



Análisis de Caso

Colusión para manipular el precio y restringir la venta de azúcar

Introducción

Históricamente, la industria azucarera es una de las más trascendentes social y económicamente en México. No sólo porque el azúcar es una de las fuentes de energía más consumidas entre la población por su precio accesible, sino también, al ser una actividad económica desarrollada en 267 municipios de 15 entidades federativas,¹ la cual genera 460 mil empleos directos y beneficios indirectos a 2.2 millones de personas. Internacionalmente, México aporta el 4% de toda la producción mundial de azúcar, posicionándose como el octavo país productor de este bien.²

La competencia económica favorece el poder adquisitivo y bienestar de los consumidores, pues estimula la oferta de más productos y servicios de mayor calidad y a mejores precios. Cuando existe un ambiente de competencia,

los agentes económicos se esfuerzan para innovar, ser más productivos e incrementar su participación en el mercado. Sin embargo, no siempre se alcanzan resultados óptimos, ya que algunas empresas en lugar de competir deciden ponerse de acuerdo para realizar prácticas anticompetitivas que les generen ganancias extraordinarias indebidas.

En el caso del ciclo de producción de azúcar 2013-2014, la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), detectó que un grupo de empresas dedicadas a la producción, distribución y comercialización de azúcar en México a través de directivos y/o gerentes que las representaban, en vez de competir, acordaron manipular a la alza el precio del azúcar estándar

1. *Caña de azúcar, un valioso alimento*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

2. *Ingenio azucarero, el primer paso de la transformación del azúcar*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

y refinada, además de establecer la obligación de comercializar una cantidad restringida o limitada de este producto; arreglos ilegales en los que también participaron como coadyuvantes la Cámara Nacional de las Industrias Alcohólica y Azucarera (CNIAA) y su director general.³ El acuerdo se hizo respecto de la comercialización de azúcar a través de transacciones spot —que a diferencia de los contratos de largo plazo a precio fijo—, consisten en operaciones de compra-venta realizadas de contado y donde el intercambio del producto se produce en el momento.

Estos acuerdos constituyen una práctica monopólica absoluta, también conocida como colusión. La Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) establece que los acuerdos, convenios, o arreglos entre competidores para manipular los precios de bienes o servicios son prácticas monopólicas absolutas, y desde 2011 también son un delito que puede llegar a ser sancionado con prisión.⁴

Bajo este entendido, el Pleno de la COFECE resolvió sancionar a los agentes económicos involucrados con multas por un total de 88.8 millones de pesos. Esta sanción, derivada del daño que se causó al mercado, resulta alta considerando que el periodo de la colusión fue de tan sólo 42 días.

Breve descripción del mercado de azúcar en México

La cadena productiva de azúcar está integrada por tres eslabones principales: i) el campo, donde se siembra y cosecha la caña; ii) los ingenios, que son las plantas industriales dedicadas a su procesamiento, transformación e industrialización; y iii) la distribución y comercialización para vender el producto.

La estructura y operación de este mercado es compleja. Desde el inicio del ciclo de producción —a través de la cosecha de caña y producción de azúcar conocida como zafra—,⁵ los agentes (autoridades, campesinos, productores e industriales) y las distintas

actividades económicas (comercialización al mayoreo y menudeo) están estrechamente relacionadas entre sí, de tal forma que todos influyen en la cadena de valor.

Es importante explicar que en este sector existen grupos de interés económico (GIE) conformados por distintas personas que interactúan como unidades de mercado o negocios afines, las cuales coordinan sus actividades para alcanzar un objetivo económico común. En este sentido, muchas de las empresas integrantes de un GIE tienen presencia en toda la cadena, es decir, tienen como objeto tanto la producción, como la distribución y comercialización de azúcar. A su vez, los ingenios de estos grupos están asociados a la CNIAA, donde intercambian características de sus actividades y comparten, en un mismo espacio y tiempo, información de su acción comercial.

Por su parte, en materia de precios, mientras el de la caña está referenciado a una serie de factores, entre ellos: el precio de venta del azúcar, la ponderación de producciones anteriores y el precio promedio del azúcar exportada;⁶ el de azúcar se determina a través de las condiciones de mercado (oferta-demanda). Sin embargo, dadas las características de este mercado y los jugadores que se involucran, en algunos casos se puede facilitar, dar pie o incentivar conductas colusorias entre los distintos agentes que participan en esta industria.

