

Evaluación de los convenios de comercialización, contingentes y FOCAGRO

Preparado para la Oficina de Políticas y Planificación Sectorial
Ministerio de Agricultura y Ganadería, El Salvador

VERSIÓN FINAL

Julio 2010

Indice

Resumen	6
1. Introducción	18
2. Objetivos de política de los convenios, contingentes y FOCAGRO	20
3. Diagnóstico del funcionamiento de los cuatro convenios	23
3.1 Una reseña histórica de los convenios.....	23
3.2 Participación de los agricultores	28
3.3 Comparación de precios	31
3.4 Aportes a la producción	34
3.5 Participación y competencia de los industriales.....	36
3.6 Funcionamiento de las comisiones de supervisión.....	39
3.7 El papel de BOLPROES.....	40
4. Descripción y evaluación de los contingentes	42
4.1 Contingente arancelario.....	42
4.2 Contingentes de desabastecimiento.....	43
4.3 Contingentes CAFTA.....	47
4.4 Uso de los contingentes y su distribución.....	48
4.5 Sacrificio fiscal.....	53
4.6 Costos y beneficios para los industriales participantes	Error! Bookmark not defined.
4.7 Funcionamiento de la Comisión de Administración de Contingentes	58
4.8 Metodología para la estimación de volúmenes de desabastecimiento	59
5. Análisis de los FOCAGRO	62
5.1 Funcionamiento de los consejos ejecutivos de FOCAGRO	63
5.2 Mecanismo de captación de fondos	63
5.3 Mecanismo de otorgamiento de fondos y su uso.....	65
6. Recomendaciones de política y reforma a los instrumentos.....	71
6.1 Convenios.....	71
6.2 Contingentes	74
6.3 FOCAGRO	76
6.4 Otras recomendaciones de política	78
Referencias.....	79
Anexos.....	81

Anexo A. Listado de personas entrevistadas	81
Anexo B. Estándar para maíz blanco y amarillo en Estados Unidos	83
Anexo C. Cuadros suplementarios	84
Anexo D. Ley de Promoción, Investigación e Información de Productos Primarios de Estados Unidos, 1996	90
Anexo E. Reglamento a la Ley de Requisitos de Desempeño para la Importación de Frijol y Maíz Blanco con Arancel Preferencial, en Caso de Desabastecimiento, de la República de Costa Rica.....	105

Cuadros

Cuadro 1 Entregas en convenio como porcentaje de producción nacional	27
Cuadro 2 Utilización del contingente arancelario de queso cheddar	44
Cuadro 3 Contingentes CAFTA y programa de desgravación arancelaria de productos seleccionados....	47
Cuadro 4 Sacrificio fiscal de los contingentes* (US\$ mil)	55
Cuadro 5 Estimación preliminar de desabastecimiento para 2010 (en qq)	60
Cuadro 6 Aportaciones y tasas de administración de los FOCAGRO	64
Cuadro 7 Aportaciones y saldos de los FOCAGRO	65
Cuadro 8 Uso de fondos FOCAGRO (US\$ mil)	67
Cuadro 9 Convenio, precios y contingentes de maíz blanco	84
Cuadro 10 Convenio, precios y contingentes de maíz amarillo y sorgo	85
Cuadro 11 Convenio, precios y contingentes de arroz	86
Cuadro 12 Convenio y contingentes de carne de cerdo	87
Cuadro 13 Asignación y utilización de contingentes seleccionados	88
Cuadro 14 Abastecimiento y utilización de granos básicos, año cosecha 2009/10	89

Gráficas

Gráfica 1 Promedios anuales de aranceles de granos básicos.....	24
Gráfica 2 Importaciones como porcentaje de producción nacional.....	26
Gráfica 3 Precios de maíz amarillo y sorgo	31
Gráfica 4 Precios de maíz blanco	32
Gráfica 5 Precios de arroz granza.....	32
Gráfica 6 Precio al productor en época de cosecha como porcentaje del precio promedio anual al mayorista	34
Gráfica 7 Estructura de operaciones en BOLPROES.....	40
Gráfica 8 Comercio de maíz blanco y su harina	46
Gráfica 9 Contingentes utilizados de maíz amarillo.....	48
Gráfica 10 Contingentes utilizados de maíz blanco	49
Gráfica 11 Contingentes utilizados de arroz granza	50

Gráfica 12	Contingentes utilizados y volumen de convenio de cerdo.....	51
Gráfica 13	Contingentes otorgados como porcentaje de importaciones.....	52
Gráfica 14	Utilización de contingentes otorgados.....	52
Gráfica 15	Costos y beneficios del contingente, convenio y FOCAGRO para industriales de maíz amarillo	56
Gráfica 16	Costos y beneficios del contingente, convenio y FOCAGRO para industriales de maíz blanco	56
Gráfica 17	Costos y beneficios del contingente, convenio y FOCAGRO para industriales de arroz	57
Gráfica 18	Beneficio a industriales de cerdo por el contingente (menos FOCAGRO)	57
Gráfica 19	Uso de FOCAGRO por tipo de gasto, 2005-09	68

Siglas y abreviaturas

ASALBAR	Asociación Salvadoreña de Beneficiadores de Arroz
ASICARNE	Asociación Salvadoreña de Industriales Cárnicos
ASILECHE	Asociación Salvadoreña de Ganaderos e Industriales de la Leche
ASPORC	Asociación Salvadoreña de Porcinocultores
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BOLPROES	Bolsa de Productos Agropecuarios de El Salvador
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centro América y Estados Unidos, por sus siglas en inglés
CAMAGRO	Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
DATCO	Dirección de Administración de Tratados Comerciales
DGSVA	Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal
FOCAGRO	Fondos de Competitividad y Reconversión del Sector Agropecuario y Agroindustrial
IVA	impuesto al valor agregado
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MINEC	Ministerio de Economía
OMC	Organización Mundial del Comercio
OPPS	Oficina de Políticas y Planificación Sectorial
PROLECHE	Asociación de Productores de Leche de El Salvador

Resumen

Después de más de 10 años de funcionamiento de los convenios de comercialización y los contingentes, es importante realizar una evaluación íntegra del sistema, incluyendo a los Fondos de Competitividad y Reconversión del Sector Agropecuario y Agroindustrial (FOCAGRO), para determinar cuál ha sido su contribución al bienestar y participación de los productores, y al fomento de la sana competencia entre los industriales, en beneficio de los consumidores.

Convenios de comercialización

En forma consistente, los convenios de comercialización en El Salvador señalan como objetivos lograr “un suministro regular, a precios predecibles y aceptables para productores e industriales, incentivando a los industriales a consumir de manera preferente la producción nacional...”. Entre los participantes, se considera que “El espíritu de los convenios es correcto”, y que tienen “buenas intenciones”. Sin embargo, se perciben una serie de desencantos, quejas, decepciones e inquietudes sobre ellos. También su contribución directa a la participación de los productores en la comercialización es cuestionable, según el producto.

Los convenios de comercialización son de sorgo (desde 1998), maíz blanco (desde 1999), arroz granza (desde 2000) y carne de cerdo (desde 1998). En los convenios, generalmente se determina una fórmula para el precio nacional dentro de convenio, con base en el precio internacional puesto en fábrica nacional, incluyendo el arancel normal. Algunos convenios especifican normas de calidad. Con la excepción de la carne de cerdo, se determina el uso de la Bolsa de Productos Agropecuarios de El Salvador (BOLPROES) para los contratos de opción de venta y para las transacciones, y en cada convenio, se establece una Comisión de Supervisión.

¿Cuál ha sido la importancia de estos convenios en el mercado nacional, y cuál ha sido su impacto en las importaciones? En los casos de arroz granza y maíz amarillo (comparado con el sorgo), las importaciones son equivalentes a aproximadamente el 250% de la producción nacional durante los últimos años. Para el maíz blanco, la importancia de las importaciones con relación a las estimaciones oficiales de producción ha tendido a reducirse durante los últimos años a alrededor del 25%.

Sin embargo, para el sorgo y el maíz blanco, los volúmenes entregados dentro de convenio representan una parte mínima de la producción nacional, menos del 2% durante los últimos años, por lo cual es difícil pensar que el precio del convenio pueda tener una influencia significativa en el mercado nacional. Es decir, estos dos convenios todavía no logran su objetivo de ser una opción viable para la mayor parte de los productores del país. En el caso del arroz granza, como el grano tiene que ser industrializado para su consumo, el 70% de la producción nacional se comercializa en el convenio.

Según cada acuerdo de granos (maíz blanco, sorgo y arroz), cada organización debe aportar con anticipación un listado de productores quienes estarían interesados en entregar producto, con su información de identificación, localización y cantidad a entregar. En el caso del convenio del arroz, este

proceso está relativamente ordenado. Pero para el sorgo y el maíz blanco, en la práctica, en muchos casos, los listados presentados por las organizaciones carecen de veracidad, y en otros, se ha utilizado los listados de productores para el programa de entrega de paquetes agrícolas como base para la oferta de venta. Aún si no entregan granos, para las organizaciones es importante presentar una oferta para mantener su participación en los FOCAGRO de maíz blanco y de arroz. Las organizaciones tampoco cumplen con las fechas estipuladas en los convenios. Luego, en el momento de la cosecha, se nota que las ofertas de cada productor en el listado no coinciden con las entregas realizadas. Entonces, en la práctica, el sistema de listados de productores para la venta en estos dos convenios, está desvirtuado.

Una falla mucho más seria es la intromisión de intermediarios en las entregas, y/o el comportamiento de algunas organizaciones más como intermediarios que como asociaciones. No se aplica el castigo de excluir a organizaciones que realizan estas prácticas.

Otra dificultad es la calidad de comunicación de las organizaciones con los productores. Se han dedicado algunos esfuerzos en promoción de los convenios, incluso muchos proyectos en FOCAGRO oficialmente tienen ese nombre, pero se desconoce en general cuánto conocen los productores sobre los acuerdos y su funcionamiento, cuántos conocen el precio acordado, y cuál es el precio final que reciben los productores que sí participan en el convenio.

Por otro lado, en general, se le ha dado el espacio a las organizaciones de todo el espectro político en los convenios, si ellos estuvieran dispuestos a someterse a las reglas de dichos convenios. Sin embargo, esta participación no excluye la posibilidad de que ciertas organizaciones han sido favorecidas con un trato diferenciado en la distribución de entregas o la falta de castigo a incumplimiento de diferentes provisiones de los acuerdos. Aún así, los convenios de comercialización han apoyado al diálogo e integración horizontal de ciertos esfuerzos entre las diferentes organizaciones de productores, al presentar un foro donde es necesario llegar a un consenso antes de presentar las posiciones de los productores en las negociaciones.

A pesar de la falta de entregas durante algunos de los últimos años en maíz blanco y sorgo, se puede alegar que el precio negociado en convenio proporciona cierto soporte al precio de mercado, al actuar como un precio mínimo disponible para los productores. Al comparar los precios de convenio con el del mercado nacional y el precio promedio de importación CIF más un costo de internación, se nota una tendencia general de mover en forma sincronizada, lo cual señala una alta transmisión del precio internacional al mercado nacional. Pero la relación del precio de importación con el precio del convenio ha cambiado en el transcurso del tiempo. Durante los primeros años de existencia de los tres convenios de granos, el precio negociado realmente reflejaba el precio internacional proyectada más el arancel y los costos de internación. Sin embargo, después de 2003, el precio del convenio empieza a reflejar no solamente la tendencia en el precio internacional, sino también su nivel, es decir, que hay una mayor convergencia, lo cual puede ser por la falta de capacidad de negociación por parte de las organizaciones de productores, o la existencia de varios años consecutivos de alzas de precios durante el transcurso del año calendario que resultaron en precios promedio mayores que el precio negociado con anticipación.

Para el arroz granza, el convenio de comercialización establece la primera estándar pública de calidad en el país, y contempla un sistema de pago por calidad, donde los productores lograban premios por superar diferentes aspectos de este estándar (y descuentos al no alcanzarlo). Aparentemente, los productores de arroz han logrado incorporar estas exigencias de calidad en sus sistemas de producción; el precio promedio pagado por calidad casi siempre está cerca al precio base negociado. Para el maíz blanco, la gran mayoría de productores no cuenta con un manejo postcosecha apropiado, incluyendo un proceso de secado que no daña al grano. Pero los industriales exigen una relativamente alta calidad, debido a su uso para consumo humano. Se nota que el sistema de evaluación de grano dentro del convenio de maíz blanco es más laxo comparado con el convenio de arroz granza, que exige laboratorios certificados por la comisión de supervisión, la toma de muestras de testigo en todas las entregas, y la opción de pedir una auditoría o verificación independiente de calidad.

El convenio de comercialización del arroz granza ha sido sujeto de observaciones por parte de la Superintendencia de Competencia, por las barreras de entrada a la participación en el convenio de arroz granza por parte de los beneficios. Estas barreras también afectan el acceso al contingente con requisitos de desempeño en el Tratado de Libre Comercio entre Centro América y Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés), así como en el contingente de arroz oro en CAFTA. Asimismo, las transferencias de arroz granza importado entre beneficios, especialmente desde los pequeños hacia los grandes, contradicen la intención de fomentar la competencia en el mercado nacional.

Las comisiones de supervisión de los convenios incluyen representantes de las organizaciones de productores participantes, de los industriales participantes, y del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Anteriormente, participaba un representante del Ministerio de Economía (MINEC), de la Dirección de Administración de Tratados Comerciales (DATCO), pero debido a irregularidades que ocurrieron en años recientes, se retiraron de las comisiones. El papel del MAG en las comisiones debe ser de alto peso, ya que tiene la responsabilidad de una verdadera representación de los intereses públicos, y también puede proporcionar un balance en la mesa de negociaciones entre las partes. Sin embargo, en los años recientes, ha existido poca incidencia del MAG en las comisiones, menos por razones técnicas, más por línea de autoridades superiores.

BOLPROES fue fundada en 1993, con el objetivo de constituir un mercado transparente para la compraventa de productos agropecuarios, idealmente entre productores e industriales o vendedores finales. Las transacciones de los convenios, así como el registro de los contingentes de queso cheddar, carne de cerdo, arroz granza, maíz amarillo para consumo humano, y maíz blanco, constituyen un alto porcentaje del valor de las operaciones de la bolsa. En los convenios, se decidió utilizar la bolsa para la compraventa para proporcionar una mayor garantía a los productores sobre el pago, y cuando se incorporaron los contingentes de desabastecimiento, tener los contingentes vinculados a las compras de producto nacional en la bolsa proporcionaba una mayor transparencia a su distribución. Aún así, para muchos representantes de los productores, el valor de esta garantía y de la transparencia no es compensado por los cánones de la bolsa y las comisiones de los puestos de bolsa.

Contingentes

Los contingentes, también conocidos como cuotas o cupos arancelarios, permiten la entrada de cierto volumen de un producto con un arancel preferencial, o sin arancel, y luego que las importaciones alcancen ese volumen designado, están tasadas con el arancel normal. En El Salvador, existe un contingente arancelario para queso cheddar, y varios contingentes relacionados con el CAFTA. Antes de la entrada en vigencia del CAFTA, también se utilizaron varios contingentes de desabastecimiento, incluyendo para arroz granza, maíz blanco, maíz amarillo y carne de cerdo, todos relacionados con los convenios de comercialización.

En el país, los contingentes son administrados por la DATCO, y regulados por el Reglamento sobre la Apertura y Administración de Contingentes, vigente desde 1999. El Salvador ha tenido la necesidad de abrir solamente un contingente arancelario, para el queso, de 785.88 tm anuales, equivalente al 4% del consumo nacional promedio de 1986-1988, en cumplimiento con los compromisos adquiridos por El Salvador en el acuerdo de la Ronda Uruguay. Se decidió otorgar el contingente a plantas que compraban un mínimo de 10 mil botellas diarias, para incentivar la compra de leche nacional y para asegurar que el queso cheddar no sería solamente reempacado y vendido.

Durante los últimos años, la utilización de este contingente ha sido relativamente baja, incluso de 25% en 2009, ya que los altos precios de quesos en el mercado internacional han incentivado un mayor porcentaje de leche nacional en la fórmula para quesos procesados en estas plantas.

A partir del año 2000, cuando se implementó el primer contingente de desabastecimiento para el arroz granza, se han utilizado estos instrumentos con la intención de reducir la carga a la industria nacional cuando la producción no sea suficiente para suplir sus necesidades, a la misma vez que la industria devuelve por lo menos parte de ese beneficio a los productores por medio de precios preferenciales en la compra de los convenios de comercialización. Contingentes de desabastecimiento han sido otorgados para arroz granza, maíz amarillo, maíz blanco y carne de cerdo.

Desde 2003, funciona un contingente de desabastecimiento especial para la exportación de arroz oro, que permite a las industrias importar 1.7 qq de arroz granza sin arancel por cada 1.0 qq de arroz oro exportado, una relación que supuestamente corresponde al rendimiento industrial del granza. El programa se conoce como “quintal por quintal” (qq x qq).

Por otro lado, ha existido un contingente de “desabastecimiento” para maíz blanco durante los últimos años, aunque su volumen no corresponde a criterios técnicos. Esta cuota “cuatro por uno” (4 qq por cada 1 qq en orden de compra) no necesariamente refleja el desabastecimiento del mercado nacional, ya que algunas empresas de harina realizan exportaciones al resto de la región.

Una tercera modalidad de los contingentes son los relacionados con los tratados de libre comercio, también conocidos como “contingentes arancelarios por acuerdo preferencial”. Los contingentes CAFTA de maíz amarillo, maíz blanco y carne de cerdo tienen un volumen fijo que se distribuye según ciertos requisitos de desempeño que define el país, mientras el resto de su volumen se distribuye entre importadores históricos y nuevos importadores sin requisitos de desempeño. En el caso de la cuota de

arroz granza, la totalidad de su volumen se distribuye con base en requisitos de desempeño. Para cada cuota con requisitos de desempeño, la participación en las compras dentro de cada convenio de comercialización define la participación en la cuota.

Con la excepción del maíz blanco, todos los productos llegarán a tener un arancel de 0% para las importaciones desde Estados Unidos. En 2020 el maíz amarillo y la carne de cerdo alcanzarán el libre comercio, mientras que el arroz lo hará en 2023. Es decir, a partir de estas fechas, estos industriales no tendrán el incentivo de los contingentes para participar en los convenios ya que podrán importar un volumen ilimitado libre de aranceles.

El maíz blanco está exento al compromiso de reducción arancelaria, es decir, el país no tiene que desgravar su arancel. Aún así, la cuota con requisitos de desempeño para el maíz blanco desaparece en el 2022, y todo su volumen se convierte en una cuota sin requisitos de desempeño, creciendo 700 tm por año en perpetuidad. Entonces, el acceso al contingente de maíz blanco dejará de ser un incentivo para el convenio de maíz blanco, también.

Otra cuota existe en el arroz, esta vez para arroz procesado o arroz oro en el marco del CAFTA; el 80% de esta cuota se reserva para importadores históricos, mientras que el 20% está disponible para nuevos importadores. Sin embargo, para transformar su participación en la cuota, se requiere cuatro años de participación como “nuevo importador” para luego ser clasificado como importador histórico, medida que restringe el espacio dentro de la cuota que los nuevos importadores pueden adquirir año con año. En las otras cuotas CAFTA sin requisitos de desempeño, se utilizan el promedio de los últimos tres años de importaciones para el cupo de importador histórico; entonces con solamente un año de participación, se adquiere la calificación de importador histórico.

Los contingentes otorgados para los granos generalmente representan por lo menos el 80% de las importaciones de cada producto; para la carne de cerdo, el porcentaje es mucho menor, entre 20% y 40%, ya que un volumen importante de importaciones proviene de los otros países de la región y entra sin arancel. Cabe señalar que no todos los contingentes otorgados son utilizados, o se utilizan en forma parcial. De los contingentes otorgados durante los últimos tres años, para los granos y carne de cerdo, solamente se han importado entre el 60% y el 80% del volumen.

El sacrificio fiscal de los contingentes arancelarios, de desabastecimiento y de CAFTA, es el valor de los aranceles que el estado deja de percibir por permitir la introducción de estos volúmenes con arancel reducido o sin arancel. Entre 2000 y 2009, el sacrificio fiscal total de los contingentes fue de US\$183.4 millones, dividido casi igualmente entre contingentes por compromiso comercial y contingentes discrecionales. El monto en 2009 fue de US\$30.4 millones, con el 80% en contingentes CAFTA y el contingente arancelario de queso cheddar.

En los convenios de granos, los beneficios obtenidos por parte de la industria (ahorro arancelario) son mayores que sus costos de participar en el esquema (sobrepeso en compra nacional y aportaciones a FOCAGRO). En 2009, el beneficio neto para los industriales de maíz amarillo fue de US\$3.78 millones; de maíz blanco, de US\$4.5 millones; y de arroz granza, US\$9.77 millones. En los casos de arroz granza y de maíz blanco, se nota una divergencia en el tiempo entre beneficios y costos. Para la carne de cerdo, el

beneficio en 2009 fue de US\$464 mil, pero esto no descuenta un posible premio de precio para los porcicultores nacionales.

La herramienta más útil para el ejercicio de estimar los volúmenes de desabastecimiento 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). Para calcular el desabastecimiento en su concepto puro, se debe excluir a las exportaciones y las exportaciones de subproductos ya que estos elementos de la hoja de balance no reflejan la demanda nacional. Si apoyar a las exportaciones es un objetivo de política, se puede contemplar un contingente de re-exportación. Luego, el volumen de desabastecimiento debe incluir un remanente para no dejar las existencias finales en cero al terminar el año del balance. Se recomienda proveer una existencia final suficiente para cubrir un tiempo prudencial de consumo, por ejemplo, de 1.5 a 2 meses, dependiendo de los tiempos necesarios para introducir importaciones al mercado nacional.

Para 2010, se estima, en forma muy preliminar, un desabastecimiento de 44.7 mil qq de arroz granza y 1.63 millones de qq de maíz blanco. En el caso del maíz amarillo, los contingentes de CAFTA son suficientes para cubrir el desabastecimiento total, y es probable que no se utilicen en su totalidad. Es importante recalcar que estos cálculos dependen de una versión preliminar de la hoja de balance y deben ser ajustados con la versión final. La hoja de balance actual tampoco separa el consumo humano directo del consumo humano industrial (harina de maíz), lo cual sería importante para analizar la distribución de un posible contingente de desabastecimiento. Si se quiere considerar un contingente de re-exportación, un volumen estimado sería de 358 mil qq de arroz granza y de 1.64 millones de qq de maíz blanco, pero en ambos casos, se puede utilizar un sistema de otorgamiento contra exportación realizada.

FOCAGRO

A finales de 2004, se llega al consenso para la creación de un FOCAGRO para cinco subsectores: maíz blanco, sorgo, leche, carne de cerdo y arroz. El idea de los FOCAGRO provienen de fondos semejantes en Estados Unidos, conocidos como “checkoff”. Son fondos para promover o apoyar a productos primarios o “commodities”, productos que generalmente no se reconocen por marca. Las tasas aplican a ambas la producción nacional y a las importaciones; por ende, no violan al principio de “trato nacional” de la OMC. Sus inversiones se concentran exclusivamente en promoción genérica del consumo, investigación e información, las cuales benefician a virtualmente todos los participantes del sector.

Para el caso de El Salvador, las aportaciones para los FOCAGRO provienen de los importadores de maíz blanco, maíz amarillo, queso cheddar en bloques, carne de cerdo y arroz granza, todos bajo contingente; no se incluya una aportación por parte de los productores nacionales. Las aportaciones a los fondos son voluntarios, pero se menciona la posibilidad de excluir a las empresas no participantes de la asignación de contingente. Se describen como fondos para el fomento y desarrollo de la competitividad de cada

subsector, con un principio de voluntariedad y un compromiso de reconversión productiva, enfatizando que “La inversión debe coadyuvar a la competitividad y sostenibilidad de la cadena”.

Cada fondo cuenta con un consejo ejecutivo, con representantes de las organizaciones de productores y de las industrias que aportan. La identificación, evaluación y priorización de proyectos a ejecutarse en cada FOCAGRO, es responsabilidad de cada subsector. El MAG participa en el Consejo Ejecutivo “en calidad de observador y orientador de las inversiones”, pero no tiene voto.

Otro tema importante en las aportaciones es cuanto se paga en cada sector. Son tasas variables según el subsector, e incluso, la mayoría se han bajado en el tiempo. Las tasas de administración aplicadas por la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO) tampoco son uniformes. Al convertir las aportaciones en sus equivalentes porcentuales, algunas de las tasas son relativamente altas, superiores al 2%, por ejemplo en queso cheddar, llega casi al 3%, mientras otras son menores, como maíz amarillo y arroz granza, inferiores a 0.5%.

Entre 2005 y 2009, se realizaron aportaciones de US\$5.73 millones a los FOCAGRO, con el de sorgo recibiendo el 51% del total. Tomando en cuenta las tasas de administración, se calcula un total de US\$298 mil en pago por administración a CAMAGRO, casi US\$60 mil por año. Sin embargo, varios entrevistados mostraron que no se nota suficiente proactividad por parte de CAMAGRO para facilitar la utilización apropiada de los fondos, así como una falta de transparencia debido a la ausencia de una suficiente rendición de cuentas.

Las líneas estratégicas elegibles para usar los recursos de los fondos son infraestructura productiva, innovación tecnológica, intercambio de semilla mejorada, promoción de consumo, fomento a la asociatividad, fomento a la calidad e inocuidad, capital semilla para nuevas cadenas, y complemento de proyectos públicos o privados. Los reglamentos operativos contemplan un proceso detallado para solicitudes y ejecución de proyectos, con criterios específicos para calificar a los proyectos para su financiamiento, incluyendo el número de beneficiarios, impacto en la competitividad, capacidad de retorno de los recursos financieros.

Sin embargo, los proyectos financiados hasta la fecha se concentran en "préstamos a las asociaciones de productores" para proporcionarles liquidez para la compra de granos, mientras se espera su pago por parte de los industriales; el pago de “promotores”, es decir, personal de las asociaciones de productores; y en la compra de semilla e insumos agrícolas para distribuir entre los miembros de las organizaciones. Incluso, las asociaciones han gestionado el uso de estos fondos para la compra de vehículos para las organizaciones. Los FOCAGRO funcionan como una especie de “caja chica” para las organizaciones de productores de granos; casi no hay proyectos para productividad o reconversión de largo plazo. Entonces, no hay cumplimiento del espíritu del reglamento operativo en cuanto al uso de los fondos. Por otro lado, no se respeten los procedimientos de aprobación de proyectos en los reglamentos operativos, y la forma de asignar los fondos usualmente no cuenta con evaluaciones técnicas adecuadas. Más bien corresponde a un sistema de cabildeo político adentro de los consejos ejecutivos.

Una importante excepción son las actividades de promoción de consumo, especialmente en la carne fresca de cerdo, donde al aumentar la demanda, se beneficia a los todos productores y carniceros con mejores precios.

Varios gastos de los FOCAGRO fueron préstamos para las organizaciones de productores. La deuda acumulada de las asociaciones hasta 2009 era de más de US\$170 mil entre 11 organizaciones; la deuda de una organización era de más de US\$48 mil, y otra de casi US\$31 mil. Las asociaciones de productores de arroz granza no tienen saldos pendientes.

Tomando en cuenta el uso de los FOCAGRO hasta la fecha, y tal vez con la excepción del fondo de carne de cerdo, es dudable que los FOCAGRO hayan generado un impacto notable en la competitividad o reconversión de estos subsectores. Al preferir las inversiones en bienes privados en lugar de bienes públicos, se limita los beneficios al corto plazo.

Otro sector con un fondo es de los productores de leche. Ha existido la inquietud si CAMAGRO debe administrar este FOCAGRO también, pero ambos los ganaderos agrupados en PROLECHE y las plantas industriales en la Asociación Salvadoreña de Ganaderos e Industriales de la Leche (ASILECHE) manifiestan que ASILECHE es el indicado y tiene la capacidad para administrar este fondo. Si el manejo es capaz y transparente, no debe existir una obligación de usar una entidad administrador versus otra. Se puede buscar una participación activa de asociaciones de pequeños ganaderos en este FOCAGRO, especialmente para aumentar su capacidad para vender a las plantas industriales por medio de mejoras en su productividad y calidad.

Recomendaciones

Convenios

- Los listados de productores presentados por las organizaciones para sus órdenes de venta deben ser entregados en las fechas estipuladas en el convenio.
- Los listados deben ser respaldados por notas firmados de cada productor donde se señala el precio del convenio y el precio a recibir en finca o en el centro de acopio.
- Cada entrega debe contar con un listado de los productores que contribuyeron al cargamento con sus respectivos volúmenes.
- La verificación tiene los listados no debe ser realizado por los puestos de bolsa, sino por otra entidad, por ejemplo, la Bolsa, o subcontratado por parte del MAG, incluso por medio del FOCAGRO. También es saludable una auditoría aleatoria ex post, para verificar la veracidad del precio recibido por los productores y su participación.
- Para presentar la oportunidad de participar a más organizaciones, el MAG debe hacer eventos regionales para la divulgación de la existencia y funcionamiento de los convenios.
- Los convenios deben estar disponibles en forma electrónica (disponibilidad en línea).

- Antes de la negociación de precio para los convenios, se deben presentar precios de referencia (incluyendo costos aproximados de transporte, internación, etc.) a una reunión amplia de organizaciones de productores con asistencia abierta (no solamente organizaciones firmantes del convenio anterior).
- Se deben eliminar restricciones o exigencias en los convenios que son responsabilidad de otras instituciones, como el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Medio Ambiente, etc. Si la preocupación es la capacidad de pago por parte de un industrial, en el mecanismo de la bolsa, la exigencia de pago es responsabilidad del corredor de bolsa que representa al industrial y está garantizada por él.
- Para el desarrollo transparente de los convenios, es conveniente que se establezcan normas oficiales para el grano industrial comprado.
- En el convenio de maíz blanco, se necesita un sistema de verificación de calidad como se utiliza en el convenio de arroz granza, para generar mayor confianza en el sistema de entregas.
- Se requiere un mayor protagonismo por parte del MAG en las comisiones de supervisión de los convenios para representar a los productores no organizados y para mantener un balance en la mesa de negociación.
- La comisión de supervisión tiene que exigir un cumplimiento pleno de los acuerdos del convenio, y no brindar un tratamiento diferenciado por afinidad política, etc.
- Es conveniente que la DATCO se vuelva a incorporar a las comisiones de supervisión debido a su vínculo con los contingentes.
- Se debe rotar la participación de los representantes en las comisiones de supervisión, por ejemplo, un máximo de dos años consecutivos.
- La Dirección de Agronegocios del MAG debe asumir la responsabilidad de administración de los convenios por ser más afín a su papel de facilitar la comercialización de los productos agropecuarios.
- Reemplazar los convenios de maíz blanco y de sorgo con un nuevo mecanismo. Una opción es adoptar un sistema de compra nacional independiente de vendedor, es decir, que puede ser comprado por parte de la industria, directo del productor, de una organización o de un intermediario. Con esta opción, no se abandona a las organizaciones, pero no le dan acceso exclusivo a la compra por parte de la industria, y se amplía los medios para que la industria compre a los productores nacionales. . Permite un mayor acceso para los productores a la venta a las industrias, sea eso en forma directa o indirecta.

Contingentes

- Se deben cumplir con los compromisos adquiridos hasta la fecha, por ejemplo, en los convenio de 2009 para los contingentes de desabastecimiento de 2010, a pesar de que no fueron definidos bajo un régimen técnico.
- La DATCO debe finalizar el proceso de reforma y actualización del Reglamento sobre la Apertura y Administración de Contingentes, incorporando los aspectos de acuerdos recientes como CAFTA.
- Para las cuotas de arroz procesado o arroz oro y el contingente sin requisitos de desempeño para la carne de cerdo en CAFTA, se debe reducir el tiempo requerido a los nuevos importadores para ser calificados como importadores históricos, a 2 o 3 años, igual a las otras cuotas en CAFTA.
- Para determinar el contingente de arroz granza, es apropiado usar los porcentajes de oferta en la bolsa que pone cada empresa para establecer la proporcionalidad.
- Para el contingente de maíz blanco, el concepto de 4 por 1 en el convenio fue un concepto para ciertas circunstancias políticas y de producción. En la actualidad, una distribución de un contingente en forma proporcional a la compra nacional es lo más adecuado.
- Para el caso específico del arroz granza, se debe prohibir la transferencia de granza importado bajo contingente o su producto beneficiado entre plantas de arroz para transparentar la proporcionalidad real entre empresas para la definición de la distribución del contingente.
- Se debe establecer el requisito que las industrias beneficiadas con contingentes de maíz blanco y maíz amarillo, de desabastecimiento y de CAFTA con requisitos de desempeño, no comercialicen el grano entero para evitar una distorsión en el mercado nacional.
- Se debe eliminar la cesión de derechos de importación de contingentes sin requisitos de desempeño. Los pequeños importadores deben buscar un mecanismo alternativo para consolidar sus demandas.
- El registro de los contingentes CAFTA y de desabastecimiento en la bolsa no genera un valor agregado ni mayor transparencia. No perjudicaría al sistema si se elimina este paso.
- Sería muy conveniente que la DATCO haga una calendarización de las fechas de disponibilidad de los diferentes contingentes, así como una guía informativa sobre el sistema de otorgamiento de licencias, incluyendo su tiempo de trámite, y que esté disponible en línea.
- Es importante seguir mejorando la calidad de la información en las hojas de balance, e incluir un renglón específico para la demanda industrial para consumo humano para maíz blanco, para diferenciarlo del consumo humano directo.

- En términos de definición de los contingentes de desabastecimiento, si el objetivo es aumentar el precio al productor, se debe buscar un contingente limitado, sea esto de desabastecimiento o de reexportación, lo cual aumentaría la demanda nacional. Si el objetivo es reducir el precio al consumidor, se debe permitir un contingente equivalente a todas las necesidades de la industria para el mercado doméstico y externo, lo cual no generaría presión sobre el precio nacional. Al final, la decisión depende del balance que se quiere entre precio al productor y costo al consumidor.
- Si las industrias de los países vecinos se benefician de los contingentes en sus respectivos países, es racional que la industria nacional reciba un contingente de re-exportación para ponerla en una cancha nivelada. Si se implementa para el maíz blanco, se podría establecer una cuota inicial de corto plazo con base en exportaciones proyectadas de harina de maíz, y luego hacer la transición de otorgar cuota con base en las exportaciones realizadas.

