



La agroindustria cañero-azucarera: Entre la inmediatez y la estrategia

Gisela Espinosa Damián¹

Introducción

El 14 de enero de 2005, el presidente Vicente Fox derogó el Decreto cañero mediante el cual, desde 1975 y pese a las modificaciones sufridas en 1979, 1991 y 1993, se reconocía que la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar eran de "interés público", debido a la importancia de la agroindustria en el plano económico-productivo (México es el séptimo productor mundial de azúcar, la caña representa 13.5% de la producción agrícola; el azúcar 3.5% de la rama de alimentos, bebidas y tabaco y 0.5% del PIB); el alimenticio (el azúcar se encuentra entre los cuatro básicos más importantes en la dieta del mexicano, el consumo anual per cápita es de 50 kilogramos); el laboral (la agroindustria genera 440 mil empleos), el del ingreso familiar (12 millones de mexicanos viven directa, indirecta o colateralmente de esta agroindustria) y el sociocultural (la actividad cañero azucarera se desarrolla en 15 estados del país y 227 municipios). Durante tres décadas, estas consideracio-

nes justificaron la ratificación del "interés público" sobre la actividad en cuatro decretos cañeros, y fueron argumento del Estado para expropiar 27 ingenios el 2 de septiembre de 2001.

A tres años y medio de las expropiaciones y a dos meses de la derogación del Decreto cañero, el 17 de marzo de 2005 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (en adelante la Ley), en el que se omite el "interés público" por la agroindustria aunque sigan vigentes todas las razones de éste; ahora se dice que la caña de azúcar es un producto "básico y estratégico" que, por este carácter, requiere la formación de un Comité Nacional de Sistema Producto (en adelante el Comité) con participación de todos los agentes de la cadena productiva (Comisión, 2005). La Ley constituye ahora el marco jurídico de las relaciones entre industriales y cañeros, y el Comité es la instancia reguladora de la actividad agroindustrial.

¹ Integrante del Departamento de Producción Económica y docente en la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco.

Entre los cambios más notables que ofrece la nueva Ley respecto al derogado Decreto cañero, podemos señalar dos: el primero establece que los precios de la caña deberán pactarse conforme a los precios internacionales, lo cual hace suponer la reducción futura del ingreso cañero, pues hasta hoy la caña representa 57% del precio del azúcar, cuestión que se ha manejado como un obstáculo para la llegada de nuevos inversionistas y la capitalización de la industria; con esta medida se prepara la reventa de ingenios. La otra modificación importante puede tener repercusiones políticas, pues hasta hoy sólo la Unión Nacional de Productores de Caña, adscrita a la Confederación Nacional Campesina, y la Unión Nacional de Cañeros de la Confederación Nacional de Propietarios Rurales (ambas ligadas corporativamente al Partido Revolucionario Institucional) son reconocidas como representantes del gremio; la emergencia de agrupaciones de cañicultores cercanas a otras fuerzas políticas, como el Partido de la Revolución Democrática, ha puesto sobre la mesa de discusión las reglas para ser reconocidas como interlocutoras y representantes de los cañeros, y éstas se han flexibilizado en la Ley, pues basta con representar a 10% de los cañeros y de los cañaverales para ser reconocido en el plano local, estatal o nacional; además, se tendrá que actualizar la inscripción de todas las agrupaciones cañeras, lo cual crea en los cañeros la posibilidad de "optar", en lugar de quedar simplemente inscritos donde estaban. Todo ello abre el juego político y la posibilidad de democratizar al gremio y plantea nuevos retos al corporativismo tradicional y a las organizaciones emergentes.

En cuanto al carácter del Comité y al papel que los cañeros, industriales y el Estado pueden jugar en la nueva etapa quedan muchas dudas, pues si bien se dice que el Comité será la instancia reguladora más importante, en una agroindustria donde cada eslabón de la cadena pro-

ductiva es manejado por agentes distintos, con problemas, lógicas e intereses específicos; donde la articulación y sincronía entre todos es indispensable, la regulación resulta una labor compleja y difícil, más aún cuando en el marco de libre comercio se tuercen acuerdos mercantiles y el Estado llega a actuar contra los intereses nacionales para luego costear con dinero público el saldo negativo de sus acciones; o bien cuando el sector privado aprovecha el río revuelto para ganar quebrando. ¿Cuáles son los agentes de la cadena producción-consumo de la caña de azúcar, si es posible la entrada de nuevos capitales con interés en combinar azúcar de caña y jarabes de alta fructuosa de maíz (JAFM)?

Con el fin de evitar la repetición de errores, es necesario revisar la década que precede a las expropiaciones de 2001, donde se amalgaman las peores cualidades de la economía estatal y la privada; también sería bueno ver la breve fase de intervención estatal que sucedió a las expropiaciones, pues al cabo de tres años y medio se han revertido algunas expresiones de la crisis en que se hallaba la agroindustria, pero no se erradicaron los factores que propiciaron el desastre; así que ahora, cuando se anuncia la re-privatización de los ingenios y se halla a la vuelta de la esquina la apertura total de los mercados de edulcorantes, hace falta pensar de conjunto el ramo, así como los alcances que la nueva Ley y el Comité podrían tener ante los problemas, retos y perspectivas de la agroindustria. El presente trabajo abona algunas reflexiones en este sentido.

De la ilusión al caos

Cuando en 1988 se pusieron a la venta los ingenios administrados por la paraestatal Azúcar S.A.,² los contribuyentes tuvimos que pagar los enormes pasivos acumulados en tiempos de la industria estatizada³ pues ningún empresario se animaría

a comprar fábricas endeudadas; la ciudadanía también costó las liquidaciones del exceso de personal que tenía la mayoría de los ingenios, y el gobierno hizo frente a los problemas políticos que estos despidos trajeron.⁴ Sin deudas, sin personal de más, con productivos cañaverales (México tiene el tercer lugar mundial en productividad de caña), y con sólidas expectativas de ampliación del mercado (la demanda interna era mayor que la producción y Estados Unidos era un fuerte importador de dulce), la industria azucarera se ofreció, a principios de los noventa, como un prometedor negocio.

