

LA PRIVATIZACIÓN DE LA INDUSTRIA AZUCARERA, ANÁLISIS DE UN PROCESO CONTRADICTORIO

THE PRIVATIZATION OF THE SUGAR INDUSTRY, ANALYSIS OF A CONTRADICTORY PROCESS

AUTORES:

Dr. Carlos Ernesto Arcudia Hernández
Profesor Investigador de Tiempo Completo FEPZH, UASLP, México
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9409-3014>
carlos.arcudia@uaslp.mx

Mtra. Eunice Martínez Alvarado
Profesora Asignatura FEPZH, UASLP, México
eunice.martinez@uaslp.mx

Mtra. Adriana Dinora Martínez Padrón
Profesora Asignatura FEPZH, UASLP, México
dinora.martinez@uaslp.mx

RESUMEN

La privatización de la industria azucarera, que se acometió en las postrimerías de los años 1980 y en los inicios de la década de 1990, es un ejemplo de lo contradictorio que fue el proceso de implementación del neoliberalismo en México. A la venta de la propiedad estatal de los ingenios, se sumaron medidas de liberalización y de apertura hacia el exterior. Aunque por otra parte el Estado declaró de interés público la agroindustria cañera y siguió ejerciendo ciertas facultades regulatorias. Esta situación, aunado a la importación y producción nacional del jarabe de maíz de alta fructosa, el endeudamiento de los ingenios y diferendos con Estados Unidos por los cupos de las ventas al exterior de azúcar, ocasionaron una crisis en el sector que se zanjó con la

expropiación de 27 ingenios en 2001.

Palabras clave: ingenios, neoliberalismo, privatización, TLCAN, azúcar

Abstract

The privatization of the sugar industry, which was undertaken in the late 1980s and early 1990s, is an example of how contradictory the process of implementing neoliberalism in Mexico was. To the sale of state ownership of the sugar mills, measures of liberalization and opening to the outside were added. Although on the other hand the State declared the sugarcane agroindustry of public interest and continued to exercise certain regulatory powers. This situation, coupled with the introduction of high fructose corn syrup, the indebtedness of the mills and disputes with the United States over sugar export quotas, caused a crisis in the sector that was settled with the expropriation of 27 mills in 2001

Keywords: sugar refineries, neoliberalism, privatization, NAFTA, sugar.

INTRODUCCIÓN

Comenzaremos nuestro análisis sobre el proceso de privatización con una referencia a Eduardo Galeano, de su libro *Las venas abiertas de América Latina*. En el segundo capítulo intitulado “El rey azúcar y otros monarcas” refiere que el origen de la agroindustria azucarera, a saber: “Cristóbal Colón trajo las primeras raíces de caña de azúcar, desde las islas Canarias, y las plantó en las tierras que hoy ocupa la República Dominicana. Una vez sembradas, dieron rápidos retoños, para gran regocijo del almirante”. También, refiere Galeano, que el monocultivo azucarero trajo devastación a los suelos y selvas; y si bien era una industria que se organizaba desde Europa en un marco capitalista; al interior de las plantaciones la estructura era esclavista (porque se trajeron esclavos africanos a trabajar el azúcar en las Antillas); y también feudal. También hace un análisis de los inconvenientes de los monocultivos ante un mercado internacional fluctuante (Galeano, 2004).

Desde que Hernán Cortés introdujo la gramínea en México, en 1519, procedente de Cuba, en la región de San Andrés Tuxtla inició la agroindustria cañera en México. Que ha estado endémicamente en crisis social, tecnológica, ambiental y económica. Siempre ha actúa sobre la base de la intervención estatal directa, vía subsidios o apoyo para comercializar la sacarosa y sus derivados. Aunque es innegable que es una industria con impacto en la sociedad por el monto de producción, por los empleos agrícolas que dependen de ella y por el azúcar que es un bien de consumo necesario (Aguilar, 2009).

