

Tendencias y lecciones en el mercado de frijol

Amy Ángel

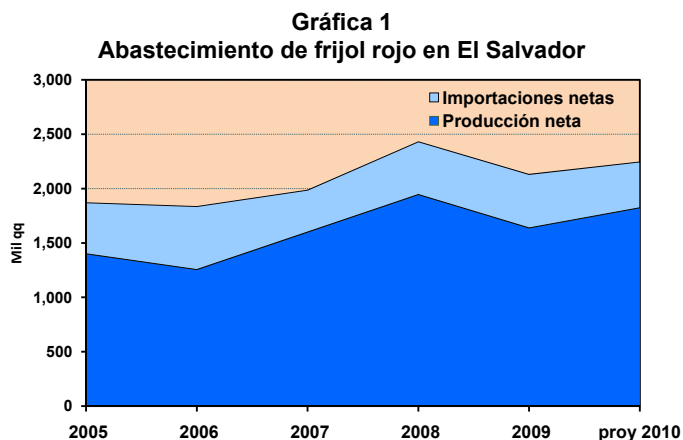
El frijol, junto con el maíz, forma la base de la dieta tradicional salvadoreña; representa el 8.0% del peso de la canasta básica urbana, y el 8.9% de la canasta básica rural, y es una fuente significativa de proteínas en la típica dieta salvadoreña. Su reciente aumento de precio ha generado zozobra entre consumidores y otros observadores del mercado. Sin embargo, alzas semejantes ocurrieron en 2008, y es posible que el abastecimiento esté restringido otra vez en 2011. Por ende, es importante aprender de las experiencias anteriores, y sus lecciones son aplicables en otros productos básicos que puedan enfrentar escasez en el futuro.

Este informe presenta una reseña del sector y mercado de frijol rojo, un análisis de las tendencias actuales del mercado y su abastecimiento, y una revisión de acciones anteriores y actuales en el mercado para este producto. Se incluyen varias lecciones que las experiencias y el conocimiento técnico brindan, sobre cómo enfrentar situaciones de turbulencia en el mercado de productos básicos, con acciones puntuales y apropiadas, sin tener que recurrir a una intervención directa que distorsiona los precios.

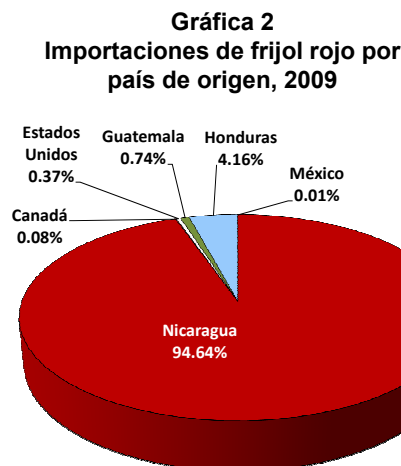
El mercado nacional de frijol rojo

La producción neta nacional (restando merma de humedad) de frijol rojo durante el último quinquenio, ha sido estimada en 1.8 millones de qq, sembrado en alrededor de 158 mil mz, según estadísticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (gráfica 1). En 2009, las importaciones de frijol rojo fueron 557 mil qq; éstas aportan aproximadamente 24% del consumo interno. En ese mismo año, el 94.6% de las importaciones de frijol rojo provinieron de Nicaragua (gráfica 2).

Los países centroamericanos se diferencian en el tipo de frijol que cultivan y consumen. Nicaragua, Honduras y El Salvador producen y se alimentan



Fuente: Elaboración propia con base en datos de MAG y BCR.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR

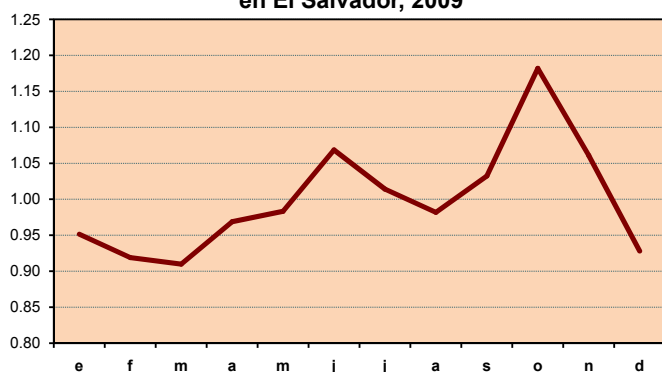
sobre todo con frijol rojo, mientras que Guatemala y Costa Rica utilizan mayoritariamente frijol negro. Sin embargo, existen excepciones; por ejemplo, los migrantes nicaragüenses en Costa Rica demandan frijol rojo, y muchos productores en Guatemala cercanos a la frontera con El Salvador cultivan frijol rojo para exportar.

