



**SE**

SECRETARÍA  
DE ECONOMÍA

MEMORIA DOCUMENTAL

**“Mercado del Azúcar”**

**Secretaría de Economía**  
Administración Pública Federal

**2006 | 2012**

1888

1888



**SE**

SECRETARÍA  
DE ECONOMÍA

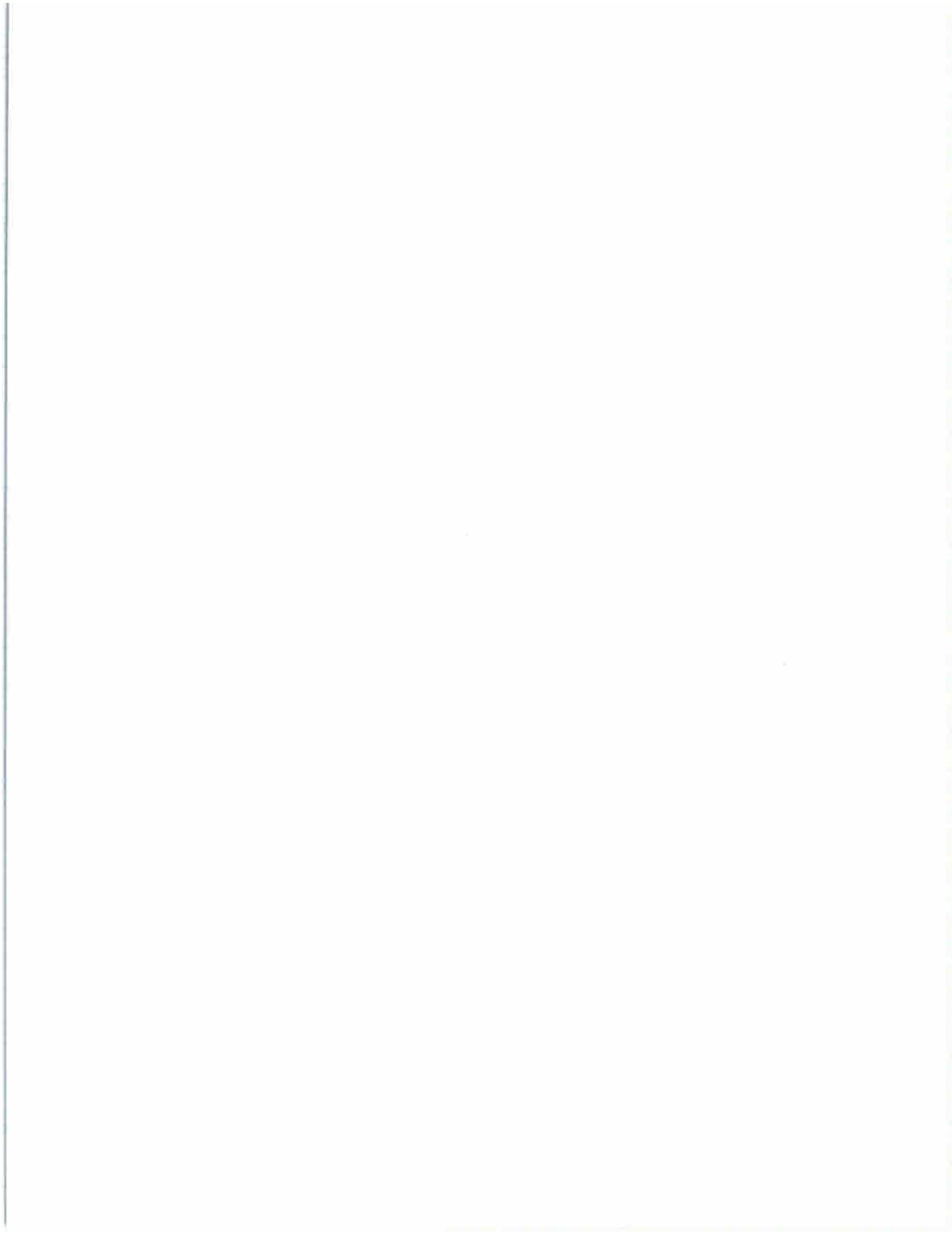


*Vivir Mejor*

## MEMORIA DOCUMENTAL

**Secretaría de Economía**  
Administración Pública Federal

**2006 | 2012**



## Presentación

### Nombre del Programa

"Mercado del Azúcar".

### Objetivo general

Este documento tiene por objeto describir las actividades realizadas por la Secretaría de Economía, en el periodo 2007-2012, para atender temas relacionados con el mercado del azúcar y diversas coyunturas en relación con el desempeño de la agroindustria azucarera, y las atribuciones de esta Secretaría para promover el encadenamiento productivo y complementar la oferta nacional que permitan atender los requerimientos de las industrias y los consumidores mexicanos.

### Periodo de Vigencia

1 de enero de 2007 al 30 de noviembre de 2012.

### Ubicación Geográfica

En México, las condiciones climáticas y de suelo han favorecido el desarrollo de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, actualmente mantiene presencia en 15 Estados de la República Mexicana con 57 unidades productivas o ingenios y aproximadamente 161 mil productores cañeros. Se estima que de esta industria dependen cerca de dos millones de mexicanos y genera empleos tanto agrícolas como manufactureros.

### Características

Las regulaciones aplicables, las implicaciones sociales y las peculiaridades de su producción y de su mercado han influido en los altibajos registrados en esta agroindustria, identificándose épocas de auge y crisis a lo largo de la historia de nuestro país, circunstancias que han hecho necesario algún tipo de intervención o políticas gubernamentales para tratar de equilibrar y organizar al sector, situación que ocurre en la mayoría de los países donde se practica esta actividad.

En el caso de México, existe un marco jurídico e institucional específico para la agroindustria azucarera, en el cual convergen acciones de varias Dependencias del Ejecutivo Federal.

La Secretaría de Economía, en el ámbito de sus atribuciones, participa en actividades relacionadas con el mercado del azúcar. En particular, las Subsecretarías de Industria y Comercio, y de Comercio Exterior son las áreas administrativas que participan directamente. Por parte de la Subsecretaría de Industria y Comercio: las siguientes Unidades Administrativas:

## Presentación

---

- Dirección General de Industrias Básicas
- Dirección General de Comercio Interior y Economía Digital (SNIIM)
- Dirección General de Comercio Exterior

Por parte de la Subsecretaría de Comercio Exterior, participa la Dirección General de Política Comercial

## Unidad Administrativa

Dirección General de Industrias Básicas

## Fundamento Legal de la Memoria Documental

---

Las acciones a las que se refiere el presente documento, encuentran sustento normativo en la parte conducente de las siguientes disposiciones jurídicas:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Reglamento Interior de la Secretaría de Economía
- Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
- Ley de Comercio Exterior y su Reglamento

## Antecedentes

El azúcar es uno de los edulcorantes aditivos que confieren sabor dulce a los alimentos. Por su constitución los edulcorantes se clasifican en naturales (nutritivos) y artificiales (no nutritivos). Los primeros constituyen una fuente importante de calorías en la dieta de los seres humanos, en este renglón además del azúcar o sacarosa, destacan el jarabe de maíz rico en fructosa (JMRF), la miel de abeja, melaza y piloncillo; mientras que entre los edulcorantes artificiales se encuentran principalmente la dextrosa, la maltosa y otros de reciente desarrollo e introducción al mercado, cuyo impacto en el consumo humano no se encuentra bien documentado y se asocia con los crecientes problemas de obesidad con los que se lucha en varios países del mundo.

Una de las características de los edulcorantes es que pueden ser sustituidos entre sí, sobre todo en la industria de alimentos y bebidas. Aunque esta sustitución no es perfecta, ha avanzado el nivel de sustitución de azúcar por fructosa, por ejemplo en industrias como la confitería, chocolatera y de repostería se utilizan edulcorantes en estado sólido, mientras que en la industria láctea y de bebidas se pueden utilizar edulcorantes líquidos.

La cuestión de los precios, reducción de costos y el potencial para endulzar son algunos de los factores que inciden en la sustitución de azúcar por otros edulcorantes. Sin embargo, independientemente de lo anterior, el azúcar continúa siendo un producto de gran importancia para el consumo humano por su alto contenido energético. El azúcar proporciona en promedio el 12% de los hidratos de carbono, elementos productores de energía en el cuerpo humano.

## Características del sector

El azúcar se considera un bien estratégico, no sólo por su alto contenido energético (es un elemento de consumo básico en la dieta de los mexicanos, y es también un insumo importante para la industria fabricante de alimentos y bebidas) sino también por su importancia económica y social. El desarrollo de la industria azucarera a nivel mundial ha evolucionado para constituirse en una importante agroindustria, generando empleos y divisas para los países productores y exportadores.

En México la agroindustria de la caña de azúcar es una actividad de alto impacto social y económico por las fuentes de empleo que genera en la industria y en el campo mexicano, con efectos multiplicadores en la actividad económica de las regiones cañeras.

La industria azucarera se ha desarrollado en forma ininterrumpida desde la década inicial de la conquista española, siendo una de las actividades agroindustriales de mayor tradición y trascendencia en el desarrollo histórico del país.

Actualmente, la agroindustria mexicana de la caña de azúcar cuenta con 57 unidades productivas o ingenios, ubicados en 15 Entidades con impacto en alrededor de 227 municipios, siendo el Estado más importante Veracruz. Existen aproximadamente 161 mil productores cañeros en alrededor de 664 mil hectáreas de cultivo. Se estima que de esta industria dependen cerca de dos millones de mexicanos y genera empleos tanto agrícolas como manufactureros.

Entre 2007 y 2011 se produjeron en promedio 5 millones de toneladas anuales de azúcar, en términos generales el sector de azúcar participa con más del 10% del PIB del sector primario y 2.5% del PIB manufacturero.

## La Agroindustria Azucarera en México (marco jurídico)

A lo largo de la historia, la actividad económica de la agroindustria azucarera ha registrado altibajos, identificándose épocas de auge y crisis, circunstancias que han hecho necesario algún tipo de intervención o políticas gubernamentales para tratar de equilibrar y organizar al sector. Las

## Antecedentes

políticas públicas aplicables al mercado del azúcar no son privativas de nuestro país, este tipo de acciones también se observan en la mayoría de los países donde se practica esta actividad.

