

américa del norte



El TLC y las perspectivas de la producción azucarera

El azúcar es un producto básico con características muy especiales. En promedio, 75% de la producción mundial se comercia dentro de cada país, de manera que en el mercado internacional sólo se manejan excedentes y producto subsidiado o que es claramente objeto de *dumping*. El número de países oferentes del dulce supera con mucho a los de cualquier otro producto básico. Todos tienen en común una fuerte protección en frontera para este bien.

Así, el azúcar en general resulta un producto caro en todas partes y México no es la excepción. En cambio, desde el ángulo de su participación en el comercio internacional azucarero, el país es una incógnita: sus ciclos lo llevan a ser ora un exportador neto, ora uno de los mayores importadores del mundo, con diferencia de pocos años. El objeto de este ensayo es evaluar el papel de México en el mercado internacional, tomando en cuenta los resultados del Tratado de Libre

Comercio de América del Norte, en vigor desde el 1 de enero de 1994.

Características generales del subsistema azucarero

En México la agroindustria de la caña de azúcar es fuente de ingresos para unas 300 000 personas, de las cuales 74% vive en el medio rural. Más de 136 000 productores y más de 85 000 cortadores laboran en una superficie algo menor a 600 000 ha, distribuidas en 15 entidades federativas. Su contribución al PIB se ha mantenido un poco por arriba de 0.5%. Con respecto al PIB manufacturero, de 1980 a 1988 participó en promedio con 2.4%; en el sector alimentario aportó en promedio 12.6% del producto generado en el mismo período.¹ El consumo per cápita en los últimos cinco años ha oscilado entre 45 y 46 kilogramos.

Desde mediados del siglo pasado la producción azucarera ha estado protegida.² Su continuo crecimiento se

enfrentó, con la Revolución de 1910, al restablecimiento de los ejidos, pero en 1943 un decreto presidencial estipuló que los propietarios de las tierras ubicadas en las "zonas de abastecimiento" de los ingenios estaban obligados a suministrar la caña que éstos requerían.³ El subsector pronto pasó a control de importantes grupos económicos que promovieron una creciente intervención gubernamental en materia de protección y subsidios.⁴

Los precios fijados por el gobierno no fueron suficientes para alentar la capitalización de la industria. A finales de los años sesenta sólo una quinta parte de los ingenios generaba utilidades, si bien moderadas. Casi la mitad había quebrado, cerrado o pasado a poder de bancos y entidades gubernamentales.⁵

Frente a esta situación, en 1970 el gobierno decidió reestructurar el subsector por medio de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera

Se presenta un resumen del estudio de Eduardo Gitti, experto internacional de la UNCTAD/PNUD y asesor del Ministerio de Economía y Desarrollo de Nicaragua. El ensayo, elaborado en noviembre de 1993, forma parte de un estudio más amplio sobre los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los países centroamericanos, Venezuela y Colombia. Las apreciaciones vertidas son a título individual del autor. Comercio Exterior hizo pequeños cambios editoriales

1 Luis Ramiro García Chávez. "Perspectivas de la agroindustria cañera de México ante el TLC", en José Luis Calva et al., *La agricultura mexicana frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1992, p. 83

2 Brent Borrell, *The Mexican Sugar Industry Problems and Prospects*, World Bank Working Papers, Washington, febrero de 1991

3 Peter Singelman, "The Sugar Industry in Postrevolutionary Mexico", *Latin American Research Review*, vol. 28, núm. 1, 1993

4 En 1943 un decreto estableció la Financiera Nacional Azucarera (Finasa), con el objeto de financiar el cultivo de caña y las operaciones de los ingenios. Véase Peter Singelman, *op. cit.* En 1931 se había inaugurado el Banco Azucarero, también como una conversión del gobierno y los propietarios de ingenios.

5 Peter Singelman, *op. cit.*

(CNIA). Su misión consistía, entre otras cosas, en eliminar gradualmente los subsidios, para lo cual se ajustaron los precios a las condiciones del mercado y se mejoró la coordinación entre los diversos integrantes del subsistema azucarero. La CNIA tomó el control de la Finasa y formó la Operadora Nacional de Ingenios (ONISA), que se encargaría de administrar los que eran propiedad del gobierno o se encontraban bajo el control de éste.

Los problemas no se resolvieron con la reorganización, ni hubo incrementos significativos de los precios. La razón social dominó plenamente a la razón económica, pues la actividad era muy importante como generadora de empleo en el medio rural, factor que se sobredimensionó.⁶ El manejo de los ingenios se descuidó, provocando la caída del contenido de sacarosa de la caña y el descenso de la producción total. Si bien la crisis se demoró por los elevados precios internacionales de la primera parte de los años setenta, en el período 1975-1985 México había dejado de ser exportador (véase el cuadro 1). En la zafra 1979-1980 se inició el desplome de la producción y de 1980 a 1984 el país tuvo que realizar fuentes importaciones. En 1976 comenzó un proceso de quiebras de los ingenios que aún quedaban en manos del sector privado, de manera que, hacia mediados de 1981, sólo 16 de los aproximadamente 65 existentes permanecieron en su poder.

En síntesis, los problemas cíclicos de la actividad, en conjunción con el elevado crecimiento del consumo per cápita y de la población, condujeron a los primeros déficit fuertes en la oferta azucarera.

La reprivatización de esta industria se enmarcó en la política de ajuste estructural que adoptó el gobierno, la cual incluía la concentración del Estado en las actividades básicas de suministro de bienes públicos. De hecho, en 1983 se comenzó a preparar la entrada de capital privado en la industria mediante la creación de Azúcar S.A., que absorbió las funciones de la ONISA y de la CNIA, al tiempo que se descentralizaba la administración de los

6. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos estimó que en 1991 el sobreempleo en los ingenios podía llegar hasta 40% (citado por Peter Singelman. *op. cit.*)

C U A D R O 1

ESTADÍSTICAS BÁSICAS AZUCARERAS (MILES DE TONELADAS MÉTRICAS)

