonces, supone una apuesta que el precio aumentará, aunque el especulador no posee suficiente volumen para tener una injerencia directa en el precio, es decir, no tiene dominio del mercado. En contraste, el acaparador tiene mucha certeza que el precio subirá debido a su posición de dominio. La especulación es una actividad común, y es promovido para el beneficio de los pequeños productores, por ejemplo, el gobierno salvadoreño ha facilitado la especulación con las entregas de silos metálicos de menor volumen a los productores, lo cual les permite guardar una parte de su producción para una venta posterior a mejores precios. Cabe mencionar que existe otro uso de este término; en algunos países con controles de precios, la venta a precios superiores al precio controlado se clasifica como “especulación”.

Al revisar la jurisprudencia nacional e internacional, se encuentran muy pocos casos de multas o penas por el acaparamiento (González, 2008a), pero es una acusación común cuando ocurre un aumento notable de precios. Pero, ¿por qué es tan difícil identificar y probar la existencia del acaparamiento? Como mencionó un funcionario durante un proceso nacional, ¿cómo puede existir acaparamiento si todavía se encontraba producto en el mercado, aunque fuera caro? Estos tipos de pronunciamientos claramente señalan la necesidad de tener una mejor definición de estas prácticas y capacitar a los funcionarios involucrados.

Aún así, varias inquietudes resaltan en la determinación del acaparamiento u otra manipulación de precios. ¿A dónde está la línea entre inventarios normales o prudentes y el acaparamiento? ¿Qué nivel de concentración del mercado es suficiente para posibilitar el acaparamiento o una manipulación de precios? ¿En cuánto se tienen que variar los precios de un producto para abrir una investigación? Estas preguntas se complican aún más porque las leyes no indican umbrales específicos y las respuestas a cada inquietud pueden variar según el producto.

Las prácticas abusivas para manipular los precios no están limitadas al acaparamiento. Como señala Moscoso (1991), estos infractores incluyen “los que esparciendo falsos rumores o usando de cualquier artificio consiguieren alterar los precios naturales que resultarían de la libre concurrencia de mercancías o cualquier otro género de cosas que fueren objeto de libre contratación”. La información falsa puede ser, por ejemplo, la propagación deliberada de un rumor falso de desabastecimiento que genera una ola especulativa en el precio. Otra acción es la utilización de información privilegiada para comprar o vender acciones u otros productos antes de un cambio notable de precios, por ejemplo, contar con información no pública sobre una innovación desarrollada en una empresa tecnológica y comprar acciones en esa empresa antes del anuncio público.

En todas estas regulaciones, como en otras de índole económica, siempre es importante buscar el balance entre la protección de los intereses de los consumidores y los incentivos necesarios para

los agentes económicos para sostener la oferta de bienes y servicios. Un sesgo hacia los productores niega el cumplimiento del espíritu de las leyes relevantes, pero un sesgo desequilibrado hacia los consumidores puede minar los incentivos para invertir en la producción (González, 2008b).

2.2 EJEMPLOS DE CASOS EN OTROS PAÍSES

El acaparamiento se conoce en inglés como “cornering the market”, es decir, controlar una parte suficiente del mercado para que se pueda influir directamente en los precios. Debido a la importancia de los mercados mundiales de muchos productos básicos, se han encontrado casos en los mercados de contratos a futuros (acaparamiento). También se presentan abusos en los mercados de valores (información privilegiada).

En un primer ejemplo, dos hermanos en Estados Unidos fueron inculpados por parte del gobierno estadounidense en febrero de 1985 por manipulación e intento de manipular los precios de los contratos de futuros de plata en 1979 y 1980. Los hermanos Hunt compraban contratos de futuros a la misma vez que estaban adquiriendo volúmenes cuantiosos de plata en físico. El precio de la plata subió desde US\$11/oz en septiembre de 1979 a US\$50/oz en enero de 1980. Sin embargo, los hermanos Hunt no lograron mantener su posición, y el precio colapsó a cifras inferiores a US\$11/oz en dos meses (Eichenwald, 1989).

Luego, un agente de la Corporación Sumitomo, basada en Japón, logró manipular el mercado internacional del cobre entre 1986 y 1996, pero especialmente en 1995 y 1996, al establecer una posición dominante en el mercado en efectivo (“spot”) y de futuros para el cobre. Como en el caso anterior, no logró mantener su posición, y el precio mundial bajo un tercio en menos de dos meses. La firma pagó multas cuantiosas, incluyendo US\$150 millones al Gobierno de Estados Unidos, y el agente fue sentenciado a prisión en Japón. Este caso es interesante, porque logró manipular los mercados a pesar de que nunca controló más del 5% del mercado mundial del metal.

En otro caso, en febrero de 2004, una entidad de British Petroleum (BP) acaparó un mercado principal de gas propano en Estados Unidos, con el propósito de dictar el precio a perjuicio de otros participantes en el mercado. En algún momento, la compañía, por medio de diferentes empleados, controló contratos por un volumen superior a las existencias físicas del propano. En otro día laboral, rehusó vender propano, a pesar de que la compañía controlaba una porción significativa del mercado. Al finalizar el mes de febrero, BP controlaba más del 88% del producto disponible en ese momento. Debido a que habían concentrado su posición para las entregas de febrero, no ejercieron una influencia para los meses siguientes, y los precios para los meses cercanos reflejaban una reducción de más de 30% comparado con febrero (CFTC vs. BP, 2006). BP llegó a un acuerdo con el Gobierno de Estados Unidos y pagó una multa de US\$303 millones.

En 1995 en Colombia, se le acusó a un dueño de una estación de servicio de combustibles de negar la venta del producto a un grupo de consumidores, por esperar un aumento del precio oficial el siguiente día. Los consumidores, incluyendo varios empresarios de buses, montaron un motín en los alrededores de la estación. El Superintendente Delegado para la Protección del Consumidor

impuso una multa de trescientos salarios mínimos mensuales, que luego fue reducido a cien salarios mínimos por la Sala de lo Contencioso Administrativo.

En febrero de 2007, se iniciaron una investigación sobre 40 empresas comercializadoras del maíz en México, frente a acusaciones de acaparamiento, aunque se señalaba a las cuatro empresas más grandes como los más responsables del alza de precios del grano en el país. El precio de este elemento básico de la dieta mexicana se había duplicado en poco tiempo. Coincidió con el alza del precio mundial de maíz, lo cual ejercía muchas influencia ya que México importa más de 20% de su consumo de maíz, pero, por otro lado, existe una alta concentración en el mercado de la tortilla, lo cual genera un ambiente propicio para prácticas monopólicas. Por ejemplo, el Grupo MASECA producía el 16% de las tortillas en México, y controlaba el 77% del mercado de harina para tortillas (Fazio, 2007). La Comisión Federal de Competencia inició una investigación sobre la cadena productiva, pero sus resultados todavía no han sido divulgados.

Finalmente, en 2008, 85 personas fueron en Cuba condenadas a diferentes penas por el hurto, acaparamiento y apropiación indebida de alimentos y otros productos básicos después de los huracanes Gustav e Ike en septiembre.

En el tema de difusión de información falsa como práctica abusiva, es interesante comentar un caso en Estados Unidos. A partir del final de la década de los 80s, el Grupo Modelo S.A. de C.V. de México exportaba su cerveza Corona a Estados Unidos, llegando a ser el segundo en ventas de cervezas importadas en ese país en 1986. Luego en 1987, se conoció que personal de un distribuidor competidor en Nevada había difundido un rumor que la cerveza Corona contenía orín y que ese hecho había sido reportado en populares programas de noticias televisivas. Las ventas cayeron en forma precipitosa, especialmente en la zona del distribuidor. Los representantes de Corona en Estados Unidos demandaron al distribuidor, quien acordó declarar públicamente que la cerveza Corona no estaba contaminada. A pesar de la declaración y cuantiosos esfuerzos publicitarios por parte de Corona, el rumor se convirtió en una leyenda urbana muy difícil de combatir, y pasaron diez años hasta que la marca pudo recuperar su posición de mercado.

2.3 REGULACIONES E INSTITUCIONALIDAD EN OTROS PAÍSES

El acaparamiento y otras prácticas abusivas de manipulación de precios son considerados como delitos económicos, y generalmente están sujetos a sanciones administrativas, pero en muchos países también están incluidos como delito en el Código Penal, y muchas veces se contempla el encarcelamiento del infractor, dependiendo de la gravedad del acto.

El Código Penal de España de 1995 sanciona al acaparamiento como un delito en su Art. 281, con un castigo de uno a cinco años de prisión y una multa de doce a veinticuatro meses. Luego, en el Art. 284, penaliza la difusión de noticias falsas, el uso de información privilegiada o el empleo de violencia, amenaza o engaño, para alterar los precios de bienes, valores o servicios del mercado libre, con una pena de prisión de seis meses a dos años o una multa de 12 a 24 meses. Finalmente, el Art. 285 sanciona específicamente el uso de información privilegiada en la cotización de valores o instrumentos negociables en mercados bursátiles, con una pena de prisión de uno a cuatro años,

una multa del triple del beneficio obtenido e inhabilitación para el ejercicio de la profesión o actividad de dos a cinco años.

En México, el Art. 253 del Código Penal Federal prohíbe ocultar o negar sin justificación, la venta de un artículo de primera necesidad para obtener un alza de precios, y establece sanciones de tres a diez años de prisión y multas de hasta mil días de salario mínimo. La institución que vela por los derechos de los consumidores es la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), que entre sus líneas estratégicas contempla “Prevenir y corregir prácticas abusivas en las relaciones de consumo”. Profeco recopila los precios al consumidor para más de dos mil productos cada semana en más de 1,200 establecimientos de 26 ciudades del país.

El Código Penal de Colombia, en su Art. 297, sanciona el acaparamiento de artículos de primera necesidad con prisión de 48 a 108 meses y una multa de 26.66 a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Luego, en su Art. 298, penaliza la especulación, como la venta de un producto de primera necesidad a precios superiores a los oficiales, con las mismas penas y multas que el acaparamiento. Finalmente, en su Art. 301, sanciona a “El que realice maniobra fraudulenta con el fin de procurar alteración en el precio de los artículos o productos oficialmente considerados de primera necesidad, salarios, materias primas o cualesquiera bienes muebles o inmuebles o servicios que sean objeto de contratación”, incurriéndose en prisión de 32 a 144 meses y multa de 66.66 a 750 salarios mínimos legales mensuales. Este delito es titulado como “agiotaje”, definido como la “especulación abusiva y sin riesgo para obtener un lucro inmoderado, con perjuicio de terceros” en el Diccionario de la lengua española (2005).

En Panamá, la Ley No. 45 de 2007, “Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia y otra disposición”, en su Art. 36, incluye como obligaciones de los proveedores, en el acápite 15, “Abstenerse de realizar acciones orientadas a restringir el abastecimiento, la circulación o la distribución de bienes o servicios, a través del acaparamiento o la venta atada o condicionada, salvo que medie justa causa”. Contempla multas de hasta US\$25 mil.

La Comisión de Intercambio de Futuros de Productos Básicos (CFTC, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos tiene un programa de vigilancia de mercados de futuros y contratos de opciones, que incluye un monitoreo diario de comerciantes grandes, relaciones de precios principales, y factores relevantes de oferta y demanda para detectar problemas potenciales en los mercados. La CFTC define manipulación como a) una operación que causa o mantiene un precio artificial; b) compras o ventas inusualmente grandes en un corto período de tiempo para distorsionar precios, y c) la divulgación de información falsa para distorsionar precios. La Comisión usualmente da la oportunidad al mercado bursátil de resolver el problema, pero si la bolsa no actúa en forma apropiada, la CFTC tiene el poder para ordenar acciones como límites de participación, la venta obligatoria de posiciones, o el cierre de un mercado. Solo ha tomado este tipo de acciones en cuatro oportunidades en toda su historia de más de 70 años.

Finalmente, en Venezuela, el marco regulatorio incluye la “Ley Especial en Defensa Popular contra el Acaparamiento, la Especulación, el Boicot y cualquier otra Conducta que Afecte el Consumo de los Alimentos o los Productos sometidos a Control de Precios”, en vigencia desde febrero de 2007. En su Art. 20, define el acaparador como alguien “quien restrinja la oferta, circulación o distribución de

alimentos o productos sometidos a control de precios, retenga dichos artículos, con o sin ocultamiento, para provocar escasez y aumento de los precios". En el Art. 21, define a la especulación como el acto de una persona quien "venda alimentos o productos sometidos a control de precios es forma directa o a través de intermediarios, a precios superiores a los fijados por las autoridades competentes"; como no existan controles de precios en El Salvador con la excepción del gas propano y el transporte público, la aplicabilidad de este concepto legal venezolano es limitada. Luego en el Art. 22, se introduce el concepto de la "alteración fraudulenta de precios," cometido por una persona que "difunda noticias falsas, emplee violencia, amenaza, engaño o cualquier otra maquinación para alterar los precios de los alimentos o productos sometidos a control de precios". La institución encargada de aplicar la ley, el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (Indepabis), ha sido muy activo, pero la ley ha sido criticada por carecer de claridad en sus definiciones, lo cual conlleva a los empresarios a manejar niveles de inventarios inferiores para evitar acusaciones de acaparamiento, y restringir sus niveles de producción debido a los controles de precios, generando frecuentes episodios de escasez (González, 2008b).

3. MARCO LEGAL Y EXPERIENCIAS EN EL SALVADOR

3.1 MARCO LEGAL NACIONAL Y DIVISIÓN DE RESPONSABILIDADES CON OTRAS INSTITUCIONES

La Ley de Protección al Consumidor (LPC) de agosto de 2005, en su Art. 18 acápite h), señala que queda prohibido a todo proveedor “La utilización de cualquier maniobra o artificio para la consecución de alza de precios o acaparamiento de alimentos o artículos de primera necesidad”. Entonces, se puede interpretar que, para los fines de esta ley, las prácticas abusivas que resultan en un alza de precios incluyen pero no están limitados al acaparamiento. Entonces, es posible encontrar otras acciones, como la difusión de información falsa, que se consideran prácticas abusivas. No se debe interpretar que este acápite incluye la especulación en su definición más común, ya que la ley detalla el objetivo de una “consecución de alza de precios”, como ejercer una influencia directa para aumentar los precios, y no la acción de simplemente esperar un mejor precio, como en la especulación.