FOCAGRO

- Buscar una mayor armonización en las tasas de los aportes a los FOCAGRO. La tasa a definir debe depender de la meta de recaudación, que se base en un programa concreto de inversiones. Sin embargo, exceder de 2% sería excesivo, y en general, una tasa de 1% puede ser adecuada, si los fondos se invierten bien.
- Renovar las escrituras de constitución de los FOCAGRO para reflejar los contingentes CAFTA y para actualizar sus tasas.
- La aportación puede ser obligatoria para los contingentes discrecionales (de desabastecimiento, re-exportación y arancelario), y para los contingentes de CAFTA con requisitos de desempeño, se puede incluir el pago como parte de los requisitos. Sin embargo, para los contingentes CAFTA sin requisitos de desempeño, tiene que mantenerse voluntario, para cumplir con compromisos del acuerdo.
- Asimismo, aplicar una tasa a todas las importaciones de un bien tampoco es factible si no se aplica la misma tasa a la producción nacional, ya que esto viola el principio de trato nacional de la OMC y también genera un incumplimiento de los acuerdos comerciales de la integración centroamericana y tratados bilaterales.
- El MAG debe tener voz y voto en los FOCAGRO ya que aunque sean aportes del sector privado, están vinculados al beneficio de los contingentes que es otorgado por el gobierno.
- Respetar los procedimientos que exigen los reglamentos operativos de los FOCAGRO, con evaluaciones técnicas adecuadas y calificaciones de cada propuesta. Los administradores de los fondos deben tener mayor proactividad y transparencia en su gestión.
- Reorientar el uso de fondos con una visión de largo plazo, para promover la productividad, competitividad y diversificación de cada sector, al concentrar las inversiones en bienes públicos

(promoción de consumo, investigación, extensión e información), e infraestructura para mejorar la competitividad y/o productividad de los productores, o su acceso a la venta a la industria, como centros de acopio, seleccionadoras y limpiadoras. Se puede incluir una línea de fondos para apoyar a las organizaciones a formular proyectos que alcanzan estos objetivos.

- Permitir que instituciones públicas y privadas presenten propuestas para proyectos, como CENTA, ENA, etc., a beneficio del sector.
- Exigir que las organizaciones estén solventes en sus deudas anteriores a los FOCAGRO para recibir futura ayuda, sin excepción.
- Realizar una auditoría integral de los FOCAGRO cada año (y en forma retroactiva en la primera oportunidad) para su mayor transparencia.
- Sobre quién debe administrar cada fondo, esta decisión debe ser de común acuerdo entre los miembros de cada consejo ejecutivo. Antemano, no se perciben ventajas sobre centralizar los fondos en una sola institución o no.
- Rotar la participación en los consejos ejecutivos, para que cada organización o representante no participe por más de dos años consecutivos, para brindar una oportunidad a más organizaciones a aportar.

Otras políticas complementarias

- Promover un sistema de almacenamiento de granos, especialmente para dar la opción de venta posterior a los productores por medio de un crédito prendario.
- Retomar la asistencia técnica en el manejo postcosecha de granos, y facilitar la compra de secadoras y seleccionadoras para maíz blanco por medio de coinversiones. Promover el establecimiento de centros de acopio para maíz blanco, sorgo y leche para la venta a la industria, como parte de los esfuerzos para construir un sistema nacional de almacenamiento.
- Dirigir proyectos de diversificación agropecuaria hacia las organizaciones del convenio, consientes del horizonte competitivo que enfrentan debido a los compromisos del CAFTA.

Evaluación de los convenios de comercialización, contingentes y FOCAGRO

1. Introducción

Desde 1998, la utilización de los convenios de comercialización, acuerdos entre productores y compradores industriales, en El Salvador ha sido un mecanismo para lograr una mayor coordinación entre las partes y, en algunos casos, suprimir las actividades de los intermediarios. Entre los granos básicos, existen convenios para maíz blanco, sorgo y arroz granza. Estos tres convenios incentivan a los industriales a consumir la producción nacional y utilizan contratos registrados en la Bolsa de Productos Agropecuarios de El Salvador (BOLPROES). El precio base es negociado cada año entre los representantes de los productores y los industriales. Los convenios generalmente logran canalizar poco volumen, con la excepción del arroz granza. También existe un convenio para la carne de cerdo.

Los convenios de granos básicos y de cerdo contemplan que los industriales que participan pueden acceder a contingentes de desabastecimiento, permitiendo importaciones para cubrir el déficit del país, sin arancel. A partir de 2006, una porción de estos contingentes de desabastecimiento formaban parte de las cuotas otorgadas en el Tratado de Libre Comercio entre Centro América y Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés). Entonces, las cuotas CAFTA no implicaban una apertura novedosa del mercado, con la excepción de la carne de cerdo, donde la cuota inicial sobrepasaba el déficit nacional.

También existe un convenio relacionada con la compra de leche por parte de industriales nacionales, vinculado a un contingente arancelario de queso cheddar bajo las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Otros contingentes bajo las reglas del CAFTA incluyen las cuotas para carne bovina, lácteos, sorgo, carne de pollo y arroz oro, todas no sujetas a requisitos de desempeño.

Relacionados con los contingentes de maíz amarillo, maíz blanco, arroz granza, carne de cerdo y lácteos, existen cinco Fondos de Competitividad y Reconversión del Sector Agropecuario y Agroindustrial (FOCAGRO), que recibe aportaciones de los ganaderos, procesadores e industriales que participan en convenios de comercialización (o cuotas de importación en el caso de lácteos). Son fondos de carácter privado, como los “checkoff” utilizados en varios subsectores en Estados Unidos; su uso es definido por un consejo directivo de productores e industriales. Cuatro FOCAGRO empezaron a funcionar en 2005, y entre 2005 y 2009, ejecutaron casi US\$2.9 millones en proyectos y actividades. El FOCAGRO de queso cheddar todavía no ha logrado iniciar su ejecución.

Cada FOCAGRO está regido por su escritura de constitución y por su reglamento operativo. El objetivo de cada FOCAGRO es fomentar el desarrollo de la competitividad de cada subsector agropecuario y/o agroindustrial participante. Los servicios de apoyo elegibles incluyen infraestructura económica, innovación tecnológica, asociatividad, calidad e inocuidad, y el fondo puede aportar hasta un 100% del costo de la inversión. Sin embargo, los proyectos financiados hasta la fecha se concentran en beneficios

de corto plazo, como préstamos y pagos de personal de las organizaciones de productores, e insumos agrícolas para distribuir entre sus miembros.

Después de más de 10 años de funcionamiento de los convenios de comercialización y los contingentes, es importante realizar una evaluación integral del sistema, incluyendo a los FOCAGRO, para determinar cuál ha sido su contribución al bienestar y participación de los productores, y al fomento de la sana competencia entre los industriales, en beneficio de los consumidores.

Este informe contempla una evaluación integral y técnica del funcionamiento de los convenios de comercialización; el uso de los fondos FOCAGRO y los beneficios obtenidos; y el impacto de los convenios, FOCAGRO y regulaciones y reglamentos de administración de contingentes en la competencia de mercados de estos productos. Luego, se desarrolla varias recomendaciones para modificaciones de estos instrumentos así como otras políticas relacionadas para conseguir los objetivos establecidos en los convenios y los FOCAGRO.

2. Objetivos de política de los convenios, contingentes y FOCAGRO

Antes de analizar los instrumentos de política contemplados en este informe, es importante discernir los objetivos que persiguen, así como los objetivos generales de la política agropecuaria para estos subsectores. Antes de describir lo contemplado en documentos oficiales, es pertinente mencionar lo relacionado a convenios y/o contingentes en propuesta de políticas de diferentes organizaciones.

Por ejemplo, la Asociación Nacional de Productores Rurales presentó su propuesta de *Estrategias para el desarrollo de la producción agro rural en El Salvador* en 2008, y para el apoyo a la pequeña ganadería, señala la necesidad de “Fortalecer los esquemas asociativos para la comercialización de...productos de la ganadería integrados a la cadena de valor”. Para la comercialización de granos básicos, las propuestas se concentran en los centros de acopio y el almacenamiento para la venta posterior, y en la organización de los agricultores en empresas asociativas para la venta de sus cosechas. En otro ejemplo, la propuesta sectorial preparada por la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO) en 2008 menciona la continuación, fortalecimiento, divulgación de los convenios, así como la necesidad de exigir su cumplimiento por parte de todos los actores.

Por el lado oficial, la propuesta de Programa de Gobierno *Nace la esperanza, viene el cambio* del entonces candidato a la presidencia, Mauricio Funes, no menciona a los convenios ni a los contingentes directamente, pero en su “Política de rescate agropecuario, soberanía y seguridad alimentaria” contempla dos medidas relacionadas:

“Impulsar una política de estabilización de precios de los granos básicos y otros productos agrícolas, garantizando beneficios al productor y acceso adecuado al consumidor; a través de medidas dirigidas a la producción, la productividad, la comercialización y la competencia.”

“Fortalecer la comercialización, disminuyendo la intermediación y acortando las distancias entre productores y consumidores.”

Luego, el *Plan estratégico sectorial 2009-2014: modernización y ampliación de la base productiva agroalimentaria*, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), contempla varias apuestas y programas estratégicas relacionadas con el sector de granos básicos. En la “Apuesta 1. Seguridad Alimentaria”, se incluye el programa estratégico AGROALIMENTOS, que busca incrementar la producción y disponibilidad de granos básicos y promover una mayor accesibilidad a los insumos, incluyendo acciones como:

- Crear el Sistema Nacional de Abastecimientos (silos, rehabilitación de centros de acopio, sistema de información y alerta temprana).
- Fomento de la agricultura familiar y producción de granos básicos.
- Facilitar el acceso a insumos (paquetes tecnológicos).
- Apoyo a la comercialización de productos.

- Crear mecanismos de estabilización de precios y abastecimiento de los productos de la canasta básica.
- Constitución de una reserva estratégica de granos básicos.

Luego, en la “Apuesta 2. Nuevos liderazgos agropecuarios”, se propone el programa estratégico de LIDERAGO, para el fortalecimiento de la asociatividad y desarrollo de capacidades para crear negocios inclusivos de los productores y productoras, incluyendo para una mejor vinculación con los encadenamientos productivos. Sus acciones estratégicas incluyen:

- Establecer servicios de articulación y vinculación de asociaciones de productores a los mercados y apoyar la comercialización de productos del sector agropecuario.
- Facilitar el acceso a incentivos para el fortalecimiento de la asociatividad y el desarrollo sostenible de los agronegocios.
- Establecer y fortalecer las alianzas estratégicas entre los actores claves de las cadenas de valor.
- Desarrollar el sistema de información e inteligencia de mercados para el sector agropecuario.

Es importante mencionar que el tema de los convenios y contingentes es solamente una opción para la comercialización de estos productos, y que la política de apoyo hacia estos sectores tiene que tener un enfoque integral, incluyendo la tecnología, la calidad, el capital humano y la conservación ambiental. Es decir, no se puede ver el tema de los convenios y contingentes en forma aislada del resto de las políticas de granos básicos, especialmente de almacenamiento y comercialización. Aún así, es importante señalar lo que han sido los objetivos generales de los convenios de comercialización y sus contingentes relacionados:

- Establecer un precio de garantía para los productores por parte de los industriales, contribuyendo a la estabilidad.
- Fomentar la asociatividad en la comercialización al limitar la participación en la venta de los granos a solamente las organizaciones de productores debidamente reconocidos, quienes también representan a los productores en las negociaciones de precios y las comisiones de supervisión.
- Incentivar el consumo de producto nacional por parte de las industrias, con la intención de proporcionarles mayor certidumbre en la oferta doméstica.
- Apoyar al suministro regular de los insumos industriales, contribuyendo a “garantizar” el abastecimiento del producto final.
- Compensar a los industriales por un sobreprecio pagado a los productores nacionales con el ahorro arancelario en los contingentes de desabastecimiento y, luego, CAFTA.

En el desarrollo del resto de este documento, se analizarán en cual grado se ha logrado cada uno de estos objetivos. Pero tomando en cuenta el desempeño reciente y con las modificaciones en las orientaciones de política, se pueden notar varios objetivos adicionales:

- Generar una mayor formalización y transparencia en los mecanismos de los convenios, FOCAGRO y contingentes, con un cumplimiento estricto de los compromisos relacionados con cada uno.
- Ampliar la participación de los productores en los convenios y los FOCAGRO, divulgando su existencia como una opción viable para las organizaciones.
- No impedir la competencia entre los industriales participantes, asegurando que no existen barreras excesivas para la entrada a los convenios y contingentes.
- Reconocer el contexto regional e internacional, ya que los granos básicos, leche y carne de cerdo, y los otros productos de sus cadenas de valor enfrentan una exigente competencia por parte de otros países. Con los compromisos de los tratados de libre comercio, esta situación se profundizará.
- Incluir mecanismos para asegurar un balance entre productores, industriales y consumidores en cada uno de los mecanismos.

3. Diagnóstico del funcionamiento de los cuatro convenios

En forma consistente, los convenios de comercialización en El Salvador señalan como objetivos lograr “un suministro regular, a precios predecibles y aceptables para productores e industriales, incentivando a los industriales a consumir de manera preferente la producción nacional...”, en un espíritu de cooperación y para fomentar la participación de los productores en la comercialización y, así, logrando mejores márgenes para ellos.

En las entrevistas con más de 50 representantes de productores, industriales, y funcionarios del gobierno (anexo A), los comentarios conceptuales sobre los convenios se concentraron en que “El espíritu es correcto”, y que tienen “buenas intenciones”. Sin embargo, se perciben una serie de desencantos, quejas, decepciones e inquietudes sobre ellos. También su contribución directa a la participación de los productores en la comercialización es cuestionable, según el producto.

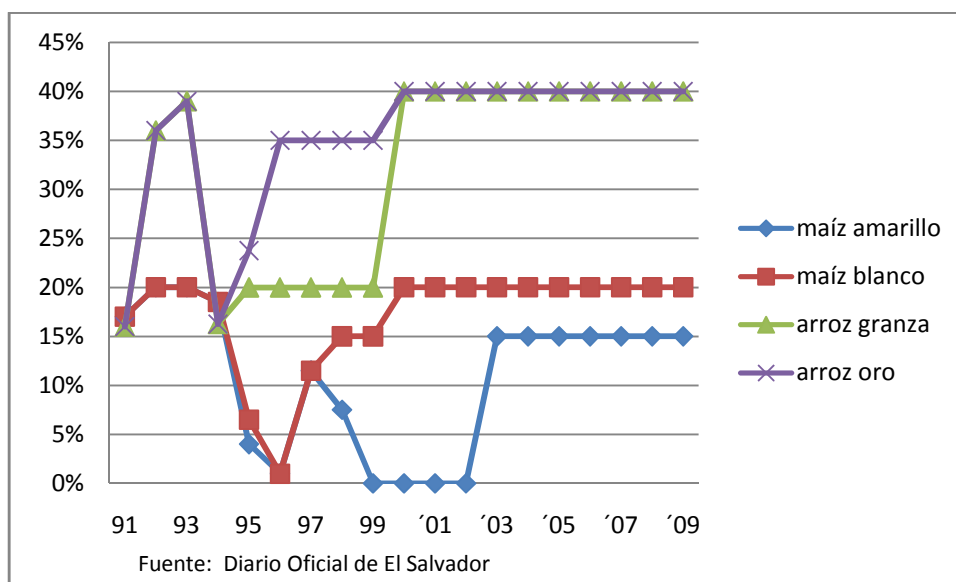
A pesar de estos señalamientos, el mecanismo ha sido replicado para el maíz en Honduras; y están en discusión acuerdos semejantes en Guatemala y en Costa Rica. Para comprender las dificultades encontradas con los convenios de comercialización, primero es necesario un repaso de sus orígenes y de su evolución. Luego, se revisa el tema de la participación de los productores en los instrumentos, una comparación de precios de convenio con precios en otros mercados, y los aportes de los convenios a la producción agropecuaria en el país. En seguida, se analiza la participación de los industriales y la relación de la competencia en el contexto de los convenios; se finaliza este capítulo con el tema del funcionamiento de las comisiones de supervisión de los acuerdos y el papel de BOLPROES en estos mecanismos. En el texto, el lector notará un tratamiento más profundo sobre ciertos convenios, particularmente de maíz blanco y de sorgo, y en aspectos de la competencia, el arroz, debido a las mayores observaciones necesarias en estos.

3.1 Una reseña histórica de los convenios

La historia de los convenios de comercialización inicia antes de su inyección. Con la reducción paulatina de los aranceles y otras barreras para la importación durante los 90, el sector agropecuario enfrentaba una rápida elevación del nivel de competencia que enfrentaba por parte de las importaciones. Durante varios años, funcionó la banda de precios, que determinaba un arancel variable según las fluctuaciones del precio internacional. Pero durante toda la década, los aranceles de importación para los granos experimentaban frecuentes cambios (gráfica 1). Al final de la década de los 90, existían dos fuerzas contrapuestas, por un lado, la continuación de la liberalización comercial, y por el otro, las presiones políticas de los sectores productivos quienes reclamaban mayor protección. En medio estaban los usuarios de los productos, incluyendo los industriales nacionales, quienes también buscaban una mayor estabilidad en la política comercial.

En julio de 1998, se firma el primer convenio entre representantes de productores de sorgo y representantes de los industriales de concentrados y avicultores. En el convenio, se determina una fórmula para el precio nacional dentro de convenio, con base en el precio internacional del maíz amarillo puesto en fábrica nacional. Los industriales se comprometen a recibir todo grano ofrecido por las organizaciones de productores hasta el 40% de la producción nacional (un alto porcentaje se utiliza para autoconsumo en finca). También se determina el uso de BOLPROES para los contratos de opción de venta y para las transacciones, y se establece una Comisión de Supervisión del convenio. Firmaron representantes de 11 organizaciones de productores de sorgo. Al mismo tiempo se reduce el arancel de importación del maíz amarillo al 0%.

Gráfica 1 Promedios anuales de aranceles de granos básicos



El primer convenio de sorgo también contempla el otorgamiento de Órdenes Irrevocables de Pago, instrumentos para que BOLPROES pagara directamente a la institución financiera del productor vendedor, lo cual proporciona una mayor garantía al productor en su búsqueda de crédito. Lamentablemente, este mecanismo nunca funcionó, por falta de seguimiento de las partes del convenio.

En mayo de 1999 y en agosto de 2000, se firman nuevas versiones del convenio de sorgo, con pocos cambios sustanciales. Entre 2000 y 2002, se firman tres adenda al convenio, modificando fechas estipuladas para los mandatos de opción de venta de los productores, y se intenta incorporar al Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) y al Banco de Fomento Agropecuario (BFA) en los mecanismos. En marzo de 2003, se firma una nueva versión del convenio de sorgo, incorporando a más organizaciones de productores (17) y a representantes de ganaderos y porcicultores. En esta oportunidad, se enfatiza el tema de la verificación de los listados de productores proporcionados por parte de las organizaciones, ya que existían dudas sobre la calidad de los listados de varios grupos. Se

incorporan varios compromisos y penalizaciones por incumplimiento de las diferentes partes. También se incorpora el mecanismo del contingente de desabastecimiento a otorgar a los industriales en forma proporcional a sus órdenes de compra en el convenio, con un arancel del 0%, mientras que las otras importaciones de maíz amarillo pagarían 15%. Luego, en noviembre de 2003, se firma un nuevo convenio, agregando el compromiso de contribución de los beneficiarios del contingente a aportar US\$2.00/tm al FOCAGRO/sorgo.

En diciembre de 1999, se firmó el primer “Convenio para la Comercialización de Maíz Blanco”, lo cual contempla una fórmula para determinar el precio, relacionado con el precio internacional del grano incorporando los costos de seguro, flete, arancel (20%), internación y transporte interno. Participaron dos representantes de organizaciones de productores y dos industriales. El convenio incluye una norma de calidad para el grano, la formación de la comisión de supervisión, el uso de BOLPROES para los contratos de compra/venta (no opciones), y el apoyo del CENTA en la verificación de los listados de productores para evitar la participación de intermediarios. Al mismo tiempo, se aumenta el arancel de importación de maíz blanco del 15% al 20%, y se abre un contingente de desabastecimiento de 20 mil tm de maíz blanco en 2000, pero con un arancel de 15% dentro de cuota.

El “Convenio para la Siembra y Comercialización de Maíz Blanco” de octubre de 2004 cuenta con la participación de 20 representantes de organizaciones de productores y tres industriales. Incluye nuevas especificaciones sobre la calidad del grano, reduce el arancel de importación para el contingente al 0%, e incorpora el tema de aportes para el FOCAGRO/maíz blanco.

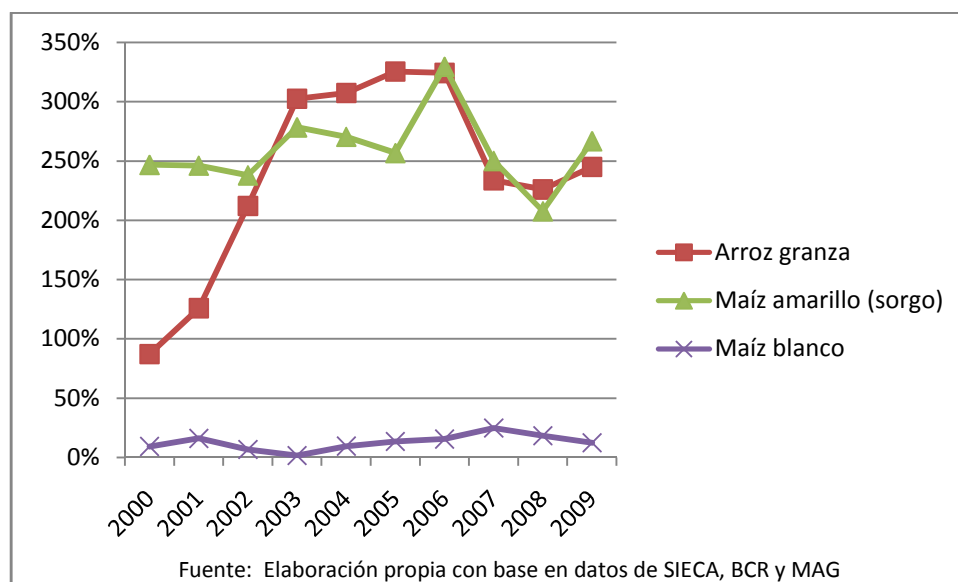
En agosto de 2000, se firma el “Convenio Permanente para la Comercialización de Arroz Granza Nacional”, entre una organización de productores de arroz y un representante de los procesadores nacionales de arroz granza, o beneficiadores. Igual a los otros convenios, especifica fechas de contratación y entrega, la utilización del mecanismo de la bolsa, la información a proporcionarse por parte de los productores que respaldan cada contrato asociativo, y la formación de la comisión de supervisión. La incorporación de un sistema de pago por calidad es una innovación importante para el mercado nacional del arroz, ya que existía mucha desconfianza y alegatos de pagos incorrectos en los beneficios antes del convenio. Coincidente con el convenio, se aumenta el arancel del arroz granza y del arroz oro al 40%, y se establece un contingente de desabastecimiento con un arancel de 0% para los beneficiadores participantes.

En 2001, 2003 y 2004, se realizan tres adenda al convenio de arroz granza, incorporando modificaciones de ciertas fechas, mecanismos y descuentos. En abril de 2005, en el cuarto adendum, se incorpora el tema del FOCAGRO/arroz, especificando una aportación de 2% del valor CIF de las importaciones bajo contingente. Finalmente, en agosto de 2006, se realiza el quinto adendum al convenio, modificando el contingente para su consistencia con los compromisos del CAFTA.

¿Cuál ha sido la importancia de estos convenios en el mercado nacional, y cuál ha sido su impacto en las importaciones? En los casos de arroz granza y maíz amarillo (comparado con el sorgo), las importaciones son equivalentes a aproximadamente el 250% de la producción nacional durante los últimos años, una cifra creciente en el caso del arroz (gráfica 2; para mayor detalle sobre las cifras, ver

cuadros 9, 10 y 11 del anexo C). Para el maíz blanco, la importancia de las importaciones con relación a las estimaciones oficiales de producción ha tendido a reducirse durante los últimos años a alrededor del 25%. Sin embargo, es importante señalar que existen serios cuestionamientos sobre la veracidad de las cifras oficiales de producción de maíz blanco, y, en menor grado, sorgo, tomando en cuenta las diferencias con los datos ya oficializados del Censo Agropecuario. Entonces, la producción nacional real es probablemente inferior a las cifras oficiales, lo cual implicaría que las importaciones serían aún más importantes con relación a la producción nacional. Entonces, la existencia de los convenios aparentemente no ha logrado impulsar la producción nacional en forma suficiente para suplir la creciente demanda de los industriales.

Gráfica 2 Importaciones como porcentaje de producción nacional



Pero para poder analizar este hecho, es necesario ver cuál ha sido la importancia de las compras/ventas dentro de los convenios de granos con relación a la producción nacional (cuadro 1). Para el sorgo y el maíz blanco, los volúmenes entregados dentro de convenio representan una parte mínima de la producción nacional, por lo cual es difícil pensar que el precio del convenio pueda tener una influencia significativa en el mercado nacional. A pesar de la demanda alta de los industriales, las entregas de sorgo nunca superaron el 7% de la producción nacional. Durante los últimos años, con las fuertes alzas de precios, se podría explicar la baja participación en el convenio porque el precio de mercado era superior en el momento de cosecha, pero en general, demuestra la poca capacidad de las organizaciones de productores de movilizar cantidades significativas de maíz blanco y sorgo hacia la industria. Es decir, el convenio todavía no logra su objetivo de ser una opción viable para la mayor parte de los productores del país. En la sección 3.2, se analizará el desempeño de las organizaciones en estos esfuerzos. Pero aparte de la poca capacidad de atraer entregas en los convenios, también implica que

los contingentes de desabastecimiento y luego contingentes CAFTA con requisitos de desempeño para maíz blanco y maíz amarillo están vinculados a una escasa compra nacional.

Cuadro 1 Entregas en convenio como porcentaje de producción nacional

Producto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Arroz granza	18.7%	28.7%	40.7%	49.6%	57.0%	48.0%	48.5%	36.4%	26.0%	68.9%
Sorgo	6.6%	2.5%	6.4%	5.8%	1.2%	5.8%	4.3%	0.1%	0.0%	0.0%
Maíz blanco					0.3%	0.4%	1.4%	1.1%	0.0%	1.4%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de MAG.

En el caso del arroz granza, como el grano tiene que ser industrializado para su consumo, se esperaría que el convenio lograra canalizar casi la totalidad del grano nacional. Pero aún así, no supera el 70% de la cifra oficial de producción nacional. Parte de la diferencia se explica porque hay algunos beneficios pequeños que no participan en el convenio, pero no representan el 30% de la industria nacional. Hay dos otras posibilidades, que la cifra de producción está tan sobreestimada que el volumen vendido en el convenio realmente es casi la totalidad de la producción nacional, o que los beneficios participantes compran fuera del convenio, una violación de las reglas del acuerdo.

El otro sector cuya comercialización ha estado regida por un convenio es la carne de cerdo. En este caso, el primer convenio-carta de entendimiento se firmó en noviembre de 1998, entre la Asociación Salvadoreña de Industriales Cárnicos (ASICARNE) y la Asociación Salvadoreña de Porcinocultores (ASPORC), incluyendo un compromiso de compra por parte de ASICARNE de 3,000 cerdos mensuales en pie o canal y/o su equivalente en cortes de carne, a un precio de 10 colones más el impuesto al valor agregado (IVA) por libra en canal. A cambio, ASPORC acordaba proporcionar dicho volumen de cerdo, y ambos a mejorar la calidad e higiene. Se da permiso a ASICARNE a importar la carne adicional que necesita para la preparación de embutidos y derivados, siempre y cuando se cumplía con los requisitos sanitarios normales. Antes de la firma de este convenio, existía un uso discrecional en el otorgamiento de los permisos sanitarios para la importación de carne de cerdo por parte de la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal (DGSVA) del MAG con el objetivo de restringir el comercio. El arancel del cerdo se mantenía en 20%, pero se incluía la posibilidad de subirlo al 40% si hubo incumplimiento por parte de ASICARNE. Finalmente, se crea una comisión de supervisión del convenio.

En octubre de 2000, se firma una nueva versión del convenio entre ASPORC y ASICARNE, incluyendo el concepto de contingente de desabastecimiento, precios de compra y mecanismos de acceso a dicha cuota. Este convenio coincide con el aumento del arancel al 40% fuera del contingente, con 0% dentro del contingente, y establece un coeficiente de 0.7 lb de contingente por cada libra comprada localmente a porcinocultores nacionales a precios establecidos en el convenio, o por cada libra producida para autoconsumo. El convenio también contempla que para generar contingente, los miembros de ASICARNE solo podrán comprar de porcinocultores certificados por ASPORC (miembros del gremial al

día con sus pagos de membresía), una medida potencialmente restrictiva a la participación, pero no se ha escuchado ningún caso de un productor rechazado por parte de ASPORC.

Después del convenio del 2000, el sector porcícola no ha firmado una nueva versión ni adendum, a pesar de negociaciones avanzadas. Sin embargo, el precio de compra ha aumentado en forma correspondiente al precio del mercado nacional, y las partes del acuerdo han continuado con los otros compromisos del convenio vigente. A pesar de ello, durante los últimos años, la participación de los miembros de ASICARNE en las compras del convenio se ha reducido (cuadro 12 en anexo C), ya que el contingente sin requisitos de desempeño le permite suplir sus necesidades (más información en la sección 4.3). Las medidas para corregir esta situación dependen en buena parte de la voluntad de los procesadores. Afortunadamente, los productores nacionales de cerdo han logrado compensar por la falta de compras industriales con mayores ventas al mercado de carne fresca de cerdo, especialmente en supermercados.

3.2 Participación de los productores

Cuando se evalúa la participación de los productores en los convenios, es posible verla desde el ángulo de la cantidad, es decir, cuantos productores utilizan ese canal de comercialización, o desde el ángulo de la calidad, es decir, cual es la influencia que los productores tienen en las negociaciones por medio de sus organizaciones, así como otros aspectos incluyendo la divulgación de los compromisos del convenio y la capacidad de las organizaciones de utilizar sus mecanismos de venta y de supervisión.

Primero, en términos de cantidad, como se mencionó en la sección 3.1, el porcentaje de agricultores de maíz blanco y sorgo que venden su grano por medio de convenio, es mínima, menos del 2% durante los últimos años. En los casos de sectores más industrializados y con canales más desarrollados, arroz y carne de cerdo, un mayor porcentaje de la producción nacional se vende por medio de los convenios. En algún momento, el arroz granza debe pasar por algún beneficio o trillador, entonces, ha sido relativamente más fácil dirigir estas compras al convenio. Además, como hay menos productores del arroz, y su producción tiende a ser concentrada en términos geográficos en los distritos de riego, se facilita la formación de organizaciones para representar a los intereses de los productores. En el arroz, se ha estimado que el 57% de la producción es aportado por agricultores que pertenecen a las cinco asociaciones de regantes. Para el cerdo, la asociatividad ha facilitado la comercialización en el convenio. ASPORC cuenta con más de 140 miembros, de los cuales solamente la mitad poseen granjas tecnificadas o semitecnificadas; entonces, muchos porcicultores pequeños también pueden utilizar el mecanismo.

En términos de la calidad de la participación de los agricultores, es importante detallar la forma en que originalmente se había concebido el nexo agricultor-organización dentro de las ventas del convenio. Según cada acuerdo de granos (maíz blanco, sorgo y arroz), cada organización debe aportar con anticipación un listado de productores quienes estarían interesados en entregar producto, con su información de identificación, localización y cantidad a entregar. Estos listados deben estar preparados

varios meses antes de la cosecha, ya que los precios se negocian con aún más anticipación, lo cual permite a las organizaciones comunicar a los productores el precio a recibir para que tomen su decisión individual de participar o no. Luego, la organización consolida estos volúmenes para determinar su oferta de venta total. En el caso del convenio del arroz, este proceso está relativamente ordenado.

Pero para el sorgo y el maíz blanco, en la práctica, en muchos casos, los listados presentados por las organizaciones carecen de veracidad, y en otros, se ha utilizado los listados de productores para el programa de entrega de paquetes agrícolas como base para la oferta de venta. Aún si no entregan granos, para las organizaciones es importante presentar una oferta para mantener su participación en los FOCAGRO de maíz blanco y de arroz (en el caso del sorgo, existe mayor flexibilidad). Las organizaciones tampoco cumplen con las fechas estipuladas en los convenios, presentando los listados de productores en algunos casos a pocos días antes de iniciar la cosecha. Luego, en el momento de la cosecha, se nota que las ofertas de cada productor en el listado no coinciden con las entregas realizadas. Entonces, en la práctica, el sistema de listados de productores para la venta en estos dos convenios, está desvirtuado.

Una falla mucho más seria es la intromisión de intermediarios en las entregas, y/o el comportamiento de algunas organizaciones más como intermediarios que como asociaciones. Los convenios de maíz blanco, sorgo y arroz granza rezan que “En caso de comprobarse que el vendedor no es productor, el contrato será anulado por la Bolsa”. Sin embargo, en la práctica, durante los últimos años, estas anulaciones no ocurrieron, aunque hubo muchas acusaciones, especialmente en el caso de maíz blanco, de la venta de órdenes por parte de las organizaciones de productores a intermediarios, quienes buscan entregar el grano con el precio de convenio. Esta práctica ha sido denunciada por los industriales e incluso por otras organizaciones, y se ha detectado intentos de vender maíz hasta de Honduras y de Guatemala cuando el precio es favorable.

Para intentar fortalecer las acciones contra estas prácticas, en 2008, el adendum al convenio de maíz blanco estipula que para las asociaciones que ofrecen más de 40 mil qq, se deben realizar auditorías independientes del cumplimiento de la información de los productores, y modifica la cláusula 29 así:

Las partes firmantes se comprometen a denunciar las irregularidades...en la entrega de maíz blanco, entre ellas, la participación de intermediarios. Habiéndose comprobado la irregularidad, la Comisión de Supervisión...anulará la participación en el convenio de la asociación para ese año cosecha...”

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que hasta la fecha, este tipo de cumplimiento estricto todavía no se ha dado. En años anteriores, existían muchas presiones políticas en las comisiones de supervisión para no afectar la participación de organizaciones afines con el partido oficial en ese momento, y por la falta de capacidad y/o prioridad de los corredores de la Bolsa y CENTA, quienes tienen la potestad de verificar la condición de “productores” de los vendedores en los convenios.

Otra dificultad es la calidad de comunicación de las organizaciones con los productores. Se han dedicado algunos esfuerzos en promoción de los convenios, incluso muchos proyectos en FOCAGRO

oficialmente tienen ese nombre, pero se desconoce en general cuánto conocen los productores sobre los acuerdos y su funcionamiento, cuantos conocen el precio acordado, y cuál es el precio final que reciben los productores que sí participan en el convenio. Se comprende que las organizaciones deben descontar del precio de venta los costos de transporte de los granos, y otros costos asociados. Pero no existe ninguna regulación sobre cuánto pueden descontar las organizaciones, ni hay información precisa sobre cuál es el precio final que reciben los productores.

Luego, es probable que la gran mayoría de productores de maíz y sorgo no sienten representados por las organizaciones que participan en el convenio. Como señala el Plan Estratégico del MAG (2010), “existe muy poca organización productiva enfocada en negocios en el ámbito rural. La mayoría son de naturaleza gremial, muy débiles y con poca capacidad de gestión de sus propias prioridades”. Zamora (2008) encontró las siguientes debilidades dentro de las organizaciones de productores que participan en los convenios:

- Falta de madurez institucional
- Dificultad para tomar decisiones
- Inclinationes políticas que dividen el esfuerzo colectivo
- Pérdida de confianza por parte de los productores
- Indiferencia y apatía de los afiliados para comprometerse a colaborar con la organización
- Falta de delegación de funciones y atribuciones.