Año	Producción (A)	Consumo (B)	Exportaciones (C)	Importaciones (D)	Saldo comercial	Existencias finales	D/B (%)	C/A (%)
1970	2 402	1 992	612	-	612	351	17.62	25.48
1971	2 489	1 920	551	-	551	369	19.22	22.14
1972	2 587	2 075	598	-	598	282	13.59	23.12
1973	2 818	2 298	586	-	586	207	9.01	20.79
1974	2 838	2 344	496	-	496	206	8.79	17.48
1975	2 636	2 526	217	-	217	100	3.96	8.23
1976	2 710	2 675	13	-	13	121	4.52	0.48
1977	2 790	2 677	-	-	-	234	8.74	-
1978	3 131	2 934	74	-	74	357	12.17	2.36
1979	3 095	3 059	30	-	30	323	10.56	0.97
1980	2 504	2 921	-	674	-674	396	13.56	-26.92
1981	2 481	3 020	-	623	-623	444	14.70	-25.11
1982	2 603	3 226	-	452	-452	237	7.35	-17.36
1983	3 067	3 023	15	780	-765	1 004	33.21	-24.94
1984	3 058	3 089	-	252	-252	1 180	38.20	-8.24
1985	3 203	3 095	66	-	66	1 176	38.00	2.06
1986	3 677	3 190	219	-	219	1 392	43.64	5.96
1987	3 821	3 428	505	-	505	1 250	36.46	13.22
1988	3 546	3 511	933	-	933	319	9.09	26.31
1989	3 354	3 734	496	529	-33	110	2.95	-0.98
1990	3 207	3 871	7	1 816	-1 809	1 173	30.30	-56.41
1991	3 571	4 056	233	737	-504	1 157	28.53	-14.11
1992	3 574	3 916	7	85	-78	921	23.52	-2.18
1993	3 963	4 000	7	-	7	877	21.93	0.18

Fuentes: 1970-1979: Organización Internacional del Azúcar; 1980-1993: Comité de la Agroindustria Azucarera. En 1993 agregaron a la estimación original del Comité para la zafra 1992-1993 (3.9 millones de toneladas métricas) las 177 000 que restan para complementar 4 077 millones. Se redondeó el consumo a cuatro millones. Las importaciones se corrigieron de acuerdo con la Secofi.

ingenios estatales. Azúcar, S.A., actuaría como una especie de contralor (aunque con funciones de comercialización) en tanto se privatizaba la industria.

Por medio de sus asociaciones los productores de caña recibieron diez ingenios en venta. De enero de 1985 a agosto de 1989 se habían privatizado 32 de los 51 ingenios propiedad del Estado y 62 hacia mediados de 1991. La expectativa de los capitales que ingresaron en la industria azucarera desde mediados de los ochenta se centró en que podrían elevar los precios, dentro de un mercado protegido. Con los nuevos lineamientos de política el incremento de los precios (supervisado por el gobierno) se ha acelerado y los subsidios han disminuido. En 1989 el subsidio era de aproximadamente 4.7 centavos de dólar por kilogramo (2.1 centavos por libra).

El monopolio de Azúcar, S.A., sobre el mercado mayorista e industrial se ejercía mediante un impuesto de 50% a las ventas fuera del marco de la

paraestatal. Con ello era casi imposible comercializar el dulce fuera de los canales oficiales. En 1989 el monopolio se rompió formalmente al cancelarse por decreto el referido impuesto, en beneficio de las empresas privatizadas. Con ello se permitió además que las industrias de segunda y tercera transformación del azúcar adquirieran directamente la materia prima. De esta manera se atrajo hacia el proceso de privatización a las empresas refresqueras y otras como la Nestlé y Bimbo. Los usuarios industriales del azúcar mejoraron así su posición competitiva. Aunque en principio el decreto sólo se aplicó a los ingenios privatizados, dejando fuera a los que habían resistido la debacle de los años ochenta (unos 16), en noviembre de 1990 se les concedió el mismo tratamiento. Por esas fechas se creó un arancel aduanero variable para evitar que los precios efectivos de importación fueran menores que los de referencia, fijados por el gobierno. Los precios mayoristas y minoristas se ajustaban

cada mes, conforme a la paridad del peso con el dólar.

Hacia fines de 1993 se presentaba una situación paradójica: pese a que la zafra de 1992-1993 llegó a una marca histórica de 4.077 millones de toneladas y a que los rendimientos eran elevados, la agroindustria parecía estar de nuevo en crisis luego de un largo proceso de privatización. En la actualidad la situación de 12 de los 64 ingenios existentes es particularmente delicada y se piensa que no podrán sobrevivir.⁷ Los industriales culpan de esta situación al rezago de los precios internos, por lo que solicitan que se libere la cotización del azúcar. A su vez, los ingenios parecen descargar estos problemas en el productor, demorando el pago de la caña.

Producción

México se encuentra entre los diez principales productores (con alrededor de 3.8 millones de toneladas) y consumidores de azúcar (con más de 4 millones de toneladas; véase el cuadro 2). Esos volúmenes provienen de 65 ingenios distribuidos en 15 entidades federativas (Veracruz es el principal estado productor). Se obtienen cuatro tipos de azúcar: refinada, estándar o blanca de plantación, marrón y cruda. La segunda y la última representan la mitad de la producción, la refinada un tercio y el resto corresponde al azúcar "mascabada" o marrón.

La caña se cultiva mayoritariamente (61.1%) en tierras de temporal, cuyo régimen de propiedad es 69.7% ejidal y el resto (30.3%) corresponde a la pequeña propiedad.⁸ La superficie cultivada con fines industriales creció de manera sostenida hasta 1987, cuando llegó a 575 000 ha. A partir de ese año se inicia un descenso, para llegar a 510 000 ha en la zafra 1992-1993 (véase el cuadro 3). El rendimiento varió en los últimos diez años entre 65.6 y 74.5 ton/ha.⁹ El promedio (70 ton/ha) se compara favorablemente con los rendimientos obtenidos en escala

7. Juan Danell, "El azúcar, con el amargo sabor de la crisis", *Época*, núm. 115, México, 16 de agosto de 1993.

8. Luis Ramiro García Chávez, *op. cit.*, p. 85.

9. No se consideran en este indicador los resultados preliminares de la zafra 1992-1993.

C U A D R O 2
PRINCIPALES PRODUCTORES Y CONSUMIDORES EN EL MERCADO MUNDIAL DEL AZÚCAR, 1991-1992
(MILES DE TONELADAS MÉTRICAS)

Productores		Consumidores	
1 Unión Europea	15 925	1 Unión Europea	13 550
2 India	14 400	2 India	12 400
3 Brasil	9 250	3 Estados Unidos	8 051
4 China	8 500	4 China	7 700
5 Cuba	6 995	5 Brasil	7 025
6 Estados Unidos	6 576	6 México	4 000
7 México	3 290	7 Japón	2 875
8 Paquistán	2 400	8 Indonesia	2 775
9 Indonesia	2 250	9 Paquistán	2 445
10 Filipinas	1 935	10 Filipinas	1 640

Fuente: Organización Internacional del Azúcar. Los datos de México corresponden a la información utilizada en este estudio.

mundial (60 ton/ha). El rendimiento agroindustrial, es decir, la cantidad de azúcar que se obtiene por unidad de superficie cosechada e industrializada, también ha mostrado un incremento constante desde los años ochenta, pues de 5.6 ton/ha en las zafra de 1980-1981 y 1981-1982 se pasó a más de 6.8 ton/ha en las de 1990-1991 y 1991-1992.