La LPC define multas desde 50 hasta 500 salarios mínimos mensuales urbanos para la industria (actualmente la multa sería entre US\$10,155 y US\$101,550), dependiendo de la gravedad de la infracción. Sin embargo, en el Art. 49, donde se mencionan varios criterios para la determinación de la multa en estos casos, se señala específicamente que “Se consideran agravadas las infracciones que tiendan al alza de precios o acaparamiento de bienes y servicios en épocas de escasez o calamidad pública...”.

Luego, el Código Penal de abril de 1997, en su Art. 233, define el acaparamiento como: “El que almacenare, sustrajere o retuviere fuera del comercio normal, artículos o productos de primera necesidad, provocando o pudiendo provocar el alza inmoderada de los precios, a juicio de la autoridad administrativa competente, será sancionado con prisión de tres a cinco años. Cuando cometiere el delito en estado de emergencia nacional o de calamidad pública, será sancionado con prisión de cuatro a seis años”. Luego el Art. 236 señala que “El que divulgare hechos falsos, exagerados o tendenciosos o empleare cualquier artificio fraudulento que pudiere producir desequilibrio en el mercado interno de mercancías, salarios, valores o títulos negociables, será sancionado con prisión de seis meses a dos años y multa de cincuenta a cien días multa. Si el hecho se cometiere en tiempo de guerra o calamidad pública, será sancionado con prisión de uno a tres años y multa de cincuenta a cien días multa”. El código también introduce el tema del acto de propalar, o “divulgar algo oculto” (*Diccionario de la lengua española*). El Art. 237 indica que “El que propalare hechos falsos o usare cualquier maniobra o artificio para conseguir el alza de los precios de sustancias alimenticias o artículos de primera necesidad, será sancionado con prisión de seis meses a un año y multa de treinta a cincuenta días multa”.

Después de su investigación en la DC, los casos de prácticas abusivas pueden ser enviados al Tribunal Sancionador de la DC y/o a la Fiscalía General de la República (FGR). Las atribuciones del Tribunal Sancionador de la DC incluyen “Instruir los procedimientos sancionatorios...” e “Imponer las sanciones o resolver lo que corresponda” (acápites a y b del Art. 83 de la LPC). Por ser un tribunal con funciones limitadas a la protección del consumidor, el Tribunal Sancionador tiene la

posibilidad de actuar con mayor agilidad comparado con una institución con múltiples áreas de trabajo, como la FGR, y además por ser especializado, puede fomentar una interpretación y aplicación más precisa de las leyes. Es importante considerar estas cualidades cuando se está decidiendo el destino de un caso, ya que aunque la LPC no contempla el encarcelamiento como un castigo, las multas en casos de gravedad son cuantiosas.

El acaparamiento u otras prácticas abusivas para manipular precios generalmente se consideran acciones individual, ejecutados por una empresa, pero es posible una actuación coordinada de, por ejemplo, acaparamiento entre varias empresas. En estos casos de acuerdos entre competidores de realizar acciones para manipular los precios, se entra también en otro campo legal. La Ley de Competencia de noviembre de 2004, en su Art. 25, señala que “Se prohíben las prácticas anticompetitivas realizadas entre competidores, las cuales, entre otras, adopten las siguientes modalidades: a) Establecer acuerdos para fijar precios u otras condiciones de compra o venta bajo cualquier forma; b) Fijación o limitación de cantidades de producción.” Luego en el Art. 12 de su reglamento de 2006, se contemplan varios criterios para la valoración de la existencia de acuerdos anticompetitivos entre competidores. Igual que las prácticas abusivas bajo la jurisdicción de la DC, los casos de acuerdos que limitan la competencia pueden ser difíciles de comprobar. Este posible traslape de jurisdicción señala la potencial para cooperación entre la DC y la Superintendencia de Competencia (SC) cuando ocurren.

Como se mencionó anteriormente, muchos casos de manipulación de precios por el uso de información privilegiada se detectan en las bolsas de valores. En El Salvador, la Ley de Valores de febrero de 1994, en su Art. 35, cuarto párrafo, dicta que “Los directores, administradores y toda persona que en razón de su cargo o posición en la sociedad, tengan acceso a información que aún no haya sido oficialmente difundida al público, en cumplimiento de esta Ley y que pueda influir en los precios de sus valores, guardarán estricta reserva sobre ella”.

3.2 EXPERIENCIAS EN CASOS NACIONALES

Un caso interesante de acaparamiento del azúcar ocurrió en el último trimestre de 1986, después del terremoto del 10 de octubre. El marco legal vigente en ese momento, la Ley de Comercialización y Regulación de Precios (DL no. 455 de octubre de 1973; derogado en 1989) en cuanto a los bienes intermedios y finales de uso o consumo interno, el Art. 1, acápite b), facultaba al Ministerio de Economía para “Dictar las medidas necesarias para evitar su acaparamiento y escasez y garantizar precios justos a los productores, comerciantes y consumidores”. El Art. 3 rezaba que estos precios fijados no podrían ser alterados por parte de los vendedores. Un recuento de los eventos pertinentes que ocurrieron después del terremoto, según los archivos de *La Prensa Gráfica*:

- 14 de octubre - se aprueba un decreto de emergencia que congelaba los precios en general en la plaza de San Salvador.
- 18 de octubre - se registran 38 casos de aumentos indebidos de precios.
- 22 de octubre - se nota escasez en azúcar, aceite y otros productos básicos, especialmente en Ahuachapán.
- 25 de octubre - se denuncia el acaparamiento de azúcar y maíz en Santa Ana.

- 31 de octubre - se vuelve a denunciar la escasez de azúcar y granos en Santa Ana.
- 11 de noviembre - el Ministerio de Economía alega que la escasez es “ficticia”, ya que sus 200 inspectores y supervisores no encuentran evidencias.
- 12 de noviembre - el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA) cancela la autorización de varios vendedores (agencias) en Santa Ana por haber aumentado el precio de productos en la “canasta familiar”, especialmente el azúcar.
- 20 de noviembre – la Asociación de Productores de Caña de El Salvador (PROCAÑA) anuncia que la producción del azúcar bajará por no pagar un precio suficiente al productor para incentivar el cultivo; el Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR) aumenta el precio del azúcar blanco, lo cual no estaba regulado.
- 29 de noviembre - se anuncia que un total de 103 distribuidores del azúcar han sido multados después de realizar compras masivas de azúcar para acaparar o aumentar precios.
- 5 de diciembre - se aprueba un aumento de las penas en el Código Penal para el delito de acaparamiento.
- 8 de diciembre - INAZUCAR suspende a algunos de sus distribuidores por haber realizado el acaparamiento.

En una experiencia más reciente, en abril de 2008, la DC recibió por parte del Ministerio de Economía, una denuncia que una de las cuatro compañías mayoristas que vende gas LP (de petróleo licuado, por sus siglas en inglés) había restringido la venta de cilindros de 25 lb, los cuales reciben un subsidio estatal, como medida de presión al gobierno para aumentar el precio de venta. La DC realizó una inspección, y determinó que las ventas de cilindros para el día de la inspección eran casi nulas, aunque se constató que había gas disponible en la planta. La DC envió su informe a la FGR, aunque todavía no hay respuesta oficial.

Finalmente, en marzo de 2008, se formó una comisión integrada por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la Policía Nacional Civil y la DC, para investigar si existía acaparamiento en el mercado nacional del frijol rojo. Luego, el precio del frijol rojo experimentó un alza anormal entre mayo y julio, debido en parte a una cosecha reducida en Nicaragua y Honduras, tradicionales exportadores hacia El Salvador. Estos países también habían implementado barreras a la exportación. La DC solicitó información de compras, ventas e inventarios a 23 proveedores nacionales, y se determinó que tres comerciantes habían incurrido en prácticas de acaparamiento al mostrar un aumento de entre 58% y 187.3% en sus inventarios sin un incremento proporcional en sus ventas en julio de 2008, comparado con años anteriores. También se determinó que los tres proveedores poseían más del 40% del inventario nacional en ese período. La DC envió la denuncia del caso a la FGR en diciembre de 2008.

En junio de 2009, la Fiscalía desestimó la denuncia de la DC, señalando que las tres empresas no habían negado la venta del producto, aunque fuese a un precio superior que lo normal, y que el producto siempre estaba disponible en el mercado, a pesar de que el artículo pertinente del Código Penal no menciona la negación de la venta como una acción sancionada, solamente el almacenamiento o retención de producto para provocar un alza de precios, es decir, no habla de la ausencia del producto en el mercado, sino de una manipulación de la oferta para inducir un incremento de precios.

Luego, el pronunciamiento de la Fiscalía menciona que “no es posible realizar un análisis interno ajeno a las variantes del mercado centroamericano del frijol rojo”, es decir, separar los efectos de la reducida oferta regional por problemas de producción de los efectos en el precio nacional de los mayores inventarios de las tres empresas. En la investigación de la DC, no se incluyó información del comportamiento de precios de frijol rojo en los países vecinos, particularmente Honduras y Nicaragua, para determinar si el comportamiento del mercado salvadoreño era semejante o más pronunciado que lo de dichos países. Asimismo, la hoja de balance presentada por el MAG presentaba serias deficiencias en términos de la calidad de la información utilizada, lo cual generaba una subestimación en el grado de dominio del mercado de las tres empresas.

4. SISTEMA DE VIGILANCIA

En la Política Nacional de Protección al Consumidor, entre sus ejes estratégicos se incluye la “Verificación y Vigilancia”, incluyendo planes permanentes en sectores claves para el consumidor salvadoreño. Asimismo, en este eje estratégico, una de las áreas de acción es “Mantener vigilancia en los mercados para prevenir prácticas abusivas como el acaparamiento”.

La Dirección Nacional de Verificación y Vigilancia de la DC realiza inspecciones para constatar el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor; la verificación ha enfatizado temas como rotulación de precios, fechas de vencimiento, etiquetado de alimentos, publicidad engañosa, ventas al crédito y alertas de productos riesgosos y su sustracción del mercado. Sin embargo, para las prácticas abusivas como acaparamiento, sus actividades han sido más reactivas que proactivas.

Para anticipar los movimientos anormales de inventarios y precios en productos de primera necesidad, es crítico construir un sistema de vigilancia de mercados para estos bienes. Sus resultados también pueden ser ilustrativos para diseñar mecanismos para prevenir el desabastecimiento o para paliar un alza de precios. Aunque la recopilación de datos de precios es un componente fundamental del sistema, va mucho más allá de esa actividad. En este capítulo, se definen los criterios para determinar cuáles productos merecen un seguimiento especial, un listado sugerido de productos para el sistema, y los indicadores a incluir en el sistema y sus fuentes.

4.1 CRITERIOS PARA INCLUSIÓN DE PRODUCTOS

Para el mayor aprovechamiento de los recursos, un sistema de vigilancia debe concentrar sus esfuerzos en productos de primera necesidad, y de mayor consumo especialmente entre las familias de menores ingresos, o como establece la Política Nacional de Protección al Consumidor, “Los que mayor impacto tienen en la vida cotidiana de los consumidores”. Estos productos puede ser determinados por su peso en la canasta básica y/o la canasta de consumo del Índice de Precios al Consumidor (IPC), ambos calculados por la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía (MINEC). Esta concentración de esfuerzos no excluye la posibilidad de investigar denuncias de acaparamiento en otros productos o servicios. Otras características de los productos a priorizar en el sistema son:

- Productos más homogéneos (en muchos casos, con su venta a granel), es decir, no son reconocidos generalmente por marca (o hay pocas marcas en el mercado). Una excepción sería los productos altamente perecederos, como frutas y hortalizas frescas, lo cual reduce el margen de maniobra de un acaparador potencial y, por ende, reduce la posibilidad de esa práctica abusiva en estos tipos de productos.
- Pocos actores en por los menos un eslabón de comercialización, lo cual facilita un mayor control del mercado; o productos con un número limitado de fuentes de importación (por ejemplo, el frijol rojo).
- Una marcada estacionalidad en el precio, que indica variabilidad en el suministro y, por ende, períodos en los cuales sería más fácil ejercer influencia en el mercado por parte de un agente.

- Información asimétrica, donde los compradores disponen de menos información sobre los niveles de abastecimiento actual y futuro, comparado con los vendedores.
- Una demanda inelástica, ya que estos productos producen un aumento mayor en términos proporcionales cuando se restringe la oferta comparado con productos con demanda elástica. Los alimentos, especialmente los básicos, tienden a tener demandas inelásticas.

Para determinar los productos de mayor importancia en el consumo, primero es ilustrativo ver la canasta básica alimentaria. En El Salvador, existen dos canastas oficiales, una para los consumidores rurales y una para las áreas urbanas y una para las áreas rurales (cuadro 1). La canasta básica para cada área representa una dieta adecuada en términos de calorías y ciertas nutrientes y que refleja los patrones de consumo de las familias de menores recursos. La DIGESTYC recopila la información de precios de las canastas, pero sus composiciones no han sido actualizadas en dos décadas. Entonces, la representatividad de las canastas es cuestionable, especialmente en el caso de la canasta rural. Sin embargo, los análisis técnicos para la construcción para una nueva canasta han sido realizados, y se espera que esté lista dentro de pocos meses. Una canasta actualizada es importante para un mejor seguimiento de los efectos de cambios de precios en las familias más pobres, y cuando esté publicada, se debe revisar los productos en este sistema de vigilancia para prácticas abusivas para asegurar que no se modifican la evaluación de productos a incluir.

Cuadro 1 Composición de las canastas básicas alimentarias

Alimentos	Urbano		Rural	
	gramos	%	gramos	%
Pan francés	49	5.0%	0	0.0%
Tortillas	223	22.6%	402	59.9%
Arroz	55	5.6%	39	5.8%
Carnes	60	6.1%	14	2.1%
Grasas	33	3.3%	14	2.1%
Huevos	28	2.8%	30	4.5%
Leche fluida	106	10.8%	31	4.6%
Frutas	157	15.9%	16	2.4%
Frijoles	79	8.0%	60	8.9%
Verduras	127	12.9%	0	0.0%
Azúcar	69	7.0%	65	9.7%
Total	986	100.0%	671	100.0%

Fuente: DIGESTYC

También es ilustrativo conocer la canasta de consumo del IPC, donde los alimentos y bebidas representan el componente de mayor peso seguido por el transporte (cuadro 2). La canasta de consumo del IPC representa un promedio los productos y servicios comprados por parte de una

persona. Se incluye un listado completo de los bienes y servicios en la canasta del IPC y sus ponderaciones en el anexo A. Como en el caso de la canasta básica, es probable que la composición de la canasta del IPC cambie dentro de pocos meses, ya que se ha recopilado la información necesaria para su actualización en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares realizada en 2005-2006.