Como es el caso en el resto de los granos, El Salvador tiende a tener los mayores rendimientos de frijol en la región, debido a la presión por el costo y la disponibilidad de la tierra, lo cual induce un uso más intensivo. Por ejemplo, el rendimiento promedio durante los últimos años ha sido de 15 qq/mz, mientras que en Nicaragua es de 12 qq/mz. El tamaño de las extensiones cultivadas también varía; según el Censo Agropecuario, en El Salvador, el 90.9% de los productores de frijol cultivan menos de 3 mz, mientras que en Nicaragua, el 38% de productores cultivan entre 10 y 50 mz (Paz Mena, et al, 2007).

En el país, generalmente se realizan dos siembras de frijol; la primera en mayo-junio para cosechar en agosto, que brinda aproximadamente 12% de la producción; y la segunda, que se siembra en agosto-septiembre para cosechar a partir de finales de octubre y durante noviembre. Antes de existir el programa de paquetes agrícolas, el 95% de los productores guardaban su propia semilla de la cosecha anterior para su siguiente siembra (IICA, 2009).

Entre todos los granos, el frijol rojo tiene la mayor volatilidad de precio. Aun en años “normales”, el precio al mayorista típicamente tiene una fluctuación de 24% durante el año, reflejando la estacionalidad en la cosecha nacional y regional (gráfica 3). Es un producto cuya demanda es altamente inelástica, debido a la rigidez en las preferencias del consumidor, entonces, cuando su disponibilidad es restringida, el precio aumenta en una proporción mucho mayor¹.

Gráfica 3
Índice de estacionalidad para frijol rojo en El Salvador, 2009



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

Aun cuando suceden variaciones en la producción, la cantidad que los productores guardan para su autoconsumo en finca se mantiene relativamente constante, estimada en 430 mil qq anuales por parte del

¹ Utilizando un modelo de expectativas racionales, López (1998) estimó una elasticidad de demanda de -0.601 para el frijol rojo.

MAG². Este volumen protege la seguridad alimentaria de las familias productoras; el restante está disponible para la venta. Este gran volumen almacenado en finca introduce otro elemento de volatilidad en el mercado, ya que cuando la producción es menor, el volumen disponible para la venta se reduce en una proporción relativamente mayor. Por ejemplo, si en un año promedio la producción se reduce en 30%, el volumen disponible para comercializar en el mercado se reduce en aproximadamente 38%.

Tendencias recientes del precio de mercado y su abastecimiento

Es sumamente interesante examinar el episodio actual de volatilidad en el mercado. El primer indicio de presión sobre el precio surgió durante la tercera semana de agosto, cuando el MAG divulgó que había pérdidas en la producción de granos básicos de hasta el 30%, y anticipando reducidas cosechas para el frijol que en ese momento se empezaba a sembrar, debido al exceso de lluvias³. Luego, a finales de septiembre, la presencia de la tormenta Matthew agudizó esta situación, y la preocupación por las pérdidas se profundizó.

Durante este período, las fuentes oficiales no contaban con estimaciones precisas, aunque mencionaron la posibilidad de perder hasta 30% de la cosecha de maíz y frijol. En sus declaraciones, los representantes del MAG señalaron déficits puntuales de 40 mil qq y 80 mil qq, mostrando la falta de precisión en los datos disponibles. Los más recientes anuncios del MAG indican una disponibilidad de 1.5 millones de qq de producción neta para la cosecha postrera (octubre-diciembre), lo cual es consistente con una pérdida de 30% desde el volumen inicialmente esperado⁴.

Sin embargo, organizaciones de productores y otras gremiales mencionaron pérdidas de un millón de quintales en el frijol y seis o siete millones de quintales en el maíz, o en otro caso, una estimación de una reducción de 60% en el frijol⁵. Todas estas estimaciones cuentan, son poco robustas, y las gremiales deben ejercer mucha responsabilidad en la divulgación de cifras muy antojadizas sobre pérdidas, ya que la especulación que genera en los mercados resulta en un perjuicio mayor para los consumidores más vulnerables. Por otro lado, la especulación

² Considerando otra fuente de información, según el Censo Agropecuario de 2007, en promedio, el 45% del frijol se reservó para el autoconsumo por parte de las familias productoras, de la cosecha nacional de 2.0 millones de qq para ese año, lo cual implicaría aún más volatilidad de mercado.

³ “Alertan sobre pérdidas en agro por efecto de La Niña”, *La Prensa Gráfica*, 17 agosto 2010.

⁴ “MAG: Cosecha de frijol ya comenzó”, *La Prensa Gráfica*, 4 noviembre 2010.

