

DEPRESIÓN EN LA INDUSTRIA AZUCARERA MEXICANA

SAMUEL I. DEL VILLAR

LA DEPRESIÓN por la que atraviesa la industria azucarera mexicana es importante para la vida del país esencialmente por dos razones. En primer lugar, por el papel que ha desempeñado la producción de azúcar en la economía nacional. En segundo lugar, porque las causas y los resultados de su depresión son muy ilustrativos de los grandes problemas en su organización económica que el país deberá resolver en la segunda mitad de este decenio, para asegurar su desenvolvimiento.

Por un lado, el azúcar es la fuente básica de calorías para dieta popular en México. El valor de su exportación ha promediado poco más del 6% del valor de la exportación de mercancía durante el último quinquenio. Es un elemento fundamental para fortalecer el sector externo de la economía. Directamente da empleo a alrededor de 300 000 personas. Su producción se encuentra descentralizada en 15 estados de la República.

Por otro lado, su depresión puede asociarse claramente con la política económica que en general ha estrangulado al sector agropecuario; que ha conducido al crecimiento vertiginoso del déficit comercial frente al exterior; que ha debilitado singularmente la situación financiera del Estado mexicano; que ha promovido la concentración regional de la actividad económica; y que ha impedido que las empresas estatales se manejen con la responsabilidad y eficiencia mínima que reclama el interés público.

Si la depresión de la industria azucarera mexicana finalmente conduce a su quiebra, puede ser muy significativo de la capacidad nacional para enfrentar los grandes problemas que amenazan con quebrantar la economía del país. Espero que este trabajo contribuya a esclarecer las causas que llevan a ese quebranto y, en consecuencia, a evitarlo.

PLANTEAMIENTO DE LA REESTRUCTURACIÓN DE 1970

En 1970, a dos semanas de iniciado un nuevo gobierno, se lanzó un programa para "reestructurar" la industria azucarera mexicana a través de

un decreto y un acuerdo presidenciales, por lo que se creaba una Comisión Nacional de la Industria Azucarera¹ y en términos del Presidente de la República, "fueron suprimidos los subsidios a la industria y se ajustó a su nivel cultural el precio del azúcar".² Los motivos del programa se encontraban en la estructura antecedente que ponía en "peligro" no sólo la posibilidad de que la industria azucarera mexicana aprovechara sus ventajas comparativas para vender en un mercado internacional con una lucrativa demanda en ascenso; sino aún para mantener la autosuficiencia del consumo nacional y asegurar un ingreso mínimo a los campesinos cañeros que dependen de ella.

Son ilustrativos de la depresión que se buscaba combatir y evitar los "considerandos" que hizo el Presidente de la República, al firmar esos decretos:

Que los precios de venta que rigen actualmente en el país para las distintas clases y formas de azúcar, establecidos desde el año de 1958, no corresponden ya a la actual estructura de costos de producción, circunstancia que ha repercutido en detrimento de la población campesina dedicada al cultivo de la caña de azúcar, del mejoramiento de los trabajadores de la industria azucarera, de la rehabilitación y modernización de los ingenios, de la posición exportadora del país, de una adecuada previsión en cuanto al abastecimiento en los próximos años del creciente mercado interno, de un adecuado margen de utilidad para los distribuidores que ha ocasionado serios problemas en la comercialización del producto, provocando escaseces artificiales y molestias para el consumidor, y de la posición financiera del Gobierno Federal que ha tenido que aportar recursos muy considerables y hacer desembolsos crecientes para garantizar a los consumidores un precio artificial en el azúcar; Que la situación existente ha llegado a un punto en que se considera que el mantenimiento de los actuales precios del azúcar presenta aspectos negativos, no sólo para los agricultores y los industriales azucareros, sino también para los consumidores y la colectivi-

¹ Decreto del 15 de diciembre de 1970 por el cual se crea el organismo federal descentralizado denominado Comisión Nacional de la Industria Azucarera (*Diario Oficial de la Federación* —en adelante se cita como *D.O.F.*— del 18 de diciembre de 1970), reformado por Decretos del 11 de febrero de 1972 (*D.O.F.* del 12 de febrero de 1972) y del 24 de octubre de 1975 (*D.O.F.* del 27 de octubre de 1975). (En adelante se cita Decreto de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera.)

² Acuerdo del 15 de diciembre de 1970 que fija los nuevos precios que regirán en las zonas del país para las distintas clases y formas de azúcar (*D.O.F.* del 18 de diciembre de 1970) que deroga las fracciones I y IV del art. primero así como el art. tercero del Decreto del 22 de noviembre de 1958 (*D.O.F.* del 24 de noviembre de 1958). (En adelante se cita como Acuerdo de Precios de 1970.)

dad entera, si se toma en cuenta que los cañeros atraviesan por una crítica situación económica, los industriales que no han podido superar esta crisis han abandonado la actividad productiva, que se ha deteriorado considerablemente la capacidad de las empresas para hacer frente a sus obligaciones financieras, que el proceso de descapitalización es notorio, tanto en el campo como en la fábrica, y que de no remediarse básicamente esta situación, se agudizarían sus consecuencias negativas hasta un nivel en que resultaría más costosa para el país cualquier medida que se tome en el futuro.³

El marco tradicional de operación de la industria y circunstancias de su desenvolvimiento durante los sesentas, la colocaba en esos peligros.

EL MARCO Y LA CIRCUNSTANCIA DE LA DEPRESIÓN

En lo que hace al marco tradicional, en primer lugar, la industria azucarera había crecido sin una consideración racional de las áreas con ventajas comparativas frente a otros cultivos para la producción de azúcar, ni de la productividad en la utilización de los recursos aplicados para tales propósitos, ni de sus costos laborales que resultaban superiores a los prevalcientes en mercados competitivos.⁴ En segundo lugar, la legislación agraria había desintegrado la propiedad, y en buena medida el control de los procesos agrícolas y los procesos industriales en la economía azucarera.⁵

La combinación de estos elementos no sentaba bases particularmente pro-

³ *Id.* considerandos. Véase también Decreto de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, *supra* nota 1, considerandos.

⁴ Véase Banco de México, Oficina de Investigaciones Industriales, *La Industria Azucarera de México* (México, 1952) —en adelante se cita Banco de México—, Vol. 1 p. 52, para ilustrar los ineficientes criterios que se siguieron en el otorgamiento de créditos a la industria durante los años cuarenta; Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V. y Financiera Nacional Azucarera, S. A. (investigación realizada por McKinsey & Company Inc.) *Desarrollo de la Industria Azucarera Mexicana* (México, diciembre de 1969 mecanografiado) —en adelante se cita como McKinsey—, Vol. 3 pp. 1-3 y 1-4, Vol. 4 pp. 1-1 a 1-9; para la ilustración de estas tendencias durante el decenio de los sesentas; *infra* nota 6. En un análisis hecho por Nacional Financiera sobre la situación de la industria se concluía que el "el examen detallado que se ha hecho mostró que de los 64 ingenios existentes en el país, solamente 16 de ellos podrían considerarse como modernos y de éstos, hay uno que no tiene buena calidad técnica en sus instalaciones". Nacional Financiera, S. A. *Perspectivas de oferta y demanda para el futuro desarrollo de la Industria Azucarera, 1970-1980* (México, marzo de 1970), pp. 7 y 8

⁵ Para 1974, año en que cubre la última edición de las series estadísticas de UNPASA el número de unidades agrícolas (de ejidatarios o pequeños propietarios) promedio por zona de abastecimiento de los ingenios que operaron en la zafra 1973/

ducias para una organización eficiente que permite incrementos considerables en la productividad agrícola e industrial a lo largo de casi cuatro decenios. El aumento en la producción se podía atribuir en forma prácticamente exclusiva a la expansión de las áreas cultivadas. En 38 años el rendimiento de sacarosa en fábrica descendió y el de azúcar por hectárea se mantuvo más o menos estable.⁶

En tercer lugar, el desarrollo de la industria se caracterizó por el establecimiento de un sistema monopólico en la comercialización del azúcar en torno a la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. (UNPASA), y de un sistema monopsónico, con base a los ingenios asociados, en la comercialización de la caña.⁷ Esto propició una constante sospecha pública

que fue de 1 572 y la superficie promedio de cada una de estas unidades fue de 4.6 hectáreas. Comisión Nacional de la Industria Azucarera y UNPASA. *Estadísticas Azucareras 1975* (México, 1975), p. 61.

⁶ En 1952 el Banco de México en su análisis sobre el financiamiento gubernamental concluía que "se concedieron muchos créditos a ingenios que debían haberse desmantelado". Véase: Banco de México *supra* nota 4, Vol. 1, pp. 52, 62 y 63. Diecisiete años más tarde, en 1969, McKinsey ampliaba esta situación de ineficiencia para la industria en general: "la industria no ha desarrollado una actitud de eficiencia como condición para poder sobrevivir, principalmente debido a la necesidad por parte del Gobierno de mantener en operación ingenios ineficientes para evitar caídas de la producción que pudieran provocar una crisis política de importancia". McKinsey, *supra* nota 4, Vol. I, pp. 1-9. Una tabla de indicadores de la productividad promedio anual de la industria durante estos decenios resulta ilustrativa:

Decenio	Producción azúcar		Sup. cortada has.		Azúcar		
	Volumen tons.	Aument.* %	Sup. cortada	Aument. %	Caña tons. ha.	Fca. %/ caña	Azúcar tons./ ha.
1933- 1940*	270 041		58 006		48,2	9.6	4.6
1941- 1950	463 907	+ 71.8%	99 907	+ 72.2	51.1	9.2	4.7
1951- 1960	951 318	+ 252.3%	198 846	+ 242.8	52.9	8.9	4.7
1961- 1970	1 936 814	+ 617.2%	358 804	+ 518.6	59.6	8.9	5.3

FUENTE para elaborar el cuadro: UNPASA.

* No hay información para los años 1931 y 1932. La base para calcular el aumento es el promedio anual entre 1933 y 1940.

⁷ La Unión Nacional de Productores de Azúcar (UNPASA) surgió en 1938 como un cambio en la naturaleza jurídica de la compañía Azúcar, S. A., para adecuarse a la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos del 25 de junio de 1937. Azúcar, S. A., se constituyó el 21 de diciembre de 1931 con el objeto de enfrentar mediante la acción concertada de todos los pro-

de que los productores obtenían utilidades monopólicas a costa de los consumidores y monopsonías a costa de los cañeros, lo que propiciaba conflictos sociales en los cañamelares y una presión política a mantener bajos los precios del azúcar. En cuarto lugar, ha estado el control gubernamental cada vez más estricto, que reclamaba ese sistema monopólico-monopsonico, sobre el nivel de precios, al que el ingenio paga la caña, y al que UNPASA vende el azúcar.⁸

En lo que hace a las circunstancias particulares que habían afectado el desenvolvimiento de la industria durante el decenio de los sesentas, en primer lugar estaba el nivel de precios oficiales para el azúcar, que a su vez determinaba el de la caña, establecido desde 1958 y que se mantuvo congelado hasta 1970.⁹ En segundo lugar, la cancelación de la cuota que

ductores, apoyada por el gobierno federal, la profunda crisis que sufría entonces la industria. Éste fue el primer intento exitoso y duradero de los productores por asociarse y establecer en concierto su política comercial. El impulsor preponderante para crear y consolidar esta asociación fue el señor Aarón Sáenz Garza, quien dirigió primero a Azúcar, S. A. y después a UNPASA durante 34 años ininterrumpidos de 1932 a 1956 (a pesar de haber sido jefe del Departamento del Distrito Federal de diciembre de 1932 a julio de 1935). Para los antecedentes de Azúcar, S. A., y de UNPASA y para las circunstancias de su creación y el papel que desempeñó el Sr. Sáenz, véase: A. Sáenz G., "Informe General Extraordinario sobre los trabajos desarrollados por las sociedades 'Azúcar, S. A. y Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V.', del año de 1932 al de 1956, rendido por el señor licenciado Aarón Sáenz, Director General de la Unión" (mimeografiado, México diciembre de 1956), pp. 1-5; y S. del Villar "Growth and Regulation in the Mexican Sugar Industry" (tesis de maestría, mimeografiada, Harvard Law School, 1970), pp. 19-23, 31-33.

⁸ Las facultades para regular los precios se han derivado de la legislación que instrumenta el artículo 28 constitucional que prohíbe los "monopolios", Ley orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios del 30 de agosto de 1934. (D.O.F., 31 de agosto de 1934), art. 7º; así como de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica del 30 de diciembre de 1950 (D.O.F., 30 de diciembre de 1950). (En adelante se cita como "Ley de Atribuciones"), art. 2º reformado por Decreto del 10 de diciembre de 1959 (D.O.F., 6 de marzo de 1959).

⁹ Durante el decenio de los cincuentas hubo cinco modificaciones a los precios del azúcar. Véase: Acuerdo de la Secretaría de Economía que señala los precios que deben fijarse al azúcar en las diversas regiones de la República del 28 de febrero de 1950 (D.O.F., 1º de marzo de 1950). Decretos que fijan los precios que registran en la zona del país para las distintas clases y formas de azúcar del 26 de junio de 1951 (D.O.F. del 4 de julio de 1951) reformado y adicionado por Decretos publicados en el D.O.F., el 2, 21 y 27 de febrero de 1952, del 1º de julio de 1954 (D.O.F. del 20 de julio de 1954), del 17 de noviembre de 1956 (D.O.F. del 19 de diciembre de 1956) y del 22 de noviembre de 1958 (D.O.F., 24 de noviembre de 1958). (En adelante se citan como "Decretos sobre precios del azúcar".) Durante el decenio de los sesentas no hubo ninguna modificación. Ésta sobrevino doce años después del último aumento. Acuerdo de precios de 1970 *supra* nota 1.

tenía Cuba en el protegido y lucrativo mercado norteamericano que permitió un extraordinario incremento en la cuota de México en ese mercado.¹⁰ En tercer lugar, las inversiones que hizo la industria con el objeto de ampliar su capacidad de producción para satisfacer las expectativas de crecimiento de la demanda, tanto en el mercado interno como en el mercado norteamericano.¹¹ En cuarto lugar, estaba el financiamiento avalado por dependencias gubernamentales, para que industriales privados hiciesen esas

El mecanismo básico por el que el precio de liquidación de la caña debería determinarse conforme a una proporción del precio del azúcar fue establecido desde 1945 y estuvo sujeto a algunas modificaciones principalmente por los decretos que aumentaron los precios del azúcar. Decreto que fija el precio de la caña para la fabricación de azúcar, alcoholes y aguardientes y piloncillo del 29 de marzo de 1944 (D.O.F., 20 de abril de 1944); Acuerdo sobre la liquidación del precio de la caña que modifica el Decreto Cañero de 29 de marzo de 1949, del 19 de junio de 1953 (D.O.F. del 24 de julio de 1953); Decretos sobre precios del azúcar *supra*, de 1954, art. 3º de 1956, art. 2º, y de 1958, art. 2º.

¹⁰ Para una síntesis de la evolución de la legislación proteccionista en los Estados Unidos y de los objetivos y la mecánica de la legislación véase: U. S. 91st Congress, 2nd Sess., H. Comm. on Agriculture, "The United States Sugar Program" (Committee Print, U. S. Government Printing Office, Washington, 1971). Para las condiciones del mercado norteamericano y sus alternativas de abastecimiento internacional a la cancelación de la cuota de Cuba véase: U. S. 88th Congress, 3d Sess., H. Comm. on Agriculture, "A Report of the Special Study Group on Sugar of the U. S. Dept. of Agriculture" (Committee Print, U. S. Government Printing Office, Washington, 1961). En las negociaciones y cabildo en Washington para el otorgamiento de la cuota original a México UNPASA desempeñó un papel fundamental a través de su subdirector Rafael Villa Corona. Para la apertura de la cuota mexicana y su ampliación a raíz de la cancelación de la de Cuba véase: Lajous R. "La participación de México en el mercado azucarero norteamericano". (Tesis Profesional, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1975), pp. 52-62. Las exportaciones de México a los Estados Unidos pasaron de 61 216 toneladas en 1959 a 354 196 tons. en 1960 en que se canceló la cuota de Cuba. El promedio anual de exportaciones que se tuvo a Estados Unidos hasta 1970 fue de 471 687 tons. Aunque durante este periodo se siguió exportando al mercado mundial, el volumen fue mínimo comparado con el exportado al norteamericano (524 584 tons. en total, 47 659 en promedio anual), en cuatro años no hubo exportación (1961, 1962, 1963 y 1970) y en uno fue prácticamente nula (634 tons en 1969). Fuente: UNPASA, *Estadísticas Azucareras*.

¹¹ La necesidad de ampliar la producción en un millón de toneladas había sido planteada desde 1936 para el plan decenal de acción de UNPASA para el periodo 1938-1967. Véase: A. Sáenz G., *supra*, nota 7, pp. 31 y 32. La producción aumentó de 1 264 137 tons. en 1959, a 2 393 961 tons. en 1969; y la superficie cultivada se estima que aumentó de 266 132 has. a 410 116 has. Fuente: UNPASA *Estadísticas Azucareras 1971*, p. 1. McKinsey estimaba que la inversión total en la industria pasó de 142 centavos por kilogramo en 1961 a 269 centavos en 1968. McKinsey, *supra*, nota 4, Vol 1, gráfica 1-7.

inversiones y para que se estableciese ingenios públicos, así como la forma en que este financiamiento fue utilizado.¹²

LA DINÁMICA DE LA DEPRESIÓN

La dinámica de estos elementos probó ser altamente disruptiva para el crecimiento sano de la industria. En última instancia lo que sucedió fue que los ingresos marginales que obtuvo la industria por la expansión de la demanda interna y la apertura del mercado norteamericano, fueron insuficientes para pagar los costos de producción de azúcar, incluyendo los gastos financieros para ampliar la capacidad instalada. Esquemáticamente el deterioro operó de la siguiente manera:

La cuota que obtuvo México en el mercado norteamericano impuso una extraordinaria presión para ampliar la capacidad de producción instalada, tanto en la fábrica como en el campo, de la industria azucarera mexicana. La existente parecía a todas luces incapaz para cubrir las proyecciones de crecimiento de la demanda interna y para abrir, al mismo tiempo, una importante y segura fuente internacional de divisas por exportación.¹³ Con esto en mente, a principios y mediados del decenio los ingenios privados ampliaron su capacidad instalada, y se proyectaron y establecieron tres nuevos ingenios gubernamentales. En última instancia, fue el gobierno federal a través de créditos y del otorgamiento de sus avales, quien garantizó financieramente la expansión.

Las perspectivas para pagar las nuevas inversiones, y el incentivo para emprenderlas, parecían ser ampliamente redituables por el nivel de precios en el mercado de Estados Unidos.¹⁴ Sin embargo, se debía satisfacer un supuesto para que sostuviesen esas perspectivas y esos incentivos: que los ingresos de la industria (por ventas o por subsidio) fuesen, al menos, iguales a sus costos. A su vez, para que esto sucediese, evidentemente era ne-

¹² Básicamente el financiamiento provino del Banco de México, la Nacional Financiera y la Financiera Nacional Azucarera. Aunque se concedieron financiamientos internacionales para la importación de equipo, éstos estaban avalados por UNPASA y FINASA.

¹³ La tasa de crecimiento anual del consumo interno entre 1960 y 1970 fue del 6%, lo que implicó que en 1970 se consumieran 809 932 toneladas más que en 1960. Fuente: *Estadísticas Azucareras*. Para el incremento en las exportaciones véase *supra*, nota 10.

¹⁴ El precio del azúcar en el mercado protegido de los Estados Unidos fue en promedio durante el decenio de 1961 a 1970 80% superior al del mercado mundial y 35% superior al de los precios promedio al mayoreo en el mercado interno. Estimación en base a UNPASA, *Estadísticas Azucareras 1971*, p. 107.

cesario al menos que el faltante entre los ingresos por las ventas internas (junto con los subsidios) y el de sus costos, no fuese mayor que el excedente entre los ingresos por las ventas de exportación y sus costos.