Añádanse a estas ventajas los precios de las fábricas, que fueron 27% menores a lo estimado en la valuación técnica (Cruz y Martínez, 1998:17). A los azucareros de abolengo, se sumó una camada empresarial sin antecedentes en el ramo pero con relaciones y compromisos políticos con la élite gobernante (por ejemplo, Enrique Molina Sobrino contribuyó a la campaña electoral salinista y luego a la zedillista (Padilla, et al.:2000). La industria azucarera se entregó en bandeja de plata achacando al Estado todo tipo de males. Luis Téllez Kuenzler, funcionario público y artífice de las privatizaciones, señalaba que:

- La industria azucarera en México ha sido sujeta a una serie de regulaciones y condicionantes en materia de precios, sistemas de pago, comercialización e inclusive en relación con la propiedad y métodos de producción, lo que ha mermado sustancialmente su eficiencia [...] El monopolio de Azúcar S.A. significó costos excesivos para el erario público, evitó la integración vertical de los ingenios privados con la industria usuaria, no creó incentivos para que los ingenios desarrollaran sus propios canales de comercialización y por lo tanto no generó competencia entre ellos (Téllez, 1994:215-219).

² El primer plan privatizador se diseñó en 1987, pero fue hasta el salinismo cuando se realizó: entre 1989 y 1991 se vendieron todas las fábricas de azúcar que estaban en manos del Estado (Téllez, 1994:216-217).

³ En 1988, la erogaciones fiscales que implicó la industria azucarera absorbieron la cuarta parte del presupuesto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Ibidem: 214-223).

⁴ Es ilustrativo el caso del ingenio cooperativa de Zacatepec, en Morelos: mala administración, saqueos y despilfarros acumularon un enorme pasivo (253 mil 557 millones de pesos en 1987), con ello se argumentó la venta del ingenio. El 22 de agosto de 1991 la cooperativa se declaró en quiebra y en octubre de 1992 el ingenio fue adquirido en 67 mil 500 millones de pesos (menos de un tercio de sus pasivos). Previamente, las deudas fueron asumidas por Fidelq y todo el personal del ingenio (más de 3 mil obreros y empleados) fueron despedidos y liquidados para que los nuevos dueños no tuvieran que cargar con problemas políticos ni económicos (véase Espinosa y Aurrecochea, 1998).

La privatización de los ingenios "formaba parte de toda una nueva política económica para la industria azucarera, tendente a liberar el mercado interno y externo para imprimirle mayor competitividad al sector. [El proceso de privatización] fue acompañado de una serie de medidas tales como la desactivación de Azúcar S.A., la desregulación del mercado interno, la liberación del comercio exterior y la reestructuración del Decreto cañero, en 1991, y del Contrato Ley en 1992" (*Idem*).

Tres cosas se esperaban de la privatización: detener la sangría del erario público, cubrir la demanda interna y disputar decorosamente el mercado estadounidense. La condición para lograr estos objetivos era desplegar el espíritu empresarial y modernizar las fábricas, "talón de Aquiles" de una actividad tan promisoría. Los compradores se comprometieron a desarrollar un programa de inversión para la modernización de la planta productiva, o a realizar proyectos de desarrollo en la zona de influencia de los ingenios (*Ibidem*:217).

A fines de los noventa, la modernización prometida quedó en remiendos, pues las mejores fábricas, 39% del total, sólo "actualizaron" sus equipos, es decir parcharon maquinaria obsoleta con jirones de nueva tecnología (Cámara, 1998 y 2001); por otro, mediante subsidios, créditos incobrables y en el 2001 expropiaciones, el sector público ha derramado más dinero que en las épocas de la industria estatizada;⁵ y finalmente, el único propósito que sí cumplió el empresario azucarero fue elevar la producción: desde 1995, la demanda interna está cubierta y sobran entre 600 y 700 mil toneladas anuales exportables (Comité de la Agroindustria Azucarera, 2001a).

Mérito que se ha convertido en problema, pues el uso creciente de jarabes de alta fructuosa de maíz carcome el mercado interno del azúcar y, pese a que con el TLCAN parecía que desde el 2001 se podrían exportar todos los excedentes de azúcar hacia Estados Unidos, las llamadas "cartas paralelas" firmadas por Jaime Serra Puche, ministro de Comercio en 1992, y su homólogo estadounidense han impedido que las cuotas de exportación a Estados Unidos aumentaran con la rapidez y volumen requeridos.

Los objetivos y expectativas que acompañaron la privatización no se cumplieron, pero además, en el 2000 no había aspecto o eslabón del proceso agroindustrial exento de problemas: menores rendimientos del cañaveral; obligaciones incumplidas de los empresarios con cañeros y trabajadores de ingenios; inconformidad y protestas de cañeros⁶ y obreros; confusión sobre los acuerdos comerciales ¿TLCAN o "cartas paralelas"?; desorden, saturación del mercado interno y especulación; inestabilidad y caída de los precios domésticos. Alrededor de 20 ingenios, un tercio del total, estaban en "quiebra técnica", y la mitad de las fábricas registraba un "alto endeudamiento", los pasivos totales de la industria eran mayores que sus activos y sólo 12 de 59 ingenios gozaban de salud financiera (Cámara, 1998 y 2001).

