

Editorial

Amarga Competencia

Ernesto Sepúlveda Villarreal
página 1

*Flujos de capital privado y calificaciones
soberanas a mercados emergentes*

Enrique González González
página 7

El mercado del agua industrial

Luis Antelmo Saucedo López
página 14

*Investigación y desarrollo, innovación y
nuevas formas de comercialización ante la
apertura comercial : el caso de sector
mueblero de Jalisco*

Graciela López Méndez
Socorro Araceli Montes Reyes
página 17

*Índice de precios al consumidor
correspondiente a septiembre y
octubre de 2001
*página 23**

Entorno Económico

*Ernesto Sepúlveda Villarreal**

Profesor
Facultad de Economía, UANL

La privatización de una industria, por sí misma, no garantiza eficiencia. Al menos esa parece ser una de las lecciones derivadas de la experiencia de la industria azucarera en México.

Después de un largo y difícil proceso de privatización, el Gobierno desincorporó más de 44 ingenios a finales de 1990, no sin antes otorgar fuertes concesiones para concretar las ventas: permitió la integración vertical de ingenios con empresas de otros sectores, otorgó financiamiento a los compradores compartiendo riesgos con ellos, y en algunos casos, vendió por debajo del precio de referencia.

Todo parece indicar que el futuro cercano de la industria azucarera mexicana depende en buena medida de las condiciones que prevalezcan para el comercio de la azúcar de caña y sus substitutos con los Estados Unidos

En su momento dichas concesiones parecían justificarse fácilmente en términos de ganancias esperadas de eficiencia. Por una parte, el Gobierno contribuiría con su plan de estabilización económica, que se basaba en mantener un presupuesto equilibrado a fin de combatir la inflación, y por otra, induciría al sector privado a invertir recursos en una industria cuya modernización resultaba impostergable ante la inminente apertura comercial.

Para procurar dichos objetivos, el Gobierno llevó a cabo un proceso de desregulación de la industria azucarera de manera *simultánea* a la privatización de la misma¹. Éste proceso consistió principalmente en liberalizar el mercado nacional del azúcar: se eliminaron cuotas de producción, se permitió que los precios del endulzante se determinaran más conforme a mercado, y se retiraron los subsidios que durante años se habían otorgado a este sector.

Quizá pocos economistas hubieran dudado que estas medidas, instrumentadas con oportunidad, apuntarían en la dirección correcta. Finalmente, la modernidad y el desarrollo eficiente de la industria azucarera mexicana debería darse en un marco económico de apertura y competencia bajo la administración del sector privado. ¿Porqué entonces el Gobierno se

* El autor es egresado de la Facultad de Economía, UANL en 1990. Realizó estudios de Maestría en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México de 1990 a 1992 y estudios doctorales en la Universidad de Essex, Reino Unido de 1996 a 2000. Actualmente es maestro de tiempo completo de la Facultad de Economía, UANL.

ve en la necesidad de expropiar más de la mitad de los ingenios a poco más de una década de haberlos privatizado?

¿Rápida apertura?

Para entender los problemas actuales de la industria azucarera mexicana se debe destacar que esta industria se desarrolló tradicionalmente como resultado del control y la protección otorgada por el Estado.

La aplicación de precios de garantía para la caña de azúcar, el establecimiento de aranceles y cuotas a la importación de azúcar y sus sustitutos, la administración del precio de venta del endulzante, y subsidios directos a la operación de ingenios propiciaron un crecimiento desproporcionado y deficiente del sector.

Por lo anterior, una hipótesis atractiva para explicar los actuales problemas financieros de más de la mitad de los ingenios azucareros es que la apertura comercial del mercado del azúcar y sus sustitutos fue demasiado rápida para permitir la reconversión industrial y laboral que necesitaba el sector para poder competir internacionalmente.

Veamos esta hipótesis con mayor detalle.

Al momento de ser privatizados, los ingenios requerían fuertes inversiones para modernizarse y poder competir en condiciones de libre mercado: por una parte necesitaban reemplazar su capital físico obsoleto por nueva tecnología de punta, y por otra, debían adecuar sus relaciones productivas-laborales a las nuevas condiciones de competencia.

Ambos cambios implicaban un largo y complejo proceso de transformación del sector en su conjunto que requería de una apertura *gradual* del sector.

Sin embargo, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) trajo consigo una reducción inmediata de los aranceles y de las cuotas correspondientes al

comercio del azúcar de caña y sus sustitutos, de manera que la industria azucarera mexicana no tuvo oportunidad de efectuar los cambios mencionados.