A la luz de los resultados no se pudieron mantener esas perspectivas e incentivos. El decreto congelador de precios de 1958 prevaleció sobre las fuerzas del mercado, como el mecanismo determinante del nivel de precios del azúcar durante el decenio. Al mismo tiempo, la productividad de la industria en términos generales no se mejoró y los costos de operación siguieron aumentando. A pesar de que el gobierno federal subsidió a la industria, su relación entre costos e ingresos eliminó los incentivos para invertir y obscureció las perspectivas de pago por las inversiones realizadas.¹⁵

Frente a una situación que no permitía mantener las tasas tradicionales de utilidades, que garantizaba rendimientos mejores al capital invertido en otras actividades, o que las utilidades se habían convertido en pérdidas, la inversión privada no sólo dejó de apuntalar su operación y su expansión. También se generó un poderoso aliciente para que se descapitalizase la industria, mediante la distracción a otras actividades de los recursos financieros recibidos por inversionistas privados, que deberían aplicarse para su expansión.¹⁶ Todo esto inevitablemente condujo a un proceso gradual de nacionalización por la inercia que generaba en la industria su crisis financiera, por el monto de la deuda con el gobierno, la incapacidad para pagarla por parte de los ingenios privados y la necesidad de realizar nuevas inversiones.

LA NACIONALIZACIÓN POR INERCIA

Por un lado, en lo que hace a la capacidad ya instalada, y frente a la imposibilidad de los inversionistas privados de cubrir sus gastos financieros,

¹⁵ Véase Mckinsey, *supra*, nota 4, vol. 3, pp. 1-1 a 1-8.

¹⁶ La información pública y accesible no permite evaluar con bases sólidas si los financiamientos gubernamentales a la industria privada fueron, o no, efectivamente invertidos en ella, o en qué medida lo fueron. No obstante, hubo una declaración del presidente de la república Luis Echeverría, justo al iniciar su gobierno y lanzar su programa de "reestructuración" de la industria que implicaba que había ocurrido una distracción tal. Al instalar la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, declaró que "testimonio del buen negocio que ha sido (la producción de azúcar), son algunos edificios de muchos pisos en el Paseo de la Reforma. Muchas fortunas han salido de la industria azucarera". *Excelsior*, 16 de enero de 1971. También puede ser ilustrativo uno de los "objetivos de mayor importancia" que en 1969 fijaba Mckinsey para la industria: "...eliminar el lastre financiero que causan en la economía los actuales subsidios indirectos y créditos mal garantizados". Mckinsey, *supra*, nota 4, vol. 1, pp. 1-2.

esencialmente se plantearon, conforme avanzó el decenio, tres alternativas al acreedor gubernamental:

La primera era condonar los pasivos a los industriales privados, subsidiándoles con créditos gubernamentales sus inversiones dentro de la industria y las que hubiesen hecho fuera de ella, dejando en sus manos el control y la propiedad sobre sus ingenios. Esta alternativa implicaba que el Estado renunciase a sus derechos sobre los activos de la industria que había adquirido como acreedor por la falta de pago de sus deudores privados.

La segunda era que el Estado redocumentase los pasivos, ampliando el monto de los mismos, y también dejase en manos de los industriales privados la propiedad y el control sobre sus ingenios. Esta alternativa implicaba que el Estado podría ampliar sus derechos sobre los ingenios privados en caso de incumplimiento de pagos y que, por una estructura financiera más deteriorada de sus deudores, se agudizarían los estímulos para distraer recursos de la economía azucarera y descuidar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos que se mantuvieron en ella.

La tercera alternativa era que el Estado cobrase la propiedad y el control de los ingenios, sus derechos por el monto de los pasivos que había garantizado. Esta alternativa implicaba que el Estado podría aumentar el monto de sus inversiones en la industria (por el pago de la diferencia entre el monto de sus pasivos y el valor de los activos dados en garantía); que se podría excluir a industriales privados sin posibilidad de cubrir sus pasivos del control y la propiedad sobre los ingenios; y que el Estado se podría responsabilizar por su operación y expansión.

Aunque la respuesta estatal no excluyó ninguna de estas alternativas que se le presentaban, finalmente la tercera fue la preponderante. En primer lugar, para poder mantener el crecimiento de la producción azucarera durante el decenio de los sesentas, con los ingresos por ventas comprendidos por los precios congelados de 1958, se tuvo que subsidiar su costo de producción.¹⁷ Sin embargo, los ingresos por este subsidio no lograron que los ingenios privados pudiesen cubrir los créditos gubernamentales que recibieron para ampliar sus instalaciones, y los correspondientes servicios de su deuda cada vez mayores.¹⁸ En segundo lugar, para 1969, en vez de ejer-

¹⁷ Véase Mckinsey, *supra*, nota 4, vol. 3, gráfica 3-4.

¹⁸ De acuerdo con el análisis de Mckinsey, la magnitud de la deuda de la industria pasó de 77 por kg. de azúcar en 1961 a 197 centavos en 1968; y los gastos financieros fueron el rubro de costos que más rápidamente aumentó para la industria de 1960 a 1969 (de 200 a 300%), mientras que sus ingresos por kg. se mantuvieron prácticamente constantes. Mckinsey, *supra*, nota 4, vol. 1, gráfica 1-7, vol. 3, gráfica 3-4 y pp. 1-4.

citar sus derechos de acreedor sobre la propiedad y el control de los ingenios deudores, el Estado se restringe a redocumentar los pasivos de nueve de ellos.¹⁹ En tercer lugar, sin embargo, la inercia de la crisis financiera hacía que siguiese avanzando el proceso de nacionalización. También se redocumentaron pasivos a nueve ingenios que, entonces se estimaba, “están o estarán bajo control gubernamental”.²⁰

Por otro lado, la nacionalización por inercia se aceleraría porque la inversión privada no desempeñaría papel alguno en el establecimiento de nuevos ingenios para proveer la expansión de la demanda nacional e internacional, a pesar de que, sin mediar precios oficiales, ofrecía un largo periodo de estabilidad de precios elevados singularmente radituables. La incertidumbre de que la regulación gubernamental impidiese a los inversionistas privados capitalizar los ingresos que ofrecía el nivel de precios, o la certidumbre de que no se los permitiría, limitó a la empresa privada para que efectuase las inversiones necesarias para ampliar la capacidad instalada en la industria.²¹ La experiencia mostraba que la congelación de precios internos de 1958 había hecho incosteables las inversiones que se realizaron para ampliar la capacidad durante el decenio (con el objeto de satisfacer la cuota en el mercado americano, sin detrimento del consumo interno) a pesar de los precios más elevados con que se pagó el azúcar exportado y de los subsidios que se habían otorgado. Estas inversiones hubiesen sido costeables, evidentemente, si el nivel oficial de precios interno hubiese sido superior, o los subsidios más amplios.

En síntesis, para fines del decenio de los sesentas, el manejo de la industria azucarera mexicana era crecientemente gubernamental y la responsabi-

¹⁹ Véase Mckinsey, *supra*, nota 4, vol. 3, pp. 1-2.

²⁰ *Id.* Al evaluar el estado del “control público de la industria” Mckinsey presentaba el siguiente panorama: “la situación de deterioro financiero de la industria ha dado lugar a un creciente control por parte del sector público... Para noviembre de 1969, el Gobierno Federal controlaba directa o indirectamente 23 de los 65 ingenios, lo cual representa el control sobre el 30% de la producción total. Estos 23 ingenios pueden dividirse en los siguientes grupos: NAFINSA: 10 ingenios, 12.9% de la producción; BANJIDAL, BANFOCO, Cooperativas, 9% de la producción; FINASA: 8 ingenios, 8.8% de la producción; total: 23 ingenios, 30.7% de la producción. Además de 4 a 5 ingenios adicionales —representando un 10% a un 30% adicional de la producción— están pasando por diversos grados de dificultad financiera. Si hubiera que hacerse cargo de todos ellos, el Gobierno estaría manejando directamente 60% de la producción”. Mckinsey, *supra*, nota 4, vol. 3, pp. 1-7.

²¹ Es ilustrativa de las expectativas de los inversionistas privados una conclusión de Mckinsey en 1969: “en vista de las condiciones de réditos actuales, la industria azucarera no puede contar con nuevas aportaciones de capital privado para asistir en el financiamiento de su desarrollo y expansión”, Mckinsey, *supra*, nota 4, vol. 3, p. 2-1.

lidad por su expansión era prácticamente exclusiva del Estado mexicano. El ejercicio de sus poderosos mecanismos indirectos de control sobre ella, a través de la regulación de los mercados de factores y de productos en los que concurría, finalmente conducía a que la controlase directamente. Es importante analizar con detenimiento el alcance de esos controles indirectos y cómo desembocaron en controles directos.

DE LA REGULACION GUBERNAMENTAL DE LOS MERCADOS
AL CONTROL Y LA PROPIEDAD SOBRE LA INDUSTRIA

A principios del decenio de las sesentas, en términos generales, y como resultado de un prolongado proceso, al Estado sólo le faltaba adquirir la propiedad y administración de los ingenios para controlar la industria azucarera. Esto, aunque sólo hubiese cinco ingenios controlados por el gobierno que producían sobre el 15% de la producción total.²² Las amplias facultades discrecionales de regulación de la actividad económica que en general el sistema jurídico mexicano reconoce al Poder Ejecutivo, habían restringido singularmente el alcance de mecanismos de mercado en la utilización de recursos dentro de la economía azucarera. Por el lado de los mercados de factores, las leyes, los decretos y la discrecionalidad administrativa habían dominado sobre la libre oferta y demanda para determinar la utilización y su costo del trabajo, la tierra y el capital en esta industria.

Controles sobre el mercado de mano de obra

Las condiciones del mercado de mano de obra en la industria azucarera han estado sujetas a la intervención gubernamental, cuyo marco general prevé el Artículo 123 Constitucional y su legislación reglamentaria.²³ Las condiciones de trabajo reguladas por un contrato-ley²⁴ que rigen específi-

²² Uno que estaba organizado como sociedad anónima cuyas acciones estaban en manos de Nacional Financiera, S. A. (Ingenio Independencia, S. A.), y otro era manejado por el Banco de Crédito Ejidal (Bellavista) y tres más eran sociedades cooperativas agrícolas industriales (Emiliano Zapata, el Mante y San Francisco Naranjal).

²³ *Ley Federal del Trabajo* del 2 de diciembre de 1969 (*D.O.F.*, 19 de abril de 1970), que abroga la del 18 de agosto de 1931.

²⁴ El régimen jurídico de los contratos-ley está regido por el Título Séptimo, Capítulo IV, arts. 404 a 421 de la *Ley Federal del Trabajo*, *supra*, nota 23. El primer contrato-ley para la industria azucarera entró en vigor por efecto del Decreto presidencial del 12 de diciembre de 1936 por el cual se declara de carácter obligatorio

camente en la industria azucarera han asegurado que los salarios hayan aumentado más rápidamente que la productividad de la mano de obra, así como la mantención de niveles de sobreempleo que se han estimado muy por encima de los requerimientos competitivos internacionales.²⁵ La proporción de sueldos y salarios, y las prestaciones laborales previstas en el contrato-ley para la industria, en los costos de producción, crecieron más rápido que estos últimos y mucho más rápidos que los precios de liquidación del azúcar.²⁶

La capacidad gubernamental para determinar los pagos a y el costo de la mano de obra, es menor que la que rige en la determinación de los pagos y los costos de los otros factores de la producción, así como de los precios

para todos los trabajadores de la República Mexicana, afectos a la Industria Azucarera, Alcohólica y Similares, el Contrato Colectivo de Trabajo (*D.O.F.*, 13 de diciembre de 1936). El que está en vigor es del 9 de noviembre de 1974 (*D.O.F.* del 22 de noviembre de 1974).

²⁵ De acuerdo con el análisis de Mckinsey, la remuneración derivada del contrato colectivo para los trabajadores aumentó en 94% entre 1960 y 1969, mientras que su productividad descendió entre 1960 y 1965 en 25%, y entre 1960 y 1969 en 2%. Mckinsey, *supra*, nota 4, vol. 4, gráfica 4-10. Aunque la remuneración fue medida en términos monetarios, de acuerdo con el "deflacionador" del Banco de México si hubo un incremento real de los ingresos de los trabajadores azucareros, puesto que su índice de precios aumentó en 34.1% entre 1960 y 1969. Al mismo tiempo en 1969 Mckinsey estimaba que "la productividad por hombre sólo alcanza del 60 al 70% de las normas internacionales —y que— la industria debería estar produciendo aproximadamente un millón de toneladas más de azúcar con el mismo número de trabajadores con que ahora cuenta". Mckinsey, *supra*, nota 4, pp. 1-8, véase pp. 1-6 a 1-9. Puede ser ilustrativo un análisis de las cargas fabriles de trabajo hecho para un ingenio en el estado de Morelos en 1971 por el cual se propuso que se estaba empleando improductivamente a un 50% del personal contratado, lo que representaba un costo de la mano de obra 76% superior al productivamente requerido (presumiendo que el personal propuesto aumentase sus ingresos). J. A. Olavarrieta y E. A. Torres "Ingenio de Oacalco, S. A., Cargas de Trabajo" (Norris and Elliot, S. A. de C. V., México 1971, mimeografiado), pp. 89 y 90.

²⁶ Los gastos financieros y de administración y financiamiento del campo son los únicos elementos de costos que aumentaron más rápido que los sueldos, salarios y prestaciones a la mano de obra entre 1960 y 1969 que aumentaron en 94%. Véase Mckinsey, *supra*, nota 4, vol. 3, gráfica 3-4 y pp. 1-4. Cabe observar, sin embargo, que aunque de 1960 a 1965 estos costos laborales se incrementaron muy rápidamente de 1965 a 1970 se mantuvieron prácticamente congelados. Así mientras que Mckinsey estimaba que ellos pasaron de 17.9 centavos en la zafra 1959/1960 a 34.7 centavos, en la zafra 1964/65 (93.9% de aumento), lo estimó en 35 centavos para la zafra 1968/1969 y la Cámara Azucarera los estimó en 38.11 centavos para la zafra 1969/1970 (sólo 9.8% de aumento con respecto a la estimación para 1965). Mckinsey, *supra*, nota 4, vol. 3, gráfica 3-30 y vol. 4, gráfica 4-10, Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica (en adelante se cita como Cámara Azucarera). *Resumen del estudio de la situación económica de la industria azucarera (zafras 1969/1970 a 1975/1976)*. (México, septiembre de 1975.)

de los productos de la industria, debido al desarrollo del influyente Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Azucarera Alcohólica y Similares, y a que el principio básico que postula la legislación laboral para la determinación de salarios, es la de la negociación obrero-patronal.²⁷

En la determinación de los precios de venta de la caña y del azúcar, del patrón de utilización de la tierra, y de las condiciones de los financiamientos gubernamentales, el arbitrio del Estado ha sido por mucho el elemento preponderante.

Controles sobre el mercado de la tierra

La libre disponibilidad y acceso a la tierra ha estado restringido por la legislación agraria que ha buscado proteger el nivel de ingresos del campesino a través del usufructo hereditario sobre minifundios inalienables; así como ha buscado evitar el latifundismo imponiendo dimensiones restrictivas sobre la propiedad enajenable.²⁸ La operación eficiente de un ingenio requiere una amplia escala en sus zonas de abastecimiento agrícola cuya integración evidentemente es obstruida por este tipo de legislación agraria, al fraccionar la propiedad y el control sobre la zona.²⁹ Sin embar-

²⁷ Cabe observar, sin embargo, que las políticas gubernamentales han mostrado un peso muy singular en la determinación de los costos laborales. Resulta ilustrativo observar que durante la segunda mitad del decenio de los sesentas, cuando la congelación de precios hacía más estragos en la industria por el aumento de los costos de producción, prácticamente se mantuvieron congelados los salarios y el número de personal en la industria. Véase: *supra* notas 25 y 26. Para los antecedentes, formación y consolidación del Sindicato, véase B. de México, *supra*, nota 4, pp. 102-104.

²⁸ *Ley Federal de Reforma Agraria* del 22 de marzo de 1971 (*D.O.F.* del 16 de abril de 1971), que deroga el Código Agrario del 31 de diciembre de 1942. El límite máximo para la pequeña propiedad agrícola dedicada al cultivo de la caña es de 300 hectáreas, art. 249, frac. IV.

²⁹ Son muy ilustrativas del problema que planteaba el fraccionamiento agrario para la agricultura de la caña de azúcar el punto de vista de Vicente Lombardo Toledano en relación al programa cardenista de reforma agraria en el ingenio de Atencingo en el estado de Puebla: "la distribución de parcelas individuales es imposible, y las tierras deben ser utilizadas por medio de una cooperativa y una colectivización de todo el trabajo". De acuerdo con David Ronfeld, en su historia del Ejido de Atencingo, el dueño del ingenio William Jenkins, el gobernador de Puebla, Maximino Ávila Camacho y el líder de la CTM, Vicente Lombardo Toledano, hicieron un acuerdo que fue determinante en la orientación del decreto presidencial dotatorio, acuerdo por el que: "las partes convinieron en que la integridad del complejo agrícola e industrial de Atencingo debería conservarse en beneficio de las economías nacional y estatal. Más aún, convinieron en qué aspectos principales el sistema existente de la agricultura extensiva debería mantenerse. Por consiguiente, las tierras deberían ir a los peones y trabajadores, y la agricultura de la caña debería ser obligatoria.

go, para que los aspectos agrícolas pudiesen integrarse eficientemente a los industriales en la organización de la economía azucarera mexicana, subsanando las limitaciones que impone la regulación agraria, no se recurrió a mecanismos de mercado, sino que, por una parte, se implantó por decreto otro mecanismo gubernamental de regulación agraria. Se dieron facultades al secretario de Agricultura para establecer "zonas de abastecimiento" de los ingenios que no podrían dedicarse a otro cultivo que no fuera el de la caña de azúcar. A los ejidatarios y pequeños propietarios se les quitó la facultad para utilizar sus minifundios que cayesen dentro de estas zonas en cultivos que no fuesen la caña de azúcar.³⁰ Por otra parte, el sistema de financiamiento para la producción de la caña (que se considera más adelante), establecido en torno a los ingenios, permitía a éstas controlar y organizar los cañamelares. De esta forma, la utilización de la tierra para la producción de azúcar se convirtió fundamentalmente en función de una decisión gubernamental, apoyada por el sistema financiero, en lugar del nivel de precios que podía obtener en el mercado la caña de azúcar que también ha estado sujeto a regulación gubernamental.

Controles sobre los mercados financieros

La intervención gubernamental en los mercados de capitales fue decisiva para que la industria pudiese financiar su operación y su expansión. Para comprender el alcance de esta intervención cabe detenerse un poco en el esquema de financiamiento a la industria. Por un lado, a lo largo de tres decenios se había construido un eficiente mecanismo para resolver los complejos elementos de aviar y habilitar la producción azucarera. Se aprovechó la extraordinaria capacidad de UNPASA, que con la representación de todos los ingenios comercializaba centralizadamente la producción nacional de azúcar, para que financiase los gastos agrícolas e industriales de la producción. El financiamiento se otorgaba "al tener por aportado" UNPASA el azúcar que los ingenios debían apartarle, y sobre los "centavos" que estos últimos le cediesen de su precio de liquidación que UNPASA debería pagarles. Es decir, los créditos se otorgaban sobre una garantía del azúcar que UNPASA estinaba adquiriría de cada ingenio, en la forma de

Todo el trabajo debería hacerse colectivamente, ya que este sistema era el más económico; las tierras ejidales no deberían dividirse en parcelas individuales aun si los campesinos las preferían". Ronfeld D., *Atencingo, the politics of Agrarian Struggle in a Mexican Ejido* (Stanford University Press, 1973), pp. 20 y 22.