Descripción de la práctica

En materia de producción, la agroindustria azucarera cuenta con capacidad para abastecer la demanda interna y destinar el excedente al mercado internacional. En el periodo comprendido entre 2007 y 2012, la superficie industrializada promedio fue de 674.4 mil hectáreas y la producción promedio de 45.6 millones de toneladas. Este panorama fomentó que para el ciclo 2012-2013, se cosecharan 780.3 mil hectáreas —superficie 10.9% superior a la industrializada en el ciclo anterior—

3. La CNIAA representa, promueve y defiende nacional e internacionalmente las actividades e intereses de las industrias azucarera y alcohólica, además de ser el órgano de consulta y colaboración con el Estado en los asuntos vinculados a las actividades que representa.

4. Una práctica monopólica absoluta consiste en el acuerdo, convenio, arreglo o combinaciones de éstos, que celebran competidores entre sí con el objeto o efecto fijar, elevar, concertar o manipular precios, dividir mercados o coordinar posturas en licitaciones, y/o establecer la obligación de restringir o limitar la oferta o demanda de bienes o servicios. Quienes participen directamente en este tipo de práctica monopólica, ya sea en representación o por cuenta y orden de personas morales, así como quienes coadyuven, propicien, induzcan o participen en las mismas, pueden ser sancionados administrativa y penalmente. Para este caso, el Código Penal Federal establece prisión de cinco a diez años y de mil a diez mil días de multa.

5. En México, este periodo inicia en noviembre de cada año y concluye en julio del siguiente año.

6. Este precio se toma a razón del 57% del precio de referencia de un kilogramo de azúcar base estándar, mismo que se determina como el promedio ponderado del precio nacional del azúcar estándar al mayoreo (que se determinará con base en el monitoreo del Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados o del mecanismo que lo sustituya acordado por CONADESUCA), más el precio promedio de las exportaciones de azúcar realizadas en el ciclo correspondiente (el cual se calculará con base en los registros del balance azucarero que determinen, a partir de la producción y consumo nacional del azúcar, los excedentes netos exportables de azúcar nacional y por Ingenio, de donde se obtendrá la variación porcentual del componente de exportación del precio del azúcar).

y cuya producción alcanzó 61.4 millones de toneladas —32.9% superior a la del periodo previo—, lo que permitió abastecer a 55 ingenios de la República.⁷

Para los ciclos de 2011 a 2013, se generó un excedente de caña y por tanto de azúcar, incentivado entre otros factores, por el aumento en los precios de azúcar observados entre los periodos previos (2009/11). Situación que también se presentó en el mercado regional y global, lo que provocó un superávit que afectó el precio a la baja de ambos bienes⁸, así como el ingreso de todos los participantes en esta cadena agroindustrial.⁹

Con el incremento de los inventarios de azúcar, se produjo una sobreoferta que impactó en la disminución de los precios del producto. Es decir, mientras el precio promedio nacional del azúcar estándar para el ciclo azucarero 2011-2012 se situó en 598.45 pesos por bulto, en el ciclo 2012-2013 fue de 400.8 pesos, promedio que representó una caída del 33%. De hecho, el último mes de ese periodo la cotización se ubicó en 374.66 pesos.¹⁰ Dado los altos niveles de producción, la expectativa era que la baja continuara.

En este contexto de bajos precios, distintos competidores en la producción y comercialización de azúcar llevaron a cabo reuniones en la CNIAA para gestar un acuerdo conjunto en el que manipularían el precio del azúcar estándar y refinada con el propósito de evitar que éste continuara a la baja, así como restringir la venta del producto a distribuidores y mayoristas, a fin de que éstos no pudieran vender a precios más bajos que los ofrecidos por los ingenios.

La colusión descrita ocurrió entre el 29 de octubre y el 9 de diciembre de 2013, y se implementó a través de comunicaciones vía correo electrónico. En estas conversaciones escritas, los agentes económicos acordaron “darle un buen jalón al precio”.

Derivado del análisis de información pública, consistente en los precios promedio nacionales de azúcar al mayoreo, así como de las declaraciones

realizadas por participantes del mercado respecto al precio de azúcar y al problema de la sobreproducción de la zafra publicadas en diversas notas periodísticas, el 11 de diciembre de 2013, la COFECE inició una investigación de oficio por la probable comisión de prácticas monopólicas absolutas en el mercado de la producción, distribución y comercialización de azúcar en el territorio nacional.