Pues bien, en el presente trabajo pretendemos analizar la intervención pública en la industria azucarera en México. La misma se da en el marco, primero, de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones. El

Estado interviene directamente en la industria azucarera. Pero, como resultado de la implantación del neoliberalismo en México, se decide su privatización a finales de la década de los años ochenta.

METODOLOGÍA

Para realizar el presente estudio empleamos técnicas de investigación documental. Porque es la primera parte de un estudio más amplio sobre las condiciones actuales de la industria azucarera. Entonces, realizamos un estudio exploratorio de los cambios que ha experimentado la propiedad de los ingenios, así como de las modalidades que adoptó la intervención pública. Porque la industria azucarera, aún en la actualidad, es una actividad económica en la que interviene el Estado. Entonces realizaremos un estudio desde la economía, para posteriormente pasar al derecho económico de la industria azucarera.

Dentro del ámbito económico analizamos el manejo público de la producción azucarera. El Estado era quien manejaba la industria siendo propietario de gran parte de los ingenios y controlando el mercado. Pero, la implementación del modelo neoliberal, a partir de 1982, trajo consigo la privatización de toda la industria y su desregulación. Pues bien, veremos los aspectos legales de estos cambios. Y sobre todo, del rescate azucarero. Porque todos estos cambios en la economía, se han traducido en cambios en las leyes.

RESULTADOS

La intervención pública en la producción de azúcar

En el presente trabajo pretendemos abordar los diferentes modos de intervención del Estado en la industria azucarera. Y es que la intervención pública sigue siendo la norma hasta nuestros días. La intervención del Estado en la economía se inició durante el siglo pasado en las economías liberales. Esta participación debía ser coyuntural y supletoria a las fallas que presentan los mercados. La misma se concretó de 3 maneras: policía, fomento y servicios públicos. Actualmente el Estado realiza una intervención en la industria cañera como fomento por el establecimiento de apoyos fiscales, financieros y de crédito. (Witker, 2016).

Pero esto no siempre fue así, desde la postrevolución y hasta finales de los años 80 del siglo pasado el Estado participó directamente en la agroindustria azucarera. En este tipo de intervención el Estado participa mediante empresas públicas y puede ser competencia del sector privado, o bien sustituirlo a través de un monopolio público (Witker, 2016). Esta fue la constante en esta y otras ramas durante la Industrialización Sustitutiva de Importaciones.

En efecto, la empresa que fue símbolo de esa intervención directa del Estado en la industria alimentaria fue la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) Este sistema tenía un doble propósito, en las áreas rurales, defender los ingresos de los agricultores de los intermediarios y las variaciones drásticas de los precios, a través de la compra de las cosechas a precios de garantía. En el área urbana, Conasupo intentó proteger el poder de compra de la población de bajos ingresos vía subsidios y

participando en la distribución al mayoreo o en el establecimiento de tiendas (Lustig y Martín del Campo, 1985). El azúcar quedó en manos de otra estructura estatal¹.

Un ejemplo de agroindustria integrada verticalmente bajo el control estatal fue Cordemex, S.A. en Yucatán. Cordemex tenía la autorización exclusiva de comprar el henequén que se producía en los ejidos o en las haciendas. Pudiera ser en rama, y para ello contaba con desfibradoras, o bien ya desfibrado. Pero su procesamiento para elaborar cuerdas, jarciería y sacos para recoger la cosecha eran monopolio exclusivo de las cordelerías de Cordemex. Incluso, bajo el control estatal en 1971 se inauguró el complejo cordelero Salvador Alvarado que tenía una gran capacidad para la producción de derivados de henequén. Pero la intervención pública no se limitaba solamente a la industrialización y comercialización. Sino que a través del Banco de Crédito Rural, se financiaba a los ejidatarios para que pudieran producir henequén (Sauri, 2012).