³⁰ Decreto del 22 de septiembre de 1943 que establece un plan de intensificación de la producción azucarera (*D.O.F.* del 23 de septiembre de 1943), abrogado por decreto del 24 de octubre de 1975 (*D.O.F.*, 23 de octubre de 1975), arts. 3 y 4. (En adelante se cita como decreto de áreas de abastecimiento.)

un porcentaje del precio que les pagaría por ella.³¹ Las tasas de interés a las que se canalizaban estos financiamientos eran considerablemente menores que las prevalecientes en los mercados.³²

Uno de los problemas fundamentales que resolvía este esquema, era el de administrar eficientemente con costos bajos, el crédito agrícola para la siembra y cultivo de la caña. El cañero no recibía directamente el crédito de UNPASA, no se obligaba con ella, y ésta no tenía que pagar los costos de administrar las cuentas individuales de crédito de cada cañero. El intermediario entre los dos eran los ingenios, deudores frente a UNPASA y acreedores frente al cañero, que tienen ventajas comparativas muy considerables en relación a ella, para determinar la capacidad crediticia del cañero, para administrar, vigilar y recuperar el crédito. Esto se traducía en costos de administración y riesgos menores a los que previsiblemente tendría un banco si proveyera directamente el crédito al cañero.³³

Independientemente de la regulación prevista en la legislación bancaria para las uniones de crédito, que es la naturaleza jurídica de UNPASA,³⁴

³¹ Este mecanismo estaba definido en el contrato uniforme por el que los ingenios asociados estaban obligados a portar su azúcar a UNPASA. "Contrato Uniforme de Aportación y Distribución de Azúcares", establecido por la Asamblea General de UNPASA, el 27 de septiembre de 1960. Cláusula decimoctava. El contrato facultaba al Consejo de Administración de UNPASA para que fijase anualmente el monto del anticipo que no podía exceder el 77% "del importe de liquidación probable en la zafra correspondiente". El otorgamiento de créditos estaba sujeto a una estricta reglamentación por parte del Consejo de Administración de UNPASA. Véase: "Estatutos de la Unión Nacional de Productores de Azúcar" del 27 de septiembre de 1960, otorgados en escritura pública No. 45175 el 10 de diciembre de 1960 (en adelante se citan como Estatutos UNPASA), art. 25, frac. xviii.

³² Los estatutos de UNPASA limitaban sus gastos de administración (no sólo para sus actividades financieras sino también las comerciales) a un máximo "del uno por ciento del importe bruto de las ventas interiores de azúcar" y "una cantidad igual a un décimo de centavo por kilogramo de todo el azúcar de la masa común vendido —para el— pago de sus dividendos previas las deducciones necesarias para su reserva legal, depreciación de sus muebles y equipo, impuestos sobre utilidades y otros conceptos a que hubiere lugar". Estatutos UNPASA, *supra*, nota 31, art. 32 frac. VI.

³³ La experiencia con el financiamiento directo por parte de los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal había sido negativo. "A raíz de la reforma agraria, fueron los Bancos Nacionales de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola los que se hicieron cargo de refaccionar al campo, pero bien pronto se advirtió la conveniencia, tanto de los Bancos como de los ejidatarios y colonos y de los ingenios, de que fueran estos últimos los que otorgaran, controlaran y recuperaran los créditos de avío necesario para asegurar y fomentar la producción de la caña" en términos de A. Sáenz, *supra*, nota 7, p. 22.

³⁴ *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares* del 3 de mayo de 1941 (D.O.F. del 31 de mayo de 1941), que deroga la del 29 de junio de 1932, título tercero, capítulo quinto.

el control gubernamental dentro de este esquema fue avanzado por tres caminos íntimamente relacionados: el control de precios del azúcar (que se discute más adelante); los apoyos financieros del gobierno a UNPASA,³⁵ y la participación creciente del gobierno en el capital y en el manejo de UNPASA, tanto a través de reformas a sus estatutos, como del número en ascenso de ingenios gubernamentales.³⁶ El control de precios mermaba la capacidad de autofinanciamiento de UNPASA, porque eso requería de un apoyo financiero gubernamental, lo que a su vez aumentaba los pasivos frente al gobierno y abría las puertas para que los ingenios pasaran a sus manos.

Por otro lado, con el objeto de captar recursos del público que permitieran financiar la expansión de la industria, en 1943 la Secretaría de Hacienda otorga a los industriales azucareros socios de UNPASA una concesión para establecer una Financiera Industrial Azucarera. En 1954, por el monto del apoyo financiero gubernamental se convierte en institución nacional de crédito bajo el nombre de Financiera Nacional Azucarera, S. A., (FINASA).³⁷ Esta institución nacional de crédito pasó a ser órgano gubernamental para financiar la operación y expansión de la industria azucarera. Durante el decenio, junto con UNPASA fue el canal fundamental para

³⁵ UNPASA siempre contó con el apoyo financiero del Banco de México que también lo canalizaba a través de la Financiera Nacional Azucarera. Véase A. Sáenz, *supra*, nota 7, p. 23.

³⁶ Por un lado, mientras que a principios del decenio de los sesentas había cinco ingenios controlados por el gobierno que producían el 15% de la producción nacional para fines del decenio este número había aumentado a veintitrés ingenios que producían el 30.7% de la producción nacional, y que aumentaban la participación gubernamental en el capital social de UNPASA. Véase: *supra*, notas 20 y 22. Por otro lado, el extraordinario poder de UNPASA en el mercado de este producto básico evidentemente despertaba un extraordinario interés público en controlar sus operaciones, no sólo a través de la regulación de precios y el otorgamiento de créditos sino también interviniendo directamente en su manejo. La lucha entre el interés privado y público por el manejo de UNPASA en 1948 resultó un triunfo definitivo para este último al asegurarle preponderancia mediante una reforma en sus escrituras constitutivas por la que los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio y Agricultura y Ganadería serían miembros de su Consejo de Administración con derecho a vetar sus resoluciones y las de la Asamblea de Accionistas. Para los antecedentes de los esfuerzos del gobierno por controlar UNPASA, véase: S. del Villar, *supra*, nota 1, pp. 37-40. Para las facultades de los consejeros gubernamentales en UNPASA, véase: UNPASA, Estatutos, *supra*, nota 31, arts. 11, 17, 18, 23 y 41.

³⁷ La Financiera Industrial Azucarera se estableció el primero de febrero de 1943. La Financiera Nacional Azucarera FINASA fue establecida el 22 de agosto de 1953. Véase: *Escritura Constitutiva de Financiera Nacional Azucarera, S. A.*, otorgada el 29 de agosto de 1953, con el número 341.

canalizar recursos financieros a la industria, aunque no fueron los únicos.³⁸ En síntesis, sin los créditos o los avales (que para efectos prácticos probaron ser lo mismo) oficiales, la industria no hubiese podido recurrir a los mercados de capitales para financiar su expansión y operación.

Controles sobre el mercado del azúcar y de la caña

Por el lado del mercado del azúcar ha destacado la regulación gubernamental de sus precios internos que, sin duda, ha constituido el instrumento de control más importante sobre la industria.³⁹ El gobierno también ha controlado el nivel de sus exportaciones mediante el otorgamiento de permisos de exportación;⁴⁰ así como los ingresos que la industria podía obtener de ellas, mediante el establecimiento de un "Fondo de Estabilización para el Precio de Liquidación del Azúcar" (FEPLA) que se alimentaba con el ingreso obtenido por un impuesto sobre el 90% del excedente entre el precio internacional y el precio de liquidación interna al productor.⁴¹ Al controlar los precios internos, las exportaciones y el ingreso

³⁸ Además, estaban Nacional Financiera, el Banco de Fomento Cooperativo y el Banco de Crédito Ejidal. FINASA, NAFINSA y UNPASA también otorgaban su aval para financiamientos extranjeros a la importación de equipos con los que se ampliaba la planta industrial.

³⁹ Véase: *supra*, nota 9.

⁴⁰ La exportación de azúcar fue sujeta a permiso previo de exportación por Acuerdo del secretario de Economía del 23 de enero de 1958 (D.O.F., 12 de febrero de 1958). Se excluyó de este régimen de 1960 (D.O.F. del 17 de junio de 1960). Se volvió a sujetar a permiso previo por Acuerdo de la Secretaría de Industria y Comercio del 3 de enero de 1969 (D.O.F. del 6 de enero de 1969).

⁴¹ Este fondo (en adelante se cita como Fepla) se estableció para captar los ingresos que ofrecía el mercado norteamericano y con el objeto de hacer frente a aumentos en los costos, en forma de que estos aumentos no resultaran en aumentos de los precios internos, como su nombre lo señala. Este fondo se constituyó, de acuerdo con el mandato legislativo que lo creó, bajo la forma de un fideicomiso en el que FINASA sería el fiduciario, la Secretaría de Hacienda el fideicomitente y UNPASA la fideicomisaria o beneficiaria, pero "de acuerdo con las bases que al efecto señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión de las Secretarías de Agricultura e Industria y Comercio". Ley del Impuesto sobre Azúcar del 25 de agosto de 1938 (D.O.F. del 5 de noviembre de 1938), que deroga la del 27 de diciembre de 1933, art. 3º reformado por Decreto del 27 de diciembre de 1963, y que fue derogada por la "Ley Federal de Impuestos a las Industrias del Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de Bebidas Alcohólicas del 24 de diciembre de 1971 (D.O.F. del 29 de diciembre de 1971). (En adelante se cita como Ley de Impuestos al Azúcar.) No obstante, esta nueva ley mantuvo el mismo mecanismo del "Fepla", véase arts. 5º, y 20, antes de ser reformados por Decreto del 19 de diciembre de 1975 (D.O.F. del 23 de diciembre de 1975).

de sus precios mejores, el Estado ha regulado el nivel de ingresos que la industria puede obtener por sus ventas, determinando no sólo su nivel de utilidades sino también la posibilidad de cubrir sus costos de producción.

La contrapartida al control de precios sobre el azúcar evidentemente tenía que ser un control de precios sobre su materia prima, la caña. Éste se estableció por decreto desde 1944 en forma de una proporción del precio al que UNPASA liquida el azúcar a los ingenios.⁴² A lo largo del decenio, el ejercicio de estos controles indirectos fue determinando gradualmente la adquisición gubernamental de la propiedad y el control directo sobre la industria. A los ingenios que había establecido directamente el Estado, se fueron adicionando los privados que no cubrían sus pasivos con el gobierno. Así, al finalizar el decenio de los sesentas la producción de los ingenios cuya propiedad y control estaba en manos del gobierno representaba poco más del 30% de la producción y era claro que la tendencia avanzaría irremediamente.⁴³

La nacionalización progresiva de la industria se planteaba como la única alternativa para que la industria azucarera pudiese seguir no sólo creciendo, sino aún operando. Los controles gubernamentales sobre los mercados de los factores y de los productos en los que concurría y las limitaciones

⁴² Originalmente, el precio base para la liquidación neta al que que el ingenio estaba obligado a pagar la caña era del 50% del precio de liquidación del azúcar para rendimientos de 80 kilos o menos de azúcar por tonelada de caña molida; más el 45% del precio del azúcar sobre el rendimiento excedente entre 80 y 100 kg. por ton; más el 40% del precio del azúcar sobre el rendimiento entre 100 y 110 kilos por tonelada de caña; más el 35% del precio sobre el rendimiento entre 110 y 120 kg.; más el 30% del precio sobre el rendimiento excedente a 120 kg. El control de precios incluyó la posibilidad de "premios y castigos por calidad de caña" para rendimientos diferenciales dentro de una misma zona de abastecimiento; así como "descuentos" por el descenso en la sacarosa debida a retrasos en el acarreo. Véase: Decreto que fija el precio de la caña para la Fabricación de Azúcar, Alcoholes y Aguardientes y Piloncillo del 29 de marzo de 1944: (D.O.F. del 20 de abril de 1944), derogado por decreto del 24 de octubre de 1975 (D.O.F. del 27 de octubre de 1975). La participación de los cañeros en el precio del azúcar para los rendimientos excedentes a 80 kg. por tonelada fue elevada por un Acuerdo Presidencial que modifica el decreto Cañero del 29 de marzo de 1944, del 14 de junio de 1953 (D.O.F. del 24 de julio de 1943), y por el Decreto de Precios del azúcar del 17 de noviembre de 1956, *supra*, nota 9, el que se homogeneizó el pago de la caña al 50% del precio del azúcar "cualquiera que sea su rendimiento" y se garantizó al cañero el pago sobre un rendimiento mínimo de 80 kg. por ton. art. 2º. De acuerdo con los Convenios Nacionales Cañeros de 1972 y de 1973 se garantizó el pago de la caña conforme a un rendimiento promedio, "en las últimas 5 zafras anteriores en cada ingenio... que en ningún caso... para el pago a los cañeros será inferior a 8.2%." Convenio Nacional Cañero infra nota 106, cláusula cuarta.

⁴³ Véase: *supra*, nota 20.

para eliminarlos o cambiar su orientación por el peso monopólico-monopsónico de UNPASA, la imagen pública negativa de los empresarios, y las presiones políticas del público consumidor, restringirían cada vez más el ámbito de operación de la empresa privada. La única forma en que la producción azucarera pudiese sostenerse y crecer era que la empresa pública colmase los vacíos que aquélla dejaba.

RESPONSABILIDADES POR LA NACIONALIZACIÓN

Sin embargo, por otra parte, la nacionalización imponía responsabilidades adicionales muy serias para el gobierno, que no asumía en la medida en que no era propietario de los ingenios y no los manejaba directamente. Estas responsabilidades adicionales cambiarían medularmente el papel del Estado en la industria.

Bajo las condiciones de regulación gubernamental indirecta, a través de los mercados en los que concurre la industria, en última instancia recaía sobre la empresa privada la responsabilidad por la eficiencia con que se manejaran los recursos de la economía mexicana en la producción de azúcar, así como por seguir operando dentro de este complejo y estricto marco de regulación gubernamental. La garantía de que se cumplirían esas responsabilidades empresariales era el riesgo de perder la propiedad privada en caso de ineficiencia y/o incapacidad de subsistir dentro de las condiciones impuestas por los mercados regulados. Cuando la empresa pública asume directamente la propiedad y el manejo de los ingenios, junto con ello asume esas responsabilidades. Sin embargo, quienes los manejan no lo hacen bajo ese riesgo. Su irresponsabilidad, ineficiencia e incapacidad gravitan sobre el erario nacional.

El Estado ahora se convertiría en el titular principal de las obligaciones laborales de una planta con elevados niveles de sobreempleo. Sería responsable no sólo de desarrollar la infraestructura agrícola necesaria para el cultivo de la caña; de administrar los mecanismos de financiamiento, y abastecimiento de fertilizantes y maquinaria para su producción; de establecer y programar el sistema para su corte, alza y acarreo; de cubrir directamente a los cañeros los precios de liquidación de su producto. También sería responsable directo por el mantenimiento y operación de los ingenios, y por la expansión de su capacidad industrial y de refinación. Al mismo tiempo, sobre él recaía exclusivamente la responsabilidad de organizar y establecer las nuevas zonas de abastecimiento agrícola y los nuevos

ingenios que se requerían para satisfacer el crecimiento de la demanda interna e internacional.

El gran peligro que representaba para la economía del país el proceso de nacionalización era que los costos de la ineficiencia en el cumplimiento de esas responsabilidades ya no gravitarían preponderantemente sobre un margen de utilidades privadas, sino sobre un Estado cargado de responsabilidades sociales insatisfechas y con una muy precaria situación financiera para satisfacerlas. Al mismo tiempo, estaban en juego los ingresos de trescientos mil mexicanos que trabajan en la industria; la pérdida de una fuente primordial de divisas por exportación de mercancías del país; y el riesgo de convertir a la economía mexicana de exportadora en importadora de azúcar en un periodo en que el crecimiento del déficit comercial debilitaba singularmente su sector externo y en que los precios internacionales del azúcar para el decenio se proyectaban a la alza.⁴⁴

LA REESTRUCTURACIÓN

La política azucarera gubernamental se encontraba entre la inevitabilidad de la nacionalización y el peligro de que ella se desarrollase ineficientemente, con consecuencias singularmente adversas para el país. Buscó enfrentarlos con un programa de "reestructuración de la industria" apoyada esencialmente en dos puntos: primero, en una administración gubernamental especializada y centralizada; segundo, en un saneamiento de las finanzas de la industria con base en una descongelación del nivel de precios establecidos en 1958.

La centralización y especialización en el manejo de la industria buscaba que los diversos instrumentos de regulación de los mercados en los que ella concurre se ejercieran coordinada y coherentemente en torno a una política azucarera nacional. Por otro lado, implantaba una administración gubernamental unificada para manejar los ingenios que se nacionalizaran y que el gobierno estableciese. La descongelación de precios internos, y las ventas internacionales, proveerían a la industria los ingresos suficientes para cubrir sus costos de operación y los financiamientos para su expansión, sin necesidad de gravar al empobrecido erario nacional.

⁴⁴ El déficit en la cuenta corriente de la balanza alcanzó en 1970 la cifra récord de 908.8 millones de dólares. Fuente: Banco de México. Los precios FOB de azúcares crudos puerto de embarque en la República Mexicana aumentaron constantemente en el mercado mundial de 0.55 pesos por kilogramo en 1958 a 8.16 pesos en 1974; y en el mercado norteamericano de 1.80 pesos en 1968 a 7.75 pesos en 1974. Fuente: UNPASA.

Así se creó una Comisión Nacional de la Industria Azucarera como el "organismo federal descentralizado" encargado de planear, coordinar y llevar a efecto la política gubernamental azucarera, así como administrar los ingenios del Estado conforme a ella.⁴⁵ Sus brazos serían esencialmente tres: la Unión Nacional de Productores de Azúcar (UNPASA); la Financiera Nacional Azucarera (FINASA) y la Operadora Nacional de Ingenios (ONISA).

La vieja UNPASA, que originalmente se formó por los productores privados (apoyados por un subsidio gubernamental a quien se uniese), cuyo control había sido causa de una lucha entre los industriales y el gobierno, ahora sería un órgano verticalmente integrado a este último. La influencia gubernamental sobre su manejo ahora se consolidaría en detrimento de la influencia que todavía conservaban en ella los industriales privados, no sólo por el número creciente de ingenios asociados propiedad del gobierno, sino también porque la nueva Comisión tendría preponderancia sobre ella al quedar facultada para "asegurar la adecuada distribución interna de la producción de azúcar, alcohol y mieles incristalizables, mediante el establecimiento y ejecución de políticas comerciales coordinadas y eficientes".⁴⁶ Es decir, UNPASA sería un instrumento para llevar a efecto esas políticas dictadas por la Comisión.

FINASA, que originalmente había surgido como banco privado para canalizar recursos a la industria, y que por el apoyo financiero gubernamental se había convertido en institución nacional de crédito (banco oficial), ahora sería el brazo financiero de la política de reestructuración gubernamental de la industria azucarera. La nueva y poderosa Comisión quedó facultada para "propiciar, a través de la Financiera Nacional Azu-

⁴⁵ La Comisión estaría "regida" por una "junta de gobierno" integrada por los secretarios de Industria y Comercio (quien la presidiría), Agricultura y Ganadería y Hacienda y Crédito Público, los directores generales de FINASA, UNPASA y ONISA, el vocal ejecutivo de la propia Comisión (designada por el Presidente de la República) y su secretario. Véase: Decreto de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, *supra*, nota 1, arts. 1º, 4º y 5º. La idea de establecer un órgano de gobierno sobre la industria de esta naturaleza y con estas funciones parecía ser una necesidad para poder llevar a efecto una política azucarera viable cuya satisfacción ya había sido recomendada por McKinsey, *supra*, nota 4, vol. 1, pp. 2-7 a 2-10, y por la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica. Véase: "Ponencia que presenta el Lic. Rafael Ambrosi Zetina, relativa a la Creación de un Organismo que puede coadyuvar a la solución de los Problemas Azucareros", Cámara Azucarera, "Sobre la Industria Azucarera Mexicana" (México 1970).