Los actores, las acciones

Más allá de contubernios e irregularidades de la privatización, el Estado contribuyó a la situación a través de diversas vías: por un lado, la prisa y radicalidad de su retiro, pues no sólo dejó súbitamente la produc-

ción directa, sino la distribución en el mercado interno, el control de importaciones y exportaciones y su papel mediador entre el sector privado y los trabajadores. Un ramo tan complejo, que requiere de tanta sincronía técnica y del concierto de diversos agentes en la esfera productiva, financiera, mercantil y laboral; un sector acostumbrado a la omnipresencia y protección del Estado fue abandonado abruptamente y tuvo que competir en desventaja con importaciones descontroladas y desleales. Fue así como, a principios de los noventa, cuando aún era insuficiente la producción para el mercado interno, parte del azúcar mexicano se quedó en bodegas o se tuvo que exportar con pérdida.⁷

La negociación del mercado externo fue otro desatino: hasta antes del 2000, conforme a lo pactado en el TLC sólo pudieron exportarse 25 mil toneladas anuales, cifra insignificante para deshacerse de excedentes; a partir del 2000, el volumen exportable podría ser igual al promedio de los excedentes logrados en los dos últimos años. Los industriales esperaban exportar 550 o 600 mil toneladas al año, pero los "socios" comerciales sacaron a relucir las "cartas paralelas", que fijan un máximo de 250 mil toneladas anuales exportables del 2000 al 2008 y dieron entrada fácil a los JAFM.⁸ Pero además, en ambos tratos se favorecía a los JAFM, 30 o 40% más baratos que el azúcar, gracias al subsidio de su materia prima y a su tecnología de punta. Los mexicanos tenían dificultades para exportar, pero también para competir dentro, donde los JAFM les arrebataron un mercado de 600 mil toneladas (en 1991 nuestro país apenas consumía 197 toneladas),⁹ hasta que el IEPS aprobado en octubre de 2001

⁵ Los 19 mil millones de pesos que adeudaban los ingenios expropiados (79% del total de la deuda de la industria azucarera (Cardoso, 2001:8), son medida aproximada de los recursos públicos que ingresaron a la actividad sin posibilidad de retorno.

⁶ Los primeros días de julio de 2001, la Unión Nacional de Productores de Caña de la Confederación Nacional Campesina, movilizó alrededor de 5 mil cañeros a la Ciudad de México. El movimiento fue muy difundido y los cañeros ganaron la simpatía pues su demanda central era más que justa: liquidación de cañas entregadas a los ingenios y procesadas por éstos. La movilización se prolongó hasta el mes de agosto y también familiarizó a la opinión pública con las graves anomalías que ocurrían en la industria azucarera. En este periodo se rumoró que el fondo político era la disputa por la dirección de la Unión Nacional de Productores de Caña de Azúcar (Pérez, 2001:12), pero en todo caso se aprovechó el auténtico malestar de las bases para disputar el liderazgo de la central campesina.

⁷ En junio de 1991, Rudy Omar Albertos, director de los restos de Azúcar S.A., reconocía la sobreoferta del producto y la dificultad para proteger a la industria nacional debido al descontrol de las importaciones. En el mismo mes, Acosta Lagunes, ex gobernador de Veracruz y socio del Grupo Azucarero Xabre declaró que privaba la anarquía, y no había reglas claras para la producción, la zafra, las exportaciones ni las importaciones. Nadie sabía con precisión cuál era el monto del azúcar excedido, pero algunos analistas estimaban en más de un millón de toneladas esos inventarios (El Financiero, 1993).

⁸ En el TLCAN se estableció que durante los primeros seis años del tratado, México podría exportar hasta 25 mil toneladas por el sistema de cuotas; a partir de octubre del 2000 el máximo se elevó a 150 mil toneladas, incrementándose 10% anual hasta un máximo de 250 mil, o a todo el excedente exportable si durante dos años consecutivos lo hubiera (García, 1997). Las cartas paralelas (firmadas por Jaime Serra Puche y Jorge Carrión, Secretario y Subsecretario de la Secofi cuando se negociaba el TLCAN) establecen un máximo fijo de 250 mil a partir

(Impuesto Especial a la Producción y Servicios por el uso de edulcorantes distintos al azúcar de caña en la elaboración de bebidas) detuvo y revirtió la debacle del mercado azucarero (Comisión, 2005). Si bien a partir de 2001 el gobierno ha aplicado medidas para corregir sus propios desatinos, en los noventa fue tan destructivo su papel, que llegó a decirse que la crisis y el caos eran producto de un “malévolo” plan para tronar a la industria mexicana.¹⁰

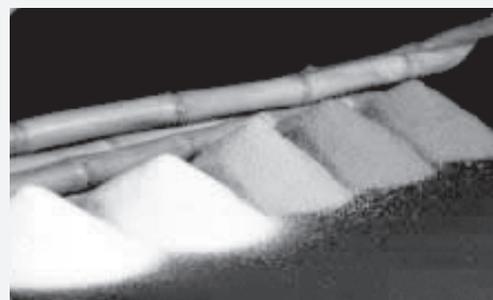
La lentitud del sector público para intervenir en un ramo que se estaba yendo a pique pese a que era de “interés público” (Fox, 2001:9), magnificó la crisis. En 2001 las deudas de los fabricantes ascendían a 2 mil 500 millones de dólares, pero ya desde la zafra 1997-1998, cuando los débitos eran del orden de mil 600 millones, se sabía que los pasivos de la industria eran mayores que sus activos, y no había visos de recuperación.¹¹ En lugar de idear un plan económica y socialmente aceptable, el Estado reestructuró adeudos incobrables, ofreció créditos pignorativos y aceptó incumplimientos y morosidades sin preocuparse realmente por la recuperación, ya no digamos del dinero, sino de un ramo social, económica y políticamente importante.¹²

“Prácticas indebidas” de los industriales (Fox, op. cit.) empeoraron la

cosa: se sabe que muchos créditos, subsidios y “ahorros” provenientes de la reestructuración de la deuda fueron desviados. El caso de Molina Sobrino, cabeza del Consorcio Azucarero Escorpión (Caze), ilustra el asunto: propietario de nueve ingenios, algunos muy productivos, llevó a Caze a la quiebra a la vez que invertía en negocios refresqueros y hoteles de cinco estrellas. Además se dice que simuló exportaciones y cobró subsidios por 300 millones de pesos; a su favor diremos que no actuó solo; según denuncia, contó con la complicidad de los ministros de hacienda, economía, agricultura y trabajo.¹³

