



Memorándum Ejecutivo 11

Noviembre de 2010

Harina de trigo y sacos de yute: modificaciones arancelarias contrapuestas

En noviembre de 2010, el Ministerio de Economía (MINEC) anunció dos modificaciones arancelarias: para la harina de trigo y para los sacos de yute o henequén. Son cambios en direcciones contrapuestas.

La harina de trigo:

El precio internacional de trigo aumentó 40% entre junio y septiembre de 2010, ya que Rusia (el tercer exportador más grande del mundo) perdió el 30% de su cosecha por sequía y prohibió las exportaciones. Luego, los dos exportadores más grandes, Estados Unidos y Canadá, redujeron sus expectativas de cosecha. En agosto, los dos molinos nacionales aumentaron su precio de harina en 8%.

En El Salvador, en noviembre de 2010, se aprobó una reducción temporal del arancel de la harina de trigo desde 10% a 0%, hasta el 31 de marzo de 2011, en un esfuerzo para reducir el precio de la harina, y, como resultado, el pan. El libre comercio entre los países centroamericanos continúa, y el trigo en grano también mantiene el arancel de 0% para toda importación. Entonces, *se elimina la protección efectiva de la cual gozaba la industria harinera nacional.*

Una medida semejante fue implementada durante el período de marzo a diciembre de 2008, frente a otra alza del precio internacional de trigo. En ese entonces, las importaciones de harina desde países no centroamericanos fueron 49.4 tm (1,089 qq), más que las normales, pero solamente representaban el 1.4% de las importaciones totales de harina, que provinieron principalmente de Guatemala, siempre libres de aranceles. Asimismo, las importaciones generalmente representan solo el 3% de consumo nacional. Se mencionaban esfuerzos para que los panificadores pudieran importar en forma asociativa, pero aparentemente no se logró concretizar esta acción.

En el episodio actual, si hubiesen mayores importaciones por parte de los comerciantes, se desconoce cuánto del ahorro arancelario se pasaría a los panaderos. Luego,

aun si los productores de pan logran mejorar su precio de la harina, dado el fenómeno de precios pegajosos (*sticky-prices*), no necesariamente reducirán el precio del pan en forma inmediata. Entonces, tomando en cuenta la experiencia anterior, *es incierto el efecto de la reducción arancelaria en el precio final del pan, aunque la eliminación de la protección efectiva es una medida positiva.*

Los sacos de fibras burdas:

La otra medida implementada por parte de MINEC es el aumento del arancel de importación del saco de yute o henequén, desde 15% hasta 70%¹. La medida tiene vigencia hasta el final de 2013. Contrario al caso de la harina de trigo, *es una medida para proteger a la producción nacional, en perjuicio de los consumidores, o, en este caso, los usuarios de los sacos.*

En El Salvador, se producen dos plantas para extraer su fibra burda, un cultivo anual, el kenaf o yute (*Hibiscus cannabinus*), y un semipermanente, el henequén o la jarcia (*Agave letonae trelease*). Durante los últimos 35 años, la producción de ambos ha declinado, y en el más reciente Censo Agropecuario de 2007, se encontraron solamente 249 productores de henequén y 13 de kenaf (ver cuadro). El kenaf se cultiva exclusivamente en San Miguel, y el henequén, principalmente en Morazán. Las pencas del henequén alcanzan un tamaño adecuado para cosechar a partir del tercer año, y se puede sembrar en terrenos arenosos o pedregosos con alta alcalinidad, de ahí, su presencia en el oriente del país. En 1986, el 45% de la superficie pertenecía al sector reformado, pero ahora, aparentemente, su cultivo es mayormente individual.

La producción deficitaria genera la necesidad por parte de la industria de importar fibra, dependiendo de fibra importada para el 60% de la producción de costales de

¹ En una versión preliminar de este Memorándum Ejecutivo, se mencionó que el azúcar también tenía un arancel de 70%, lo cual fue un error involuntario. El arancel correcto del azúcar es del 40%.

Productores, superficie y producción de fibras burdas

	1974/75	1986	1998	2006/07
Henequén				
No. de productores	5,657	n/d	1,373	249
Superficie (mz)	8,810	13,191	3,921	628
Producción (qq)	109,480	100,610	81,124	16,020
Kenaf				
No. de productores	n/d	n/d	232	13
Superficie (mz)	1,466	594	646	24
Producción (qq)	22,993	14,860	23,072	651