La importancia del sector en la economía también se pone de manifiesto, con la existencia de un marco jurídico e institucional específico para el desarrollo de la agroindustria azucarera, lo que no se observa con otros productos y actividades del campo, aun cuando también sean beneficiarios de los recursos públicos que se destinan para apoyar el desarrollo de la actividad agrícola.

El artículo 25 Constitucional dispone que la ley establecerá mecanismos que faciliten todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios, en este contexto, el 22 de agosto de 2005, se promulgó la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (LDSCA), cuyas disposiciones son de interés público y de orden social por su carácter básico y estratégico para la economía nacional.

La LDSCA señala que la caña de azúcar es un producto básico y estratégico; las actividades de siembra, cultivo, cosecha e industrialización de la caña de azúcar, son consideradas de interés público. La Ley tiene como objeto normar las actividades asociadas a la agricultura de contrato, al desarrollo e integración sustentable de la caña de azúcar y todos los procesos que van de la siembra hasta la comercialización de la caña de azúcar, sus productos, subproductos, coproductos y otros derivados;

Asimismo, la LDSCA establece la conformación del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, CONADESUCA, organismo descentralizado de la SAGARPA. El CONADESUCA es la instancia que coordina todas las actividades previstas en la propia Ley.

De igual forma, la Ley establece a la Junta Directiva como la autoridad suprema del Comité y está integrada por Organismos públicos y privados, su objetivo es coordinar y conjuntar acciones para atender y dar seguimiento a los temas más relevantes del sector, entre los que destaca la elaboración del balance nacional azucarero y la de la metodología para la determinación del precio de referencia para el pago de la caña en los ciclos azucareros, entre otros.

Por otro lado, el 3 de septiembre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el "Decreto por el que se expropián por causa de utilidad pública, a favor de la Nación, las acciones, los cupones y/o títulos representativos del capital o partes sociales", así como la maquinaria y equipo, terrenos, construcciones y estructuras, derechos, patentes, marcas, nombres comerciales, tanques de almacenamiento, bodegas, talleres, laboratorios y sus aparatos, plantas eléctricas, servicios de dotación de agua e infraestructura correlativa, equipos de transporte, los inmuebles asignados para uso habitacional, de los administradores, así como los almacenes de azúcar, el azúcar que contienen y todos los demás bienes muebles e inmuebles propiedad de 27 sociedades denominadas Ingenios.

Con la finalidad de que los 27 ingenios expropiados continuarán operando en forma independiente e ininterrumpida y que se constituyeran en negocios en marcha, la SAGARPA publicó el 19 de septiembre de 2001, los lineamientos de operación del fondo especial que se aplicarían al pago de diversos compromisos de operación de los ingenios expropiados, con ello se crea el Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA).

Asimismo, se constituyó el Comité Técnico del Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA) Presidido por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con la participación de la Secretaría de Economía, entre otras dependencias.

Este Comité se reúne periódicamente con la finalidad de analizar la operación y administración de los bienes expropiados así como evaluar su aplicación a fin de determinar las medidas necesarias para mejorar su resultado.

## Antecedentes

La Secretaría de Economía, además de formar parte, tanto en el CONADESUCA como en el Comité del FEESA cuenta, dentro de sus atribuciones, con la de formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país y participar en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población.

También es responsable de formular y conducir las políticas que permitan asegurar el abasto de los productos básicos en el país, cuenta con facultades para establecer medidas de regulación no arancelaria como los cupos de importación para resolver desequilibrios o riesgos en el abasto de azúcar.

En particular, de conformidad con el artículo 22 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, corresponde a la Dirección General de Industrias Básicas apoyar y promover la operación eficiente de las cadenas productivas de productos básicos, para fortalecer el abasto suficiente y oportuno de los mismos, y proponer y promover la aplicación y cumplimiento de la política en materia de abasto de bienes de consumo básico competencia de la Secretaría.

## Vinculación del Programa, Proyecto o Asunto con el Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales o Especiales

### Plan Nacional de Desarrollo, PND 2007–2012

Las acciones a las que se hace referencia en el presente documento, en relación con el mercado del azúcar, se relacionan con el Segundo Eje del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, el cual señala como uno de sus objetivos, potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos, para lo cual se establece como estrategia el diseñar agendas sectoriales para la competitividad de sectores económicos

### Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, PRONAC 2007-2012

La Estrategia número I del Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, PRONAC 2007-2012 pretende mejorar la integración de la cadena productiva, contar con un sistema de información de mercados confiable que contribuya a asegurar niveles de abasto suficientes y definir acciones de política comercial, lo cual está directamente ligado a los objetivos del PND, en particular potenciar la productividad y competitividad de la agroindustria azucarera. A la fecha se han llevado a cabo las siguientes acciones:

- Apoyo en la verificación y monitoreo de las obligaciones en materia aduanera para efecto de considerar el carácter de producto sensible del azúcar nacional.
- Elaboración de un análisis sectorial que ha permitido identificar la distribución del consumo nacional de edulcorantes, balance nacional y sus tendencias, por tipo de usuario: bebidas (refrescos, jugos y néctares); panadería; pastelería y galletera; dulcería, chocolatería y confitería; conservas, enlatados y otras industrias; consumo directo de mesa, y productos lácteos.
- Intercambio equitativo en los mercados internacionales con apego estricto a los compromisos suscritos.

## Síntesis Ejecutiva del Programa, Proyecto o Asunto

La Secretaría de Economía, de conformidad con sus atribuciones, es responsable de promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional, y establecer la política de industrialización de los productos agrícolas, en coordinación con las dependencias competentes. También es responsable de formular y conducir las políticas que permitan asegurar el abasto de los productos básicos en el país; cuenta con facultades para establecer medidas de regulación no arancelaria como los cupos de importación, para resolver desequilibrios o riesgos en el abasto de azúcar.

Por otro lado, la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar establece la conformación de una Junta Directiva del CONADESUCA y la Secretaría de Economía forma parte de dicho Órgano. En este orden de ideas la Secretaría de Economía coordina uno de los grupos de trabajos emanados de la Junta Directiva, denominado Grupo de Trabajo de Política Comercial y cuyas principales actividades se refieren a fortalecer la política comercial, mediante el conocimiento de la demanda real y potencial de edulcorantes en la región, haciendo más eficiente la cadena de distribución, estrechando el contacto con el consumidor, garantizando el consumo interno y dinamizando las exportaciones.

Este documento describe las acciones que la Secretaría de Economía realizó en el marco de sus atribuciones y en relación con su participación en la Junta Directiva del CONADESUCA y en la coordinación del Grupo de Trabajo de Política Comercial.

Menciona las actividades realizadas para apoyar el desarrollo de la agroindustria azucarera como el establecimiento en 2008 de un programa de apoyo al sector, el PROINCAÑA, con el cual se apoyó el pago de la caña de azúcar para hacer frente a una coyuntura económica que puso en riesgo la sustentabilidad del sector.

Describe la participación de la Secretaría en la publicación de los precios de referencia del azúcar para el pago de la caña y en el establecimiento de las bases para la integración de los balances azucareros que mensualmente publica el CONADESUCA y que coadyuvan al seguimiento del mercado e inventarios azucareros.

Menciona la participación de esta Dependencia en el establecimiento de diversos cupos de importación que en su momento permitieron complementar la producción nacional de azúcar, únicamente con montos específicos de importaciones ordenadas para asegurar inventarios suficientes de este producto básico a la población consumidora.

Finalmente, describe las acciones llevadas a cabo para promover una operación más eficiente y el encadenamiento productivo del sector, a través del establecimiento del Portal EIICA que permitirá a la Secretaría el conocimiento del consumo industrial de azúcar y facilitará la vinculación entre oferentes y demandantes de azúcar para ser utilizada en procesos productivos de alimentos, bebidas y otros productos de consumo.

# Acciones Realizadas

## **1. Participación en la Junta Directiva del CONADESUCA**

El Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, CONADESUCA, organismo público descentralizado dependiente de la SAGARPA, tiene por objeto la coordinación de las actividades previstas en la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, la máxima autoridad es la Junta Directiva, integrada por disposición de la Ley, con representantes de diversas Dependencias del Ejecutivo Federal y organismos privados (Organizaciones Cañeras y la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica, CNIAA).

En la Junta Directiva se definen las políticas de financiamiento de inversión para el campo cañero y fábrica, las políticas comerciales, los estímulos fiscales y apoyos gubernamentales a la agroindustria azucarera, la competitividad en costos y precios, el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías. Asimismo se da seguimiento al tratamiento que se otorga al azúcar en los tratados comerciales internacionales celebrados con otros países y el comportamiento del mercado nacional e internacional, con el objeto de establecer, para el corto y el mediano plazos los objetivos, metas, estrategias, líneas de acción, asignación de recursos, responsabilidades, instrumentos de evaluación, y mecanismos de colaboración y coordinación interinstitucional con los gobiernos Federal, Estatales, del Distrito Federal y municipales, para propiciar el ordenamiento, fortalecimiento y transparencia en las actividades de la agroindustria de la caña de azúcar.

La Junta Directiva estableció varios grupos de trabajo para dar seguimiento a las acciones establecidas en el Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, PRONAC, el cual considera entre otros, el establecimiento oficial y publicación de un balance azucarero y un balance general de edulcorantes.

Asimismo, es una función importante de la Junta Directiva del CONADESUCA, definir conforme a la Ley de la materia, la metodología para determinar el precio de referencia del azúcar para el pago de la caña de azúcar.

## **2. Coordinación del Grupo de Trabajo de Política Comercial**

Dentro de los grupos de trabajo establecidos por la Junta Directiva, se encuentra el Grupo de Trabajo de Política Comercial (GTPC) y corresponde a la Secretaría de Economía coordinar dicho grupo, a través del cual se da seguimiento a la Estrategia número 1 del PRONAC, cuyo objetivo es fortalecer la política comercial, mediante el conocimiento de la demanda real y potencial de edulcorantes en la región, haciendo más eficientes la cadena de distribución, estrechando el contacto con el consumidor para asegurar el consumo interno.

Además de la Secretaría de Economía, participan en el GTPC, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras dependencias, así como la CNIAA y las Organizaciones de cañeros.

El GTPC trabaja coordinadamente para establecer las bases y metodologías para asegurar la seriedad de las variables que componen el balance azucarero y de edulcorantes. En tal sentido se desarrollaron y adoptaron los siguientes documentos de trabajo:

- Lineamientos de Operación para el Grupo de Trabajo de Política Comercial.
- Lineamientos para la Elaboración de los Balances Nacionales de Azúcar y de Edulcorantes.
- Metodología para determinar el consumo doméstico de azúcar.