Durante esta investigación, la COFECE se allegó de información relevante utilizando las diversas herramientas de investigación que le otorga la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), tales como visitas de verificación, requerimientos de información y comparencias a diferentes agentes económicos involucrados en el mercado investigado. Estas herramientas permitieron obtener información relevante para presumir la comisión de prácticas monopólicas absolutas por parte de las empresas: Zucarmex, Ingenio de Huixtla, Proveedora de Alimentos México, Azúcar Dominó de México, Central Motzorongo, Impulsora Azucarera del Trópico y Promotora Azucarera, todas ellas pertenecientes a grupos azucareros competidores entre sí, y de la CNIAA como coadyuvante.

Vale la pena destacar, que a través del uso de sus herramientas de investigación, la COFECE tuvo conocimiento de las comunicaciones intercambiadas entre directivos y gerentes de los grupos azucareros involucrados, que permitieron conocer los alcances, funcionamiento, implementación y monitoreo de los acuerdos sancionados. Por ejemplo, en algunas comunicaciones se menciona que los participantes del acuerdo buscarían elevar el precio del bulto de azúcar estándar al mayoreo, especificando incluso el precio al que aspirarían comercializar el bien en cuestión.

Una vez analizados los datos recabados, se requirió información a todos los participantes del mercado, a efecto de que proporcionaran datos referentes a la oferta y demanda para profundizar en el conocimiento del sector, incluso, se multó a agentes económicos por obstaculizar la investigación.

7. *Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, 2014-2018 (PRONAC).*

8. *La Organización Internacional del Azúcar (ISO por sus siglas en inglés), publicó que para el ciclo azucarero 2012/13, el consumo mundial de azúcar fue de 173 millones de toneladas, y la producción de 184 millones de toneladas, lo que arrojó un superávit de 11 millones de toneladas (datos recuperados del PRONAC).*

9. *Dadas las condiciones del mercado de azúcar, el precio de referencia a publicarse en octubre era 267 pesos menor por tonelada, al precio con que se había liquidado a los cañeros en el mes de julio, por lo que derivado de las reglas de pago de la caña, los cañeros debían regresar a los ingenios azucareros el monto diferencial que les fue otorgado durante la pre-liquidación y liquidación correspondiente al ciclo 2012/13, el cual ascendía a 1,065 millones de pesos. A ello se sumó que los cañeros se rehusaban a iniciar la zafra 2013/14 sin un precio mínimo garantizado de 8 mil pesos por tonelada y/o algún grado de control por parte de éstos, sobre la comercialización de azúcar. Por ello, la CNIAA acordó a nombre de sus afiliados, condonar la mitad de la deuda y que el resto fuera pagado en un plazo de dos años sin intereses, decisión que no fue bien vista por los industriales, pues alegaban que afectaba sus finanzas.*

10. *Cálculo con datos del Sistema Nacional de Información de Integración de Mercados de la Secretaría de Economía (SNIIM).*

Durante las diversas comparecencias de este proceso, se obtuvieron declaraciones aceptando la comisión de las prácticas anticompetitivas investigadas.

A raíz de ello, se encontró que los representantes de los grupos azucareros en la Comisión Ejecutiva de la CNIAA, determinaron vender a mayoristas, industriales y distribuidores el bulto de 50 kilogramos de azúcar a 350 pesos.¹¹ Por otra parte, al percatarse que distribuidores y clientes mayoristas comenzaban a comprar el producto “barato” para revenderlo posteriormente, cuando la producción fuese escasa, decidieron restringir la venta a dichos mayoristas, evitando el riesgo de tener nuevos participantes en el mercado, y que el precio del azúcar bajara más allá del ofrecido por ellos mismos.¹² También se encontró que la CNIAA coadyuvó, propició, indujo y participó en la realización del acuerdo, al convocar a una reunión extraordinaria de la Comisión Ejecutiva para acordar las acciones a implementar, así como a dos sesiones más para darle seguimiento.

Entre las acciones creadas e implementadas a través de la CNIAA, y que constituyeron la práctica monopólica absoluta, destaca la creación de la denominada “mesa de venta”, que operó del 19 de noviembre al 9 de diciembre de 2013, en por lo menos siete ocasiones y cuyo objeto era monitorear el acuerdo colusorio.