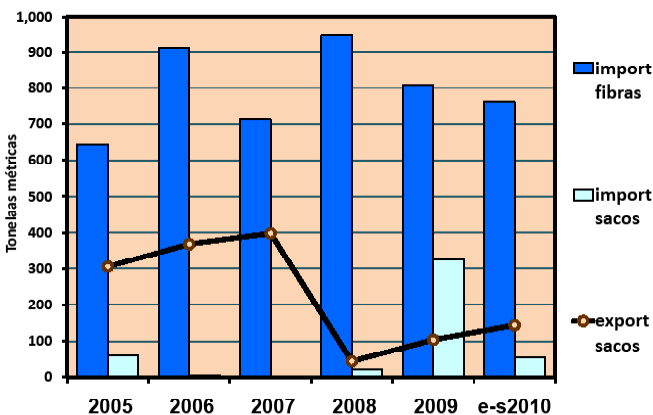
n/d: no disponible

Fuentes: DGEA/MAG; DIGESTYC; Censos de El Salvador.

henequén, y virtualmente toda la fabricación de sacos de kenaf, según el MINEC. Incluso, las importaciones de fibra son mucho mayores que las importaciones de sacos (ver gráfica). Entre 2007 y 2009, en promedio, las importaciones de sacos eran equivalentes a solamente el 14% de las importaciones de fibra. El arancel de importación para las fibras es de 0%, es decir, que la industria nacional ya gozaba de cierta protección efectiva. Por otro lado, la empresa nacional logra colocar su producto en otros mercados; con excepción de 2009, las exportaciones de sacos han superado las importaciones.

Existe una fábrica de sacos de fibras burdas en el país, con aproximadamente 325 empleados, ubicada en Moncagua, San Miguel. El mercado nacional actualmente se concentra en los sacos de kenaf para envasar café para su transporte interno y para su exportación, con alguna producción de sacos de henequén. Para comparar, en el Censo Agropecuario 2007, se encontraron 16,995 productores de café, es decir, consumidores de sacos de kenaf, y, según PROCAFÉ, el 49.8% de ellos son pequeños productores, cultivando 3 mz o menos. La medida adoptada encarecerá sus costos de producción en algún grado.

Comercio de sacos y fibras burdas



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BCR.

Durante la década pasada, la política hacia las fibras burdas había sufrido varias modificaciones. Desde 1985, los sacos de fibras burdas contaban con una medida de protección contra su principal sustituto, el saco de fibras sintéticas, generalmente de polipropileno. Un impuesto cruzado, equivalente al 80% del precio oficial de venta de los sacos de fibras burdas, era aplicable a la venta de cada saco de fibras sintéticas, con excepciones para azúcar, sal, concentrado y arroz. En lugar de modificar este decreto legislativo para reducir o eliminar el impuesto, en julio de 2004, el MINEC estableció un precio oficial de US\$0.10 por saco, minimizando la distorsión del mercado. Con este cambio, se inició una reducción gradual en el uso de los sacos de fibras burdas para envasar los fertilizantes, sustituyéndolos por sacos sintéticos. En ese momento, también se eliminó el permiso de importación que todavía se exigía a las importaciones de sacos de fibras burdas. Ahora, principalmente se ocupan sacos sintéticos para envasar fertilizantes en el país.

A solicitud del sector de fibras, el gobierno está analizando las opciones de apoyo técnico para la recuperación del sector y/o la diversificación de las áreas. La diversificación del sector es una necesidad, por un lado, para brindar opciones productivas a los agricultores, y por el otro, para apoyar a la industria a buscar nuevas opciones en sus productos. En la etapa industrial, en lugar de sacos, otros productos que se pueden elaborar incluyen las artesanías, como lazos, hamacas y redes, y relleno de colchones; pero hay usos más novedosos y de mayor valor agregado, como bolsones, licoreras, papel, alfombras y piezas formadas para el interior de automóviles, y hasta telas especiales para la industria siderúrgica.

Para la sustitución del henequén, las opciones no son innumerables debido a la aridez y pendiente de las tierras donde generalmente se cultiva. Pero existen cultivos viables de ciertas frutas, como marañón y cítricos para aceites esenciales, así como la opción forestal. Programas de asistencia técnica para estas zonas deberían ser las primeras líneas de acción. Por otro lado, si la industria logra diversificar su oferta de productos, puede estimular la demanda para la fibra nacional y se podrían conservar las áreas actuales, o ampliarlas.

La producción nacional de fibras burdas para sacos ha carecido de competitividad por varias décadas, evidenciada por el declive en su producción, a pesar de altos niveles de protección. El aumento arancelario fue definido antes de contar con una definición clara de la factibilidad de recuperación del sector y una estrategia precisa de cómo apoyar a los productores. *La diversificación productiva e industrial es necesaria, y solo puede ser impulsada por la presión de la competencia. La mayor protección efectiva, aún temporal, brindada a la industria nacional de sacos, es contraproducente a este objetivo.*