Cuadro 2 Composición de la canasta de consumo del IPC

Grupo	Ponderación
Alimentos y bebidas no alcohólicas	33.49
Bebidas alcohólicas, tabaco y estupefacientes	1.06
Prendas de vestir y calzado	6.61
Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	15.9
Muebles, artículos para el hogar y para la conservación del hogar	7.29
Salud	4.17
Transporte	10.35
Comunicaciones	0.81
Recreación y cultura	6.09
Educación	2.42
Restaurantes y hoteles	6.12
Bienes y servicios diversos	5.69

Fuente: DIGESTYC

Siendo un país pequeño, es natural encontrar mercados con un grado significativo de concentración. Precisamente los productos en los cuales han existido sospechas de acaparamiento en años recientes, frijol y gas LP, son mercados con pocos importadores y distribuidores. En el capítulo 5, se discuten los métodos para cuantificar la concentración de mercados, ya que también es un componente de las investigaciones de casos de prácticas abusivas de esta índole. En el capítulo 5 también se profundiza sobre el tema de estacionalidad de precios.

Para las elasticidades de demanda, su estimación se realiza por medio de modelos econométricos de la función de demanda, y con aún mayor precisión, sistemas completos de demanda. Desafortunadamente, se ha encontrado estimaciones de elasticidad de demanda en El Salvador únicamente para los granos básicos, las cuales son inelásticas (maíz blanco, -0.553; frijol, -0.601; y arroz, -0.530, según López, 1998)¹. A pesar de la ausencia de estimaciones para otros productos, como se mencionó antes, estudios econométricos en diversos mercados indican que los bienes tienden a tener una demanda inelástica cuando sean de primer necesidad, como los alimentos, y cuando no tengan sustitutos cercanos. Esta cualidad es importante porque proporciona el incentivo básico del acaparador, que la cantidad demandada debe reducirse menos en términos proporcionales comparado con el aumento de precio.

¹ López utilizó un modelo tipo “tela de araña” para maíz blanco y arroz, y de expectativas racionales para frijol rojo.

4.2 PRODUCTOS A INCLUIR EN EL SISTEMA

Tomando en cuenta los criterios detallados en la sección 4.1, se pueden calificar a varios productos con el propósito de definir un listado inicial para el sistema de vigilancia (cuadro 3). Se utiliza una escala de 1 a 5 para cinco cualidades diferentes discutidos anteriormente, las cuales indican la propensión de que un producto sea sujeto a prácticas abusivas de manipulación de precio.

En el caso del primer criterio, “Importancia en el consumo”, se toma en cuenta el peso de los productos en la canasta básica alimentaria y en la canasta de bienes de la IPC. Los productos con 5 tienen cerca o superior al 10% en la canasta básica alimentaria; los productos con 4, entre 5 y 10%, y los productos con 3, inferior al 5%, con las excepciones del gas LP y la gasolina y el diesel, casos que representan una parte importante de la canasta general de bienes.

Para la “Homogeneidad del producto”, una clasificación de 5, como en el maíz blanco y el frijol, significa que casi no hay presencia de marcas específicas del producto en el mercado y por ende, existiría perfecta sustituibilidad entre proveedores. Al otro extremo, una clasificación de 2, como en la leche en polvo, leche fluida y café instantáneo, indica mucha diferenciación por marcas, preferencias de los consumidores por marcas específicas, y un menor grado de sustituibilidad entre proveedores.

En el criterio de “Concentración de mercado”, se toma en cuenta los datos disponibles de grados de concentración, como el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH). Una clasificación de 5 indica menos de cinco proveedores participan en el mercado, con la excepción del frijol, donde hay un número reducido de comerciantes de peso aunque sea mayor que cinco. Los productos con 4 en este criterio generalmente tienen entre cinco y quince participantes en sus mercados.

Para la estacionalidad de precios, los productos cuyo rango del índice de la estacionalidad de sus precios es superior al 20%, están clasificados con 5. Productos con un rango entre 10 y 20% obtienen un 4; productos con 3 tienen entre 5 y 10% en sus rangos, y productos con 2 tienen rangos inferiores al 5%.

Finalmente, para la demanda inelástica, los productos con elasticidad inferior al -0.5 obtendría una clasificación de 5, y los productos con entre -0.5 y -0.75, un 4. Una elasticidad de entre -0.75 y 1.25 sería anotado con un 3; mientras si fuera entre 1.25 y 1.75, recibe un 2. Elasticidades superiores al 1.75 recibirían un 1.

No es posible sacar un promedio de las calificaciones, ya que no existen estimaciones de elasticidad de demanda para la mayoría de productos, y no fue posible analizar la estacionalidad de precios para otros. Sin embargo, se puede hacer una evaluación general de los productos si es necesario priorizar su inclusión en el sistema; los productos con mayores calificaciones son maíz blanco, frijol rojo, harina de maíz, harina de trigo y gas LP, y los productos con menores calificaciones son la sal, café instantáneo, leche fluida y leche en polvo.

Es importante señalar que el listado debe revisarse con cierta periodicidad para validar la inclusión o exclusión de productos en el sistema, ya que las circunstancias de mercado pueden cambiarse con frecuencia.

Cuadro 3 Calificación de productos para el sistema de vigilancia

Producto	Importancia en consumo	Homogeneidad del producto	Concentración de mercado	Estacionalidad de precios	Demanda inelástica
Maíz blanco	5	5	3	5	4
Harina de maíz	4	3	5		
Harina de trigo	4	3	5		
Sal	1	3	3	2	
Frijol rojo	5	5	5	5	4
Huevos	4	4	4	2	
Arroz	3	3	4	2	4
Pollo	2	3	4	2	
Leche en polvo	4	2	4	3	
Leche fluida	2	2	2	2	
Azúcar	5	4	5	2	
Aceite vegetal	3	3	3	3	
Café instantáneo	2	2	2	2	
Gas LP	3	4	5		
Gasolina y diesel	3	3	4		

Nota: Una calificación de 1 significa un menor grado de la cualidad, mientras que una calificación de 5 indica un alto grado, y por ende, una mayor justificación para su inclusión en el sistema.

Fuente: Elaboración propia

Otro rubro a considerar para inclusión son los medicamentos. Estudios previos demuestran precios más altos en El Salvador comparado con países vecinos para una serie de medicamentos de mayor uso (Espinoza y Guevara, 2007)², aunque análisis de la SC sugieren mejoras por el lado de la oferta, ya que muchos consumidores todavía no confían en la calidad de productos genéricos, y los incentivos y otras regalías que las casas farmacéuticas dan a los médicos pueden afectar su objetividad (Bogo, 2007)³. Sería importante desarrollar un listado preciso de medicamentos para incluir en el sistema de vigilancia con la asesoría del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

4.3 DATOS RELEVANTES Y SUS FUENTES

Para la construcción y funcionamiento del sistema de vigilancia, se requiere un acceso automático o preferencial a la información de precios generada por las diferentes instituciones, y actualizaciones periódicas de la situación de abastecimiento y utilización de los productos. A continuación se discuten las diferentes fuentes de información de precios y de oferta y demanda; la metodología para analizar estos temas está detallada en el capítulo 5.

² Los medicamentos en este estudio incluyen: aciclovir (enfermedades virales), amitriptilina (depresión), atenolol (presión alta), beclometasona (asma), captopril (para la presión alta), carbamazepina (convulsiones), ceftriaxona (antibiótico), ciprofloxacina (antibiótico), diclofenac (dolor), fluconazol (hongos), fluoxetina (depresión), glibenclamida (diabetes), hidroclorotiazida (presión alta), lovastatina (problemas del corazón), nifedipina retard (presión alta), omeprazol (gastritis), ranitidina (gastritis) y salbutamol (asma).

³ Los medicamentos en el estudio de la SC incluyen: antiulcerosos (inhibidores de la bomba de protones), antihipertensivos (inhibidores de la enzima convertidora de angiotensina) y antigripales (mucolíticos).

4.3.1 PRECIOS

La Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA) del MAG recopila información de precios de mercados todos los días laborales en el mercado de San Salvador, y recopila los mismos datos para los mercados departamentales dos veces por semana, publicando los resultados en forma electrónica (por correo) cinco días por semana. Los productos bajo seguimiento diario son:

- Ocho variedades u orígenes de los cuatro granos básicos
- 39 variedades o presentaciones de 20 frutas diferentes
- 57 variedades o presentaciones de 30 hortalizas diferentes

Este boletín diario también incluye los precios al consumidor para varios productos pecuarios, incluyendo ocho cortes de carne de res, cuatro de carne de cerdo, seis productos lácteos y siete productos avícolas (el listado de productos se encuentra en anexo B). La DGEA también publica la información anterior en un boletín con los promedios semanales, lo cual también añade precios del área metropolitana para ganado en pie y carne en canal, 25 presentaciones de pescado y mariscos, y 21 productos agroindustriales (azúcar, especias, semillas, harinas, etc.) (un listado de productos adicionales se encuentra en anexo C).

Para otros productos alimentarios y bienes y servicios no alimentarios, la DIGESTYC realiza un monitoreo mensual de los precios de todos los bienes y servicios de la canasta de consumo del IPC y de la canasta básica alimentaria urbana y rural. Es importante volver a mencionar que dentro de pocos meses, se espera el anuncio de una nueva composición de estas canastas. Para los combustibles, la Dirección de Hidrocarburos del MINEC recopila información semanal de precios de gas LP, y de gasolina y diesel en varias estaciones de servicio en el país.

La Dirección Nacional de Verificación y Vigilancia de la DC realiza sondeos de precios, incluyendo productos básicos en supermercados, granos básicos en mercados y mayoristas, combustibles, medicamentos y útiles escolares. Los resultados de los sondeos son otro aporte para este determinante componente del sistema de vigilancia, así como en las investigaciones que se realizan.

Finalmente, se pueden obtener precios semanales del mercado de granos básicos en los países vecinos por medio de los ministerios de agricultura. Esta información es un complemento importante a los precios nacionales para determinar si el comportamiento en el mercado doméstico difiere de lo de los países vecinos.

4.3.2 OFERTA Y DEMANDA

Para evaluar el grado de dominio de un mercado, la información sobre la oferta y la demanda es clave. Permite conocer el tamaño del mercado, los canales de distribución y comercialización, el número y tamaño de diferentes actores, entre otros. Cuando existen distorsiones de precios en mercados con dominado por un reducido número de empresas, se cumplen los dos criterios fundamentales para iniciar una investigación sobre prácticas abusivas de este índole. Para ciertos productos con un suministro variable, el aspecto temporal también es clave (cuales son los meses

de mayor abundancia y mayor escasez). A continuación, se detallan posibles fuentes de información para este tema:

- El MAG realiza estimaciones de producción de granos básicos (maíz blanco, sorgo, frijol rojo y arroz granza). Esta información es un componente clave en las hojas de balance nacional, las cuales detallan el suministro y utilización de cada grano. En el capítulo 5, se presentan más detalles sobre el uso de estas herramientas. Para el maíz blanco y el frijol, también son importantes las hojas de balance de los países vecinos, ya que los mercados están muy entrelazados. Desafortunadamente, hasta la fecha, los esfuerzos del Consejo Agropecuario Centroamericano, la secretaría de los ministros de agricultura de la región, no ha logrado la cooperación plena de los países para la construcción de hojas de balance consistentes que son actualizadas con frecuencia.
- Los VII Censos Económicos de 2005 y el IV Censo Nacional Agropecuario de 2007 proporcionan información útil sobre el número de productores o empresas involucradas en las cadenas de diferentes bienes y servicios. Para los rubros agropecuarios, sus cifras de producción son valiosas, ya que los datos generados por el MAG en años recientes han sufrido de una falta de precisión debido a un marco muestral anticuado, lo cual se debe actualizar en el mediano plazo. El censo agropecuario incluye datos de producción y productores de granos básicos, frutas, hortalizas, pecuarios, avícolas, forestales, café, caña de azúcar y otros agroindustriales.
- Para combustibles para automóviles y gas LP, el Ministerio de Economía cuenta con la Dirección de Hidrocarburos y Minas, que recopila datos de precios y volúmenes de venta.
- Los gremiales con mayores capacidades de recopilación de información de sus miembros incluyen la Asociación de Avicultores de El Salvador (AVES), el Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera (CONSAA) y la Asociación Salvadoreña de la Industria Petrolera (ASAPETROL). En el café, ambos el Consejo Salvadoreño del Café y la Fundación Salvadoreña para la Investigación del Café (PROCAFE) recopilan información detallada, en exportaciones y en producción, respectivamente.
- Para estimar la demanda, es común ocupar el concepto de consumo aparente, lo cual resulta del dato de la producción más importaciones menos exportaciones, en su forma más sencilla. Otro método, lo cual también es útil en casos donde no hay buenas estimaciones de producción nacional, son los datos de la IV Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 2005-2006, lo cual detalla los gastos promedios en una serie de productos. Habría que estimar un volumen de consumo con base en un precio promedio para ese período.
- Para datos de comercio total de productos específicos, la base de datos del Banco Central de Reserva es una herramienta ágil y accesible. Sin embargo, para datos de comercio de empresas específicos, la mejor fuente de información es la Dirección General de Aduanas.

Cuando se abre una investigación, es importante para cruzar los datos de comercio con la información de flujos de inventarios de las empresas.

- En 2004 y 2006, el Banco Multisectorial de Inversiones realizó estudios cadenas productivas para hortalizas, lácteos y algodón.
- La SC ha realizado varios estudios que analizan las condiciones de competitividad de sectores productivos⁴.
- Muchas instituciones públicas y privadas de prospección en otros países⁵ han realizado estudios de mercado para conocer el potencial de exportación hacia El Salvador. Estos estudios pueden contener estimaciones de la oferta y/o de la demanda en el mercado nacional.

4.4 PROPUESTA DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

La frecuencia de monitoreo de precios depende en parte en su disponibilidad. Para los productos de mayor priorización (maíz blanco, frijol rojo, harina de maíz, harina de trigo y gas LP), se puede recopilar los precios diarios o semanales si están disponibles en fuentes secundarias. En otros casos de productos de consumo masivo pero menos propensos a acaparamiento (sal, café instantáneo, leche fluida y leche en polvo), un monitoreo mensual puede ser suficiente. Se debe construir una base de datos de los precios actuales e históricos (hasta hace 10 años) mensuales de cada producto en el sistema, para análisis eventuales. Los datos diarios y semanales de precios para productos relevantes se pueden recopilar desde el inicio del sistema.