⁵ “De 30 a 60% caerá la cosecha de maíz y frijol para 2010-11”, *El Diario de Hoy*, 2 septiembre 2010; “Invierno causa pérdidas en granos por \$143 mills.”, *El Mundo*, 30 septiembre 2010.

fue fomentada por la falta de información clara y consistente por parte de fuentes oficiales, por ejemplo, sobre las importaciones a realizarse, y cuánto es el volumen estimado de pérdidas. Es clave que el MAG puede dar un pronóstico modificado con base en datos más sólidos.

Lección 1: Formalizar una metodología de sondeo rápido para estimar pérdidas potenciales en la cosecha de granos, y divulgar sus resultados en forma oficial.

Es importante mencionar que las cifras de pérdidas son promedios, y que muchos productores de subsistencia pueden haber sido afectados con una pérdida mucho mayor, lo cual implica una reducida disponibilidad de alimentos para sus familias. Aparte de programas de entregas de alimentos, es una oportunidad para considerar opciones novedosas, como programas de trabajo temporal sugeridos por Fusades, para que estas familias puedan conservar su seguridad alimentaria. Lo más importante es una estrategia nutricional focalizada para detectar a estas familias y coordinar las acciones del gobierno central, local, iglesias y organismos no gubernamentales.

Volviendo el enfoque hacia el mercado, si la pérdida es de 30%, esto dejaría una cosecha de frijol rojo semejante a la de 2009/10. Entonces, ¿por qué tanta volatilidad en el mercado? En esta oportunidad, la fuente normal de importación, Nicaragua, también ha sufrido una reducida productividad, perdiendo hasta el 40% en la cosecha de primera. El Ministerio de Agricultura y Forestal de Nicaragua ha anunciado su intención de comprar el 60% de la producción de frijol de ese país para su consumo interno⁶. En septiembre, Nicaragua eliminó el arancel de importación para el frijol, y la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS) anunció que aumentaría su distribución de mercado y ha empezado a promover el consumo de frijol negro⁷. En Honduras también se informa sobre pérdidas significativas en la producción de frijol⁸.

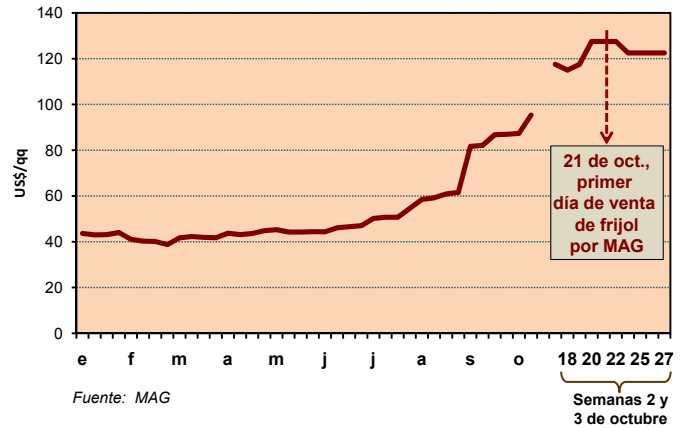
En El Salvador, el precio del frijol rojo al mayorista se mantuvo relativamente estable durante el primer semestre de 2010, alrededor de US\$40/qq. La preocupación del mercado con el abastecimiento se refleja en el aumento de precios a partir de la segunda quincena de julio, incluyendo un incremento desde un promedio de US\$61.56 en la última semana de agosto hasta US\$81.67 en la primera semana de septiembre (gráfica 4). Para la segunda y tercera semana de octubre, se proporcionan los precios diarios, que incluye un alza desde US\$117.50 a US\$127.50 entre el 19 y el 20 de octubre.

⁶ "MAG apostará por siembra en noviembre", *La Prensa Gráfica*, 16 octubre 2010.

⁷ "Enabas dice que comamos frijol negro", *El Nuevo Diario*, 5 octubre 2010.

⁸ "Déficit de frijoles es de 300 mil quintales", Emisoras Unidas, Honduras, 6 octubre 2010.

Gráfica 4
Precios al mayorista de frijol rojo nacional de seda, 2010



La escasez regional también se refleja en los precios en los países vecinos. El precio de frijol rojo en Nicaragua casi ha igualado el precio nacional (tomando en cuenta costos de transporte), demostrando que el arbitraje continúa funcionando en la región, y que el flujo del grano no ha experimentado restricciones gubernamentales notables. De hecho, preocupaciones iniciales de un cierre de la frontera por parte de Nicaragua, como ocurrió en 2008, no se cumplieron, ya que los permisos y contratos ya firmados fueron respetados. Incluso, en varios casos, comerciantes salvadoreños habían financiado a productores nicaragüenses para la siembra del grano⁹. Sin embargo, la disponibilidad para la exportación se agotó.