En el cuadro 4 se incluyen algunos indicadores explicativos del aumento de la producción. La tasa de crecimiento global en los sesenta (68.8%) fue muy superior a la de las dos décadas siguientes. Cualquier aumento absoluto de la producción puede deberse, en general, a que se amplió la superficie o a factores tecnológicos que elevaron la productividad por hectárea. En las décadas de los sesenta y los setenta el factor dominante en el crecimiento de la producción fue la ampliación de la superficie.¹⁰ En los ochenta el factor preponderante fue el rendimiento de azúcar (57.03%, contra 36.1% atribuible al aumento de la superficie). Ahondando más, se puede apreciar que en el último decenio el mayor rendimiento de fábrica (porcentaje de azúcar por caña molida) fue el factor que más influyó en el aumento de la producción. En México

aún no existe, en sentido estricto, el sistema de pagos con base en la calidad de la caña, lo cual indicaría que el potencial de crecimiento de la producción es aún enorme. Además, en los tres períodos se consiguió elevar los rendimientos. Pese a esto último, sin embargo, no se pudieron evitar las importaciones de azúcar a finales de los ochenta y principios de los noventa. Así, fueron el preludio de la zafra 1992-1993 en la que se retornó al autoabastecimiento.

Es difícil predecir el futuro inmediato de la producción. En el pasado los ingenios constituyeron un fracaso administrativo y productivo, enmarcado en una política de control de precios que los llevó a la quiebra y al rescate mediante la propiedad gubernamental. A finales de 1988 se planteó la reprivatización de los ingenios, proceso que concluyó hace tres años. Las quejas de los nuevos propietarios no son muy diferentes de las que se planteaban en los regímenes anteriores pero, más allá de las ventajas o los inconvenientes de la fijación de precios administrados, la situación de los ingenios es muy dispareja.

Los rendimientos de campo suelen compararse favorablemente con los promedios internacionales e incluso son superiores a los de Estados Unidos. Solamente 12 de los 65 ingenios no llegan al promedio mundial de 60 toneladas.

No obstante, para enfrentar un

10. En los setenta se redujo el porcentaje de recuperación, siendo más que cubierto por la expansión de la superficie y el rendimiento de campo. De ahí que los coeficientes explicativos de ambos conceptos superen 100 por ciento.

C U A D R O 3
MÉXICO: DESARROLLO DE LA AGROINDUSTRIA AZUCARERA

Zafras	Ingenios	Superficie industrial (ha)	Producción de azúcar (millones de toneladas)	RENDIMIENTOS		
				Campo (ton/ha)	Fábrica (%)	Azúcar (ton/ha)
1959-1960	74	288 531	1.50	57.25	9.07	5.19
1960-1961	71	287 341	1.39	53.27	9.07	4.83
1961-1962	71	298 473	1.43	52.82	9.05	4.78
1962-1963	69	316 237	1.62	56.03	9.13	5.12
1963-1964	69	331 846	1.82	59.66	9.17	5.47
1964-1965	73	369 413	1.98	60.72	8.84	5.37
1965-1966	72	383 458	2.01	60.32	8.70	5.25
1966-1967	68	406 519	2.33	62.87	9.11	5.72
1967-1968	68	390 858	2.20	62.38	9.01	5.62
1968-1969	65	401 043	2.39	67.44	8.85	5.97
1969-1970	67	402 852	2.21	60.88	9.00	5.48
1970-1971	66	416 608	2.39	62.37	9.21	5.74
1971-1972	65	413 890	2.36	63.43	8.99	5.70
1972-1973	64	440 370	2.59	67.78	8.68	5.89
1973-1974	65	447 278	2.65	68.17	8.69	5.92
1974-1975	65	449 632	2.55	64.38	8.80	5.67
1975-1976	64	434 574	2.55	62.68	9.35	5.86
1976-1977	65	415 779	2.54	67.22	9.09	6.11
1977-1978	66	445 117	2.85	72.67	8.81	6.40
1978-1979	67	462 878	2.88	73.16	8.51	6.22
1979-1980	68	478 668	2.60	65.48	8.31	5.44
1980-1981	68	439 317	2.37	65.28	8.25	5.39
1981-1982	68	454 456	2.68	69.91	8.43	5.89
1982-1983	68	474 674	2.89	68.44	8.91	6.10
1983-1984	70	494 486	3.05	70.27	8.77	6.16
1984-1985	69	518 136	3.23	68.88	9.04	6.23
1985-1986	66	543 067	2.69	74.35	6.66	4.95
1986-1987	66	575 344	3.74	71.91	9.05	6.51
1987-1988	65	561 384	3.59	66.34	9.64	6.40
1988-1989	65	543 555	3.47	65.69	9.72	6.39
1989-1990	64	511 344	3.17	68.24	9.10	6.21
1990-1991	61	532 847	3.66	71.67	9.59	6.87
1991-1992	61	480 975	3.29	73.76	9.28	6.84
1992-1993 ^a	61	510 577	4.08	77.88	10.25	7.98

a. Cifras preliminares.

Fuente: Azúcar, S.A., hasta 1990, y Comité de la Agroindustria Azucarera hasta 1993.

mercado más abierto se requiere una productividad superior: hay muy pocos ingenios con un costo por libra debajo de los 15 centavos.

Consumo

De 1970 a 1990 el consumo total de azúcar creció a una tasa de 3.4% anual, 2.6% más que la poblacional. Ello se explica, en gran parte, por la voraz demanda de la industria refresquera. La tasa de crecimiento del consumo

industrial (5.6%) más que duplica la del consumo doméstico (2.1%).¹¹ De haber persistido esta tendencia, en 1993 el consumo industrial quizá llegó a 2.4 millones de toneladas métricas (TM). En 1989 el consumo doméstico captó 42.8% de las ventas, en tanto que el industrial representó 57.2%. Dentro de este último, las bebidas captaron 56.6%, lo que a su vez representó 32.4% del consumo total de azúcar.¹²

11. Cálculos con base en información del anuario *Estadísticas azucareras de 1990*, Azúcar, S.A.

12. Luis Ramiro García Chávez, *op. cit.*, p. 86.

Esto equivaldría en 1993 a alrededor de 1.3 millones de toneladas.