El azúcar, como ya habíamos hecho referencias líneas arriba, estaba controlado por otra estructura. Misma que, al igual que la Conasupo, fue evolucionando con el tiempo. La intervención directa del Estado en la industria comienza en 1932 con la creación de Azúcar, S.A., que en 1938 –ya durante el Cardenismo- fue antecedente de la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. (UNPASA). Que tenía por objeto coordinar la intervención estatal en el desarrollo de la industria del azúcar; adquirir toda la producción de la azúcar producida en México, para comercializarla tanto en nuestro país como en el extranjero. Así como hacer acopio del producto excedente de la zafra para garantizar el abasto durante el año. En 1942 se crea la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcoholera. Al año siguiente, en 1943, se constituye el brazo financiero del Estado en la industria: la Financiera Nacional Azucarera, S.A. (Finasa).

En 1970 se crea la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (CNIA) y en 1971 la Operadora Nacional de Ingenios, S.A. (ONISA). La CNIA tenía como finalidad regular la industria azucarera y la ONISA la

¹ Conasupo tuvo tres actividades principales: comercialización de productos agrícolas, procesamiento de alimentos de subsistencia y la distribución al mayoreo y menudeo. El Sistema Conasupo contaba con una agencia matriz y 14 dependencias [además de los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA)]. La agencia matriz (Conasupo) decidía sobre las compras y ventas en el mercado nacional e internacional. Para comprar productos agrícolas en el mercado nacional existían las Bodegas Rurales Conasupo y ANDSA. También contaba con los Centros Conasupo de Capacitación para entrenar a los productores. Y el Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo para organizar a los productores. Para la industrialización contaba con Maíz Industrializado Conasupo, que fabricaba harina de maíz; Trigo Industrializado Conasupo, que produjo pan blanco de caja; Industrias Conasupo, que fabricaba harina de trigo, sopa de tallarín, aceite de cocina, margarina y comida para animales; y Leche Industrializada Conasupo, que tenía -y tiene- la encomienda de fabricar reconstituir leche pasteurizada y venderla a precio subsidiado mediante una cartilla de racionamiento. Para la comercialización Conasupo contaba con la Impulsora del Pequeño Comercio; y, Distribuidora Conasupo que tenía tres tipos de tiendas: supermercados, pequeñas tiendas urbanas y tiendas rurales (Lustig y Martín del Campo, 1985).

operación de los ingenios del Estado². En 1979 se decretó la liquidación de ONISA y sus funciones se absorbieron por la CNIA. En 1983, en el sexenio de De la Madrid, la UNPASA cambió de nombre a Azúcar S.A. de C.V. y concentró la administración de los ingenios públicos, la regulación de precios, así como la distribución, almacenamiento y comercialización del azúcar en todo nuestro país. Además de controlar la importación y exportación del azúcar [Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), 2001].

La implementación del modelo neoliberal en México y los cambios en la industria azucarera

La constante en la estrategia de desarrollo en México hasta el año de 1982 fue la protección al mercado interno, así como la intervención directa del Estado en la economía. Se basó, como en el caso del azúcar, en una combinación de gestión pública de ciertas actividades y de subsidios a la producción privada. Se complementó con un fuerte apartado proteccionista (Morera, 1998).

A partir de 1982 se inicia en México la implementación del neoliberalismo. En aquel año la profunda crisis estructural que enfrentó la nación se saldó con una moratoria de pago de la deuda, la nacionalización bancaria y el control generalizado de cambios. A partir del 1 de diciembre de 1982 con la llegada al poder de Miguel de la Madrid con el Programa Inmediato de Reordenación Económica se replantea el papel del Estado en la economía.

Para sanear las finanzas públicas, los neoliberales propusieron disminuir la intervención del Estado en la economía. Porque atribuían los desequilibrios que generaban crisis económicas, por el enorme déficit público, que era producto del enorme gasto del gobierno. El déficit público se financió con deuda y mediante la impresión de dinero por el Banco de México. Esto ocasionaba una fuerte presión inflacionaria sobre los precios, y por ende, la causa de la inflación era el excesivo gasto público. Entonces, habría que recortar el gasto público y vender las empresas estatales para tener ingresos (Barriga, 1997).