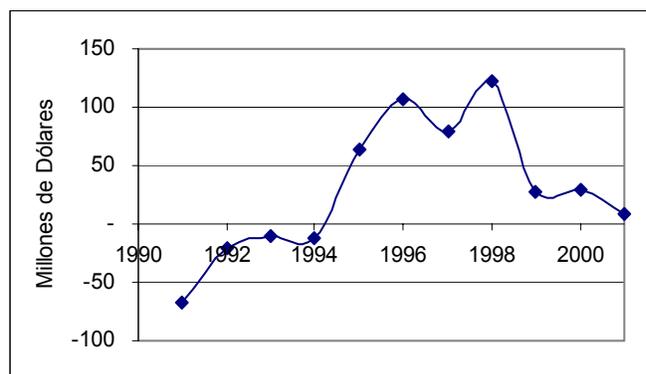
Un vistazo rápido a los saldos de la balanza comercial de México con Estados Unidos en los renglones correspondientes a la industria azucarera sugiere que no fue la apertura comercial en sí, sino medidas proteccionistas instrumentadas posteriormente a la misma, las que contribuyeron a los problemas financieros de los ingenios.

La figura 1 muestra que poco después de la apertura comercial México comenzó a exportar enormes cantidades de azúcar a los Estados Unidos.

A diciembre de 1994, año en que entró en vigor el TLCAN, México presentaba un déficit comercial con Estados Unidos en la balanza azucarera por 12.1 millones de dólares.

Sin embargo, un año después el panorama era completamente distinto: a diciembre de 1995 el déficit se había convertido en un superávit por 64 millones de dólares.

**FIGURA 1: 1701* AZÚCAR
BALANZA COMERCIAL CON ESTADOS UNIDOS
(SALDOS ACUMULADOS A DICIEMBRE)****



* La fracción arancelaria 1701 se refiere al azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido.

** El año de 2001 incluye cifras acumuladas hasta el mes de agosto.

Fuente: Secretaría de Economía.

Si bien la devaluación del peso contribuyó al notable aumento de las exportaciones mexicanas de azúcar a los Estados Unidos en 1995, no cabe duda que la tendencia continuó a la alza una vez que este efecto se había asimilado.

A diciembre de 1998 México se beneficiaba de un superávit comercial por 122.5 millones de dólares, es decir, casi el doble del superávit observado a diciembre 1995.

Sin embargo, la imposición de cuotas a la importación de azúcar proveniente de México en Estados Unidos produciría el desplome de las ventas a partir de 1998.

A diciembre de 1999 y 2000 los superávit comerciales fueron de 27 y 29.7 millones de dólares, respectivamente, mientras que a agosto del presente año el superávit comercial apenas llegó a 7.8 millones de dólares.

Las cifras anteriores parecen indicar que la azúcar mexicana había sido muy bien recibida por el mercado estadounidense.

Se debe evitar caer en la interpretación, no obstante, de que la bonanza de las exportaciones de azúcar mexicana a los Estados Unidos necesariamente se tradujo en una ampliación del mercado de la misma magnitud.

La figura 2 muestra que en México la importaciones de otros azúcares, entre los cuáles destaca el jarabe de maíz con alta concentración de fructuosa, crecieron substancialmente durante la década de los años 90.

Desde 1991 se observa un déficit comercial por 10.4 millones de dólares en este renglón, el cual llegó a 43.8 millones de dólares en 1994, y rebasó los 96 millones de dólares en 1997.

A partir de entonces el déficit revirtió su tendencia alcista, de manera que a agosto de presente año se registra un déficit comercial por 65.4 millones de dólares.

Según la SECOFI (ahora Secretaría de Economía), las importaciones crecientes de jarabe de maíz con alta concentración de fructuosa se desarrollaron en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional y ocasionaban daño a la industria azucarera nacional.

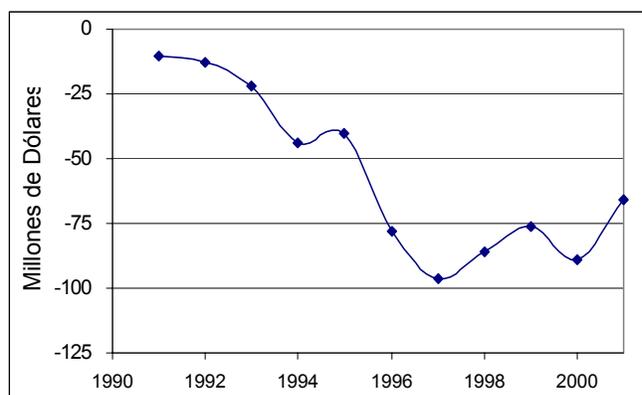
Por ello, a partir del 23 de enero de 1998, esta dependencia impuso cuotas compensatoria definitivas entre 55.37 y 175.50 dólares por tonelada métrica a las importaciones de este endulzante.