Un elemento que en el futuro próximo puede incidir en la demanda del dulce es el uso intensivo del jarabe de maíz rico en fructosa.¹³ Considérese su crecimiento mediante las importaciones de los últimos años: conforme a las estadísticas de la Secofi, de 1989 a 1992 las fracciones que aproximadamente cubren este sucedáneo del azúcar registraron importaciones por 227, 13 207, 19 387, y 32 797 toneladas, respectivamente. La entrada del jarabe de maíz en el mercado mexicano es por ahora reducida, pero es posible que aumente a pasos acelerados. Según un estudio reciente del Departamento de Agricultura de Estados Unidos,¹⁴ no parece haber aún un grado de penetración importante del jarabe de maíz, y su uso se limita principalmente a la industria de la panadería.

Sin embargo, recientemente se ha informado que las empresas transnacionales muestran un creciente interés por las industrias refresquera y cervecera de México. En especial la Coca-Cola Co. adquirió un paquete accionario en una embotelladora vendida por el Grupo Visa.¹⁵ En 1992 los mexicanos consumieron 11 000 millones de litros de refrescos carbonatados, lo que lo convierte en un mercado interesante para cualquier empresa grande. La mayor participación de las empresas

13. El jarabe de maíz constituye un edulcorante calorífero desarrollado a base de la fécula del maíz que se utiliza como sustituto del azúcar en alimentos y bebidas industriales. No se le debe confundir con sustitutos dietéticos como el aspartame. El jarabe se utiliza en forma predominante en Estados Unidos y Japón, aunque también ha incursionado en Canadá y Europa.

14. Peter Buzzanell y Ron Lord, *Changing Demand and Trade in Mexico, Canada and the United States, Sugar and Corn Sweetener*. Departamento de Agricultura de Estados Unidos, abril de 1993.

15. En junio de 1993 la Coca-Cola pagó 195 millones de dólares para adquirir 30% de la subsidiaria de Visa, Fomento Económico Mexicano, S.A. (FEMSA) que es la mayor empresa de refrescos del país. En conjunto anunciaron planes para invertir 427 millones de dólares hasta 1996 para modernizar los sistemas de producción y distribución. La Pepsi-Cola International adquirió posiciones en tres embotelladoras mexicanas por 115 millones de dólares como parte de una inversión total de 750 millones. La Anheuser-Busch Co. adquirió 18% de la Cervecería Modelo, que controla la mitad del mercado mexicano de cervezas y produce la marca Corona, líder en exportaciones.

C U A D R O 4
MÉXICO: FACTORES DE LA EXPANSIÓN AZUCARERA, 1960-1992

Zafras'	Producción (miles de ton) (P)	Superficie (miles de ha) (S)	Campo (ton/ha) (C)	RENDIMIENTO	
				Fábrica (%) (F)	Azúcar (Ton/ha) (R)
1960-1962	1 407.60	292.90	53.05	9.07	4.81
1970-1972	2 376.10	415.20	62.90	9.09	5.72
Crecimiento (%) ²	68.80	41.80	18.57	0.22	18.92
Explicación (%) ²	100.00	60.80	27.00	0.32	27.50
1980-1982	2 521.80	445.90	67.60	8.34	5.64
Crecimiento (%) ²	6.10	7.40	7.47	-8.25	-1.40
Explicación (%) ³	100.00	120.50	121.75	-	-
1990-1992	3 475.70	506.90	72.72	9.43	6.86
Crecimiento (%) ²	37.80	13.70	7.57	13.07	21.63
Explicación (%) ³	100.00	36.10	19.96	34.44	57.03

1. Cada renglón representa el promedio de dos zafras de azúcar. 2. Cada tasa de crecimiento toma como referencia el período anterior. 3. La "explicación" debe entenderse como la medida en que cada uno de los factores (S), (C), (F) y (R) explica el crecimiento absoluto de la producción entre los períodos considerados, utilizando la fórmula del diferencial: $dP = (1/100) [CxF(dS) + SxC(dF) + SxF(dC) + J]$ donde J es un conjunto de factores infinitesimales. Debe tenerse en cuenta también que $R = (CxF)/100$.

estadounidenses en la industria refresquera podría concretarse mediante la sustitución de azúcar por jarabe de maíz, a imagen y semejanza de sus casas matrices. Este tema se abordará más adelante.

Precios

El precio del azúcar al menudeo estuvo subsidiado por varios años. El costo de ello lo absorbió Azúcar, S.A. El 15 de junio de 1991 entró en vigor el nuevo decreto cañero, publicado en el D.O. el 31 de mayo. En él se establece (además de diversas disposiciones técnicas) que el precio de la caña sería 54% del precio al mayoreo libre a bordo en el ingenio. Los precios del azúcar al consumidor comenzaron a elevarse en febrero de 1990, de acuerdo con una fórmula bastante complicada. El cuadro 5 puede aclarar lo ocurrido en años recientes.

En los últimos tres años el precio minorista del azúcar creció a un ritmo inferior al INPC, lo cual se tradujo en una disminución del precio real. No obstante, si se mide en dólares se aprecia una variación mínima, que es resultado del bajo ritmo de deslizamiento cambiario, al cual se

adapta el precio del azúcar. Lo mismo puede decirse de las cotizaciones al mayoreo.

En abril de 1993, sin embargo, éstas se incrementaron 9% con respecto al mes anterior y se suspendió el deslizamiento paralelo de los precios del azúcar respecto al dólar. De esta manera, el valor real del dulce (contra el índice de precios al mayoreo) se recuperó 8% frente al promedio del trimestre anterior y mejoró en comparación con un año atrás. Más relevante aún fue el aumento en dólares en los últimos tres años, de 20.3 a 22.5 centavos por libra. Sin embargo, a la fecha no queda claro cuál será el futuro

La protección

En abril de 1993 el precio internacional del azúcar White en Londres era de aproximadamente 14 centavos de dólar por libra (incluido un porcentaje adicional de costos CIF), lo cual equivale a una protección nominal implícita del azúcar en México de 61.1% (véase el cuadro 6), menor al arancel aproximado de 67% que existió durante ese mes. El arancel variable se había fijado desde enero de 1991 de acuerdo a una fórmula sencilla que arrojaba como resultado un arancel *ad valorem* de la siguiente manera: $Arancel (\%) = (\text{precio de referencia} - \text{valor normal}) / \text{valor normal}$, donde los "precios de referencia" los determinaba el gobierno por medio del *Diario Oficial*, uno para cada fracción arancelaria relacionada con el azúcar. El "valor normal" era el precio de factura si coincidía con el "precio usual de competencia". Éste, a su vez, se determinaba con base en los índices y cotizaciones del mercado internacional.