⁴⁶ Decreto de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, *supra*, nota 1, art. 4º fracc. III.

carera, S. A. y en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el financiamiento de la industria".⁴⁷

Sin embargo, en este caso, la integración vertical de las operaciones de esta institución con la política gubernamental debería estar limitada por su naturaleza bancaria. FINASA como intermediario financiero realiza sus operaciones pasivas (de captación) entre el público. Para garantizar sus intereses debe ajustar sus operaciones activas a inversiones cuya factibilidad y redituabilidad esté ampliamente comprobada. En la medida en que la Comisión buscara subsidiar, o de hecho subsidiase la producción azucarera, forzando a FINASA a que invirtiera en ingenios con costos de producción superiores a los precios de venta, bien se defraudaría al público depositante, o bien, como había sucedido, se desvirtuaría su naturaleza de intermediario financiero convirtiéndose en rémora para el erario nacional.

ONISA sería el "organismo para la administración y manejo de los ingenios propiedad del sector público o administrados por éste, de conformidad con la política general que la propia Comisión formule".⁴⁸ Hasta entonces diversas dependencias (básicamente la Nacional Financiera, el Banco Ejidal y FINASA) habían adquirido por el gobierno la propiedad de los ingenios. No existía una administración centralizada y especializada que los manejasen. Ahora se establecería una superempresa que integraría bajo el control de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, el manejo de los ingenios con los aspectos comerciales y financieros.

La eficiencia mínima con que podría funcionar este esquema, sin que gravitara sobre el erario nacional, evidentemente, requería que los ingresos que obtuviese la industria por sus ventas fuese superior a los costos de lo vendido. La reestructuración administrativa presumiblemente se responsabilizaría por controlar el nivel de costos, y por planear y financiar la expansión de la producción uniforme al crecimiento de la demanda nacional e internacional. La política comercial, regulando los precios oficiales, y el volumen de exportaciones, porque los ingresos por ventas cubriese los costos de producción y los gastos financieros para la expansión de la industria.

La descongelación de precios en 1970 no quería decir que se les dejaría flotar conforme a la oferta y la demanda. Tampoco que se fijarían por arriba del nivel de equilibrio entre costos e ingresos marginales. Si bien el decreto presidencial descongeló los precios de 1958, los volvió a congelar a un nivel que en dos años estaba por debajo de su punto de equili-

⁴⁷ Decreto de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, *supra*, nota 1, art. 4º, fracc. V.

⁴⁸ Decreto de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, *supra*, nota 1, art. 4º fracc. VI.

brio no sólo en el mercado estadounidense sino también en el mundial.⁴⁹ No obstante, esta medida partió de la presunción de que los ingresos que la industria obtendría en virtud del nuevo nivel de precios interno, y de los más elevados de exportación, cubrirían ampliamente los costos de producción y los de financiar su expansión.

Al parecer fue por esta presunción que se estableció un precio de liquidación del azúcar considerablemente más bajo que el nuevo precio oficial, por efecto del impuesto para alimentar el "fondo de estabilización del precio de liquidación del azúcar".⁵⁰ Los ingenios quedaban obligados a pagar el 50% de este precio a los cañeros, manteniéndose el esquema tradicional de establecer un precio fijo para el azúcar, el cual determinaba el precio fijo para la caña.

El remanente entre ese precio de liquidación del azúcar y el precio al que UNPASA lo vende en el mercado interno e internacional, quedó obligado a destinarlo al "fepla". El régimen para disponer de los recursos que se obtuviesen para ese fondo de las zafra 1970-1971 a 1975-1976, fue establecido por un convenio entre UNPASA y sus asociados (con la "comparecencia de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera"). Presumiblemente por la insuficiencia del precio de liquidación para cubrir los costos, el convenio estableció la entrega de 31.2080 centavos por kilogramo para distribuirse por partes iguales entre los industriales y los cañeros. Sin

⁴⁹ El precio del azúcar establecido por el Decreto de 1958, y que estuvo vigente hasta 1970, era de \$1.35 por kilogramo estándar blanco y de \$1.45 por kilogramo refinado blanco al mayoreo para la primera zona (que es la más ilustrativa para ser tomada como base de análisis). Decreto de precios de 1958, *supra* nota 9, art. 1º (en el que se establecen los precios al mayoreo, medio mayoreo y menudeo para todas las zonas). El Decreto de 1970 aumentó estos precios a \$2.00 y a \$2.15 para el granulado estándar blanco y el granulado refinado blanco respectivamente. Acuerdo de precios de 1970 *supra*, nota 1, art. 1º (en el que se establecen los precios al mayoreo, medio mayoreo y menudeo para todas las zonas del país). Para 1972 el precio del azúcar crudo (sin refinar) FOB puerto de embarque en la República Mexicana ya estaba en promedio en 2.04 pesos por kilogramo para el mercado mundial y 2.23 pesos para el mercado norteamericano. Fuente: UNPASA.

⁵⁰ En virtud del aumento de precios, la base para calcular el excedente sobre el que se cobraría el 90% del impuesto para alimentar el "Fepla" aumentó de \$1.35 a \$1.45 por kilogramo de azúcar aportado a UNPASA. Con el 10% de ese excedente de "precio real de liquidación" para dividir entre industriales y cañeros fue de \$1.494113699 para la zafra 1970-71, \$1.4969599 para la zafra 1971-1972, \$1.503005629 para la zafra 1972-1973, 1.565101997 para la zafra 1973-1974, no habiendo datos para la zafra 1974-1975. Véase: Convenio que a partir de la zafra 1970-1971, con la comparecencia de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, celebran la UNPASA por una parte, y por la otra los productores asociados a la UNPASA del 11 de febrero de 1971". (En adelante se cita como Convenio sobre el "Fepla".) Declaración de UNPASA I: UNPASA, *infra* nota 16.

embargo, la libre disponibilidad que pudieran hacer ellos de estos recursos quedó limitada.⁵¹

Ulteriormente, por disposición presidencial o por acuerdo de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera se aumentó el monto de las entregas a industriales y cañeros con cargo al "fepla".⁵² Los recursos de este fondo en teoría cubrirían los aumentos en los costos agrícolas e industriales, sin necesidad de elevar los precios internos del azúcar. Evidentemente para que

⁵¹ El convenio establecía la entrega de 31.208 centavos como sigue:

Concepto	Industrial (Centavos × kg.)	Cañeros (Centavos × kg.)	Otros fines
Ingreso adicional independiente del precio de liquidación	9.6040	12.8540	
Fondo para compensar posibles aumentos de costos	2.00000		
Fondo para ampliar instalaciones	2.0000		
Fondo para obras en beneficio de los cañeros		2.5000	
investigación			0.5000
Instituto para el Mejoramiento de la Producción de Azúcar			0.75000
CNIA			0.75000
Dirección de la Caña de Azúcar			0.25000

Convenio sobre el "Fepla", *supra*, nota 50, claus. 1a., 4a. y 5a.

⁵² Estos aumentos fueron como sigue: \$0.02396 por una decisión presidencial al liquidarse la zafra 1970-1971; \$0.12854 desde la zafra 1970-1971 para los ingenios con rendimiento menor a 8% y \$0.02396 desde 1973 para los ingenios con rendimiento menor a 8.2%, por acuerdo de la CNIA con el objeto de habilitarlos para cubrir el rendimiento garantizado para los cañeros; \$8.00 por tonelada de caña, por decisión presidencial, para los cañeros a partir de la zafra 1973-1974; y \$25.00 por ton. de caña para los cañeros y \$0.25 por kg. de azúcar para los industriales para la zafra 1974-1975. Comunicación del señor Cristóbal Perdomo, presidente de la Cámara Azucarera al secretario de Industria y Comercio del 25 de julio de 1974.

la presunción sobre la que se apoyaba este mecanismo pudiese sostenerse, se requería que los ingresos del fondo para industriales y cañeros, no crecieran a un ritmo menor que los egresos por sus costos de producción. Pero, como se analiza más adelante, todo indica que éste no fue el caso.

LA DEPRESIÓN SOBRE LA REESTRUCTURACIÓN

Sobre esas bases y con esos objetivos se lanzó la reestructuración de 1970. Sin embargo, para 1975, los riesgos y peligros que programaba evitar se habían agudizado. Se había debilitado extraordinariamente el potencial de exportación azucarera. También se había agravado el peligro de convertir a México en importador de azúcar.

La industria había sufrido un cambio esencial al responsabilizarse preponderantemente el gobierno de su manejo. Pero los resultados insatisfactorios que se observaban cuando el manejo era preponderantemente privado no se habían corregido. Si bien el número de los ingenios bajo control gubernamental habían pasado de 18 a 31 y su producción azucarera del 30.7% al 50.5% de la nacional,⁵³ los indicios de la depresión eran ostensibles:

1º Crecimiento más rápido del consumo interno que el de la producción

De 1970 a 1975 el consumo interno creció en 30.9% mientras que la producción sólo lo hizo en 15.4%. Si bien el crecimiento anual tanto del uno como de la otra no había sido homogéneo, indicaba una clara tendencia a que la producción creciera a un ritmo menor que el del consumo.⁵⁴ Lo que es más grave, la producción anual de azúcar de la zafra 1974/1975 registra el primer descenso en el quinquenio (de 3.87% en relación a la zafra 1973/1974).

⁵³ Para 1969, véase McKinsey, *supra*, nota 20. De los 64 ingenios que operaron en la zafra 1974/1975, 33 (que produjeron el 50.5% de la producción nacional) podían considerarse bajo control gubernamental de los cuales 28 eran de ONISA (que produjeron 37.8% del total), uno de FINASA en proceso de pasar a ONISA ("El Potrero", que produjo 5.2% del total) y dos Cooperativas (que produjeron el 7.5% del total). Fuente: SAG, Dirección General de la Caña de Azúcar. "Producción de Azúcar reportada en los informes oficiales de corrida zafra 1974/1975."

⁵⁴ Tasa de crecimiento de la producción, del consumo interno y de las exportaciones (véase el cuadro de la p. siguiente).

2º Caída de las exportaciones

El resultado inevitable de esa tendencia fue la caída de las exportaciones. En ninguno de los años de este último quinquenio se alcanzó el nivel de exportación de 1970. En el quinquenio de 1971 a 1975 se exportaron 617.7 mil toneladas menos que en el quinquenio de 1966 a 1970.⁵⁵

Si bien durante los primeros cuatro años de este último quinquenio el volumen de exportaciones sólo fue un poco menor que el tradicional, la caída de la producción de la zafra 1974/1975 determinó un derrumbe del volumen de exportaciones en este último año a sólo el 23.2% del de 1970,

Z a f r a s *						
Producción	1969/1970		1970/1971		1971/1972	
	Tons.		Tons.	Var. %	Tons.	Var. %
	2 207 984		2 392 850	+8.4	2 359 428	-1.4
A ñ o s						
	1970		1971		1972	
	Tons.		Tons.	Var. %	Tons.	Var. %
Consumo Interno	1 840 768		1 773 867	-3.6	1 909 434	+7.6
Exportación	592 536		533 669	+9.9	579 512	+8.5
Z a f r a s						
	1972/1973		1973/1974		1974/1975	
	Tons.	Var. %	Tons.	Var. %	Tons.	Var. %
	2 592 277	+9.7	2 649 182	+2.2	2 546	-3.8
A ñ o s						
	1973		1974		1975	
	Tons.	Var. %	Tons.	Var. %	Tons.	Var. %
Consumo Interno	2 124 937	+11.3	2 164 591	+1.9	2 409 565	+11.3
Exportación	567 905	-2	479 886	-15.5	137 649	-71.3

FUENTE: UNPASA.

⁵⁵ El volumen de las exportaciones de 1966 a 1970 fue de 2 916 344 toneladas, mientras que de 1971 a 1975 fue de 2 298 624. Fuente: UNPASA, *Estadísticas Azucareras 1975*, p. 114.

lo que es un nivel sin paralelo desde 1959.⁵⁶ Era evidente que México no sólo había perdido la oportunidad que como país azucarero le ofrecían los mercados internacionales de fortalecer su balanza de pagos mediante la expansión de sus exportaciones, sino que éstas se habían deprimido, y surgían indicios de que se convertirán en importaciones en la segunda mitad del decenio.

3º *El peligro de que México se convierta en importador*

La capacidad para producir azúcar no se puede establecer o restablecer de una zafra a la siguiente. Se requieren varios años de planeación y trabajos previos agrícolas e industriales. En el caso de nuevos establecimientos se requiere determinar y asegurar el área agrícola de cultivo de la caña que permita a los ingenios aprovechar eficientemente su capacidad industrial; desarrollar la infraestructura agrícola para su cultivo, corte y acarreo, y solicitar la fabricación del equipo industrial así como instalarlo. La experiencia que se tuvo con la instalación de los tres ingenios establecidos por ONISA en 1971 indica que se requieren alrededor de cuatro años desde que se determina el área de abastecimiento hasta que se realiza la primera "zafra prueba".⁵⁷

Más aún, en virtud de que el ciclo agrícola de la caña es en general quinquenal (produce durante cuatro años y el quinto se dedica a su siembra) se requieren cuatro años más para que la capacidad instalada de un ingenio nuevo pueda alcanzar su nivel máximo de producción. Es decir, en términos generales, se necesitan en conjunto alrededor de ocho años desde que se inicia un programa de establecimiento de un ingenio para que aproveche plenamente su capacidad instalada. En la misma forma, el descenso en la producción ocasionado por un descenso de la superficie cultivada llevaría, por el ciclo agrícola de la caña, cuatro años en resta-

⁵⁶ Véase tabla *supra*, nota 54. En 1959 el volumen de las exportaciones fue de 127 964 toneladas; en 1960 aumenta a 432 419 para mantenerse por arriba de 350 mil toneladas anuales hasta 1975 en que se derrumba. El nivel más elevado de exportación es de 1968 en que se alcanzan 661 432 toneladas. Para el volumen de exportaciones con anterioridad a 1970 véase UNPASA, *Estadísticas Azucareras 1971*, p. 111.

⁵⁷ Estos ingenios fueron Tambaca, el Naranjo y Benito Juárez. Su capacidad planeada teórica de producción de azúcar es de 180 000 tons., lo que daría una capacidad real optimistamente calculada (80% de la capacidad teórica) de 144 000 tons. En su "zafra prueba" fue la de 1974/1975, cuatro años después de su instalación, sólo produjeron 45 710 toneladas o sea el 25.4% de su capacidad teórica y 31% de su capacidad real. Fuente: UNPASA. Informe semanario sobre el resultado de la zafra 1974/1975 de la 43ª semana que terminó al 23 de agosto de 1975 con el que se termina dicha zafra.

blecerse y limita en la misma magnitud del descenso el aprovechamiento de la capacidad industrial.

El problema es que la capacidad de la producción para cubrir el consumo nacional durante la segunda mitad de este decenio está limitada tanto por el retraso en el establecimiento de nuevos ingenios y desarrollo de su respectivas áreas de abastecimiento de caña, como por la reducción en las áreas de cultivo.

En 1975 el nivel del consumo nacional se estimó en alrededor de 2.4 millones de toneladas. Tomando la tasa promedio de crecimiento del consumo nacional de los últimos cuatro años (8% anual) como base para estimar el crecimiento promedio anual del consumo en el próximo quinquenio, para 1976 su nivel alcanzaría 2.59 millones de toneladas; 2.80 millones para 1977; 3.02 millones para 1978; 3.27 millones para 1979, y 3.50 millones para 1980.⁵⁸

Por otro lado, la capacidad de la producción para alcanzar esa tasa de crecimiento del consumo está limitada por el descenso en las áreas de cultivo que deberán empezar a producir para la zafra 1976/1977 y por los retrasos en la ampliación de la capacidad agrícola e industrial instalada.

Si se presume que los ingenios que operaron en la zafra 1974/75 (incluyendo los tres gubernamentales que realizaron su zafra prueba y teniendo en cuenta los aumentos en su producción por los aumentos en su superficie cosechada) alcanzan una elevada eficiencia en el aprovechamiento de su capacidad instalada, su producción sería de 2.72 millones de toneladas para 1976; de 2.76 millones para 1977; y de 2.79 millones para 1978, 1979 y 1980.⁵⁹ Estas estimaciones deben calificarse a la baja por el

⁵⁸ Cabe observar que el periodo histórico que sirve de base para estimar el crecimiento proyectado del consumo es el correspondiente al de estabilidad del nivel de precios, fijado en diciembre de 1970. Estas proyecciones deben ser matizadas por la elasticidad precio que tiene el consumo del azúcar. En 1971, cuando entró en vigor el nuevo precio del azúcar, el nivel de consumo se contrajo en 3.6% con respecto a su nivel en 1970. Véase *supra*, nota 56. Sin embargo, esta reducción también debe calificarse por la elasticidad-ingreso en el consumo del azúcar. El año de 1971 registró un descenso en la tasa real de crecimiento del Producto y el Ingreso Interno Brutos al 3.4%, algo menor a la tasa de crecimiento de la población del 3.5%, lo que representó una notable decaída de las tasas históricas de crecimiento de la economía mexicana, de 6.6% en promedio anual de 1966 a 1970 y de 6.9% de 1971 a 1974. Fuente: Banco de México.

⁵⁹ Esta estimación se hizo tomando como base de nivel de producción eficiente la de la zafra récord de 1973/1974 (2 649 182 tons.) más la capacidad real de producción optimistamente calculada (al 80% de su capacidad teórica instalada) de los tres ingenios que hicieron su zafra prueba en 1974/1975 y presumiendo que producirán el 50% de esa capacidad real en la zafra 1975/1976 (72 000 tons.) el 75% en la zafra 1976/1977 (108 000 tons.) y el 100% a partir de la zafra 1977/1978 (144 000 tons.).

descenso en el área sembrada en el ciclo agrícola 1974/1976, y a la alza por siete nuevos ingenios gubernamentales que se ha anunciado que se establecerán.⁶⁰

Puede estimarse que el descenso en el área cultivada reducirá en promedio anual en 190 mil toneladas las posibilidades de que la capacidad industrial instalada alcance estos niveles de producción a partir de la zafra 1976/1977.⁶¹ Por otro lado, presumiendo optimistamente que los siete nuevos ingenios realizarán su zafra prueba en 1977/1978 y que su capacidad teórica es de 420 000 toneladas, su incremento en la producción nacional sería de 84 000 tons. para la zafra 1977/1978, de 168 000 tons. para la 1978/1979, 252 000 tons. para la 1979/1980 y 336 000 tons., para 1981/1982.⁶²

⁶⁰ Véase: Luis Echeverría Álvarez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Quinto Informe de Gobierno, primero de septiembre de 1975. *Excelsior*, 2 de septiembre de 1975.

⁶¹ La base para estimar este descenso en la producción por la reducción en la superficie cultivada es que en el ciclo agrícola 1974/1976 sólo se sembraron 78 184 has. que determinarán el cultivo de plantillas para la zafra 1976/1977, de socas para la 1977/1978, y de resocas para las 1979/1980 y 1980/1981. Fuente: SAG, Dirección de la Caña de Azúcar. Se presumió que la superficie de plantilla cultivada que determinaría un nivel eficiente de operación es la de la zafra 1972/1973, 110 379 has., la más elevada en el último decenio. La diferencia entre la superficie sembrada en el ciclo agrícola 1974/1976 y esa superficie de plantilla, resultó de 32 195 has., cuyo rendimiento anual de azúcar se estimó en 186 731 tons. en base al rendimiento de azúcar por hectárea de las zafras 1972/1973 y 1973/1974 (de 5.8 tons.). No se tomaron en cuenta los descensos en las superficies cultivadas que ocurren cuando se cosechan las plantillas, las socas y las resocas.