En septiembre de 2010, solamente el 51.5% de las importaciones provinieron de Nicaragua, y durante octubre, el 18.1%, según cifras del MAG. Se ha "rebuscado" para obtener mayores importaciones de Guatemala y Honduras, aunque se desconoce el volumen adicional disponible para importaciones en los meses venideros. Los informes de octubre del monitoreo de mercado de la Dirección General de Economía Agropecuaria, DGEA/MAG, también han señalado la presencia de frijol de fuentes no tradicionales, específicamente, de México. Estos informes también indican un reducido volumen de producto comercializado a diario, menos de la mitad de lo normal para la época. Todos estos factores indican que el alza de precios obedece más a condiciones de un abastecimiento restringido por pérdidas relacionadas con el clima, en lugar de un acaparamiento u otras prácticas abusivas.

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

⁹ "El Salvador aseguró compras en Nicaragua", *El Nuevo Diario*, 5 octubre 2010.

(existencias iniciales, producción e importaciones) y las salidas del mercado (consumo, exportaciones, pérdidas postcosecha, y existencias finales) (ver el anexo para más detalle). Para un producto tan volátil, como el frijol, es importante realizar los cálculos mensualmente, para poder proyectar el momento de cualquier desabastecimiento puntual que puede existir durante el año.

En el siguiente cuadro, se proporciona una hoja de balance para el frijol rojo nacional. Si la cosecha nacional del segundo semestre de 2010 fue afectada en 30%, quedando en aproximadamente 1.96 millones de qq (1.82 millones de qq de producción neta al restar la merma de humedad), la producción nacional alcanzará para suplir el mercado hasta abril o mayo de 2011 (ver cuadro)¹⁰. La cosecha de apante de Nicaragua, disponible a partir de abril, representa usualmente el 59% de su producción¹¹, y podría estabilizar el mercado, pero existen dudas sobre los rendimientos, dada la temprana finalización de las lluvias. Guatemala y Honduras posiblemente pueden suplir una parte del déficit, pero se necesitaría recurrir a fuentes no tradicionales, como Colombia, México o Estados Unidos. Al contar con información completa y oportuna por parte del gobierno sobre las necesidades de importación, el sector privado puede encontrar las oportunidades de abastecimiento y desempeñar su papel tradicional de importador, reduciendo así la presión de precios que pueda existir a partir del segundo trimestre de 2011.

Lección 2: Perfeccionar la hoja de balance mensual para poder anticipar un futuro desabastecimiento del mercado, y divulgar sus resultados.

¹⁰ Para efectos de esta simulación, se suponen cero importaciones a partir de noviembre; aunque no es probable, permite conocer el alcance de la producción nacional en el abastecimiento.

¹¹ El 59% del volumen de frijol rojo producido en Nicaragua es la cosecha de apante (enero-abril), el 24% de la postrera (septiembre-diciembre), y el 17% de la primera (mayo-agosto) (Paz Mena, et al, 2007).

Participación gubernamental en el mercado

Frente al alza severa de precios en el segundo trimestre de 2008 y aduciendo acaparamiento por parte de los intermediarios, el gobierno compró frijol rojo nicaragüense (en una transacción con alguna relación con el gobierno de Nicaragua) y luego inició ventas a un precio fijo, inferior al precio del mercado en ese momento. Este “Programa de incidencia en el mercado para presionar los precios a la baja”, logró la venta de 16 mil qq entre junio y agosto de 2008. Técnicos de diferentes oficinas del MAG proporcionaron la mano de obra para el empaque, distribución y venta del frijol; por ejemplo, la encuesta de producción de granos básicos fue postergada, porque los encuestadores estaban trabajando en el empaque del producto. El proceso careció de transparencia en cuanto al precio pagado por parte del gobierno y los costos de empaque y distribución, para conocer si el gobierno realmente estaba presentando un producto competitivo o si ese producto representaba una competencia desleal para los comerciantes. Asimismo, salió al mercado en el momento cuando la cosecha de agosto estaba iniciando, lo cual también contribuyó a estabilizar los precios.

El 1 de septiembre de 2010, el MAG anunció que estaba estudiando la posibilidad de importar frijol rojo de México o Colombia¹². Este frijol sería diferente al rojo común, y no se sabía si el consumidor lo aceptaría. Luego, el 18 de septiembre, anunció que compraría 25 mil qq de frijol desde Nicaragua, para prevenir la especulación y el acaparamiento¹³, y logró un refuerzo presupuestario de US\$5 millones para ésta y futuras compras. Sin embargo, el 23 de septiembre, se informó que la importación de Nicaragua se había

¹² “MAG estudia importar frijol rojo de México y Colombia”, *El Mundo*, 1 septiembre 2010.

¹³ “MAG volverá a importar frijol para venderlo”, *La Prensa Gráfica*, 18 septiembre 2010.