## Acciones Realizadas

El grupo de trabajo evalúa medidas para procurar el abasto nacional suficiente del azúcar previendo la reserva estratégica que permita el establecimiento de niveles de inventarios adecuados.

También da seguimiento a las importaciones y exportaciones de azúcar, con especial atención a las realizadas por las empresas con programa IMMEX, para detectar cualquier abuso o desviación de las importaciones temporales y su retorno que pudiera afectar o desplazar la producción nacional para el consumo doméstico. En este contexto, se llevaron a cabo visitas de verificación e inspección a estas empresas durante 2011

Asimismo, el grupo trabajó en coordinación con el área responsable del Sistema Integral de Información de Mercados, SNIIM, para desarrollar un módulo específico de información de precios del azúcar en las centrales de abasto, particularmente las necesarias para la metodología para el precio de referencia.

### 3. Programa de apoyo al sector (PROINCAÑA)

En 2008, la Secretaría de Economía implementó un programa de apoyo a la agroindustria azucarera para hacer frente a una coyuntura económica asociada a una acumulación de excedentes de azúcar que se explica, principalmente, por tres factores:

- Producción récord de azúcar y segunda mejor zafra 2007/2008 (5.5 millones de toneladas).
- Inicio del libre comercio de edulcorantes con los Estados Unidos en el marco del TLCAN, que propició mayores importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa (sustituto del azúcar).
- Excedentes de azúcar nacional sin exportar, debido a que los precios internacionales del edulcorante eran en ese momento, muy inferiores a los domésticos y por lo tanto no existían incentivos a la exportación.

Ante esta acumulación de inventarios, se observó una caída en el precio del azúcar, por lo que era factible anticipar, la caída del precio a pagar por la caña de azúcar<sup>1</sup>, con las afectaciones sociales y laborales que podían resentirse en el campo cañero.

Por otro lado, la Procuraduría General de la República interpuso controversia constitucional en contra de la LDSCA publicada el 22 de agosto de 2005, generando incertidumbre jurídica respecto a la conformación del CONADESUCA y su Junta Directiva y por ende sobre el cálculo del precio de referencia<sup>2</sup>.

Motivado por dicha incertidumbre jurídica, no se publicaron los precios de referencia para las zafas 2006/2007 y 2007/2008. Una vez resuelta la controversia constitucional y a petición de los industriales, el 12 de diciembre de 2007 se publicaron en el DOF sendos Acuerdos para la

---

1 En México, de conformidad con el Artículo 58 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, la caña de azúcar se paga tomando como referencia el precio del azúcar de calidad estándar.

2 El Artículo 57 de la LDSCA establece que el precio de la caña de azúcar registrará anualmente, de acuerdo al precio de referencia del azúcar que **proponga** el Comité Nacional, y publique la autoridad competente en el Diario Oficial de la Federación en el mes de octubre del primer año de cada zafra

## Acciones Realizadas

determinación del precio de referencia del azúcar para el pago de la caña de azúcar de las zafras 2006/2007 y de la zafra 2007/2008.

Derivado de estos Acuerdos, el precio al mayoreo del azúcar base estándar que sirvió como referencia para la fijación del precio de la caña de azúcar fue de \$6.35645 pesos por kilogramo para la zafra 2006/2007 y de \$5.99613 pesos por kilogramo para la zafra 2007/2008; estos precios de referencia, quedaron muy por encima de los precios reales de mercado.



Lo anterior, puso en riesgo la sustentabilidad del sector y la producción de la zafra 2008/2009, ello derivado de la dificultad que tenían los ingenios para pagar la caña y por ende, el productor de caña no contaría con los recursos necesarios para comprar los insumos y pagar los créditos indispensables para realizar la cosecha de la caña de azúcar. Por lo anterior, el Gobierno determinó impulsar un apoyo con fondos federales y estatales que permitiría coadyuvar en la liquidación de los adeudos de los ingenios con los proveedores de caña.

### **Determinación del diferencial y monto del apoyo**

La Ley para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (LDSCA) señala que el precio de la caña se paga en función de un precio de referencia de azúcar.

El precio de referencia del azúcar para el pago de la caña determinado para las zafras 2006/2007 y 2007/2008 estuvo por encima del precio de venta del azúcar por parte de los Ingenios.

$$\text{Precio Caña 1} = (\text{Precio de Ref} * 0.57) * (\text{Karbe}) \dots A$$

Adicionalmente se calculó el precio de la caña utilizando el precio de venta real estimado, dejando las demás variables fijas.

$$\text{Precio Caña 2} = (\text{Precio Real Est.} * 0.57) * (\text{Karbe}) \dots B$$

A partir de ello se realizó el cálculo del diferencial

## Acciones Realizadas

Diferencial

$$= (\text{Toneladas de caña molida} * \text{Precio de caña 1})$$

$$- (\text{Toneladas de caña molida} * \text{Precio de caña 2})$$

Para realizar el cálculo del diferencial se estimó el precio de referencia del ciclo 2007/08, mediante el registro de los valores reales a mayo y estimaciones para el periodo junio – septiembre de 2008.

| Mes    | Mercado Doméstico                  |                    | Mercado Exportación |                    | Total            |                    |
|--------|------------------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|------------------|--------------------|
|        | Volumen<br>Valor estándar<br>[ton] | Precio<br>[\$/ton] | Volumen [ton]       | Precio<br>[\$/ton] | Volumen [ton]    | Precio<br>[\$/ton] |
| oct-07 | 349,328                            | \$5,565            | 20,623              | \$4,659            | 369,950          | \$5,515            |
| nov-07 | 368,037                            | \$5,379            | 23,205              | \$4,607            | 391,242          | \$5,333            |
| dic-07 | 341,140                            | \$5,417            | 36,884              | \$4,558            | 378,025          | \$5,333            |
| ene-08 | 448,589                            | \$5,188            | 28,250              | \$4,615            | 476,838          | \$5,154            |
| feb-08 | 452,240                            | \$4,922            | 64,121              | \$4,547            | 516,361          | \$4,875            |
| mar-08 | 381,259                            | \$4,981            | 86,280              | \$4,642            | 467,539          | \$4,918            |
| abr-08 | 418,454                            | \$5,083            | 67,319              | \$4,522            | 485,773          | \$5,006            |
| may-08 | 467,567                            | \$4,920            | 64,274              | \$4,558            | 531,840          | \$4,876            |
| jun-08 | 403,327                            | \$5,013            | 48,870              | \$4,540            | 452,197          | \$4,962            |
| jul-08 | 403,327                            | \$4,976            | 48,870              | \$4,549            | 452,197          | \$4,930            |
| ago-08 | 403,327                            | \$4,994            | 48,870              | \$4,545            | 452,197          | \$4,945            |
| sep-08 | 403,327                            | \$4,986            | 48,870              | \$4,547            | 452,197          | \$4,939            |
|        | <b>4,839,921</b>                   | <b>\$5,105</b>     | <b>586,436</b>      | <b>\$4,569</b>     | <b>5,426,357</b> | <b>\$5,046,70</b>  |

| Concepto                                      | Unidad   | 2006/2007               | 2007/2008*       | 2007/2008**      |
|---|----------|-------------------------|------------------|------------------|
| Caña Bruta Industrializada TCB                | [ton]    | 49,025,605              | 49,568,785       | 49,568,785       |
| Caña Neta Industrializada TCN                 | [ton]    | 47,273,294              | 47,953,005       | 47,953,005       |
| TCN/TCB                                       | [%]      | 96%                     | 97%              | 97%              |
| Eficiencia Base Fábrica EBF (valor constante) | [%]      | 82.37                   | 82.37            | 82.37            |
| Precio de referencia de azúcar                | [\$/kg]  | \$6.35645               | \$5.99613        | \$5.04670        |
| KARBE/TCN = (KARBE/TCB)*(TCB/TCN)             | [kg/ton] | 114.4986                | 121.903          | 121.903          |
| Precio de caña                                | [\$/ton] | \$414.849               | 416.6410         | 350.671          |
| Valor total de la caña de azúcar              | [M.N.]   | \$19,611,260,872        | \$19,979,189,143 | \$16,815,723,768 |
|   |          | \$5.99613               |                  | -\$3,163,465,375 |
|   |          | \$18,499,578,465        |                  |                  |
|   |          | <b>-\$1,111,682,408</b> |                  |                  |

\* Precio de la caña calculado a partir del precio de referencia publicado

\*\* Precio de la caña calculado a partir de la estimación del precio de referencia en base a los precios reales

Ante esta coyuntura, el Gobierno Federal ofreció apoyo para resolver el problema coyuntural de falta de liquidez de los ingenios, ocasionado por la baja en el precio del azúcar y la imposibilidad de completar los pagos pendientes a los abastecedores de caña.

De los 3,200 millones de pesos que se requerían para completar estos pagos, se determinó que la mitad sería cubierta por los ingenios del país, una cuarta parte por el Gobierno Federal (a través de la Secretaría de Economía) y el resto por las entidades federativas en donde se ubicaban los ingenios, recursos que serían canalizados a través de la SAGARPA.

Por ello, el 26 de junio de 2008, la Junta Directiva del CONADESUCA estableció el "Acuerdo de Modernización de la Caña de Azúcar" y el 1 de septiembre de 2008 aprobó la instrumentación de dos programas de apoyo, uno a cargo de la SAGARPA y otro por conducto de la Secretaría de Economía, para la operación de estos programas se publicaron las siguientes disposiciones:

*Handwritten signature*

## Acciones Realizadas

- LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA COMPLEMENTARIO DE APOYO AL Pago de los Productores de Caña de Azúcar de la zafra 2007/2008, publicado en el DOF el 24 de septiembre de 2008 por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
- Acuerdo por el que se dan a conocer, dentro del Programa para Impulsar la Competitividad de los Sectores Industriales (PROIND), los lineamientos para la operación del Programa de Apoyo al Sector Agroindustrial de la Caña de Azúcar (PROINCAÑA), para el ejercicio fiscal 2008 publicado 26 de septiembre de 2008 por parte de la Secretaría de Economía.

### **Objetivos y operación del PROINCAÑA**

El PROINCAÑA estableció como objetivos, mantener la producción de azúcar en el país, impulsar la competitividad de la Agroindustria de la Caña de Azúcar y fomentar la integración y fortalecimiento de la cadena caña-azúcar, a través del otorgamiento de subsidios de carácter temporal, por única vez, para el pago de la caña de azúcar.