El 1 de septiembre de 1992 se pasó a un sistema de aranceles específicos, en dólares por kilogramo, de acuerdo con cada fracción arancelaria. En el cuadro 7 se reproduce una muestra de tales aranceles, que en este trabajo se han traducido en aranceles *ad valorem* de acuerdo a los precios internacionales vigentes en cada fecha. Se puede apreciar una protección muy elevada, que incluso vuelve redundante una parte del arancel. Hacia el segundo semestre de 1993 se observa

C U A D R O 5
MÉXICO: PRECIOS DEL AZÚCAR REFINADA AL MINORISTA (PESOS POR KILO)

	Precios corrientes	Precios de diciembre de 1990	Dólares por libra
Noviembre de 1990	1 730	1 773	0.2681
Mayo de 1991	1 805	1 685	0.2730
Abril de 1992	1 868	1 539	0.2745
Abril de 1993	2 100	1 582	0.2967

Fuente: Observaciones puntuales en diversas publicaciones.

C U A D R O 6
MÉXICO: PRECIOS DEL AZÚCAR BASE ESTÁNDAR AL MAYOREO (LAB-INGENIO; PESOS POR KILO)

Meses (promedio)	Precios corrientes	Precios de diciembre de 1990	Dólares por libra
Enero-marzo de 1991	1 327.4	1 286.7	0.2026
Enero-marzo de 1992	1 408.5	1 183.4	0.2019
Enero-marzo de 1993	1 458.5	1 114.3	0.2071
Abril de 1993	1 595.6	1 202.4	0.2255

Fuente: Comité de la Agroindustria Azucarera.

claramente la tendencia a proteger aún más a la industria azucarera, llegando a superar el equivalente *ad valorem* de 80 por ciento.

Comercio exterior

Se ha señalado la particular situación de ciclos excedente-déficit de la balanza comercial azucarera. Hasta 1974 México tuvo superávit que incluso sobrepasaron 25% de la producción; a principios de los ochenta registró déficit de magnitudes similares (véase el cuadro 1). La cuota azucarera que Estados Unidos fijó a México es de 7 250 toneladas, vale decir un acceso mínimo. Esto se debe a que, cuando ese país decidió reimponer las cuotas en 1982, tomó el promedio de sus importaciones de los últimos cinco años para fijar el porcentaje correspondiente a cada país exportador afectado por la decisión. Este periodo coincidió con uno de exportaciones casi nulas por parte de México.

En 1990 el país importó 1.8 millones de toneladas de azúcar, que representaron alrededor de 56% de la producción anual.¹⁶ Sólo los países de la otrora Unión Soviética superaron esa cifra y Estados Unidos registró un monto equivalente. Esta situación tuvo gran importancia en diversas interpretaciones que se formularon entonces: a) en Estados Unidos se consideró que no había posibilidades de que México se transformara en

exportador neto, lo cual condicionó su actitud en las negociaciones del TLC, y b) en los países cercanos a la región se despertó la expectativa de un mercado azucarero protegido (por lo tanto de precios elevados) y gigantesco, al que se podría tener acceso por medio de negociaciones comerciales. Ambos supuestos parecen desmoronarse, lo cual amerita una explicación.

Desde 1985 se estaban generando excedentes de producción en México, los cuales llegaron a su punto máximo en la zafra 1987-1988. Si bien los precios internacionales en el periodo 1988-1990 fueron relativamente elevados (11.6 centavos por libra), escasamente lograban cubrir los costos (recuérdese que México tiene una cuota mínima en el preciado mercado estadounidense; el resto lo debe exportar pagando un arancel prohibitivo de 16 centavos por libra). La

producción comenzó a disminuir y el gobierno cerró seis ingenios. Los cañeros demoraron el comienzo de la zafra 1990-1991 como medida de presión para obtener un mejor precio. Una helada en Tamaulipas a finales de 1990 fue la gota que desbordó el vaso. Por esos factores el sector privado realizó importaciones especulativas y Azúcar, S.A. compras de presión,¹⁷ alentados ambos por un arancel variable que no protegió a la industria de manera eficiente, por lo se presentó un considerable exceso de oferta. Fue hasta marzo de 1991 que se elevó el arancel para detener las compras externas; aunque quizá ya era tarde para frenar el excedente de oferta creado.

El TLC: provisiones sobre el azúcar

El 12 de agosto de 1992 concluyeron las negociaciones del TLC de América del Norte, iniciadas desde mediados de 1991. En noviembre de 1993 fue aprobado por los congresos de Estados Unidos y de México. Conviene señalar que aquéllas se desarrollaron con la presunción estadounidense de que México era fuertemente deficitario en

17. Buzanell y Lord, del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, refieren que en 1990-1991 se permitió al sector privado importar por primera vez y que Azúcar, S.A. llegó a comprar en el exterior un millón de toneladas. Véase Peter Buzanell y Ron Lord, *op. cit.*

C U A D R O 7
MÉXICO: ARANCELES ESPECÍFICOS Y EQUIVALENTES AD VALOREM PARA EL AZÚCAR (CENTAVOS DE DÓLAR POR LIBRA Y PORCENTAJES)

	PRECIO INTERNACIONAL CIF		ARANCEL ESPECÍFICO		EQUIVALENTES AD VALOREM	
	Cruda	Refinada	Cruda	Refinada	Cruda	Refinada
	Junio de 1992	-	-	-	-	68.70
Septiembre de 1992	9.01	13.69	6.80	7.80	75.50	57.00
Diciembre de 1992	9.26	12.95	8.10	9.20	87.50	71.00
Enero de 1993	9.49	13.32	8.50	9.70	89.60	72.80
Marzo de 1993	9.67	13.53	8.40	9.50	86.90	70.20
Septiembre de 1993	11.23	14.75	10.00	12.00	89.00	81.40

Fuente: D.O., varias fechas. Los precios internacionales son FOB multiplicados por 1.13.