**Hoja de balance mensual de frijol, ago 2010-jul 2011
(miles de quintales)**

Concepto	2010					2011						
	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul
Existencia inicial	200.0	166.1	13.9	(16.4)	1,153.1	968.4	776.7	599.3	394.3	185.0	(35.4)	(246.1)
Más producción neta*	224.6	7.5	151.1	1,375.4	20.6	13.1	27.6	-	-	-	-	4.7
Más importaciones hasta 31 de octubre	41.8	55.4	24.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Menos consumo	200.8	200.9	200.9	201.0	201.1	201.2	201.3	201.3	201.4	201.5	201.6	201.7
Menos exportaciones normales	3.2	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7
Menos uso en semilla	96.3	10.6	1.3	1.1	0.6	-	-	-	4.2	15.3	5.4	6.4
= Superávit (déficit)	166.1	13.9	(16.4)	1,153.1	968.4	776.7	599.3	394.3	185.0	(35.4)	(246.1)	(453.0)
Días de consumo con existencia final	25.2	2.1	(2.5)	175.0	146.9	117.8	90.8	59.7	28.0	(5.4)	(37.2)	(68.5)

* Nota: Suponiendo pérdidas de 30% de la cosecha inicialmente esperada y patrón normal de cosecha mensual.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de MAG y BCR.

atrasado debido al mayor precio, lo cual refleja falta de disponibilidad¹⁴. El 5 de octubre, se confirma la importación de una primera fase de 10 mil qq, que se vendería a un precio de US\$0.60/lb¹⁵. El 12 de octubre, se reitera la compra de 25 mil qq de frijol, desde Nicaragua y Estados Unidos¹⁶. Existe mucha variación en la información proporcionada, lo cual demuestra una falta de claridad en las acciones a realizarse, y no optimiza la certidumbre del mercado.

El 21 de octubre de 2010, el gobierno inició la venta de frijol rojo, a un precio de US\$0.75/lb al consumidor, con un límite de compra de 5 lb por persona, para prevenir la reventa. Según el día de la semana, hay varios puntos de venta en el país, principalmente en agromercados o parques. El gobierno no ha divulgado su origen ni precio de adquisición, ni el volumen disponible, pero por su apariencia, se nota que es frijol de procedencia regional, aunque el gobierno ha anunciado que también importará alrededor de 25 mil qq de frijol de Estados Unidos, México o Colombia, para su venta en el país. Esto sería un volumen relativamente pequeño, con poca probabilidad de influenciar el precio, considerando que las importaciones totales en 2009 fueron de 557 mil qq y el consumo mensual es alrededor de 200 mil qq.

Desde que la venta comenzó, el alza de precio se ha detenido, quedando en US\$122.50/qq a nivel mayorista durante los días siguientes (gráfica 4). Sin embargo, no se sabe cuánto de esta estabilidad se puede atribuir a la venta gubernamental, o al inicio de la cosecha nacional en la última quincena de octubre. Históricamente, el 8% de la producción sale en el último trimestre de octubre, y el 75% en noviembre. Igual que el caso de 2008, las ventas oficiales son reducidas, comparadas con el total, y es dudable que ejerzan mucha presión al precio; más bien, su estabilización se debe a un mayor flujo de producto nacional en el mercado. Durante el resto de noviembre, con mayor disponibilidad de frijol nacional, el precio tenderá a disminuirse, aunque la reducción podrá ser menos si el mercado anticipa una restringida oferta en los meses venideros.

Igual que en el ejercicio de 2008, se desconoce el precio a lo cual fue adquirido este frijol vendido, ni cuáles son sus costos de empaque y distribución. Pero si el gobierno participa directamente en la venta, lo debe hacer en condiciones iguales a los demás actores de mercado. Por otro lado, si los volúmenes fueron mayores, se podría generar una competencia desleal que bajaría el precio al productor justamente en el momento de la cosecha, cuando tiende a tener su menor

¹⁴ “Se atrasa importación gubernamental de frijol”, *Diario Co Latino*, 23 septiembre 2010.

¹⁵ “Frijol nicaragüense llegará al país a \$0.60 la libra”, *El Mundo*, 5 octubre 2010.

¹⁶ “El Gobierno importará 25,000 quintales de frijol”, *El Diario de Hoy*, 12 octubre 2010.

nivel (gráfica 3). Frente a las dificultades que genera el alza de precios de la canasta básica, la tentación para intervenir es grande; pero, como señaló Fusades en su estrategia quinquenal de 1989, “Cualquier programa de subsidio de alimentos para sectores en extrema pobreza debe ser canalizado directamente por la estrategia social y no a través de una distorsión de precios que daña seriamente al sector”.