⁶² El programa de establecimiento de estos siete nuevos ingenios se ha hecho público en términos muy generales. Esencialmente en el informe presidencial de gobierno correspondiente al 1º de septiembre de 1975. En declaraciones de prensa hechas por el vocal ejecutivo de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, señor Francisco Cano Escalante, se ha hablado de "una capacidad instalada suficiente para abastecer el consumo interno del país hasta 1982 y matener un rango de exportaciones adecuado". Véase *El Día* 18 de octubre de 1975. En un informe no publicado elaborado en 1975 de dicha Comisión se establece que "los 7 ingenios... (en Chetumal, Q. Roo; Nueva Zona Alta del Ingenio San Cristóbal, Ver.; Huixtla-Mapastepec, Chis.; Chontalpa 2º, Tab.; Valle de Edana, Camp. Presa Benito Juárez, Oax.; y proyecto remolachero en Mexicali, B. C.) actualmente en construcción estarán zafrando todos en 1977; y su producción adicionará junto con los tres inaugurados este año, 900 000 toneladas más a la actual capacidad de la industria. Con ello el país tendrá con inversiones del actual Gobierno Federal, garantía de autoabastecimiento en materia azucarera para el próximo sexenio". CNIA. "Informe de Actividades desarrolladas durante el periodo presidencial del Lic. Luis Echeverría Álvarez, del 1º de diciembre de 1970 al 31 de agosto de 1975" (mimeografiado, México, 1975). Para estimar la producción de esos ingenios partí de la capacidad teórica máxima que se considera eficiente de 60 000 tons., mientras que de acuerdo

Estas calificaciones llevarían a estimar que la producción podría ser de 2.72 millones de toneladas para la zafra 1975/1976 (cifra que parece ser ilusoriamente optimista como se muestra adelante); de 2.57 toneladas para la zafra 1976/1977; de 2.68 tons., para la zafra 1977/1978; 2.31 tons., para la zafra 1978/1979; y 2.85 tons. para la zafra 1979/1980. Al relacionarse con los aumentos proyectados en el consumo, esto dejaría un excedente entre la producción y el consumo interno de 130 000 tons. para 1976; que se convertiría en faltante de 230 000 tons., para 1977; de 340 000 tons., para 1978; de 460 000 tons., para 1979 y de 650 000 tons., para 1980.⁶³

La única posibilidad de que el país pueda autoabastecerse de azúcar durante la segunda mitad del decenio está en que el consumo nacional crezca a un ritmo menor al que ha tenido durante los últimos cuatro años, ya sea por un aumento en los precios, por una contracción en la tasa de crecimiento de la economía y/o por racionamiento. No hay ninguna base real para pensar que los niveles de producción que optimistamente se han estimado aquí podrán superarse. De hecho la producción de la zafra 1975/1976 apunta ser muy inferior a estas estimaciones.⁶⁴

4º Costos altos, rendimiento y precios bajos

En última instancia, la incapacidad de cinco años de "reestructuración" para sacar de la depresión a la industria azucarera, y sentar las condicio-

con esta información su capacidad debería promediar 90 000 tons., lo que me pareció exagerado. La capacidad real se estimó al 80% de la capacidad teórica.

⁶³ Aun presumiendo que la excesiva capacidad de producción a la que hace referencia el informe de la CNIA fuese realista, estaría infundada su apreciación en el sentido de que el país tendrá "garantía de autoabastecimiento en materia azucarera para el próximo sexenio". Véase *supra*, nota 62. Si estos 10 ingenios tuviesen una capacidad teórica de 900 000 tons., y operasen al nivel de eficiencia del 80% de esa capacidad, habría todavía un déficit de 50 000 tons., para 1977, de 90 000 tons., para 1978, de 210 000 tons., para 1979, de 320 000 tons., para 1980, de 410 000 tons., para 1981 y de 710 000 tons., para 1982.

⁶⁴ La estimación de la producción de UNPASA para la zafra 1975/1976 es de 2 588 411 tons., 1.6%, 41 733 tons., más que la de la zafra 1974/1975. Sin embargo, al 10 de enero de 1976, la producción de la zafra 1975/1976 era 28.08%, 106 138 tons., inferior a la producción al 11 de enero de 1975 de la zafra 1974/1975. Véase: UNPASA "Informe semanal sobre el resultado de la zafra 1975/1976, de la 11ª semana que terminó el 10 de enero de 1976". La zafra 1974/1975 produjo 2.53 millones de tons. Presumiendo que la producción para la zafra 1975/1976 no decaiga más, se producirá 2.45 millones de tons., o sea 270 000 tons., menos que las estimaciones que optimistamente he hecho. Presumiendo que la estimación de UNPASA es correcta, la producción será 110 000 tons. menos que mi estimación.

nes para su recuperación se debe por un lado a que la nacionalización creciente de la industria no ha elevado su productividad. No ha reducido los costos de un patrón de operación preponderantemente privado que en 1969 se estimaba de suyo ineficiente para los requerimientos del mercado mundial.⁶⁵ Por otro lado, se debe a que los precios internos (a los que la industria vendió durante el quinquenio el 83% de su producción) no sólo fueron inferiores a los de equilibrio, sino que aun parecieron ser menores que los costos promedio de producción. Tómense indicadores básicos de la productividad de la industria azucarera para medir hasta qué grado la "reestructuración" tuvo efectos en elevarla durante el quinquenio en que ha estado en vigor.

No se pudo igualar durante el quinquenio la eficiencia del quinquenio anterior, en términos de sacarosa en caña, de pérdida de sacarosa, de rendimiento de sacarosa en fábrica y de tiempo de zafra perdido. Más aún, hubo un leve descenso en ella. La sacarosa en caña descendió de 11.434% en promedio de las zafras 1965/1966-1968/1970, a 11.337% en promedio de las zafras 1970/1971-1974/1975; la pérdida de sacarosa en caña aumentó de 2.553% a 2.558%; el rendimiento de sacarosa en fábrica descendió de 8.881% a 8.819%; el tiempo perdido aumentó del 31.98% al 32.06% del tiempo total de zafra.⁶⁶ Al mismo tiempo, es muy pobre el aprovechamiento de la capacidad de mollienda instalada en los ingenios.

⁶⁵ Véase: Mckinsey *supra*, nota 4, y vol. 3, pp. 1-3 y 3-5, gráficas 3-5 3-26 y 3-27.

⁶⁶ Indicadores de Productividad de la Industria Azucarera (Zafras 1965/1966-1974/1975).

Z a f r a s

	Promedio Quinquenal 1965/1966- 1969/1970	1970/ 1971	1971/ 1972	1972/ 1973	1973/ 1974	1974 1975*	Promedio Quinquenal 1970/1971- 1974/1975
1. Sacarosa en caña %	11.434	11.538	11.394	11.258	11.330	11.366	11.377
2. Perdido de sacarosa en caña %	2.553	2.458	2.467	2.584	2.642	2.610	2.558
3. Rendimiento de sacarosa en fábrica %	8.881	9.080	8.927	8.674	8.688	8.726	8.819
4. Tiempos per- didos por zafra %	31.98	29.9	32.0	33.0	31.2	34.2	32.06

FUENTE: UNPASA.

* Dirección General de la Caña de Azúcar (SAG).

En esa zafra sólo se aprovechó el 60.06% de la capacidad instalada.⁶⁷

Por otro lado, el proceso de nacionalización creciente de la industria no tuvo efectos positivos en elevar los índices de productividad. Por el contrario, los resultados de los ingenios controlados por ONISA tienden a abatir la eficiencia de la industria en su conjunto.

En la zafra 1974/1975, la sacarosa en caña de las áreas de los ingenios privados era 4.7% superior a las de ONISA; su rendimiento promedio de sacarosa en fábrica 9.4% superior; su capacidad de mollienda aprovechada 23.7% superior. En cambio los ingenios de ONISA tuvieron 24.1% más tiempo perdido que los privados. Los ingenios de ONISA también comparan mal con los resultados de las cooperativas. Aunque las zonas de los primeros tuvieron en promedio 1.5% más de sacarosa en caña que las de las segundas, las cooperativas tuvieron un rendimiento en fábrica 7.4% superior, y una capacidad de mollienda aprovechada 81% superior. Los ingenios de ONISA tuvieron un nivel de tiempo perdido 333.9% superior que las cooperativas.⁶⁸

⁶⁷ Dirección General de la Caña de Azúcar (SAG). Capacidad de Mollienda Registrada en la SIC y la real obtenida por los ingenios en la zafra 1974/1975 (mimeografiado, México, diciembre de 1975).

⁶⁸ Zafra 1974/1975. Indicadores Básicos.

	Onisa	Coop.	Onisa Coop.	Privados*	Totales
Producción de azúcar % del total	37.89	7.41	45.30	54.70	100
Caña molida % del total	39.96	7.33	47.29	52.71	100
Sacarosa en caña % por ton.	11,102	10,940	11,077	11,454	11,336
Pérdida de saca- rosa % por ton.	2,832	2,056	2,712	2,638	2,640
Rendimiento de sacarosa en fá- brica % por ton.	8,270	8,884	8,365	8,816	8,726
Tiempos perdidos por zafra % del total	39.13	8.813	37.05	31.925	34.160
Capacidad de mo- lienda aprovecha- da % de la teórica	52.03	94.17	55.56	64.24	60.06
Número de ingenios	28	2	30	36	66

FUENTE: Cuadro elaborado con Información estadística de la Dirección de la Caña de Azúcar (SIC).

* Incluye el ingenio "El Potrero", en manos de FINASA y por pasar a ONISA.

No es dable precisar la evolución de los costos totales promedio para la industria azucarera puesto que no hay información accesible sobre los resultados al respecto de los ingenios gubernamentales. Sin embargo, con base a información de una muestra significativa de ingenios privados, de algunos elementos generales en la estructura de costos del nivel de precios para el azúcar, y de algunos indicadores sobre transferencias de recursos fiscales, se puede construir un panorama ilustrativo sobre la evolución de los costos e ingresos para la industria en su conjunto.

En el análisis de estados de contabilidad de ingenios seleccionados que realizó Mckenzie para los años 1967 y 1968, el nivel de costos promedio varió de \$1.37 por Kg. de azúcar de los ingenios "buenos" a \$1.81 por Kg. de azúcar de los ingenios "malos".⁶⁹ En un análisis similar realizado sobre una muestra significativa (en cuanto a las diferentes capacidades) entre 22 ingenios privados, la Cámara Azucarera⁷⁰ obtuvo un costo promedio por ingenio de \$1.7343 por Kg. de azúcar para la zafra 1969/1970. De acuerdo con estimaciones de la propia Cámara, este costo promedio se incrementó en 61.2% (\$1.0613 por Kg.) a \$2.7956, para la zafra 1974/1975.

El elemento más importante en la determinación de esta elevación acelerada de los costos han sido los sueldos, salarios y prestaciones cuyo monto aumentó, de acuerdo con la Cámara Azucarera, en 116.1% (44.1 cvs. por Kg.) durante el quinquenio, de 38.11 cvs. por Kg. en la zafra 1969/1970 a 82.35 cvs. por Kg. para la zafra 1974/1975. Los otros costos de fabricación (incluyendo mantenimiento, materiales y gastos financieros) aumentaron en 39.0% (21.67 cvs.) de 55.55 cvs. por Kg. a 77.22 cvs. por Kg.

Cabe observar que los pagos a los cañeros también crecieron en una forma mucho menos que proporcional que los sueldos, salarios y prestaciones laborales. En el quinquenio, aumentaron sólo en 50.4% (40.22 cvs. por Kg.), de 77.79 a 119.99 cvs. por Kg. de azúcar. Sin embargo, hay bases sólidas para pensar que los costos de los cañeros aumentaron más que proporcionalmente. Con base en las estadísticas de UNPASA sólo el costo del corte, alza y acarreo de la caña aumentó en cuatro años en 56.5% en términos de azúcar producida (14.14 cvs. por Kg.) y en 49.0% en términos de caña molida (\$11.19 por ton.), de 25.03 cvs. por Kg. de azúcar y \$22.84 por ton. de caña para la zafra 1969/1970, a 39.17 cvs. por Kg. y \$34.03 por ton, para la zafra 1973/1974.⁷¹

⁶⁹ Mckinscy, *supra*, nota 4, vol. m, gráf. 3-25.

⁷⁰ Cámara Azucarera, *supra*, nota 26.

⁷¹ Para hacer esta estimación se dividió el costo total por zafra del corte, alza y acarreo de la caña y se dividió entre el volumen total del azúcar producido y de la caña molida por zafra. Para los costos totales véase: UNPASA, *Estadísticas azucareras 1971*. p. 42, vol. 1975, p. 42.

La participación de la mano de obra industrial en los costos totales de producción de azúcar aumentó considerablemente, y más aún en los meramente industriales. Así, en el quinquenio, pasó del 22 al 29.5% de los costos totales, y del 40.7 al 51.4% de los costos industriales. La participación de los pagos a los cañeros en el costo total de producción de azúcar disminuyó del 46 al 42.9%.

No hay ninguna base para pensar que la evolución de los costos de los ingenios gubernamentales haya sido mejor. Por el contrario, puede presumirse que ha sido peor, dado que los componentes de costos son básicamente los mismos, y que los ingenios manejados por ONISA muestran en conjunto menor productividad en su operación, como se vio antes.⁷² Adicionalmente, hay que considerar los costos financieros, imprecisables porque no hay la información pública accesible, de la capitalización de pasivos y los recursos fiscales que han permitido a ONISA adquirir y mantener operando sus ingenios.

Por el lado de los ingresos de la industria, los precios internos se mantuvieron congelados al nivel establecido en diciembre de 1970 de \$2.15 refinado y \$2.00 standard al mayoreo.⁷³ En alguna medida los extraordinarios aumentos en los precios internacionales compensaron los efectos en los ingresos en la industria producidos por los precios internos congelados.⁷⁴ A pesar del descenso en el volumen de las exportaciones, los in-

⁷² Es ilustrativo que mientras que el costo unitario que se puede deducir del monto total de los pagos por sueldos, salarios, prestaciones y seguro social reportado por UNPASA para la zafra 1973/1974 (la última sobre la cual se ha publicado esta información) fue de 68.62 cvs. por kg. mientras que el reportado por el análisis de la Cámara Azucarera para esa zafra fue de 62.78 cvs. por kg., 8.9% inferior. Véase: UNPASA, *Estadísticas Azucareras 1975*, p. 84.

⁷³ Véase: Acuerdo de Precios de 1970, *supra*, nota 1.

⁷⁴ Las cotizaciones LAB "Duty payed" Nueva York, de Azúcares Crudos, en pesos por kg., evolucionaron de la siguiente manera:

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Mercado Mundial						
Precio promedio mensual)	1.03	1.25	2.04	2.64	8.16	5.91
Mercado de Estados Unidos						
(Precio promedio mensual)	1.95	2.07	2.23	2.56	7.75	6.11
Precio promedio de exportaciones mexicanas	1.965	2.079	2.217	2.482	6.084	7.819

FUENTES: UNPASA *Estadísticas Azucareras 1975*, pp. 111 y 115. El precio promedio

gresos por ellas fueron superiores durante este último quinquenio en relación al anterior.⁷⁵ Los recursos del "fepla" se destinaron a entregas a ingenios y cañeros por encima de los precios de liquidación.⁷⁶ Adicionalmente, los ingresos por mieles y alcohol contribuyeron a pagar sus costos. Sin embargo, ni el "fepla" ni estos ingresos adicionales pudieron cubrir en general el aumento de los costos.

De acuerdo con el análisis de la Cámara Azucarera, los ingresos promedio en 1969/1970 fueron de 169.01 cvs. por Kg. Aumentaron en 58.94% (99.03 cvs. por Kg.) a 268.62 cvs. por Kg. para la zafra 1974/1975.⁷⁷ En consecuencia, el faltante entre egresos e ingresos aumentó en 122% (6.55 cvs. por Kg.) de la zafra 1969/1970, en que fue de 4.42 cvs. por Kg., a

mensual correspondiente a 1975 refleja las cotizaciones de enero a noviembre reportadas por U.S. Dept. of Agr. *Sugar Market News*, vol. n, No. 1 (Washington, D. C., Jan., 1976), p. 16. Para obtener la cotización LAB "Duty payed" Nueva York, se utilizó el mismo procedimiento de UNPASA de reducir un cv. por libra al precio CIF. Para el precio promedio de las exportaciones en 1975, se utilizó UNPASA, *Estados de Contabilidad al 30 de noviembre de 1975. Estados de Productos y Gastos zafra 1975.*

NOTA: Desde 1970 a 1974 se dejaron de hacer exportaciones al mercado mundial, y sólo se hicieron para cubrir la cuota en el mercado de E.U. En 1975 se canceló el sistema de cuotas preferenciales en el Mercado de Estados Unidos.

⁷⁵ De 1966 a 1970 se exportó un volumen de 2 916 344 tons. por un valor de 5 079 725 millones de pesos. De 1971 a 1975 el volumen descendió en 21.2% (617 715 tons.) a 2 298 629 tons., y el valor aumentó en 34.8% (1 768.9 millones de pesos) a 6 848 585 millones de pesos. Sin embargo, para 1975, el descenso drástico en el volumen de exportación, determinó también una caída en su valor anual a un nivel inferior al que se tenía desde 1968. Véase: UNPASA, *Estadísticas Azucareras 1975 y Estados de Contabilidad*, *supra*, nota 74.

⁷⁶ Los precios de liquidación de azúcar base estándar evolucionaron de la siguiente manera:

Zafras	\$/kg.
1969/1970	1.352192459
1970/1971	1.494113699
1971/1972	1.496959924
1972/1973	1.503005629
1973/1974	1.565701997
1974/1975	

FUENTE: UNPASA, *Estadísticas Azucareras 1975*, p. y Liquidación Final de la zafra 1974/1975.

Para el uso de los recursos del "Fepla", véase: *supra*, notas 51 y 52.

⁷⁷ Cámara Azucarera, *supra*, nota 26, cuadro 2.

la zafra 1974/1975 en que se estimó en 10.91 cvs. por Kg. Esta tendencia negativa agudizó singularmente la crisis financiera de la industria que se manifestaba a fines de los años sesentas. Al mismo tiempo, el deterioro en los ingresos de los cañeros redujo las áreas de cultivo en favor de cultivos que en la medida de la congelación de precios de la caña resultaban artificialmente más productivos, con consecuencias adversas para la producción azucarera muy difíciles de restañar.⁷⁸

De acuerdo con la auditoría de UNPASA de los estados de pérdidas y ganancias de 56 ingenios, en 1968 32 de ellos (57%) tenían pérdidas y 24 (43%) tenían ganancias.⁷⁹ Del análisis de la Cámara Azucarera sobre los estados financieros de los 22 ingenios que considera, se puede deducir que la pérdida promedio por Kg. de azúcar producido se incrementó en sólo 4 años en 81.8% (4.4 cvs. por Kg.), de 5.4 cvs. para la zafra 1969/1970, a 9.8 cvs. para la zafra 1973/1974 (lo que implica un deterioro más grave que el que se aprecia si sólo se consideran los costos e ingresos promedio por ingenio).⁸⁰ Esto dio por resultado que en estos cuatro años el nivel de pérdidas para el conjunto de los 22 ingenios aumentó en 112.6% (45.7 millones de pesos), de 40.5 millones para la zafra 1969/1970, a 86.2 millones para zafra 1973/1974. Evidentemente, dados los aumentos de costos que ocurrieron entre las zafras 1973/1974 y 1974/1975 (del 22.2% según la Cámara) así como la congelación de precios, las pérdidas para esta última debieron haber sido considerablemente mayores.

Una posición gubernamental ha sostenido que los costos de producción (no sólo para los ingenios gubernamentales sino como proposición para

⁷⁸ Para el descenso en las áreas de cultivo, véase: Luis Echeverría Álvarez, *supra*, nota 60 y SAG, Dirección General de la caña de Azúcar, *supra*, nota 61. El problema era tan grave que el gobernador de Sinaloa, uno de los principales estados productores, afirmó que en su estado "existe el riesgo real de que se reduzca rápidamente el área de cultivo de caña y finalmente desaparezca la industria azucarera". Declaraciones del gobernador de Sinaloa, señor Alfonso Calderón, *Excelsior*, 8 de junio de 1975.

⁷⁹ Mckinscy, *supra*, nota 4, vol. 3, gráf. 3-3.