Este programa contó con un presupuesto total de 800 millones de pesos y el Consejo Directivo del PROINCAÑA a través de la celebración de 3 Sesiones Ordinarias y 5 Sesiones Extraordinarias, aprobó 44 solicitudes de apoyo por un monto de aportación \$665,229,091.96 por parte de la Secretaría de Economía. Estas solicitudes fueron presentadas por la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica, en su carácter de Organismo Intermedio.

Este apoyo permitió mantener la operación y producción de la caña de azúcar para la zafra 2008/2009 de 44 ingenios de los 57 ingenios del país. Lo anterior, representó el apoyo a 77% del número de ingenios participantes en la zafra 2007/2008 que equivalen al 83% de la producción de azúcar. Cabe señalar, que los 13 ingenios restantes no presentaron su solicitud de apoyo para ser dictaminada por el Consejo Directivo antes del 5 de diciembre de 2008 conforme a la normatividad correspondiente.

### **Impacto de los apoyos del PROINCAÑA**

Se logró cobertura nacional debido a que los ingenios beneficiados se encuentran en los 15 estados de la República Mexicana productores de azúcar y se mantuvo la producción de azúcar, en virtud de que los 44 ingenios que tuvieron el apoyo iniciaron la zafra 2008/2009, el primero el 18 de noviembre de 2008 y el último el 26 de enero de 2009; los 44 ingenios produjeron durante la zafra 4,232,271 toneladas, que representó el 85.3% de la producción total.

El Consejo Directivo del Programa aprobó 44 solicitudes de apoyo por un monto total de 1,995,687.3 miles de pesos, de los cuales 665,229.1 miles de pesos corresponden a la aportación del Programa y 1,330,458.2 miles de pesos del sector privado.

Asimismo, y derivado del presupuesto no utilizado de acuerdo a lo señalado en los Lineamientos del Programa y a la normatividad presupuestal aplicable, se reintegró a la TESOFE en tiempo y forma un monto total de \$134,770.9 miles de pesos debido a que el Organismo Intermedio sólo presentó solicitudes de apoyo correspondientes a 44 de los 57 ingenios que participaron en la zafra 2007/2008.

# Acciones Realizadas

## 4. *Publicación del Precio Referencia*

### *Antecedente*

Como se mencionó previamente, la Ley para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (LDSCA) señala que el precio de la caña se paga en función de un precio de referencia de azúcar, la misma Ley estableció los mecanismos para la determinación del precio de referencia y precisó que, en tanto la Junta Directiva no tomara un acuerdo unánime para establecer la metodología aplicable, regiría durante esta transición lo dispuesto en el artículo Quinto Transitorio de la Ley.

De 1997 a 2004, la Secretaría de Economía calculó el precio de referencia y publicó los acuerdos para la determinación de los precios de referencia para el pago de la caña de azúcar.

También se mencionó que el 22 de agosto de 2005 se publicó la LDSCA, que establece que el cálculo del precio de referencia correspondería al CNDSCA. Sin embargo, la Procuraduría General de la República interpuso una controversia constitucional, generando incertidumbre jurídica respecto a la institución que debería calcular el precio de referencia. Derivado de dicha incertidumbre jurídica, no se publicaron los precios de referencia para las zafra 2006/2007 y 2007/2008.

Una vez resuelta la controversia constitucional, el 12 de diciembre de 2007 esta Secretaría de Economía y la SAGARPA publicaron conjuntamente en el Diario Oficial de la Federación los siguientes Acuerdos: "Acuerdo para la determinación del precio de referencia del azúcar para el pago de la caña de azúcar de la zafra 2006/2007" y "Acuerdo para la determinación del precio de referencia del azúcar para el pago de la caña de azúcar de la zafra 2007/2008".

La publicación de estos acuerdos trajeron consigo una serie de amparos interpuestos por los particulares. En contra de los dos Acuerdos citados en el punto anterior, se interpusieron 11 juicios de amparo, de ellos 2 fueron interpuestos por la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica y los restantes 9 por 21 ingenios azucareros<sup>3</sup>.

---

3 El estatus de los Juicios de Amparo reportado por la Unidad de Asuntos Jurídicos (UAJ) indica que en 2 juicios el quejoso se desistió, 3 fueron sobreesidos y en 6 se concedió el amparo para efectos. Cinco de las ejecutorias en las que se concedió el amparo, se declararon cumplidas, sólo una de ellas fue objeto de revisión y los quejosos intentaron dolosamente un incidente por daños y perjuicios.

La única ejecutoria de amparo en la que se iniciaron otros procedimientos e incidentes fue la otorgada a COMPAÑÍA AZUCARERA LA FE, S.A. de C.V. y Otras, debido a que los efectos de la sentencia fueron: 1) dejar sin efectos los Acuerdos, y 2) publicar nuevos Acuerdos en los que se subsane la motivación de los mismos. Debe mencionarse que estos ingenios, acudieron en su momento a solicitar los apoyos del PROINCAÑA, los cuales les fueron otorgados, por haber cumplido los requisitos.

Durante el proceso para lograr el cumplimiento de la ejecutoria, la UAJ requirió el apoyo de la DGIB para contar con los elementos técnicos para defender este asunto, para desahogar la prueba pericial en Economía que ofrecieron los quejosos en el incidente de daños y perjuicios y asesorar al perito externo en contabilidad que también ofrecieron los quejosos para "acreditar" los daños y perjuicios que reclamaban.

La SE publicó nuevos Acuerdos y notificó en alcance otros a través del Juzgado. La autoridad judicial declaró cumplida la ejecutoria y dejó sin materia los incidentes hasta el mes de junio de 2012. En contra de esta resolución los quejosos interpusieron recursos de queja y de inconformidad, los cuales fueron declarados infundados, por lo cual se tuvo por cumplida la ejecutoria en comento.

Cabe mencionar que la UAJ ha informado sobre un procedimiento contencioso administrativo iniciado por los ingenios Adolfo López Mateos, S.A. de C.V. e Ingenio Tres Valles, S.A. de C.V. mediante el cual presentaron una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, a fin de que la Secretaría de Economía y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación les indemnicen supuestos daños y perjuicios que

## Acciones Realizadas

### **Modificación de la publicación del precio de referencia**

Tomando en cuenta los antecedentes y litigios ocasionados por la publicación de los Acuerdos por los que se dieron a conocer los precios de referencia de las zafra 2006/2007 y 2007/2008, y considerando que conforme a lo dispuesto en la Ley para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar; en la Tercera Sesión Extraordinaria de la Junta Directiva del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, iniciada el 18 de junio de 2008 en Reunión Permanente y cerrada el 26 de junio de 2008, la Junta Directiva del CONADESUCA emitió el primer Acuerdo Unánime al que se refiere dicha Ley para la determinación del precio de referencia y se determinó que la Secretaría de Economía llevaría a cabo la publicación mediante un aviso del precio de referencia propuesto por el CONADESUCA con fundamento en los artículos 10 fracción XI, 57 y 58 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y el Acuerdo Unánime de la Junta Directiva.

Por ello, a partir de zafra 2008/2009, la Secretaría de Economía únicamente publica los Avisos por el que se da a conocer el precio de referencia del azúcar base estándar para el pago de la caña de azúcar.

Posteriormente, el 9 de noviembre de 2010, con base en las propuestas de las Organizaciones Nacionales de Abastecedores de Caña de Azúcar y de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica (CNIAA), la Junta Directiva del CONADESUCA emitió nuevo acuerdo unánime sobre la metodología para determinar el precio de referencia del azúcar para calcular el precio de la caña de azúcar, que se aplica a partir de la zafra 2010/2011 y que se encuentra vigente.

#### Publicaciones de avisos para el precio de referencia

| DOF         | Acuerdo  | Precio<br>Pesos/Tonelada |
|-------------|--|--------------------------|
| 10/dic/2008 | Aviso por el que se da a conocer el precio de referencia del azúcar para el pago de la caña de azúcar de la zafra 2008/2009, propuesto por el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.               | 5,500.00                 |
| 29/oct/2009 | Aviso por el que se da a conocer el precio de referencia del azúcar base estándar para el pago de la caña de azúcar de la zafra 2009/2010, propuesto por el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar. | 6,579.21                 |
| 29/oct/2010 | Aviso por el que se da a conocer el precio de referencia del azúcar base estándar para el pago de la caña de azúcar de la zafra 2010/2011, propuesto por el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar. | 10,222.26                |
| 24/oct/2011 | Aviso por el que se da a conocer el precio de referencia del azúcar base estándar para el pago de la caña de azúcar de la zafra 2011/2012, propuesto por el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar. | 10,368.58                |
| 26/oct/2012 | Aviso por el que se da a conocer el precio de referencia del azúcar base estándar para el pago de la caña de azúcar de la zafra 2012/2013, propuesto por el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar. | 10,617.72                |

dicen fueron causados por lo que ellos denominan supuesta actividad administrativa irregular por la aplicación de los Acuerdos citados en este punto.

## Acciones Realizadas

### 5. PROSEC azucarero

A partir de 2008, la Secretaría de Economía estableció un Programa de Promoción Sectorial específico que permite a los integrantes de la agroindustria azucarera importar con arancel preferencial insumos, maquinaria y equipo que faciliten la reconversión industrial, la inversión para mejorar la infraestructura y contribuir a reducir costos en la producción de azúcar, considerando que este sector es intensivo en bienes de capital, los cuales son sometidos a un trabajo continuo durante cada zafra, al término de la cual debe realizarse mantenimiento mayor y en su caso reposición de equipos.

El PROSEC establecido para el sector, incluye un total de 88 fracciones arancelarias que las empresas con programa pueden importar libres de arancel. El arancel de Nación Más Favorecida (NMF) de estas mercancías se ubica entre el 7% y 20%, por lo cual el beneficio promedio es de 10.7% de ahorro en la importación de estas mercancías al amparo del programa.