En esta reciente alza de precios, una organización de la sociedad civil ha vuelto a proponer reformas a la Ley de Protección al Consumidor para que la Defensoría del Consumidor (DC) pueda regular los precios de los productos básicos, retomando su propuesta inicial de 2008. La propuesta no otorga una carta en blanco, sino “facultando así a la Defensoría del Consumidor para regular de manera general los precios máximos de dichos bienes *cuando se compruebe la realización de una práctica abusiva.*”¹⁷ La propuesta presenta dos dificultades, primero el proceso de comprobar una práctica abusiva generalmente lleva tanto tiempo que las fuerzas del mercado pueden haber funcionado para corregir el posible desabastecimiento, entonces, la propuesta tiene poco aplicabilidad. Pero más preocupante es la idea de regresar a los controles de precios para los granos básicos que fueron eliminados durante el segundo semestre de 1989. Que el gobierno determine cuál es el precio “apropiado”, es meterse en un camino resbaladizo. En lugar de regular la actuación de los comerciantes, el gobierno estaría interviniendo directamente en el mercado.

Como fue señalado por Fusades (1985), antes del anterior desmantelamiento de controles de precios, “el papel del gobierno deberá ser el de facilitar el funcionamiento del sistema de precios y promover la sana competencia”. Los controles de precios son una medida ineficaz para lograr objetivos alimentarios, ya que al restringir los precios, se desincentiva la producción, lo cual induce mayores precios de equilibrio, generando un círculo vicioso. La única forma de romper este desincentivo es por medio de mayores y mayores subsidios a la producción, los cuales no son sostenibles bajo el régimen fiscal actual. Como se mencionó anteriormente, cuando los aumentos de precios se deben a las fuerzas de mercado, sin prácticas abusivas, el papel del gobierno debe ser de monitoreo y supervisión, y de apoyar a la nutrición de las familias más vulnerables.

Lección 3: No generar una situación de competencia desleal a los productores nacionales por medio de la venta subsidiada y generalizada de alimentos, ni introducir distorsiones por controles de precios.

¹⁷ “El CDC pide reforma a la Ley de Protección al Consumidor”, *La Página.com*, sv, 26 octubre 2010.

El MAG también ha promovido la siembra de 2,300 mz de frijol, de preferencia bajo riego, para lograr una producción de 47 mil qq de semilla mejorada para usar el próximo año cosecha. Los participantes tendrán facilidades para crédito de avío en el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) y en el Banco Hipotecario, y se le entregará la semilla a sembrar, que será descontada de su volumen vendido de vuelta al programa administrado por el Centro de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), el cual, además, proporcionará asistencia técnica directa. La promoción de la producción de semilla, bajo este programa que exige responsabilidad por parte de los productores, es una medida muy importante para asegurar el abastecimiento futuro.

Adicionalmente, se está facilitando la siembra de 10 mil mz de frijol para consumo, lo cual podría cubrir aproximadamente un mes de consumo a partir del segundo trimestre de 2010. Los participantes en este programa recibirán la semilla a utilizar, y del grano obtenido, el MAG comprará hasta un 50% de la cosecha, aparentemente para continuar el programa de ventas directas. También tendrán facilidades de crédito, así como asistencia técnica.

Por otro lado, durante un período de alzas de precios, una de las medidas que suele ser considerada es la constitución de una reserva estratégica de frijol rojo, ya que es un producto que cuenta con una oferta limitada a la región. Las reservas estratégicas físicas pueden ser muy costosas para el fisco y usualmente terminan interviniendo en el mercado para influenciar los precios, en vez de suministrar alimentos al mercado durante emergencias.

La experiencia histórica en El Salvador con las reservas físicas ha sido variable. En el episodio más reciente, entre diciembre de 1996 y abril de 1997, se constituyó una reserva de 120 mil qq de frijol rojo, comprando frijol en la Bolsa de Productos de El Salvador (BOLPROES) a un precio promedio que resultó ser superior al precio del mercado en ese momento (aunque se debe reconocer que el mercado no tiene la formalidad y requisito de pago de impuestos que tiene la bolsa). Después de algunos meses, el precio del mercado subió al máximo preestablecido, pero el gobierno decidió no vender el frijol, a pesar de anuncios que señalaban lo contrario. Al llegar a diciembre de 1999, se habían vendido 30 mil qq. Eventualmente, el resto del frijol fue destruido por razones de calidad.

En 2007, el gobierno comenzó a estudiar una propuesta para constituir reservas físicas de maíz blanco y frijol rojo de seda, con el fin de incidir en el mercado durante los períodos de precios altos. En la propuesta, se guardarían los volúmenes comprados en almacenadoras públicas y/o privadas, y se establecería un rango de precios para cada grano; cuando el precio

del mercado es superior al máximo de la franja, el gobierno vendería grano, y viceversa. Adicionalmente, se debe almacenar el producto no más de seis meses para mantener su frescura y calidad. Sin embargo, la experiencia de los 90 demuestra que con frecuencia, la venta nunca es políticamente conveniente, y el costo final es grande.