⁸⁰ De acuerdo con el costo y el ingreso promedio por kg. que resulta del análisis de la Cámara Azucarera, se obtuvo un faltante por kg. de 4.42 cvs. para la zafra 1969/1970 y de 5.16 cvs. para la zafra 1973/1974, que multiplicados por la producción de los 22 ingenios daría una pérdida de 33.17 millones de pesos para la primera y de 45.3 en la segunda, Cámara Azucarera, *supra*, nota 26, cuadro 3. Sin embargo, de acuerdo con su análisis de "utilidades" en la zafra 1969/1970 perdieron 5.401 cvs. por kg. y en la zafra 1973/1974 perdieron 9.8172 cvs. por kg., que multiplicados por la producción de los 22 ingenios da una pérdida de 40.53 millones de pesos para la primera, y 86.2 millones para la segunda. *Id.*, cuadros 5 y 6. La diferencia puede explicarse porque en el primer caso, la unidad sobre la que se ponderó el costo y el ingreso promedio parece que fue cada uno de los ingenios, mientras que en el segundo, la unidad fue el kg. de azúcar producido.

la industria en general) han podido cubrirse con los propios recursos de la industria. El vocal ejecutivo de la CNIA, ha sostenido públicamente que:

El precio del azúcar en México de \$2.30 es el más bajo del mundo; pero es también real porque no le cuesta a ninguna otra fuente de producción del país ni a ninguna otra fuente de aprovisionamiento fiscal. No tiene subsidios.⁸¹

Sin embargo, hay evidencia sólida de que estas posiciones están enteramente infundadas. No sólo se trata de los indicadores que he considerado, y que muestran un nivel de costos de producción superiores a los ingresos. Adicionalmente, a pesar de la falta de información precisa y accesible sobre el monto de los recursos fiscales transferidos a la industria, se pueden señalar algunas cifras y posiciones gubernamentales que contradicen esa posición.

El expediente para transferir recursos fiscales a la industria parece estar dominado por fideicomisos y mandatos constituidos en FINASA, así como por activos que se le entregan. Estos mecanismos cubren recursos que el gobierno federal invierte o gasta en la industria, al capitalizar pasivos de ingenios privados, al comprarlos, al establecer nuevos ingenios, al ampliar la capacidad instalada, y al pagar sus faltantes de operación. Es significativo, por un lado, que de acuerdo con los balances de FINASA, el monto de los recursos de las cuentas de orden correspondientes a "bienes en fideicomiso, mandato, custodia o administración", pasó de 4 406 millones de pesos en diciembre de 1971 a 22 132 millones (402% más) en julio de 1975.⁸²

Por otro lado, ha habido declaraciones gubernamentales que contradicen la contención de que no se ha subsidiado la producción azucarera. El secretario de Hacienda y Crédito Público ha sostenido públicamente, aunque sin cuantificar, que:

Ha habido un apoyo federal a la actividad azucarera que ha permitido que el consumidor mexicano de azúcar pague por ella un precio comparativamente bajo aun en relación con las naciones en las que el azúcar se vende muy barata. —Así como que— este apoyo se mantendrá, aceptando el gobierno federal la realización del esfuerzo económico que esto implica.⁸³

⁸¹ Declaraciones del vocal ejecutivo de la CNIA, señor Francisco Cano Escalante, *El Día*, 18 de octubre de 1975.

⁸² FINASA, "Balance General Consolidado al 31 de diciembre de 1971. Estado de Contabilidad consolidado al 31 de julio de 1975".

⁸³ Declaraciones del secretario de Hacienda y Crédito Público, señor Mario Ramón Beteta, *Excelsior*, 25 de octubre de 1975.

REESTRUCTURACIÓN DE LA REESTRUCTURACIÓN

A fines de 1975, el Presidente de la República lanzó un paquete de medidas que una comisión senatorial calificó de "instrumentos jurídicos —que— consolidan la reestructuración de la industria" y por los que "se logró cambiar definitivamente treinta y cinco años de historia".⁸⁴ El meollo de este paquete fueron dos decretos presidenciales. Uno, el "Decreto por el que se declara de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña";⁸⁵ el otro reformó el Decreto que crea la CNIA.⁸⁶ Con base en estos decretos se expidieron una serie de disposiciones

⁸⁴ Cámara de Senadores. Resolución de las Comisiones Unidas de Departamento Agrario, Fomento Agrícola y Primera y Segunda Ejidal, 30 de octubre de 1975.

⁸⁵ Decreto del 24 de octubre de 1975 por el que se declara de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar (*D.O.F.* del 27 de octubre de 1975) y abroga el Decreto del 22 de septiembre de 1943 que establece un plan de Intensificación de la Producción Azucarera (*D.O.F.* del 23 de septiembre de 1943); el Decreto del 29 de marzo de 1941 que fija el Precio de la Caña para la Fabricación de Azúcar, Alcoholes, Aguardientes y Piloncillo (*D.O.F.* del 20 de abril de 1944); el Acuerdo del 14 de junio de 1953 sobre la liquidación del Precio de la Caña (*D.O.F.* del 24 de julio de 1953); los Decretos del 17 de julio de 1954 (*D.O.F.* del 20 de julio de 1954) del 17 de noviembre de 1956 (*D.O.F.* del 19 de diciembre de 1956), del 22 de noviembre de 1958 (*D.O.F.* del 24 de noviembre de 1958 y del 15 de diciembre de 1970 (*D.O.F.* del 17 de diciembre de 1970), que fijan los precios que regirán en las diversas zonas del país sobre las distintas clases y formas de azúcar, en relación al precio de la caña. (En adelante se cita como Decreto Cañero de 1975.)

⁸⁶ Decreto del 24 de octubre de 1975 por el que se reforman los artículos 2o., 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o. y 9o. y se derogan los artículos 10, 11, 12 y 13 del Decreto que crea el Organismo Federal Descentralizado denominado Comisión Nacional de la Industria Azucarera del 15 de diciembre de 1970 (*D.O.F.* del 27 de octubre de 1975) y abroga el Decreto que creó la Comisión Nacional de la Caña de Azúcar del 30 de junio de 1952 (*D.O.F.* del 10 de julio de 1952), reformado por Decreto del 24 de junio de 1960 para crear el organismo denominado Comisión Nacional del Azúcar (*D.O.F.* del 25 de junio de 1960); el Decreto del 29 de mayo de 1946 que creó la Comisión Nacional de Arbitraje para la resolución de controversia entre cultivadores de Caña e Ingenios Azucareros (*D.O.F.* del 26 de junio de 1946); el Acuerdo del 14 de febrero de 1959 que dispone que las facultades y atribuciones delegadas a la Dirección Agrícola Ejidal de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, relacionadas con la caña de azúcar, pasen a la Dirección Consultiva y de Legislación de la misma dependencia (*D.O.F.* del 19 de febrero de 1959); el Reglamento del 16 de octubre de 1946 para la Comisión Nacional de Arbitraje de Conflictos Cañeros (*D.O.F.* del 22 de noviembre de 1946); el Decreto del 4 de octubre de 1961 que estableció el Reglamento para la Planeación de la Industria Azucarera (*D.O.F.* del 16 de enero de 1962); el Acuerdo del 22 de mayo de 1964 que crea un Comité Intersecretarial que examine la situación de la Industria Azucarera y de sus Mercados (*D.O.F.* del 22 de noviembre de 1964); el Decreto del 11 de febrero de 1972 que reforma el Decreto que creó la Comisión Na-

reglamentarias por la CNIA.⁸⁷ Adicionalmente se reformó la "Ley Federal de Impuestos a la Industria del Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de Bebidas Alcohólicas".⁸⁸

Esencialmente se trataba de cinco puntos. Primero, de una medida de emergencia para elevar considerablemente los ingresos de los cañeros mediante un aumento en el precio de liquidación de su caña y garantizar que su cultivo resultase competitivo en relación con otros cultivos.⁸⁹

En segundo lugar, de estimular la productividad agrícola vinculando el precio de liquidación de la caña con su contenido de sacarosa.⁹⁰ Tercero, de reforzar la jerarquía de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera sobre el gobierno y el manejo de la industria.⁹¹ Cuarto, de desintegrar los vínculos legislativos, financieros y de manejo entre los aspectos agrícolas e industriales, por una parte, y los aspectos industriales y comerciales por la otra.⁹² Quinto, de eliminar los derechos de los ingenios para disponer de los ingresos de éstos por encima del precio de liquidación.⁹³ Todo esto en realidad parecía ser una reestructuración sobre la reestructuración emprendida cinco años antes.

cional de la Industria Azucarera (D.O.F. del 12 de febrero de 1971) (D.O.F. del 27 de octubre de 1975). (En adelante se cita como Decreto que reforma la CNIA, de 1975.)

⁸⁷ Disposiciones del vocal ejecutivo de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera del 27 de octubre de 1975, por las que se dispone las Comisiones de Planeación y Operación de Zafra y su Reglamento; el Reglamento relativo al incumplimiento de la obligación de entregar o de recibir la materia prima para la industria azucarera; el Reglamento para la Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras; el Contrato uniforme de entrega y recepción de caña para uso industrial; el Reglamento que establece las características y la calidad de la caña de azúcar como materia prima para la industria azucarera (D.O.F. del 28 de octubre de 1973).

⁸⁸ Decreto del 19 de diciembre de 1975 que reforma los artículos 1o., 4o., 5o., 17, 20, 21, 22, 24, 30, 38, 47, 121 y 124 y adiciona los artículos 20 bis y 26 bis de la Ley Federal de Impuestos a las Industrias del Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de Bebidas Alcohólicas del 24 de diciembre de 1971 (D.O.F. del 22 de diciembre de 1975). (En adelante se cita como Decreto de Reformas de 1975 a la Ley de Impuestos a la Industria Azucarera.)

⁸⁹ Decreto Cañero de 1975, *supra*, nota 85, arts. 13 y 15.

⁹⁰ *Id.*, art. 14.

⁹¹ Decreto que reforma la CNIA, *supra*, nota 86, arts. 4o., fracs. viii, ix, xiii; 6o. fracs. v, vi y vii; 8o. fracs. iv, vi, viii, xi, xii, xiii, xv, xvii.

⁹² Decreto cañero de 1975, *supra*, nota 83, arts. 7o., 8o., 10 y 11; Disposiciones del vocal ejecutivo de la CNIA, *supra*, nota 83; Decreto de Reformas de 1975 a la Ley de Impuestos a la Industria Azucarera, *supra*, nota 88, art. 124, fracs. vii y xiv.

⁹³ Decreto de Reformas a la Ley de Impuestos a la Industria Azucarera, *supra*, nota 88, art. 5o.

Aumento del precio de la caña y estímulo a la productividad cañera

Es evidente la fundamentación de las dos primeras medidas. Para detener el deterioro tan difícil de restañar en la capacidad de producción que representa la conversión de áreas cañeras a otros cultivos, no había otro camino que aumentar el precio de liquidación de la caña y asegurar a los cañeros que se mantendría a niveles de redituabilidad ventajosos en relación a otros cultivos. Estos resultados se hubiesen alcanzado mediante mecanismos de mercado, dadas las previsiones de precios internacionales elevados para el azúcar y el crecimiento de la demanda interna.⁹⁴ Sin embargo, como el funcionamiento del mercado prácticamente es irrelevante como motor de la economía azucarera mexicana, por Decreto se fijó un nuevo precio oficial de la caña 50% superior en promedio al prevaleciente —de acuerdo con estimaciones del director general (antes de la reforma, vocal ejecutivo) de la CNIA—, y se vinculó a las fluctuaciones de los precios oficiales de cultivos competitivos.⁹⁵

La desvinculación del precio de la caña que entrega cada cañero de su contenido en sacarosa, era una protección o improductividad y una obstrucción a la productividad. Ahora se vincularían al establecer los puntos de sacarosa en caña como base del precio de liquidación, en vez de las toneladas de caña.⁹⁶

Sin embargo, por otra parte, se abrieron nuevos peligros de entorpecer todavía más el funcionamiento de la economía azucarera en detrimento de su ya baja productividad; se plantearon nuevos problemas sin proponer soluciones a ellos; y se soslayaron vicios fundamentales que han minado la efectividad de la nacionalización creciente de la industria para hacer que le cueste menos al país y le produzca más.

Financiamiento del aumento de precios de la caña

En primer lugar no se aclaró, bajo condiciones de costos de producción superiores a los precios congelados de venta, con cargo a qué recursos se financiaría el aumento del precio de liquidación de la caña que se estimó en un ingreso adicional para los cañeros de alrededor de dos mil millones de pesos.⁹⁷ En última instancia sólo existen dos posibilidades: bien que se

⁹⁴ Information note on Recent Trends in Some Primary Commodity Markets (CEPAL/1. 122, 20 August 1975, mimeografiado), p. 30.

⁹⁵ Decreto cañero de 1975, *supra*, nota 85, art. 15.

⁹⁶ *Id.*, art. 14.

⁹⁷ Declaraciones del director general de la CNIA, señor Francisco Cano Esca-

aumenten los precios del azúcar, o bien que el gobierno subsidie el aumento abierta o disfrazadamente, esto último a través de créditos irrecuperables a la industria.

Las respuestas gubernamentales han sido ambiguas y contradictorias entre sí. Se sugirió que habrá subsidios y que “el precio del azúcar no variará”;⁹⁸ que no habrá subsidios y que el precio no aumentará,⁹⁹ y se aumentó el precio del azúcar para uso industrial en refrescos.¹⁰⁰

La teoría que parece haber detrás de este establecimiento de precios diferenciales es peculiar. Aparentemente se busca financiar los aumentos en costos con un aumento en el precio del azúcar sólo para un uso determinado, con el objeto de poder sostener que el precio del azúcar no ha aumentado. En términos de un comunicado de la Secretaría de Industria y Comercio, anunciando la medida:

... para capturar los recursos necesarios que requiere la industria azucarera con el objeto de sustentar los nuevos precios para la caña de azúcar y el nuevo nivel de salarios, así como los aumentos en sus costos industriales, sin afectar el precio de venta al público y a las industrias que elaboran los demás productos que contienen azúcar, se ha marcado un nuevo precio exclusivo para la industria refresquera. Lo anterior, al mismo tiempo que permite no variar el precio del azúcar para todo el consumo nacional, capacitando financieramente el sector azucarero.¹⁰¹

Es difícil encontrar un fundamento sólido a esta discriminación de precios para enfrentar la crisis financiera de la industria. Desde la perspec-

lante, ante el Senado de la República del 29 de octubre de 1975. *Excelsior*, 30 de octubre de 1975.

⁹⁸ El secretario de Industria y Comercio, señor José Campillo Sáenz, declaró el 24 de octubre de 1975 que por el aumento del precio de la caña “no habrá variación en el precio de venta al público”, y que “se absorberá en función de productividad y de medidas fiscales o de ayudas fiscales”, *Excelsior*, 24 de octubre de 1975. Véase también las declaraciones del secretario de Hacienda y Crédito Público, Mario Ramón Beteta, *supra*, nota 83.

⁹⁹ El director general de la CNIA, señor Francisco Cano Escalante, el 29 de octubre de 1975, de acuerdo con una crónica de una reunión que tuvo con el Senado, “afirmó que los 2 000 millones de pesos que recibirán los cañeros al ser aumentado el precio de la caña se cubrirán con un financiamiento ‘puente’ que garantizará ‘con razonable visión de tiempo que el precio del azúcar no cambie ni sea carga para la economía nacional’” y “negó —que ese aumento— vaya a ser financiado con ayuda fiscal”, *Excelsior*, *supra*, nota 97.

¹⁰⁰ Acuerdo del secretario de Industria y Comercio que fija en la República Mexicana los precios máximos de venta al comerciante detallista y al público al menudeo de refrescos embotellados (*D.O.F.* del 23 de enero de 1976).

¹⁰¹ *Excelsior*, 23 de enero de 1975.

tiva de la eficiencia, tiende a introducir artificialmente distorsiones en la estructura de la demanda de azúcar, al buscar subsidiar su consumo generalizado a costa de su uso en la industria refresquera. Podría justificarse a la luz de la equidad, si el aumento gravitara sobre las utilidades de una industria monopólica, o si el consumo que se grava con él fuese un lujo. Sin embargo, estas hipótesis no son reales. Se sentaron las bases para un nuevo mercado negro de azúcar, para propiciar la corrupción en su manejo y para obtener las ganancias ilícitas correspondientes. El aumento se repercutió en el precio al público de los refrescos, lo que tiene un impacto altamente regresivo, ya que son típicamente una fuente fundamental de calorías para la dieta popular.¹⁰²

Desintegración de los aspectos agrícola e industrial

En segundo lugar, tampoco quedó claro cómo se volverían a integrar funcionalmente los aspectos agrícolas con los industriales de la economía azucarera. De una parte, se abrogó el Decreto presidencial de 1944, por el cual se obligaba a sembrar caña a los agricultores cuyas tierras se encontraban dentro de los perímetros de las zonas de abastecimiento de los ingenios fijados por el secretario de Agricultura y Ganadería; así como se obligaba a estos últimos a adquirir la caña producida en esas zonas.¹⁰³ Sobre esta medida la Comisión de Senadores que evaluó la “reestructuración” concluyó que:

termina con la obligatoriedad de las zonas de abastecimiento —medida compulsiva e injusta— mediante la acertada organización de unidades económicas agroindustriales de trabajo colectivo que permiten crear estímulos y alicientes para que el campesino produzca caña por su decisión y no por su obligación; reasumiendo su responsabilidad en el proceso de la producción agrícola.¹⁰⁴

Resulta cuestionable esta conclusión a la luz del texto del nuevo decreto cañero. Aunque el nuevo decreto cambió el nombre de estas “zonas de abastecimiento” al de “zonas de influencia”, de acuerdo con su texto siguió extraordinariamente restringida, si no es que nulificada, la libertad y responsabilidad de los cañeros para decidir sobre el cultivo de la caña en sus tierras, así como sobre las condiciones bajo las que deberían suministrarlas a los ingenios.

¹⁰² Véase, *supra*, nota 100.

¹⁰³ Decreto Cañero de 1975, *supra*, nota 83, art. tercero transitorio.

¹⁰⁴ Véase: *supra*, nota 84.

Se mantuvieron las facultades gubernamentales para determinar "el establecimiento de las zonas de influencia de los ingenios azucareros del país", sólo que ahora en manos del Presidente de la República a instancias de la CNIA.¹⁰⁵ El control sobre el cultivo de la caña y el desarrollo de la zafra pasó a manos de "Comisiones de Planeación y Operación de Zafra", cuyo régimen de gobierno y funcionamiento es determinado por la CNIA.¹⁰⁶ Los términos de abastecimiento de la caña a los ingenios pasarían a ser regidos por un régimen contractual "uniforme" establecido por la CNIA¹⁰⁷ administrado por las Comisiones de Planeación y Operación de acuerdo con "reglamentos" expedidos por la CNIA.¹⁰⁸ Se estableció una "Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras", reglamentada por la CNIA, que "se ocupará de resolver en definitiva las resoluciones dictadas por las Comisiones de Planeación y Operación de Zafra, contra las cuales se haya o hayan inconformado las partes".¹⁰⁹

De otra parte, se sentaron las bases para destruir el sistema de financiamiento al cultivo de caña construido durante decenios sobre el ingenio como acreedor del cañero y responsable ante UNPASA y FINASA por los créditos otorgados para esos propósitos. Con ello se buscaba eliminar el otro gran vínculo que integraba los aspectos agrícolas con los industriales, así como sustituirlo por una vinculación directa del cañero con el esquema centralizado de gobierno sobre la industria.

¹⁰⁵ Decreto cañero de 1975, *supra*, nota 85, art. 4o.