Capítulos y fracciones arancelarias del PROSEC de Azúcar

| Capítulos | Descripción de la mercancía   | No. de fracciones Arancelarias |
|-----------|---|--------------------------------|
| 27        | Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales  | 1                              |
| 28        | Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos u orgánicos de metal precioso, de elementos radiactivos, de metales de las tierras raras o de isótopos                                   | 1                              |
| 34        | Jabón, agentes de superficie orgánicos, preparaciones para lavar, preparaciones lubricantes, ceras artificiales, ceras preparadas, productos de limpieza, velas y artículos similares,          | 3                              |
| 38        | Productos diversos de las industrias químicas   | 2                              |
| 39 y 40   | Plástico y sus manufacturas   | 8                              |
| 59        | Telas impregnadas, recubiertas, revestidas o estratificadas; artículos técnicos de materia textil   | 1                              |
| 70        | Vidrio y sus manufacturas   | 1                              |
| 73        | Manufacturas de fundición, hierro o acero   | 14                             |
| 84        | Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos   | 44                             |
| 85        | Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes      | 11                             |
| 87        | Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres; sus partes y accesorios   | 1                              |
| 90        | Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; instrumentos y aparatos médicoquirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos | 1                              |
| TOTAL     |   | 88                             |

### 6. Exportaciones temporales de azúcar.

El artículo 116 de la Ley Aduanera y la Regla 3.4.1 (hoy 4.4.5) de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, contemplan la exportación temporal de azúcar previa opinión de la Secretaría de Economía, así como la posibilidad de su retorno en el mismo estado, siempre que las circunstancias económicas del país así lo ameriten.

Por otra parte, el anexo 703.2, Sección A, párrafo 17, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), establece una Unión Aduanera en materia de edulcorantes entre México y los Estados Unidos de América (EUA), mediante la cual ambos países mantienen libre comercio al

## Acciones Realizadas

interior de la Unión y un arancel común alto al azúcar originaria de otros países. Las partes pueden importar azúcar de un tercer país, de manera definitiva, siempre que paguen el arancel NMF que corresponda.

Con objeto de evitar la práctica de exportaciones temporales a los EUA y pretender su posterior retorno proveniente de otros países, sin el pago del arancel de importación, en 2009, la DGIB sometió a la Unidad de Política de Ingresos (UPI) de la SHCP, el análisis de esta práctica para prevenir posibles violaciones al TLCAN.

Sobre el particular, las Direcciones Generales de Consultoría Jurídica de Negociaciones, de Política Comercial, y de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía realizaron un análisis en el cual se determinó que es viable el retorno de este producto de otros países (diverso al destino de la exportación temporal), en la medida en que el retorno de las mercancías a nuestro país acate las disposiciones establecidas en la Sección A del anexo 703.2 del TLCAN, es decir, que se pague el arancel NMF correspondiente.

Por lo anterior, el Titular de la UPI recomendó al Administrador Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanas del SAT, considerar la modificación de la Regla en comento de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, con el fin de evitar una posible denuncia al TLCAN.

Hasta la fecha la Regla no ha sido modificada; sin embargo, ante la posición de la Secretaría de Economía de no opinar favorablemente las solicitudes de exportación temporal de azúcar cuyo retorno no se requiere para asegurar el abasto, y que adicionalmente pudieran constituir prácticas violatorias del TLCAN, se ha observado que a partir del ciclo 2010-2011 han dejado de recibirse ese tipo de solicitudes.

### **7. Abasto-cupos de importación de azúcar**

Corresponde a la Secretaría de Economía formular y conducir las políticas para el abasto de productos de consumo básico para la población, así como promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de bienes, apoyando y promoviendo la operación eficiente de las cadenas productivas de productos básicos para fortalecer el abasto suficiente y oportuno de los mismos con el fin de evitar distorsiones que pudieran elevar sus precios.

De conformidad con las disposiciones del Anexo 703.2 del TLCAN, México podrá establecer cupos para complementar la oferta nacional de azúcar, siempre y cuando se justifique y el arancel cupo establecido no sea inferior al arancel NMF vigente en los Estados Unidos de América (lo cual es congruente con el arancel cupo promedio aplicado que es de alrededor de 36 dólares por tonelada)

Asimismo, es atribución legal del CONADESUCA elaborar el balance nacional de azúcar y edulcorantes, escuchando a todos los agentes de la cadena agroindustria y las dependencias vinculadas con el tema.

Por lo arriba mencionado y con base en los datos del balance azucarero y el comportamiento de mercado del azúcar, la Secretaría de Economía puede identificar o estimar riesgos de desabasto de azúcar y proponer a la Comisión de Comercio Exterior el establecimiento de un cupo que permita complementar la oferta nacional con el fin de asegurar el abasto de azúcar y reducir presiones que afecten o puedan causar distorsiones al mercado de este producto.

Desde 2006 se han establecido algunos cupos para importar azúcar, (siempre deben respetarse los acuerdos sobre azúcar pactados en otros tratados comerciales, como en el caso del Tratado

## Acciones Realizadas

Comercial con Nicaragua, a este país corresponde al menos el 10% de cualquier cupo unilateral que establezca México para importar azúcar)

### **Mecanismo de asignación.**

La Ley de Comercio Exterior establece como primera opción de asignación la licitación pública, y únicamente cuando exista justificación se podrá optar por la asignación directa.

En 2006, se optó por la asignación directa con modalidad de "primero en tiempo primero en derecho", y considerando la participación porcentual del consumo de la industria usuaria de azúcar, en un cupo de 100,000 toneladas, se determinó establecer un porcentaje específico para la industria refresquera equivalente al 30%; 20% para otras industrias consumidoras y el 50% restante para los demás interesados.

### Participación de las ramas industriales en el consumo de azúcar

| Consumidor                | Unidades Económicas | %          | Distribución CNIAA % | Consumo Estimado 2010/2011 Toneladas | Consumo por Unidad Económica |
|---------------------------|---------------------|------------|----------------------|--------------------------------------|------------------------------|
| Dulces y Chocolates       | 2,286               | 3.64       | 9.5                  | 416,110                              | 182                          |
| Alimentos Procesados      | 2,060               | 3.28       | 5.0                  | 219,634                              | 107                          |
| Panificadora y Galletería | 41,184              | 65.60      | 8.7                  | 384,166                              | 9                            |
| Refrescos Embotellados    | 308                 | 0.49       | 34.8                 | 1,528,999                            | 4,964                        |
| Lacteos                   | 2,586               | 4.12       | 5.1                  | 223,614                              | 86                           |
| Bebidas Alcoholicas       | 560                 | 0.89       | 0.6                  | 26,528                               | 47                           |
| Otras Industrias          | 13,796              | 21.98      | 10.2                 | 449,511                              | 33                           |
| <b>TOTAL</b>              | <b>62,780</b>       | <b>100</b> | <b>74.0</b>          | <b>3,248,562</b>                     | <b>52</b>                    |

Fuente: Censo Economico, 2009 (INEGI), CONADESUCA, CNIAA.

Nota: El restante 26% corresponde al consumo de los hogares.

Los beneficios esperados no se alcanzaron, pues la industria no agotó la asignación y del monto total de los cupos aprobados en ese año, apenas se ejerció el 46.8%. A partir de entonces se optó por el mecanismo de asignación por "licitación pública" en su modalidad electrónica, el cual por las características del sector ha dado mejores resultados en cuanto a la asignación y utilización de los cupos.

### Utilización de los cupos de azúcar

| Ciclo azucarero | Acuerdo publicado (ton) | Mecanismo asignación | Cupo asignado (ton) | Cupo ejercido (ton) | Porcentaje utilizado |
|-----------------|-------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| 2006/2007       | 267,606                 | Asignación directa   | 233,880             | 125,347             | 46.80%               |

## Acciones Realizadas

|           |         |                    |         |         |      |
|-----------|---------|--------------------|---------|---------|------|
| 2009/2010 | 900,000 | Licitación pública | 736,478 | 555,513 | 75%  |
| 2010/2011 | 250,000 | Licitación pública | 205,800 | 158,565 | 77%  |
| 2011/2012 | 400,000 | Licitación pública | 150,000 | 150,000 | 100% |

Considerando la participación de las ramas industriales en el consumo de azúcar, los cupos se dividen en tramos en los que únicamente participan integrantes de las ramas industriales y tramos en los que pueden participar además otras personas (comercializadores y otros).

Ningún mecanismo de asignación es de aplicación inmediata. Si bien el mecanismo de licitación pública ofrece mayores ventajas en el sector del azúcar, también es cierto que por normatividad deben cubrirse varias etapas para su implementación, que pueden retrasar la oportunidad de la medida para acabar con la incertidumbre que se genera en el mercado cuando se percibe un riesgo por inventarios insuficientes para atender la demanda.

### **Implementación de los cupos de importación**

En promedio, la implementación de la licitación pública y el ingreso de la importación pueden demorar cuatro meses.

Como toda medida de comercio exterior, el primer paso una vez identificado el monto del azúcar que se requiere importar al amparo de cupo, debe someterse a la autorización de la Comisión de Comercio Exterior, esta instancia sesiona generalmente una vez al mes en fechas preestablecidas.

Como toda regulación que se publica en el DOF, debe someterse a consulta pública y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en promedio este paso tarda 20 días hábiles.

A continuación se muestra un ejemplo sobre el tiempo real para la implementación de un cupo de importación de azúcar por 150 mil toneladas publicado en 2011 y la fecha de ingreso de la primera importación:

Ejemplo de los tiempos de implementación de un cupo

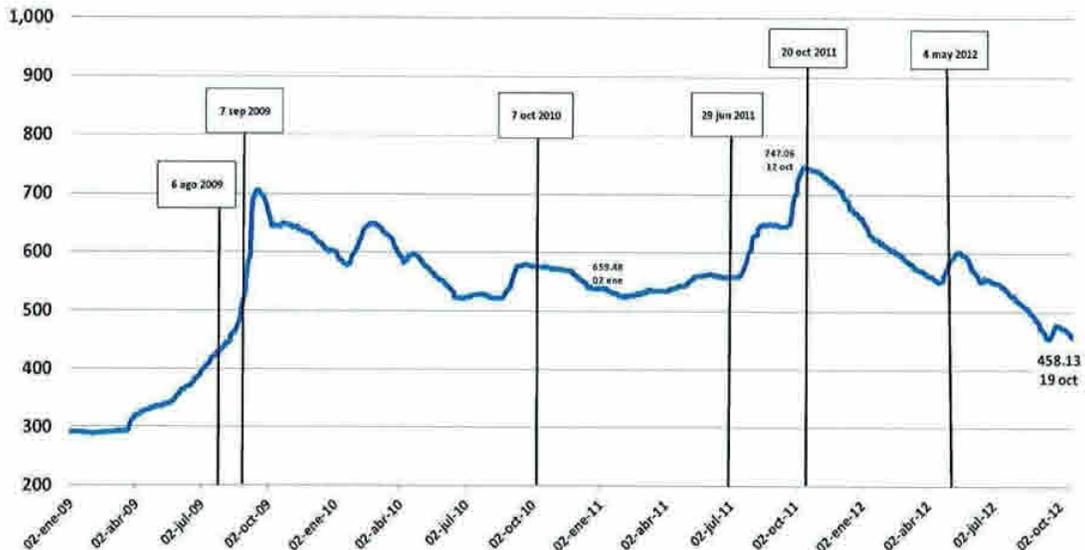
| Etapa                           | Fecha-periodo |
|---------------------------------|---------------|
| 1) COCEX                        | Mayo          |
| 2) COFEMER                      | Junio         |
| 3) Publicación DOF              | 29 jun-1 jul  |
| 4) Publicación Convocatoria DOF | 19 julio      |
| 5) Publicación Bases licitación | 22 julio      |
| 6) Junta aclaración bases       | 26 julio      |
| 7) Constancia calificación UAJ  | 25-28 julio   |