Otros grupos industriales incumplieron con los montos de exportación al mercado libre (donde las bajas cotizaciones serían compensadas con subsidios); tampoco repitieron el compromiso de “secar” el mercado interno para luego dosificar el abasto. La legítima presión de los cañeros para que les liquidaran sus cosechas fue utilizada como arma propia, pues gracias a ellos los empresarios consiguieron créditos pignorativos (dejando una parte de su azúcar en prenda); pero en el 2000, antes de liquidar a los labriegos “jinetearon” 250 millones de dólares y no pagaron oportunamente a la Financiera Nacional Azucarera, la hoy extinta y quebrada Finca. Sabían

A tres años y medio de las expropiaciones y a dos meses de la derogación del Decreto cañero, el 17 de marzo de 2005 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar en el que se omite el “interés público” por la agroindustria; ahora se dice que la caña de azúcar es un producto “básico y estratégico”



de octubre del 2000, pero también incluyen la importación de maíz subsidiado libre de arancel a las fábricas que producen jarabes de alta fructuosa de maíz, que justamente a partir de 1994 empezaron a desplazar azúcar en el consumo industrial. El presidente de la Unión Nacional de Cañeros reconoció la existencia de una tercera carta paralela firmada por Eugenio Carrión que no marca topes a las importaciones de fructuosa, y acuerda la provisión de maíz importado y libre de arancel a la industria fructosera (Hernández, 2000:7).

⁹ Entre 1994 y 1997, las importaciones de jarabes se elevaron en siete veces (de 47,974 toneladas a 337,974); pero de 1998 a 2000 decayeron levemente y se estancaron en poco más de 280 mil toneladas gracias al impuesto compensatorio que se impuso a la importación de estos jarabes (“Se incrementan importaciones de HF durante el mes de marzo”, en *Azúcar y Fructosa*, año 3, núm. 39, junio de 2001 y “Arrancan con el pie derecho las importaciones de HF”, en *Azúcar & Fructuosa*, año 3, núm. 37, abril de 2001, p. 9); sin embargo, en junio de 2001, la OMC falló en contra de México y nuestro país tendrá que suprimir este arancel, por lo que se espera un aumento significativo en las importaciones.

¹⁰ Funcionarios de distintas dependencias gubernamentales, entrevistados por *Azúcar & Fructosa* (“Plan de industriales y gobierno para topar la producción”, año 3, núm. 34, diciembre de 2000), dijeron que la crisis del sector azucarero era la “culminación” de programas ocultos que el gobierno impulsó. Los programas, según la fuente, se vienen manejando desde 1993, cuando México era deficitario en azúcar y se negociaba el TLC. Entre 1993 y 1998, fluyeron abundantes apoyos para industriales y cañeros, y en la zafra 1997-1998 se produjo más de un millón de toneladas excedentarias de azúcar. Los norteamericanos pidieron al gobierno limitar la producción y ajustarla al consumo interno, de modo que desde 1998 se intenta reducir la zafra.

¹¹ En 1997, a dos años de haber convertido los adeudos de los industriales del azúcar en Unidades de Inversión (Udis), sus pasivos se habían incrementado en 58%. El total adeudado ascendía a 17 mil 400 millones de pesos: 74% con Finasa y 26% con la banca privada (Hernández, 1998).

¹² Se estima que el ramo genera alrededor de 350 mil empleos directos, en su mayoría ligados al campo (300 mil), donde hay 158 mil cañeros, 89 mil cortadores de caña, 31 mil jornaleros y 22 mil operadores de maquinaria y equipo de cosecha y transporte de caña. Los 50 mil empleos directos que restan corresponden a obreros de los ingenios (42 mil) y a empleados y funcionarios (8 mil). Esta actividad también genera 2 millones 650 mil empleos indirectos. En total, entre directos e indirectos, estamos hablando de 3 millones de ocupados cuyos familiares y dependientes se calculan en 9 millones de personas. Estos son los 12 millones de mexicanos mencionados (García Estrada, 2000).

¹³ Las primeras auditorías de las exportaciones indicaban que en los años revisados (1997, 1998 y 1999) no había documentos que avalaran la exportación de 300 mil toneladas de azúcar supuestamente realizadas por Caze. Un mes después —relata el ex presidente de la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcoholera, Alberto Santos Hoyos— “milagrosamente” aparecieron documentos probatorios de las operaciones, pero las empresas Transportación Ferroviaria Mexicana y Ferrocarril del Sureste negaron haber movido azúcar del grupo Caze, y la administración portuaria de Veracruz dijo carecer de infraestructura para manejar esa cantidad. De los barcos que aparecen en el informe, se detecta que muchos nunca habían atracado en México y que uno se había hundido dos años antes. Meses después de denunciar el ilícito —continúa Santos Hoyos—, en octubre de 1999, fueron citados en el despacho del entonces Secretario de Hacienda, José Angel Gurria, cinco industriales del azúcar. Estuvieron también los titulares de Agricultura, Romárico Arroyo; del Trabajo, Mariano Palacios Alcocer, y de Comercio,

que la financiera no podía hacer uso de la prenda, pues vender el azúcar pignorada habría desplomado el precio interno.¹⁴

Los paganos

Veinte ingenios en quiebra técnica y en riesgo de cerrar sus puertas, pequeño número que afecta a más de un millón de personas cuya vida directa o indirectamente gira alrededor de esas ruinosas fábricas: cañeros, jornaleros, cortadores de caña, técnicos, obreros, empleados y sus respectivas familias. No son los únicos que sufren: la rentabilidad del cultivo, con o sin fábricas en quiebra, decayó de 53 a 37% entre 1988 y 2000 (Coazúcar, 2001b); la cartera vencida de los ingenios impedía a sus cañeros recibir crédito; la caña no se liquidaba a tiempo; desaparecieron los fideicomisos de apoyo a los cañicultores... Empobrecimiento rural, estrés e incertidumbre, migración; descuido y envejecimiento de los cañaverales, menores rendimientos de campo (de 71 en 1988, a 69 toneladas por hectárea en el 2000). Son apenas algunos de los saldos. Y ser buen agricultor no garantiza nada, pues sus méritos se esfuman si abastecen a un mal ingenio. Tampoco ser buen empresario es atractivo: los desvíos y fraudes podían ser más rentables.