La “mesa de venta” operó como un mecanismo de control y monitoreo para el cumplimiento del acuerdo colusorio. A través de ella, se verificaba e informaba a la CNIAA y a los participantes, sobre las ofertas que cada empresa hacía en lo individual a sus clientes, indicando el ingenio, tipo de azúcar, volumen vendido, precio y condiciones de entrega. Asimismo, se cercioraban que las ventas de los ingenios respetaran los acuerdos para evitar que el precio continuara cayendo.

La investigación de la COFECE y las pruebas que de ella derivaron, resultaron tan contundentes que los emplazados, durante el procedimiento seguido en forma de juicio, reconocieron que durante 42 días: 1) participaron en el acuerdo a pesar de saber que cometían prácticas anticompetitivas, 2) asistieron por lo menos en siete ocasiones a la mesa de venta y 3) restringieron la venta del producto a mayoristas y distribuidores.

Si bien, durante la operación de la mesa de venta no se consolidó necesariamente el precio de 350 pesos por bulto de 50 kilogramos de azúcar, se observó que las empresas habrían aumentado sus precios artificialmente un 6.21%, además la imposición de restringir la oferta generó una reducción en la demanda de 2.3%, ambos efectos generaron un daño al mercado estimado en 106 millones de pesos (a precios de 2016). Vale la pena aclarar que la cooperación durante el procedimiento seguido en forma de juicio y la aceptación por parte de los agentes económicos involucrados de la comisión de la conducta, se consideró como un atenuante al momento de determinar el cálculo de las multas a las que podrían estar sujetos. A pesar de ello, y tomando en cuenta el corto periodo en que se llevó a cabo la práctica anticompetitiva, ésta es una de las sanciones económicas más altas impuestas por la COFECE.

Resolución del Pleno

Derivado de la indagatoria y los elementos de defensa presentados por las empresas involucradas en esta colusión, el 26 de mayo de 2016, el Pleno de la COFECE determinó la existencia de elementos suficientes para acreditar la responsabilidad de los agentes económicos involucrados en la comisión de prácticas monopólicas absolutas. Además, de resultar responsables la CNIAA y su director general de coadyuvar, propiciar, inducir y facilitar la ejecución del acuerdo. Por lo tanto, resolvió sancionar a los agentes económicos involucrados con multas que en total sumaron 88.8 millones de pesos.

La Ley otorga el derecho a los agentes económicos sancionados la opción de acudir al Poder Judicial de la Federación para que sea revisada la legalidad de las sanciones impuestas por la Comisión; sin embargo, en este caso, los involucrados no hicieron uso de este recurso.

11. El azúcar estándar al mayoreo se vende en distintas presentaciones, las cuales pueden ser sacos de 50 kilos, súper sacos de 1.5 toneladas y a granel. En 2011 el precio del bulto de 50 kg en centros mayoristas del país fue de 730 pesos y en 2012 de 447 pesos.

12. Esta medida también aseguraba que participantes de cadenas mayoristas, no se convirtieran en referente de precios en el mercado, ya que el precio de referencia del azúcar se utiliza para el cálculo del precio de la caña de azúcar, que a su vez determina cuánto se le paga al sector cañero y cómo se pagará.

Guía de vínculos

1. Caña de azúcar, un valioso alimento. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
<https://www.gob.mx/sagarpa/articulos/cana-de-azucar-un-valioso-alimento?idiom=es>
2. Ingenio azucarero, el primer paso de la transformación del azúcar. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
<https://www.gob.mx/sagarpa/articulos/ingenio-azucarero-el-primer-paso-de-la-transformacion-del-azucar?idiom=es>
3. Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, 2014-2018 (PRONAC).
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343244&fecha=02/05/2014
4. Sistema Nacional de Información de Integración de Mercados de la Secretaría de Economía (SNIIM).
<http://www.economia-sniim.gob.mx/Azucar.asp>
5. Expediente IO-006-2013 sobre prácticas monopólicas absolutas en el mercado de la producción, distribución y comercialización de azúcar en el territorio nacional.
<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V162/1/3530816.pdf>

“La presente nota no debe entenderse como una interpretación oficial de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) respecto de la Ley Federal de Competencia Económica, ni podrá ser utilizada para vincular a la COFECE por motivo alguno.

La COFECE invoca su facultad para aplicar las disposiciones normativas en materia de competencia económica sin miramiento al presente documento.”