La falta de consenso entre las organizaciones de productores daña su credibilidad y conlleva a su politización, y esto debilita la posición negociadora de los productores en las discusiones de los convenios. A pesar de esta politización, en general, se le ha dado el espacio a las organizaciones de todo el espectro político en los convenios, si ellos estuvieran dispuestos a someterse a las reglas de dichos convenios. Sin embargo, esta participación no excluye la posibilidad de que ciertas organizaciones han sido favorecidas con un trato diferenciado en la distribución de entregas o la falta de castigo a incumplimiento de diferentes provisiones de los acuerdos.

Por otro lado, Zamora señala que los convenios de comercialización han apoyado al diálogo e integración horizontal de ciertos esfuerzos entre las diferentes organizaciones de productores, al presentar un foro donde es necesario llegar a un consenso antes de presentar las posiciones de los productores en las negociaciones.

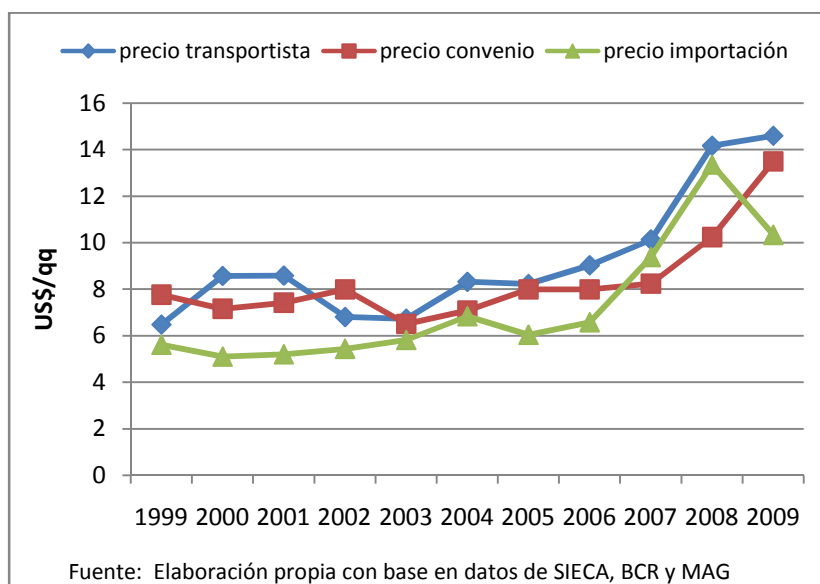
Entonces, con algunas excepciones, las organizaciones de productores no han podido o no han querido asumir su papel de organizar y canalizar la oferta de los productores. Esta falta de éxito no es exclusiva para El Salvador. Un estudio en Chile señaló que el gobierno hizo esfuerzos notables entre 1990 y 2004 para promover la participación de organizaciones de productores en la comercialización (Berdegú, 2001). Sin embargo, después de una década, solamente el 20% de las organizaciones se podrían considerar viables, es decir, que después de tres años, podrían cubrir sus costos, y que tenían menos de 60% de dependencia en donaciones o subsidios y sus deudas no eran mayores que el 60% de sus activos. Aparentemente, es mucho más fácil formar estas organizaciones empresariales que hacerlas viables y sostenibles.

3.3 Comparación de precios

A pesar de la falta de entregas durante algunos de los últimos años en maíz blanco y sorgo, se puede alegar que el precio negociado en convenio proporciona cierto soporte al precio de mercado, al actuar como un precio mínimo disponible para los productores. Entonces, es importante estudiar el comportamiento del precio del mercado nacional, y su relación con el precio del convenio. Por otro lado, los convenios estipulan que el precio acordado debe estar relacionado con el nivel anticipado de precios en el mercado internacional.

Al comparar los precios de convenio con el del mercado nacional y con el precio promedio de importación CIF más un costo de internación, se nota una tendencia general de mover en forma sincronizada, lo cual señala una alta transmisión del precio internacional al mercado nacional (gráficas 3, 4 y 5). Pero la relación del precio de importación con el precio del convenio ha cambiado en el transcurso del tiempo. Se utiliza el precio al transportista por representar el precio más cercano al productor pero que sea comparable con el precio en fábrica del convenio, ya que incluye el concepto de transporte.

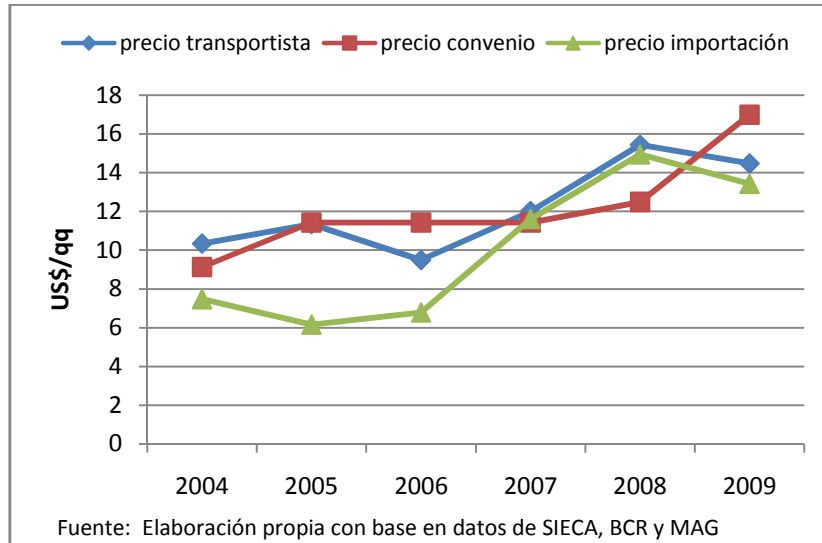
Gráfica 3 Precios de maíz amarillo y sorgo



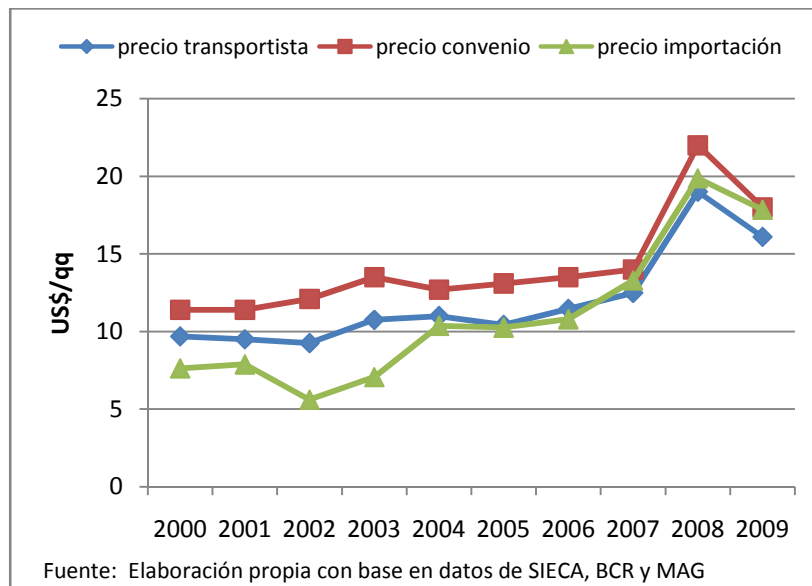
Durante los primeros años de existencia de los tres convenios de granos, el precio negociado realmente reflejaba el precio internacional proyectada más el arancel y los costos de internación; esta fue la estrategia básica de negociación y estaba contemplado en el acuerdo de precios para favorecer a los productores con un precio no afectado por la liberalización comercial o la apertura de contingentes. Sin embargo, después de 2003, el precio del convenio empieza a reflejar no solamente la tendencia en el

precio internacional, sino también su nivel, es decir, que hay una mayor convergencia. Este acercamiento del precio de importación con el precio de los convenios podría estar relacionado a tres factores o sucesos:

Gráfica 4 Precios de maíz blanco



Gráfica 5 Precios de arroz granza



- La falta de información por parte de los productores para conocer las tendencias del mercado internacional y hacer el cálculo del precio equivalente, a pesar de esfuerzos de capacitación de ellos en cuanto a la fórmula y donde conseguir la información relevante en sitios web, así como la dotación de equipo de computadora para facilitar este ejercicio.
- La falta de capacidad de negociación por parte de las organizaciones de productores, o la existencia de otras razones por lo cual no se exigía un precio acorde con el precio internacional proyectada.
- La existencia de varios años consecutivos de alzas de precios durante el transcurso del año calendario que resultaron en precios promedio mayores que el precio negociado con anticipación.

También es importante señalar la anomalía de 2008, cuando el precio acordado con anticipación en los convenios de sorgo y de maíz blanco resultó ser inferior al precio promedio de importación para el año, resultando en entregas nulas. Pero esta racionalización no explica completamente la falta de entregas, ya que tampoco hubo entregas de maíz blanco en 2009, cuando el precio del convenio fue muy superior al precio de importación promedio.

Tomando en cuenta todas estas fluctuaciones de precios, es difícil determinar que los convenios han incidido directamente en el precio nacional, ya que se nota la influencia del precio de importación, lo cual reitera el alto grado de transmisión del precio internacional.

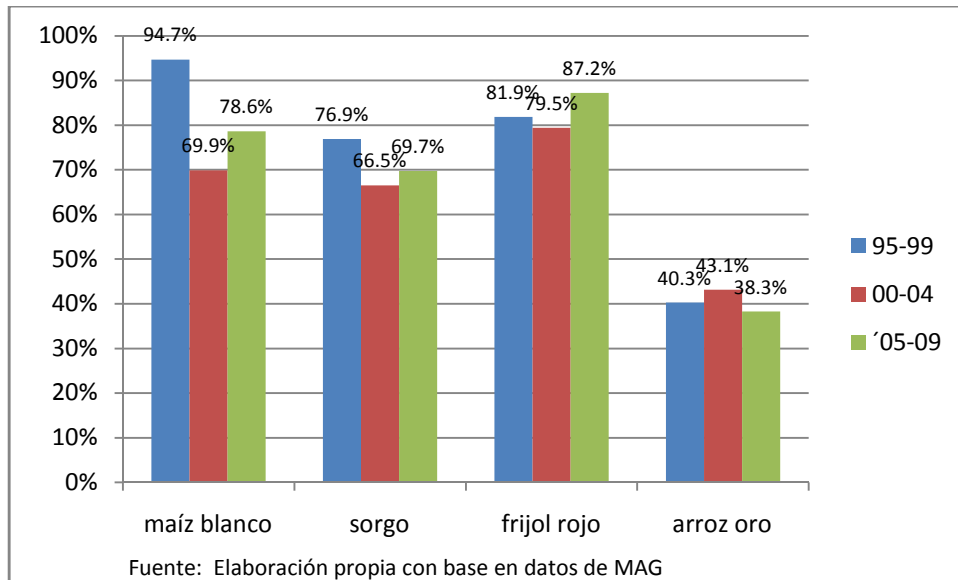
Otra forma para analizar el impacto de los convenios en los precios al productor es por medio de los márgenes de comercialización en cada cadena, para ver si estos se han modificado, lo cual podría evidenciar una influencia del canal directo de los productores en el convenio en lugar de depender exclusivamente de los intermediarios. Para este ejercicio se ha utilizado el precio al productor solamente en la época de cosecha de cada grano, ya que la gran mayoría venden su producción en ese período y, por ende, esto refleja el precio ponderado realmente recibido. El precio al nivel mayorista utilizado es el promedio anual, ya que esto refleja el precio recibido por parte de los participantes en este eslabón. También se utilizan los precios reales para extraer los efectos de la inflación.

Al comparar el precio al productor con el precio al mayorista, se evidencia que ha existido cierta evolución de los márgenes desde el inicio de los convenios (gráfica 6), pero no siempre en la dirección deseada. Por ejemplo, entre el período pre-convenios, 1995-1999, y el período de transición hacia los convenios, 2000-2004, el porcentaje del precio de mayorista que reciben los productores de maíz blanco y de sorgo se redujo, especialmente para el maíz blanco, aunque aumentó ligeramente en el caso del arroz granza. Luego entre el período de transición y el período de supuesta consolidación de los convenios, 2005-2009, el porcentaje del precio al mayorista que recibieron los productores de maíz blanco y sorgo sí aumentó, especialmente para el maíz blanco, pero se redujo para los productores del arroz granza.

Para poder desligar los efectos del convenio de otras transformaciones en el mercado de granos, se incluyó al frijol en el análisis, como un tipo de grupo de control. Los márgenes en frijol demuestran la misma tendencia que el maíz blanco y el sorgo; entonces, parece que los cambios de márgenes para

maíz blanco y sorgo reflejan más otros cambios en los mercados de granos y no la incidencia de los convenios de comercialización.

Gráfica 6 Precio al productor en época de cosecha como porcentaje del precio promedio anual al mayorista



La única contraindicación que se pudo encontrar sobre la influencia de los convenios en el precio nacional, es en el caso del maíz blanco, y es más anecdotal. Comparado con los países vecinos (Guatemala, Honduras y Nicaragua), es en El Salvador donde un menor porcentaje del uso del maíz es en la forma de harina nixtamalizada. La industria sostiene que es debido al mayor precio en El Salvador, apoyado por el precio del convenio, lo cual incentiva la producción del maíz para su venta en el mercado. Sin embargo, El Salvador ha tenido un precio mayor para el maíz blanco en períodos anteriores al convenio, y asimismo, tiene mayores costos de producción, lo cual no deja claro que el maíz sea más rentable en el país comparado con los vecinos.

3.4 Aportes a la producción

Sería interesante analizar el efecto de los convenios en la evolución del volumen de producción nacional de granos básicos y de cerdo, pero como se mencionó anteriormente, estos datos para el último quinquenio están en un proceso de revisión. Entonces, la discusión de esta sección del informe se concentra en otros aspectos relacionados con la producción, particularmente la calidad.

Para el arroz granza, el convenio de comercialización establece la primera estándar pública de calidad en el país, y contempla un sistema de pago por calidad, donde los productores lograban premios por superar diferentes aspectos de este estándar (y descuentos al no alcanzarla). Aparentemente, los productores de arroz han logrado incorporar estas exigencias de calidad en sus sistemas de producción; el precio promedio pagado por calidad casi siempre está cerca al precio base negociado, y incluso en algunos años, lo supera (cuadro 11 en anexo C). En este caso, el convenio incentiva la calidad.

Para el maíz blanco, la gran mayoría de productores no cuentan con un manejo postcosecha apropiado, incluyendo un proceso de secado que no daña al grano. Pero los industriales exigen una relativamente alta calidad, debido a su uso para consumo humano. El estándar de calidad dentro del convenio original de maíz blanco exigía un grano “equivalente a maíz blanco US No. 1, con humedad de hasta 14% del peso, hasta 1% de granos picados, hasta 2% de impurezas, hasta 2% de granos quebrados e inmaduros, hasta 1% de granos descalentados y hasta 6% de otros daños”. También incluye requisitos sobre los niveles de aflatoxinas, hidróxido de potasio, un “máximo de 12 residuos de insectos por cada 50 gramos de grano y ser libre de plaga viva”.

En el convenio de 2004, se flexibiliza ciertos aspectos de esta norma, permitiendo mayor humedad con descuento por costo de secado; e impurezas, granos quebrado, y germen dañado, cada uno hasta 2% sin descuento y hasta 4% con descuento; y grano inmaduro hasta 2% sin descuento y hasta 5% con descuento. Pero se incluyen nuevas especificaciones de grano con hongos y grano picado máximo de 2% cada uno, y se endurece el estándar para insectos muertos: “Hasta 2 insectos muertos por cada muestra de 2 kg de grano sin descuento, y hasta 4 insectos muertos por cada muestra de 2 kg de grano con descuento de US\$0.16/qq”.

Como el grano importado utilizado por las fábricas de harina de maíz es de Estados Unidos, es relevante comparar el estándar de calidad del convenio con las normas de ese país. Existen algunas diferencias con el estándar de Estados Unidos (anexo B), con mayores y menores exigencias, dependiendo de la cualidad; adicionalmente, el estándar oficial de Estados Unidos no menciona aflatoxinas ni hidróxido de potasio, y permite una muy limitada presencia de plaga viva¹. Sin embargo, es comprensible que el estándar de la industria de harina de maíz sea más exigente que el estándar oficial, ya que es para consumo humano, y es posible que las plantas en Estados Unidos también tengan exigencias mayores que el estándar oficial. Pero por el otro lado, existen reclamos que el maíz blanco importado por parte de la industria con frecuencia es de una calidad inferior al maíz nacional ofrecido a las industrias, a la misma vez que las plantas rechazan el grano nacional para evitar pagar el premio al productor nacional. No se cuenta con evaluaciones de calidad del grano importado para poder analizar este alegato, pero sí se nota que el sistema de evaluación de grano dentro del convenio de maíz blanco es más laxo comparado con el convenio de arroz granza, que exige laboratorios certificados por la comisión de supervisión, la toma de muestras de testigo en todas las entregas, y la opción de pedir una auditoría o

¹ “Las tolerancias para insectos vivos para considerar a un maíz como infestado son si la muestra o el lote contiene dos o más gorgojos, un gorgojo y cinco o más otros insectos que dañan al grano almacenado, o diez o más otros insectos que dañan al grano almacenado.”

verificación independiente de calidad. Compartir los resultados de la inspección en puerto por parte de la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal del MAG con la Comisión de Supervisión del Convenio, así como la opción de verificación de análisis de calidad en el laboratorio del CENTA, son alternativas. Para generar mayor confianza de los productores de maíz blanco en las entregas, se puede considerar estos tipos de modificaciones al convenio. Asimismo, sería sana una discusión técnica sobre el estándar de calidad utilizada en el convenio.

Las asociaciones de productores sería una vía ideal para capacitaciones y uso de equipos compartidos para mejorar la calidad del maíz blanco y sorgo entregado, pero todavía no se han aprobado proyectos de FOCAGRO para este fin. Junto con esta ausencia de iniciativas por parte de los productores para mejorar la calidad de grano entregado en los convenios, también se nota la falta de esfuerzos de la mayoría de industrias para trabajar con los grupos de productores en mejorar la calidad.

3.5 Participación y competencia de los industriales

Para analizar la competencia entre los industriales en cada convenio, así como su participación en dichos mecanismos, primero, es interesante señalar que solamente en el caso de arroz granza existe el compromiso de no comprar grano nacional fuera del convenio, y que esto se puede penalizar con la exclusión de la empresa del contingente del siguiente año (cláusula 22). Han existido sospechas y señalamientos sobre esta práctica en algunos beneficios, pero la Comisión de Supervisión nunca ha tomado una acción sancionatoria. Sin embargo, al ver los supuestos porcentajes de la producción nacional que se venden en el convenio, que pocas veces superan el 50% (cuadro 1), es difícil pensar que los beneficios pequeños no participantes en el convenio absorben el resto de la producción. Entonces, las sospechas de compra fuera del convenio son válidas.

Un aspecto positivo del convenio de arroz es la confianza que se ha generado en el sistema de análisis de calidad por laboratorio. Los productores exigen muy pocas auditorías, y solamente la mitad de estas son ganadas por el productor.

Por otro lado, el convenio de comercialización del arroz granza ha sido sujeto de observaciones por parte de la Superintendencia de Competencia, por las barreras de entrada a la participación en el convenio de arroz granza por parte de los beneficios. Estas barreras también afectan el acceso al contingente con requisitos de desempeño en CAFTA, así como en el contingente de arroz oro en CAFTA. Asimismo, las transferencias de arroz granza importado entre beneficios, especialmente desde los pequeños hacia los grandes, contradicen la intención de fomentar la competencia en el mercado nacional.

En el país, existen 21 beneficios de arroz, incluyendo los 15 miembros de la Asociación Salvadoreña de Beneficiadores de Arroz, o ASALBAR. La cláusula 17, párrafo 1, del convenio original de arroz granza, especificaba que deben tener un laboratorio aprobado y certificado por la bolsa, o tener un contrato con

uno que cumpla con este requisito. Esta cláusula dificulta la participación para los beneficios más pequeños pero brinda mayor seguridad a los productores de que recibirán un pago justo.

En subsiguientes versiones del convenio, los requisitos de entrada para los beneficios empezaban a aumentarse. La reforma a la Cláusula 19, párrafo 4 (segundo adendum de abril de 2002) reza:

Con el fin de fortalecer, modernizar y hacer más competitiva la cadena productiva del arroz, todo industrial podrá integrarse al convenio como industrial participante,...requiere observar los siguientes requisitos de desempeño:

- 1) No ser una inversión relacionada con los participantes y que el giro principal de negocios de los propietarios sea el beneficiado del arroz.*
- 2) Ser una inversión demostrable documentalmente de maquinaria nueva de molinado, secado y almacenamiento necesaria para la participación del convenio.*
- 3) Contar con laboratorio propio certificado por la Comisión (de Supervisión).*
- 4) Presentar estados financieros auditados para analizar solvencia económica y referencias bancarias para respaldar sus operaciones de compra por bolsa.*
- 5) Ser inspeccionados y avalados por la Comisión en cumplimiento de los anteriores requisitos.*

Entonces, en el período de vigencia de este adendum, se aumentan las exigencias para empresas que desean entrar al convenio, pero no se menciona que los beneficios ya participantes tengan que cumplir con los mismos requisitos.

Finalmente, en el quinto adendum de 2006, se vuelve a modificar la Cláusula 19, agregando más requisitos y especificaciones para los industriales que quieren ingresar al convenio, incluyendo que la Comisión de Supervisión decidirá por mayoría simple la admisión de un nuevo participante, aunque se flexibiliza el requisito de la maquinaria de procesamiento del arroz, que puede ser usada pero en óptimas condiciones y no tener más de diez años de antigüedad. Luego se agrega que deben presentar solvencia fiscal, de Seguro Social y del fondo de pensiones, así como los registros de salud y medio ambiente que requiere la ley. También se especifica que un nuevo participante tiene que participar en la compra por un año antes de poder recibir una porción del contingente con requisitos de desempeño el siguiente año. Pero por otro lado, en la cláusula 22, se corrige la medida que discriminaba a los nuevos entrantes, exigiendo que los industriales ya participantes también se sometían a la auditoría integral y de cumplir con las solvencias fiscales y otros exigidos a los solicitantes. Sin embargo, se desconoce si la Comisión de Supervisión haya exigido dichas solvencias o realizado auditorías para las plantas participantes.

La Superintendencia de Competencia demuestra gran preocupación con el grado de concentración de la industria del arroz (2009b). Por ejemplo, en 2008, el 87.4% de la capacidad instalada pertenecía a cuatro

beneficios. En 2007, el 90% de las importaciones de arroz oro bajo contingente fueron realizadas por dos beneficios; y del arroz granza bajo contingente, el 71% del volumen fue importado por cuatro beneficios. Señala que:

...la principal barrera de entrada la constituye los requisitos de ingreso exigidos por el Convenio a los beneficios, ya que al formar parte del mismo, le da derecho a importar el arroz granza procedente de los Estados Unidos con arancel cero...Estos requisitos limitan la participación de nuevos beneficios en el Convenio, por tanto, no pueden gozar del requisito de desempeño consistente en la compra del arroz granza nacional.

La pregunta fundamental es cuántos son requisitos para proteger a los productores contra beneficios con un potencial de conducta inapropiada, y cuántos son para proteger a los beneficios participantes de la competencia. El estudio de la Superintendencia también observó una capacidad ociosa promedio de 55.2% en los beneficios. El mismo estudio también observó transferencias de arroz granza y arroz oro importado de algunos beneficios pequeños hacia beneficios grandes, lo cual solo aumenta la concentración de mercados y contraviene el espíritu del convenio y del reglamento de contingentes CAFTA de arroz. Entonces, con las barreras a la entrada de nuevos participantes, tener una planta dentro del convenio genera un valor importante debido a los contingentes, a pesar de que la planta no sea utilizada intensivamente. Esta situación genera los incentivos adecuados para impedir la entrada de nuevos beneficiadores en el acuerdo, y es importante analizarlos muy detenidamente para una nueva versión del convenio.

El mercado de maíz blanco industrializado también es relativamente concentrado, con la existencia de solamente tres plantas en el país, pero el uso industrial de maíz blanco solamente absorbe el equivalente del 15% de la producción nacional, ya que la gran mayoría se dedica al autoconsumo en finca o a la venta para hacer nixtamasa. Entonces, la concentración de la industria no necesariamente genera un ambiente propicio para prácticas anti-competitivas.

En sorgo, la industria nacional de concentrados absorbe menos del 50% de la producción nacional, y existen más de 60 compradores de sorgo dentro del convenio. Entonces, la competencia es relativamente fuerte, a pesar de que algunas plantas grandes dominan del mercado.

Finalmente, en la carne de cerdo, ASICARNE cuenta con 12 miembros, y enfrentan una fuerte competencia de productores de embutidos en el resto de la región, especialmente Guatemala, México y Honduras. Asimismo, un alto porcentaje de la producción nacional de cerdo se destina al consumo fresco, lo cual limita las posibilidades de las plantas de embutidos a realizar presiones monopónicas contra de los porcinocultores.

3.6 Funcionamiento de las comisiones de supervisión

Cada convenio de comercialización contempla una comisión de supervisión para velar por el buen funcionamiento de los instrumentos y tomar decisiones sobre problemas administrativos y de incumplimiento. Las comisiones incluyen representantes de las organizaciones de productores participantes, de los industriales participantes, y del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Anteriormente, participaba un representante del Ministerio de Economía (MINEC), de la Dirección de Administración de Tratados Comerciales (DATCO), pero debido a irregularidades que ocurrieron en años recientes, se retiraron de las comisiones. Sin embargo, considerando la importancia del vínculo de los convenios con los contingentes, sería conveniente que un representante de MINEC se incorporara de nuevo.

Los convenios en si mismo son fundamentalmente de orden privado, es decir, que son un acuerdo entre dos partes privadas, con el beneplácito, coordinación y supervisión del gobierno. Sin embargo, como las compras en los convenios están directamente vinculadas a la distribución de beneficios públicos por medio de los contingentes con requisitos de desempeño y, en algunos casos, de desabastecimiento, este carácter privado se distorsiona.

El papel del MAG en las comisiones debe ser de alto peso, ya que tiene la responsabilidad de una verdadera representación de los intereses públicos, y también puede proporcionar un balance en la mesa de negociaciones entre las partes. Sin embargo, en los años recientes, ha existido poca incidencia del MAG en las Comisiones, menos por razones técnicas, más por línea de autoridades superiores. Pero dado que los convenios no son únicamente instrumentos privados, es necesario que el MAG retome su potestad, especialmente para asegurar la imposición justa de castigos por incumplimiento de las partes.

¿Quién debe participar por parte del MAG en las comisiones de supervisión? Actualmente esta responsabilidad es asumida por la Oficina de Políticas y Planificación Sectorial (OPPS), cuyo papel normal es de análisis de políticas y construcción de estrategias; sin embargo, por varios años, y debido a la falta de capacidad en otras dependencias del MAG, se le ha dado la responsabilidad de coordinar y participar en las comisiones de supervisión de los convenios, un trabajo meramente operativo. La administración y participación en cada convenio absorbe fácilmente 25 horas por mes a cada técnico responsable, tiempo que no pueden dedicar al análisis y construcción de propuestas de política. La supervisión de los convenios debe transferirse a la Dirección de Agronegocios, mientras que la representación del MAG en la Comisión Administradora de Contingentes debe quedar en la OPPS por su vínculo con la política comercial.

Finalmente, en el caso de los convenios de sorgo y de maíz blanco, se ha notado que los mismos representantes de los productores participan en las comisiones de supervisión año tras año. Sería una práctica sana para involucrar más a las otras asociaciones y a otros representantes de productores, institucionalizar la rotación, por ejemplo, que una organización participe en la comisión por no más de dos años consecutivos. Esta recomendación no es muy factible para el arroz ni para el cerdo debido al número limitado de organizaciones participantes.

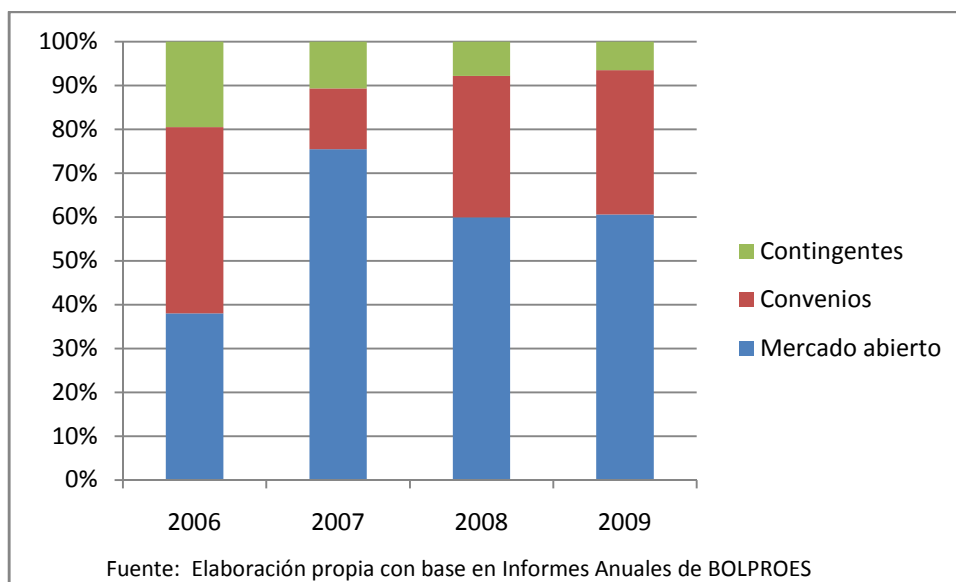
3.7 El papel de BOLPROES

Al analizar los convenios de comercialización, sería una grave omisión no revisar el papel que BOLPROES ha jugado en estos instrumentos, así como en los contingentes. BOLPROES fue fundada en 1993, con el objetivo de constituir un mercado transparente para la compraventa de productos agropecuarios, idealmente entre productores e industriales o vendedores finales. Las transacciones de los convenios, así como el registro de los contingentes de queso cheddar, carne de cerdo, arroz granza, maíz amarillo para consumo humano, y maíz blanco, constituyen un alto porcentaje del valor de las operaciones de la bolsa (gráfica 7). Asimismo, la gran mayoría de las operaciones de mercado abierto durante los últimos años en la bolsa, han sido compras gubernamentales, ya que la ley de BOLPROES permite al gobierno usar este foro para la compra de virtualmente cualquier producto, no solamente agropecuario. Entonces, no se ha logrado el propósito original de la bolsa, aunque se ha transformado en una institución útil para otros fines.

En los convenios, se decidió utilizar la bolsa para la compraventa para proporcionar una mayor garantía a los productores sobre el pago, y cuando se incorporaron los contingentes de desabastecimiento, tener los contingentes vinculados a las compras de producto nacional en la bolsa proporcionaba una mayor transparencia a su distribución.

Aún así, para muchos representantes de los productores, el valor de esta garantía y de la transparencia no es compensado por los cánones de la bolsa y las comisiones de los puestos de bolsa. Consideran que los puestos de bolsa son “pasapapeles”, que no agregan valor, que no exigen una pronta resolución a empresas en mora, y que no exigen la carnetización de los productores en los listados. Los beneficiadores de arroz también cuestionan la distribución de los contratos de arroz granza por parte de BOLPROES, ya que en su opinión, debe reflejar más las cuotas que los mismos beneficiadores definieron.

Gráfica 7 Estructura de operaciones en BOLPROES



El descontento con la bolsa y sus corredores era tanto que en diciembre de 2005, las partes del convenio de sorgo firmaron un “acuerdo privado” sin usar el mecanismo de BOLPROES, debido a que los productores eran afectados por fenómenos climáticos y tenían escaso margen para pagar comisiones, y al mismo tiempo señalaron que “existe la suficiente confianza entre los industriales y las asociaciones representantes de los productores de sorgo”.

A pesar de estos sentimientos, y tomando en cuenta el valor de los contingentes que se distribuyan acorde con las compras de producto nacional en la bolsa, es apropiado usar BOLPROES para estas transacciones, debido a la transparencia que brinda. Sin embargo, el caso de los contingentes es diferente. Con la excepción del queso cheddar, que es un contingente arancelario, el valor agregado en términos de transparencia, de registrar la compra de una importación de contingente es escaso. En los casos de maíz blanco y arroz granza, la transparencia viene por medio de las compraventas de convenio en la misma bolsa, y el registro de sus contingentes solamente aumenta el costo final del producto. En el caso de la carne de cerdo, la comisión de supervisión observa un funcionamiento transparente, ya que los informes de compra nacional de ASICARNE, son cruzados con los informes de venta de ASPORC, por lo cual el registro del contingente de cerdo solamente aumenta el costo para los industriales, y por ende, para el consumidor. El registro del contingente de cerdo en la bolsa agrega un costo de aproximadamente US\$1,000 por contenedor.

4. Descripción y evaluación de los contingentes

Los contingentes, también conocidos como cuotas o cupos arancelarios, permiten la entrada de cierto volumen de un producto con un arancel preferencial, o sin arancel, y luego que las importaciones alcancen ese volumen designado, están tasadas con el arancel normal. En El Salvador, existe un contingente arancelario para queso cheddar, y varios contingentes relacionados con el CAFTA. Antes de la entrada en vigencia del CAFTA, también se utilizaron varios contingentes de desabastecimiento, incluyendo para arroz granza, maíz blanco, maíz amarillo y carne de cerdo, todos relacionados con los convenios de comercialización.

En el país, los contingentes son administrados por la DATCO, y regulados por el Reglamento sobre la Apertura y Administración de Contingentes, vigente desde 1999. El Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, de la OMC, estipula que el sistema de administración de contingentes debe estar basado en procedimientos sencillos, transparentes y previsibles. La última reforma del reglamento de contingentes data del año 2000, antes de la entrada en vigencia del CAFTA. La DATCO ha desarrollado una propuesta de actualización de este marco legal, pero todavía falta su oficialización. Sería importante asegurar que las disciplinas en este reglamento son consistentes con los compromisos del CAFTA, así como los compromisos del próximo Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

4.1 Contingente arancelario

El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay contempla que los países pueden utilizar sus aranceles consolidados, o techos arancelarios, en productos que antes de esa ronda estaban protegidos con barreras no arancelarias, como licencias de importación. Pero para usar estos aranceles máximos, se debe asegurar un acceso mínimo al mercado con un arancel menor, empezando con el 2% del consumo interno del período base del acuerdo y aumentando al 4% del consumo interno base en el año 2004².

El Salvador ha tenido la necesidad de abrir solamente un contingente arancelario, para el queso, de 785.88 tm anuales, equivalente al 4% del consumo nacional promedio de 1986-1988, en cumplimiento con los compromisos adquiridos por El Salvador en el acuerdo de la Ronda Uruguay. El arancel aplicado dentro del contingente puede ser hasta el 20%, y para el volumen fuera de contingente, hasta 40% o 45.14%, según la fracción. Con la decisión de aumentar el arancel de todos los quesos al 40% en 1998, el país abre un contingente arancelario para el queso en el año 2000. Para no generar una mayor competencia para la industria nacional ni reducir la demanda nacional para la leche que los ganaderos entregan a las plantas, se buscó la alternativa de abrir el contingente únicamente al queso cheddar en bloques, que ya varias plantas procesadoras importaba ese producto para fundirlo y añadir a la leche

² Artículo 7 del Anexo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura de 1994.

nacional para hacer queso procesado (tipo americano). Se decidió otorgar el contingente a plantas que compraban un mínimo de 10 mil botellas diarias, para incentivar la compra de leche nacional y para asegurar que el queso cheddar no sería solamente reempacado y vendido.