Los datos de oferta y demanda para los productos deben ser actualizados cada trimestre, con la excepción de los granos básicos, donde se debe aprovechar el ajuste mensual que el MAG debe hacer de sus hojas de balance, una herramienta importante que se describe en mayor detalle en el capítulo 5.

Se recomienda un informe mensual de resultados del sistema de vigilancia, incluso si no hay anomalías a reportar; dicho informe debe estar disponible al público en forma electrónico por medio de la página web de la DC. Cada informe podría incluir como tema especial una descripción del mercado relevante de un producto en el sistema o de su comportamiento normal de precios. Para el seguimiento de precios, la actualización de información del abastecimiento de mercados y sobre los agentes económicos en los sectores vigilados, y la elaboración de informes, se requiere aproximadamente 15 horas semanales.

Cada seis meses, se debe realizar una breve evaluación de la lista de productos en el sistema de vigilancia para considerar la inclusión o exclusión de productos, según cambios importantes en el

⁴ Hasta la fecha, se han realizado estudios en los sectores de transporte de carga terrestre, combustibles líquidos, medicamentos, electricidad, gas LP, avícola, telecomunicaciones, azúcar, fertilizantes, arroz y lácteos.

⁵ Por ejemplo, PROEXPORT Colombia, el Foreign Agricultural Service del Departamento de Agricultura de Estados Unidos de América y el Consejo Nacional de Producción de Costa Rica.

comportamiento de precios o la situación de abastecimiento, tomando en cuenta los criterios presentados en la sección 4.1.

Finalmente, es sumamente importante una divulgación masiva sobre la existencia del sistema en los medios, con otras instituciones gubernamentales de interés, y con los sectores involucrados. Esta difusión puede facilitar la comunicación entre agencias públicas para obtener información para el sistema o para futuras investigaciones, y puede tener un efecto disuasivo para los agentes económicos para evitar las prácticas abusivas.

5. METODOLOGÍA DE IDENTIFICACIÓN

Luego de detectar un posible caso de acaparamiento o manipulación de precios, se debe seguir un proceso de investigación, con procedimientos previamente establecidos. Para estos procedimientos, es importante conocer las fuentes de información, métodos de análisis de abastecimiento/utilización, estimación de inventarios, y métodos de análisis de precios. En esta sección, se establece esta metodología para utilizar en las investigaciones, pero es importante recalcar que se debe adaptar a cada situación, ya que los diferentes sectores y situaciones pueden presentar mayores o menores oportunidades de información.

5.1 ESTRUCTURA DE MERCADOS Y PERFIL DE PROVEEDORES

El primer paso en una investigación de prácticas abusivas es definir en forma precisa el mercado de interés, en términos del producto, su presentación, el área geográfica, y el eslabón de comercialización. Por ejemplo, ¿le interesa investigar a toda la sal, o solamente la sal de mesa? ¿Todo el azúcar, o sólo el azúcar blanco? ¿Todo el gas propano, o solamente los cilindros de 25 libras? ¿El mercado nacional o solamente San Salvador? ¿Toda la cadena de comercialización, o solamente los minoristas que venden al consumidor? Esta definición es importante porque ayuda a dimensionar los parámetros de la investigación, y a delimitar los actores de interés.

Luego, para visualizar la estructura del mercado, los diagramas de flujo de la cadena o del mercado son sumamente útiles (ver anexo D para ejemplos). En dichos diagramas, se puede incluir un estimado de número de empresas en cada componente, y también agregar los porcentajes aproximados del producto que fluyen por medio de cada canal de comercialización. El número de productores o proveedores en cada eslabón y en cada canal de comercialización es una pieza de información clave, ya que tener un número limitado de participantes es una característica común en casos de manipulación de precios.

Pero tener sólo el número de productores o empresas en un mercado no permite analizar con más precisión el posible poder de ellos. Por eso, se analiza la concentración del mercado. La primera medida en este caso es el grado de concentración, por ejemplo, cual es el porcentaje de las cuatro empresas más grandes en el mercado de interés, conocido como C4. En casos de mayor concentración, el grado de participación de las dos o tres empresas más grandes también puede ser ilustrativo.

Para una medición aún más robusta, se puede utilizar el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH), que es otro indicador del grado de concentración en el mercado (ver metodología en anexo E), donde el peso de cada empresa⁶ se toma en cuenta. En Estados Unidos, cuando un mercado tenga un IHH inferior a 1,000, lo considera no concentrado; entre 1,000 y 1,800 como moderadamente concentrado; y superior a 1,800, altamente concentrado.

Existen varias estimaciones de IHH para mercados en El Salvador, muchos de ellos mostrando un alto grado de concentración. Para la producción de huevos de mesa, se calculó un IHH de 1,310 en

⁶ Hasta las 50 empresas más grandes.

2007, de comercialización de huevo de casi 3,000, y para la producción de pollo, un índice superior a 3,000 (SC, 2007). En la industria azucarera, en 2008, se calculó un IHH de 3,018 (SC, 2008), y en la producción de arroz blanco, se encontró un IHH superior a 2,000 en años recientes (SC, 2009a). En ciertos medicamentos, un estudio de la SC también estimaba un IHH, por ejemplo, de 984 para antiulcerosos, 780 para antihipertensivos y 1,504 para mucolíticos (Bogo, 2007). Finalmente, en fertilizantes, se ha estimado un IHH superior a 5,000 en el mercado nacional (SC, 2009b).

Es importante recalcar que un mercado concentrado crea condiciones propicias para prácticas anticompetitivas o abusivas, pero no necesariamente todos los mercados concentrados están distorsionados. El grado de concentración, así como el resto de la información sobre la estructura de mercado, sirve como un indicador del potencial de dominio, pero tiene que ser complementada con la información de comportamiento de precios y abastecimiento del mercado.

Finalmente, es importante caracterizar el mercado en términos del grado de formalidad, lo cual permite una mayor confianza en la información obtenida de los agentes investigados, y la disponibilidad de información sobre el precio del producto. En los casos con muy poca información disponible sobre los precios e difundido al público, el poder de los vendedores aumenta en forma importante.

5.2 CÁLCULOS DE ABASTECIMIENTO/UTILIZACIÓN

Antes de analizar el comportamiento de precios en un mercado, es importante dimensionar los flujos de ello. La herramienta más útil para este ejercicio son las hojas de balance (ver metodología en anexo F), que contemplan los volúmenes que entran o que están disponibles para los mercados (existencias iniciales, producción e importaciones) y las salidas del mercado (consumo, exportaciones, pérdidas postcosecha, y existencias finales).

Se acostumbra utilizar esta herramienta en el país para los granos básicos, pero realmente se puede usar para cualquier producto. La información de las hojas se combina con la información de precios para analizar si el comportamiento de precios es consistente con la situación de abastecimiento del mercado. Por ejemplo, si las existencias son altas, sería sorprendente tener un aumento sustancial de precios.

Los balances se construyen en forma anual, pero son aún más útiles cuando están formulados para hacer balances mensuales debido a las fluctuaciones de oferta en ciertos productos. Se puede estimar las existencias para un mes en particular, y en los períodos de mayor escasez, comparar la estimación de existencias con los inventarios de las empresas posiblemente involucrados en manipulación de precios.

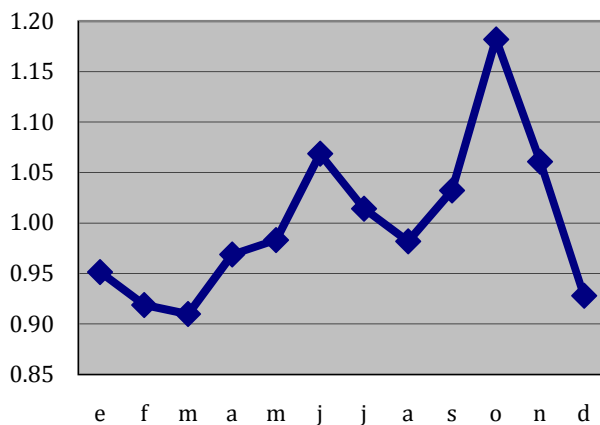
Finalmente, es importante retomar el tema de las hojas de balance regionales para los granos básicos, ya que los mercados en Centroamérica están estrechamente vinculados. Una escasez de frijol en Nicaragua o de maíz blanco en Honduras o Guatemala tiene implicaciones importantes para el comportamiento del mercado salvadoreño.

5.3 ANÁLISIS DE PRECIOS

Otro componente de la investigación de mercados son los precios, primero recopilando datos para analizar su comportamiento bajo condiciones normales en términos del tiempo, y también comparando diferentes eslabones o áreas geográficas, para luego detectar y analizar las situaciones cuando los precios no se comportan en la forma esperada o explicada por las condiciones del mercado.

Muchos productos alimentarios demuestran una fuerte estacionalidad, es decir, por razones de diferencias en la oferta y/o la demanda, el precio de un producto tiende a ser mayor en cierto período del año. Para un producto con un período de cosecha definido durante el año, es muy normal que su precio exhibe una tendencia de fluctuar con un patrón estacional, es decir, con la misma tendencia durante los diferentes meses del año. Este definitivamente es el caso con los granos básicos en El Salvador, ya que su tiempo de cosecha se limita a pocos meses, y los productores no tienen suficiente capacidad de almacenamiento y/o tienen la necesidad de recibir ingresos de la cosecha en el corto plazo y por ende realizan una venta casi inmediata de la mayor parte de su producción. Por ejemplo, según estimaciones del MAG, aproximadamente el 75% de la producción nacional de frijol se cosecha en noviembre. Los precios de muchas de las frutas y verduras también tienden a demostrar una estacionalidad fuerte en el mercado nacional. Para poder medir este grado de fluctuación anual, se puede construir un índice de la estacionalidad del precio (ver metodología en anexo G). El ejemplo del índice de estacionalidad del precio a nivel mayorista para el frijol indica que el precio tiende a alcanzar sus mayores niveles en los meses de junio y de octubre, justo antes de la cosecha mayor en noviembre (gráfica 1).

Gráfica 1 Índice de estacionalidad de precios para frijol rojo de seda, eslabón mayorista



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DGEA/MAG.

El cálculo de la estacionalidad de útil para las investigaciones de casos de prácticas abusivas, pero también es importante para el sistema de vigilancia. De los productos propuestos para el inicio del

sistema, solamente el maíz blanco y frijol rojo demuestran un fuerte grado de estacionalidad (cuadro 4).

Cuadro 4 Rangos del índice de estacionalidad para precios reales de 2004-2008

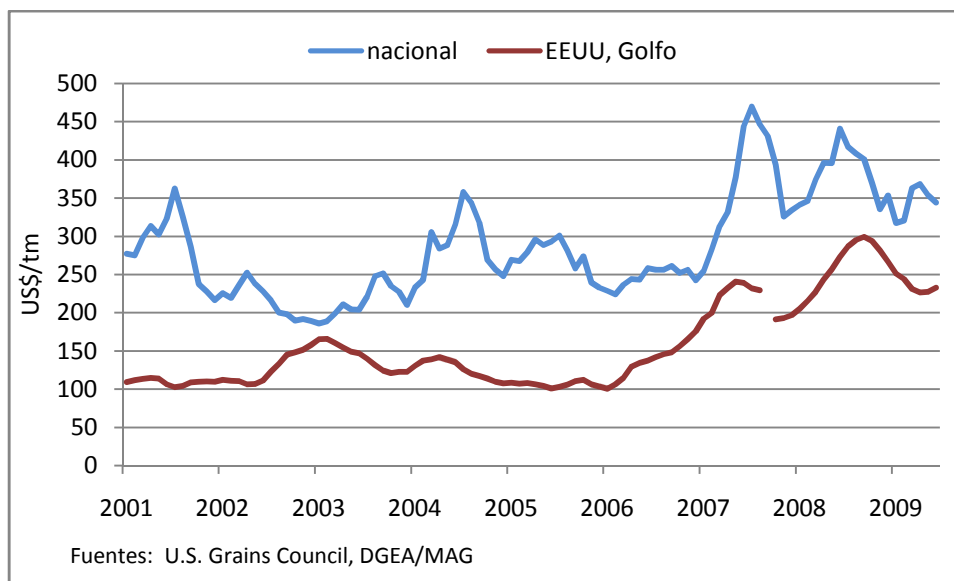
Producto	Rango
maíz blanco	28.6%
frijol rojo de seda	27.2%
arroz oro	4.7%
sal	1.1%
huevos	4.1%
pollo	2.4%
leche en polvo	5.1%
leche fluida	3.3%
azúcar	2.1%
aceite vegetal	5.3%
café instantáneo	3.2%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DGEA/MAG y DIGESTYC.

Pero, ¿cuán diferentes deben ser los precios de los normales para el período estudiado para levantar sospecha de una manipulación de mercados? En el anexo H, se describe una metodología para comparar un dato de precios, una vez que se haya removido el efecto de la inflación y el efecto estacional, con los promedios de años recientes. Cuando el dato ajustado es un número predeterminado de desviaciones estándares de diferencia con el promedio, se puede usar como un detonante en el sistema de vigilancia, indicando la necesidad para una mayor indagación sobre su comportamiento.

Además del aspecto temporal, es útil analizar los precios en términos espaciales. Primero, para la mayoría de productos, existen precios internacionales de referencia. Cuando se comparen los precios internacionales con los nacionales en una serie de varios meses o años, es posible percibir el grado de transmisión de precios, es decir, cuanto cambia el precio nacional cuando se modifica la cifra internacional. Una estadística para evaluar la utilidad de la referencia internacional en términos de su relación con el precio interno es el cálculo del R^2 , es decir, la proporción de la variación total del precio nacional que se explica por la regresión de ese precio con la cifra internacional. El análisis gráfico también es muy ilustrativo, como el ejemplo en la gráfica 2. Estos análisis de transmisión de precios son más útiles para investigaciones de casos de manipulación de mercados y no para el sistema de vigilancia para poder detectar cambios sustanciales en la relación del precio mundial con el doméstico, debido a que siempre existen ciertas fluctuaciones en los márgenes entre los dos precios.