Por otro lado, existe la opción de fortalecer la capacidad privada de almacenamiento, e implementar mecanismos que faciliten el uso privado de almacenadoras públicas. Entre 1993 y 2009, el MAG entregó más de 76 mil silos, con 52 mil tm (1.15 millones de qq) de capacidad en total, a los pequeños productores. Estos silos les permiten tener mejores condiciones para guardar el grano de autoconsumo, y reducir pérdidas postcosecha en granos que quieren vender en una fecha posterior. Adicionalmente, existen otros 136,700 tm (3.0 millones de qq) de capacidad en silos y bodegas del BFA y otros almacenes del gobierno y en las almacenadoras, especialmente en el Puerto de Acajutla¹⁸. Es importante innovar para que los productores, incluso pequeños, puedan usar esta capacidad instalada, y, además, que sea factible para ellos esperar a vender cuando el precio sea mejor. Esta medida también reduce el poder de los intermediarios de granos. En su estrategia quinquenal más reciente, Fusades ha propuesto "revisar los reglamentos y mecanismos relacionados con la utilización de los certificados de depósito de granos, con el fin de hacer asequible este instrumento de garantías a un mayor número de productores, incluyendo a los pequeños. Como parte del programa para dinamizar este instrumento, ...habrá que adiestrar a la banca en el uso de este instrumento [para fomentar el uso de créditos prendarios]" (Norton y Ángel, 2008).

Lección 4: No usar los fondos públicos para establecer reservas estratégicas, sino facilitar un sistema nacional de almacenamiento donde los productores puedan depositar su cosecha para su venta privada posterior.

Investigación de prácticas abusivas

El acaparamiento es la práctica de retener o comprar bienes en grandes cantidades antes de que lleguen al mercado de consumo, con el objetivo de venderlos cuando los precios de estos bienes resulten superiores a los actuales. El practicante debe tener la capacidad

¹⁸ El gobierno tiene una capacidad instalada de 10 mil tm en silos y 61,800 en bodegas, mientras que las almacenadoras tienen 15,400 tm en silos y 49,500 tm en bodegas (Morales, 2009).

de comprar una cantidad suficiente del producto para ejercer una influencia directa y desproporcionada en el precio del mercado. Algunos aspectos hacen que un producto sea más susceptible al acaparamiento, por ejemplo, una oferta inflexible, es decir, que no puede responder en forma rápida a un aumento de precios. Por el lado del consumo, la cantidad demandada debe reducirse menos en términos proporcionales, comparado con el aumento de precio, es decir, que el producto tenga una demanda inelástica. Otro aspecto común para que pueda ocurrir el acaparamiento es un mercado pequeño, especialmente con un reducido número de oferentes, y donde la información es escasa o imperfecta. Ambas condiciones facilitan el trabajo del acaparador de acumular volúmenes importantes, sin que el resto del mercado lo sepa.

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

En El Salvador, la Ley de Protección al Consumidor de agosto de 2005, en su Art. 18 acápite h), señala que queda prohibido a todo proveedor “La utilización de cualquier maniobra o artificio para la consecución de alza de precios o acaparamiento de alimentos o artículos de primera necesidad”. Luego, el Código Penal de abril de 1997, en su Art. 233, define el acaparamiento como: “El que almacenare, sustrajere o retuviere fuera del comercio normal, artículos o productos de primera necesidad, provocando o pudiendo provocar el alza inmoderada de los precios, a juicio de la autoridad administrativa competente, será sancionado con prisión de tres a cinco años”.

En marzo de 2008, se formó una comisión integrada por el Ministerio de Hacienda, el MAG, la Policía Nacional Civil y la DC, para investigar si existía acaparamiento en el mercado nacional del frijol rojo. Luego, el precio experimentó un alza anormal entre mayo y julio, debido, en parte, a una cosecha reducida en Nicaragua y Honduras, tradicionales exportadores hacia El

Salvador. Estos países también habían implementado barreras a la exportación. La DC solicitó información de compras, ventas e inventarios a 23 proveedores nacionales, y se determinó que tres comerciantes habían incurrido en prácticas de acaparamiento al mostrar un aumento de entre 58% y 187.3% en sus inventarios, sin un incremento proporcional en sus ventas en julio de 2008, comparado con años anteriores. También se determinó que los tres proveedores poseían más del 40% del inventario nacional en ese momento. En lugar de implementar sanciones por medio de su Tribunal Sancionador, la DC envió la denuncia del caso a la FGR en diciembre de 2008.