16. También colocó al producto en segundo lugar en cuanto al valor de las compras externas de alimentos básicos, después de la leche en polvo.

azúcar y aún en abril de 1993 el Departamento de Agricultura consideraba que dicho país tendría necesidad de importar 500 000 ton.¹⁸ Sin embargo, durante las negociaciones se manejaron cifras del orden de 750 000 ton. Por ello se concluyó que México no rivalizaría con los productores estadounidenses.

Consideraciones generales sobre los bienes agrícolas

En el capítulo 3 del TLC se establece (art. 302) que los aranceles aduaneros se eliminarán progresivamente de acuerdo a un calendario anexo (302.2), al igual que las barreras no arancelarias (art. 309). Para la desgravación se establecen cinco categorías de bienes: a) los de liberación inmediata (categoría a); b) los que requerirán cinco etapas anuales iguales, para quedar libres de aranceles el 1 de enero de 1998 (categoría B); c) en diez etapas anuales, quedando liberados el 1 de enero de 2003 (categoría C); d) en 15 etapas anuales iguales, quedando libres el 1 de enero de 2008 (categoría C+), y e) los que ya estaban exentos de aranceles y que continuarán así (categoría D).

Para el inicio de esas etapas (el 1 de enero de 1994) se tomaría una tasa arancelaria base para cada producto, que en general reflejaría la tasa imperante el 1 de julio de 1991 o las aplicables mediante el SGP. Los productos agropecuarios merecieron un apartado específico en el TLC (capítulo 7). En un anexo al mismo se hace la referencia formal al sistema para llegar al libre comercio del azúcar (anexo 703.2).

Provisiones sobre azúcar y jarabes

Es conveniente tomar en cuenta que Estados Unidos y México tienen medidas especiales, aunque de naturaleza distinta, para proteger su industria azucarera. A finales de 1989 México eliminó el régimen de permiso previo para importar el dulce, sustituyéndolo por un derecho variable, normalmente muy elevado. Cada mes el gobierno anuncia un precio interno

objetivo de alrededor de 18.7 centavos de dólar por libra. El derecho variable se ajusta a fin de cubrir la brecha entre el precio objetivo y el mundial.

El sistema aplicado en Estados Unidos se conoce como de arancel-cuota. Desde 1982 existe un cupo casi exento de derechos para los países aprobados,¹⁹ pero se mantiene un arancel específico para las importaciones que lo excedan (16 centavos de dólar por libra de azúcar crudo aproximadamente).²⁰ Canadá no tiene ninguna restricción especial para este producto.

En el marco del Sistema Armonizado de Clasificación de Mercancías (SAC) por *azúcar* se entiende el crudo o refinado proveniente de la caña o de la remolacha, incluyendo el azúcar refinado líquido (los diversos rubros de la partida 1701). Debe quedar claro que no incluye el jarabe de maíz rico en fructuosa.²¹ No obstante, la redacción de esta parte del TLC es confusa porque en algunos casos se refiere a "azúcar" y en otros a "azúcar y jarabes", sin quedar claro dónde empieza uno y dónde el otro. Este detalle es de suma importancia, como se verá.

El edulcorante llegará al libre comercio en 15 años. No obstante, el carácter especial de las actuales medidas de protección en frontera

19. Como regla general, las importaciones de Estados Unidos dentro de la cuota pagan un pequeño derecho que en promedio es de 0.625 centavos por libra (variable según el grado de pureza del azúcar) del cual están exentos los países que integran el SGP y los de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Conforme a la Sección 22 de la Ley Agrícola, se paga un derecho adicional de un centavo por libra cuando el azúcar es refinada (fracción 9904.40.20). Véase Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, *Industry and Trade Summary, Natural Sweeteners*, USITC Publication 2545 (AG-8), Washington, noviembre de 1992, p. 22.

20. Estados Unidos tiene además programas de reexportación según los cuales el producto se puede importar, refinar o someterse a algún proceso adicional, y luego reexportarse libre de cuota o arancel. Estos programas permanecerán intactos en el TLC, a condición de que el azúcar crudo utilizado como insumo provenga de alguno de los dos países, y entonces queda fuera de cuota. En años recientes Estados Unidos ha exportado cantidades importantes de azúcar refinada con este sistema.

21. El jarabe de maíz en sus diversas modalidades se ubica en el capítulo 17, "Azúcares y artículos de confitería", del SAC. En Estados Unidos corresponde a las partidas 1702.40 1702.50.00 y 1702.60.00 y en México a las 1702.50.01 y 1702.60.01. El jarabe está claramente separado de las partidas encabezadas por 1701, que es donde están el azúcar de caña y la remolacha.

complica en cierta medida el proceso de desgravación. En adelante, las referencias a los procesos de apertura recíproca se refieren a México y Estados Unidos, excepto cuando se aclare lo contrario:

1) Durante los primeros 14 años los países analizarán (el 1 de julio) si *cualquiera de ambas partes*: 1a) ha tenido un excedente neto de producción en cualquier año desde el comienzo de la vigencia del TLC (incluyendo el año azucarero²² en curso), o 1b) proyecta un excedente neto para el año azucarero entrante.

2) Una vez efectuado ese diagnóstico, para cada uno de los 14 años azucareros ambas partes exentarán de impuestos a una cantidad de azúcar y jarabes no inferior a la mayor de las siguientes: a) 7 258 toneladas métricas de valor crudo (TMVC); b) la cuota mínima concedida por Estados Unidos a un país o al "nivel mínimo de acceso", que representa 0.3% de la cuota global, o c) el excedente de producción estimado para el año entrante si se cumplen las condiciones 1a y 1b, con los siguientes techos: i) para los primeros seis años azucareros: 25 000 TMVC; ii) para el séptimo año azucarero: 150 000 TMVC (en un memorándum de entendimiento firmado días antes de la votación en el Congreso de Estados Unidos en noviembre, este límite subió a 250 000 TMVC), y iii) para cada año subsiguiente: el máximo de ii) se eleva 10 por ciento.

3) Desde el séptimo año las limitaciones ii) y iii) no se aplicarán, es decir, no habrá techo para la producción exportable si el país fue exportador durante dos años sucesivos posteriores a la firma del Tratado (incluyendo la estimación del año corriente) o en el año azucarero actual y la proyección del entrante.