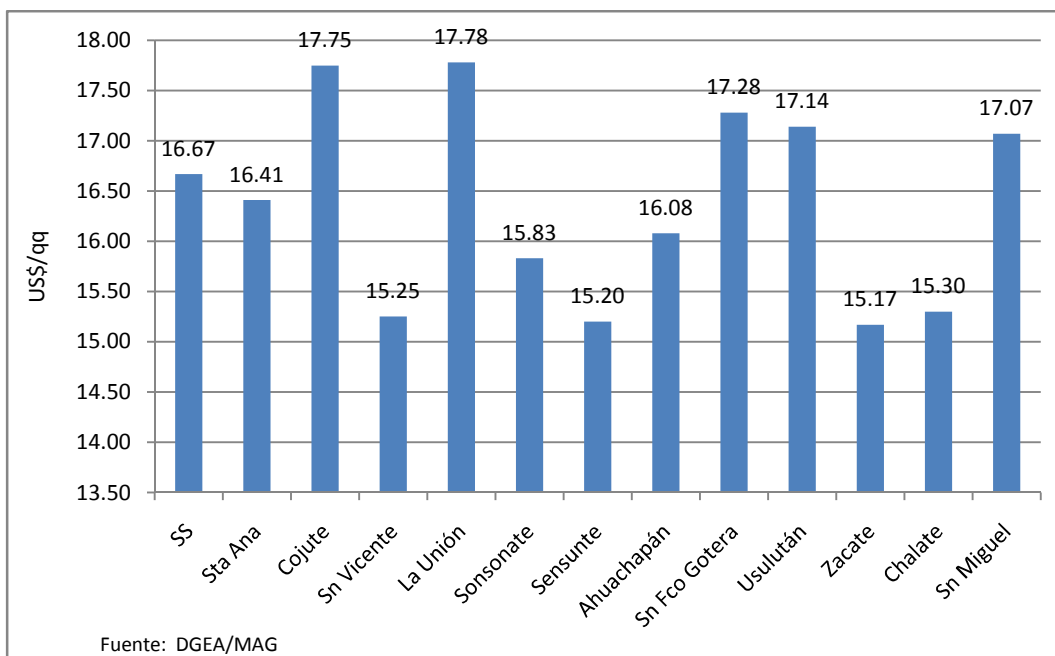
Gráfica 2 Precio nacional al mayorista y precio internacional para maíz blanco



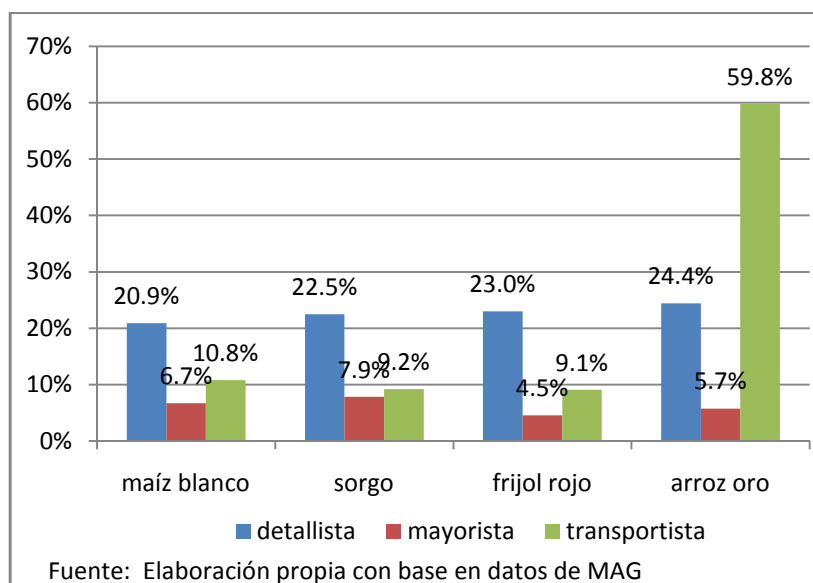
Otro efecto espacial puede ocurrir adentro del país. Para las investigaciones de prácticas abusivas, en los productos que cuentan con datos de precio para varias ciudades en El Salvador, se puede dar seguimiento a las diferencias en un mercado local comparado con el mercado central (ver ejemplo en la gráfica 3). Los precios en las diferentes ciudades pueden variar debido a costos de transporte relativo a las áreas de producción o acopio, cambios temporales de abastecimiento, o por manipulación de mercados. Sin embargo, vale la pena mencionar que generalmente existe una baja probabilidad de una manipulación en una ciudad en particular debido a los grados de comunicación entre mercados y las posibilidades de arbitraje. Una excepción sería en casos de interrupción del suministro por algún desastre natural que dificulta el acceso físico al mercado.

Otro aspecto de análisis de precios son los márgenes de comercialización. En casi todas las cadenas, los productos agropecuarios pasan por varios eslabones en el proceso de comercialización antes de llegar al consumidor final. En los granos básicos, el MAG recopila información a nivel de productor, transportista, mayorista y detallista o minorista, y a nivel de productor y consumidor para leche fluida. Utilizando una serie de datos históricos, por ejemplo de cinco años, se pueden estimar los márgenes brutos (ya que no se cuenta con información completa de costos), y luego convertirlos en sus equivalentes reales al deflactarlos por el IPC. Luego se pueden comparar estos márgenes absolutos históricos con los márgenes de meses recientes, o ponerlos en términos porcentuales como proporción del precio de venta (ver ejemplos para granos básicos en la gráfica 4). Un aumento sustancial y sostenido en los márgenes absolutos o porcentuales podría señalar una modificación de poder de dominio del mercado.

Gráfica 3 Precios al mayorista de maíz blanco, 16-20 marzo 2009



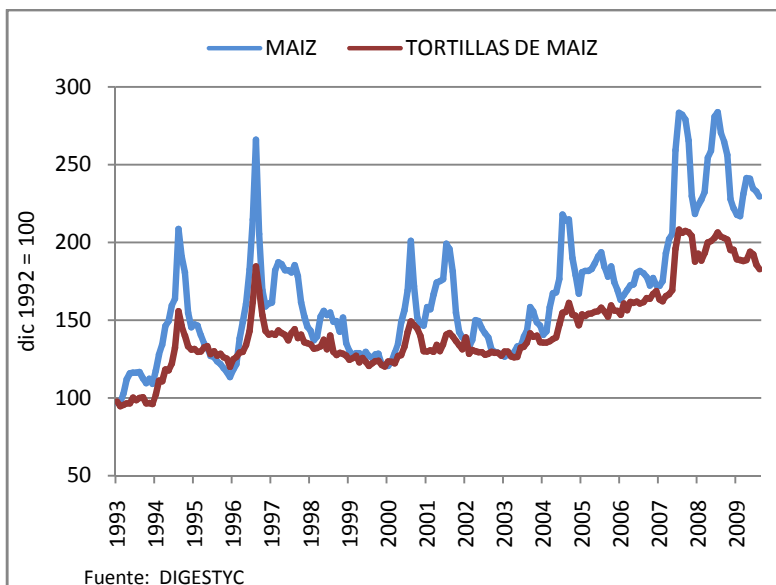
Gráfica 4 Margen bruto real como porcentaje de precio de venta, 2000-07



Finalmente, en algunos casos es relevante comparar el precio de un producto primario y su producto procesado, cuando el producto primario representa un porcentaje significativo del valor final del procesado, por ejemplo en casos de trigo versus harina de trigo, o maíz blanco y tortillas

(gráfica 5). Bajo circunstancias normales, los precios tenderán a mover en la misma dirección y dimensión.

Gráfica 5 Índices de precios de maíz blanco y tortillas



5.4 ESTRUCTURA DE INFORME TÉCNICO PARA INICIAR PROCEDIMIENTOS LEGALES RESPECTIVOS

Para los informes técnicos sobre prácticas abusivas para manipular precios, se sugiere la siguiente estructura:

- Delimitación del mercado y período investigado
- Tipificación de la práctica abusiva
- Antecedentes del mercado
 - Abastecimiento y utilización del producto
 - Comportamiento de precios
 - Estructura de mercado y descripción de proveedores
- Información obtenida de proveedores investigados
 - Compras y ventas (nacionales e internacionales) (volúmenes y valores)
 - Inventarios
- Análisis
 - Comportamiento de inventarios
 - Dominio de mercado
- Conclusión de la investigación
 - Archivo de investigaciones, o
 - Propuesta de apertura de expediente sancionador

6. RECOMENDACIONES

Para una labor más efectiva en el tema de acaparamiento y otras prácticas abusivas relacionadas por parte de la DC, se hacen varias recomendaciones sobre el uso del sistema de vigilancia y los recursos necesarios para su mantenimiento; como mejorar la coordinación con otras instituciones, un aspecto clave para la obtención de información oportuna para el sistema de vigilancia y las investigaciones; y, finalmente, sobre el papel y capacidad de la Fiscalía General de la República para este tipo de casos.

6.1 IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE VIGILANCIA

Tomando en cuenta las sugerencias del capítulo 4 de este estudio, se recomienda que la DC implemente un sistema de vigilancia para poder detectar posibles casos de acaparamiento y otras prácticas abusivas relacionadas, incluyendo los requerimientos técnicos presentados en la sección 4.4. Se debe divulgar la existencia del sistema ampliamente, para disuadir a actores de mercado antes de entrar en prácticas abusivas. El sistema también puede adelantar la recopilación de información en casos extremos de alza, lo cual permite una investigación más rápida y decisiones más ágiles por parte del gobierno.

Como una actividad complementaria, es muy conveniente que la DC dé información al público lo más pronto posible cuando ocurren alzas de precios en productos sensibles, explicando si las evidencias indican un posible caso de acaparamiento o si el alza es debido a otros factores que no son una competencia desleal, por ejemplo, un incremento en el precio internacional, o una reducción en la producción regional del producto.

6.2 CAPACIDAD TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO

La Dirección Nacional de Verificación y Vigilancia de la DC actualmente cuenta con diez inspectores en la zona paracentral, seis en occidente y cinco en oriente, además de seis técnicos profesionales que analizan la información recopilada. La división tarda hasta una semana para que lleguen sus inspectores para verificación y vigilancia en casos de denuncias, cuando en una semana las evidencias de estas prácticas abusivas pueden ser difíciles de recopilar. Asimismo, si la DC quiere ampliar sus actividades de vigilancia e investigaciones, mucho del trabajo es de un mayor nivel técnico. Entonces, considerando el número de casos de diferente índole que llegan a la división, en adición a la necesidad para vigilancia preventiva, es aparente que el sistema de vigilancia e investigaciones requiere un refuerzo de personal, especialmente de técnicos profesionales.

6.3 COORDINACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES

En la Política Nacional de Protección al Consumidor, en el área de “Verificación y vigilancia”, se contempla “Establecer mecanismos ágiles de coordinación y colaboración entre el Ministerio de Economía, la Defensoría del Consumidor y la Superintendencia de Competencia a fin de detectar y denunciar a la entidad competente prácticas anticompetitivas”, en este caso para los combustibles, pero es una recomendación aplicable para prácticamente todos los productos. Se ha mencionado que pueden existir casos donde un grupo de empresas realizan acaparamiento y acuerdos ilegales

de precios, una situación donde ambos la DC y la Superintendencia de Competencia tendrían jurisdicción.

En las investigaciones previas realizadas por parte de la División, se ha confirmado la importancia de la comunicación y coordinación con diferentes instituciones de gobierno para obtener información verídica en forma ágil, y las dificultades de realizar una investigación completa cuando la información está incompleta o distorsionada. Por ejemplo, la reticencia del MAG para divulgar las hojas de balance de granos básicos en años anteriores podría estar relacionada con la calidad de la información que contenían, y si las cifras de producción están sobreestimadas, la importancia de los inventarios de posibles acaparadores se percibe como más reducida, restando valor al argumento del posible dominio de mercado por parte de estos agentes. También se ha experimentado atrasos en información de otras instituciones, por ejemplo, se requiere mayor agilidad por parte del Ministerio de Hacienda para obtener las declaraciones del IVA de empresas investigadas, y por parte de la Dirección General de Aduanas para las pólizas de importación. El compartir información es clave para hacer las determinaciones en estos casos.

6.4 PAPEL Y CAPACIDAD DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN CASOS DE ÍNDOLE ECONÓMICA

La inclusión de los delitos económicos en el Código Penal indica el supuesto que la amenaza de encarcelamiento debe ser un factor que detiene el crimen. Sin embargo, la experiencia en la mayoría de países es que los sistemas criminales de justicia no son muy confiables en estos casos, ya que los fiscales tienden a no preocuparse tanto con los crímenes “de cuello blanco” (Riess, 2003). Por ejemplo, en el caso de El Salvador, los Departamentos o Unidades Operativas o de Investigación de la Fiscalía General de la República son las unidades a las que corresponde desarrollar la labor fiscal, como investigar y tramitar los hechos punibles y otras infracciones a la ley. La Fiscalía cuenta con una serie de unidades operativas⁷, pero no tiene un fiscal especializado en temas de índole económica.

Dado los casos que pueden salir no solamente de la DC sino también de la SC, se recomienda el nombramiento de un Fiscal Especial de Asuntos Económicos para estos tipos de casos. Este nombramiento puede permitir un grado de especialización y capacidad técnica para la investigación penal de estas prácticas. Sin embargo, y tomando en cuenta la experiencia de casos recientes, también es importante evaluar si sería mejor usar el Tribunal Sancionador de la DC para tener mayor certidumbre y mayor rapidez en la sanción de los actos, a pesar de que las sanciones son monetarias y no encarcelables.

⁷ Las unidades operativas son: Delitos relativos a la Vida e Integridad Física, a Menores un su relación Familiar, al Patrimonio Privado y Propiedad Intelectual, Administración de Justicia, Penal Juvenil, Hurto y Robo de Vehículos, Medio Ambiente, Vigilancia Penitenciaria, Recepción de Denuncias, Criminalística, Penal del Estado, Civil, de Impuestos, Control de Bienes del Estado y de Juicios de Cuentas y Multas (Fuente: www.fgr.gob.sv).