## Acciones Realizadas

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| 8) Licitación                | 8 agosto   |
| 9) Inicia importación azúcar | septiembre |

Cabe mencionar que mientras más se demora la implementación de un cupo, la incertidumbre en el mercado genera distorsiones y presiones a los precios, los cuales pueden experimentar incrementos sostenidos hasta alcanzar niveles históricos como los observados en 2011. Esto en detrimento de la población consumidora y particularmente en las empresas que utilizan azúcar como materia prima en sus procesos productivos, quienes tienen que enfrentar la incertidumbre en el abasto y además pagar precios mayores por el azúcar, lo que impactan negativamente sus costos de producción y puede trasladarse a los precios de los productos finales que fabrican.

**Evolución del precio del azúcar estándar en centrales de abasto vs publicaciones de cupos de importación (pesos por bulto de 50 kgs)**



### Política Planificada de Cupos

Durante 2012, considerando que la normatividad y proceso administrativo necesario para la implementación de los cupos demoran la oportunidad de la medida, la Secretaría de Economía optó por una política planificada con respecto al cupo de azúcar, consistente en publicar un Acuerdo por un monto de cupo en los primeros meses del año, con el cual se avanza en la cuestión administrativa.

El propio Acuerdo aclara que únicamente se implementaría y en su caso, se publicaría la Convocatoria cuando llegara a identificarse un riesgo que denote la necesidad de importación para complementar la oferta nacional, con base en el seguimiento al desempeño del ciclo, por el monto del riesgo detectado que permita asegurar inventarios suficientes para el abastecimiento de azúcar a la población consumidora.

## Acciones Realizadas

Una vez publicado el 4 de mayo de 2012, el Acuerdo que establece el cupo por 250 mil toneladas de azúcar para importarse en 2012, sujeto a la condición suspensiva de realización incierta de que se identifique un riesgo de desabasto, las organizaciones empresariales promovieron juicios de amparo para impugnar el Acuerdo (la CNIAA, ANEA y la Unión Nacional de Cañeros). La suspensión les fue negada, se sobreseyeron los interpuestos por la ANEA y UNC, el otro se encuentra en proceso.

### **8. Seguimiento puntal a los indicadores de producción, consumo y mercado y elaboración del análisis de la situación económica, tecnológica y de política comercial del sector edulcorantes en México**

En México, la industria azucarera es históricamente una de las más importantes, debido a su relevancia económica y social en el campo. La agroindustria nacional de la caña de azúcar es una actividad que genera más de dos millones de empleos, tanto en forma directa como indirecta. Sus actividades productivas se desarrollan en 15 entidades federativas y 227 municipios.

La producción de azúcar se realiza en 57 ingenios distribuidos en el país y ha hecho posible que 664 mil hectáreas de cultivo de caña sean industrializadas, alcanzando una producción cercana a los 5 millones de toneladas de azúcar con un valor cercano a los 27 mil millones de pesos, aportando 11.6% del PIB del sector primario y 2.5% del PIB manufacturero.

En virtud de lo anterior esta Unidad Administrativa se abocó a la elaboración de un análisis de mercado de edulcorantes.

En este trabajo se analizó la evolución de la producción, consumo, precios internacionales y comercio de azúcar a nivel mundial. Se analizó el papel de los principales países productores y consumidores, destacando la participación de México en dicho contexto. También se analizó la evolución de los rendimientos en campo y fábrica de Brasil, Estados Unidos y México, para determinar su posición competitiva a nivel internacional. Adicionalmente, se destacó y analizó el comportamiento del mercado del Jarabe de Maíz de Alta Fructuosa<sup>4</sup> y su relación con el mercado del azúcar. Finalmente se presentó y analizó el caso particular de la industria azucarera de Estados Unidos, caracterizado por sus altos precios, fuertes barreras a la entrada, y el mercado proceso de sustitución de azúcar por fructosa; posteriormente, dicha información se utilizó para realizar un análisis comparativo con la industria azucarera mexicana.

Este documento se puso a disposición del público en [http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/industria\\_comercio/Analisis\\_Sectorial\\_Mercado\\_Edulcorantes.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/industria_comercio/Analisis_Sectorial_Mercado_Edulcorantes.pdf), el análisis refleja una industria altamente protegida, con una política comercial que limita la participación de terceros, provocando que el precio de azúcar fluctúe ampliamente según la brecha entre producción y consumo, los niveles de inventarios y los flujos de comercio exterior, creando incertidumbre y volatilidad en los precios para los consumidores de azúcar en la región, además de operar con altos costos y bajos niveles de competitividad y con pocos o nulos incentivos a reconvertirse.

### **9. Portal del Esquema Integral de Información sobre Comercialización de Azúcar, EIICA**

<sup>4</sup> Este producto, ha cobrado relevancia en el mundo como un producto sustituto del azúcar, tanto en el consumo de las familias como en los procesos industriales para la elaboración de alimentos y bebidas, y desde su introducción hasta la fecha, ha venido ganando participación en el mercado de edulcorantes.

## Acciones Realizadas

El análisis del mercado azucarero realizado por la DGIB reflejó la necesidad de contar con acciones que propiciaran una mejora en el encadenamiento productivo y facilitaran la comunicación entre los oferentes y demandantes de azúcar, sobre todo por parte de la industria de alimentos y bebidas, quienes son los mayores consumidores de azúcar.

Con esta convicción y de conformidad con las atribuciones de la DGIB para resolver consultas, se iniciaron los trabajos para sistematizar las consultas y brindar un apoyo al desarrollo de proveeduría, generar una base de datos que permita contar con información más precisa sobre el consumo anual de azúcar por parte de las empresas industriales que la utilizan como insumo en sus procesos productivos, con la finalidad de hacer más eficiente el proceso de integración oferta - demanda, reducir costos de producción y eliminar fallas de información, así como vincular estas necesidades con los oferentes nacionales para promover el desarrollo eficiente de la cadena productiva.

A fin de sistematizar la atención de estos planteamientos y documentar las necesidades de consumo así como otros datos sobre consumo industrial que proporcionen los solicitantes, considerando a través del esquema que se brinda un servicio abierto al público a través de Internet, la DGPOP recomendó la conveniencia de inscribirlo como servicio en el Registro Federal de Trámites y Servicios, para lo cual resultó necesario formalizar el establecimiento del esquema a través de la emisión de un Acuerdo Secretarial, considerando lo siguiente:

- Se abre el funcionamiento público a través de Internet,
- Los particulares deben acreditar su personalidad y entregar documentos a la Secretaría que pueden implicar costos como el dictamen del consumo anual.
- Es conveniente que este servicio pueda ser inscrito en el Registro Federal de Trámites y Servicios

Para asegurar la eficiencia del servicio, la Secretaría de Economía por conducto de la Dirección General de Informática desarrolló una plataforma informática para la operación de un esquema de búsqueda de proveeduría de azúcar, que coadyuve a una mejor operación en el encadenamiento productivo, destinado a propiciar la vinculación entre oferentes y demandantes de la industria de alimentos y bebidas que utilizan azúcar en sus procesos productivos. El 23 de abril de 2012 se publicó en el DOF el Acuerdo mediante el cual se da a conocer el Portal de Servicio Esquema Integral de Información sobre Comercialización de Azúcar, y se establecen las condiciones para su uso.

La DGI realizó la contratación de un proveedor externo que llevó a cabo la realización y desarrollo del sistema, el costo del proyecto fue el siguiente:

| Concepto          | Cantidad            |
|-------------------|---------------------|
| <b>Total</b>      | <b>\$976,980.00</b> |
| Análisis y diseño | \$211,974.00        |
| Desarrollo        | \$530,880.00        |
| Pruebas           | \$212,244.00        |
| Implementación    | \$ 21,882.00        |

## Acciones Realizadas

La SE publicó el 23 de abril de 2012 el Acuerdo mediante el cual se da a conocer el Portal de Servicio Esquema Integral sobre Comercialización de Azúcar (EIICA), y se establecen las condiciones para su uso. <http://eiica.economia.gob.mx/eiica/content/common/login.jsf>

Este Portal es una herramienta informática disponible en Internet, de fácil acceso que además de facilitar la vinculación entre los participantes del mercado, permite a la SE el conocimiento de la demanda real de azúcar de los participantes en el esquema, único dato que dentro del balance azucarero continúa obteniéndose a través de estimaciones.

El EIICA se encuentra en una etapa inicial, y de acuerdo a la retroalimentación recibida por los usuarios y el área informática, está siendo mejorado con objeto de facilitar aún más su funcionalidad y atraer nuevos participantes.

### ***10. Participación de la SE en otras instancias, Grupo de Trabajo de Edulcorantes México-Estados Unidos.***

En el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se estableció una Unión Aduanera entre México y los Estados Unidos.

A partir de 2008 existe libre comercio de azúcar entre ambos países y aranceles específicos similares de aproximadamente 330 dólares por tonelada que se aplican a terceros países. En este contexto, existen disposiciones específicas para el comercio del azúcar para cuyo seguimiento se estableció un Grupo de Trabajo de Edulcorantes en el que participan las autoridades de comercio de ambos países.

Dos veces cada año se llevan a cabo reuniones para el seguimiento de los temas de interés, se da seguimiento al desempeño de las estimaciones y balances azucareros de cada país, al establecimiento de cupos de importación de terceros países, entre otros temas.

La DGIB participa como área técnica en coordinación con la Dirección General de Políticas Comerciales de la Subsecretaría de Comercio Exterior.