Esta medida explica la disminución de la magnitud del déficit comercial de México con Estados Unidos en el renglón de otros azúcares desde entonces.

¿Fue entonces esta rápida apertura comercial causante de los problemas financieros que actualmente enfrenta la industria azucarera en México?

La información de balanza comercial presentada sugiere que la apertura comercial propició

**FIGURA 2: 1702* OTROS AZÚCARES
BALANZA COMERCIAL CON ESTADOS UNIDOS
(SALDOS ACUMULADOS A DICIEMBRE)****



* La fracción arancelaria 1702 se refiere a los demás azúcares, incluidas la lactosa, maltosa, glucosa y fructosa (levulosa) químicamente puras, en estado sólido; jarabe de azúcar sin adición de aromatizante ni colorante; sucedáneos de la miel, incluso mezclados con miel natural; azúcar y melaza caramelizados.

** El año de 2001 incluye cifras acumuladas hasta el mes de agosto.

Fuente: Secretaría de Economía.

CUADRO 1: SECTOR MANUFACTURERO
DIVISIÓN DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS, BEBIDAS Y TABACO
311801: ELABORACIÓN DE AZÚCAR Y PRODUCTOS RESIDUALES DE LA CAÑA

	Personal Ocupado Total			Horas-Hombre Trabajadas		
	División	Azucar	(%)	División	Azucar	(%)
1994	4,240,453	419,042	9.88%	866,450	87,400	10.09%
1995	4,087,512	398,739	9.76%	833,350	84,731	10.17%
1996	4,101,114	386,339	9.42%	834,757	84,319	10.10%
1997	4,154,061	378,038	9.10%	848,011	81,406	9.60%
1998	4,259,796	359,383	8.44%	873,415	79,251	9.07%
1999	4,369,692	348,460	7.97%	896,766	74,471	8.30%
2000	4,383,413	334,905	7.64%	897,780	69,864	7.78%
2001	2,921,792	234,770	8.04%	604,597	52,325	8.65%

El año de 2001 incluye cifras acumuladas hasta el mes de agosto.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

inicialmente un aumento de las exportaciones de azúcar mexicana a los Estados Unidos, pero al mismo tiempo, redujo las ventas en el tamaño del mercado interno, al darse la sustitución del azúcar por el jarabe de maíz con alto contenido de fructuosa en los procesos productivos de diversas industrias².

Por ello, no parece correcto responsabilizar a la velocidad de la apertura comercial de los problemas financieros que actualmente enfrentan más de la mitad de los ingenios mexicanos.

Después de todo, la industria azucarera mexicana penetró rápidamente en el mercado estadounidense, de la misma manera que la industria de la fructuosa norteamericana hizo lo propio en los mercados mexicanos.

Las medidas proteccionistas instrumentadas posteriormente a la apertura comercial de los actuales parece haber influido mayormente en los actuales problemas financieros de los ingenios.

Si la imposición de cuotas en Estados Unidos a las importaciones de azúcar Mexicana resulta ser más efectiva que la aplicación de impuestos compensatorios en México a las importaciones de jarabe de maíz de alta fructuosa como parece que es el caso³, los excedentes de azúcar mexicana no podrán ser colocados, y no por falta de

competitividad, sino por una restricción al comercio.

Impacto laboral

La industria azucarera ha sido por muchos años la agroindustria más grande del País y una fuente muy importante de empleo en el campo.

Sin embargo, la modernización de los ingenios requeriría eliminar redundancias y flexibilizar el trabajo.

¿Significa esto que la privatización de ingenios y la apertura comercial necesariamente implican pérdida de empleos en este sector?

El cuadro 1 muestra cifras sobre el personal ocupado y las horas-hombre trabajadas en la División de Productos Alimenticios, Bebidas y Tabacos, y en la subdivisión Elaboración de Azúcar y Productos Residuales de la Caña, ambas pertenecientes al sector manufacturero, desde la entrada en vigor del TLCAN a la fecha⁴.