REFERENCIAS

- Bogo, Jorge. 2007. *Análisis desde el punto de vista de la defensa de la competencia de los mercados de medicamentos para el tratamiento de las enfermedades cardiovasculares, respiratorias y gastrointestinales en El Salvador*. Superintendencia de Competencia, Gobierno de El Salvador, San Salvador.
- Commodity Futures Trading Commission (CFTC). 2006. "U.S. Commodity Futures Trading Commission vs. BP Products North America, Inc.", reclamo civil presentado en el United States District Court for the Northern District of Illinois, Eastern Division, Chicago, 28 junio.
- Defensoría del Consumidor. 2008. *Política Nacional de Protección al Consumidor*. San Salvador: Gobierno de El Salvador, mayo.
- Department of Justice (DOJ) y Federal Trade Commission (FTC). 1992. *Horizontal Merger Guidelines*. Gobierno de Estados Unidos, Washington, D.C., abril.
- Eichenwald, Kurt. 1989. "2 Hunts Fined and Banned from Trades", *New York Times*, Nueva York, 21 diciembre.
- Espinoza, Eduardo, y Guevara, G. 2007. *Disponibilidad y precio de medicamentos esenciales en el segundo trimestre de 2006: Informe final de investigación*. Universidad de El Salvador, San Salvador, septiembre.
- Fazio, Carlos. 2007. "El pacto de la tortilla: México y el TLCAN", *Brecha*. México, 26 enero.
- García Alba, P. 1994. "Un índice de dominación para el análisis de la estructura de los mercados", *El Trimestre Económico*, v. 61 n. 3, México D.F.
- González Porras, Enrique R. 2008a. "Especulación, boicot y acaparamiento", *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 102, septiembre.
- González Porras, Enrique R. 2008b. "Reforma y Ley contra el Acaparamiento: Inconstitucional y Lesiva al Pueblo", *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 95, abril.
- Lopez, Rigoberto. 1998. "Econometric Analysis of Supply Response and Demand for Basic Grains in El Salvador," Proyecto CRECER/USAID, San Salvador, junio.
- Moscoso del Prado Muñoz, J. 1991. "Acaparamiento", *Gran Enciclopedia Rialp: Humanidades y Ciencia*. Madrid.

- Riess, Mike. 2003. "Modern Market Manipulation", presentado en 27 Conferencia Anual del International Precious Metals Institute, San Juan, Puerto Rico, 16 junio.
- Superintendencia de Competencia (SC). 2007. *Caracterización de las condiciones de competencia del sector avícola de El Salvador*. Gobierno de El Salvador, San Salvador, diciembre.
- Superintendencia de Competencia (SC). 2008. *Estudio sobre la caracterización de la agroindustria azucarera y sus condiciones de competencia en El Salvador*. Gobierno de El Salvador, San Salvador, junio.
- Superintendencia de Competencia (SC). 2009a. *Estudio sobre la caracterización de la agroindustria arrocerera y condiciones de competencia en El Salvador*. Gobierno de El Salvador, San Salvador, abril.
- Superintendencia de Competencia (SC). 2009b. *Caracterización del sector de fertilizantes y sus condiciones de competencia en El Salvador*. Gobierno de El Salvador, San Salvador, marzo.

ANEXOS

ANEXO A. BIENES Y SERVICIOS EN LA CANASTA DE CONSUMO (DIGESTYC)

Producto o servicio	Ponderación
Alimentos y bebidas no alcohólicas	33.49
<i>Alimentos</i>	<i>31.76</i>
PAN FRANCES	2.64
MACARRONES	0.23
MAIZ	0.83
TORTILLAS DE MAIZ	2.81
PAN DULCE	1.70
ARROZ	0.92
GALLETAS (PAQUETE DE 12 UNIDADES)	0.11
PUPUSA DE MAIZ	0.49
ANGELINA	0.52
POSTA NEGRA	0.92
LOMO CORRIENTE (ROLLIZO)	0.62
SOLOMO	0.18
CARNE MOLIDA (CORRIENTE)	0.29
HIGADO	0.13
HUESO CORRIENTE	0.21
LOMO	0.20
COSTILLA	0.09
CHICHARRON	0.06
MORTADELA	0.34
POLLO REFRIGERADO	1.89
PESCADO FRESCO	0.65
SARDINA ENLATADA	0.08
CAMARON DE MAR	0.30
HUEVOS DE GALLINA	2.08
LECHE FRESCA DE VACA	0.41
LECHE EN POLVO	1.08
LECHE HOMOGENIZADA Y PASTEURIZADA	0.24
QUESO FRESCO	1.27
QUESO DURO BLANDO	0.94
CREMA FRESCA	0.93
MANTECA DE CERDO	0.07
ACEITE CORRIENTE ENVASADO	1.04
MARGARINA	0.23
MANTECA VEGETAL	0.26
NARANJA	0.45
PLATANO	0.67
GUINEO	0.37
MANZANA	0.16
LIMON	0.20
PAPAYA	0.06
AGUACATE	0.11
COCO	0.04
COLADO DE FRUTAS PARA NIÑO	0.16
FRIJOL ROJO DE SEDA	0.83
PAPA	0.42
CEBOLLA	0.13

Producto o servicio	Ponderación
ZANAHORIA	0.09
CHILE VERDE	0.13
TOMATE	0.26
GÜISQUIL	0.15
REPOLLO	0.05
YUCA	0.05
RABANO	0.04
LECHUGA	0.02
PIPIAN	0.04
AZUCAR SIN REFINAR	1.19
MIEL DE ABEJA	0.07
CARAMELOS	0.15
GELATINA	0.04
HELADOS (SORBETES)	0.18
CHOCOLATE PARA PREPARAR	0.08
AJO	0.06
SAL DE COCINA	0.08
SALSA DE TOMATE	0.11
MAYONESA	0.12
OTRAS ESPECIAS	0.09
CHURROS	0.18
SOPA DE POLLO CON FIDEOS (SOBRE)	0.22
<i>Bebidas no alcohólicas</i>	<i>1.73</i>
CAFE INSTANTANEO ENVASADO	0.80
JUGO DE FRUTA ENVASADO	0.03
GASEOSA	0.90
Bebidas alcohólicas, tabaco y estupefacientes	1.06
<i>Bebidas alcohólicas</i>	<i>0.46</i>
AGUARDIENTE ENVASADA	0.05
VODKA	0.08
VINO BLANCO	0.12
CERVEZA	0.21
<i>Tabaco</i>	<i>0.44</i>
CIGARRILLOS	0.44
<i>Estupefacientes</i>	<i>0.16</i>
MEDICAMENTOS CORAZON TRANQUILIZANTE	0.16
Prendas de vestir y calzado	6.61
<i>Prendas de vestir</i>	<i>4.85</i>
DACRON	0.22
SINCATEX	0.13
CASIMIR PARA HOMBRE	0.08
CAMISA PARA HOMBRES MAYORES DE QUINCE AÑOS	0.32
CAMISA SPORT PARA HOMBRES MAYORES DE QUINCE AÑOS	0.08
CAMISETA PARA HOMBRES MAYORES DE QUINCE AÑOS	0.07
PANTALON PARA HOMBRES MAYORES DE QUINCE AÑOS	0.32
JEANS PARA HOMBRES MAYORES DE QUINCE AÑOS	0.24
TRAJE COMPLETO PARA HOMBRES MAYORES DE 15 AÑOS	0.06
CALZONCILLO PARA HOMBRES MAYORES DE QUINCE AÑOS	0.12
CALCETINES PARA HOMBRES MAYORES DE QUINCE AÑOS	0.08
CAMISA PARA NIÑOS DE TRES A QUINCE AÑOS	0.19
PANTALON PARA NIÑOS DE TRES A QUINCE AÑOS	0.16
JEANS PARA NIÑOS DE TRES A QUINCE AÑOS	0.06
CALZONCILLO PARA NIÑOS DE TRES A QUINCE AÑOS	0.06
CALCETINES PARA NIÑOS DE TRES A QUINCE AÑOS	0.07
BLUSA PARA MUJERES MAYORES DE 15 AÑOS	0.15
CAMISETA PARA MUJERES MAYORES DE 15 AÑOS	0.06

Producto o servicio	Ponderación
JEANS PARA MUJERES MAYORES DE 15 AÑOS	0.15
PANTALON PARA MUJERES MAYORES DE 15 AÑOS	0.05
FALDA PARA MUJERES MAYORES DE 15 AÑOS	0.09
VESTIDO PARA MUJERES MAYORES DE 15 AÑOS	0.66
BLOOMER O CALZON PARA MUJERES MAYORES DE 15 AÑOS	0.21
FUSTAN	0.06
BRASSIER	0.06
PANTY HOSE	0.07
CAMISON PARA DORMIR	0.03
BLUSA PARA NIÑAS DE TRES A QUINCE AÑOS	0.07
SHORT PARA NIÑAS DE TRES A QUINCE AÑOS	0.08
FALDA PARA NIÑAS DE TRES A QUINCE AÑOS	0.04
VESTIDO PARA NIÑAS DE TRES A QUINCE AÑOS	0.30
BLOOMER O CALZON PARA NIÑAS DE TRES A QUINCE AÑOS	0.07
CALCETAS PARA NIÑAS DE TRES A QUINCE AÑOS	0.06
CUTURINA	0.11
CINTURON PARA HOMBRES Y NIÑOS MAYORES DE 3 AÑOS	0.05
PAÑUELO PARA HOMBRES Y NIÑOS MAYORES DE 3 AÑOS	0.04
HECHURA PANTALON P/HOMBRE	0.11
HECHURA VESTIDO MUJER	0.07
<i>Calzado</i>	<i>1.76</i>
CALZADO DE CUERO PARA HOMBRES MAYORES DE 15 AÑOS	0.40
CALZADO DEPORTIVO PARA HOMBRES MAYORES DE 15 AÑOS	0.16
CALZADO DE CUERO PARA NIÑOS DE TRES A QUINCE AÑOS	0.19
CALZADO DEPORTIVO PARA NIÑOS DE TRES A QUINCE AÑOS	0.12
CALZADO TACON BAJO PARA MUJERES MAYORES DE 15 AÑOS	0.33
CALZADO TACON ALTO PARA MUJERES MAYORES DE 15 AÑOS	0.23
CALZADO TACON BAJO PARA NIÑAS DE 3 A 15 AÑOS	0.18
CALZADO DEPORTIVO PARA NIÑAS DE 3 A 15 AÑOS	0.08
REPARACION DE CALZADO	0.07
Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combu	15.90
<i>Alquileres efectivos del alojamiento</i>	<i>11.23</i>
ALQUILER	11.23
<i>Conservación y reparación de la vivienda</i>	<i>0.30</i>
PINTURA Y MANO DE OBRA	0.30
<i>Suministro de agua y servicios diversos relacionad</i>	<i>0.89</i>
AGUA	0.89
<i>Electricidad, gas y otros combustibles</i>	<i>3.48</i>
SERVICIO DE ENERGIA ELECTRICA	2.03
GAS PROPANO	0.57
LEÑA (4 Ó 5 RAJITAS)	0.88
Muebles, artículos para el hogar y para la conserv	7.29
<i>Muebles y accesorios, alfombras y otros materiales</i>	<i>1.42</i>
JUEGO DE SALA	0.41
JUEGO DE COMEDOR (PARA 6 PERSONAS)	0.25
CAMA INDIVIDUAL	0.26
CAMA MATRIMONIAL	0.18
GABETERO TOCADOR	0.19
ESPEJO DE PARED	0.13
<i>Productos textiles para el hogar</i>	<i>0.09</i>
CUBRECAMA	0.02
SABANA (SABANA Y 2 SOBREFUNDAS)	0.03
HAMACA	0.04
<i>Artefactos para el hogar</i>	<i>1.13</i>
REFRIGERADORA	0.59
COCINA DE GAS	0.26

Producto o servicio	Ponderación
COCINA ELECTRICA	0.10
PLANCHA	0.07
MAQUINA DE COSER	0.07
LAVADORA	0.04
<i>Artículos de vidrio y cristal, vajilla y utensilio</i>	<i>0.32</i>
VAJILLA	0.22
HUACAL PLASTICO	0.02
OLLA	0.05
BIBERON PACHA	0.03
<i>Herramientas y equipo para el hogar y el jardín</i>	<i>0.30</i>
PILAS	0.12
CANDELA (4 Ó 5 UNIDADES)	0.11
FOCO	0.07
<i>Bienes y servicios para conservación ordinaria del hogar</i>	<i>4.03</i>
FOSFOROS	0.15
JABON PARA LAVAR ROPA	0.93
JABON EN POLVO	0.51
DESINFECTANTE	0.23
ESCOBA	0.09
BETUN	0.10
EMPLEADA DOMESTICA(PUERTA ADENTRO)	2.02
Salud	4.17
<i>Productos, artefactos y equipo médicos</i>	<i>1.83</i>
ALCOHOL DESINFECTANTE	0.15
ANALGESICOS ANTIGRIPALES	0.35
VITAMINAS	0.47
MEDICAMENTOS DIGESTIVOS	0.11
ANTIPARASITOS	0.08
GOTAS(OJOS)	0.11
ANTIBIOTICO	0.47
DERMATOLOGICOS ANTIALERGICOS	0.06
MEDICAMENTOS DIABETES	0.03
<i>Servicios para pacientes externos</i>	<i>1.04</i>
CONSULTA MEDICA GENERAL	0.33
CONSULTA MEDICA ESPECIALIZADA	0.67
CONSULTA MEDICA ODONTOLOGICA	0.04
<i>Servicios de hospital</i>	<i>1.30</i>
HOSPITALIZACION (SERVICIO ECONOMICO)	0.84
RADIOGRAFIA	0.28
EXAMEN DE SANGRE	0.18
Transporte	10.35
<i>Adquisición de vehículos</i>	<i>2.60</i>
VEHICULO AUTOMOTOR	2.14
BICICLETA	0.46
<i>Funcionamiento de equipo de transporte personal</i>	<i>5.31</i>
LLANTAS	1.46
BATERIA	0.33
PLATINO	0.37
BUJIA	0.23
CONDENSADOR	0.55
GASOLINA (REGULAR)	1.58
AFINADO(MANO DE OBRA)	0.49
FRENOS(MANO DE OBRA)	0.09
COMPRA Y CAMBIO DE ACEITE	0.17
LAVADO Y PASTEADO	0.04
<i>Servicios de transporte</i>	<i>2.44</i>