4) El arancel de sobrecuota de Estados Unidos, inicialmente establecido en 16 centavos por libra, se irá reduciendo gradualmente para México –en pequeños tramos– desde el primer año, para totalizar 15% de reducción al sexto (en 1999). Luego la desgravación será lineal hasta llegar a cero a principios de 2008.

22. Se tradujo así *marketing year* (que en la versión mexicana aparece como *año comercial*) para aclarar el concepto utilizado. El período cubre del 1 de octubre al 3 de septiembre.

18. Peter Buzanell y Ron Lord, *op. cit.*

5) A partir del séptimo año México deberá alinear su sistema de ingreso del azúcar al país de acuerdo con el trato de nación más favorecida otorgado por Estados Unidos y en la forma de arancel-cuota. De eliminar éste dicho sistema aplicable a terceros países, México podrá optar por continuar con él o plegarse al trato de nación más favorecida aplicado a terceras partes. No parece haber ningún compromiso por parte de México para su arancel durante los primeros seis años.

6) Algunos rubros secundarios de la línea de azúcares tienen desgravaciones a diez años y otros una gradual de 15% durante los primeros seis años.

7) La fructosa químicamente pura se desgravará en la categoría C, es decir, a diez años, partiendo del 15% actual de arancel. En cambio, los rubros que contengan en estado sólido más de 50% de peso en fructosa bajan el arancel de inmediato a cero, pero con una cuota que parte de 1 500 ton y se incrementa 3% anual. El arancel sobre la cuota es de 17.2 centavos por libra y se reduce gradualmente durante diez años hasta llegar a cero. En el caso de México se parte de una tasa de 15% y la desgravación es a diez años.

8) Desde el momento en que entre en vigencia el TLC ningún país podrá rembolsar los derechos arancelarios de un bien agrícola importado, sustituido por un bien idéntico o similar y luego exportado hacia el otro país (anexo 703.2, sección A, párrafo 12). Esta es una seria limitación al sistema de *draw-back* que los propietarios de las refinerías de Estados Unidos han cuestionado.²³ El *draw-back* se continuará aplicando pero solamente con respecto a terceros países.

México y Canadá

Canadá no protege de manera especial su producción de azúcar. No obstante, se reserva la facultad de aplicar un derecho equivalente al de México. Éste se limita a otorgar a Canadá el trato de

nación más favorecida para una tasa de sobre cuota.

Determinación del excedente neto de producción

Éste se mide mediante la diferencia entre la producción y el consumo. Cuando se calcula para el año siguiente, se agrega un factor de corrección equivalente al error de estimación que se cometió la última vez que se efectuó una. Precisamente: la ambigüedad radicaba en si el cálculo del excedente contendría el jarabe de maíz o no. El memorándum de entendimiento firmado en noviembre lo incluyó, con lo que la cuestión quedó zanjada.

Perspectivas para México

Los industriales azucareros de Estados Unidos han objetado varios puntos del TLC que afectan a sus productos. Uno de los temas más sensibles concierne al potencial de México para convertirse en exportador libre de cuotas e impuestos a partir del séptimo año. Otro es el método, bastante liberal, para proyectar los excedentes, en vez de basarse en los resultados realmente observados.²⁴

La crítica más fuerte, sin embargo, se basó en la posibilidad de que la industria mexicana de refrescos comenzara a sustituir rápidamente el azúcar de caña por edulcorantes basados en el jarabe de maíz. Si los productores estadounidenses lo pudieron hacer, ¿por qué los mexicanos no? De esta manera el excedente neto de producción podría materializarse en forma acelerada.²⁵

Según Hufbauer y Schott, el hecho de fijar para el séptimo año la posibilidad de expandir ampliamente el comercio de azúcar reflejaba la preocupación de Estados Unidos por disponer de un pacto compatible con una culminación de la Ronda de Uruguay con el azúcar incluido. Contaría así con un plazo razonable para poner en práctica las conclusiones de la Ronda en materia agrícola.²⁶

Resulta interesante el punto de vista de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC) sobre los efectos del TLC. Aunque anticipa un viento de cambio por la privatización, la reforma en la tenencia de la tierra y cierta mejora de los precios internos, considera que la industria azucarera mexicana es obsoleta, pues su parque industrial tiene más de 50 años en la mayoría de los casos. Además, en 1991 se suspendió el programa de mejoramiento de las variedades que financiaba el gobierno.²⁷

Los negociadores estadounidenses también han considerado que si mejora el precio interno del azúcar se promoverá su producción y se crearán las condiciones para que sea rentable trasladarse hacia el consumo de otros edulcorantes calóricos como el jarabe de maíz. Para ello sería necesario convertir la industria mexicana de bebidas, pues está estructurada para utilizar edulcorantes cristalinos y no líquidos. También habría que invertir en instalaciones para almacenar el jarabe, dado que exige condiciones especiales para su conservación (al contrario del azúcar).

Dadas las inversiones requeridas, se pone en duda la factibilidad de pasar al uso del jarabe en un plazo razonable, si bien no se descarta. Así, los estadounidenses negociaron en 1991 y 1992 con la perspectiva de que: a) México tendría dificultades para obtener excedentes de producción sobre consumo,²⁸ y b) no será fácil convertir la industria de refrescos al uso del jarabe de maíz. Sin embargo, si se produjera alguna de estas eventualidades, o ambas, la USITC concluye que: "si México comenzara a embarcar azúcar bajo cuota, los primeros países que resultarían afectados serían probablemente el resto que poseen asignaciones, en la medida en que éstas podrían declinar en la misma

27. Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, *Potencial Impact...*, op. cit., p. 33.

28. Téngase en cuenta que por lo menos hasta abril de 1993 las publicaciones del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, que provee la información para sus negociadores, continuaba afirmando la existencia de un déficit mexicano de aproximadamente 750 000 ton. Véase Peter Buzanell y Ron Lord, op. cit. En tanto que la Organización Internacional del Azúcar preveía importaciones por 595 000 ton para el año comercial 1992-1993, cuando en realidad éstas no deben haber sobrepasado las 50 000 toneladas.

23. Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, *Potencial Impact on the US Economy and Selected Industries of the North American Free Trade Agreement*, USITC Publication 2596, Washington, enero de 1993, p. 33.

24. Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey Schott, *NAFTA An Assessment*, Institute for International Economics, Washington, 1993, p. 56.

25. *Ibidem*.