### ***11. Participación de la SE en otras instancias, FEESA.***

Derivado de la expropiación de 27 ingenios azucareros anunciada mediante Decreto publicado en septiembre de 2001 y se constituyó el Comité Técnico del Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA) Presidido por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con la participación de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Economía (SE), del Trabajo y Previsión Social (STPS) y de la Función Pública.

Este Comité se reúne periódicamente con la finalidad de analizar la operación y administración de los bienes expropiados así como evaluar su aplicación a fin de determinar las medidas necesarias para mejorar su resultado.

En las sesiones de constitución del Comité participó el Secretario de Economía, actualmente se encuentran acreditados como titular y suplente la Subsecretaria de Industria y Comercio y el Director General de Industrias Básicas.

## Acciones Realizadas

Respecto a la expropiación realizada, se promovieron diversos juicios de amparo en contra del Decreto y actos relacionados con el mismo que obligó al Gobierno Federal devolver 14 ingenios azucareros<sup>5</sup>.

Los ingenios cuya situación jurídica fue resuelta, San Francisco el Naranjal, La Joya, San Pedro y Santa Rosalía, fueron desincorporados mediante licitación pública.

Finalmente, los 9 ingenios de Grupo CAZE se encuentran en trámite de resolución. El 23 de julio de 2012, la Secretaría de la Función Pública, dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se desincorporan del régimen de dominio público de la Federación, diversos inmuebles que forman parte de nueve unidades industriales denominadas ingenios azucareros, ubicados en los estados de Morelos, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz, y se autoriza su enajenación a través del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

---

<sup>5</sup> En virtud de las resoluciones judiciales, la SAGARPA devolvió durante 2004, 4 ingenios al Grupo Azucarero México (GAM), este último desistió del amparo en 2 ingenios.

Durante 2006, se reintegraron los ingenios del Grupo Machado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió la devolución de la unidad industrial de los 4 ingenios, sin embargo otorgó al gobierno la propiedad del 11.78% de las acciones del ingenio La margarita, 4.84% de ingenio Central Progreso y 99.993% del ingenio José Ma. Morelos (por lo cual el grupo Machado desistió recibir el ingenio José Ma. Morelos).

La SAGARPA, procedió a devolver al Grupo Santos seis ingenios expropiados, el representante legal del Grupo interpuso recurso de queja en contra del cumplimiento de la ejecutoria de amparo y el 5 de octubre de 2011 el Juzgado resolvió devolver al Grupo Santos 148,643.61 toneladas de azúcar existentes al momento de la expropiación.

# Resultados y Beneficios Alcanzados

## **1. Participación de la SE en el Grupo de Trabajo de Política Comercial**

- ✓ Seguimiento a las importaciones y exportaciones de azúcar, con especial atención a las realizadas por las empresas con programa IMMEX, para detectar cualquier abuso o desviación de las importaciones temporales y su retorno que pudiera afectar o desplazar la producción nacional para el consumo doméstico.
- ✓ Establecimiento de las bases y metodologías para asegurar la seriedad de las variables que componen el balance azucarero y de edulcorantes.
- ✓ Lineamientos de Operación para el Grupo de Trabajo de Política Comercial.
- ✓ Lineamientos para la Elaboración de los Balances Nacionales de Azúcar y de Edulcorantes.
- ✓ Metodología para determinar el consumo doméstico de azúcar
- ✓ Evaluación de medidas para procurar el abasto nacional suficiente del azúcar previendo la reserva estratégica que permita el establecimiento de niveles de inventarios adecuados.

## **2. Publicaciones del precio de referencia del azúcar para el pago de la caña.**

- ✓ A partir de diciembre de 2008, la Secretaría de Economía ha realizado anualmente la publicación del Aviso mediante el cual se da a conocer el precio de referencia del azúcar para el pago de la caña, propuesto por el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, con base en el acuerdo unánime de su Junta Directiva.
- ✓ La publicación se realiza cada mes de octubre de conformidad con lo que dispone la ley de la materia y ha brindado certidumbre a la agroindustria azucarera.
- ✓ La Secretaría de Economía ha publicado cuatro Avisos, sin que se hayan interpuesto mecanismos de impugnación.
- ✓ No se han pronunciado inconformidades en relación con la determinación de los precios de referencia publicados.

## **3. PROINCAÑA**

- ✓ Los ingenios apoyados produjeron 4,232,271 toneladas de caña en el ciclo azucarero 2008/2009.
- ✓ Los 44 ingenios azucareros representaron el 85% de la producción del ciclo azucarero 2008/2009, mientras que en el ciclo azucarero 2007/2008 (previo al apoyo) representó el 83%.
- ✓ El 1 de diciembre de 2009, se presentaron los resultados y las observaciones derivadas, incluyendo recomendaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación y el 4 de enero de 2010, la ASF informó a la Secretaría de Economía que dio por concluidos los trabajos de la auditoría núm. 214.
- ✓ Mediante oficio OAEPI-0713/2010 de fecha 16 de julio de 2010, el Auditor Especial de Planeación e Información de la Auditoría Superior de la Federación informó al Secretario de

210.  
ⓧ

## Resultados y Beneficios Alcanzados

Economía respecto a la auditoría núm. 214, que éstas se observan como atendidas en su totalidad.

| Observaciones de la auditoría al PROINCAÑA |                      |    |                       |   |             |    |
|--|----------------------|----|-----------------------|---|-------------|----|
| Resultados<br>22                           | Con<br>Observaciones | 10 | Atendidas a la<br>ASF | 2 | Solventadas | 10 |
|  |                      |    | Observables           | 8 |             |    |
|  | Sin<br>Observaciones | 12 | N.A.                  |   |             |    |

#### 4. EIICA.

- ✓ El EIICA se encuentra en una etapa inicial, se han inscrito 7 empresas de fabricantes de dulces, chocolates y de la industria refresquera, quienes proporcionan información sobre el consumo de azúcar.
- ✓ Los usuarios mantienen su registro para realizar las búsquedas de azúcar, en caso de requerirlo.
- ✓ Se cuenta también con una base de ingenios y comercializadores registrados para atender demandas registradas.

#### 5. CUPO

- ✓ La asignación de cupos de azúcar ha permitido complementar la oferta nacional a fin de asegurar el abasto de azúcar y reducir presiones que afecten o puedan causar distorsiones al mercado de este producto.
- ✓ La adopción del mecanismo de asignación por "licitación pública" en su modalidad electrónica, el cual por las características del sector ha dado mejores resultados en cuanto a la asignación y utilización de los cupos.
- ✓ La Secretaría de Economía optó por una política planificada con respecto al cupo de azúcar, consistente en publicar un Acuerdo por un monto de cupo en los primeros meses del año, con el cual se avanza en la cuestión administrativa.

# Informe Final del Servidor Público de la Dependencia o Entidad, Responsable de la Ejecución del Programa, Proyecto o Asunto.

## *Conclusiones*

Como se detalló a lo largo del documento, la agroindustria azucarera es una actividad importante en términos de desarrollo económico y social en las comunidades rurales, con una superficie aproximada de 673 mil hectáreas, anualmente se cosechan en promedio 44.1 millones de toneladas de caña y se producen 5 millones de toneladas de azúcar. Participan en esta actividad 57 ingenios ubicados en 227 municipios de 15 estados de la República, con cerca de 2 millones de empleos directos e indirectos, representando su producción 0.4% del PIB nacional, 2.5% del manufacturero y 11.6% del primario.

Este sector cuenta con referentes internacionales de precio, y un seguimiento de precios nacionales en el Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM). El precio nacional de azúcar estándar aumenta cuando se encuentra cercano al precio del Contrato 16 (referencia del azúcar crudo en EE.UU.) y disminuye cuando rebasa el precio Midwest (referencia del azúcar refinado en ese país). El comportamiento anterior, indica que el precio del azúcar estándar en México establece un patrón de comportamiento inverso con respecto a los precios de azúcar en los Estados Unidos para generar un margen de reserva para exportar el producto. Sin embargo, este margen de reserva en muchos de los casos conduce a una reducción de inventarios que provoca que el nivel de precios en México se eleve considerablemente, causando incertidumbre para la población consumidora tanto en hogares, como en la industria que utiliza azúcar como insumo en sus procesos productivos.

Subsiste en nuestro país una heterogeneidad tecnológica con la que se cultiva la caña de azúcar y se produce el azúcar en los diversos campos cañeros según la entidad federativa donde se ubican, lo cual explica la eficiencia en campo y fábrica, toda vez que algunas unidades productivas utilizan de manera intensiva factores de producción alternos a la tierra y en otras la producción es obtenida con un mayor uso de factores no reproducibles o con mayor uso de la tierra. Salvo algunas excepciones, la mayoría de los ingenios se caracterizan por su rezago tecnológico, baja inversión, altos costos de transformación y deficiencias en las escalas de producción.

Lo anterior, se traduce en una agroindustria que opera con altos costos y mantienen bajos niveles de competitividad, con pocos o nulos incentivos a la reconversión. Adicionalmente, el esquema de tenencia de la tierra genera una fragmentación y baja productividad en el campo y altos costos de cultivo. Esta situación deriva en una desintegración de los procesos productivos del campo cañero, la industria azucarera, la comercialización y el consumo directo e indirecto de este producto.

Como en ninguna otra agroindustria, la influencia política ha sido determinante en el diseño de una normatividad específica que rige al sector y los objetivos de política pública de las dependencias de gobierno que regulan el sector, han impuesto un marco normativo, que ha sido insuficiente para alcanzar el potencial de desarrollo de la agroindustria azucarera nacional.

La región azucarera conformada en el TLCAN por México y los Estados Unidos, cuenta con un arancel común, restrictivo para terceros países, lo que puede provocar un comportamiento de precios que se explica por las condiciones específicas de la oferta y la demanda en momentos determinados.

En el caso de la política comercial, México y Estados Unidos mantienen un arancel común que restringe el acceso de azúcar proveniente de terceros países. Sin embargo, en el caso de los Estados Unidos se aplican una serie de instrumentos que han resultado en un mercado de restricciones cuantitativas que mantienen precios elevados en dicho mercado, provocando que los precios en México fluctúen cerca de dichos niveles generando ventanas en las que es altamente factible la exportación de azúcar mexicana a dicho mercado.

## **Informe Final del Servidor Público de la Dependencia o Entidad, Responsable de la Ejecución del Programa, Proyecto o Asunto.**

Esta situación ha ocasionado que en varios ciclos azucareros se vean reducidos los inventarios en México, pues si bien nuestro país es superavitario, no lo es la región conformada con los Estados Unidos. Por lo anterior, cualquier signo de inventarios insuficientes, genera incertidumbre en el mercado y ha conducido a desordenes en los precios de este producto.