Producto o servicio	Ponderación
MICROBUS	0.45
BUS URBANO	0.97
BUS INTERDEPARTAMENTAL	0.89
TAXI	0.13
Comunicaciones	0.81
<i>Servicios postales</i>	0.17
SERVICIO DE CORREOS (INTERDEPARTAMENTAL)	0.17
<i>Servicios telefónicos y de facsímile</i>	0.64
TELEFONO	0.64
Recreación y cultura	6.09
<i>Equipo audiovisual, fotográfico y de procesamiento</i>	2.04
TELEVISOR B/N (14")	0.27
TELEVISOR A COLOR (14")	0.46
MINICOMPONENTE	0.15
EQUIPO DE SONIDO	0.32
ROLLO PARA CAMARA (35 MM / 24 EXPOSICIONES)	0.62
MAQUINA DE ESCRIBIR	0.05
CASSETTES SIN GRABAR (60 MINUTOS)	0.17
<i>Otros artículos y equipo para recreación, jardines</i>	0.16
BOLA DE FOOT BALL	0.16
<i>Servicios de recreación y culturales</i>	0.72
ENTRADA AL CINE	0.09
LOTERIA (GRANDE)	0.63
<i>Periódicos, libros y papeles y útiles de oficina</i>	1.28
LIBRO ESCOLAR	0.35
LIBRO DE ESTUDIOS SUPERIORES	0.26
PERIODICO	0.19
CUADERNO ESCOLAR	0.35
BOLIGRAFO	0.13
<i>Paquetes turísticos</i>	1.89
VIAJE AL EXTRANJERO (VIA TERRESTRE)	1.89
Educación	2.42
<i>Enseñanza preescolar y enseñanza primaria</i>	1.06
PRE-PRIMARIA	0.16
PRIMARIA	0.90
<i>Enseñanza secundaria</i>	0.45
SECUNDARIA	0.45
<i>Enseñanza terciaria</i>	0.64
UNIVERSITARIA	0.64
<i>Enseñanza no atribuible a ningún nivel</i>	0.27
CURSO DE INGLES	0.20
CURSO DE COMPUTACION	0.07
Restaurantes y hoteles	6.12
<i>Servicios de suministro de comidas por contrato</i>	5.41
ALMUERZO COMPLETO	4.13
DESAYUNO	1.28
<i>Servicios de alojamiento</i>	0.71
HOSPEDAJE(HOTEL)	0.71
Bienes y servicios diversos	5.69
<i>Cuidado personal</i>	3.69
CORTE DE PELO PARA HOMBRE	0.16
CORTE DE PELO PARA MUJER	0.12
PAÑALES (PAQUETE)	0.09
JABON PARA BAÑO	0.30
PASTA DENTAL	0.37
PAPEL HIGIENICO (DOBLE HOJA)	0.44

Producto o servicio	Ponderación
TOALLA SANITARIA (PAQUETE)	0.19
TINTE PARA CABELLO	0.08
SHAMPOO	0.42
RINSE ACONDICIONADOR	0.09
HOJAS PARA AFEITAR (CAJITA)	0.09
AFEITADORA	0.04
DESODORANTE	0.46
COLONIA	0.38
TALCO	0.14
CREMA PARA CUERPO	0.22
LAPIZ LABIAL	0.10
<i>Efectos personales n.e.p.</i>	<i>0.65</i>
RELOJ PARA HOMBRES Y NIÑOS MAYORES DE 3 AÑOS	0.17
RELOJ PARA MUJERES Y NIÑAS MAYORES DE TRES AÑOS	0.15
CARTERA PARA MUJERES Y NIÑAS MAYORES DE TRES AÑOS	0.12
LENTES	0.21
<i>Otros servicios n.e.p.</i>	<i>1.35</i>
SERVICIO FUNERARIO	0.64
ESCRITURACION DE PRESTAMO	0.69
GASTO LEGAL DE MATRIMONIO	0.02

ANEXO B. PRODUCTOS INCLUIDOS EN INFORME DIARIO DE PRECIOS (MAG)

GRANOS BÁSICOS	
Maíz Blanco	Quintal
Sorgo	Quintal
Arroz Clasificado Importado	Quintal
Arroz Nacional	Quintal
Frijol Rojo Nacional	Quintal°
Frijol Rojo Importado	Quintal°
Frijol Tinto Nacional	Quintal°
Frijol Tinto Importado	Quintal°
HORTALIZAS	
Ajo Chino	Caja 20 lb
Ajo Criollo Mediano	Manojo de 60 u, 4.5-5 lb
Apio Grande	Caja 35 lb
Apio Mediano	Red 120 lb
Ayote Tierno Grande	Ciento 50-60 lb
Berenjena Grande	Ciento 80-100 lb
Brócoli Grande	Caja de 12u, 18-20 lb
Camote	Bolsa 50 lb
Cebolla Amarilla Sin Tallo	Saco 60 lb
Cebolla Blanca Con Tallo Grande	Manojo de 50u, 22-25 lb
Cebolla Blanca Con Tallo Mediana	Manojo de 50u, 14-16 lb
Cebolla Blanca Sin Tallo Grande	Saco 60 lb
Cebolla Blanca Sin Tallo Mediana	Saco 60 lb
Cebolla Morada Sin Tallo	Saco 50-60 lb
Chile Jalapeño	Saco 45 lb
Chile Verde Grande	Ciento 22-25 lb
Chile Verde Mediano	Ciento 20-21 lb
Chipilín	Docena de Manojos, 18 lb
Cilantro	Bulto de 25 manojos, 35-40 lb
Coliflor Grande	Red de 12u, 36-42 lb
Ejote Importado	Saco 20 lb
Ejote Nacional	Saco 35-40 lb
Elote Blanco Grande	Red de 300u, 200-240 lb
Espinaca	Docena de Manojos, 18 lb
Güisquil Blanco Mediano	Ciento 50-60 lb
Güisquil Oscuro Grande	Ciento 150-160 lb
Güisquil Verde Grande	Ciento 100-125 lb
Hierba Mora	Docena de Manojos, 18 lb
Hierbabuena	Bulto de 25 manojos, 35-40 lb
Lechuga de Cabeza Grande Caja	Caja de 18-20u, 36-40 lb
Lechuga de Cabeza Grande Red	Red de 20 u, 38-40 lb
Lechuga Escarola	Caja de 36u, 25 lb
Loroco	Jaba 30 lb
Melón Grande	Ciento 400-450 lb
Melón Mediano	Ciento 250-300 lb
Papa Lengua Grande	Quintal

Papa Redonda Grande	Quintal
Papa Soloma Grande	Quintal
Pepino Grande	Ciento 125 lb
Pepino Mediano	Ciento 90-100 lb
Pipian Grande	Ciento 70-80 lb
Pipian Mediano	Ciento 50-65 lb
Rábano	Ciento de Manojos, 40 lb
Remolacha Grande	Quintal
Remolacha Grande Red	Red de 40 u, 30-35 lb
Remolacha Mediana	Red de 60 u, 30-35 lb
Repollo Verde Grande	Ciento 800-1000 lb
Repollo Verde Mediano	Ciento 600-700 lb
Sandía Larga Grande	Ciento 1800-2000 lb
Sandía Larga Mediana	Ciento 1000-1300
Sandía Redonda Grande	Ciento 1000-1200 lb
Sandía Redonda Mediana	Ciento 700-900 lb
Tomate de Pasta	Caja 45-55 lb
Tomate Ensalada	Caja 40 lb
Yuca Blanca	Red 200-250 libras
Zanahoria Grande	Saco 90-100 lb
Zanahoria Mediana	Saquito de 32-35 libras

FRUTAS

Aguacate Criollo Grande	Ciento 100-125 lb
Aguacate Criollo Mediano	Ciento 60-70 lb
Aguacate Hass Grande	Caja 20 lb
Banano Maduro Grande	Ciento 45-50 lb
Banano Maduro Grande Caja	Caja 40 lb
Carambola Grande	Ciento 45-50 lb
Coco Verde Grande	Ciento 500-550 lb
Coco Verde Pequeño	Ciento 250-300 lb
Fresa Grande	Jaba 30-35 lb
Granadilla Fruta	Ciento 18-20 lb
Guayaba Grande	Caja 25 lb
Guineo de Seda	Ciento 20-25 lb
Jocote de Verano Canasto	Canasto de 2000 u, 100-140 lb
Limón Criollo	Ciento 10 lb
Limón Pésico Grande	Ciento 30-35 lb
Mandarina Grande	Ciento 35-40 lb
Mandarina Mediana	Ciento 25-30 lb
Mango Maduro Grande	Ciento 50-60 lb
Mango Verde Grande	Ciento 40-50 lb
Marañón Grande	Ciento 30-40 lb
Maracuyá Redonda Grande	Ciento 35-40 lb
Naranja Piña	Ciento 60-65 lb
Naranja Sin Semilla Grande	Ciento 130-140 lb
Naranja Sin Semilla Mediana	Ciento 70-80 lb
Naranja Valencia Grande	Ciento 75-80 lb
Naranja Victoria Mediana	Ciento 65-70

Papaya Izalco Grande	Docena 144-192 lb
Papaya Maradol Grande	Docena 84-92 lb
Papaya Red Lady Grande	Docena 84-107 lb
Papaya Tainung Grande	Docena 50-66 lb
Piña Azucarón Grande	Ciento 500-600 lb
Piña Golden Grande	Ciento 500-600 lb
Piña Hawaiana Grande	Ciento 550-600 lb
Piña Hawaiana Mediana	Ciento 325-400 lb
Plátano Maduro Grande	Ciento 75-80 lb
Plátano Maduro Mediano	Ciento 45-50 lb
Tamarindo Con Cáscara	Bolsa 50 lb
Tamarindo Sin Cáscara	Quintal
Zapote Grande	Ciento 160 lbs
CARNE DE RES	
Lomo de Aguja	Libra
Lomo Rollizo	Libra
Posta Angelina	Libra
Posta Negra	Libra
Puyazo	Libra
Solomo	Libra
Salón	Libra
Posta de Pecho	Libra
CARNE DE CERDO	
Lomo	Libra
Posta	Libra
Costilla	Libra
Chicharrón	Libra
LÁCTEOS	
Queso Duro Viejo	Libra
Queso Duro Blando	Libra
Queso Fresco	Libra
Quesillo	Libra
Crema	Botella 750ml
Leche	Botella 750ml
AVÍCOLAS	
Pollo Entero (sin menudos)	Libra
Pollo, Muslos	Libra
Pollo, Pechuga	Libra
Huevo Grande Cartón	Cartón de 30u
Huevo Mediano Cartón	Cartón de 30u
Huevo Grande Caja	Caja de 360u
Huevo Mediano Caja	Caja de 360u

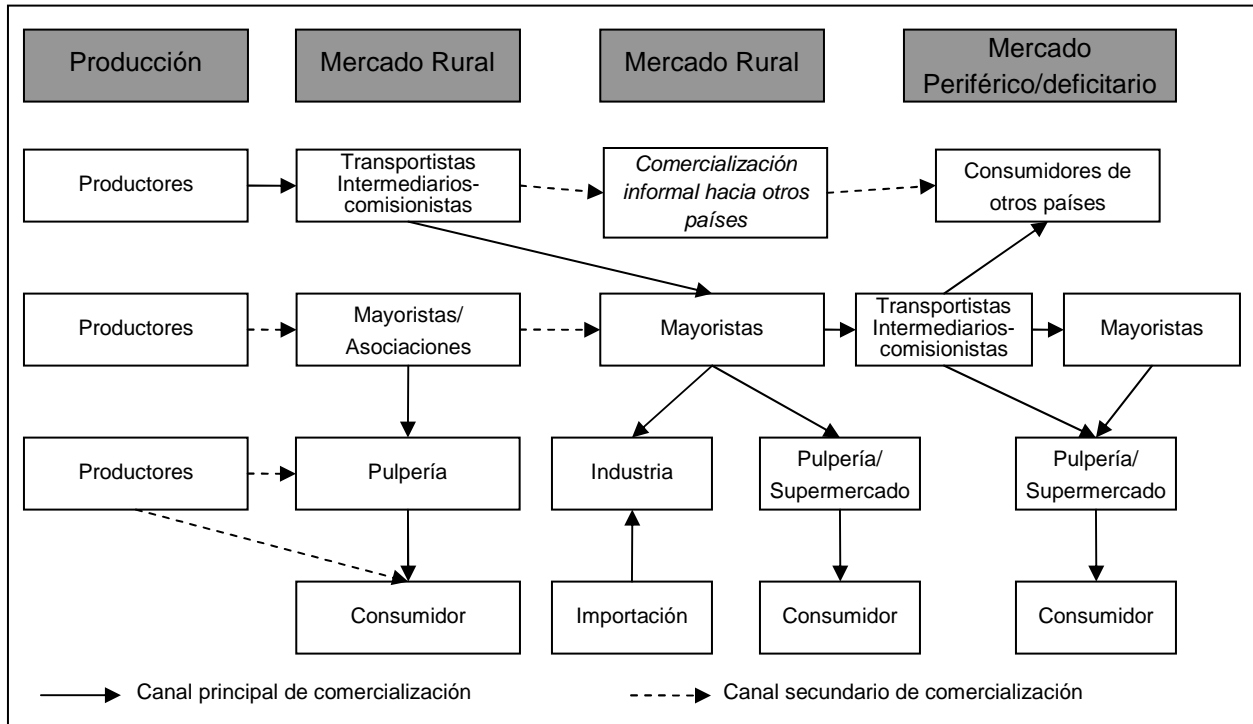
ANEXO C. PRODUCTOS ADICIONALES INCLUIDOS EN INFORME SEMANAL DE PRECIOS (MAG)

GANADO EN PIE (TIANGUE DE SOYAPANGO)	
Vacas Horras	
Bueyes	
Toros	
Toretos	
Novillos	
Novillas	
Cerdo en Pie	
PRECIOS EN CANAL (TIANGUE DE SOYAPANGO)	
Carne de res en canal	
Carne de cerdo en canal sin tocino	
Carne de cerdo en canal con tocino	
PESCADO Y MARISCOS	
Bagre	Libra
Boca colorada mediano	Libra
Calamar	Libra
Camarón cultivado	Libra
Camarón de mar jumbo	Libra
Camaroncillo seco salado	Libra
Chimbera	Libra
Concha	El cien, 5 lb
Corvina	Libra
Guapote	Libra
Jaiba	Libra
Langosta mediana	Libra
Lenguado	Libra
Lonja de boca colorada	Libra
Lonja de corvine	Libra
Lonja de mero	Libra
Lonja de róbalo	Libra
Lonja de tiburón	Libra
Macarela	Libra
Mojarra	Libra
Pescado seco (macarela)	Libra
Punche	Unidad, 0.33 lb
Róbalo mediano	Libra
Ruco	Libra
Tilapia	Libra
PRODUCTOS AGROINDUSTRIALES	
Achiote	Quintal
Ajonjolí	Quintal
Azúcar blanca empacada	Quintal
Cacahuete crudo	Quintal
Cacao	Quintal