Obreros y empleados de ingenios también sufren las consecuencias: de 15 fideicomisos que tenían a fines de los ochenta sólo quedan tres

(Espinosa, 1999). Está vacío el fondo de jubilaciones, desaparecieron las cuotas para vivienda que durante años aportaron miles de obreros... Es largo el recuento de agravios... Los trabajadores de campo y fábrica pierden conquistas, recursos propios y derechos.

Y no son los únicos paganos: si al momento de expropiar se dijo que los mexicanos no pagarían un centavo, fue sólo porque la expropiación se había pagado por adelantado. Con recursos de los contribuyentes se compraron fábricas ruinosas, se hicieron "quitas" y reestructuración de adeudos; se subsidiaron exportaciones. La década perdida de la industria azucarera convirtió a los ciudadanos en acreedores de 2 mil 500 millones de dólares incobrables y en dueños de 27 ingenios ruinosos con deudas por alrededor de 600 millones de dólares.

Las respuestas

Era lógico que los crecientes pasivos, el enorme stock de dulce embodegado, las dificultades para ampliar y conservar el mercado, condujeran a una contracción productiva; sin embargo ocurrió lo contrario: entre 1988 y 2000 los cañaverales se ampliaron en 7.5%, la producción de azúcar en 16% y el número de cañeros creció en 12% (Coazúcar, 2000). La expansión de los cañaverales no indica prosperidad, pero pese a la caída del ingreso cañero, la escasez de crédito y el escamo-

teo de prestaciones, este cultivo es más atractivo que otras siembras: con precio relativamente protegido, mercado seguro y seguro social para los labriegos.¹⁵ En medio de la crisis que vive el campo mexicano, el cañaveral compite y gana.

Antes de la expropiación se decía que era absurdo seguir échándole dinero bueno al malo, se proponía que el Fideicomiso liquidador tomara en sus manos los ingenios en quiebra. Sanear y revender, fusionar áreas de abastecimiento o cerrar algunos ingenios, serían medios para cobrar deudas. Otra opción era dejar morir a los quebrados. "No puede reestructurarse la deuda a un muerto" —decían algunos empresarios. "No somos iguales, que se acabe el comunismo azucarero" —clamaban otros, enfatizando el hecho de que no todos se portaban igual ni merecían correr la misma suerte.¹⁶ Gracias al "oxígeno" del erario público, la industria creció pese a las condiciones del mercado; enfrentar sola ese combate habría obligado a reducir la escala productiva, pero de una u otra forma, el Estado cargó los números rojos y garantizó utilidades a un capital quebrado.

Pero todo tiene un límite y en el 2001 el ajuste parecía inminente: evitar mayores pérdidas exigía acoplar la producción a la demanda. El costo social sería muy alto: alrededor de millón y medio de habitantes afectados por un súbito recorte; el costo económico también era elevado, pues los ingenios "ajustables" no

Hermínio Blanco. "Nos comunicaron que el asunto estaba resuelto, que no había delito que perseguir y que todo estaba claro", señaló Santos Hoyos (Padilla, M. et al., op. cit.).

¹⁴ Los dueños de los ingenios que tenían créditos pignorativos (250 millones de dólares en total) anunciaron que no podrían saldar sus compromisos en el plazo convenido (30 de noviembre de 2000) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público amplió el plazo hasta marzo de 2001. En caso de que los ingenios no pagaran en esa fecha, el Bancomext podría hacer uso de su prenda pero el precio interno se vendría abajo, o bien se tendría que exportar con pérdida (Cruz y Soto, 2000). El incumplimiento en los pagos no fue sorpresivo, pues desde que se otorgaron los créditos el gobierno reconoció que por lo menos 200 millones de dólares serían subsidios, pues los ingenios no podrían pagar y el gobierno no podría hacer uso del azúcar, de todas formas, la Secretaría de Hacienda mandató a Bancomext para que acreditara a los ingenios y estos pudieran pagar sus adeudos a cañeros y solventar otras deudas (Soto, 2000a, "Rescata el gobierno a industriales: en puerta un 'fobazúcar'", en *Azúcar & Fructosa*, año 3, núm. 28, junio de 2000).

¹⁵ En una encuesta levantada en el Distrito de Ameca, en Jalisco, donde radican cañeros de tres ingenios, a la pregunta expresa de: "¿Por qué sigue siendo cañero?", 85% contestó que por el Seguro Social. Y es también este el motivo que explica la proliferación de minifundistas cañeros, pues con el fin de que hijos y nietos estén asegurados se fragmenta la parcela: cada nuevo productor se convierte en titular ante el IMSS. Información vertida por el Jefe de Distrito en Ameca, Jalisco, en la Audiencia Pública sobre la Agroindustria Azucarera, organizada por la Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados en Guadalajara, Jalisco, el día 19 de julio de 2001.

¹⁶ Algunas notas periodísticas reseñan el debate: al interior de la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcoholera, un grupo de industriales ubicó el origen de la crisis en la privatización y las "ventas de saliva", las operaciones —dijeron— se hicieron entre amigos y socios que no pusieron ni un quinto, sólo llegaron a "ordeñar" ingenios. ¿Planes unitarios? No —señalan estos empresarios—, eso sólo era viable cuando existía Azúcar S.A., lo mejor es que ahora se entierre a los muertos ("Acabar con el 'comunismo azucarero', claman algunos industriales", en *Azúcar & fructosa*, año 3, núm. 35, enero-febrero de 2001). Funcionarios gubernamentales y algunos empresarios formularon diversas propuestas para sacar de la crisis al sector azucarero, entre las ideas reiteradas estuvo el cierre de 15, 20 o 22 ingenios "inviabiles" y quebrados (véanse por ejemplo, "Nuevo 'mapa azucarero', opción para solucionar la crisis: funcionarios del gobierno", "Lejana, nueva intervención del Estado para resolver la crisis azucarera", en *Azúcar & Fructosa*, año 3, núm. 35, enero-febrero de 2001; "Proponen redimensionar al sector: quince ingenios cerrarían", "Recomendaciones para una política azucarera", "Redimensionar al sector ¿una solución a la crisis?", en *Azúcar & fructosa*, año 3, núm. 29, julio de 2000).

podrían saldar sus deudas, y de todas formas habría que modernizar las fábricas viables, reorganizar la zafra, financiar los cañaverales y planear la reconversión agrícola y la generación de empleo en las regiones afectadas.