En esta administración se lograron importantes avances en la integración del balance azucarero, que refleje mensualmente el comportamiento de las diversas variables que lo componen (producción, ventas, importaciones, exportaciones). La Secretaría de Economía coordina el grupo de trabajo responsable de la elaboración del balance azucarero y de edulcorante, en el cual participan otras dependencias del Ejecutivo Federal y representantes de todos los integrantes de la cadena productiva. Corresponde al Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar la publicación mensual del balance azucarero.

En este contexto, la política comercial se ha enfocado a establecer medidas orientadas a brindar certidumbre sobre la disponibilidad de azúcar para satisfacer las necesidades de los consumidores en el país, sobre todo considerando que éste no sólo es un bien de consumo final, sino que es un insumo importante que incide en la competitividad de varias ramas industriales que producen alimentos y bebidas entre otros productos.

El cupo de importación ha demostrado ser el instrumento idóneo para complementar la producción nacional con importaciones ordenadas al amparo de un arancel-cupo, únicamente en el monto suficiente para brindar certidumbre al mercado de inventarios insuficientes de azúcar y sin el propósito de desplazar la producción nacional. La utilización de dicho instrumento está establecida en la Ley de Comercio Exterior en México y la normatividad en los Estados Unidos.

Con objeto de brindar un espacio para propiciar la vinculación entre los oferentes y consumidores del mercado del azúcar y contribuir a un mejor encadenamiento productivo, la Secretaría de Economía estableció el Portal EIICA, el cual permite además, conocer datos reales sobre el consumo de azúcar, de las empresas que participan en el esquema, lo cual constituye una fuente importante para dimensionar el consumo de azúcar, único dato que se estima dentro del balance azucarero, debido a que no existe una fuente específica para esta información.

En el ámbito de las atribuciones de las dependencias relacionadas con la agroindustria azucarera, deben dar continuidad a la política comercial, brindar certidumbre al mercado del azúcar e impulsar la articulación y modernización de los procesos productivos en la agroindustria azucarera para elevar la eficiencia del campo cañero, la industria azucarera, la comercialización y el consumo directo e indirecto de este producto.

## Responsable de la Memoria Documental

---

Integró

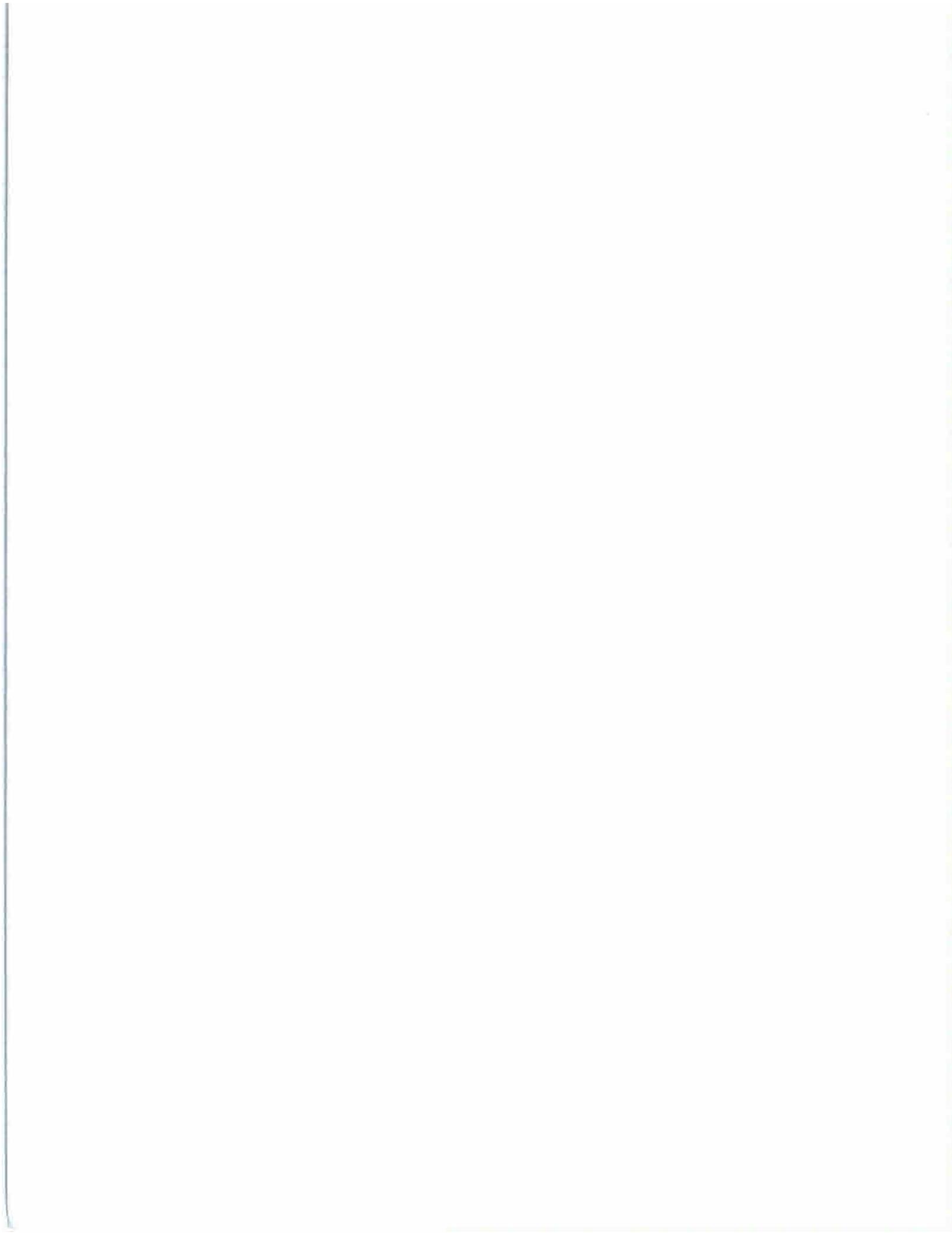


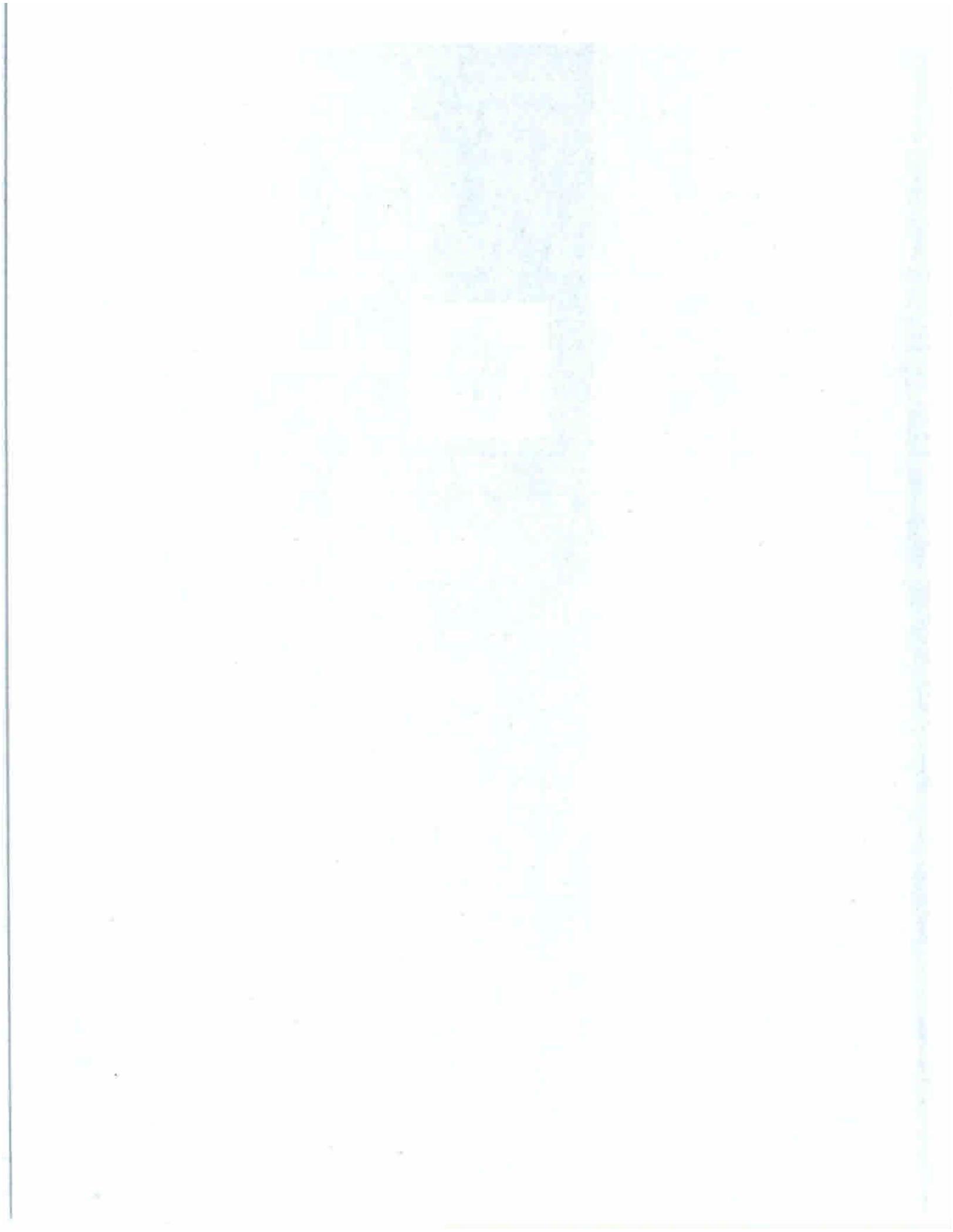
**Martha Lilia Sarmiento Aragón**  
Directora de Forestal, Textil y Calzado

Validó



**Oliver Ulises Flores Parra Bravo**  
Director General de Industrias Básicas







**SE**

SECRETARÍA  
DE ECONOMÍA

## **Secretaría de Economía**

Torre Ejecutiva  
Alfonso Reyes No. 30,  
Col. Hipódromo Condesa,  
C.P. 06140, Del. Cuauhtémoc,  
México D.F.  
Teléfono: 57-29-91-00