Cuatro plantas nacionales han utilizado este contingente arancelario (cuadro 2). Durante los últimos años, su utilización ha sido relativamente baja, incluso de 25% en 2009, ya que los altos precios de quesos en el mercado internacional han incentivado un mayor porcentaje de leche nacional en la fórmula para quesos procesados en estas plantas, a pesar de que se ha reducido el arancel dentro de cuota desde 20% en el primer año, 15% entre 2001 y 2005, y a 0% a partir de 2006.

Entonces, no existe suficiente demanda para utilizar todo el contingente, pero a la misma vez, existen restricciones sobre quienes pueden aprovechar de la cuota. A pesar de la racionalidad de estas restricciones, si la cuota no está siendo utilizada, es posible que algún país cuestionara su sistema de distribución (aunque es una posibilidad algo remota). Si fuese necesario, se podría ampliar los beneficiarios para incluir a importadores no industriales una vez que los industriales hayan llenado su demanda, y el efecto en el mercado nacional de leche sería relativamente menor.

En el país, se estiman que hay alrededor de 645 plantas procesadoras de leche, pero solo 6 de estas plantas son de tipo industrial, las cuales absorben el 13% de la producción nacional. Es decir, más del 80% de la producción es absorbido por la venta directa como leche fluida cruda o el procesamiento artesanal. La Superintendencia de Competencia (2009a) ha notado que “se observa una estructura desconcentrada de compras de leche cruda”, aunque las plantas industriales tienden a pagar mejores precios, a la vez que exigen mayor calidad e higiene. Entonces, el contingente no parece tener un efecto importante en la competencia del mercado de lácteos debido a su estructura.

¿Cuál es el futuro de este requisito de acceso a mercados? En las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, se discute la ampliación de los niveles de acceso mínimo. Todavía no está claro si esto también estaría acompañado por mayores disciplinas en términos de actos discrecionales en la distribución de los contingentes, aunque es probable que no se tendría que modificar al sistema de distribución del contingente de queso para cumplir con nuevas disciplinas.

4.2 Contingentes de desabastecimiento

A partir del año 2000, cuando se implementó el primer contingente de desabastecimiento para el arroz granza, se han utilizado estos instrumentos con la intención de reducir la carga a la industria nacional cuando la producción no sea suficiente para suplir sus necesidades, a la misma vez que la industria devuelve por lo menos parte de ese beneficio a los productores por medio de precios preferenciales en la compra de los convenios de comercialización. Contingentes de desabastecimiento han sido otorgados para arroz granza, maíz amarillo, maíz blanco y carne de cerdo (cuadros 9, 10, 11 y 12 en el anexo C). Aún después de la vigencia del CAFTA, que instituye varios contingentes de acceso a mercados, en 2009, se otorgaron contingentes de desabastecimiento adicionales para maíz blanco y maíz amarillo.

Cuadro 2 Utilización del contingente arancelario de queso cheddar

Empresa	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Vol tm	Valor cif mil US\$	Vol tm	Valor cif mil US\$	Vol tm	Valor cif mil US\$	Vol tm	Valor cif mil US\$	Vol tm	Valor cif mil US\$	Vol tm	Valor cif mil US\$
A	324.8	906.7	380.0	1,235.7	419.8	1,259.3	398.7	1,292.1	180.0	928.2	119.8	445.3
B	19.2	51.8	49.2	162.3	57.6	117.4	38.4	127.1	19.8	-	59.4	198.9
C	60.0	166.8	80.0	262.9	60.0	179.8	19.9	66.8	-	-	-	-
D	179.2	518.0	117.5	369.9	118.1	346.3	59.9	212.9	39.6	-	19.8	52.5
total	583.2	1,643.4	626.7	2,030.8	655.5	1,902.8	516.9	1,698.8	239.4	928.2	199.0	696.7
Cuota disponible*	785.0		785.0		785.0		785.0		785.0		785.0	
Utilización de cuota	74.3%		79.8%		83.5%		65.8%		30.5%		25.4%	
ahorro arancelario (US\$ mil)**		410.8		507.7		761.1		679.5		371.3		278.7
precio unitario (US\$/tm)		2,817.9		3,240.5		2,902.8		3,286.5		3,877.2		3,501.0
equivalente porcentual de aportación FOCAGRO (US\$100/tm)						3.4%		3.0%		2.6%		2.9%

* La cuota disponible fue 647 tm en 2000, 682 tm en 2001, 716 tm en 2002 y 752 tm en 2003, por el compromiso de acceso mínimo creciente en la OMC. A partir de 2004, se establece en el nivel mínimo comprometido por parte del país.

** Arancel aplicado dentro del contingente fue de 20% de marzo 2000 a enero 2001, 15% entre enero 2001 y enero 2006, y 0% a partir de enero 2006, comparado con el arancel fuera de cuota de 40%.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de MINEC y ASILECHE

En el reciente Examen de Política Comercial al cual fue sometido El Salvador, cinco países miembros³ cuestionaron diferentes aspectos de la administración de contingentes, usualmente relacionados con la disponibilidad de información sobre la definición de los volúmenes de contingentes de desabastecimiento y su mecanismo de distribución, así como para el contingente arancelario de queso cheddar. Estas preguntas demuestran la falta de transparencia en términos de la información fácilmente accesible por el público en estos temas, aunque se debe reconocer que por lo menos los reglamentos de los diferentes contingentes y los volúmenes de contingentes CAFTA, están disponibles en el sitio web del MINEC, y que los convenios de comercialización están disponibles en la página web de BOLPROES.

Desde 2003, funciona un contingente de desabastecimiento especial para la exportación de arroz oro, que permite a las industrias importar 1.7 qq de arroz granza sin arancel por cada 1.0 qq de arroz oro exportado, una relación que supuestamente corresponde al rendimiento industrial del granza. El programa se conoce como “quintal por quintal” (qq x qq). Este contingente es semejante al concepto del contingente de re-exportación de azúcar de Estados Unidos, donde se reconoce que el sistema de cuotas de azúcar restringe el mercado y aumenta el precio doméstico. Por ende, cuando la industria estadounidense exporta azúcar refinada o productos con alto contenido de azúcar, puede solicitar la importación de un volumen equivalente de azúcar sin arancel. Este beneficio genera una cancha nivelada para la industria estadounidense para competir en el mercado internacional.

En el caso salvadoreño del arroz, el contingente de desabastecimiento no debe incluir el concepto de exportaciones (ver sección 4.8), entonces, al exportar arroz oro, la industria nacional tendría que reemplazarlo con arroz granza con el pleno arancel de 40%. Es decir, el contingente de desabastecimiento truncaba la posibilidad de competir en otros mercados, ya que varios países de la región también tenían cuotas que permitían importaciones de arroz granza con bajo o cero arancel. Entonces, el programa permitía a la industria nacional competir en el mercado regional.

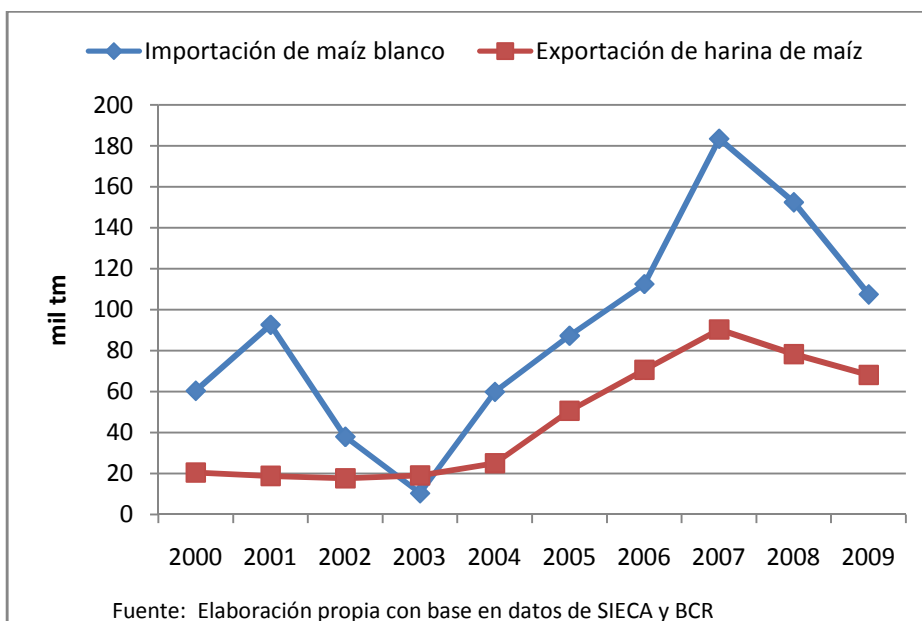
Este beneficio no está libre de cuestionamiento. La regla de origen centroamericana señala que el arroz granza tiene que ser originario para que el arroz oro goce del libre comercio en la región (un cambio desde cualquier capítulo). En la práctica, los beneficiadores pueden evitar un incumplimiento al usar el arroz importado en el mercado nacional y vender arroz salvadoreño en los países vecinos, aunque es razonable señalar que el programa qq x qq viola el espíritu de la regla de origen. Pero técnicamente, no es un incumplimiento.

Por otro lado, ha existido un contingente de “desabastecimiento” para maíz blanco durante los últimos años, aunque su volumen no corresponde a criterios técnicos. La cláusula 21 del convenio de maíz blanco de octubre de 2004, reza que “El volumen de asignación de contingente de desabastecimiento, será equivalente a cuatro veces el volumen de maíz blanco demandado en la Bolsa a través de los puestos de bolsa en el marco de este convenio”. Entonces, cada fábrica de harina de maíz calcula su demanda total, lo divide en cinco, y pone una quinta parte como su demanda para maíz nacional en la bolsa, lo cual le califica para un contingente para el resto de su necesidad. Si las organizaciones de

³ Argentina, Canadá, Colombia, Ecuador y Estados Unidos.

productores no ofrecen el volumen demandado, también pueden solicitar un complemento para ese faltante. Esta cuota “cuatro por uno” no necesariamente refleja el desabastecimiento del mercado nacional (ver sección 4.8 para más detalle), ya que algunas empresas de harina realizan exportaciones al resto de la región (gráfica 8). Estas exportaciones han experimentado un fuerte crecimiento y siguen la misma tendencia que las importaciones de maíz blanco, lo cual sugiere que las importaciones de maíz blanco bajo el contingente de desabastecimiento, han alimentado y facilitado las exportaciones de harina a los países vecinos.

Gráfica 8 Comercio de maíz blanco y su harina



Para la harina de maíz blanco (1102.20), la regla de origen centroamericana exige que un cambio de capítulo confieren origen; como el maíz blanco está en el capítulo 10 del SAC, se puede usar maíz blanco no originario, es decir, importado desde fuera de la región, y la harina se considera un producto centroamericano. Entonces, no existe la misma complicación que con el arroz oro al exportarlo. Los países vecinos también cuentan con contingentes CAFTA para el maíz blanco, y aparentemente se dirigen hacia el uso industrial. Otorgar un contingente explícito para la re-exportación permite a la industria nacional competir en una cancha más nivelada con la industria regional.

4.3 Contingentes CAFTA

Una tercera modalidad de los contingentes son los relacionados con los tratados de libre comercio, también conocidos como “contingentes arancelarios por acuerdo preferencial” (Quintero, 2005). Los contingentes CAFTA de maíz amarillo, maíz blanco y carne de cerdo tienen un volumen fijo que se distribuye según ciertos requisitos de desempeño que define el país, mientras el resto de su volumen se distribuye entre importadores históricos y nuevos importadores sin requisitos de desempeño. En el caso de la cuota de arroz granza, la totalidad de su volumen se distribuye con base en requisitos de desempeño. Para cada cuota con requisitos de desempeño, la participación en las compras dentro de cada convenio de comercialización define la participación en la cuota. Por ejemplo, si una industria compra el 20% de lo entregado en el convenio, debería recibir el derecho a importar el 20% de la cuota con requisitos de desempeño.

Con la excepción del maíz blanco, todos los productos llegarán a tener un arancel de 0% para las importaciones desde Estados Unidos. En 2020 el maíz amarillo y la carne de cerdo alcanzarán el libre comercio, mientras que el arroz lo hará en 2023 (cuadro 3). Es decir, a partir de estas fechas, estos industriales no tendrán el incentivo de los contingentes para participar en los convenios ya que podrán importar un volumen ilimitado libre de aranceles.

Cuadro 3 Contingentes CAFTA y programa de desgravación arancelaria de productos seleccionados

Producto	Cuota año 1 tm*	Crecimiento anual	Arancel base %	Años de gracia	Años de desgravación
Carne bovina	105	5%	30	3	15
Carne de cerdo	1,500	10%	40	6	15
Carne de pollo	464	464 tm	164	10	18
Leche en polvo	300	5%	20	10	20
Mantequilla	100	5%	15	10	20
Queso	410	5%	40	10	20
Arroz granza	62,220	2%	45	10	18
Arroz parabolizado	3,000	0%	45	10	18
Arroz procesado	5,625	5%	45	10	18
Maíz amarillo	367,500	5%	15	6	15
Maíz blanco	35,000	2%	20	-	-

* Volumen de año 3 de vigencia para partes de pollo.

Fuente: MINEC

El maíz blanco está exento al compromiso de reducción arancelaria, es decir, el país no tiene que desgravar su arancel. Aún así, la cuota con requisitos de desempeño para el maíz blanco desaparece en

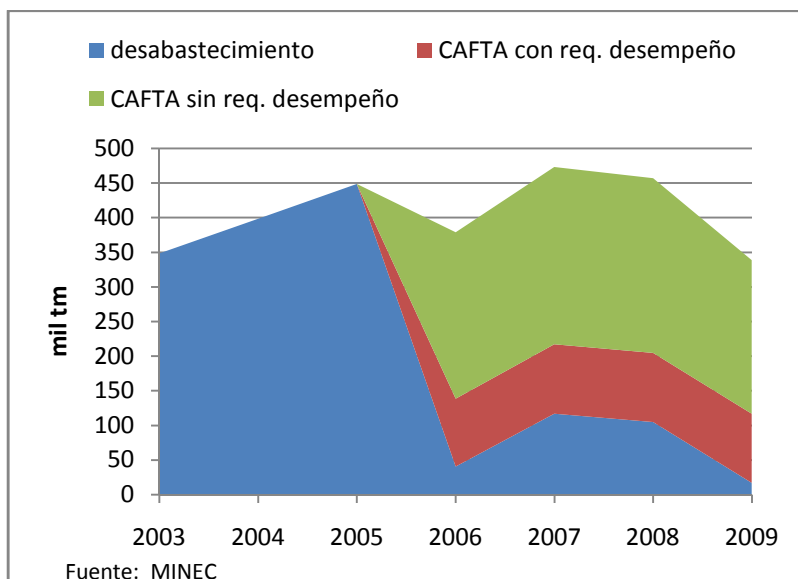
el 2022, y todo su volumen se convierta en una cuota sin requisitos de desempeño, es decir, sin vínculos al convenio de comercialización, creciendo 700 tm por año en perpetuidad. Entonces, el acceso al contingente de maíz blanco dejará de ser un incentivo para el convenio de maíz blanco, también.

Este tema fue consultado con los representantes de las organizaciones, para conocer sus perspectivas y planes. Para el largo plazo, los representantes de los productores de granos básicos generalmente adoptan una de dos posturas, que se debe “revisar” el CAFTA para que no liberalice el comercio, o sencillamente no han logrado articular una posición estratégica para esa eventualidad. Son posiciones muy riesgosas de dejar al sector sin una preparación adecuada para el eventual cierre de los convenios y apertura comercial. Se exagera la preocupación al ver el uso de los FOCAGRO hasta la fecha (sección 5), ya que no se demuestra que han priorizado la reconversión permanente ni mucho menos la diversificación hacia otros cultivos o actividades.

4.4 Uso de los contingentes y su distribución

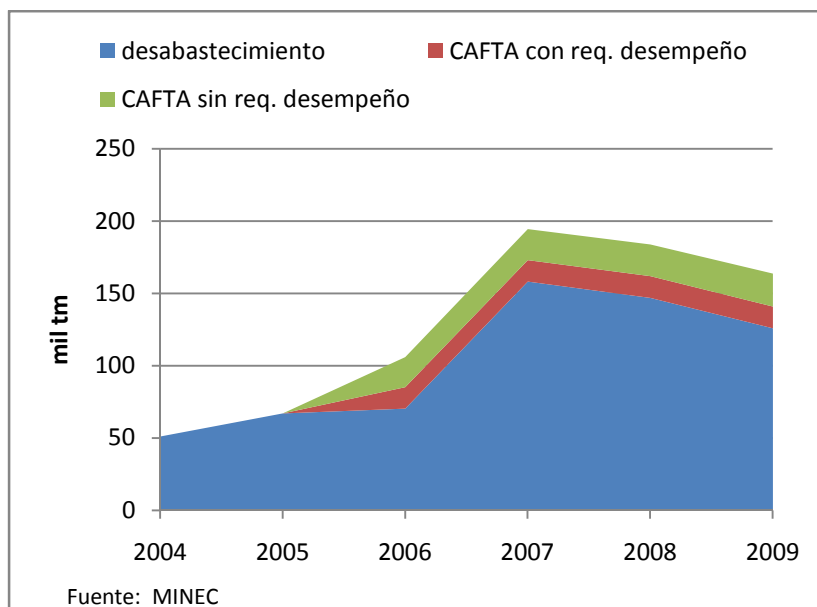
El uso de los diferentes contingentes ha variado durante los últimos años, con la incorporación de los contingentes de CAFTA. En el caso del maíz amarillo, el contingente de desabastecimiento ha sido sustituido casi en su totalidad por los contingentes de CAFTA (gráfica 9). El volumen total utilizado se ha mantenido relativamente estable, incluso reduciéndose en 2009 por la falta de demanda relacionada con la crisis económica nacional.

Gráfica 9 Contingentes utilizados de maíz amarillo



Para el maíz blanco, el contingente de CAFTA representa un volumen relativamente pequeño comparado con las importaciones totales, y la industria ha utilizado el sistema de “cuatro por uno” para llenar sus necesidades para el mercado doméstico y para la exportación por medio del contingente de desabastecimiento (gráfica 10). Aún así, el volumen total utilizado se ha reducido durante los últimos dos años, otra vez un reflejo de las dificultades económicas de El Salvador y los países vecinos.

Gráfica 10 Contingentes utilizados de maíz blanco

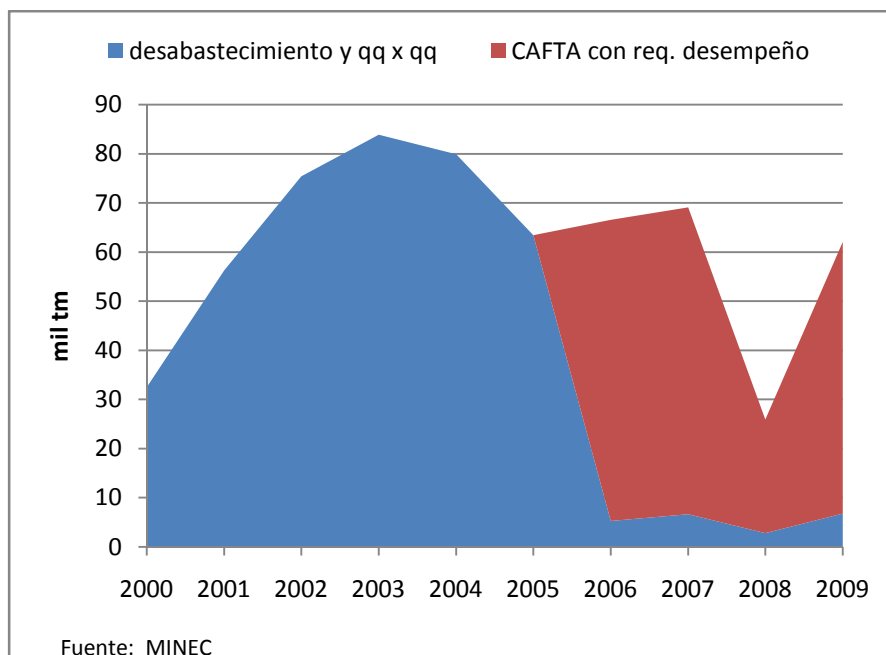


Para el arroz granza, no existe un contingente de CAFTA sin requisitos de desempeño; entonces, todo el volumen de cuota está vinculado con el convenio de comercialización o con el contingente qq x qq. El volumen total de contingente utilizado ha tendido a reducirse durante los últimos años (gráfica 11), reflejando un ajuste de la industria después esfuerzos de introducir mayores y mayores volúmenes de producto al mercado nacional, y, últimamente, la reducida demanda por la crisis económica.

Otra cuota existe en el arroz, esta vez para arroz procesado o arroz oro en el marco del CAFTA (cuadro 3). Su volumen aumenta cada año, y a partir de 2010, el 80% de esta cuota se reserva para importadores históricos, mientras que el 20% está disponible para nuevos importadores (esto es común en los contingentes, excepto del maíz amarillo, que no tiene una participación reservada para importadores históricos). Sin embargo, para transformar su participación en la cuota, se requiere cuatro años de participación como “nuevo importador” para luego ser clasificado como importador histórico, medida que restringe el espacio dentro de la cuota que los nuevos importadores pueden adquirir año con año; en otro caso restrictivo, en el contingente sin requisitos de desempeño para la carne de cerdo, un nuevo importador necesita cinco años de participación para convertirse. En las cuotas CAFTA sin requisitos de desempeño de maíz blanco y de carne bovina, se utilizan el promedio de los últimos tres

años de importaciones para el cupo de importador histórico; entonces con solamente un año de participación, se adquiere la calificación de importador histórico. En el caso de los productos lácteos, son dos años de participación como nuevo importador para luego ser importador histórico. Con el mayor tiempo que se requiere, se genera cierto límite en la participación en los contingentes, y, por ende, en la competencia en el mercado nacional.

Gráfica 11 Contingentes utilizados de arroz granza

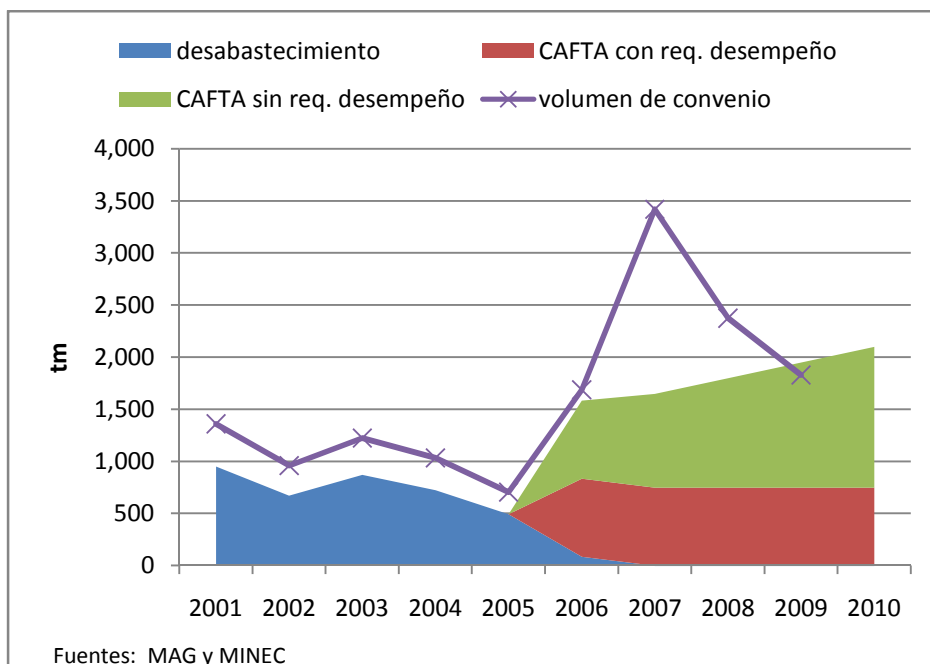


Los beneficiadores han señalado otra dificultad con el arroz, esta vez en la distribución del contingente de arroz granza con requisitos de desempeño. La distribución realizada corresponde a la participación de cada empresa en las compras, lo cual puede diferir sensiblemente de la participación de las empresas en las *ofertas* de compra, ya que por casualidad o por preferencia, los productores no siempre quieren entregar a ciertos beneficios y a veces retornan a la bolsa bajo otro nombre para buscar entregar a otra empresa. Los beneficios generalmente se ponen de acuerdo en cuanto a las ofertas que se pongan en la bolsa; entonces, la proporcionalidad en las órdenes representa la voluntad de las empresas. Se podría argumentar que usar los porcentajes de oferta en lugar de porcentajes de compra podría generar un incentivo perverso para rechazar los cargamentos de granos, pero con las auditorías disponibles en el sistema de pago por calidad, y la confianza en los laboratorios de los beneficios, el incentivo se minimiza.

Los contingentes de cerdo siguen un patrón semejante a los de maíz amarillo y arroz granza, un declive en el uso del contingente de desabastecimiento con la introducción de los contingentes CAFTA (gráfica 12). El volumen total de contingente aumenta en forma sustancial con la entrada en vigencia del CAFTA

ya que, por razones de estrategia de negociación, la cuota acordada fue muy superior a las importaciones históricas. Incluso, no ha utilizado más del 80% de la cuota desde su vigencia (cuadro 12 en anexo C); la industria y el mercado nacional sencillamente no tiene la capacidad para absorber el volumen. La carne de cerdo también presenta un caso diferente a los otros convenios, ya que el volumen vendido dentro del convenio generalmente exceda el volumen del contingente.

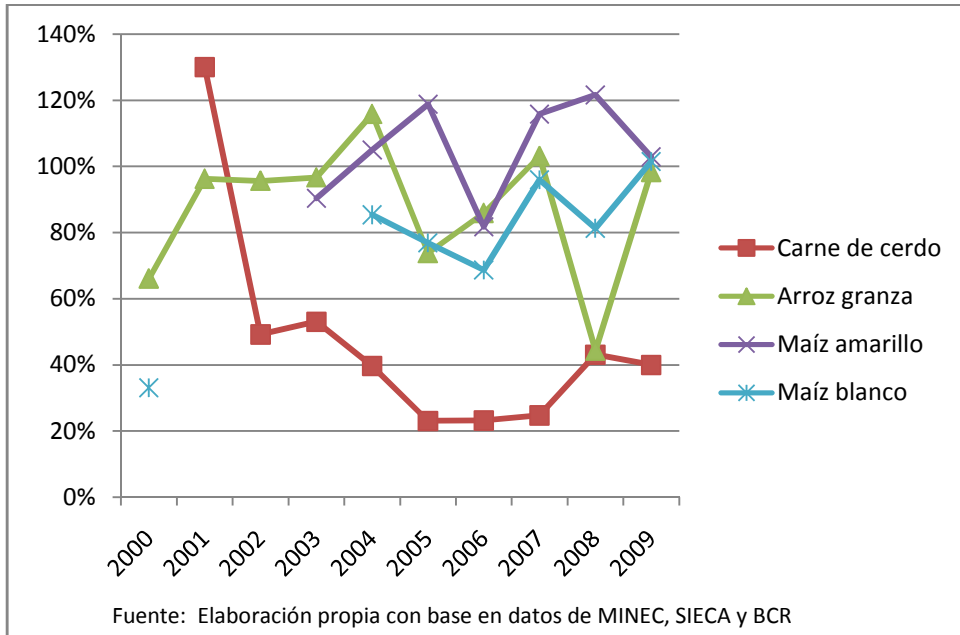
Gráfica 12 Contingentes utilizados y volumen de convenio de cerdo



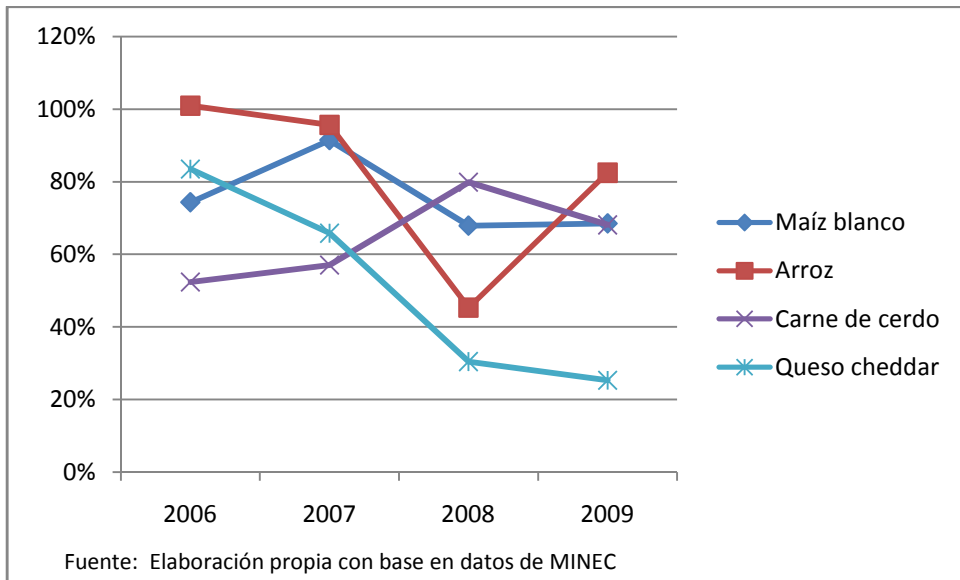
Otro aspecto importante de los contingentes es su relación con las importaciones totales de estos productos. Los contingentes otorgados para los granos generalmente representan por lo menos el 80% de las importaciones de cada producto (gráfica 13); para la carne de cerdo, el porcentaje es mucho menor, entre 20% y 40%, ya que un volumen importante de importaciones proviene de los otros países de la región y entra sin arancel.

Finalmente, cabe señalar que no todos los contingentes otorgados son utilizados, o se utilizan en forma parcial. De los contingentes otorgados durante los últimos tres años, para los granos y carne de cerdo, solamente se han importado entre el 60% y el 80% del volumen (gráfica 14 y cuadro 12 de anexo C). Este bajo nivel de utilización podría reflejar dificultades en detectar correctamente a importadores potenciales para recibir los contingentes CAFTA sin requisitos de desempeño, o también indica los efectos de altos precios de estos productos en el mercado internacional a la misma vez que la demanda nacional empieza a desplomarse por la crisis económica. Para años futuros, se esperaría alguna mejora en los niveles de utilización.

Gráfica 13 Contingentes otorgados como porcentaje de importaciones



Gráfica 14 Utilización de contingentes otorgados



Sobre la utilización de los contingentes, el Art. 3, del Apéndice I sobre Contingentes Arancelarios, de las Notas Generales del listado de desgravaciones arancelarias de El Salvador en CAFTA dice:

El Salvador puede mantener y administrar requisitos de desempeño existentes a la fecha de entrada en vigor de este Tratado para las mercancías especificadas en este Apéndice a condición que:

- a) los requisitos de desempeño sean mantenidos a un nivel que no exceda el porcentaje fijo dentro de contingente de la cantidad total especificada para la mercancía;*
- b) los requisitos de desempeño sean administrados de forma que no menoscaben el ingreso ordenado de la cantidad dentro de contingente;*
- c) los requisitos de desempeño sean eliminados cuando el arancel fuera de contingente llegue a cero; y*
- d) la porción de la cantidad dentro de contingente no sujeta a requisitos de desempeño, deberá ponerse a disposición y operar de manera simultánea con la otra porción dentro de contingente que está sujeta a requisitos de desempeño.*

Entonces, si se quiere modificar el sistema de convenios, es importante asegurar que siempre se permite un uso pleno del contingente con requisitos de desempeño. Asimismo, los dos tipos de contingentes CAFTA deben estar disponibles al mismo tiempo, lo cual no siempre ha sucedido. Por otro lado, en el caso del cerdo, se ha mostrado preocupación con el uso mayor del contingente sin requisitos de desempeño en algunos años (cuadro 12 en anexo C), y se sugirió abrir primero el contingente relacionado con el convenio, pero como se aclaró anteriormente, los dos contingentes deben ser abiertos en forma simultánea.

4.5 Sacrificio fiscal

El sacrificio fiscal de los contingentes arancelarios, de desabastecimiento y de CAFTA, es el valor de los aranceles que el estado deja de percibir por permitir la introducción de estos volúmenes con arancel reducido o sin arancel. Para los propósitos de este análisis, se ha supuesto que el arancel actualmente aplicado fuera de cuota es el arancel que estaría vigente aun si no existieran los convenios ni los contingentes, aunque algunos han argumentado que tal vez los aranceles serían menores. Asimismo, es importante distinguir entre los contingentes vinculados con compromisos comerciales, como el contingente arancelario del queso cheddar por compromisos de la OMC y los contingentes del CAFTA, y los contingentes discrecionales, que son otorgados por voluntad propia, como los contingentes de desabastecimiento y de re-exportación. Se supone que cada tipo de contingente es un sacrificio fiscal a cambio de algo, por ejemplo, el sacrificio de los contingentes de CAFTA es a cambio de mejores oportunidades de mercado en Estados Unidos. En otro ejemplo, se supone que el sacrificio fiscal de los contingentes de desabastecimiento es para compensar por el pago de mejores precios a los productores nacionales y/o para nivelar la cancha competitiva para la industria nacional. Entonces, no se deben

considerar como sacrificios sin compensación, cuando se utilizan en forma apropiada. En la siguiente sección, se comparan los beneficios de los industriales con este costo de participar en el convenio.

Entre 2000 y 2009, el sacrificio fiscal total de los contingentes fue de US\$183.4 millones (cuadro 4), dividido casi igualmente entre contingentes por compromiso comercial y contingentes discrecionales. El monto en 2009 fue de US\$30.4 millones, con el 80% en contingentes CAFTA y el arancelario. Los contingentes discrecionales han perdido peso desde la introducción de los contingentes CAFTA.

4.6 Costos y beneficios para los industriales participantes

Para dimensionar el beneficio neto del sistema de los convenios, contingentes y FOCAGRO para los industriales participantes, es necesario delimitar algunos conceptos. El beneficio es calculado como el ahorro arancelario del cual han gozado en los contingentes de desabastecimiento, de re-exportación y de CAFTA con requisitos de desempeño. No se incluyen los contingentes CAFTA sin requisitos de desempeño ya que son independientes de los convenios y no todos sus beneficiarios participan en dichos acuerdos.

El costo de participar es la suma de: 1) la diferencia entre el precio pagado a los productores nacionales en los convenios comparado con el precio promedio de importación en el país (precio CIF) sin arancel, multiplicado por el volumen comprado en el convenio; y 2) los aportes al FOCAGRO durante los años recientes. El costo a la industria se asemeja al beneficio a los productores. Estos costos no incluyen algunos costos marginales, como los cánones de bolsa o comisiones de puestos de bolsa, ni costos adicionales de recepción de grano nacional en los convenios.