En junio de 2009, la Fiscalía desestimó la denuncia de la DC, señalando que las tres empresas no habían negado la venta del producto, aunque fuese a un precio superior que lo normal, y que el producto siempre estaba disponible en el mercado, a pesar de que el artículo pertinente del Código Penal no menciona la negación de la venta como una acción sancionada, solamente el almacenamiento o retención de producto para provocar un alza de precios. Es decir, no se refiere a la ausencia del producto en el mercado, sino de una manipulación de la oferta para inducir un incremento de precios. La decisión de la Fiscalía demuestra la dificultad en probar estos tipos de delitos económicos, y la falta de criterio unificado entre la Fiscalía y la DC.

Como se mencionó anteriormente, la coyuntura actual también ha levantado sospechas de acaparamiento. En septiembre de 2010, la DC inició una investigación, y en octubre, anunció que había detectado en el caso del segundo mayor importador de frijol en el país, “fuertes indicios sobre la realización de maniobras o artificios tendientes a provocar el incremento en el precio del frijol”, al omitir de la información reportada, la importación de 4 mil qq de frijol rojo en el segundo trimestre de 2010. También se menciona que en septiembre, este comerciante importó 4,044 qq a un precio de US\$36.79¹⁹, notando que “Ha estado comprando frijol barato y dándolo caro”²⁰. Sin embargo, no se ha comentado todavía si este importador tenía suficiente participación en el mercado para poder influir directamente en el precio, una condición necesaria para el acaparamiento. Asimismo, al acusar al empresario de tener márgenes excesivos, la DC no toma en cuenta la práctica común y generalmente aceptada de establecer el precio de venta con base en el costo de reemplazo del bien. En este caso, el costo de reemplazar el frijol vendido se había incrementado en forma notable. Finalmente, ¿cuánto es un margen adecuado, y cuánto es excesivo? ¿Cómo lo puede determinar el gobierno?

¹⁹ “Empresario ocultó importación de 4 mil quintales de frijol”, *La Pagina.com*, 14 octubre 2010.

²⁰ “Importador manipuló hacia el alza el precio del frijol”, *El Mundo*, 15 octubre 2010.

Por otro lado, el MAG señaló que “si existe acaparamiento en el mercado nacional, éste ha sido provocado por la falta de información en la población y la divulgación de rumores entre los comerciantes”²¹ El Código Penal también cubre este tema, al mencionar el acto de propalar, o “divulgar algo oculto” (*Diccionario de la lengua española*). El Art. 237 indica que “El que propalare hechos falsos o usare cualquier maniobra o artificio para conseguir el alza de los precios de sustancias alimenticias o artículos de primera necesidad, será sancionado con prisión de seis meses a un año y multa de treinta a cincuenta días multa”. Pero esta falta de información puede ser corregida con datos oportunos, precisos y creíbles de fuentes oficiales.

Como parte de su responsabilidad regulatoria, el gobierno debe investigar y perseguir a los acaparadores y los que realizan otras prácticas abusivas, pero también puede anticipar esta práctica con un sistema de alerta temprana cuando suceden cambios de precio repentinos y anormales, para iniciar un pronto proceso de investigación y minimizar las disrupciones del mercado.

Lección 5: Implementar un sistema de monitoreo permanente de productos propensos a las prácticas abusivas, como el acaparamiento.

Anexo. Las hojas de balance

Las hojas de balance son una relación aritmética para comparar la cantidad utilizada de un alimento con la cantidad disponible. Se refiere a 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

²¹ “DC y MAG investigarán posible acaparamiento de frijol”, *El Mundo*, 18 septiembre 2010.

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.

Referencias

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades). 1989. *Hacia una economía de mercado en El Salvador: bases para una nueva estrategia de desarrollo económico y social*. San Salvador.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2009. *Mapeo del mercado de semillas de maíz blanco y frijol en Centroamérica*. Red SICTA, Managua.

López, Rigoberto. 1998. “Econometric Analysis of Supply Response and Demand for Basic Grains in El Salvador,” Proyecto CRECER/USAID, San Salvador, junio.

Morales Barahona, Edgar. 2009. *Diagnóstico de la capacidad instalada de recibo, secado, procesamiento y almacenamiento de granos básicos en El Salvador*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Proyecto TCP/RLA/3204, San Salvador.

Norton, Roger D., y Amy Angel. 2008. *Estrategia agropecuaria: retomando el camino hacia la competitividad*. Documento base para la estrategia quinquenal 2009-2014, FUSADES, San Salvador, noviembre.

Paz Mena, Tania, Selmira Flores y Guy Delmelle. 2007. *Informe de cadena de frijol rojo en Nicaragua*. NITLAPAN, International Food Policy Research Institute, Managua.