Dos características saltan a la vista en este cuadro. La primera es que tanto el personal ocupado como el número de horas-hombre trabajadas en la industria azucarera se han reducido constantemente desde la apertura comercial⁵.

La segunda es que la importancia relativa de la

industria azucarera como generadora de empleo en la División también se ha reducido desde entonces⁶.

De la información anterior, y considerando que la producción de azúcar mexicana ha presentado una tendencia alcista en la década de los años 90, se puede concluir que la industria azucarera se ha redimensionado desde que entró en vigor el TLCAN con el fin de elevar la productividad del trabajo en los ingenios.

Este redimensionamiento, sin embargo, no debe implicar necesariamente pérdidas de empleos en el campo.

Dado que los ingenios son unidades productivas mitad industriales y mitad agrícolas, elevar la eficiencia operativa en la primera no debe ser contraria a promover el funcionamiento de la segunda: ingenios más productivos podrán procesar mayores cantidades de caña en beneficio de los cañeros.

El problema de fondo parece ser la colocación de la producción de azúcar de los ingenios mexicanos que se requiere para sostener el nivel de empleo en los campos cañeros.

Antes de la apertura comercial el mercado nacional era suficiente para comprar esta producción. Con la apertura se dio un cambio en la composición del mercado, pero todavía era posible para México colocar su producción.

Sin embargo, las cuotas impuestas por los Estados Unidos a las importaciones de azúcar proveniente de México dejaron a este País con un excedente que no sólo afecta la solvencia de ingenios, sino que pone en peligro una importante fuente de empleo en el campo.

Por lo anterior, el futuro cercano de la industria azucarera parece depender en buena medida de las condiciones de comercio que prevalezcan para la azúcar de caña y sus substitutos con los Estados Unidos.

Lo difícil no es entrar al juego de libre comercio, sino hacer respetar las reglas para que se juegue de una manera justa, en beneficio de todas las partes involucradas.

Notas

1. Sánchez et al. (1993) identifican esta estrategia como una de las causas de la larga duración del proceso de venta de los ingenios y del bajo precio pagado por los mismos. Estos autores recomiendan que la desregulación de una industria sea realizada antes de privatizarla, a fin de dar seguridad al comprador, facilitar el proceso de desincorporación, y mejorar el precio de venta.
2. Según cifras suministradas por México a la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre los años de 1994 y 1996 las importaciones de jarabe de maíz de alta fructuosa realizadas a través de la empresa Arancia (la segunda en importancia en México) aumentaron en 2,188 por ciento para la industria de refrescos, y en 161 por ciento para otras industrias (comercializadoras, lácteos, otras bebidas, alimentos, farmacéutica, y panificación y galletas).
3. Es oportuno señalar que recientemente la OMC y un panel del TLCAN fallaron en contra de México por la imposición de cuotas compensatorias a las importaciones de jarabe de maíz con alta concentración de fructuosa proveniente de Estados Unidos, y aunque el resultado final puede tardar en conocerse, es posible que México se vea obligado a eliminar la cuotas compensatorias respectivas y devolver los derechos cobrados.
4. Las cifras se refieren únicamente a los trabajadores de los ingenios y no incluyen a aquellos que trabajan en la producción de la caña de azúcar.
5. Observe que en el periodo que va de 1994 a 2000, el número de trabajadores en la industria azucarera se redujo en 20 por ciento, mientras que el número de horas-hombre trabajadas se contrajo en 40 por ciento. Entonces desde la apertura comercial los ingenios no sólo ocupan menos trabajadores, sino que éstos parecen trabajar menos horas.
6. Se debe tener cuidado al interpretar la última observación del cuadro 1 que incluye datos acumulados al mes de agosto. Puesto que aproximadamente el 95 por ciento de la producción de azúcar en un año se obtiene normalmente en el periodo enero a junio, las cifras que se muestran en este renglón serían muy similares al acumulado anual en el caso de la industria azucarera. Sin embargo, esto no es necesariamente cierto para toda la División. Por ello, uno se puede llevar la falsa impresión de que la participación del empleo de la industria azucarera en la División parece recuperarse en el año 2001.

Referencias

Sánchez, Manuel et al. (1993). "The Privatization Process in Mexico: Five Cases Studies" in *Privatization in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank & ITAM. pp. 104-115.

Organización Mundial de Comercio (2001). "México - Investigación Antidumping sobre el Jarabe de Maíz con Alta Concentración de Fructosa Procedente de los Estados Unidos". Referencia: WT/DS132/RW, 22 de junio de 2001.