En los convenios de granos, los beneficios obtenidos por parte de la industria son mayores que sus costos de participar en el esquema (gráficas 15, 16 y 17 y cuadros 9, 10 y 11 en anexo C). En 2009, el beneficio neto para los industriales de maíz amarillo fue de US\$3.78 millones; de maíz blanco, de US\$4.5 millones; y de arroz granza, US\$9.77 millones. En los casos de arroz granza y de maíz blanco, se nota una divergencia en el tiempo entre beneficios y costos.

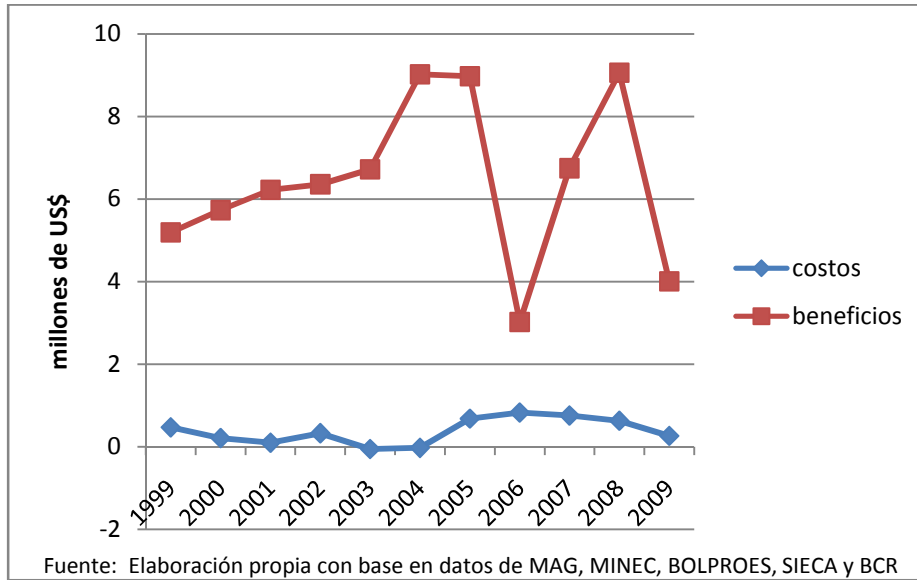
Cuadro 4 Sacrificio fiscal de los contingentes* (US\$ mil)

Producto/contingente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
<i>Contingentes discrecionales</i>											
Maíz blanco desabastecimiento	493.2	0.0	0.0	0.0	1,685.3	1,823.5	1,417.9	7,259.8	5,940.3	4,618.1	23,238.0
Maíz amarillo desabastecimiento	0.0	0.0	0.0	6,714.3	9,020.0	8,970.7	891.7	3,641.2	4,638.9	584.0	34,460.7
Arroz granza desabastecimiento y qq x qq	2,183.2	3,914.4	3,728.0	5,222.1	7,307.5	5,739.7	505.2	781.7	500.0	1,070.3	30,952.2
Carne de cerdo desabastecimiento	0.0	601.3	446.3	668.9	624.8	423.1	0.0	0.0	0.0	0.0	2,764.4
subtotal	2,676.4	4,515.7	4,174.2	12,605.2	18,637.6	16,957.1	2,814.9	11,682.7	11,079.2	6,272.4	91,415.3
<i>Contingentes de acuerdos comerciales</i>											
Maíz blanco CAFTA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	894.1	1,754.4	2,228.8	1,838.9	6,716.2
Maíz amarillo CAFTA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7,373.5	11,065.1	15,565.2	11,006.4	45,010.2
Arroz granza CAFTA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5,828.1	7,313.8	4,050.0	8,695.3	25,887.2
Arroz oro CAFTA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,453.8	1,656.5	1,874.3	1,307.4	6,292.0
Carne de cerdo CAFTA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	688.0	756.2	1,087.8	1,034.0	3,565.9
Queso cheddar OMC	285.7	422.0	376.3	389.9	410.8	507.7	761.1	679.5	371.3	278.7	4,483.0
Subtotal	285.7	422.0	376.3	389.9	410.8	507.7	16,998.6	23,225.4	25,177.4	24,160.7	91,954.5
Total	2,962.1	4,937.6	4,550.5	12,995.1	19,048.5	17,464.8	19,813.5	34,908.1	36,256.5	30,433.1	183,369.8

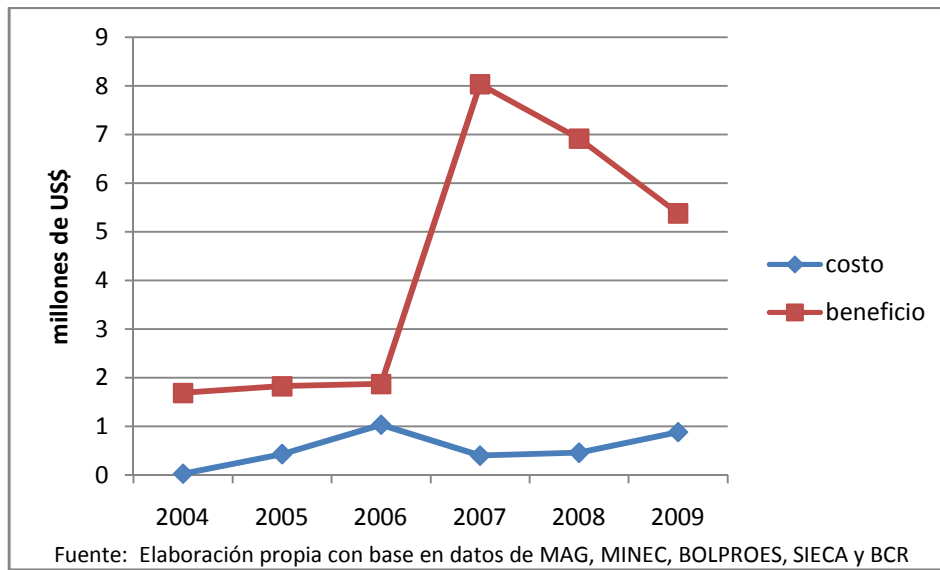
* Con base en contingentes otorgados de 2000 a 2005 y contingentes utilizados de 2006 a 2009, y precio promedio de importación.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de BCR, SIECA y MINEC.

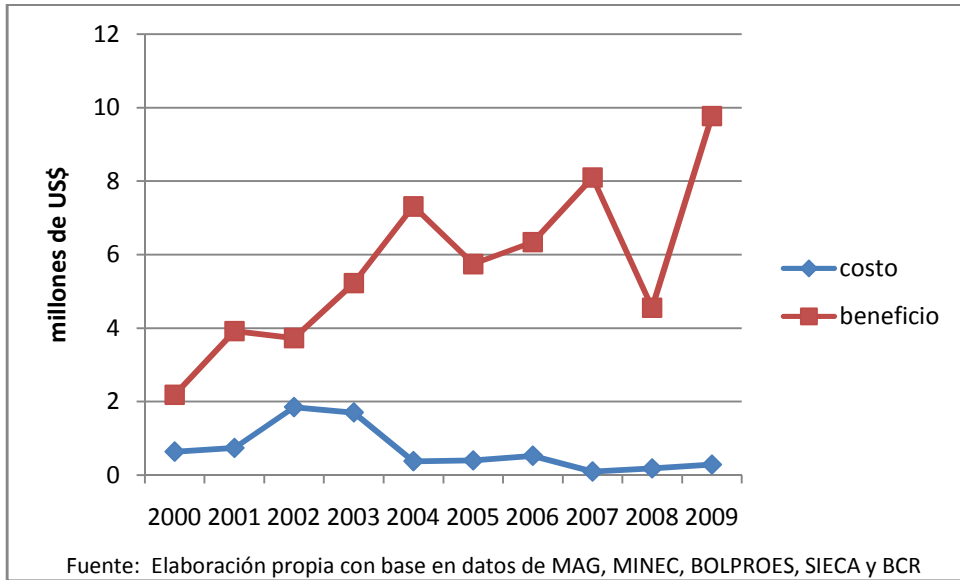
Gráfica 15 Costos y beneficios del contingente, convenio y FOCAGRO para industriales de maíz amarillo



Gráfica 16 Costos y beneficios del contingente, convenio y FOCAGRO para industriales de maíz blanco

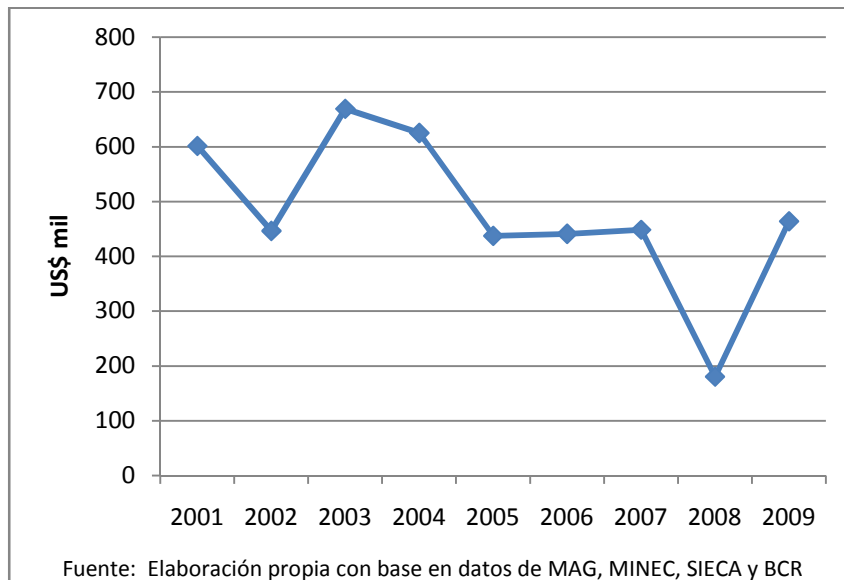


Gráfica 17 Costos y beneficios del contingente, convenio y FOCAGRO para industriales de arroz



Para la carne de cerdo, no fue posible construir una serie de tiempo con los precios pagados a los porcinocultores; entonces, el análisis se limita al beneficio del ahorro arancelario del contingente menos el aporte que realizan los industriales a FOCAGRO/cerdo. Este beneficio demuestra una ligera tendencia hacia la baja (gráfica 18), pero se explica por los cambios en el uso del contingente CAFTA con requisitos de desempeño versus el sin requisitos de desempeño. El beneficio en 2009 fue de US\$464 mil, pero cabe recalcar que esto no descuenta un posible premio de precio para los porcinocultores nacionales.

Gráfica 18 Beneficio a industriales de cerdo por el contingente (menos FOCAGRO)



4.7 Funcionamiento de la Comisión de Administración de Contingentes

El Reglamento sobre la Apertura y Administración de Contingentes dicta la creación de la Comisión Técnica de Contingentes, integrada por los Ministerios de Economía, Hacienda, y Agricultura y Ganadería. Existen algunas observaciones importantes sobre su desempeño. Representantes de industriales señalan una falta de predecibilidad en licencias, se no saber con anticipación exactamente cuándo estarían disponibles los diferentes contingentes. Otros señalan lentitud, pero la DATCO informe que muchas veces los industriales esperan hasta que un barco está por llegar para pedir sus licencias, las cuales siempre llevan alrededor de tres días de trámite. Una guía informativa para todos los importadores sobre el sistema de otorgamiento de licencias, así como una calendarización de las fechas en que los diferentes contingentes estarían disponibles, podría corregir estas observaciones.

En dos casos, maíz amarillo y cerdo, representantes de los sectores hicieron la observación de que la asignación de contingentes CAFTA sin requisitos de desempeño, para importadores históricos es problemático, ya que parece que la DATCO no depura los listados, año con año, e individuos y empresas que no son importadores se mantienen en los listados.

Por otro lado, en el caso del contingente CAFTA sin requisitos de desempeño de maíz amarillo, se ha generado una situación de muchos importadores solicitando permiso para ceder su derecho de contingente. Se había generado esta opción de las cesiones para los importadores pequeños quienes en términos prácticos no tenían suficiente volumen para hacer una importación directa. Podían solicitar a la DATCO la cesión de su derecho a otro importador, quien supuestamente era únicamente un “prestanombre” en buen sentido, para agrupar las necesidades de importación de varios pequeños, realizar la transacción y entregarles a cada uno de ellos su volumen importado. Sin embargo, en varios casos, se alega que el importador principal a quien le ceda el derecho está reteniendo una porción significativa de este maíz amarillo y vendiendo el volumen en el mercado nacional. Aunque no es ilegal, es un abuso de la confianza de la DATCO en permitir estas cesiones, pero la DATCO alega que por ser un contingente sin requisitos, no puede exigir que se cumpla con la intención de la cesión.

El Art. 14 del Acuerdo No. 110, “Regulaciones para la Administración de Contingentes Arancelarios para Maíz Amarillo No Sujetos a Requisitos de Desempeño” dentro del CAFTA, reza que “Las licencias serán intransferibles...”. Luego, el Art. 15 señala que “Cuando se comprueba que el beneficiario de una cuota ha transferido su licencia, se le suspenderá la cuota asignada para ese año y para el año calendario siguiente”. Entonces, la cesión de derechos con el fin de alimentar el suministro a un solo importador claramente viola el espíritu de las regulaciones sobre contingentes. La facilidad otorgada de ceder el derecho a un comerciante quien consolide la demanda para importarlo y repartirlo, ha sido pervertida.

4.8 Metodología para la estimación de volúmenes de desabastecimiento

La herramienta más útil para el ejercicio de estimar los volúmenes de desabastecimiento 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).

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 por lo menos 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.

La calidad de la evaluación de abastecimiento en las hojas está relacionada directamente con la calidad de la información utilizada para su cálculo; entonces, la precisión de las estimaciones de producción y consumo es importante. Luego, estas proyecciones pueden cambiarse en el transcurso del año cosecha, por ende la necesidad de revisiones periódicas. 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, es decir, la estacionalidad de la producción. Es posible ser autosuficientes en la hoja anual, pero si la producción sale al mercado más al final del año cosecha, es posible pasar los meses anteriores en desabastecimiento.

Para calcular el desabastecimiento en su concepto puro, se debe excluir a las exportaciones y las exportaciones de subproductos ya que estos elementos de la hoja de balance no reflejan la demanda nacional. Si apoyar a las exportaciones es un objetivo de política, se puede contemplar un contingente de re-exportación. Luego, el volumen de desabastecimiento debe incluir un remanente para no dejar las existencias finales en cero al terminar el año del balance. Se recomienda proveer una existencia final suficiente para cubrir un tiempo prudencial de consumo, por ejemplo, de 1.5 a 2 meses, dependiendo de los tiempos necesarios para introducir importaciones al mercado nacional.

Utilizando una versión preliminar de las hojas de balance para 2009-2010 (cuadro 14 en anexo C), es factible estimar el desabastecimiento (cuadro 5). Para estimar el desabastecimiento en el maíz amarillo, se puede combinar con la hoja de balance del sorgo, ya que son sustitutos muy cercanos, para mejor conceptualizar la interrelación de los mercados de estos dos productos. Para el arroz granza, se utiliza un factor de 0.67 para convertirlo a arroz oro. Para realizar el cálculo, se suma la existencia inicial con la producción nacional neta, y se resta el consumo. El resultado es el volumen de desabastecimiento directo, pero como son productos que generalmente vienen de afuera de la región, se debe sumar una existencia final equivalente a más de un mes de consumo, en este caso, mes y medio. Este resultado es el desabastecimiento directo. Pero es necesario restar los contingentes ya otorgados, por ejemplo, en CAFTA, resultando en el desabastecimiento neto.

Cuadro 5 Estimación preliminar de desabastecimiento para 2010 (en qq)

Conceptos	Arroz granza	Maíz blanco	Maíz amarillo y sorgo
Existencias iniciales	54,641	1,590,694	625,979
más producción neta	788,700	15,938,922	3,390,341
menos consumo	2,300,274	17,786,731	10,142,975
= existencia final o desabastecimiento directo	(1,456,933)	(257,115)	(6,126,655)
más consumo 1.5 meses como margen	287,534	2,223,341	1,267,872
= desabastecimiento total	1,744,467	2,480,456	7,394,527
menos contingentes CAFTA	1,699,801	848,771	9,645,125
= desabastecimiento neto	44,666	1,631,685	(2,250,598)
= desabastecimiento neto (en tm)	2,026	74,013	(102,086)
Exportaciones equivalentes en grano	357,547	1,644,656	
Exportaciones equivalentes en grano (en tm)	16,218	74,601	

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

Para 2010, se estima, en forma muy preliminar, un desabastecimiento de 44.7 mil qq de arroz granza y 1.63 millones de qq de maíz blanco. En el caso del maíz amarillo, los contingentes de CAFTA son suficientes para cubrir el desabastecimiento total, y es probable que no se utilicen en su totalidad. Es importante recalcar que estos cálculos dependen de una versión preliminar de la hoja de balance y deben ser ajustados con la versión final. La hoja de balance actual tampoco separa el consumo humano directo del consumo humano industrial (harina de maíz), lo cual sería importante para analizar la distribución de un posible contingente de desabastecimiento. Por otro lado, aunque se realizó este ejercicio con los granos básicos, se pueden aplicar los mismos procedimientos para otros productos cuando sea necesario.

Luego, después de estimar los volúmenes de desabastecimiento, la determinación de los volúmenes específicos de contingentes a otorgar depende de los objetivos de política. Por ejemplo, si el objetivo es aumentar el precio al productor, por medio de una restricción o encarecimiento de la oferta, se buscaría un contingente limitado, pero si el mayor objetivo es reducir los precios para los consumidores, se debe abrir un contingente para todo el volumen de desabastecimiento. En la práctica, los objetivos de política usualmente son una mezcla de los dos anteriores, lo cual señala la dificultad en una definición clara del volumen a otorgar.

Finalmente, si se quiere considerar un contingente de re-exportación, un volumen estimado sería de 358 mil qq de arroz granza y de 1.64 millones de qq de maíz blanco, pero en ambos casos, se puede utilizar un sistema de otorgamiento contra exportación realizada.

5. Análisis de los FOCAGRO

A finales de 2004, después de un proceso consultivo con los sectores productores y procesadores involucrados, se llega al consenso para la creación de un Fondo de Competitividad y Reconversión del Sector Agropecuario y Agroindustrial (FOCAGRO) para cinco subsectores: maíz blanco, sorgo, leche, carne de cerdo y arroz (Hernández, 2005).

El idea de los FOCAGRO provienen de fondos semejantes en Estados Unidos, conocidos como “checkoff”. Son fondos para promover o apoyar a productos primarios o “commodities”, productos que generalmente no se reconocen por marca, como huevos, leche, carne de res, carne de cerdo, carne de cordero, miel, algodón, sandía, hongos, maní, palomitas, soya y papa, entre otros. Su implementación tiene que contar con la aprobación por voto de los participantes en el sector o industria.

Las tasas aplican a ambas la producción nacional y a las importaciones; por ende, no violan al principio de “trato nacional” de la OMC. Son tasas cuasifiscales, ya que lo captado se dirige directamente a un fondo administrado por y a beneficio de la industria o sector involucrado. Algunos ejemplos de tasas aplicadas:

- Leche \$0.15/qq
- Cerdo 0.4% de valor en pie
- Sorgo 0.6% de valor de mercado
- Ganado bovino \$1/cabeza

Se ha mostrado que estos fondos generalmente son una buena inversión. Por ejemplo, por cada US\$1 en checkoff en carne de cerdo, el sector se benefició en US\$15.49 (Wohlgenant, 2008), y por cada US\$1 en el checkoff de carne de res, se obtuvo un retorno de US\$5.55. Para programas de promoción genérica de consumo, varios estudios demuestran retornos de entre 4 y 6 por 1 (Ward, 2006).

En Estados Unidos, los checkoffs están regulados por la Ley de Promoción, Investigación e Información de Productos Primarios de Estados Unidos de 1996 (anexo D). La ley estipula que sus inversiones se concentran exclusivamente en bienes públicos⁴, los cuales benefician a virtualmente todos los participantes del sector, en promoción genérica del consumo, investigación e información. El Secretario de Agricultura puede formar un programa checkoff por solicitud de un grupo de productores, y puede exigir una votación de los productores para respaldar la iniciativa. Luego, después de tres años de existencia del programa, se realiza una nueva votación entre los productores para su continuación, y, después, cada siete años.

Para el caso de El Salvador, las aportaciones para los FOCAGRO provienen de los importadores de maíz blanco, maíz amarillo, queso cheddar en bloques, carne de cerdo y arroz granza, todos bajo contingente;

⁴ Definido por Samuelson (1954) como un bien (o servicio) que todos gozan en común en el sentido que el consumo individual del bien no reduce el consumo de otro individuo de ese bien. Es decir, un bien o servicio que tiene dos características: no existe rivalidad en el consumo y no se puede excluir a nadie del consumo de ellos.

no se incluya una aportación por parte de los productores nacionales. Las aportaciones a los fondos son voluntarios, pero se menciona la posibilidad de excluir a las empresas no participantes de la asignación de contingente.

En sus escrituras de constitución, se crean los fondos “a partir de las aportaciones convenidas y relacionadas al contingente de desabastecimiento” de cada producto; todavía no se contaba con los contingentes CAFTA. Las escrituras señalaban un plazo específico de 1 año; aparentemente no han sido enmendadas para extender el plazo, ni para oficializar los nombres de los nuevos representantes, ni la existencia de los contingentes CAFTA. Asimismo, es probable que tampoco se hayan enmendado para contemplar los cambios de tarifa de aportación. Se describen como fondos para el fomento y desarrollo de la competitividad de cada subsector, con un principio de voluntariedad y un compromiso de reconversión productiva, enfatizando que “La inversión debe coadyuvar a la competitividad y sostenibilidad de la cadena”.

5.1 Funcionamiento de los consejos ejecutivos de FOCAGRO

Cada fondo cuenta con un consejo ejecutivo, con representantes de las organizaciones de productores y de las industrias que aportan. La identificación, evaluación y priorización de proyectos a ejecutarse en cada FOCAGRO, es responsabilidad de cada subsector. El MAG participa en el Consejo Ejecutivo “en calidad de observador y orientador de las inversiones”, pero no tiene voto. Los representantes no tenían injerencia desde el inicio porque los sectores querían evitar discrecionalidades e imposiciones del MAG. Pero en realidad, ese limitante ha resultado en una pobre distribución y administración de los fondos, como se mostrará en las siguientes secciones.

Otro inconveniente con los consejos ejecutivos es su tendencia de tener los mismos representantes año tras año. Asimismo, los representantes de los sectores en los consejos ejecutivos tienden a ser también los representantes en las comisiones de supervisión de los convenios. Esta situación no permite un relevo generacional ni la participación de otras organizaciones en el sector.

5.2 Mecanismo de captación de fondos

La contribución a los FOCAGRO supuestamente es voluntaria. Como dice la escritura de constitución del FOCAGRO/sorgo:

Para que la DGSVA extienda el certificado fitosanitario de importación del contingente de desabastecimiento de sorgo, será necesario que previamente el participante del fondo haya depositado el aporte establecido. No obstante lo anterior, la DGSVA emitirá los permisos

fitosanitarios de importación para aquellos que realicen sus importaciones sin hacer la aportación correspondiente.

Entonces, es obligatorio, pero si una empresa no pague, le dan el permiso fitosanitario de todos modos. Así, se evita la cuestionable legalidad si no fuera voluntario, ya que sería una sobretasa obligatoria aplicada a las importaciones, lo cual sería una violación del CAFTA en el caso de los contingentes de dicho acuerdo. Entonces, el pago de los FOCAGRO depende de la buena voluntad de los importadores, a menos de se quiere incluir el pago de FOCAGRO como un requisito de desempeño para los contingentes de ese tipo. Para los contingentes CAFTA sin requisitos de desempeño, surge de nuevo la preocupación de ilegalidad de las aportaciones a FOCAGRO si no son completamente voluntarios. Para los contingentes de desabastecimiento, de re-exportación y arancelario, como son cuotas discrecionales, la aplicación de un FOCAGRO aún obligatorio no debe ser un problema, siempre y cuando no se sobrepase el arancel vigente para las importaciones de ese producto desde el país de origen. La OMC permite sistemas incluso de pago por licencias de importación de contingentes arancelarios, como existe, por ejemplo, en México.

Otro tema importante en las aportaciones es cuanto se paga en cada sector. Son tasas variables según el subsector, e incluso, la mayoría se han bajado en el tiempo (cuadro 6). Entonces, existe cierto desorden en el valor de la aportación. Las tasas de administración aplicadas por CAMAGRO tampoco son uniformes. Al convertir las aportaciones en sus equivalentes porcentuales, se nota primero, que algunas de las tasas son relativamente altas, superiores al 2%, por ejemplo en queso cheddar, llega casi al 3%, mientras otras son menores, como maíz amarillo y arroz granza, inferiores a 0.5%. Aparentemente, no existe un parámetro técnico para la fijación de las aportaciones, por ejemplo, para permitir cierto nivel de inversiones, sino más corresponde a un monto aceptable a ambas partes. Incluso, se generó una reducción en la aportación de los granos al enfrentar mayores precios de importación y a cambio de ofrecer mejores precios a los productores en el convenio.

Cuadro 6 Aportaciones y tasas de administración de los FOCAGRO

Fondo	Aportación original	Aportación actual	Equivalente porcentual (2009)	Tasa de administración
maíz amarillo/sorgo	US\$2.00/tm	US\$0.50/tm	0.22%	5.0%
maíz blanco	2%	1%	1.00%	5.0%
arroz granza	US\$2.50/tm	US\$1.50/tm	0.38%	7.5%
carne de cerdo	2%	2%	2.00%	5.0%
queso cheddar/leche	5%	US\$100/tm	2.86%	n/a

Fuente: CAMAGRO, sectores productivos y reglamentos operativos de FOCAGRO.

¿Es mejor una aportación fija (por volumen) o una porcentual? Una aportación fija (por volumen) proporciona el beneficio de no generar un gasto excesivo adicional para los industriales en momentos de alzas notables de precios, pero en el mediano plazo, con la marcha de los precios medidos por la inflación, podría generar una situación de aportaciones cada vez menores en términos reales. Sin embargo, tomando en cuenta que la vida de los FOCAGRO parece tener una extensión definida, esta preocupación se disminuye.

Luego, es interesante conocer los fondos generados hasta la fecha. Entre 2005 y 2009, se realizaron aportaciones de US\$5.73 millones a los FOCAGRO, con el de sorgo recibiendo el 51% del total (cuadro 7). Tener un fondo con un alto remanente, como el del sorgo, demuestra que la aportación no está acorde con la demanda efectiva, es decir, que los productores no han logrado generar suficientes proyectos para usar los fondos, o que la tasa está muy alta.

Tomando en cuenta las tasas de administración, se calcula un total de US\$298 mil en pago por administración a CAMAGRO, casi US\$60 mil por año. Se desconoce cuánto es el costo real a CAMAGRO por administrar los fondos, y cuanto subsidia a las actividades generales de la organización. Por un lado, las tasas de 5% y 7.5% no son excesivas para administración cuando se comparen con otras instituciones, pero, por otro lado, existen deficiencias en cuanto al protagonismo para generar y canalizar proyectos para el uso apropiado de los fondos. Es decir, su papel se ha limitado a aspectos administrativos y no estratégicos, aunque se debe reconocer que no fue su mandato la formulación de proyectos para los fondos. Sin embargo, varios entrevistados mostraron que no se nota suficiente proactividad por parte de CAMAGRO para utilización apropiada de los fondos, así como una falta de transparencia debido a la ausencia de suficiente rendición de cuentas.

Cuadro 7 Aportaciones y saldos de los FOCAGRO

	Arroz	Sorgo	Maíz blanco	Cerdo	Queso cheddar	Total
Aportaciones totales 2005-09*	763.4	2,927.4	1,703.6	191.3	144.0	5,729.8
Pago total en administración 2005-09	57.3	146.4	85.2	9.6	0.0	298.4
Saldo disponible al 31 dic 2009*	48.9	1,353.2	181.9	87.4	144.0	1,815.4

* Para queso cheddar, se detalle el balance aproximado de febrero 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CAMAGRO y ASILECHE.

5.3 Mecanismo de otorgamiento de fondos y su uso

Cada FOCAGRO cuenta con su escritura de constitución y su reglamento operativo y procedimientos de ejecución. Los reglamentos de operación señalan que los fondos “se utilizarán única y exclusivamente

para el fomento y desarrollo de la competitividad productiva del subsector o cadena respectiva". Las líneas estratégicas elegibles para usar los recursos de los fondos son:

1. "Infraestructura económica de apoyo al proceso productivo.
2. Innovación tecnológica, investigación, transferencia de tecnología y ejecución de programas de intercambio de semilla mejorada como elementos claves para potenciar la productividad y la competitividad de las cadenas agroproductivas del sector.
3. Promover el consumo local y la comercialización de los distintos productos generados en las cadenas agroproductivas.
4. Fomentar la asociatividad entre los productores como requisito para optar de manera directa a reducir los costos de producción y elevar la competitividad.
5. Fomentar la calidad e inocuidad de los productos derivados de las distintas cadenas agroproductivas, en función de las exigencias de la normativa internacional para poder competir de manera ventajosa en el mercado doméstico y externo.
6. Destinar capital semilla para nuevas cadenas agroalimentarias orientadas a la producción de productos étnicos y/o nostálgicos, que puedan satisfacer la demanda de la población salvadoreña o centroamericana en el extranjero.
7. Complemento de proyectos o asistencias estatales o del sector privado".

Según el Informe General de los FOCAGRO, 2005-2009:

"El destino de los recursos se orienta en función de las necesidades y prioridades que los participantes de las cadenas agroproductivas sugieren y concierten, debiendo para ello presentar ante Consejos Ejecutivos respectivos los [Proyectos de Apoyo Competitivo] concretos con su respectiva justificación, así como los impactos relevantes desde el punto de vista socioeconómico y principalmente en la competitividad."

Los reglamentos operativos contemplan un proceso detallado para solicitudes y ejecución de proyectos, con criterios específicos para calificar a los proyectos para su financiamiento, incluyendo el número de beneficiarios, impacto en la competitividad, capacidad de retorno de los recursos financieros.

Sin embargo, los proyectos financiados hasta la fecha se concentran en "préstamos a las asociaciones de productores" para proporcionarles liquidez para la compra de granos, mientras se espera su pago por parte de los industriales; el pago de "promotores", es decir, personal de las asociaciones de productores; y en la compra de semilla e insumos agrícolas para distribuir entre los miembros de las organizaciones (cuadro 8). Incluso, las asociaciones han gestionado el uso de estos fondos para la compra de vehículos para las organizaciones. Entonces, no hay cumplimiento del espíritu del reglamento operativo en cuanto al uso de los fondos.

Cuadro 8 Uso de fondos FOCAGRO (US\$ mil)

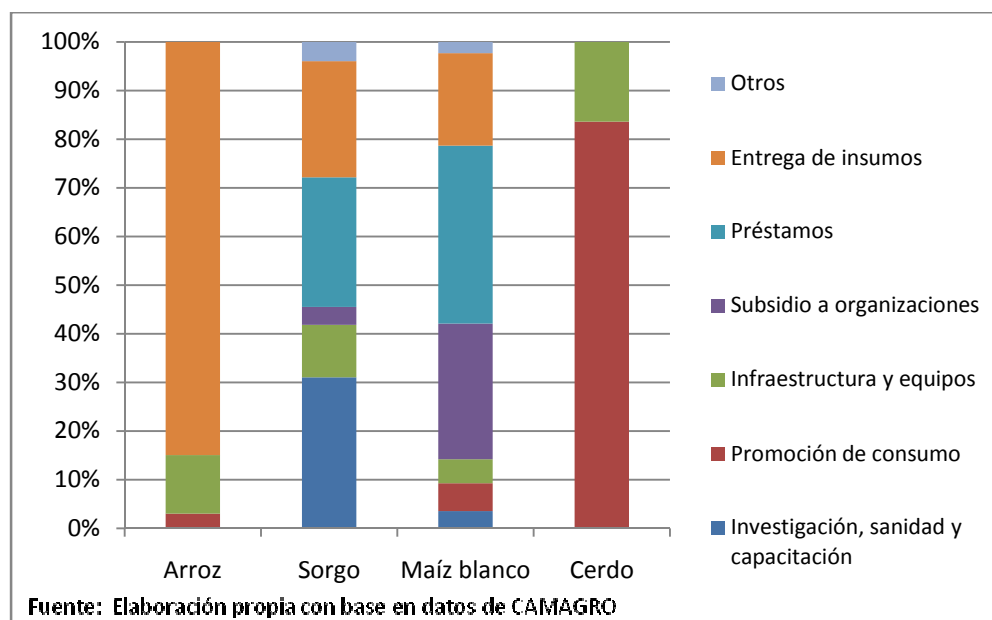
Fondo/uso	2005	2006	2007	2008	2009	Total
<i>Arroz</i>						
Infraestructura y laboratorios	15.0	31.4	23.4	0.0	3.6	73.3
Entrega de insumos	0.0	132.8	189.4	194.9	142.7	659.8
Promoción de consume	0.0	0.0	9.5	14.3	0.0	23.7
Equipo para oficina	0.0	0.0	0.0	0.0	20.0	20.0
Subtotal	15.0	164.2	222.2	209.2	166.3	776.8
<i>Sorgo</i>						
Entrega de insumos	143.2	0.1	115.1	0.0	0.0	258.4
Divulgación de convenio	0.6	0.0	1.1	0.0	0.0	1.7
Equipo para oficina	21.9	3.1	1.3	0.0	5.5	31.7
Préstamos para pre-compra de granos	63.8	19.5	0.0	5.0	0.0	88.3
Préstamos para producción de semilla	0.0	0.0	50.0	105.7	43.9	199.6
Protección sanidad animal	0.0	84.3	0.0	0.0	0.0	84.3
Investigación	0.0	6.6	105.5	60.0	72.4	244.5
Capacitación a productores	0.0	6.9	0.0	0.0	0.0	6.9
Viaje de líderes de asociaciones	0.0	0.0	12.7	0.0	0.0	12.7
Apoyo a la OPE/MAG	0.0	0.0	6.3	0.0	0.0	6.3
Salarios de promotores en asociaciones	0.0	0.0	0.0	15.8	11.8	27.6
Vehículos para asociaciones	0.0	0.0	0.0	36.9	0.0	36.9
Maquinaria agrícola	0.0	0.0	0.0	48.1	0.0	48.1
Carnetización/medición de fincas	0.0	0.0	7.3	24.9	2.5	34.7
subtotal	229.5	120.6	299.2	296.4	136.0	1,081.7
<i>Maíz blanco</i>						
Entrega de insumos	117.9	0.0	0.0	55.5	37.8	211.2
Investigación	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	2.0
Crédito para prodn.	0.0	43.7	68.8	48.9	48.5	210.0
Divulgación de convenio	0.0	0.0	0.0	3.7	0.0	3.7
Promoción de consumo	0.0	0.0	63.9	0.0	0.0	63.9
Equipo para oficina	7.4	0.0	0.0	0.8	3.5	11.7
Capacitación a productores	0.0	35.2	2.4	0.0	0.0	37.6
Salarios de promotores en asociaciones	0.6	0.0	101.1	110.3	81.0	293.1
Viaje de líderes de asociaciones	0.0	0.0	12.7	4.8	0.0	17.5
Apoyo a la OPE/MAG	0.0	0.0	6.7	0.0	0.0	6.7
Infraestructura y equipos	0.0	0.0	0.0	27.4	16.0	43.4
Préstamos para pre-compra de granos	39.2	95.0	29.2	31.0	3.0	197.4
Auditoria de entregas en convenio	0.0	2.0	0.0	6.8	6.7	15.4
subtotal	165.1	175.9	284.8	289.3	198.5	1,113.5
<i>Cerdo</i>						
infraestructura (rastro)	0.0	0.0	6.1	0.0	0.0	6.1
Promoción de consumo	0.0	0.0	0.0	0.0	31.0	31.0
subtotal	0.0	0.0	6.1	0.0	31.0	37.1

Fuente: Informes FOCAGRO

Como se mencionó anteriormente, los programas tipo “checkoff” en Estados Unidos han logrado un notable nivel de reconocimiento por su aporte al desarrollo de los sectores participantes, ya que

invierten en servicios que generan un beneficio generalizado para virtualmente todos los productores, es decir, en bienes público. Esto se puede contrastar con los FOCAGRO, que otorgan recursos sobre todo para bienes privados, dirigidos directamente a grupos específicos de productores, como la entrega de insumos agrícolas, equipos y vehículos (gráfica 19). Estos bienes privados están enfocados en sufragar los gastos de las asociaciones de productores y en el subsidio parcial de los costos de producción de los productores. Los FOCAGRO funcionan como una especie de “caja chica” para las organizaciones de productores de granos; casi no hay proyectos para productividad o reconversión de largo plazo. Una importante excepción son las actividades de promoción de consumo, especialmente en la carne fresca de cerdo, donde al aumentar la demanda, se beneficia a los todos productores y carniceros con mejores precios. Asimismo, CAMAGRO manifiesta que están preparando un proyecto para la cadena de sorgo, por medio de una financiera, para proporcionar créditos blandos y supervisados, acompañados por un seguro agrícola.