¹⁰⁶ Decreto de 1975 que reforma la CNIA, *supra*, nota 86, art. 5o., frac. vii. El antecedente de estos órganos fueron las "Comisiones Tripartitas Técnicas de Planeación y Operación de Zafra" establecidas por el "Convenio Nacional del 13 de noviembre de 1973 que fija las bases generales para los contratos de crédito de habilitación y avío, refaccionario y suministro de caña", cláusulas segunda y tercera. La CNIA dispuso la "Creación de las Comisiones de Planeación y Operación de Zafra y su Reglamento", *supra*, nota 86, que otorgó a estas Comisiones un control total sobre la zafra (art. primero) y previno que se integraran tripartitamente por un representante del Gobierno Federal designado por la CNIA, uno de los cañeros y uno de los industriales (art. tercero). Para la representación de los cañeros se estableció un complicado sistema electoral bajo el control de "la Confederación Nacional Campesina en coordinación con la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad" (art. sexto).

¹⁰⁷ Decreto Cañero de 1975, *supra*, nota 85, art. 8o.; CNIA, "Contrato Uniforme de entrega y recepción de caña para uso industrial", *supra*, nota 87.

¹⁰⁸ CNIA, "Reglamento relativo al incumplimiento de la obligación de entregar o recibir la materia prima para la industria azucarera", y "Reglamento que establece las características y la calidad de la caña de azúcar como materia prima para la industria azucarera". CNIA, *supra*, nota 87.

¹⁰⁹ Decreto de 1975 que informa la CNIA, *supra*, nota 86, art. 6o., frac. vi; "Reglamento para la Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras". *supra*, nota 87.

El nuevo decreto cañero separó los canales de financiamiento agrícola e industrial, estableciendo que:

La Comisión Nacional de la Industria Azucarera propiciará, a través de su organismo financiero, el otorgamiento de los créditos necesarios en forma oportuna, para que los abastecedores, los industriales y su organismo de comercialización puedan cumplir con las obligaciones contenidas en los contratos que celebren entre ellos.¹¹⁰

Esta disposición resulta un tanto ambigua en lo que hace a la supresión del ingenio como canal de crédito para el cultivo de la caña. Sin embargo, los "considerandos" del decreto no dejaban lugar a dudas de que se trataba de que "la totalidad del crédito (a los cañeros) será otorgado por el organismo financiero de CNIA" para el ciclo agrícola 1974/1975 y la zafra 1977/1978.¹¹¹

Este esquema de separación de los aspectos agrícolas e industriales en la economía azucarera fue redondeado con el establecimiento de un "Fondo para la creación de Centrales de Maquinaria y Equipo Agrícola para la Industria Azucarera" bajo la forma de un fideicomiso constituido con mil millones de pesos en FINASA.¹¹² La presunción que dominaba el establecimiento de este fondo es que la dependencia de los cañeros del ingenio para satisfacer sus requerimientos de maquinaria puede ser substituida por una dependencia de un fondo gubernamental presidido por la CNIA.¹¹³

Lo que pretendía esta reestructuración era configurar un vínculo meramente comercial entre el "abastecedor" de caña y el ingenio que la adquiriría; acabar con la influencia preponderante del ingenio en la planeación y control sobre el cultivo y cosecha de la caña; y, al mismo tiempo, acabar con cualquier contraprestación a cargo del ingenio frente al cañero derivada de la integración agrícola e industrial que existía previamente. En términos del nuevo decreto cañero:

El sistema de liquidación (de la caña) señalado en este decreto (con base a su contenido de sacarosa) determina en el ingreso único y total del abastecedor, por concepto del valor de su materia prima entregada, sin que haya lugar a ninguna otra prestación.¹¹⁴

El grave riesgo para la funcionalidad y eficiencia de la industria, es que

¹¹⁰ Decreto de 1975 que reforma la CNIA, *supra*, nota 86, art. 12.

¹¹¹ *Id.*, considerando noveno.

¹¹² Véase: *Excelsior*, 6 de enero de 1975.

¹¹³ Véase: *infra*, nota 131.

¹¹⁴ Decreto cañero de 1975, *supra*, nota 85, art. 17.

al desintegrar los aspectos agrícolas de los industriales, la nueva reestructuración obstruía el desenvolvimiento de las economías de escala que requiere el eficiente cultivo y cosecha de la caña. Hacía girar en torno de una burocracia centralizada, costosa, distante y que había probado ser incompetente, la responsabilidad por proveer la infraestructura, el financiamiento, la planeación y el control de los campos cañeros.

Bajo el nuevo esquema los ingenios deberán estar imposibilitados para desarrollar y mantener sus zonas de "influencia", independientemente de sus requerimientos de abastecimiento de caña para aprovechar eficientemente su capacidad industrial. FINASA deberá incurrir en los costos de establecer agencias en cada zona de influencia y de administrar más de 1 500 cuentas de crédito promedio por zona, con el riesgo de que sus créditos irrecuperables crezcan tan aceleradamente como los de los otros bancos agrícolas gubernamentales por la desvinculación del financiamiento del pago del precio de la caña.

La reestructuración buscaba "propiciar la organización del campo para el trabajo colectivo".¹¹⁵ Sin embargo, entorpecía una organización tal en la medida en que el régimen de comercialización de la caña giraba en torno a "contratos uniformes de entrega y recepción" que cada cañero, y no una entidad colectivizada, quedaba obligado a celebrar individualmente con los ingenios.

El grave riesgo de inequidad y arbitrariedad para los cañeros, es que la reestructuración por un lado les ofrece una muy precaria representación en los organismos de gobierno sobre la zafra.¹¹⁶ Por otro lado, en que los privaba de las prestaciones sociales que hasta entonces los ingenios estaban obligados a proporcionarles.

En la ceremonia de la firma de los decretos en torno a los cuales giraba la nueva "reestructuración", una representación intergremial la presentó como el nacimiento de:

... un avanzado sistema de administración, producción y comercialización del azúcar, caracterizado por su simplificación y agilidad operativa, que elimina controversias futuras, garantiza la paz social en el campo cañero y dota a México de la estructura operacional y social más moderna en la producción de este artículo básico de consumo.¹¹⁷

¹¹⁵ *Id.*, considerando sexto.

¹¹⁶ Véase: *supra*, nota 106.

¹¹⁷ Carta pública del 24 de octubre de 1975 dirigida al Presidente de la República por el secretario de la Confederación Nacional Campesina, señor Celestino Salcedo, el presidente de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, señor Gustavo Guerra Castaños, el secretario general del Sindicato de Trabajadores

Un orador de la Confederación Nacional Campesina afirmó que:

dejará de existir el paternalismo que por muchos años ejerció la industria sobre nosotros.¹¹⁸

El presidente de la Confederación Nacional de la Pequeña propiedad señaló que:

... estos decretos son la síntesis histórica de todas las aspiraciones, de todas las conquistas que queríamos los campesinos, ejidatarios y pequeños propietarios... —y que— ...son, podríamos decir, por primera vez una especie de organización materializada para el campo...¹¹⁹

El presidente de la Cámara Azucarera, manifestó su "profundo reconocimiento al gobierno".¹²⁰ El director general de la CNIA señaló que:

La industria azucarera mexicana queda dotada de centralización y de coordinación, de un principio de orden y de responsabilidad de los sectores.¹²¹

No obstante estos pronunciamientos, a unas semanas de haber entrado en vigor los decretos ya había indicios de "controversias", de "intranquilidad social en el campo cañero mexicano", de "desorganización", de "desorden" y de incapacidad para alcanzar los objetivos que perseguía la nueva reestructuración.

Por el lado de los cañeros, las organizaciones afiliadas a la Alianza Nacional de Productores de Caña de Azúcar (que a su vez está afiliada a la CNC) en un desplegado público dirigido al Presidente de la República (intitulado: "Ante la Inconformidad de los Cañeros: Que los Actos de Gobierno no los convierta la CNIA en Autoritarismo y Arbitrariedad") informaban que habían recurrido a la protección de los tribunales federa-

de la Industria Azucarera y Similares, señor José María Martínez y el Presidente de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica, señor Cristóbal Perdomo.

¹¹⁸ Discurso del representante del Comité Ejecutivo Nacional de la CNC, señor Héctor González Lárraga, *Excelsior*, 25 de octubre de 1975.

¹¹⁹ Discurso del presidente de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, señor Gustavo Guerra Castaños, *Excelsior*, 25 de octubre de 1975.

¹²⁰ Discurso del presidente de la CNIA, señor Cristóbal Perdomo, *Excelsior*, 25 de octubre de 1975.

¹²¹ Discurso del director general de la CNIA, señor Francisco Cano Escalante, *Excelsior*, 25 de octubre de 1975.

les y amenazaron con una marcha para protestar y defenderse de puntos fundamentales de la nueva reestructuración.¹²² Esencialmente su protesta se fundamentó significativamente en tres puntos del nuevo programa.

Primero, que el vínculo meramente comercial que estableció el nuevo mecanismo de liquidación caña, tiene como resultado no sólo “consecuencias legales negativas que produciría por cuanto al derecho de libre contratación, a la aplicación retroactiva de mandamientos legales”, sino también:

Anular importantes derechos adquiridos por los cañeros después de varios años de lucha y que están representados por prestaciones tales como: becas para hijos de cañeros; préstamos para el pago de obligaciones derivadas de la educación superior de los hijos de los cañeros, para el pago de las cuotas destinadas a la mutualidad por fallecimiento y de emergencia en los casos de enfermedad grave o fallecimiento de los familiares de los cañeros sin derecho a seguro social; otorgamiento de avales para la obtención de créditos refaccionarios; transportación de fertilizantes con cargo a los ingenios; seguros de vida a cortadores de caña con cargo a los mismos; cooperación de los propios ingenios en la construcción de albergues y para el establecimiento de tiendas de la CONASUPO en beneficio de los cortadores de caña y de los cañeros; entrega de por lo menos dos sacos de azúcar por zafra a cada cañero a precio subsidiado; pago del 50% —y en casos del 100%— de los gastos de conservación y mantenimiento de caminos por parte de los ingenios; pago íntegro de sobrefletes por los propios ingenios, en los casos —muy numerosos por cierto— de la caña cuyo cultivo pagarán los mismos en zonas alejadas y/o de malos caminos...

Segundo, la falta de representación de los intereses cañeros en los órganos de gobierno de la planeación, y control sobre el cultivo y la zafra porque:

Según los reglamentos la única participación que se da a las organizaciones cañeras en las cuestiones de su incumbencia, es en los procesos electorales para designar al representante cañero ante las Comisiones de Planeación y Operación de Zafra...

Las Comisiones tripartitas —ahora denominadas de Planeación y Operación de Zafra— jamás cumplieron las funciones técnicas y económicas que les debieron ser propias. De hecho se convirtie-

¹²² Acuerdo del 6 de enero de 1976 del Pleno Nacional Extraordinario de Representantes de las Organizaciones afiliadas a la Alianza Nacional de Productores de Caña de Azúcar (CNC), *Excelsior*, 7 de enero de 1976.

ron en vulgares balandillas de comisaría para ventilar toda clase de pleitos entre cañeros e industriales y en donde los agrónomos representantes gubernamentales la hicieron en el mejor de los casos de amanuenses y, en el peor, de malos y muy interesados informadores de cuestiones económicas que nada tienen que ver con la técnica y la economía...

... de hecho, en no menos de 56 de los 62 ingenios que funcionan en el país, los representantes gubernamentales y de los ingenios ante las Comisiones de Planeación y Operación de Zafra, actuarán necesariamente bajo el control de la CNIA. El representante de los cañeros, por tanto, en por lo menos 56 ingenios siempre estarán en minoría.

Tercero, las obstrucciones a la explotación colectiva que impone el régimen de contratación obligatoria individual uniforme y las órdenes individuales de corte, en virtud de que:

¿Cómo se van a poder estructurar las zonas de influencia de los ingenios como unidades agroindustriales que se cimenten en el trabajo colectivo, si se impone la contratación individual? ¿Cómo estructurar a los ejidos cañeros donde se produce el grueso de la materia prima que procesan los ingenios del país, como unidades económicas de explotación agropecuaria que se basen en el trabajo colectivo de sus integrantes, si se les impone la contratación individual que definitivamente impide alcanzar tan necesaria como vital meta?

En síntesis esta organización filial de la CNC fundaba razonadamente el conflicto que surgía entre los intereses cañeros y las perspectivas que en general se manifestaron en la ceremonia de firma de los nuevos decretos cañeros. Así, concluía contradiciendo centralmente en particular la retórica del dirigente de la CNC en el acto protocolario de la firma del nuevo decreto cañero, que:

Está claro, pues, que a los cañeros se les coloca ante el riesgo inminente de salir del paternalismo mañoso y abusivo de los industriales, para caer en el paternalismo burocrático, acaso más nefasto, a juzgar por la crítica severa, franca y abierta que usted señor Presidente hizo... precisamente al señalar las deformaciones burocráticas en el campo.

Por el lado de los industriales, la Cámara Azucarera con una actitud mucho menos desafiante substanciada en peticiones no publicadas a la CNIA, manifestaba su preocupación por las bases para desórdenes en la industria, a los que daba pie la nueva reestructuración. Le preocupaban los efectos de desvincular las relaciones comerciales de los cañeros con los

ingenios de sus relaciones financieras, en lo que hace a la recuperación de créditos e inversiones y al aprovechamiento de su capacidad industrial instalada.

El problema se planteaba en las zonas de influencia en las que los cañeros pueden comercializar su caña en más de un ingenio. La causa de la preocupación era que al dejar sin efecto las relaciones contractuales vigentes hasta la entrada en vigor del nuevo decreto cañero, la reestructuración también dejaba sin efecto las garantías de los créditos que habían otorgado los ingenios a los cañeros y la garantía de que estos últimos proveerían la caña necesaria para aprovechar con eficiencia mínima su capacidad instalada. El presidente de la Cámara Azucarera planteó su preocupación en un comunicado a la CNIA,¹²³ en los siguientes términos:

Con base en la legislación azucarera que estuvo en vigor hasta el 26 de octubre del presente año, los ingenios fueron desarrollando el campo cañero, haciendo un esfuerzo por incrementar sus producciones, meta que se obtuvo si se analiza su desarrollo en la última década. Al contar los ingenios con la materia prima que tienen contratada para la actual zafra 1975/1976, y segregárseles una parte de la misma, reciben un fuerte impacto económico que en algunos casos puede ser de tal magnitud, que desaparezca la fuente de trabajo, aun cuando la caña de azúcar se industrialice en algún ingenio vecino que tenga capacidad para absorberla.

Al mismo tiempo, la Cámara Azucarera propuso un programa para que "sin perder de vista el espíritu de la nueva legislación, ésta se cumplimente procurando salvaguardar el interés económico de los abastecedores de caña (en optimizar los términos de su comercialización), pero sin menoscabo de la estabilidad de los propios ingenios", consistente en los siguientes puntos:

1o. Que los Ingenios Azucareros den a conocer a la Comisión Nacional de la Industria Azucarera la forma en que consideren que debería quedar integrada su zona de influencia a partir de la zafra 1978/1979, en beneficio de los cañeros y, en lo posible, sin menoscabo de los volúmenes de caña a moler.

2o. Que se estudie el auténtico beneficio que en las nuevas zonas de influencia recibirán los cañeros, en relación a sus costos de transportación de la caña de azúcar y del precio de liquidación de la misma.

¹²³ Carta del 27 de noviembre de 1975 del presidente de la CNIA, señor Cristóbal Perdomo, al vocal ejecutivo de la CNIA, señor Francisco Cano Escalante (Ref.: IV-01-388/75).

3o. Que en las zafra 1975/1976, 1976/1977 y 1977/1978, los ingenios reciban la materia prima que tienen contratada para la zafra 1975/1976 y siguientes, y ya a partir de la zafra 1978/1979, que ésta se industrialice en el ingenio dentro de cuya zona de influencia queden comprendidos los campos cañeros.

4o. Que si por excepción, en la zafra 1975/1976, algún volumen de caña contratada por un ingenio se tiene que entregar a otro, el ingenio que la industrialice compense económicamente al que resulte afectado con la merma en su producción y que esta compensación se aplique en todos estos casos, durante las mencionadas tres zafra.

La controversia que generaba la nueva reestructuración con esos intereses de los industriales, así como las bases para el "desorden" y la "desorganización" en esas zonas de influencia, se hizo patente en la respuesta que dio la CNIA a la Cámara Azucarera. Esta respuesta soslayó las amenazas de "desorden" financiero y "descoordinación" agrícola-industrial a las que apuntaba la preocupación de la Cámara, y dejó sin contestación al programa que se le había propuesto para evitarlas. Se restringió a manifestar la libertad de petición de los cañeros a las Comisiones de Planeación y Operación de Zafra, implicando que el arbitrio de estas últimas preside sobre esa libertad, en los siguientes términos:

... Consideramos que los decretos cañeros, expedidos por el C. Presidente Lic. Luis Echeverría Álvarez, el 24 de octubre del año en curso, establece sobre el particular que dado que los productores de caña son dueños de sus productos, estarán en libertad de solicitar a las Comisiones de Planeación y Operación de Zafra respectivas, la industrialización de sus cañas en aquellos ingenios que convenga más a sus intereses. Las nuevas disposiciones sobre la materia, señalan como único impedimento, la capacidad de mollienda del ingenio de que se trate.¹²⁴

Adicionalmente, estaban las irregularidades en el funcionamiento de la CNIA a las que conducía el esquema de reestructuración, así como la improcedencia de algunas de sus disposiciones, presumiblemente por la falta de previsión sobre sus implicaciones y dificultades para llevarlo a efecto dentro de un completo sistema de regulación. No sólo se trata del "desorden" jurídico que resulta de la atribución de facultades que hace el Decreto presidencial a la CNIA, (cuya naturaleza es de un "organismo fede-

¹²⁴ Carta del 11 de diciembre de 1975 del jefe del Departamento de Representantes oficiales de la CNIA, señor Rodolfo González Macías, al presidente de la CNIA, señor Cristóbal Perdomo (Ref./RO/1976-75).

ral descentralizado" y no de una autoridad gubernamental) para regular la conducta de los particulares y cuya fundamentación jurídica es cuestionable, puesto que esas facultades son exclusivas de la autoridad gubernamental.¹²⁵ También se trata de la imprevisión para articular los objetivos que se buscan alcanzar no sólo con el funcionamiento ordenado de la economía azucarera, sino aun con el marco jurídico que la regula.

Es ilustrativa la limitación jurídica al alcance de la nueva norma que prescribía como contraprestación única a cargo del ingenio, por la materia prima de la que le abastezca el cañero, el pago del precio de liquidación conforme al sistema establecido en el decreto cañero. Este decreto abrogó "todas las disposiciones que se le opongan."¹²⁶ Se opone a esta norma la incorporación que por legislación se había hecho en 1963 de los cañeros al régimen de seguridad social y que imponía a los productores de azúcar la prestación de pagar el 100% del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y el 50% de los seguros de enfermedades no profesionales, maternidad, invalidez, vejez, cesantía y muerte.¹²⁷ Sin embargo, a pesar de la "abrogación" hecha por el decreto, el director de CNIA tuvo que reconocer que se mantenían esas prestaciones a cargo de los ingenios,¹²⁸ que resultan impropias de una mera relación comercial, puesto que un decreto presidencial no tiene la fuerza para abrogar un mandamiento legislativo del Congreso de la Unión.

Control incontestable de la CNIA

En tercer lugar, no quedó claro cómo el control centralizado y prácticamente incontestable de la CNIA sobre todos los aspectos de la industria, que se buscaba consolidar, y la falta de mecanismos para exigirle responsabilidad por el ejercicio de ese control, podían sentar las bases institucionales para resolver los grandes problemas que enfrentaba el desenvolvimiento de la economía azucarera.

Los ingenios habían sido una pieza fundamental sobre la que se había desenvuelto durante decenios la economía azucarera. La responsabilidad por el desarrollo y el manejo de las zonas agrícolas recaía sobre los inge-

¹²⁵ Véase: *supra*, nota 87.

¹²⁶ Decreto cañero de 1975, *supra*, nota 85, art. tercero transitorio.

¹²⁷ Ley del 6 de diciembre de 1963 que incorpora al régimen del Seguro Social obligatorio a los productores de caña y a sus trabajadores (D.O.F. del 7 de diciembre de 1963), arts. 3o. y 6o.