Pese a los elevados costos económicos y sociales, quizá el ajuste se habría realizado si no fuera por el temor a su costo político: el sindicato obrero, pero sobre todo de las dos centrales cañeras,¹⁷ perlas del corporativismo gremial y sin duda sus más fuertes pilares en el medio rural, acababan de mostrar su fuerza al impedir el cierre de dos ingenios y al movilizar a cinco mil cañeros a la ciudad de México en demanda de sus liquidaciones. Trescientos mil trabajadores de campo y 50 mil de fábrica distribuidos en 15 estados, 227 municipios, miles de ejidos y pequeñas localidades. Indudablemente centro y motor político, económico, social y cultural en sus regiones, eran y son una temible bomba en un campo empobrecido, con grandes inconformidades y varios focos de violencia.

A muy poco tiempo de iniciada la gestión foxista y sin que ningún sector lo exigiera públicamente, el primer gobierno panista, contrario a la intervención estatal y decididamente empresarial, atentó contra sus principios económicos y políticos y contra la ideología que justi-

ficó el nacimiento del partido que lo llevó al poder al emitir un decreto expropiatorio que afectó a 27 ingenios.¹⁸ Si —como se afirma— los incautados deben más de lo que tienen, no hay que buscarle tanto: la expropiación fue un “fobazúcar” disfrazado de escarmiento a un puñado de empresarios. Pero tampoco hay que minimizar la molestia y el temor que la expropiación causó entre ellos,¹⁹ de modo que el rescate de unos cuantos arriesga de algún modo a las mejores amistades de este régimen. Quizá para el gobierno haya valido la pena el riesgo, pues a final de cuentas el “interés público” era transitorio y retórico, hoy ya se avizora la reventa y se sabe que hace tiempo merodean a los ingenios algunas firmas multinacionales como Cargill, Tate & Lyle, CPC, ED & FMAN, Dreyfus.²⁰ Aunque el gobierno “salve” recurrentemente al empresario azucarero, sus alianzas estratégicas parecen más cerca de las multinacionales fructoseras y quizá habrá que hacerse a la idea de que así como hace años las fibras sintéticas se llevaron para siempre una tajada del mercado algodonero, en el nuevo siglo, el azúcar tendrá que compartir su mercado.

El Decreto expropiatorio habla de proteger a los labriegos, y algo hubo de eso, pues estaba en peligro la siguiente zafra. Pero ni entonces ni ahora hay garantía de que todos los ingenios y sus cañaverales

sobrevivan, y una se pregunta si las expropiaciones sólo fueron un tentempié que pospuso el temido ajuste, y si ahora que se derogó el Decreto cañero y ya no estorba el “interés público” que justificó el sostener a una industria en quiebra; o si ahora que el precio de la caña (del que tanto se quejaron los industriales y los posibles inversionistas) tendrá que igualarse a las bajas cotizaciones internacionales, ahora sí llegarán las multinacionales a reordenar la producción y el mercado de edulcorantes.

Una reflexión de conjunto

Los flamantes empresarios del azúcar de principios de los noventa necesitaron apenas diez años para desmentir a una tecnocracia radical que apostó a la superioridad del capital privado y enfatizó la ineficiencia del Estado interventor: en 1991 concluía el remate de las fábricas de azúcar y el 2 de septiembre de 2001 el Estado volvía a tomar en sus manos casi la mitad de esas mismas plantas.

Ya en 2001 fue imposible sostener el discurso antiestatal y los elogios al sector privado con que se justificó la privatización de los noventa. Y es que a una década de desatinos, corruptelas y malos manejos, el reto inmediato no era demostrar aque-

¹⁷ Para la zafra 2000, pertenecían a la CNC 93,719 productores con 53.9% de la zona de abastecimiento; la CNPR contaba con 51,650 productores y 38.6% de la zona de abastecimiento, mientras que los productores libres eran 8,807 con 7.35% de la zona cañera restante (Coazúcar, 2000).

¹⁸ La incautación incluyó a 27 de los 61 ingenios que había en México y afectó a cuatro grupos: nueve ingenios (Atencingo, Casasano “La abeja”, El Modelo, El Potrero, Emiliano Zapata, La Providencia, Plan de San Luis, San Cristóbal y San Miguelito) del Consorcio Azucarero Escorpión (Caze), encabezado por Enrique Molina Sobrino, famoso por sus grandes inversiones en la industria del refresco y en cadenas hoteleras; seis ingenios (Lázaro Cárdenas, José María Martínez, El Dorado, Benito Juárez, San Francisco-Naranjal y San Pedro), propiedad del Grupo Azucarero Mexicano (GAM) de Juan Gallardo Thurlow; otros cinco (Bellavista, Pedernales y Alianza Popular, Plan de Ayala, Cuatotolapam y San Gabriel), pertenecientes al Grupo Santos, de Alberto Santos de Hoyos, ex senador y político priísta, y siete fábricas (Central Progreso, Pablo Machado, Llosas [La Margarita], Santo Domingo, Zapoapita, La Gloria y José María Morelos) del Grupo Machado, propiedad de Teresita Machado, hija de uno de los industriales azucareros encumbrados en la posrevolución (Cárdeno, 2001:8).

¹⁹ Por la noche del 3 de septiembre, día en que se publicó el Decreto, el Consejo Coordinador Empresarial declaró que: “El sector privado de México no puede ver con simpatía cualquier expropiación de empresas propiedad de particulares, pues ello lesiona el estado de derecho y la confianza que de él se deriva. En consecuencia, lamenta que la autoridad haya decidido recurrir a esta medida extrema”; Jesús Vizcarra, del Consejo Nacional Agropecuario, dijo que: “Se esperaba que el gobierno actuara, lo que nos obliga a reflexionar en el método. Recibimos con sorpresa la noticia y la medida la aceptamos a medias. No estamos totalmente convencidos de ella” (Rodríguez, 2001:29). El empresario Alberto Santos anunció que interpondrá un amparo y que estudia la posibilidad de acusar al presidente por difamación, pues niega ser el empresario malo que aparece en los considerandos del Decreto (Santos y Machado, 2001).