Gráfica 19 Uso de FOCAGRO por tipo de gasto, 2005-09



El análisis de los rubros en los cuales se ha gastado los FOCAGRO de granos fue complicado por el uso “creativo” de nombres de los proyectos o actividades en muchos casos, los cuales no dejan claro el verdadero uso de los fondos. Tampoco se prepare un informe de resultados específicos por línea financiado.

Por otro lado, no se respeten los procedimientos de aprobación de proyectos en los reglamentos operativos, y la forma de asignar los fondos usualmente no cuenta con evaluaciones técnicas adecuadas. Más bien corresponde a un sistema de cabildeo político adentro de los consejos ejecutivos. Se puede entender la postura de los industriales, ya que al final ellos buscan una relación armoniosa con los

productores, aún si los proyectos no cumplen con los criterios establecidos. Por el lado de los productores de granos, los usos de fondos demuestran la débil capacidad financiera y de gestión que es endémica en las organizaciones.

Volviendo al estudio de las organizaciones de productores en Chile, para las asociaciones que sí fueron más exitosas, se encontraron tres factores determinantes. Primero, que deben ser vehículos para el cambio, es decir, apoyar a productores que buscan modificar sus prácticas pero no son efectivos para productores que buscan mantener el estatus quo. Segundo, las organizaciones efectivas son parte de una red de otras organizaciones e instituciones que vinculan a sus miembros con ideas, recursos y oportunidades más allá de sus propias comunidades. Y tercero, debe existir un sistema de reglas y incentivos para distribuir los costos y los beneficios entre los miembros y con la organización. Es decir, para ser viable, la organización debe transmitir las señales de precios y no buscar proteger a los productores de las fluctuaciones de mercado (Berdegué, 2001). En cada uno de estos factores, las organizaciones de productores participantes en los convenios de comercialización tienen mucho terreno a recorrer.

Varios gastos de los FOCAGRO fueron préstamos para las organizaciones de productores. Incluso, existe un proyecto interesante que presta fondos a organizaciones de sorgo para producir y vender semilla artesanal, con la meta de llegar a vender semilla certificada; luego con la venta de la semilla, las organizaciones pagan el préstamo. Pero en el caso de los préstamos de pre-compra de granos, muchas organizaciones de sorgo y de maíz blanco han demostrado poca capacidad y/o interés en cumplir con esa obligación. La deuda acumulada de las asociaciones hasta 2009 era de más de US\$170 mil entre 11 organizaciones; la deuda de una organización era de más de US\$48 mil, y otra de casi US\$31 mil. Las asociaciones de productores de arroz granza no tienen saldos pendientes. Un representante dio poca importancia a esta deuda, señalando que “si se beneficia a los productores, ¿qué importa si no se paga la deuda?, porque el FOCAGRO es para los productores”. CAMAGRO manifiesta que tiene un plan para recuperar la deuda de las organizaciones con los fondos, incluyendo la aprobación de futuros pagos de los fondos y participación en las ventas por medio de convenio solamente si las organizaciones están solventes con el FOCAGRO.

Entonces, tomando en cuenta el uso de los FOCAGRO hasta la fecha, y tal vez con la excepción del fondo de carne de cerdo, es dudable que los FOCAGRO hayan generado un impacto notable en la competitividad o reconversión de estos subsectores. Al preferir las inversiones en bienes privados en lugar de bienes públicos, se limita los beneficios al corto plazo.

En términos de aspectos administrativos, varios representantes de productores mostraron no estar contentos con el desempeño de CAMAGRO, señalando lentitud de respuesta en la aprobación de proyectos, y que le gustaría que CAMAGRO les brindara más apoyo en la preparación de propuestas de proyectos. Sin embargo, CAMAGRO no solamente emite cheques de los fondos, sino también realiza las compras de materias primas (como semillas y fertilizantes) para las organizaciones cuando sean otorgadas por FOCAGRO. Finalmente, los estatutos de los FOCAGRO manifiestan que “El fondo deberá ser auditado por una firma de reconocida capacidad y prestigio”, pero no se encontró evidencias que dichas auditorías han sido realizadas.

Otro sector con un fondo es de los productores de leche. La escritura de constitución para el FOCAGRO para queso cheddar/lácteos fue preparada alrededor del mismo tiempo que los otros fondos, pero nunca fue formalizado. Aún así, los importadores de queso cheddar han aportado a una cuenta de ahorros que todavía no ha sido utilizado, esperando la formalización del fondo. Ha existido la inquietud si CAMAGRO debe administrar este FOCAGRO también, pero ambos los ganaderos agrupados en la Asociación de Productores de Leche de El Salvador (PROLECHE) y las plantas industriales en la Asociación Salvadoreña de Ganaderos e Industriales de la Leche (ASILECHE) manifiestan que ASILECHE es el indicado y tiene la capacidad para administrar este fondo. Si el manejo es capaz y transparente, no debe existir una obligación de usar una entidad administrador versus otra.

Otra inquietud sobre el FOCAGRO de lácteos es sobre el uso de los fondos. El 30% de las ganaderías en El Salvador son de subsistencia o tradicionales, caracterizados por la ausencia de equipo especializado, uso de razas criollas, ordeño manual, y con bajos controles sanitarios. El 67% de los productores están clasificados como semi-tecnificados, con hatos de doble propósito, alimentación de pastos, concentrado y ensilaje, controles reproductivos y sanitarios. Generalmente no cuentan con ordeño mecánico ni tanques de refrigeración, y generalmente entregan a procesadores artesanales. La producción tecnificada de leche representa el 3% de los ganaderos, con hatos especializados, un sistema intensivista basada en alimentos concentrados complementado por pasto, ordeño mecánico, sistemas de control de estrés calórico, y tanques refrigerados (BMI, 2006).

Hay algunos pequeños ganaderos semi-tecnificados que entregan a las plantas industriales, pero la gran mayoría son medianos o grandes semi-tecnificados o tecnificados. Un productor de subsistencia tendría dificultad en cumplir con los requisitos de calidad e higiene que exigen las plantas.

Es comprensible que las plantas industriales quienes alimentan al fondo y los ganaderos que entreguen leche a ellas, están interesados en usar los fondos para fortalecer su productividad y competitividad. Por otro lado, es comprensible que las asociaciones de pequeños ganaderos quieren acceder a la posibilidad de usar estos fondos, pero es muy importante evitar los inconvenientes experimentados con los FOCAGRO de granos. Se puede buscar una participación activa de asociaciones de pequeños ganaderos en este FOCAGRO, especialmente para aumentar su capacidad para vender a las plantas industriales por medio de mejoras en su productividad y calidad.

6. Recomendaciones de política y reforma a los instrumentos

Tomando en cuenta los objetivos de política mencionados en el capítulo 2, y los resultados de los análisis de los convenios, contingentes y FOCAGRO, se presentan más de 40 recomendaciones para la reforma y mejoramiento de estos instrumentos.

6.1 Convenios

El problema fundamental de los convenios (en los casos de maíz blanco y sorgo), es que no se percibe que el beneficio llega a la gran mayoría de productores, reflejado en el poco volumen entregado y en la supuesta intromisión de intermediarios. Varias acciones pueden mejorar esta situación:

- Los listados de productores presentados por las organizaciones para sus órdenes de venta deben ser entregados en las fechas estipuladas en el convenio. Si no cumplen con las fechas, no se deben aceptar. Esta exigencia respalda el concepto de que el convenio se un seguro de precios para el productor antes del período de la cosecha.
- Los listados deben ser respaldados por notas firmados de cada productor donde se señala el precio del convenio y el precio a recibir en finca o en el centro de acopio, según sea el caso (lo cual transparente el cobro por transporte y cualquier carga adicional que quiere hacer la organización).
- Cada entrega debe contar con un listado de los productores que contribuyeron al cargamento con sus respectivos volúmenes.
- La expectativa que los corredores de bolsa verificarán la condición de “productores” en los listados presentados por las organizaciones genera un incentivo perverso, ya que al corredor no le conviene restringir las ventas que representa. La verificación tiene que ser realizado por otra entidad, por ejemplo, la Bolsa, como una contribución por el canon que recibe o subcontratado por parte del MAG, incluso por medio del FOCAGRO. También es saludable una auditoría aleatoria ex post, para verificar la veracidad del precio recibido por los productores y su participación.

Transparencia y difusión de los acuerdos

- Para presentar la oportunidad de participar a más organizaciones, el MAG debe hacer eventos regionales para la divulgación de la existencia y funcionamiento de los convenios.
- Los convenios deben estar disponibles en forma electrónica (disponibilidad en línea). Aunque muchas organizaciones no cuentan con servicio de internet, la puesta en línea permite un mayor acceso a esta información.

- Antes de la negociación de precio para los convenios, se deben presentar precios de referencia (incluyendo costos aproximados de transporte, internación, etc.) a una reunión amplia de organizaciones de productores con asistencia abierta (no solamente organizaciones firmantes del convenio anterior); esta información también debe estar disponible en línea. Asimismo, la presentación debe incluir una explicación de la forma de calcular el precio de referencia, con indicaciones sobre cómo conseguir la información para que las organizaciones puedan replicar el ejercicio. Luego, se debe realizar una divulgación periódica de los precios internacionales de los productos, a las organizaciones de productores.

Funcionamiento eficaz de los convenios

- Es importante que los convenios se enfoquen en su “negocio central”, es decir, la compraventa entre productores e industriales, y se deben eliminar restricciones o exigencias que son responsabilidad de otras instituciones, como el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Medio Ambiente, etc. Si la preocupación es la capacidad de pago por parte de un industrial, en el mecanismo de la bolsa, la exigencia de pago es responsabilidad del corredor de bolsa que representa al industrial y está garantizada por él.
- Para el desarrollo transparente de los convenios, es conveniente que se establezcan normas oficiales para el grano industrial comprado. Hasta la fecha, las únicas normas son las del convenio, pero carecen de un carácter oficial bajo el sistema de normas del CONACYT. Asimismo, es importante una revisión minuciosa de cada norma, especialmente de maíz blanco, con apoyo técnico a los productores para ampliar su conocimiento sobre cada componente de este estándar.
- En el convenio de maíz blanco, se necesita un sistema de verificación de calidad como se utiliza en el convenio de arroz granza, para generar mayor confianza en el sistema de entregas.

Comisiones de supervisión de los convenios

- Se requiere un mayor protagonismo por parte del MAG para representar a los productores no organizados y para mantener un balance en la mesa de negociación.
- La comisión de supervisión tiene que exigir un cumplimiento pleno de los acuerdos del convenio, y no brindar un tratamiento diferenciado por afinidad política, etc. Por ejemplo, se deben expulsar por cinco años a las organizaciones que venden órdenes a intermediarios o que utilizan listados falsificados, y se deben expulsar por igual tiempo a industrias que no cumplen con el pago a los productores.
- Es conveniente que la DATCO se vuelva a incorporar debido a su vínculo con los contingentes.
- Se debe rotar la participación de los representantes en las comisiones de supervisión, por ejemplo, un máximo de dos años consecutivos.

- La Dirección de Agronegocios del MAG debe asumir la responsabilidad de administración de los convenios por ser más afín a su papel de facilitar la comercialización de los productos agropecuarios.

Reemplazar los convenios con un nuevo mecanismo

Aún si se adopten todas las recomendaciones anteriores, es probable que en los casos de los convenios de maíz blanco y sorgo, las organizaciones no logren movilizar un volumen significativo de grano para su venta a la industria. Los casos de arroz granza y cerdo son diferentes, ya que logran canalizar mayores cantidades en términos relativos.

¿Cuánto tiempo más se quiere dar a las organizaciones para poder asumir su papel en los convenios de sorgo y maíz blanco? ¿Cómo ampliar el acceso a más productores a la venta a la industria, especialmente los no organizados? ¿Cómo justificar el beneficio arancelario de los contingentes cuando el volumen de venta sea tan poco? ¿Si el convenio genera una garantía de precio, a que costo?

¿Qué pasaría si se eliminan estos dos convenios?

Siempre se requiere algún tipo de mecanismo de compra, para la distribución de los contingentes con requisitos de desempeño de CAFTA. Asimismo, si se quiere utilizar contingentes de desabastecimiento, es conveniente tener un mecanismo transparente para definir su distribución.

- Una opción es adoptar un sistema de compra nacional independiente de vendedor, es decir, que puede ser comprado por parte de la industria, directo del productor, de una organización o de un intermediario. Debe ser grano de producción nacional. Este sistema ha sido implementado en Costa Rica para determinar la distribución de contingentes de desabastecimiento de maíz blanco y de frijol (ver reglamento en anexo E).
- Con esta opción, no se abandona a las organizaciones, pero no le dan acceso exclusivo a la compra por parte de la industria, y se amplía los medios para que la industria compre a los productores nacionales. Permite un mayor acceso para los productores a la venta a las industrias, sea eso en forma directa o indirecta.
- El precio puede ser negociado (o negociado solo para las organizaciones), o puede ser un precio de referencia que determina el gobierno con base en el precio internacional puesto en fábrica, tomando en cuenta los costos nacionales de producción (aunque no necesariamente restringido por ellos). Aunque sea un precio de referencia, la negociación de precio sería individual. De hecho, así está funcionando el convenio de cerdo, ya que el precio de convenio no está vigente.
- Los contingentes de desabastecimiento y de CAFTA con requisitos de desempeño, puede ser distribuidos en forma proporcional a las compras nacionales.
- Para respaldar las compras nacionales, existen dos opciones: continuar usando la bolsa esta vez para registrar las compras, o hacer una auditoría de las facturas de las compras que las

industrias reportan. En cualquier caso, se deben penalizar compras falsas con exclusión del contingente por cinco años.

6.2 Contingentes

Antes de discutir propuestas para futuras modificaciones en la definición, administración y distribución de contingentes, es importante señalar que se deben cumplir con los compromisos adquiridos hasta la fecha, por ejemplo, en los convenios de 2009 para los contingentes de desabastecimiento de 2010, a pesar de que no fueron definidos bajo un régimen técnico.

Administración y distribución de contingentes

- La DATCO debe finalizar el proceso de reforma y actualización del Reglamento sobre la Apertura y Administración de Contingentes, incorporando los aspectos de acuerdos recientes como CAFTA.
- Para las cuotas de arroz procesado o arroz oro y el contingente sin requisitos de desempeño para la carne de cerdo en CAFTA, se debe reducir el tiempo requerido a los nuevos importadores para ser calificados como importadores históricos, a 2 o 3 años, igual a las otras cuotas en CAFTA. Para determinar el contingente de arroz granza, es apropiado usar porcentajes de oferta en la bolsa que pone cada empresa para establecer la proporcionalidad, ya que las variaciones en entregas no son necesariamente responsabilidad de las empresas, ya que cuenta con un sistema relativamente confiable de pago por calidad.
- Para el contingente de maíz blanco, el concepto de 4 por 1 en el convenio fue un concepto para ciertas circunstancias políticas y de producción. En la actualidad, una distribución de un contingente en forma proporcional a la compra nacional es lo más adecuado. Es decir, si una empresa compra el 25% de las entregas a las industrias, recibe el derecho al 25% del contingente, como funciona en el arroz y en el maíz amarillo. El 4 por 1 no permite una definición técnica del volumen total de contingente a otorgar.
- Para el caso específico del arroz granza, se debe prohibir la transferencia de granza importado bajo contingente o su producto beneficiado entre plantas de arroz para transparentar la proporcionalidad real entre empresas para la definición de la distribución del contingente.
- Asimismo, se debe establecer el requisito que las industrias beneficiadas con contingentes de maíz blanco y maíz amarillo, de desabastecimiento y de CAFTA con requisitos de desempeño, no comercialicen el grano entero para evitar una distorsión en el mercado nacional. En los contingentes sin requisitos de desempeño, no es factible implementar esta restricción.
- Se debe eliminar la cesión de derechos de importación de contingentes sin requisitos de desempeño. Así se reduce la posibilidad de usar prestanombres para acumular producto en un

solo importador. Los pequeños importadores deben buscar un mecanismo alternativo para consolidar sus demandas.

- El registro de los contingentes CAFTA y de desabastecimiento en la bolsa no genera un valor agregado ni mayor transparencia. No perjudicaría al sistema si se elimina este paso. Para el caso del contingente arancelario (queso cheddar), brinda un elemento mayor de transparencia.
- Sería muy conveniente que la DATCO haga una calendarización de las fechas de disponibilidad de los diferentes contingentes, así como una guía informativa sobre el sistema de otorgamiento de licencias, incluyendo su tiempo de trámite, y que esté disponible en línea.
- Es importante seguir mejorando la calidad de la información en las hojas de balance, e incluir un renglón específico para la demanda industrial para consumo humano para maíz blanco, para diferenciarlo del consumo humano directo.

Escenarios para la definición de contingentes

El primer paso en la definición de los varios contingentes es el respeto a los compromisos adquiridos por parte del país en los acuerdos comerciales (OMC y CAFTA) en cuanto a los contingentes. Luego, la discusión se concentra en el tema de los contingentes discrecionales, por ejemplo, de desabastecimiento y de re-exportación. ¿Cuánto debe ser el volumen de un contingente de desabastecimiento? Al final, depende de los objetivos de política. Para conocer las implicaciones de las diferentes opciones, se analizan diferentes escenarios para el caso del maíz blanco a continuación:

Escenario 1 - Ningún contingente excepto los de CAFTA. Resultados: mayor compra nacional o regional por parte de la industria, lo cual reduce la oferta para el mercado nacional de consumo directo, presionando al precio nacional; importaciones más caras desde EEUU (con arancel) por parte de la industria, aumentando el costo final del producto y por ende al consumidor (el efecto de sustitución también puede afectar el precio de maíz en grano al consumidor).

Escenario 2 - Contingente de desabastecimiento completo (permite a las industrias importar todo el déficit del país restando las cuotas CAFTA). Resultados: continúa el beneficio grande que han recibido en años anteriores las industrias (aunque se espera que hayan mayores compras de grano nacional con las recomendaciones de la sección 6.1); no presiona el costo de la harina de maíz; no presiona al precio de maíz en grano (pero tampoco aumenta el beneficio a los productores).

Entonces, si el objetivo es aumentar el precio al productor, se debe buscar un contingente limitado, sea esto de desabastecimiento o de reexportación. Así los industriales tendrían que importar a un precio efectivo mayor o comprar producción nacional, según la opción más costo-efectivo. Si compran producción nacional, se reduce la oferta para el mercado nacional de consumo directo, y se eleva el precio. En ambos casos, el costo de la harina de maíz sube, y, por ende, probablemente su precio.

Si el objetivo es reducir el precio al consumidor del maíz blanco y de la harina, se debe permitir un contingente equivalente a todas las necesidades de la industria para el mercado doméstico y externo. Al

importar sus necesidades sin arancel, se minimiza el costo y se reduce la probabilidad de compra a los intermediarios nacionales, no afectando así a la oferta en el mercado nacional.

Al final depende del balance que se quiere entre precio al productor y costo al consumidor.

Finalmente, existe otro tipo de contingente, de re-exportación. El contingente “quintal por quintal” de arroz granza funciona de esta forma, otorgando derecho a importar un equivalente en arroz granza sin arancel por cada quintal de arroz oro exportado. Este tipo de contingente también existe en Estados Unidos, donde a la industria que utiliza azúcar y exporta sus productos, le permite una cuota de importación de azúcar según su demanda para usar en productos para la exportación (*U.S. Sugar Re-Export Program*).

Si las industrias de los países vecinos se benefician de los contingentes en sus respectivos países, es racional que la industria nacional reciba un contingente de re-exportación para ponerla en una cancha nivelada. Si se implementa para el maíz blanco, tiene la desventaja de desvincular la exportación de la producción nacional de maíz (ya que es independiente de la compra nacional), pero tampoco genera presión al precio nacional de grano, y no perjudica la competitividad de la industria nacional en la región. Si se implementa para el maíz blanco, se podría establecer una cuota inicial de corto plazo con base en exportaciones proyectadas de harina de maíz, y luego hacer la transición de otorgar cuota con base en las exportaciones realizadas.

6.3 FOCAGRO

Aportes a los fondos

- Buscar una mayor armonización en las tasas de los aportes a los FOCAGRO. La tasa a definir debe depender de la meta de recaudación, que se base en un programa concreto de inversiones. Sin embargo, exceder de 2% sería excesivo, y en general, una tasa de 1% puede ser adecuada, si los fondos se invierten bien.
- Renovar las escrituras de constitución de los FOCAGRO para reflejar los contingentes CAFTA y para actualizar sus tasas.
- La aportación puede ser obligatoria para los contingentes discrecionales (de desabastecimiento, re-exportación y arancelario), y para los contingentes de CAFTA con requisitos de desempeño, se puede incluir el pago como parte de los requisitos. Sin embargo, para los contingentes CAFTA sin requisitos de desempeño, tiene que mantenerse voluntario, para cumplir con compromisos del acuerdo.
- Asimismo, aplicar una tasa a todas las importaciones de un bien tampoco es factible si no se aplica la misma tasa a la producción nacional, ya que esto viola el principio de trato nacional de

la OMC y también genera un incumplimiento de los acuerdos comerciales de la integración centroamericana y tratados bilaterales.

Uso de los fondos

- El MAG debe tener voz y voto en los FOCAGRO ya que aunque sean aportes del sector privado, están vinculados al beneficio de los contingentes que es otorgado por el gobierno.
- Respetar los procedimientos que exigen los reglamentos operativos de los FOCAGRO, con evaluaciones técnicas adecuadas y calificaciones de cada propuesta. Los administradores de los fondos deben tener mayor proactividad y transparencia en su gestión.
- Reorientar el uso de fondos con una visión de largo plazo, para promover la productividad, competitividad y diversificación de cada sector. Este propósito se logra al concentrar las inversiones en bienes públicos (promoción de consumo, investigación, extensión e información), e infraestructura para mejorar la competitividad y/o productividad de los productores, o su acceso a la venta a la industria, como centros de acopio, seleccionadoras y limpiadoras. Para la entrega de estos bienes, es conveniente implementar un sistema de coinversiones, para que las organizaciones aporten para la compra y se genera una mayor concientización para su buen uso. Se puede incluir una línea de fondos para apoyar a las organizaciones a formular proyectos que alcanzan estos objetivos.
- Permitir que instituciones públicas y privadas presenten propuestas para proyectos, como CENTA, ENA, etc., a beneficio del sector.
- Exigir que las organizaciones estén solventes en sus deudas anteriores a los FOCAGRO para recibir futura ayuda, sin excepción.
- Realizar una auditoría integral de los FOCAGRO cada año (y en forma retroactiva en la primera oportunidad) para su mayor transparencia.
- Sobre quién debe administrar cada fondo, esta decisión debe ser de común acuerdo entre los miembros de cada consejo ejecutivo. Antemano, no se perciben ventajas sobre centralizar los fondos en una sola institución o no.
- Rotar la participación en los consejos ejecutivos, para que cada organización o representante no participe por más de dos años consecutivos, para brindar una oportunidad a más organizaciones a aportar.

6.4 Otras recomendaciones de política

Las propuestas sobre los convenios, contingentes y FOCAGRO no están aisladas del entorno general de comercialización de estos productos. Algunas políticas complementarias importantes son:

- Promover un sistema de almacenamiento de granos, especialmente para dar la opción de venta posterior a los productores por medio de un crédito prendario.
- Retomar la asistencia técnica en el manejo postcosecha de granos, y facilitar la compra de secadoras y seleccionadoras para maíz blanco por medio de coinversiones. Promover el establecimiento de centros de acopio para maíz blanco, sorgo y leche para la venta a la industria.
- Es importante que los productores sean conocedores del horizonte competitivo de sus productos, tomando en cuenta los compromisos del país en los acuerdos comerciales, especialmente CAFTA. Esta preocupación es especialmente grande para el sorgo y el arroz. Como complemento, se puede dirigir proyectos de diversificación agropecuaria hacia las organizaciones del convenio.

Referencias

- Asociación Nacional de Productores Rurales de El Salvador (ANPRES). 2008. *Estrategias para el desarrollo de la producción agro rural en El Salvador*. San Salvador, julio.
- Banco Multisectorial de Inversiones (BMI). 2006. *Cadena agroproductiva del subsector lácteos en El Salvador*. Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO), San Salvador.
- Berdegú, Julio A. 2001. *Cooperating to Compete: Associative Peasant Business Firms in Chile*. Tesis de doctorado, Universidad de Wageningen, Holanda.
- Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO). 2008. *Propuesta sectorial CAMAGRO*. San Salvador, agosto.
- Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). 2008. *Programa de gobierno. Nace la esperanza, viene el cambio*. San Salvador.
- Hernández, Ever A. "FOCAGRO: Fondo de contribuciones para la competitividad y reconversión del sector agropecuario y agroindustrial de El Salvador", *CAMAGRO.com Visión Agroempresarial PML*. San Salvador, abril-junio, pp. 6-9.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). 2010. *Plan estratégico sectorial 2010-2014: modernización y ampliación de la base productiva agroalimentaria*. Gobierno de El Salvador, Santa Tecla, enero.
- Quintero, Juan Gabriel. 2005. "El mecanismo de contingentes arancelarios: un instrumento importante dentro de la política agrícola de El Salvador", *CAMAGRO.com Visión Agroempresarial PML*. San Salvador, abril-junio, pp. 24-27.
- Samuelson, Paul. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 36 (4): 387-389.
- Superintendencia de Competencia. 2009a. *Estudio sobre condiciones de competencia de la agroindustria de la leche en El Salvador*. San Salvador, junio.
- Superintendencia de Competencia. 2009b. *Estudio sobre la caracterización de la agroindustria arrocera y sus condiciones de competencia en El Salvador*. San Salvador, abril.
- Ward, Ronald W. 2006. "Commodity Checkoff Programs and Generic Advertising", *Choices*, 20 trimestre, pp. 55-60.
- Wohlgenant, Michael, Chen Zhen, Nick Piggott y Robert Beach. 2008. "Returns to Pork Producers from Marketing and Production Research", Reunión anual del NEC-63 Research Committee on Commodity Promotion, Carolina del Sur, marzo.

Zamora, Samuel. 2008. *Propuesta de mejoramiento del nivel y calidad de las organizaciones de productores que participan en los convenios de siembra y comercialización de granos básicos*. Santa Tecla, Oficina de Políticas y Estrategias, Ministerio de Agricultura y Ganadería, julio.

Anexos

Anexo A. Listado de personas entrevistadas

1.	Argueta, Daniel	ACOPAI
2.	Benítez, Eleazar	FENATRACC
3.	Cáceres, Rony	Presidente, Asociación Salvadoreña de Industrias Cárnicas
4.	Carrillo, Raúl	FECORACEN
5.	Colorado, Federico	Presidente, Asociación Salvadoreña de Ganaderos e Industriales de la Leche (ASILECHE)
6.	Escobar, Alfonso	Asesor, Asociación de Productores de Leche de El Salvador
7.	Escobar, Blanca de	Asociación Salvadoreña de Beneficiadores de Arroz
8.	Fernández, Federico	Presidente, Asociación Salvadoreña de Porcicultores
9.	Figueroa, Oscar	Director Ejecutivo, CAMAGRO
10.	Fuentes, Mario	Cámara Salvadoreña del Añil
11.	Granillo, José Max	Asociación de Regantes de Zapotitán
12.	Guerra, Wilfredo	Agroindustrias Gumarsal
13.	Henríquez, José Ramiro	Foro Agropecuario
14.	Heredia de Amaya, Lorena	Directora Ejecutiva, Asociación Salvadoreña de Ganaderos e Industriales de la Leche
15.	Hernández, Karla	Productos Diana, SA de CV
16.	Hernández, Noé	OPPS/MAG
17.	Hidalgo, Jorge	ACOPAI
18.	López, Luis Rodolfo	Unión de Productores y Exportadores
19.	Maldonado, Hector	MAG
20.	Martínez, Francisco	Asesor, Cámara Salvadoreña del Añil
21.	Martínez, German	Harisa, SA de CV
22.	Mejía Alférez, Carlos	Arrocera San Francisco
23.	Mejía, Oscar	OPPS/MAG
24.	Mena, Abraham	OPPS/MAG
25.	Méndez, Marcial	ANCA

- | | | |
|-----|---------------------------|---|
| 26. | Mendoza, Ramón Aristides | CNTC |
| 27. | Menjívar, Pedro | Presidente, Asociación Salvadoreña de Beneficiadores de Arroz |
| 28. | Molina, Carlos | Director Ejecutivo, Asociación de Avicultores de El Salvador |
| 29. | Montoya, Luciano | AGROSEC-5 |
| 30. | Navarro, Alexander | CEGAS |
| 31. | Novoa, Cecilia | Directora Ejecutiva, Asociación Salvadoreña de Porcicultores |
| 32. | Ortez, Margarita | Dirección de Administración de Tratados, MINEC |
| 33. | Parada, Enrique | OPPS/MAG |
| 34. | Perdomo, Stanly | OPPS/MAG |
| 35. | Pineda, Encarnación | Asociación de Arroceros de Atiocoyo Norte |
| 36. | Pleitez, Jorge | Director, OPPS/MAG |
| 37. | Rendón, Mateo | Federación Salvadoreña de Cooperativas de la Reforma Agraria |
| 38. | Rivas, Marco Antonio | AGROSEC-5 |
| 39. | Rodríguez, René | UCS |
| 40. | Rodríguez, Tomás | Asociación de Productores de Leche de El Salvador |
| 41. | Rodríguez, William | Presidente, Cámara Salvadoreña del Añil |
| 42. | Roque, Juan | Demasal, SA de CV |
| 43. | Salazar, René | Director de Administración de Tratados, MINEC |
| 44. | Sánchez, Ricardo | FENATRACC |
| 45. | Serarols, Enrique | Asociación Salvadoreña de Porcicultores |
| 46. | Soriano, Angel | ADISA |
| 47. | Sosa, Manuel | OPPS/MAG |
| 48. | Suvillaga, Nelson Balmore | Director Ejecutivo, Asociación Salvadoreña de Beneficiadores de Arroz |
| 49. | Tadeo, Alvaro | Gerente FOCAGRO, CAMAGRO |
| 50. | Tejada, Vicente | Asociación Salvadoreña de Industrias Cárnicos |
| 51. | Tudó, José | Asociación Salvadoreña de Beneficiadores de Arroz |
| 52. | Valladares, Miguel Angel | UCS |
| 53. | Vanegas, Mauricio | FUNPROCOOP |

Anexo B. Estándar para maíz blanco y amarillo en Estados Unidos

Grade	Peso por bushel (lb)	Límite máximo de		
		Granos dañados		Grano quebrado y materia extraña (%)
		Dañados por calor (%)	Total (%)	
U.S. no. 1	56.0	0.1	3.0	2.0
U.S. no. 2	54.0	0.2	5.0	3.0
U.S. no. 3	52.0	0.5	7.0	4.0
U.S. no. 4	49.0	1.0	10.0	5.0
U.S. no. 5	46.0	3.0	15.0	7.0

Fuente: Subsección 810.404 del U.S. Grains Standards Act.

Las tolerancias para insectos vivos para considerar a un maíz como infestado son si la muestra o el lote contiene dos o más gorgojos, un gorgojo y cinco o más otros insectos que dañan al grano almacenado, o diez o más otros insectos que dañan al grano almacenado.

Anexo C. Cuadros suplementarios

Cuadro 9 Convenio, precios y contingentes de maíz blanco

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Producción nacional (mil qq) (2o año de cosecha)	14,343	12,725	12,429	14,015	13,816	14,257	16,007	16,325	18,407	19,149	18,631
Contratado en convenio (qq)	-	-	-	-	400,000	282,000	285,585	247,494	4,776	286,926	307,620
Entregado en convenio (qq)	-	-	-	-	38,137	54,662	220,636	186,098	0	261,168	295,286
Precio negociado (US\$/qq)	-	-	-	-	9.14	11.43	11.43	11.43	12.50	17.00	15.50
Precio promedio al transportista (US\$/qq) (ene-mar)	8.10	12.29	9.58	7.80	10.34	11.35	9.49	12.01	15.44	14.48	-
Contingente de desabastecimiento tm	20,000	-	-	-	51,166	67,178	70,346	158,251	147,000	126,000	-
Cuota CAFTA con requisitos de desempeño (CRD) tm	-	-	-	-	-	-	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000
Cuota CAFTA sin requisitos de desempeño (SRD) tm	-	-	-	-	-	-	20,700	21,400	22,100	22,800	23,500
Contingentes totales tm	20,000	0	0	0	51,166	67,178	106,046	194,651	184,100	163,800	38,500
Contingente de desabastecimiento utilizado tm							47,412	141,768	90,145	78,011	
Cuota CAFTA CRD utilizado tm							14,995	15,000	14,734	12,823	
Cuota CAFTA SRD utilizado tm							14,903	19,260	19,089	18,240	
Contingentes totales utilizados tm							77,309	176,028	123,968	109,074	
Importaciones totales tm	60,471	92,673	38,006	10,419	59,924	87,328	112,550	183,446	152,476	107,495	-
Valor importaciones totales (US\$ mil)	7,456	11,937	5,054	1,799	9,869	11,853	16,829	46,970	50,238	31,817	-
Precio promedio de importaciones (US\$/tm)	123.30	128.81	132.99	172.65	164.69	135.72	149.53	256.04	329.48	295.99	-
Ahorro arancelario contingente CAFTA CRD y desabastecimiento (US\$ mil) (20%)	-	-	-	0	1,685	1,824	1,866	8,028	6,911	5,377	-
Exportaciones de harina de maíz tm	20,526	18,856	17,692	19,075	24,985	50,650	70,723	90,351	78,372	68,198	-
Valor exportaciones harina de maíz (US\$ mil)	7,874	7,451	6,055	5,603	7,758	15,797	22,456	36,377	37,690	34,132	-
Sobrepeso a productores (US\$/qq)	1.50	5.45	2.55	-1.04	1.87	4.19	1.71	-0.60	-0.50	0.05	-
Premio recibido por productores (US\$ mil)	11	35	16	-7	13	30	14	-5	-5	0	-
Sobrepeso a productores en convenio (US\$/qq)	-	-	-	-	0.67	4.27	3.65	-1.18	-3.45	2.57	-
Compromiso de premio a productores (US\$ mil)	-	-	-	-	268	1,205	1,042	-293	-16	739	-
Premio total pagado a productores (US\$ mil)	-	-	-	-	26	234	805	-220	0	672	-
Contribución a FOCAGRO (US\$ mil)	-	-	-	-	-	194	226	617	457	209	-
Costo total a industriales (US\$ mil)	-	-	-	-	26	428	1,031	397	457	881	-

Fuente: Elaboración propia con base en datos de MAG, SIECA, BCR, BOLPROES y MINEC.