¹²⁸ Carta del 13 de noviembre de 1975 dirigida por el director general de la CNIA, señor Francisco Cano Escalante, al presidente de la CNIA, señor Cristóbal Perdomo.

nios. Ellos proveían el canal de financiamiento para el cultivo de la caña y asumían la responsabilidad por su pago. El sistema de comercialización giraba en torno de una asociación formada por ellos. Al mismo tiempo, tan importante como los ingenios, había sido el establecimiento de un estrecho esquema de regulación gubernamental sobre los términos de sus relaciones agrícolas, comerciales y financieras.

Esencialmente el problema que había llevado a la depresión de la industria, fue que los criterios de la regulación gubernamental no tomaron en consideración los requerimientos de expansión de la industria y no penalizaron la ineficiencia e improductividad en el comportamiento de los ingenios. El problema no había sido la independencia entre el sujeto y el agente de la regulación gubernamental, lo que constituye una garantía fundamental de que se puede exigir al primero responsabilidad por los objetivos de producción, eficiencia y equidad que la regulación gubernamental busque alcanzar.

La nueva reestructuración buscaba consolidar dos objetivos. Primero, que los ingenios pasasen a desempeñar el papel de meros maquiladores de caña. Segundo, que la CNIA pasase a ser la pieza fundamental de la economía azucarera, subsumiendo en ella las funciones de sujeto y agente de la regulación.

La pérdida del control descentralizado de los ingenios (privados y gubernamentales) sobre los aspectos agrícolas de la economía azucarera, y la incapacidad y las limitaciones impuestas a los cañeros para ejercer ese control, redundaba en un control centralizado de la CNIA sobre estos aspectos. Su preeminencia en la composición de las Comisiones de Planeación y Operación de Zafra, y de la Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras, sus facultades jurídicamente cuestionables para "reglamentar" la competencia y el procedimiento de estos órganos, así como el régimen de contratación "uniforme" para el abastecimiento de caña, y su responsabilidad por el manejo de los ingenios de ONISA, la convierten por una parte en el administrador, legislador, juzgador y, por otra parte, en sujeto de las normas que deben regir sobre las relaciones agrícola-industriales de la economía azucarera. La nueva reestructuración buscaba que la CNIA disfrutase de una situación de control incontestable semejante sobre las relaciones comerciales y financieras de la industria, por lo que se previó que ella:

Será el instrumento del Ejecutivo Federal a través de la cual se defina la política gubernamental en materia de producción, industrialización y comercialización del azúcar, a la que deberán de sujetarse los organismos que participen en ese proceso y por ende

Financiera Nacional Azucarera S.A., Operadora Nacional de Ingenios, S.A., Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V...¹²⁹

Se volvió a incurrir en el “desorden” jurídico de atribuir a la junta de gobierno de este organismo descentralizado facultades que sólo deben ser ejercitables por una autoridad gubernamental: la de “determinar la política de precios para los productos y subproductos de la industria.”¹³⁰

Se otorgó al director general de CNIA la presidencia de los consejos de administración de esos tres organismos y de los comités técnicos de los fideicomisos “necesarios al desarrollo de la industria azucarera”, así como amplísimas facultades entre las que destacan las de:

Establecer y cuidar el cumplimiento de las normas a las que deberán sujetarse, en sus respectivas áreas de competencia, los directores generales de ONISA, UNPASA y FINASA y los de las filiales de ellas, para la debida ejecución de la política azucarera nacional trazada por la Comisión.

Establecer los sistemas operativos de la industria azucarera.¹³¹

Se substituyó el “impuesto sobre el 90% de los precios de liquidación del azúcar” por un nuevo impuesto sobre el 100% del “remanente de los precios de venta del azúcar”, cuya base gravable es:

la diferencia entre los ingresos por ventas y la suma de los costos y gastos de comercialización, distribución, financiero y de administración reportados por la Unión Nacional de Productos de Azúcar, S.A. de C.V. Se entenderán incluidos en los costos que dicha Unión cubrirá a los industriales por los productos que le entreguen o los que por cuenta de ella se elaboren.¹³²

Esta medida tuvo tres complementos. Uno la eliminación del “fondo para

¹²⁹ Decreto de 1975 de Reformas a la CNIA, *supra*, nota 86, art. 4o, frac. ix.

¹³⁰ *Id.*, art. 8, frac. ix. Los precios del azúcar están sujetos a regulación gubernamental por efecto del Decreto del 2 de octubre de 1974 que regula los precios de las mercancías a que el mismo se refiere (*D.O.F.* del 3 de octubre de 1974), art. 3o. Las facultades para fijarlos están asignadas a la Secretaría de Industria por la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, *supra*, nota 8, art. 18 y por la Ley del 23 de diciembre de 1958 de Secretarías y Departamentos de Estado (*D.O.F.* del 24 de diciembre de 1958) que deroga la del 7 de diciembre de 1946, art. 8, frac. iv.

¹³¹ Decreto de 1975 que reforma la CNIA, *supra*, nota 86, art. 8o., fracs. vi, vii y vin.

¹³² Decreto de Reformas de 1975 a la Ley de Impuestos de la Industria Azucarera, *supra*, nota 88, art. 5o.

la estabilización de los precios del azúcar”.¹³³ Otro, la cancelación de la exención de otros impuestos sobre el producto de exportaciones.¹³⁴ El tercero, el cambio en la naturaleza de las relaciones entre los ingenios y UNPASA, de partícipes en sus resultados a vendedores.

Ahora el producto del nuevo impuesto, y de la cancelación de esa exención, debería integrarse al Fideicomiso del Azúcar “en los términos que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.¹³⁵ Aunque esta dependencia gubernamental conservó esa prerrogativa, con el otorgamiento de la presidencia del comité técnico de este fideicomiso al director general de la CNIA se le aseguró un control básico sobre el manejo de sus recursos.

Al substituir el “fepla” por el Fideicomiso del Azúcar, y al aumentar la base de su captación de recursos con el nuevo impuesto y con la cancelación de la exención, se impusieron obstrucciones adicionales para que los ingenios dispongan de los recursos que les ofrece a la industria el mercado del azúcar. Por la cancelación de la exención los ingenios perdieron derechos a disponer de recursos por exportación. Por el nuevo impuesto sobre una base gravable más amplia y por la eliminación del “fepla”, los ingenios y los cañeros perdieron los derechos que tenían sobre ese fondo para cubrir sus costos. Ahora queda enteramente al arbitrio centralizado del Fideicomiso del Azúcar presidido por la CNIA, el determinar cómo deberían manejarse esos recursos dentro de la industria.

Aunque la CNIA ya había asegurado el control sobre UNPASA, había bases jurídicas para que los ingenios asociados tuviesen una importante representación en ella, en virtud de que se preveía que:

El capital de la Unión sin derecho a retiro... estará representado por acciones que se suscriban por los socios en proporción a la participación que los productos por cada uno de ellos aportados.¹³⁶

La nueva reestructuración buscaba “desligar... al industrial de los resultados de la comercialización”.¹³⁷ Así, las reformas legislativas desvinculan su participación en el capital de UNPASA de las “aportaciones” que hiciesen a ella de sus productos, lo que permitió que la CNIA a través

¹³³ *Id.*, art. 20.

¹³⁴ *Id.*, art. 38.

¹³⁵ *Id.*, art. 20.

¹³⁶ Decreto de Reformas de 1975 a la Ley de Impuestos a la Industria Azucarera, *supra*, nota 88, art. 124, frac. vi.

¹³⁷ Luis Echeverría Álvarez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto de Reformas de 1975 a la Ley de Impuestos a la Industria Azucarera, *supra*, nota 88, pá. séptimo.

de ONISA adquiriese el grueso del capital de UNPASA que todavía estaba en manos de ingenios privados —dejándolos con una participación simbólica.¹³⁸ Más aún, de acuerdo con estas reformas ya no existe el concepto de “aportación” de la producción para distinguir la relación entre UNPASA y los ingenios, sino que esta pasa a ser una mera “entrega”, la que —en términos de su exposición de motivos— “connota en forma más clara y precisa la relación jurídica entre los productores y el órgano comercial”.¹³⁹

La centralización del control en la CNIA sobre todos los aspectos de la economía azucarera plantea dos problemas fundamentales. Por un lado, obstruye la división de funciones entre el sujeto y el agente del sistema de regulación establecido por el Estado, para que la economía azucarera satisfaga objetivos de interés nacional, y que resulta indispensable para que se puedan alcanzar esos objetivos. Por otro lado, confunde las funciones industriales y bancarias, lo que a su vez determina una ineficiente organización económica.

Los cañeros, ejidatarios y pequeños propietarios, por el sistema de regulación agraria que obstruye la propiedad gubernamental de la tierra, representan el único interés no gubernamental que ahora tiene un firme arraigo en el proceso de producción de azúcar. Se han ilustrado ya sus preocupaciones a la luz de la equidad para sus intereses frente al doble carácter de la CNIA de adquirente de la producción cañera —a través de los ingenios que controla— y de regulador de los términos de su adquisición —a través de las funciones ejecutivas de las comisiones de planeación y operación de zafra, legislativas y judiciales, a través de la Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras.

A la luz de la eficiencia, este doble carácter obstruye el interés que debe tener el Estado de poder evaluar el patrón de aprovechamiento de los recursos que manejan las Comisiones de Zafra, los ingenios, UNPASA y FINASA y de corregirlo cuando ese aprovechamiento es ineficiente, penalizando la improductividad. En virtud de que la CNIA es quien controla en última instancia a esas piezas básicas de la economía azucarera, y en consecuencia es responsable por sus resultados económicos, no es dable que establezca y administre normas públicas de comportamiento económico y juzgue el suyo propio en relación con ellas, en forma que se autopenalice cuando el mismo es ineficiente.

¹³⁸ Decreto de Reformas de 1975 a la Ley de Impuestos a la Industria Azucarera, *supra*, nota 88, art. 124, frac. VII. A fines de 1975 y principios de 1976 la CNIA compra a los ingenios privados asociados su participación en el capital de UNPASA, dejando en sus manos sólo una acción por ingenio.

¹³⁹ Exposición de motivos, *supra*, nota 137, pa. décimo segundo.

La incapacidad de los industriales privados para mantener sus costos a un nivel inferior a sus ingresos, dentro de un estrecho margen de regulación pública que comprime estos últimos, ha sido y seguirá siendo responsabilizado con la pérdida del patrimonio y/o el control sobre ellos. El problema es que cuando el comportamiento de la CNIA es ineficiente, en tanto que empresa agrícola, industrial, comercial y financiera, y sujeto de la regulación, no es dable que se responsabilice y penalice a sí misma, en tanto que autoridad reguladora.

Al mismo tiempo, la confusión y centralización en la CNIA de la producción y de la comercialización por una parte, y del financiamiento por otra parte, sienta las bases para un mal planteamiento de la política comercial, y un deficiente funcionamiento de los aspectos industriales y de los aspectos bancarios. Propicia encubrir y mantener con créditos subsidiados los saldos de una política que congela los precios del azúcar por debajo de sus costos, a subsidiar disfrazadamente el consumo, así como los resultados de los ingenios ineficientes.

El que el vocal ejecutivo de la CNIA sea el presidente del Consejo de Administración de FINASA, así como de los fideicomisos constituidos para financiar a la industria, y el que estos órganos queden verticalmente subordinados a la primera, distorsiona su naturaleza bancaria. En última instancia tiende a que sus deudores establezcan los criterios para el otorgamiento, garantía y pago de sus créditos, lo que a su vez, tiende a convertirlos en subsidios.

PERSPECTIVAS

En la segunda mitad de este decenio parece inevitable que aflore a la superficie la crisis cada vez más aguda que ha estado soterrada en la industria azucarera mexicana. Probablemente se llegue a importar azúcar y/o se tenga que racionar severamente su consumo nacional. La economía mexicana deberá pagar la incapacidad de la política azucarera para aprovechar la época de las “vacas gordas” que ha ofrecido el mercado internacional para sanear las finanzas de la industria; para expandir y modernizar su capacidad de producción agrícola e industrial; y para fortalecer la balanza de pagos del país.

Evidentemente, para el futuro, la política azucarera no podrá evitar lo que es inevitable. Lo que puede hacer es que la situación adversa a corto plazo no sea tan adversa y sentar las bases para hacerla próspera a mediano y largo plazo. Creo que para alcanzar esta situación el sistema de regulación deberá desprenderse de dos vicios fundamentales que han acom-

pañado su desenvolvimiento. Creo que la economía azucarera no podrá salir del atolladero en el que se encuentra si, por una parte, sus ingresos por ventas no logran cubrir sus costos y, por otra, si su nacionalización creciente no deja de ser sinónimo de ineficiencia creciente.

El círculo vicioso entre los precios oficiales congelados por debajo de costos de producción y créditos oficiales para subsidiar de hecho la producción ha probado ser tan nocivo ahora que la industria es preponderantemente gubernamental, que antes cuando era preponderantemente privada. Aunque no se abandone el esquema de precios oficiales para el azúcar, es imposible visualizar un restablecimiento en la producción y un saneamiento en la deteriorada situación financiera, si los precios oficiales no evolucionan en forma más coherente con los requerimientos de la oferta y la demanda en los mercados.

Las consideraciones que llevaron al aumento en los precios de liquidación de la caña, y a establecer un sistema más flexible para la evolución de los mismos, me parece que serán un inevitable antecedente a la política de precios que se seguirá con respecto a su producto final, el azúcar. De hecho, el aumento en los precios para la industria refresquera, aunque distorsiona los patrones de consumo, es un indicador incontestable de que no tienen un fundamento más que retórico las ofertas de que "no aumentarán los precios".

La alternativa a ese aumento sería que un erario nacional empobrecido y presumiblemente incapacitado para sostener una política abierta de subsidios, los aumentase hasta por un monto prácticamente incuantificable. Bajo estas condiciones, la única respuesta razonable que puede dar el Estado mexicano frente a la crisis en la que se encuentra esta industria, preponderante y crecientemente del sector paraestatal, por su viciada estructura financiera (a pesar de sus espléndidas perspectivas comerciales) es la misma que dio ante el deterioro financiero de las industrias eléctrica y petrolera paraestatales: la de precios más acordes con las condiciones de la demanda y la oferta.

El abandono de la política de precios internos congelados por abajo de los costos de producción, no sólo es el fundamento para sanear las finanzas de la industria azucarera. También tiende a eliminar estímulos artificiales para que el consumo interno crezca mucho más aceleradamente que la población y que la producción. Esto, a su vez, fortalece la precaria capacidad actual para satisfacer el consumo nacional y tener alguna posibilidad de exportación a corto plazo. Al mismo tiempo, en la medida en que se reduzca la diferencia entre los precios internos e internacionales, se di-

luye la proclividad al contrabando y a la corrupción burocrática que lo protege.¹⁴⁰

Sin embargo, una política de precios de esa naturaleza sería una rémora para la economía nacional si los recursos que produce para la industria no son manejados por una organización considerablemente más eficiente. No hay bases para que con meros aumentos de precios de una industria monopolística sea suficiente para sanear las finanzas de la industria y apuntalar su crecimiento, sin garantías mucho más efectivas de que sus recursos no son dilapidados por un ineficiente manejo. El aumento de precios meramente tendería a encubrir y a sostener los costos de la ineficiencia.

Creo que es irreversible el proceso de nacionalización de la industria. Se han señalado las bases para que la empresa privada siga reduciendo gradualmente lo que queda de su participación en ella, y para que la empresa pública siga aumentando la suya. Si estuviese eficientemente organizada, esta industria nacionalizada sería un activo muy productivo para el Estado en términos de la necesidad de regular el mercado de este producto básico para la dieta popular en términos del fortalecimiento de su crítica situación financiera, y en términos del desequilibrio externo que sufre la economía nacional.

El problema ha sido que el proceso de nacionalización no ha sido planteado y enmarcado por una organización de la industria capaz de reducir sus costos y aumentar sus beneficios para la economía del país. No parece haber obedecido a una estrategia tendiente a que el Estado se quedase con la industria bajo condiciones operativas razonablemente eficientes. Más bien parece haber obedecido a la inercia que generó la crisis de la industria, y que razonablemente no pudo haber sido deseada por el Estado, en virtud de sus altísimos costos para la economía nacional. Para usar los términos del vocal ejecutivo de la CNIA, la política de nacionalización ha girado en torno a los ingenios privados descapitalizados que "revientan", meramente "para mantener las fuentes de trabajo y sostener la producción".¹⁴¹

No es sino hasta cuando el Estado se encuentra, por la inercia de la crisis, con que la industria se ha convertido en preponderantemente gubernamental que surge, con el establecimiento de la CNIA y la "reestructuración" de 1975, un esquema para manejar la industria nacionalizada. De este plan surgen dos tendencias opuestas. Por un lado se establece un siste-

¹⁴⁰ Para noticias públicas sobre contrabando de azúcar hacia el exterior, véase: Declaraciones del secretario general del Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera, señor José María Martínez, *Excélsior*, 8 de diciembre de 1974; y *Excélsior*, 29 de diciembre de 1974.

¹⁴¹ Declaraciones del vocal ejecutivo de la CNIA, señor Francisco Cano Escalante, *El Día*, supra, nota 81.

ma más flexible para reajustar los precios de la caña que, al vincularse con su contenido de sacarosa, tiende a aumentar la productividad agrícola. Pero, por otro lado, también se establece un pesado aparato centralizado en torno de la CNIA, que absorbe el manejo empresarial y la regulación gubernamental de los aspectos agrícolas, comerciales, industriales y financieros de la economía azucarera.

Para poder esperar realísticamente que la economía azucarera sea más productiva, se tendrán que superar obstrucciones básicas a su funcionamiento eficiente que plantea este esquema centralizado para su manejo y su gobierno. En primer lugar, se tendrán que franquear las obstrucciones al eficiente manejo de los recursos del "organismo financiero de la CNIA", que plantea la administración directa de más de 1 500 cuentas de crédito promedio por zona de influencia, y la irresponsabilidad de los ingenios por la aplicación y recuperación de esos créditos. En segundo lugar, se tendrán que franquear las obstrucciones a la eficiente vinculación entre los aspectos agrícolas e industriales, por la pérdida de responsabilidad de estos últimos en el desarrollo, mantenimiento y explotación de los cañamelares. En tercer lugar, se tendrán que franquear las bases para una viciosa utilización y recuperación de financiamientos a la industria que se establecen al asignar a la CNIA el doble carácter de acreedor (en tanto que controla a FINASA y determina su política) y deudor (en tanto que controla a UNPASA y ONISA y determina sus políticas) en la industria.

En cuarto lugar, se tendrá que franquear la protección a la irresponsabilidad por el manejo ineficiente, caprichoso y aun corrupto de los recursos de la economía azucarera, y de los instrumentos para su regulación, que se propicia por el doble carácter que se otorga a la CNIA, de sujeto y agente de la regulación gubernamental. Tal y como está planteado actualmente el esquema de nacionalización, por el control incontestable de la CNIA sobre la economía azucarera, se permite tolerar y encubrir deficiencias fundamentales en su funcionamiento que desprestigian el proceso de nacionalización. Es ilustrativo de los extremos a los que se puede llegar el que el vocal ejecutivo de la CNIA haya anunciado públicamente un aumento en la producción de azúcar para 1975 en relación a 1974 cuando en realidad se había reducido.¹⁴² Antecedentes de esta naturaleza sientan bases para desconfiar aun de la información oficial pública sobre el comportamiento de la industria.

La sociedad mexicana no tiene ninguna garantía verosímil y efectiva de que sus recursos que destina a la producción de azúcar se manejan

con la eficiencia, racionalidad y honradez mínimas que exige el interés público. Creo que mientras no surjan garantías tales, se seguirá desprestigiando el proceso de nacionalización, al obstruirse el camino para que la industria azucarera produzca al país tanto o más de lo que le cuesta.

¹⁴² Declaraciones del vocal ejecutivo de la CNIA, señor Francisco Cano Escalante, *Excelsior*, 7 de octubre de 1975.