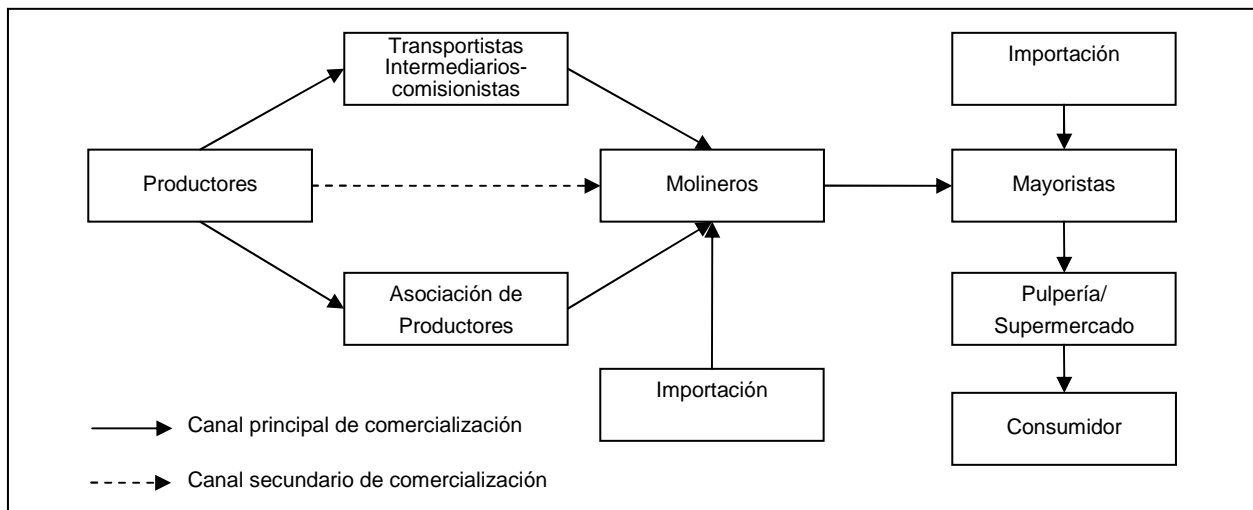
Garbanzo	Quintal
Harina de trigo fuerte	50 libras
Harina de trigo suave	50 libras
Harina de maíz Maseca	50 libras
Genjibre	Quintal
Panela de primera clase	96 unidades
Panela de segunda clase	96 unidades
Pimienta gorda	Quintal
Semilla de ayote lavado	Quintal
Semilla de ayote sucio	Quintal
Semilla de morro	Quintal
Semilla de pipián	Quintal
Sal corriente yodada	Quintal
Soya	Quintal
Rosa de Jamaica	Quintal
Miel de abeja	Botella, 2.6 lb

ANEXO D. EJEMPLOS DE DIAGRAMAS DE FLUJO DE MERCADO

Mercado de maíz y frijol en Honduras



Mercado de arroz en Honduras



Fuente: Honduras: Market Profile for Emergency Food Security Assessments (Zappacosta, 2005)

ANEXO E. ÍNDICE DE HERFINDAHL-HIRSCHMAN

El Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) es una medida del tamaño de las empresas con relación al mercado total e indica los grados de competencia entre los participantes en el mercado. Se utiliza extensivamente en las leyes de competencia y anti-monopólicas. Se define como la suma de los cuadrados de participación de mercado de las 50 empresas más grandes en la industria (o de todas las empresas si hay menos de 50), donde las participaciones de mercado se expresan como porcentajes. Su fórmula es:

$$H = \sum_{i=1}^N s_i^2$$

donde:

H	=	Índice de Herfindahl-Hirschman
s_i	=	participación de la empresa i en el mercado
N	=	número de empresas en el mercado (hasta 50)

Su rango es desde 0 cuando existe un número cuantioso de empresas pequeñas, hasta 10,000, cuando hay una sola firma en la industria. Un IHH alto indica una industria con menos competencia. La mayor ventaja del IHH con relación a otras medidas de concentración es que otorga un mayor peso a las empresas más grandes.

Según los criterios del Departamento de Justicia y la Comisión Federal Comercial del Gobierno de Estados Unidos, cuando un mercado tenga un IHH inferior a 1,000, lo considera no concentrado; entre 1,000 y 1,800 como moderadamente concentrado; y superior a 1,800, altamente concentrado (DOJ y FTC, 1992). En un mercado pequeño, como El Salvador, es de esperar encontrar IHH mayores por razones de economías de escala en varias industrias. Sin embargo, es otro indicador de poder de mercado potencial y es relevante para las investigaciones. El IHH también se puede calcular en forma periódica para detectar cambios en el poder de mercado y competencia.

Un indicador alternativo es el Índice de Dominancia (ID), desarrollado por García Alba (1994). El ID es el cociente entre la sumatoria de las participaciones de mercado de las empresas elevado a la cuarta potencia y el cuadrado del IHH. La Comisión Federal de Competencia de México utiliza el ID en sus análisis, y ha establecido un umbral de 2,500, a partir del cual considera que el mercado es concentrado y que puede estar sujeto a prácticas anticompetitivas.

ANEXO F. HOJAS DE BALANCE

Las hojas de balance son una relación aritmética para comparar la cantidad utilizada de un alimento con la cantidad disponible. Se habla de un balance porque tiene entradas, salidas, y cuenta de cierre. Una variación de su construcción es la siguiente:

$$E_I + P_N + I = C + X + E_F$$

donde:

E_I = Existencia inicial en manos de almacenadoras, industriales, comerciantes y productores

P_N = Producción neta, que es la producción bruta menos merma por secado

I = Introducciones: importaciones comerciales, donaciones y otras introducciones incluyendo el contrabando, ya que esto también afecta el abastecimiento

C = Consumo, que incluye el humano, industrial, animal, uso en semilla y pérdidas postcosecha

X = Exportaciones

E_F = Existencias finales

El lado izquierdo de la ecuación representa el abastecimiento, disponibilidad o suministro del producto, mientras que el lado derecho representa la utilización o destino del producto. Desde el punto de vista de abastecimiento de mercados, se recomienda existencias finales mínimas suficientes para un mes de consumo.

Se pueden derivar varios indicadores con la información de la hoja de balance, incluyendo las existencias con relación al consumo (E_F/C), las existencias en equivalente a días de consumo ($E_F/(C/365)$), importación neta ($I - X$), dependencia de importaciones ($(I - X)/C$), e indicadores nutricionales.

Las limitaciones de las hojas de balance incluyen el hecho de que es un indicador, no un dato definitivo. Asimismo, la calidad de la evaluación de abastecimiento está relacionada directamente con la calidad de la información utilizada para su cálculo, cuyas proyecciones pueden cambiarse en el transcurso del año cosecha. Finalmente, para los granos básicos, el mercado regional está muy integrado, por lo tanto, una escasez o excedente en un país afecta el mercado en toda la región. Entonces, la construcción y utilización de hojas de balance regionales son importantes para las investigaciones.

ANEXO G. ÍNDICES DE ESTACIONALIDAD DE PRECIOS

En los mercados de productos agrícolas, las cantidades ofertadas y demandadas en cada período (mes o semana) son dispares, lo que ocasiona variaciones en los precios. Durante los períodos de cosecha, se ofertan en los mercados una gran cantidad del producto, mayor que la cantidad que usualmente se demanda para el consumo. En estos casos, los precios que determina el mercado, a través de la oferta y la demanda, son relativamente bajos, inferiores al precio promedio del año. Contrariamente, durante los períodos en que no hay cosecha y por tanto la oferta es baja, menor que la cantidad que normalmente se demanda, los precios del mercado son altos, reflejando la escasez relativa del producto.

Para medir las fluctuaciones de los precios en los diferentes meses del año, es muy útil construir índices de estacionalidad. Si se toma el precio promedio anual de un producto, es obvio que los precios de algunos meses serían mayores que este promedio, mientras que los precios en otros meses serán inferiores. Porcentualmente, el precio promedio en relación a si mismo será igual a la unidad; los precios mayores al promedio, en relación a este promedio, resultarán en coeficientes mayores que 1; y los precios inferiores al promedio anual, resultarán en coeficientes menores que 1.

Si bien esta forma de cálculo y el significado de los coeficientes o índices de estacionalidad es sencillo, los resultados que ofrece no son los más precisos. Una serie de índices de estacionalidad requiere de un método de estimación algo más sofisticado pero sobretodo que ofrezca mejores resultados. En este caso se utiliza el método del promedio móvil.

El método de promedios móviles requiere de una serie de precios mensuales reales, es decir descontados de inflación, o deflactados, de por lo menos tres años. En este caso, se utilizan cinco años de datos a nivel mayorista del mercado de San Salvador, deflactados por el Índice de Precios al Consumidor.

La forma de construir los índices de estacionalidad se base en el uso de promedio móviles. Los promedios móviles moderan las fluctuaciones bruscas, permitiendo limpiar la serie de precios de variaciones erráticas o al azar y mantener aquellas fluctuaciones sistemáticas, repetitivas, y, por lo tanto, predecibles.

La forma de estimar los promedios móviles para cada mes se resume en la siguiente fórmula:

$$PM_j = \frac{(0.5 * P_{j-6}) + P_{j-5} + P_{j-4} + \dots + P_j + P_{j+1} + \dots + P_{j+5} + (0.5 * P_{j+6})}{12}$$

donde:

PM_j = precio promedio móvil en el mes j

P_j = precio observado en el mes j

$$P_{j+/-x} = \text{precios antes y después del precio observado en el mes } j$$

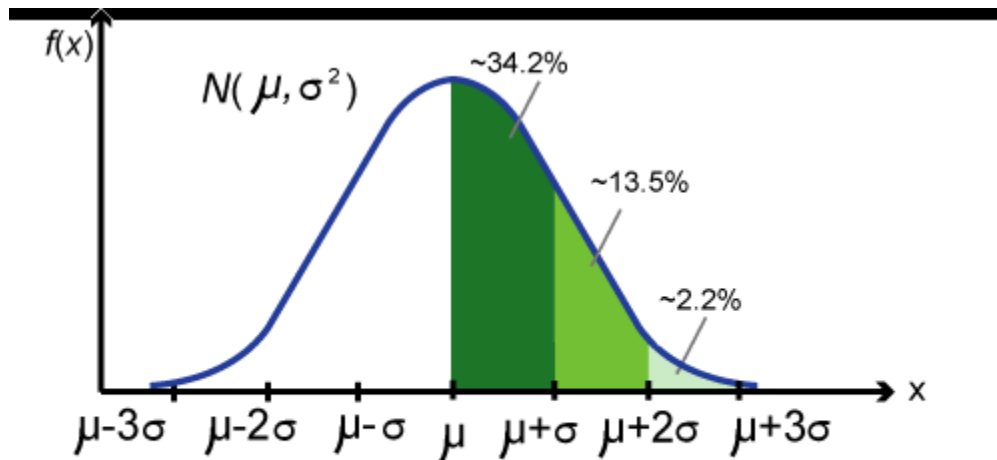
El número de meses en el numerador es 12, compuesta de la siguiente forma: cinco hacía atrás del mes j , cinco hacia delante, el mismo mes j , y la mitad del sexto mes antes y después del mes j . Dividiendo esta suma entre 12, se obtiene el promedio móvil de 12 meses para cada mes. Estos promedios móviles de cada mes, PM_j , se dividen entre los precios observados, o reales, del respectivo mes, los P_j , resultando en índices de estacionalidad brutos.

El siguiente paso del método consiste en agrupar los índices brutos por mes (todos los de enero, los de febrero, y así sucesivamente). Una vez agrupados por mes, se obtiene el índice promedio para cada mes calendario. La suma de estos 12 índices mensuales debe ser igual a 12, por construcción. Si no es exactamente igual a 12, se corrigen con una simple regla de tres para lograr que la suma sea igual a 12. Los índices resultantes son los de estacionalidad que sirven para analizar las variaciones de precios de los productos durante el año.

ANEXO H. DEFINICIÓN DE UMBRALES PARA ALZAS DE PRECIOS

La desviación estándar de una serie de datos es la raíz cuadrada de la varianza, la cual mide la variabilidad de los datos de la serie. Con una distribución normal de datos, una diferencia de 1 desviación estándar entre el precio ajustado y el promedio del período, implica que el 84.2% (todo el 50% inferior al promedio más 34.2%) de los datos históricos son inferiores al precio ajustado, una diferencia de 2 desviaciones estándar significa que el 97.7% de los datos son inferiores, y de 3 desviaciones estándar significa que el 99.9% de los datos son inferiores (gráfica 5).

Gráfica 6 Curva de distribución normal



Para implementar este mecanismo, se toma los datos del año en curso y se convierten a precios reales con el IPC. Luego, se dividen por el índice estacional para cada mes para remover el efecto de la fluctuación normal del precio para ese mes. Finalmente, con el precio ajustado por el índice estacional, se calcula el coeficiente z , que indica el número de desviaciones estándar de diferencia entre ese precio y el promedio de todo el período anterior analizado. La fórmula del coeficiente z es:

$$z = \frac{y - \mu}{\sigma}$$

donde:

y = el dato observado ajustado por estacionalidad

μ = el promedio de los precios reales de todo el período analizado

σ = la desviación estándar de los precios reales de todo el período analizado

El grado de sensibilidad para activar el sistema e iniciar la investigación de un mercado puede ser variado según los criterios de los técnicos, pero se recomienda un parámetro mínimo de +1.25, lo cual implica un dato de precios que es superior al 89.44% de los datos históricos recientes (cuadro 5).

Cuadro 5 Porcentaje de datos inferiores a la observación según el número de desviaciones estándar

Parámetros para z	% de datos inferiores a observación
0.50	69.15%
0.55	70.88%
0.60	72.57%
0.65	74.22%
0.70	75.80%
0.75	77.34%
0.80	78.81%
0.85	80.23%
0.90	81.59%
0.95	82.89%
1.00	84.13%
1.05	85.31%
1.10	86.43%
1.15	87.49%
1.20	88.49%
1.25	89.44%
1.30	90.32%
1.35	91.15%
1.40	91.92%
1.45	92.65%
1.50	93.32%
1.55	93.94%
1.60	94.52%
1.65	95.05%
1.70	95.54%
1.75	95.99%
1.80	96.41%
1.85	96.78%
1.90	97.13%
1.95	97.44%
2.00	97.72%