Cuadro 10 Convenio, precios y contingentes de maíz amarillo y sorgo

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Producción nacional (qq) (2o año de año cosecha)	3,665,500	3,031,600	3,239,500	3,273,910	3,061,593	3,101,193	3,247,888	3,110,448	3,608,146	3,997,269	2,724,864	3,164,372
Compromiso de compra según convenio (qq)	1,466,200	1,212,640	1,295,800	1,309,564	1,224,637	1,100,000	1,100,000	1,107,275	25,635	0	10,000	0
Contratado en convenio (qq)	502,518	1,258,923	402,282	217,852	545,937	160,870	264,933	177,548	25,635	0	10,000	0
Entregado en convenio (qq)	405,913	198,910	79,697	210,016	178,704	35,973	188,783	133,877	2,070	0	0	-
Precio negociado (US\$/qq)	7.77	7.17	7.43	8.00	6.51	7.09	8.00	8.00	8.25	10.25	13.50	12.50
Precio promedio al transportista (US\$/qq) (ene-mar)	6.48	8.57	8.59	6.80	6.73	8.32	8.22	9.03	10.13	14.17	14.60	-
Contingente de desabastecimiento tm	-	-	-	-	349,000	399,000	449,000	40,950	117,314	105,046	17,082	-
Cuota CAFTA con requisitos de desempeño (CRD) tm	-	-	-	-	-	-	-	97,856	100,000	100,000	100,000	100,000
Cuota CAFTA sin requisitos de desempeño (SRD) tm	-	-	-	-	-	-	-	240,750	256,500	252,469	221,921	337,500
Contingentes totales tm	0	0	0	0	349,000	399,000	449,000	379,556	473,814	457,514	339,003	437,500
Importaciones totales tm	279,499	339,181	361,469	353,207	386,437	380,208	378,058	464,662	409,154	376,336	329,543	-
Valor importaciones totales CIF (US\$ mil)	34,590	38,195	41,487	42,372	49,563	57,301	50,355	67,457	84,662	110,794	75,113	-
Precio promedio de importaciones CIF (US\$/tm)	123.76	112.61	114.77	119.96	128.26	150.71	133.19	145.17	206.92	294.40	227.93	-
Ahorro arancelario import total (US\$ mil) (15%)	5,189	5,729	6,223	6,356	-	-	-	-	-	-	-	-
Ahorro arancelario contingente CAFTA CRD y desabastecimiento (US\$ mil) (15%)	-	-	-	-	6,714	9,020	8,971	3,023	6,745	9,055	4,003	-
Sobrepeso a productores en convenio (US\$/qq)	1.16	1.06	1.22	1.56	-0.30	-0.75	0.96	0.41	-2.14	-4.10	2.16	-
Compromiso de premio a productores (US\$ mil)	1,698	1,283	1,584	2,041	-372	-825	1,054	459	-55	0	22	-
Premio total pagado a productores (US\$ mil)	470	210	97	327	-54	-27	181	56	-4	0	0	-
Contribución a FOCAGRO (US\$ mil)	-	-	-	-	-	-	501	772	761	629	264	-
Costo total a industriales (US\$ mil)	470	210	97	327	-54	-27	682	828	757	629	264	-

Fuente: Elaboración propia con base en datos de MAG, SIECA, BCR, BOLPROES y MINEC.

Cuadro 11 Convenio, precios y contingentes de arroz

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Producción nacional (qq) (2o año de cosecha)	1,247,050	1,026,700	820,423	632,875	495,327	583,410	571,649	682,242	693,882	611,049	609,874
Contratado en convenio (qq)	294,705	357,143	371,564	403,650	313,040	307,835	285,465	246,820	177,125	451,260	-
Entregado en convenio (qq)	233,197	294,246	333,956	313,870	282,303	280,314	277,295	248,084	180,168	421,136	-
Precio negociado (US\$/qq)	11.40	11.40	12.10	13.50	12.70	13.10	13.50	14.00	22.00	18.00	-
Precio promedio pagado por calidad (US\$/qq)	11.35	11.39	12.14	13.48	12.71	12.06	13.08	14.02	21.04	19.25	-
Precio promedio al productor (US\$/qq)	9.69	9.50	9.26	10.76	11.00	10.44	11.47	12.50	19.01	16.11	-
Contingente de desabastecimiento y qq x qq tm	32,523	56,336	75,461	83,915	79,954	63,504	9,340	14,489	4,785	15,100	-
Cuota CAFTA con requisitos de desempeño (CRD) tm	-	-	-	-	-	-	62,220	63,440	64,660	65,800	67,044
Cuota CAFTA arroz blanco SRD tm	-	-	-	-	-	-	5,625	5,733	6,372	6,555	
Contingentes totales otorgados tm	32,523	56,336	75,461	83,915	79,954	63,504	71,560	77,929	69,445	80,900	67,044
Contingente de desabastecimiento utilizado tm							5,312	6,674	2,855	6,803	
Cuota CAFTA CRD utilizado tm							61,273	62,439	23,124	55,271	
Cuota CAFTA arroz blanco SRD utilizado tm							5,625	5,396	5,520	4,641	
Contingentes totales utilizados tm							72,210	74,509	31,499	66,715	
Importaciones totales granza tm	49,222	58,541	78,909	86,799	69,039	86,080	84,043	72,289	71,096	67,890	-
Valor importaciones totales (US\$ mil)	8,261	10,169	9,746	13,504	15,775	19,451	19,985	21,169	31,130	26,702	-
Precio promedio de importaciones (US\$/tm)	167.82	173.71	123.51	155.57	228.49	225.96	237.79	292.84	437.85	393.30	-
Ahorro arancelario contingente CAFTA CRD y desabastecimiento (US\$ mil) (40%)	2,183.2	3,914.4	3,728.0	5,222.1	7,307.5	5,739.7	6,333.4	8,095.5	4,550.0	9,765.6	-
Sobreprecio a productores (US\$/qq)	1.08	0.62	2.66	2.70	-0.37	-0.81	-0.32	-1.78	-1.85	-2.73	-
Premio recibido por productores (US\$ mil)	1,344.8	641.0	2,179.1	1,708.4	-182.4	-475.2	-183.7	-1,216.4	-1,284.3	-1,670.7	-
Sobreprecio a productores en convenio (US\$/qq)	2.74	2.51	5.54	5.42	1.35	0.81	1.30	-0.26	0.18	0.41	-
Compromiso de premio a productores (US\$ mil)	806.8	896.7	2,057.6	2,189.1	421.3	248.3	370.4	-64.0	31.3	186.3	-
Premio total pagado a productores (US\$ mil)	638.4	738.8	1,849.4	1,702.2	379.9	226.1	359.8	-64.3	31.9	173.9	-
Contribución a FOCAGRO (US\$ mil)	-	-	-	-	-	173.4	167.9	161.0	149.3	111.8	-
Costo total a industriales (US\$ mil)	638.4	738.8	1,849.4	1,702.2	379.9	399.5	527.7	96.7	181.1	285.7	-

Fuente: Elaboración propia con base en datos de MAG, SIECA, BCR, BOLPROES y MINEC.

Cuadro 12 Convenio y contingentes de carne de cerdo

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Compras y autoconsumo en convenio tm	1,360.8	960.2	1,223.0	1,034.0	705.2	1,686.9	3,419.8	2,374.5	1,828.4	-
Contingente de desabastecimiento tm	952.6	672.1	873.2	723.8	493.6	85.8	0.0	0.0	0.0	
Cuota CAFTA con requisitos de desempeño (CRD) tm	-	-	-	-	-	750.0	750.0	750.0	750.0	750.0
Cuota CAFTA sin requisitos de desempeño (SRD) tm	-	-	-	-	-	750.0	900.0	1,050.0	1,200.0	1,350.0
Contingentes totales tm	952.6	672.1	873.2	723.8	493.6	1,585.8	1,650.0	1,800.0	1,950.0	2,100.0
Contingente de desabastecimiento utilizado tm						-	-	-	-	
Cuota CAFTA CRD utilizado tm						339.9	394.8	138.3	489.8	
Cuota CAFTA SRD utilizado tm						406.1	339.1	954.6	719.5	
Contingentes totales utilizados tm						745.9	733.9	1,092.9	1,209.3	
Importaciones totales tm*	732.7	1,366.2	1,646.2	1,825.8	2,142.1	3,218.4	2,969.2	2,537.3	3,024.9	
Valor importaciones totales (US\$ mil)	1,156.2	2,267.6	3,152.3	3,940.2	4,590.6	7,420.8	7,648.1	6,313.4	6,466.0	
Precio promedio de importaciones (US\$/tm)	1,578.1	1,659.8	1,915.0	2,158.1	2,143.0	2,305.7	2,575.8	2,488.2	2,137.6	
Ahorro arancelario contingente CAFTA CRD y desabastecimiento (US\$ mil) (40%)	601.3	446.3	668.9	624.8	423.1	392.6	406.8	137.6	418.8	
Aportes a FOCAGRO (US\$ mil)	-	-	-	-	13.9	48.3	41.5	42.7	45.0	
Beneficio neto (ahorro arancelario del contingente menos FOCAGRO) (US\$ mil)	601.3	446.3	668.9	624.8	437.04	440.91	448.25	180.34	463.74	

* Solamente de fracciones arancelarias incluidas en el contingente: 0203.11, 0203.12, 0203.19, 0203.21, 0203.22, 0203.29, 0206.3010, 0206.3090, 0206.41, 0206.4910, 0206.4990, 0206.80, 0206.90, 0209.0010, 0210.11, 0210.12, 0210.19, 0210.9030, 0210.9090, y 1501

Fuente: Elaboración propia con base en datos de MAG, SIECA, BCR, BOLPROES y MINEC.

Cuadro 13 Asignación y utilización de contingentes seleccionados

	2006	2007	2008	2009
<i>Maíz blanco</i>				
asignado, desabastecimiento	70,346	158,251	147,000	126,000
asignado, con requisitos de desempeño	15,000	15,000	15,000	15,000
asignado, sin requisitos de desempeño	18,666	19,260	20,627	18,240
asignado, total	104,012	192,511	182,627	159,240
utilizado, desabastecimiento	47,412	141,768	90,145	78,011
utilizado, CRD	14,995	15,000	14,734	12,823
utilizado, SRD	14,903	19,260	19,089	18,240
utilizado, total	77,309	176,028	123,968	109,074
% utilizado, desabastecimiento	67.4%	89.6%	61.3%	61.9%
% utilizado, CRD	100.0%	100.0%	98.2%	85.5%
% utilizado, SRD	79.8%	100.0%	92.5%	100.0%
% utilizado, total	74.3%	91.4%	67.9%	68.5%
<i>Arroz</i>				
asignado, qq x qq granza	9,340	14,489	4,785	15,100
asignado, CRD granza	62,220	63,440	64,660	65,800
asignado, arroz blanco	5,625	5,733	6,372	6,555
asignado, total	71,560	77,929	69,445	80,900
utilizado, qq x qq granza	5,312	6,674	2,855	6,803
utilizado, CRD granza	61,273	62,439	23,124	55,271
utilizado, arroz blanco	5,625	5,396	5,520	4,641
utilizado, total	72,210	74,509	31,499	66,715
% utilizado, qq x qq granza	56.9%	46.1%	59.7%	45.1%
% utilizado, CRD granza	98.5%	98.4%	35.8%	84.0%
% utilizado, arroz blanco	100.0%	94.1%	86.6%	70.8%
% utilizado, total	100.9%	95.6%	45.4%	82.5%
<i>Carne de cerdo</i>				
asignado, CRD	687.5	443.9	419.4	582.2
asignado, SRD	735.7	842.8	949.0	1,192.9
asignado, total	1,423.3	1,286.7	1,368.4	1,775.1
utilizado, CRD	339.9	394.8	138.3	489.8
utilizado, SRD	406.1	339.1	954.6	719.5
utilizado, total	745.9	733.9	1,092.9	1,209.3
% utilizado, CRD	49.4%	88.9%	33.0%	84.1%
% utilizado, SRD	55.2%	40.2%	100.6%	60.3%
% utilizado, total	52.4%	57.0%	79.9%	68.1%

Fuente: DATCO/MINEC

Cuadro 14 Abastecimiento y utilización de granos básicos, año cosecha 2009/10

Actualización al 26 de Marzo de 2010
en quintales

CONCEPTOS	Arroz oro	Maíz blanco	Maíz amarillo	Frijol	Sorgo	Maíz amarillo y sorgo
I. ABASTECIMIENTO	1,940,185	20,690,308	8,030,934	2,703,885	3,638,147	11,669,082
A. Existencias iniciales	36,609	1,590,694	382,734	147,960	243,245	625,979
B. Producción neta	528,429	15,938,922	0	1,540,313	3,390,341	3,390,341
1. + Producción s y l	538,170	16,142,316	0	1,647,041	3,458,473	3,458,473
2. - Semilla	7,050	90,397	0	98,493	43,923	43,923
3. - Pérdidas pos cosecha	2,691	112,996	0	8,235	24,209	24,209
C. Importaciones totales	1,375,147	3,160,692	7,648,200	1,015,613	4,561	7,652,761
1. Importaciones	1,355,971	3,089,716	7,764,670	970,267	4,593	7,769,263
2. Imp harina (equiv grano)	0	566	0	0	0	0
3. Otras introducciones	26,086	92,691	0	50,449	0	0
4. Perdidas importaciones	6,910	22,281	116,470	5,104	32	116,502
II. UTILIZACION	1,940,185	20,690,308	8,030,934	2,703,885	3,638,147	11,669,082
A. Consumo	1,541,184	17,786,731	7,020,677	2,397,397	489,265	7,509,942
1. Consumo humano	1,541,184	16,604,662	20,549	2,397,397	489,265	509,814
2. Consumo industrial (animal)	0	1,182,069	7,000,128	0	0	7,000,128
3. Otros usos	0	0	0	0	0	0
B. Exportaciones	239,557	1,644,656	0	69,993	26,585	26,585
1. Exportación en grano	239,557	64,821	0	69,993	26,585	26,585
2. Exportación harina (eq grano)	0	1,579,834	0	0	0	0
C. Existencia final	159,445	1,258,921	1,010,257	236,495	3,122,298	4,132,555
III. INDICADORES						
A. Existencia final (días consumo)	38	26	53	36	2,329	201
B. Existencia final/consumo total	10.3%	7.1%	14.4%	9.9%	638.2%	55.0%
C. Importación neta	1,135,590	1,516,036	7,648,200	945,620	(22,024)	7,626,177
D. Dependencia de importaciones	74%	9%	109%	39%	-5%	102%

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería

Anexo D. Ley de Promoción, Investigación e Información de Productos Primarios de Estados Unidos, 1996

COMMODITY PROMOTION, RESEARCH, AND INFORMATION ACT OF 1996¹ (7 U.S.C. 7411-7425)

SEC. 511. SHORT TITLE.

This subtitle may be cited as the "Commodity Promotion, Research, and Information Act of 1996". (7 U.S.C. 7401 note.)

SEC. 512. FINDINGS AND PURPOSE.

(a) FINDINGS.—Congress finds the following:

(1) The production of agricultural commodities plays a significant role in the economy of the United States. Thousands of producers in the United States are involved in the production of agricultural commodities, and such commodities are consumed by millions of people throughout the United States and foreign countries.

(2) Agricultural commodities must be of high quality, readily available, handled properly, and marketed efficiently to ensure that consumers have an adequate supply.

(3) The maintenance and expansion of existing markets and the development of new markets for agricultural commodities through generic commodity promotion, research, and information programs are vital to the welfare of persons engaged in the production, marketing, and consumption of such commodities, as well as to the general economy of the United States.

(4) Generic promotion, research, and information activities for agricultural commodities play a unique role in advancing the demand for such commodities, since such activities increase the total market for a product to the benefit of consumers and all producers. These generic activities complement branded advertising initiatives, which are aimed at increasing the market share of individual competitors, and are of particular benefit to small producers who lack the resources or market power to advertise on their own. These generic activities do not impede the branded advertising efforts of individual firms, but instead increase general market demand for an agricultural commodity using methods that individual companies do not have the incentive to employ.

(5) Generic promotion, research, and information activities for agricultural commodities, paid by the producers and others in the industry who reap the benefits of such activities, provide a unique opportunity for producers to inform consumers about a particular agricultural commodity.

(6) It is important to ensure that generic promotion, research, and information activities for agricultural commodities be carried out in an effective and coordinated manner designed to strengthen the position of the commodities in the marketplace and to maintain and expand their markets and uses. Independent evaluation of the effectiveness of the generic promotion activities of these programs will assist the Secretary of Agriculture and Congress in ensuring that these objectives are met.

(7) The cooperative development, financing, and implementation of a coordinated national program of research, promotion, and information regarding agricultural commodities are necessary to maintain and expand existing markets and to develop new markets for these commodities.

¹Title V, Subtitle B, Issuance of Orders for Promotion, Research, and Information Activities Regarding Agricultural Commodities, of the Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996, Pub. L. 104-127, 110 Stat. 1032, Apr. 4, 1996. Provisions generally referred to as the "Generic Commodity Promotion, Research and Information Act".

(8) Agricultural commodities move in interstate and foreign commerce, and agricultural commodities and their products that do not move in such channels of commerce directly

burden or affect interstate commerce in agricultural commodities and their products.
(9) Commodity promotion programs have the ability to provide significant conservation benefits to producers and the public.

(b) PURPOSE.—The purpose of this subtitle is to authorize the establishment, through the exercise by the Secretary of Agriculture of the authority provided in this subtitle, of an orderly program for developing, financing, and carrying out an effective, continuous, and coordinated program of generic promotion, research, and information regarding agricultural commodities designed to—

- (1) strengthen the position of agricultural commodity industries in the marketplace;
- (2) maintain and expand existing domestic and foreign markets and uses for agricultural commodities;
- (3) develop new markets and uses for agricultural commodities; or
- (4) assist producers in meeting their conservation objectives.

(c) RULE OF CONSTRUCTION.—Nothing in this subtitle provides for the control of production or otherwise limits the right of any person to produce, handle, or import an agricultural commodity. (7 U.S.C. 7411)

SEC. 513. DEFINITIONS.

In this subtitle (unless the context otherwise requires):

(1) AGRICULTURAL COMMODITY.—The term "agricultural commodity" means—

- (A) agricultural, horticultural, viticultural, and dairy products;
- (B) livestock and the products of livestock;
- (C) the products of poultry and bee raising;
- (D) the products of forestry;
- (E) other commodities raised or produced on farms, as determined appropriate by the Secretary; and
- (F) products processed or manufactured from products specified in the preceding subparagraphs, as determined appropriate by the Secretary.

(2) BOARD.—The term "board" means a board established under an order issued under section 514.

(3) CONFLICT OF INTEREST.—The term "conflict of interest" means a situation in which a member or employee of a board has a direct or indirect financial interest in a person that performs a service for, or enters into a contract with, a board for anything of economic value.

(4) DEPARTMENT.—The term "Department" means the Department of Agriculture.

(5) FIRST HANDLER.—The term "first handler" means the first person who buys or takes possession of an agricultural commodity from a producer for marketing. If a producer markets the agricultural commodity directly to consumers, the producer shall be considered to be the first handler with respect to the agricultural commodity produced by the producer.

(6) IMPORTER.—The term "importer" means any person who imports an agricultural commodity from outside the United States for sale in the United States as a principal or as an agent, broker, or consignee of any person.

(7) INFORMATION.—The term "information" means information and programs that are

designed to increase—

(A) efficiency in processing; and

(B) the development of new markets, marketing strategies, increased marketing efficiency, and activities to enhance the image of agricultural commodities on a national or international basis.

(8) MARKET.—The term “market” means to sell or to otherwise dispose of an agricultural commodity in interstate, foreign, or intrastate commerce.

(9) ORDER.—The term “order” means an order issued by the Secretary under section 514 that provides for a program of generic promotion, research, and information regarding agricultural commodities designed to—

(A) strengthen the position of agricultural commodity industries in the marketplace;

(B) maintain and expand existing domestic and foreign markets and uses for agricultural commodities;

(C) develop new markets and uses for agricultural commodities; or

(D) assist producers in meeting their conservation objectives.

(10) PERSON.—The term “person” means any individual, group of individuals, partnership, corporation, association, cooperative, or any other legal entity.

(11) PRODUCER.—The term “producer” means any person who is engaged in the production and sale of an agricultural commodity in the United States and who owns, or shares the ownership and risk of loss of, the agricultural commodity.

(12) PROMOTION.—The term “promotion” means any action taken by a board under an order, including paid advertising, to present a favorable image of an agricultural commodity to the public to improve the competitive position of the agricultural commodity in the marketplace and to stimulate sales of the agricultural commodity.

(13) RESEARCH.—The term “research” means any type of test, study, or analysis designed to advance the image, desirability, use, marketability, production, product development, or quality of an agricultural commodity.

(14) SECRETARY.—The term “Secretary” means the Secretary of Agriculture.

(15) STATE.—The term “State” means any of the States, the District of Columbia, the Commonwealth of Puerto Rico, or any territory or possession of the United States.

(16) SUSPEND.—The term “suspend” means to issue a rule under section 553 of title 5, United States Code, to temporarily prevent the operation of an order during a particular period of time specified in the rule.

(17) TERMINATE.—The term “terminate” means to issue a rule under section 553 of title 5, United States Code, to cancel permanently the operation of an order beginning on a date certain specified in the rule.

(18) UNITED STATES.—The term “United States” means collectively the 50 States, the District of Columbia, the Commonwealth of Puerto Rico and the territories and possessions of the United States. (7 U.S.C. 7412.)

SEC. 514. ISSUANCE OF ORDERS.

(a) ISSUANCE AUTHORIZED.—

(1) **IN GENERAL.**—To effectuate the purpose of this subtitle, the Secretary may issue, and amend from time to time, orders applicable to—

(A) the producers of an agricultural commodity;

(B) the first handlers of the agricultural commodity and other persons in the marketing chain as appropriate; and

(C) the importers of the agricultural commodity, if imports of the agricultural commodity are subject to assessment under section 516(f).

(2) **NATIONAL SCOPE.**—Each order issued under this section shall be national in scope.

(b) PROCEDURE FOR ISSUANCE.—

(1) **DEVELOPMENT OR RECEIPT OF PROPOSED ORDER.**—A proposed order with respect to an agricultural commodity may be—

(A) prepared by the Secretary at any time; or

(B) submitted to the Secretary by—

(i) an association of producers of the agricultural commodity; or

(ii) any other person that may be affected by the issuance of an order with respect to the agricultural commodity.

(2) **CONSIDERATION OF PROPOSED ORDER.**—If the Secretary determines that a proposed order is consistent with and will effectuate the purpose of this subtitle, the Secretary shall publish the proposed order in the Federal Register and give due notice and opportunity for public comment on the proposed order.

(3) **EXISTENCE OF OTHER ORDERS.**—In deciding whether a proposal for an order is consistent with and will effectuate the purpose of this subtitle, the Secretary may consider the existence of other Federal promotion, research, and information programs or orders issued or developed pursuant to any other law.

(4) **PREPARATION OF FINAL ORDER.**—After notice and opportunity for public comment under paragraph (2) regarding a proposed order, the Secretary shall take into consideration the comments received in preparing a final order. The Secretary shall ensure that the final order is in conformity with the terms, conditions, and requirements of this subtitle.

(c) **ISSUANCE AND EFFECTIVE DATE.**—If the Secretary determines that the final order developed with respect to an agricultural commodity is consistent with and will effectuate the purpose of this subtitle, the Secretary shall issue the final order. Except in the case of an order for which an initial referendum is conducted under section 518(a), the final order shall be issued and become effective not later than 270 days after the date of publication of the proposed order that was the basis for the final order.

(d) **AMENDMENTS.**—From time to time the Secretary may amend any order, consistent with the requirements of section 523. (7 U.S.C. 7413.)

SEC. 515. REQUIRED TERMS IN ORDERS.

(a) **IN GENERAL.**—Each order shall contain the terms and conditions specified in this section.

(b) BOARD.—

(1) **ESTABLISHMENT.**—Each order shall establish a board to carry out a program of generic promotion, research, and information regarding the agricultural commodity covered by the order and intended to effectuate the purpose of this subtitle.

(2) BOARD MEMBERSHIP.—

(A) NUMBER OF MEMBERS.—Each board shall consist of the number of members considered by the Secretary, in consultation with the agricultural commodity industry involved, to be appropriate to administer the order. In addition to members, the Secretary may also provide for alternates on the board.

(B) APPOINTMENT.—The Secretary shall appoint the members and any alternates of a board from among producers of the agricultural commodity and first handlers and others in the marketing chain as appropriate. If imports of the agricultural commodity covered by an order are subject to assessment under section 516(f), the Secretary shall also appoint importers as members of the board and as alternates if alternates are included on the board. The Secretary may appoint 1 or more members of the general public to each board.

(C) NOMINATIONS.—The Secretary may make appointments from nominations made pursuant to the method set forth in the order.

(D) GEOGRAPHICAL REPRESENTATION.—To ensure fair and equitable representation of the agricultural commodity industry covered by an order, the composition of each board shall reflect the geographical distribution of the production of the agricultural commodity involved in the United States and the quantity or value of the agricultural commodity imported into the United States.

(3) REAPPORTIONMENT OF BOARD MEMBERSHIP.—In accordance with rules issued by the Secretary, at least once in each 5-year period, but not more frequently than once in each 3-year period, each board shall—

(A) review the geographical distribution in the United States of the production of the agricultural commodity covered by the order involved and the quantity or value of the agricultural commodity imported into the United States; and

(B) if warranted, recommend to the Secretary the reapportionment of the board membership to reflect changes in the geographical distribution of the production of the agricultural commodity and the quantity or value of the imported agricultural commodity.

(4) NOTICE.—

(A) VACANCIES.—Each order shall provide for notice of board vacancies to the agricultural commodity industry involved.

(B) MEETINGS.—Each board shall provide the Secretary with prior notice of meetings of the board to permit the Secretary, or a designated representative of the Secretary, to attend the meetings.

(5) TERM OF OFFICE.—

(A) IN GENERAL.—The members and any alternates of a board shall each serve for a term of 3 years, except that the members and any alternates initially appointed to a board shall serve for terms of not more than 2, 3, and 4 years, as specified by the order.

(B) LIMITATION ON CONSECUTIVE TERMS.—A member or alternate may serve not more than 2 consecutive terms.

(C) CONTINUATION OF TERM.—Notwithstanding subparagraph(B), each member or alternate shall continue to serve until a successor is appointed by the Secretary.

(D) VACANCIES.—A vacancy arising before the expiration of a term of office of an incumbent member or alternate of a board shall be filled in a manner provided for in the order.

(6) COMPENSATION.—

(A) IN GENERAL.—Members and any alternates of a board shall serve without compensation.

(B) TRAVEL EXPENSES.—If approved by a board, members or alternates shall be reimbursed for reasonable travel expenses, which may include a per diem allowance or actual subsistence incurred while away from their homes or regular places of business in the performance of services for the board.

(c) **POWERS AND DUTIES OF A BOARD.**—Each order shall specify the powers and duties of the board established under the order, which shall include the power and duty—

- (1) to administer the order in accordance with its terms and conditions and to collect assessments;
- (2) to develop and recommend to the Secretary for approval such bylaws as may be necessary for the functioning of the board and such rules as may be necessary to administer the order, including activities authorized to be carried out under the order;
- (3) to meet, organize, and select from among the members of the board a chairperson, other officers, and committees and subcommittees, as the board determines to be appropriate;
- (4) to employ persons, other than the members, as the board considers necessary to assist the board in carrying out its duties, and to determine the compensation and specify the duties of the persons;
- (5) subject to subsection (e), to develop and carry out generic promotion, research, and information activities relating to the agricultural commodity covered by the order;
- (6) to prepare and submit for the approval of the Secretary, before the beginning of each fiscal year, rates of assessment under section 517 and an annual budget of the anticipated expenses to be incurred in the administration of the order, including the probable cost of each promotion, research, and information activity proposed to be developed or carried out by the board;
- (7) to borrow funds necessary for the startup expenses of the order;
- (8) subject to subsection (f), to enter into contracts or agreements to develop and carry out generic promotion, research, and information activities relating to the agricultural commodity covered by the order;
- (9) to pay the cost of the activities with assessments collected under section 517, earnings from invested assessments, and other funds;
- (10) to keep records that accurately reflect the actions and transactions of the board, to keep and report minutes of each meeting of the board to the Secretary, and to furnish the Secretary with any information or records the Secretary requests;
- (11) to receive, investigate, and report to the Secretary complaints of violations of the order; and
- (12) to recommend to the Secretary such amendments to the order as the board considers appropriate.

(d) **PROHIBITED ACTIVITIES.**—A board may not engage in, and shall prohibit the employees and agents of the board from engaging in—

- (1) any action that would be a conflict of interest;
- (2) using funds collected by the board under the order, any action undertaken for the purpose of influencing any legislation or governmental action or policy other than recommending to the Secretary amendments to the order; and
- (3) any advertising, including promotion, research, and information activities authorized to be carried out under the order, that may be false or misleading or disparaging to another agricultural commodity.

(e) **ACTIVITIES AND BUDGETS.**—

(1) **ACTIVITIES.**—Each order shall require the board established under the order to submit to the Secretary for approval plans and projects for promotion, research, or information relating to the agricultural commodity covered by the order.

(2) **BUDGETS.**—

(A) **SUBMISSION TO SECRETARY.**—Each order shall require the board established under the order to submit to the Secretary for approval a budget of its anticipated annual expenses

and disbursements to be paid to administer the order. The budget shall be submitted before the beginning of a fiscal year and as frequently as may be necessary after the beginning of the fiscal year.

(B) REIMBURSEMENT OF SECRETARY.—Each order shall require that the Secretary be reimbursed for all expenses incurred by the Secretary in the implementation, administration, and supervision of the order, including all referenda costs incurred in connection with the order.

(3) INCURRING EXPENSES.—A board may incur the expenses described in paragraph (2) and other expenses for the administration, maintenance, and functioning of the board as authorized by the Secretary.

(4) PAYMENT OF EXPENSES.—Expenses incurred under paragraph (3) shall be paid by a board using assessments collected under section 517, earnings obtained from assessments, and other income of the board. Any funds borrowed by the board shall be expended only for startup costs and capital outlays.

(5) LIMITATION ON SPENDING.—For fiscal years beginning 3 or more years after the date of the establishment of a board, the board may not expend for administration (except for reimbursements to the Secretary required under paragraph (2)(B)), maintenance, and functioning of the board in a fiscal year an amount that exceeds 15 percent of the assessment and other income received by the board for the fiscal year.

(f) CONTRACTS AND AGREEMENTS.—

(1) IN GENERAL.—Each order shall provide that, with the approval of the Secretary, the board established under the order may—

(A) enter into contracts and agreements to carry out generic promotion, research, and information activities relating to the agricultural commodity covered by the order, including contracts and agreements with producer associations or other entities as considered appropriate by the Secretary; and

(B) pay the cost of approved generic promotion, research, and information activities using assessments collected under section 517, earnings obtained from assessments, and other income of the board.

(2) REQUIREMENTS.—Each contract or agreement shall provide that any person who enters into the contract or agreement with the board shall—

(A) develop and submit to the board a proposed activity together with a budget that specifies the cost to be incurred to carry out the activity;

(B) keep accurate records of all of its transactions relating to the contract or agreement;

(C) account for funds received and expended in connection with the contract or agreement;

(D) make periodic reports to the board of activities conducted under the contract or agreement; and

(E) make such other reports as the board or the Secretary considers relevant.

(g) RECORDS OF BOARD.—

(1) IN GENERAL.—Each order shall require the board established under the order—

(A) to maintain such records as the Secretary may require and to make the records available to the Secretary for inspection and audit;

(B) to collect and submit to the Secretary, at any time the Secretary may specify, any information the Secretary may request; and

(C) to account for the receipt and disbursement of all funds in the possession, or under the control, of the board.

(2) AUDITS.—Each order shall require the board established under the order to have—

(A) its records audited by an independent auditor at the end of each fiscal year; and

(B) a report of the audit submitted directly to the Secretary.

(h) PERIODIC EVALUATION.—In accordance with section 501(c), each order shall require the board established under the order to provide for the independent evaluation of all generic promotion, research, and information activities undertaken under the order.

(i) BOOKS AND RECORDS OF PERSONS COVERED BY ORDER.—

(1) IN GENERAL.—Each order shall require that producers, first handlers and other persons in the marketing chain as appropriate, and importers covered by the order shall—

(A) maintain records sufficient to ensure compliance with the order and regulations;

(B) submit to the board established under the order any information required by the board to carry out its responsibilities under the order; and

(C) make the records described in subparagraph (A) available, during normal business hours, for inspection by employees or agents of the board or the Department, including any records necessary to verify information required under subparagraph (B).

(2) TIME REQUIREMENT.—Any record required to be maintained under paragraph (1) shall be maintained for such time period as the Secretary may prescribe.

(3) OTHER INFORMATION.—The Secretary may use, and may authorize the board to use under this subtitle, information regarding persons subject to an order that is collected by the Department under any other law.

(4) CONFIDENTIALITY OF INFORMATION.—

(A) IN GENERAL.—Except as otherwise provided in this subtitle, all information obtained under paragraph (1) or as part of a referendum under section 518 shall be kept confidential by all officers, employees, and agents of the Department and of the board.

(B) DISCLOSURE.—Information referred to in subparagraph (A) may be disclosed only if—

(i) the Secretary considers the information relevant; and

(ii) the information is revealed in a judicial proceeding or administrative hearing brought at the direction or on the request of the Secretary or to which the Secretary or any officer of the Department is a party.

(C) OTHER EXCEPTIONS.—This paragraph shall not prohibit—

(i) the issuance of general statements based on reports or on information relating to a number of persons subject to an order if the statements do not identify the information furnished by any person; or

(ii) the publication, by direction of the Secretary, of the name of any person violating any order and a statement of the particular provisions of the order violated by the person.