²⁰ A 25 años de iniciada la explotación comercial de JAFM su uso se ha expandido vigorosamente, en Estados Unidos, por ejemplo, los JAFM desplazaron en 95% el consumo de azúcar en la elaboración de refresco. Los maiceros estadounidenses están muy interesados en derribar las barreras al comercio de jarabes. En Estados Unidos existen doce compañías productoras, las más grandes son ADM Corn Processing, Cargill, A.E. Stanley y CPC. En México sólo hay dos productoras: Arancia (con 49% de acciones de CPC; y Almidones Mexicanos —Almex—, con 100% de inversión extranjera, ligada a ADM Corn Processing (García, 1998). En abril del 2000, (Soto, 2000b) reportaba que algunos traders de las multinacionales mencionadas se vislumbraban como posibles compradores de hasta 50% de los ingenios de los grupos Caze, Machado y Zucarmex. Tate & Lyle había firmado carta de intención con Machado; se infería que Cargill había entrado en sociedad con Zucarmex y adquirido 50% de sus ingenios y que Ed & FMAN también intentaba entrar al negocio azucarero. La publicación —muy especializada en el tema cañero azucarero— estimaba que en los próximos meses 40% de la producción de azúcar podría estar en manos extranjeras. En abril del 2000, el dueño de Zucarmex ya señalaba que la solución a la crisis de la industria azucarera implicaba alianzas entre azucareros y fructoseros de México y Estados Unidos, con el fin de constituir un solo mercado de azúcar y fructuosa (“Necesarias las alianzas entre azucareros y fructoseros: De la Vega”, en *Azúcar & Fructosa*, año 2, núm. 26, abril de 2000).



¿Podrá conservarse el mercado azucarero en el nuevo contexto?, ¿se ampliarán significativamente las exportaciones de azúcar mexicano a Estados Unidos en el 2008? Quizá la reprivatización de los ingenios sea sólo el tránsito hacia un nuevo escenario donde caña y azúcar; maíz y jarabe tendrán que pensarse conjuntamente en el plano productivo y mercantil

llas tesis sino depositar en los contribuyentes los pasivos incobrables de los industriales y contener los problemas sociales y políticos con los cañeros.

Para ser justos, la autoría de la crisis que estalló en los noventa no sólo correspondió a los industriales sino también a los tecnócratas, que contribuyeron a generar problemas para luego deshacer sus entuertos con medidas contradictorias y costosas. En una agroindustria tan compleja, estratégica e intervenida como fue ésta, se eliminó de tajo la instancia reguladora más importante, se abrió atropelladamente el mercado interno; se negoció mal el capítulo "azúcar" en el TLCAN, y con las "cartas paralelas" empeoraron las reglas del comercio azucarero con Estados Unidos; se facilitó la importación de JAFM. Hubiera sido raro que el azúcar compitiera exitosamente bajo estas condiciones.

Años antes de las expropiaciones de 2001, muchas voces se alzaron para exigir un plan integral y de mediano y largo plazos para resolver los graves problemas de la agroindustria y enfrentar los retos de una apertura comercial abrupta, unilateral y creciente; en lugar de ello se optó por propuestas erráticas, débiles o definitivamente inviábiles, pero eso sí, muy costosas para el erario público. Realmente no fue el libre mercado el causante del desastre, sino la combinación perversa de medidas que abrieron y desregularon el mercado interno sometiendo al azúcar mexicano a una competencia desleal con todo tipo de edulcorantes, junto con otras que alentaron el crecimiento de la producción y restringieron por todos los medios la exportación del azúcar mexicano.

Esta política suicida, claramente orientada a dismantelar cuando menos una parte de la industria azucarera, se aplicó en un ramo que no sólo es estratégico en el plano alimenticio, económico y social como enfatiza y reconoce públicamente todo mundo (la posición gubernamental frente a otros labriegos tan importantes como los maiceros muestra que estas cuestiones pasan a último término cuando de "ajustar" se trata); quizá la razón de fondo para evitar el recorte en la industria azucarera radica en la red de relaciones y alianzas políticas de los

industriales con la burocracia estatal y en la fuerza política de cañeros y obreros, especialmente de los cañeros, que en distintos momentos han mostrado su capacidad de movilización y de control sobre el amplio territorio rural donde se arraigan.

Si todo evidencia que el campo no aguanta más y que la cosa está que arde, ni el PRI ni el PAN (cuya presencia de éste en el medio rural es insignificante o débil), pueden darse el lujo de enemistarse con los cañeros. Del salinismo hacia acá, los gobiernos han estado dispuestos casi a regalar la industria a los empresarios para luego sacrificar su rentabilidad en el mercado, y al final, como buenos amigos, asumir con dinero público el costo de su ruina; pero no han estado dispuestos a enfrentar el costo político del ajuste en el cañaveral. La intervención del sector público impidió que las leyes del mercado aniquilaran a un tercio de las fábricas y de los cañaverales. Lo que parecía un despilfarro o una irracionalidad económica resultaba una inversión política rentable. Y es que pese a tanto discurso neoliberal, aquí no sólo operan leyes del mercado, sino poderosas fuerzas políticas que son clave para mantener la paz en el campo y el país.

A tres años y medio del decreto expropiatorio, la recuperación de precios y el reordenamiento del mercado interno y el saldo positivo de los ingenios expropiados, evidencian que la ineficiencia intrínseca del Estado no es tal y menos aún la superioridad de la iniciativa privada; la experiencia cuestiona esas tesis y obliga a dejar de ver el régimen de propiedad como la razón central del fracaso o el éxito; además sugiere una mayor presencia del Estado, pero el discurso y los planes oficiales parecen orientarse en sentido contrario.