26. *Ibidem*.

medida en que las importaciones desde México se incrementarían..."²⁹

El 26 de febrero de 1993 los embajadores de los países beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe enviaron una nota al gobierno de Estados Unidos para manifestarle su preocupación por las provisiones del TLC relacionadas con el azúcar. Concluían que en el séptimo año, mediante políticas apropiadas, México podría estar exportando a Estados Unidos un millón de toneladas de azúcar que representan alrededor de 90% de la cuota total de este país. El argumento central de la nota era que, en realidad, desde el punto de vista del potencial que encierra, el período de transición es de seis años y no de 15.

En la actualidad resulta difícil creer que México logre elevar notablemente su producción; por ello no es aventurado pensar en que su industria refresquera sustituya el azúcar por jarabe de maíz rico en fructuosa, máxime cuando ya lo están haciendo las industrias de panadería y confitería, entre otras. Por este motivo, los negociadores estadounidenses solicitaron que se hiciera explícita la interpretación de que el cálculo del excedente de producción incluía al jarabe de maíz. Se cancelaba así la posibilidad de crear excedentes artificiales de azúcar mediante la conversión de la industria refresquera.

Los ciclos de auge y declinación de las zafra en México dificultan cualquier predicción. En el período 1970-1975 el país apareció como un fuerte exportador, con más de 25% de su producción en algunos años. De 1980 a 1984 pasó a ser fuerte importador, con volúmenes superiores a 25% de la producción. En los cuatro años siguientes vuelve a ser exportador con grandes excedentes. De fines de 1989 a 1991 México se transforma en uno de los mayores compradores mundiales de azúcar, para luego reducir a cero sus adquisiciones.

En el marco de esa fluctuación, en 1989 Luiselli y Vidali sostenían que, a pesar de ser autosuficiente en materia azucarera, "México debería ser marginalmente importador de los países vecinos del Caribe y Centroamérica por razones de política energética y

comercial. Así, pueden liberarse muchas tierras cañeras que ahora utilizan agua y recursos caros para producir ahí productos más necesarios socialmente y de mayor rentabilidad que el azúcar [...] Usar el azúcar para equilibrar y dinamizar nuestro intercambio comercial en América Central y el Caribe puede darnos un instrumento de cobro de las exportaciones petroleras y de otros bienes, desbloqueando así algunos problemas financieros existentes."³⁰ En esos momentos la producción del alimento se veía como poco redituable para el país, pero en 1993 las cosas habían cambiado: el subsistema azucarero estaba privatizado y existía ya un tratado que abriría potencialmente las puertas para inversiones en el sector al proveer un mercado de precios más elevados.³¹

La crisis de la agroindustria azucarera mexicana probablemente sea de concentración. Los ingenios más atrasados cerrarán o se les reprivatizará, por lo que todo el sistema quedará a cargo de unos pocos grupos, haciendo quizás más lento el despegue final, pero indudablemente se estarán creando las condiciones para una expansión futura.³² También hay espacio para modernizar los sistemas de producción y de pagos,³³ así como

30 Casio Luiselli y Carlos Vidali, *México en la Ronda Uruguay: el caso de la agricultura*, Instituto Interamericano para la Agricultura, San José, 1989, p. 31.

31. Danell menciona en un artículo reciente que "los analistas consideran que a los inversionistas que compraron los ingenios no les interesan las factorías del sureste, pues el futuro de la industria azucarera está en la exportación hacia Estados Unidos y Canadá... además de que [para el sureste de México]... es más barato importar azúcar de Centroamérica que producirla en esa región de México". Véase Juan Danell, *op. cit.*

32. Otro elemento que sería necesario tomar en cuenta es la reforma reciente al sistema de tenencia ejidal que favorecerá el mercado de tierras y probablemente será un aliciente adicional al crecimiento de la productividad.

33. En México aún no se ha introducido el sistema de pago individual por contenido de azúcar a los productores. No obstante se estableció un mecanismo por el cual los precios para el productor agrícola se determinan sobre la base de 54% del precio mayorista de un kilo de azúcar recuperado de base estándar (KARBE). La información de KARBE para cada ingenio dependiera del contenido de sacarosa, fibra y eficiencia del ingenio, pero no se utiliza a nivel individual del productor, donde se requeriría un sistema de muestreo que aún no existe (aunque hay voluntad de instalarlo). Los productores

para inversiones productivas. Aparentemente los inversionistas han abierto un compás de espera a fin de completar el proceso de adquisición de los ingenios *existentes* (incluso los privados) antes de invertir en mejorar las instalaciones de los que ya poseen.

Un estudio contratado por el Banco Mundial en 1990 determinó proyecciones de producción y consumo (basadas en datos hasta 1985) que indicaban que, siguiendo las tendencias actuales, continuaría la elevada variabilidad del comercio exterior con un déficit pequeño, de entre 100 000 y 200 000 TM, hasta 1997. Se abriría después una brecha notable entre ambas variables, que generaría importaciones netas por casi 300 000 TM y en continuo ascenso exponencial, hasta llegar a casi un millón de déficit estructural en 2004.³⁴

Al cancelarse la posibilidad de excluir al jarabe de maíz del excedente de producción es más difícil pensar en que se generen grandes excedentes. Las cifras de producción de la zafra 1992-1993 parecen anormalmente elevadas. Los indicadores de rendimiento suben de manera exagerada (véase el cuadro 3) en medio de continuas quejas por la presunta situación de colapso de esta agroindustria.³⁵ Suponiendo entonces que la producción anual en promedio se mantenga al nivel de 1993 y que el consumo crezca al ritmo de la población (1.9%) en 1996 habría un déficit de 270 000 ton,³⁶ lo que hace pensar que el mercado mexicano del azúcar será, en el plazo inmediato, un demandante moderado en el mercado internacional.

A.S.Ch.

cañeros eficientes aún subsidian a los más ineficientes al recibir pagos similares por peso.

34 El mismo estudio predijo –en condiciones de libre comercio– un volumen de producción de alrededor de seis millones de TM entre 1990 y 1993. Estas cifras parecen mucho menos aceptables. Véase Brent Borrell, *op. cit.*

35. Tal parece que las quejas provienen más bien de las relaciones laborales en ingenios privatizados con exceso de mano de obra, que dificulta que los relativamente elevados rendimientos se traduzcan en rentabilidad financiera.

36 Esto implica el supuesto de un consumo per cápita constante, supuesto no difícil de aceptar en función del crecimiento de los precios relativos internos del azúcar.

29 Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos *Potential Impact...* *op. cit.* p. 33