(D) PENALTY.—Any person who willfully violates this subsection shall be subject, on conviction, to a fine of not more than \$1,000 or to imprisonment for not more than 1 year, or both.

(5) WITHHOLDING INFORMATION.—This subsection shall not authorize the withholding of information from Congress. (7 U.S.C. 7414.)

SEC. 516. PERMISSIVE TERMS IN ORDERS.

(a) EXEMPTIONS.—An order issued under this subtitle may contain—

(1) authority for the Secretary to exempt from the order any de minimis quantity of an agricultural commodity otherwise covered by the order; and

(2) authority for the board established under the order to require satisfactory safeguards against improper use of the exemption.

(b) DIFFERENT PAYMENT AND REPORTING SCHEDULES.—An order issued under this subtitle may contain authority for the board established under the order to designate different payment

and reporting schedules to recognize differences in agricultural commodity industry marketing practices and procedures used in different production and importing areas.

(c) **ACTIVITIES.**—An order issued under this subtitle may contain authority to develop and carry out research, promotion, and information activities designed to expand, improve, or make more efficient the marketing or use of the agricultural commodity covered by the order in domestic and foreign markets. Section 515(e) shall apply with respect to activities authorized under this subsection.

(d) **RESERVE FUNDS.**—An order issued under this subtitle may contain authority to reserve funds from assessments collected under section 517 to permit an effective and continuous coordinated program of research, promotion, and information in years when the yield from assessments may be reduced, except that the amount of funds reserved may not exceed the greatest aggregate amount of the anticipated disbursements specified in budgets approved under section 515(e) by the Secretary for any 2 fiscal years.

(e) **CREDITS.**—

(1) **GENERIC ACTIVITIES.**—An order issued under this subtitle may contain authority to provide credits of assessments for those individuals who contribute to other similar generic research, promotion, and information programs at the State, regional, or local level.

(2) **BRANDED ACTIVITIES.**—

(A) **IN GENERAL.**—The Secretary may permit a farmer cooperative that engages in branded activities relating to the marketing of the products of members of the cooperative to receive an annual credit for the activities and related expenditures in the form of a deduction of the total cost of the activities and related expenditures from the amount of any assessment that would otherwise be required to be paid by the producer members of the cooperative under an order issued under this subtitle.

(B) **ELECTION BY COOPERATIVE.**—A farmer cooperative may elect to voluntarily waive the application of subparagraph (A) to the cooperative.

(f) **ASSESSMENT OF IMPORTS.**—An order issued under this subtitle may contain authority for the board established under the order to assess under section 517 an imported agricultural commodity, or products of such an agricultural commodity, at a rate comparable to the rate determined by the appropriate board for the domestic agricultural commodity covered by the order.

(g) **OTHER AUTHORITY.**—An order issued under this subtitle may contain authority to take any other action that—

(1) is not inconsistent with the purpose of this subtitle, any term or condition specified in section 515, or any rule issued to carry out this subtitle; and

(2) is necessary to administer the order. (7 U.S.C. 7415.)

SEC. 517. ASSESSMENTS.

(a) **ASSESSMENTS AUTHORIZED.**—While an order issued under this subtitle is in effect with respect to an agricultural commodity, assessments shall be—

(1) paid by first handlers with respect to the agricultural commodity produced and marketed in the United States; and

(2) paid by importers with respect to the agricultural commodity imported into the United States, if the imported agricultural commodity is covered by the order pursuant to section 516(f).

(b) COLLECTION.—Assessments required under an order shall be remitted to the board established under the order at the time and in the manner prescribed by the order.

(c) LIMITATION ON ASSESSMENTS.—Not more than 1 assessment may be levied on a first handler or importer under subsection (a) with respect to any agricultural commodity.

(d) ASSESSMENT RATES.—The board shall recommend to the Secretary 1 or more rates of assessment to be levied under subsection (a). If approved by the Secretary, the rates shall take effect. An order may provide that an assessment rate may not be increased unless approved by a referendum conducted pursuant to section 518.

(e) LATE-PAYMENT AND INTEREST CHARGES.—

(1) IN GENERAL.—Late-payment and interest charges may be levied on each person subject to an order who fails to remit an assessment in accordance with subsection (b).

(2) RATE.—The rate for the charges shall be specified by the Secretary.

(f) INVESTMENT OF ASSESSMENTS.—Pending disbursement of assessments under a budget approved by the Secretary, a board may invest assessments collected under this section in—

(1) obligations of the United States or any agency of the United States;

(2) general obligations of any State or any political subdivision of a State;

(3) interest-bearing accounts or certificates of deposit of financial institutions that are members of the Federal Reserve System; or

(4) obligations fully guaranteed as to principal and interest by the United States.

(g) REFUND OF ASSESSMENTS FROM ESCROW ACCOUNT.—

(1) ESCROW ACCOUNT.—During the period beginning on the effective date of an order and ending on the date the Secretary announces the results of a referendum that is conducted under section 518(b)(1) with respect to the order, the board established under the order shall—

(A) establish and maintain an escrow account of the kind described in subsection (f)(3) to be used to refund assessments; and

(B) deposit funds in the account in accordance with paragraph (2).

(2) AMOUNT TO BE DEPOSITED.—The board shall deposit in the account an amount equal to 10 percent of the assessments collected during the period referred to in paragraph (1).

(3) RIGHT TO RECEIVE REFUND.—Subject to paragraphs (4), (5), and (6), persons subject to an order shall be eligible to demand a refund of assessments collected during the period referred to in paragraph (1) if—

(A) the assessments were remitted on behalf of the person; and

(B) the order is not approved in the referendum.

(4) FORM OF DEMAND.—The demand for a refund shall be made at such time and in such form as specified by the order.

(5) PAYMENT OF REFUND.—A person entitled to a refund shall be paid promptly after the board receives satisfactory proof that the assessment for which the refund is demanded was paid on behalf of the person who makes the demand.

(6) PRORATION.—If the funds in the escrow account required by paragraph (1) are insufficient to pay the amount of all refunds that persons subject to an order otherwise would have a right to receive under this subsection, the board shall prorate the amount of the funds among all the persons.

(7) CLOSING OF ESCROW ACCOUNT.—If the order is approved in a referendum conducted under section 518(b)(1)—

(A) the escrow account shall be closed; and

(B) the funds shall be available to the board for disbursement as authorized in the order.
(7 U.S.C. 7416.)

SEC. 518. REFERENDA.

(a) INITIAL REFERENDUM.—

(1) OPTIONAL REFERENDUM.—For the purpose of ascertaining whether the persons to be covered by an order favor the order going into effect, the order may provide for the Secretary to conduct an initial referendum among persons to be subject to an assessment under section 517 who, during a representative period determined by the Secretary, engaged in—

(A) the production or handling of the agricultural commodity covered by the order; or
(B) the importation of the agricultural commodity.

(2) PROCEDURE.—The results of the referendum shall be determined in accordance with subsection (e). The Secretary may require that the agricultural commodity industry involved post a bond or other collateral to cover the cost of the referendum.

(b) REQUIRED REFERENDA.—

(1) IN GENERAL.—For the purpose of ascertaining whether the persons covered by an order favor the continuation, suspension, or termination of the order, the Secretary shall conduct a referendum among persons subject to assessments under section 517 who, during a representative period determined by the Secretary, have engaged in—

(A) the production or handling of the agricultural commodity covered by the order; or
(B) the importation of the agricultural commodity.

(2) TIME FOR REFERENDUM.—The referendum shall be conducted not later than 3 years after assessments first begin under the order.

(3) EXCEPTION.—This subsection shall not apply if an initial referendum was conducted under subsection (a).

(c) SUBSEQUENT REFERENDA.—The Secretary shall conduct a subsequent referendum—

(1) not later than 7 years after assessments first begin under the order;

(2) at the request of the board established under the order; or

(3) at the request of 10 percent or more of the number of persons eligible to vote under subsection (b)(1);

to determine if the persons favor the continuation, suspension, or termination of the order.

(d) OTHER REFERENDA.—The Secretary may conduct a referendum at any time to determine whether the continuation, suspension, or termination of the order or a provision of the order is favored by persons eligible to vote under subsection (b)(1).

(e) APPROVAL OF ORDER.—An order may provide for its approval in a referendum—

(1) by a majority of those persons voting;

(2) by persons voting for approval who represent a majority of the volume of the agricultural commodity; or

(3) by a majority of those persons voting for approval who also represent a majority of the volume of the agricultural commodity.

(f) COSTS OF REFERENDA.—The board established under an order with respect to which a referendum is conducted under this section shall reimburse the Secretary for any expenses incurred by the Secretary to conduct the referendum.

(g) MANNER OF CONDUCTING REFERENDA.—

(1) IN GENERAL.—A referendum conducted under this section shall be conducted in the

manner determined by the Secretary to be appropriate.

(2) **ADVANCE REGISTRATION.**—If the Secretary determines that an advance registration of eligible voters in a referendum is necessary before the voting period in order to facilitate the conduct of the referendum, the Secretary may institute the advance registration procedures by mail, or in person through the use of national and local offices of the Department.

(3) **VOTING.**—Eligible voters may vote by mail ballot in the referendum or in person if so prescribed by the Secretary.

(4) **NOTICE.**—Not later than 30 days before a referendum is conducted under this section with respect to an order, the Secretary shall notify the agricultural commodity industry involved, in such manner as determined by the Secretary, of the period during which voting in the referendum will occur. The notice shall explain any registration and voting procedures established under this subsection. U.S.C. 47417.)

SEC. 519. PETITION AND REVIEW OF ORDERS.

(a) **PETITION.**—

(1) **IN GENERAL.**—A person subject to an order issued under this subtitle may file with the Secretary a petition—

(A) stating that the order, any provision of the order, or any obligation imposed in connection with the order, is not established in accordance with law; and

(B) requesting a modification of the order or an exemption from the order.

(2) **HEARING.**—The Secretary shall give the petitioner an opportunity for a hearing on the petition, in accordance with regulations issued by the Secretary.

(3) **RULING.**—After the hearing, the Secretary shall make a ruling on the petition. The ruling shall be final, subject to review as set forth in subsection (b).

(4) **LIMITATION ON PETITION.**—Any petition filed under this subsection challenging an order, any provision of the order, or any obligation imposed in connection with the order, shall be filed within 2 years after the effective date of the order, provision, or obligation subject to challenge in the petition.

(b) **REVIEW.**—

(1) **COMMENCEMENT OF ACTION.**—The district court of the United States for any district in which a person who is a petitioner under subsection (a) resides or carries on business shall have jurisdiction to review the final ruling on the petition of the person, if a complaint for that purpose is filed not later than 20 days after the date of the entry of the final ruling by the Secretary under subsection (a)(3).

(2) **PROCESS.**—Service of process in a proceeding may be made on the Secretary by delivering a copy of the complaint to the Secretary.

(3) **REMANDS.**—If the court determines that the ruling is not in accordance with law, the court shall remand the matter to the Secretary with directions—

(A) to make such ruling as the court determines to be in accordance with law; or

(B) to take such further action as, in the opinion of the court, the law requires.

(c) **EFFECT ON ENFORCEMENT PROCEEDINGS.**—The pendency of a petition filed under subsection (a) or an action commenced under subsection (b) shall not operate as a stay of any action authorized by section 520 to be taken to enforce this subtitle, including any rule, order, or penalty in effect under this subtitle. (7 U.S.C. 7418.)

SEC. 520. ENFORCEMENT.

(a) **JURISDICTION.**—The district courts of the United States shall have jurisdiction specifically

to enforce, and to prevent and restrain a person from violating, an order or regulation issued under this subtitle.

(b) REFERRAL TO ATTORNEY GENERAL.—A civil action authorized to be brought under this section shall be referred to the Attorney General for appropriate action, except that the Secretary shall not be required to refer to the Attorney General a violation of this subtitle if the Secretary believes that the administration and enforcement of this subtitle would be adequately served by providing a suitable written notice or warning to the person who committed the violation or by an administrative action under this section.

(c) CIVIL PENALTIES AND ORDERS.—

(1) CIVIL PENALTIES.—A person who willfully violates an order or regulation issued by the Secretary under this Act may be assessed by the Secretary a civil penalty of not less than \$1,000 and not more than \$10,000 for each violation.

(2) SEPARATE OFFENSE.—Each violation and each day during which here is a failure to comply with an order or regulation issued by the Secretary shall be considered to be a separate offense.

(3) CEASE-AND-DESIST ORDERS.—In addition to, or in lieu of, a civil penalty, the Secretary may issue an order requiring a person to cease and desist from violating the order or regulation.

(4) NOTICE AND HEARING.—No order assessing a penalty or cease-and-desist order may be issued by the Secretary under this subsection unless the Secretary provides notice and an opportunity for a hearing on the record with respect to the violation.

(5) FINALITY.—An order assessing a penalty or a cease-and-desist order issued under this subsection by the Secretary shall be final and conclusive unless the person against whom the order is issued files an appeal from the order with the United States court of appeals, as provided in subsection (d).

(d) REVIEW BY COURT OF APPEALS.—

(1) IN GENERAL.—A person against whom an order is issued under subsection (c) may obtain review of the order by—

(A) filing, not later than 30 days after the person receives notice of the order, a notice of appeal in—

(i) the United States court of appeals for the circuit in which the person resides or carries on business; or

(ii) the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit; and

(B) simultaneously sending a copy of the notice of appeal by certified mail to the Secretary.

(2) RECORD.—The Secretary shall file with the court a certified copy of the record on which the Secretary has determined that the person has committed a violation.

(3) STANDARD OF REVIEW.—A finding of the Secretary under this section shall be set aside only if the finding is found to be unsupported by substantial evidence on the record.

(e) FAILURE TO OBEY CEASE-AND-DESIST ORDERS.—A person who fails to obey a valid cease-and-desist order issued by the Secretary under this section, after an opportunity for a hearing, shall be subject to a civil penalty assessed by the Secretary of not less than \$1,000 and not more than \$10,000 for each offense. Each day during which the failure continues shall be considered to be a separate violation of the cease-and-desist order.

(f) FAILURE TO PAY PENALTIES.—If a person fails to pay a civil penalty imposed under this section by the Secretary, the Secretary shall refer the matter to the Attorney General for recovery of the amount assessed in the district court of the United States for any district in which the

person resides or carries on business. In the action, the validity and appropriateness of the order imposing the civil penalty shall not be subject to review.

(g) **ADDITIONAL REMEDIES.**—The remedies provided in this section shall be in addition to, and not exclusive of, other remedies that may be available. (7 U.S.C. 7419.)

SEC. 521. INVESTIGATIONS AND POWER TO SUBPOENA.

(a) **INVESTIGATIONS.**—The Secretary may make such investigations as the Secretary considers necessary—

- (1) for the effective administration of this subtitle; or
- (2) to determine whether any person subject to this subtitle has engaged, or is about to engage, in any action that constitutes or will constitute a violation of this subtitle or any order or regulation issued under this subtitle.

(b) **SUBPOENAS, OATHS, AND AFFIRMATIONS.**—For the purpose of any investigation under subsection (a), the Secretary may administer oaths and affirmations, subpoena witnesses, compel the attendance of witnesses, take evidence, and require the production of any records or documents that are relevant to the inquiry. The attendance of witnesses and the production of records or documents may be required from any place in the United States.

(c) **AID OF COURTS.**—In the case of contumacy by, or refusal to obey a subpoena issued to, any person, the Secretary may invoke the aid of any court of the United States within the jurisdiction of which the investigation or proceeding is carried on, or where the person resides or carries on business, in order to require the attendance and testimony of the person or the production of records or documents. The court may issue an order requiring the person to appear before the Secretary to produce records or documents or to give testimony regarding the matter under investigation.

(d) **CONTEMPT.**—Any failure to obey the order of the court may be punished by the court as a contempt of the court.

(e) **PROCESS.**—Process in any case under this section may be served in the judicial district in which the person resides or carries on business or wherever the person may be found. (7 U.S.C. 7420.)

SEC. 522. SUSPENSION OR TERMINATION.

(a) **MANDATORY SUSPENSION OR TERMINATION.**—The Secretary shall suspend or terminate an order or a provision of an order if the Secretary finds that an order or a provision of an order obstructs or does not tend to effectuate the purpose of this subtitle, or if the Secretary determines that the order or a provision of an order is not favored by persons voting in a referendum conducted under section 518.

(b) **IMPLEMENTATION OF SUSPENSION OR TERMINATION.**—If, as a result of a referendum conducted under section 518, the Secretary determines that an order is not approved, the Secretary shall—

- (1) not later than 180 days after making the determination, suspend or terminate, as the case may be, collection of assessments under the order; and
- (2) as soon as practicable, suspend or terminate, as the case may be, activities under the order in an orderly manner. (7 U.S.C. 7422.)

SEC. 523. AMENDMENTS TO ORDERS.

The provisions of this subtitle applicable to an order shall be applicable to any amendment to an order, except that section 518 shall not apply to an amendment. (7 U.S.C.7422.)

SEC. 524. EFFECT ON OTHER LAWS.

This subtitle shall not affect or preempt any other Federal or State law authorizing promotion or research relating to an agricultural commodity. (7 U.S.C. 7423.)

SEC. 525. REGULATIONS.

The Secretary may issue such regulations as may be necessary to carry out this subtitle and the power vested in the Secretary under this subtitle. (7 U.S.C. 7424.)

SEC. 526. AUTHORIZATION OF APPROPRIATIONS.

(a) IN GENERAL.—There are authorized to be appropriated such sums as may be necessary to carry out this subtitle.

(b) LIMITATION ON EXPENDITURES FOR ADMINISTRATIVE EXPENSES.—Funds appropriated to carry out this subtitle may not be expended for the payment of expenses incurred by a board to administer an order. (7 U.S.C. 7425.)

Anexo E. Reglamento a la Ley de Requisitos de Desempeño para la Importación de Frijol y Maíz Blanco con Arancel Preferencial, en Caso de Desabastecimiento, de la República de Costa Rica

Nº 35774-MAG-MEIC-COMEX

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Y LOS MINISTROS DE AGRICULTURA Y GANADERÍA,

DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO

Y DE COMERCIO EXTERIOR

De conformidad con las atribuciones que les confieren los incisos 3) y 18) del artículo 140 y 146 de la Constitución Política; los artículos 25, 27 párrafo primero y 28 párrafo segundo, inciso b) de la Ley General de la Administración Pública, Ley Nº 6227 del 02 de mayo de 1978; el artículo 26 del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, Ley de aprobación Nº 6986 del 3 de mayo de 1985; la Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ley Nº 7064 de 29 de abril de 1987; la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción y sus reformas, Ley Nº 2035 del 17 de julio de 1956; Ley Orgánica del Ministerio de Economía Industria y Comercio, Ley Nº 6054 del 14 de junio de 1977; Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y Creación de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, Ley Nº 7638 del 30 de octubre de 1996; y la Ley de Requisitos de Desempeño para la Importación de Frijol y Maíz Blanco con arancel preferencial en caso de Desabastecimiento, Ley Nº 8763 del 21 de agosto de 2009, y;

Considerando:

I.—Que mediante la Ley Nº 8763 del 21 de agosto de 2009, publicada en el diario oficial *La Gaceta* Nº 185 del 23 de setiembre de 2009, se establecieron requisitos de desempeño para la importación de maíz blanco y frijol, con arancel preferencial en caso de desabastecimiento, para aquellos industriales que compran la cosecha al productor nacional.

II.—Que es interés del Estado incentivar procesos tendientes a apoyar al productor nacional en la venta de sus productos mediante canales accesibles y precios adecuados, incentivando la compra de la cosecha nacional.

III.—Que teniendo en cuenta que el frijol y el maíz blanco son productos esenciales en la dieta del costarricense, se hace necesario establecer mecanismos adecuados que permitan la importación, con arancel preferencial, cuando la cosecha nacional no sea suficiente para satisfacer el consumo.

IV.—Que mediante el presente Reglamento se establece la forma en que se aplicará el requisito de desempeño, la declaración de desabastecimiento nacional de maíz blanco y frijol y los instrumentos y requisitos para la asignación de los volúmenes de importación a los industriales interesados. **Por tanto,**

DECRETAN:

Reglamento a la Ley de Requisitos de Desempeño

para la Importación de Frijol y Maíz Blanco

con Arancel Preferencial, en Caso

de Desabastecimiento

Artículo 1º—**De las definiciones.** Para efectos de este Reglamento se establecen las siguientes definiciones:

- a) **Acuerdo comercial:** Para efectos de este reglamento se entiende por tal, los tratados comerciales negociados al amparo del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947.
- b) **Arancel preferencial o reducido:** Arancel aplicable a las importaciones efectuadas al amparo de este decreto, el cual será inferior al arancel aplicado bajo el principio de Nación más Favorecida.
- c) **Calendario Agrícola:** Período de tiempo que comprende el momento de inicio del primer ciclo productivo y de cierre del último ciclo productivo. Inicia en mayo y finaliza en abril del año siguiente y puede comprender dos o más ciclos productivos.
- d) **Costos de Producción:** Valor monetario de los materiales, insumos, equipo, mano de obra, tierra, cargas sociales y financieras necesarias para la atención de un ciclo de cultivo y la obtención de una producción de grano puesta en el centro de compras en un periodo de tiempo determinado.
- e) **Cosecha nacional:** Salida de producción nacional de maíz blanco y frijol en el calendario agrícola.
- f) **Desabasto:** Faltante proyectado de frijol o de maíz blanco para cubrir la necesidades de consumo nacional dentro del calendario agrícola.
- g) **Frijol:** Frijol rojo o negro del género y especie *Phaseolus_Vulgaris* o frijol común con tamaño de 7mm a 12 mm. Inciso arancelario 0708.20.00.
- h) **Industrial de frijol o maíz:** Personas físicas o jurídicas que participan en el mercado de frijol y maíz blanco, dándole al mismo un acondicionamiento para que éste pueda comercializarse en las etapas siguientes de la cadena.

- i) **Maíz Blanco:** Se refiere a grano blanco del género y especie Zea maíz. Inciso arancelario 1006.90.30.
- j) **Norma de compra al productor:** Son las especificaciones de calidad e inocuidad establecidas por el CNP para la compra del grano al productor, de manera que le permita en el proceso de industrialización que el producto cumpla con los reglamentos técnicos vigentes.
- k) **Norma de venta en anaquel:** Son las especificaciones de calidad e inocuidad establecidas en los Reglamentos Técnicos; RTCR 384:2004 Frijol en grano y NCR 182:1993 Maíz en grano.
- l) **Nuevos participantes:** Nuevos industrializadores de frijol o maíz blanco que no hayan tenido participación en la compra de cosecha nacional o en la importación de dichos granos.
- m) **Productor individual:** Persona física que se dedica a la siembra de frijol o maíz blanco dentro del territorio nacional.
- n) **Organización de productores:** Persona jurídica que representa legalmente a un grupo de productores organizados, quienes se dedican al cultivo de frijol o maíz blanco dentro del territorio nacional.
- ñ) **Período de cosecha:** Tiempo durante el cual se extiende la recolección del grano en una zona o región determinada y abarca desde el inicio de la madurez fisiológica del mismo en una finca, hasta la recolección total del grano en la última finca de esa zona o región.
- o) **Porcentaje de Utilidad:** Valor económico expresado en porcentaje, sobre los costos de producción que compensa el esfuerzo y riesgo del productor, como estímulo para mantenerse y continuar en la actividad.
- p) **Precio de Referencia:** Precio que se establece sustentado en los costos de producción, en un porcentaje de utilidad razonable para el grano producido en un ciclo de cultivo y en los precios internacionales, con el fin de ser utilizado como referencia para las negociaciones entre el productor y el industrial.
- q) **Reglamento Técnico:** Documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria.
- r) **Requisito de desempeño:** Obligación o requerimiento que deben de cumplir los industriales, para que se les pueda aplicar el arancel preferencial en caso de desabasto.

Artículo 2º—**De las abreviaturas.** Para efectos de este Reglamento se establecen las siguientes abreviaturas:

- a) **CCSS:** Caja Costarricense de Seguro Social.
- b) **CNP:** Consejo Nacional de Producción.
- c) **COMEX:** Ministerio de Comercio Exterior.
- d) **MAG:** Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- e) **MEIC:** Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- f) **SFE:** Servicio Fitosanitario del Estado.

Artículo 3º—**De los principios generales.** Los principios generales para definir el requisito de desempeño son:

- a) Participación en compra de cosecha nacional en un período de referencia, para dichos efectos los interesados deben presentar una declaración jurada de los inventarios promedio anuales para conocer el patrón de conducta con respecto a las compras de cosecha nacional con una inspección periódica del CNP.
- b) No concentración en la compra del producto nacional, lo cual se analizará de los registros que para dichos efectos lleve el Área de Información e Inteligencia de Mercados del CNP.
- c) Ingreso de nuevos participantes.
- d) Calidad del producto ofrecido al consumidor, conforme a los reglamentos técnicos vigentes.

Artículo 4º—**Condiciones para la aplicación del requisito de desempeño.** Los industriales que deseen participar en la asignación de cuotas de importación por desabastecimiento, deberán:

- a) Haber participado en la compra de la cosecha nacional correspondiente al anterior calendario agrícola.
- b) Presentar ante el Área de Información e Inteligencia de Mercados copia certificada del comprobante de la compra realizada al productor o a la organización de productores.
- c) Estar debidamente registrados ante las oficinas centrales del CNP en el Área de Información e Inteligencia de Mercados.
- d) Estar al día con los permisos del SFE, el Ministerio de Salud y con la CCSS.
- e) Presentar en el Área de Información e Inteligencia de Mercados del CNP, un informe de liquidación, donde se indique el volumen de compra por empresa y organización o productor,

firmado por ambas partes y con la firma de verificación de la compra por parte del Director Regional del CNP respectivo.

- f) Haber demostrado el cumplimiento de la reglamentación técnica nacional vigente en la comercialización de los granos, conforme al estudio realizado por el CNP en coordinación con la Dirección de Apoyo al Consumidor del MEIC.

El incumplimiento comprobado de algunos de los requisitos anteriores, implicará la no asignación de la cuota de desempeño.

Artículo 5º—Aplicación del Requisito de Desempeño. Para proceder con la aplicación del requisito de desempeño, el CNP por medio del Área de Información e Inteligencia de Mercados debe:

- a) Mantener información actualizada en coordinación con la Dirección de Estudios Económicos del MEIC, sobre los mercados de frijol y maíz blanco a nivel nacional, mediante un estudio semestral que determine la participación de las empresas en el mercado.
- b) Elaborar y mantener un registro de productores y estadísticas actualizadas sobre productores registrados, organizaciones, áreas de siembra, ubicación, estimaciones de producción, salidas de cosecha, volumen de compras por empresa y precios de compra-venta.
- c) Elaborar y mantener un registro completo de industriales de frijol y de maíz blanco, que será anual y deberá mantenerse actualizado conforme a la ficha elaborada para tal fin. La inscripción en este registro es obligatoria para tener derecho de importación con arancel reducido.
- d) Realizar estudios comparativos sobre estimaciones de área y producción por agricultor y sus organizaciones, versus, los volúmenes de compras reportados por las industrias, verificando que ambos valores sean congruentes o justificables las diferencias que presenten.
- e) Registrar las compras de frijol y maíz blanco de producción nacional por parte de cada industrializador, en cada ciclo de cultivo y por todo el calendario agrícola.
- f) Realizar, en coordinación con la Dirección de Apoyo al Consumidor del MEIC, un estudio semestral de calidad de frijol y maíz blanco, ofrecido para la venta al consumidor, para evaluar el cumplimiento de la reglamentación técnica nacional vigente de cada uno de esos granos. Los muestreos utilizados para dichos estudios deben abarcar las diferentes regiones y zonas del país. Los resultados de esos estudios deben ser publicados por parte del MEIC, al menos en un medio de circulación nacional; asimismo se deben detallar en la etiqueta del producto los parámetros de calidad -primera o segunda-, tiempo de cocción y origen del producto-nacional o importado-, lo anterior conforme a los Reglamentos Técnicos vigentes que se han indicado.
- g) Diseñar y remitir a los productores y organizaciones de productores, los comprobantes de compra de cosecha nacional. Los comprobantes deberán contener al menos: fecha, el nombre del

producto, volumen comprado, nombre del productor u organización a quien le compró, ubicación geográfica y precio de compra.

- h) Mantener actualizado un sistema de precios y mercados que brinde información oportuna a los interesados, manteniéndola en la página Web del CNP.
- i) Definir precios de referencia para la compra de cosecha nacional con base en los costos de producción, un porcentaje de utilidad razonable y precios internacionales.

Artículo 6º—Sobre el contenido del registro de productores. El Área de Información e Inteligencia de Mercados del CNP llevará un registro completo del área efectiva sembrada de frijol o maíz blanco, y las proyecciones de cada cosecha. El registro de productores deberá indicar:

- a) Nombre físico o jurídico -razón social-, cédula de identidad o personería jurídica, lugar de siembra y residencia, teléfono o medio de localización.
- b) Las organizaciones de productores deberán registrar el nombre de los asociados con su respectivo lugar y área de siembra, ordenada por productor.
- c) Área sembrada en hectáreas, fecha de siembra, tipo de grano y producción.
- d) Indicar si es afiliado a alguna organización, y si está comercializando su producto por medio de la misma.
- e) Indicar si tiene intención de compra por parte de algún industrializador, en dicho caso debe de señalar el nombre físico o jurídico.
- f) Indicar a quien vendió la cosecha anterior.
- g) El productor o la organización de productores deberá suministrar los datos requeridos en el Registro por cada periodo de siembra, en las oficinas subregionales del CNP.

Artículo 7º—Sobre el contenido del registro del industrial de frijol o maíz blanco. El Área de Información e Inteligencia de Mercados del CNP llevará un registro completo del industrial de frijol o maíz blanco. El registro debe indicar:

- a) Nombre completo del industrial, detallando domicilio legal, número de cédula o cédula jurídica en caso de ser persona jurídica, nombre del representante legal, número de teléfono, fax y correo electrónico. Además de lo establecido en el artículo 4º inciso c)
- b) Declaración de los inventarios promedio anuales indicados en el artículo 3º inciso a).

Artículo 8º—**Verificación de la información.** La información de las compras reportadas por la industria que solicite un derecho de importación con arancel reducido, será verificada con la información que consta en el registro de productores del Área de Información e Inteligencia de Mercados del CNP.

Artículo 9º—**Sobre la asignación de los volúmenes de importación.** Para proceder a la autorización de importación con arancel preferencial reducido, el CNP comprobará que los beneficiarios cumplan con los requisitos de desempeño, de conformidad con las disposiciones de la ley y este reglamento.

Artículo 10.—**De la no compra de la totalidad de la cosecha.** Si la totalidad de la cosecha que cumple con la norma de compra al productor no es adquirida por los industriales de frijol o de maíz blanco, el porcentaje no adquirido no será otorgado de ninguna manera para su importación con arancel preferencial.

Artículo 11.—**Método de distribución de los volúmenes de importación.** El método de cálculo para la distribución del volumen por razones de desabasto, que se importe con arancel reducido, será el siguiente:

$$C_i = \frac{X_{S_i}}{\sum Y_{S_n}} * 100$$

$$\sum Y_{S_n}$$

“ C_i = porcentaje del volumen total del desabasto que se asignará a la industria “i”.

“ X_{S_i} = volumen total de compras (en toneladas métricas) de producción nacional hecho por la industria “i”, en el año calendario agrícola inmediato anterior, que haya sido registrado para tal efecto por el Área de Información e Inteligencia de Mercados del CNP, según sus registros históricos.

“ Y_{S_n} = volumen total de la cosecha (en toneladas métricas) inmediata anterior considerando exclusivamente la cantidad que cumple con la norma de compra al productor, que haya sido registrada para tal efecto por el Área de Información e Inteligencia de Mercados del CNP, según sus registros históricos.

Artículo 12º.—**Aplicación del principio de no concentración en la compra e importación de frijol y maíz.** El procedimiento de asignación del desabasto procurará evitar la concentración de éste en unas pocas empresas, por lo que en aquellos casos en que el grado de concentración pueda ser disminuido con la entrada de nuevos participantes, y siempre que existan agentes interesados, se aplicará el principio de no concentración de la siguiente forma:

a) En el evento de que se detecte una concentración en las compras de producción nacional e importación en tres o menos empresas, el método de distribución anterior dejará previsto el otorgamiento de una cuota para nuevos participantes, o para aquellos que se vean afectados por

la concentración, equivalente al 20% del desabasto. Este porcentaje se distribuirá en forma prorrateada.

- b) En el evento de que se detecte una concentración en las compras de producción nacional e importación en menos de seis empresas pero en más de tres, el método de distribución anterior dejará previsto el otorgamiento de una cuota para nuevos participantes, o para aquellos que se vean afectados por la concentración, equivalente al 10% del desabasto. Este porcentaje se distribuirá en forma prorrateada.

Artículo 13.—Procedimiento para la Declaratoria de Desabasto. El procedimiento para realizar la declaratoria de desabasto es el siguiente:

- a) Cuando el Área de Información e Inteligencia de Mercados del CNP determine que la producción de frijol y maíz blanco va a ser inferior a la demanda nacional más la reserva alimentaria, se lo comunicará a la Junta Directiva del CNP la que procederá a comunicar al MAG el desabasto con al menos tres meses de antelación. La primera declaratoria de desabasto se deberá realizar a más tardar el primero de marzo del Calendario Agrícola.
- b) Una vez comunicado el desabasto, los Ministerios de Agricultura y Ganadería; Economía, Industria y Comercio; y Comercio Exterior, conjuntamente, emitirán el decreto ejecutivo de declaratoria de desabasto, procediendo a autorizar la importación con arancel preferencial.
- c) El decreto ejecutivo, mediante el cual se promulgue el desabastecimiento, deberá indicar el volumen de producto necesario para cubrir el desabasto, la partida y subpartidas, el inciso arancelario, la tarifa arancelaria reducida, los plazos durante los cuales deberán realizarse las importaciones y el porcentaje asignado a cada industrial.

Artículo 14.—Control de importaciones. No se podrá importar un monto mayor al asignado, o realizar importaciones fuera del período autorizado por el Poder Ejecutivo con arancel preferencial.

Artículo 15.—Excepciones: No procederá la aplicación de requisitos de desempeño, para las importaciones de frijol y maíz blanco amparadas a los compromisos establecidos en tratados comerciales internacionales vigentes.

Artículo 16.—Vigencia. Rige a partir de su publicación en el Diario Oficial *La Gaceta*.

Transitorio Único.—Al entrar en vigencia el presente Reglamento, la primera distribución del volumen de compras se hará de acuerdo con la participación relativa de las empresas industrializadoras en sus ventas al mercado interno y su volumen de inventarios nacionales durante el último período fiscal.

Dado en la Presidencia de la República.—San José, a los veintiséis días del mes de enero del dos mil diez.

ÓSCAR ARIAS SÁNCHEZ.—El Ministro de Economía, Industria y Comercio, Eduardo Sibaja Arias, el Ministro de Agricultura y Ganadería, Javier Flores Galarza y el Ministro de Comercio Exterior, Marco Vinicio Ruiz Gutiérrez.—1 vez.—O. C. 8433.—(Solicitud N° 28529).—C-272000.—(D35774-IN2010015645).