A estas alturas y de cara al 2008, habría que ubicar la nueva Ley en un marco más amplio, pues el destino de los 12 millones de mexicanos cuya vida gira directa, indirecta o colateralmente de la agroindustria, no sólo depende del juego político en el gremio cañero ni, a pesar de su importancia, de la reducción del precio de la caña que se espera, sino de las nuevas reglas de la competencia mercantil y la reestructuración previsible del mercado de edulcorantes, en el que parece



inevitable la presencia de nuevos capitales, quizá multinacionales, y el uso industrial creciente de JAFM. ¿Podrá conservarse el mercado azucarero en el nuevo contexto?, ¿se ampliarán significativamente las exportaciones de azúcar mexicano a Estados Unidos en el 2008?, ¿podrán seguir cultivándose las mismas hectáreas de cañaveral?, ¿se podrá modernizar la industria para enfrentar la competencia? Quizá la reprivatización de los ingenios sea sólo el tránsito hacia un nuevo escenario donde caña y azúcar; maíz y JAFM tendrán que pensarse conjuntamente en el plano productivo y mercantil. Tanto los cañeros como los industriales debieran trascender la visión inmediatista con que han defendido sus intereses particulares, para abordar el análisis de los problemas y perspectivas del sector; sólo así, el Comité regulador podrá arribar a un planteamiento estratégico de mediano y largo plazos que hoy debiera ser impostergable.

Bibliografía, hemerografía y documentos

- Audiencia Pública sobre la Agroindustria Azucarera (2001), organizada por la Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados en Guadalajara, Jalisco, el día 19 de julio.
- Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica (2001), Resumen de producción de zafra 1959-60/1999-2000.
- Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica (1998), Estadísticas Azucareras 1925-1997, CNIAA, México.
- Cardoso, Víctor (2001), "Registra el país una pérdida de 25 mil millones de pesos por adeudos de la industria azucarera", en La Jornada, 4 de septiembre.
- Coaazúcar, Comité de la Agroindustria Azucarera (2001a), "Resumen anualizado del balance azucarero de México. Evolución histórica por año calendario", documento inédito, México.
- Coaazúcar, Comité de la Agroindustria Azucarera (2001b), "Parámetros de eficiencia. Promedio ponderado nacional", México.
- Coaazúcar, Comité de la Agroindustria Azucarera (2000), "Resultados zafra 1999/00", Coaazúcar.
- Comisión de Agricultura y Ganadería (2005), Dictamen con proyecto de *Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar*.
- Cruz Serrano, Noé y Elida Martínez (1998), "Rescatar otro desastre: el de los ingenios", en *Época*, Núm. 362, 11 de mayo.
- Cruz, Ma. Guadalupe (2000), "Necesarias las alianzas entre azucareros y fructoseros: De la Vega", en *Azúcar y fructuosa*, año 2, núm. 26, abril.
- Cruz Ma. Guadalupe y Luis Soto (2000), "Bancomext ampliará hasta marzo de 2001 el plazo del programa de financiamiento de inventarios de azúcar", en *Azúcar y fructuosa*, año 3, núm. 33, noviembre.
- Espinosa, Gisela (1999), "Modelo infalible para armar una crisis: el caso de la industria azucarera", en *Cuadernos Agrarios* 17-18, México.
- Espinosa, Gisela y Juan Manuel Aurrecochea (1998), "Privatización del Ingenio Emiliano Zapata y sus efectos en el empleo y el desarrollo regional", en Luciano Concheiro Bórquez y María Tarrío García (coords.), *Privatización en el mundo rural*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Fox Quesada, Vicente (2001), "Decreto por el que se expropián por causa de utilidad pública, a favor de la Nación, las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital o partes sociales de las empresas que adelante se enlistan", en *Diario oficial de la Federación. Órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, Tomo DLXXVI, No. 1, México, lunes 3 de septiembre.
- García Chávez, Luis Ramiro (1997), *La agroindustria azucarera de México frente a la apertura comercial*, UACH, Sagar, CIESTAAM, Cytcaña, México.
- GarcíaChávez, Luis Ramiro (1998), *La industria de la fructuosa. Su impacto en la agroindustria azucarera mexicana*, UACH, CIESTAAM /Cytcaña, México.
- García Estrada, Mario (2000), "Perspectivas de la agroindustria azucarera mexicana", documento inédito, Secretaría Técnica del Comité de la Agroindustria Azucarera, México, noviembre.
- Hernández, Elvia (1998) "Ruptura de la agroindustria azucarera", documento inédito, México.
- Hernández, Elvia (2000), "Reconoce Jonguitud la existencia de la 'tercera carta paralela'", en *Azúcar y fructuosa*, año 3, núm. 32, octubre.
- Padilla, M. et al. (2000), "La opulencia y la miseria del azúcar", en *Vértigo*, año 1, núm. 17, julio.
- Pérez, Matilde (2001), "Divide el conflicto cañero a fuerzas que se disputan la directiva de la UNPCA-CNC", en *La Jornada*, 7 de agosto.
- Rodríguez, Flavia Irene (2001), "Expropiar, palabra que 'asustó' a los representantes empresariales", en *Milenio Diario*, 4 de septiembre.
- Santos Hoyo, Alberto y Teresita Machado (2001), "Entrevista" en el noticiero matutino *Detrás de la Noticia*, con Ricardo Rocha, el día 7 de septiembre.
- Soto, Luis (2000a), "El tema del azúcar en la agenda Zedillo-Clinton" y "Rescata el gobierno a industriales: en puerta un 'fobazúcar'", en *Azúcar y fructuosa*, año 3, núm. 28, junio.
- Soto, Luis (2000 b), "Acechan traders a los principales grupos azucareros mexicanos", en *Azúcar y fructuosa*, año 2, núm. 26, abril.
- Téllez Kuenzler, Luis (1994), *La modernización del sector agropecuario y forestal. Una visión de la modernización de México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Azúcar & Fructuosa, varios números, 2000 y 2001.
- El Financiero (1993), 22 de marzo.