El proceso de desincorporación de las empresas del Estado tuvo 3 etapas, que se corresponden a tres sexenios. La primera etapa abarca de diciembre de 1982 a 1988, en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. La segunda etapa, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari de diciembre de 1988 a noviembre de 1994; y la tercera etapa, durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, de diciembre de 1994 a noviembre de 2000. Cada etapa tuvo su propia caracterización.

Durante la primera etapa de este proceso se privatizaron empresas que eran propiedad de Grupo Financiero Somex y de Nacional Financiera. También se privatizaron ciertos sectores que eran rentables

² Ante las restricciones que provocaban el Contrato Ley de los Trabajadores y el Decreto Azucarero de 1975, los propietarios de los ingenios tenían dos opciones: o vendían al Estado, o se declaraban en quiebra (Sacristán, 2006).

(Sacristán, 2006) ³. En general, los procesos en esa etapa fueron de tres clases, como se muestra en la tabla 1:

Tabla 1.-

Mecanismos de privatización de las empresas del Estado. Fuente: Rogosinski, 1998.

Disolución	Este mecanismo aplicó para empresas que no cumplieron los objetivos para los cuales fueron creadas. También para aquellas que no eran rentables o no tenían potencial económico. O bien, existían solamente en el papel.
Transferencia a los gobiernos de los estados	Empresas prioritarias y ligadas a programas de desarrollo regional.
Fusión	Aquellas empresas que juntas incrementarían su eficiencia.
Venta o transferencia al sector privado	Empresas no estratégicas ni prioritarias, que eran económicamente viables.

En la segunda etapa, ya en el sexenio salinista, se desincorporaron empresas rentables. Las privatizaciones más grandes fueron las de Teléfonos de México y las 18 instituciones de crédito en manos del Gobierno Federal desde la nacionalización de 1982. También se privatizaron Aeroméxico y Mexicana de Aviación; Diesel Nacional; las minas, Sidermex (que era la controladora de las empresas acereras). También se desincorporaron algunas empresas filiales de Conasupo y otros ingenios. El argumento esgrimido durante el sexenio salinista fue que con la venta de esas empresas se pagaría la deuda interna. Para ello creó el Fondo de Contingencia (Arcudia, 2020)⁴.

Pues bien, durante el gobierno de De la Madrid hubo dos momentos para la industria azucarera. En el primero se trató de hacer rentable la agroindustria. Mediante la transferencia de los ingenios a Azúcar, S.A. en 1983. Como parte de la administración paraestatal, que fue organizada al amparo de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, Azúcar, S.A. quedó sectorizada en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Se produjo un enfrentamiento con Finasa que financiaba la industria azucarera, -y que como

³ Este primer período de privatizaciones fue el resultado de un proceso de ajuste estructural para incrementar la eficiencia del sector público. El programa comprendió medidas de reestructura, así como una limpieza general del sector público. En este período se realizaron reformas constitucionales para reducir el papel del Estado en la economía. También fue promulgada una Ley Federal de Entidades Paraestatales que esclareció las relaciones y las obligaciones de cada empresa paraestatal y permitió al Estado la reducción de empresas por operación inviable. (Chong y López de Silanes, 2004).

⁴ Las empresas privatizadas durante esta segunda etapa representan el 96% de todas las privatizaciones. Empleaban a 311,000 trabajadores, es decir el 35% de la fuerza de trabajo de las empresas estatales. Para realizar este proceso de privatizaciones se creó la Unidad de Desincorporación de Empresas Estatales en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta unidad se encargó de coordinar un proceso descentralizado que involucró a bancos comerciales, inversores extranjeros y valuadores financieros (Chong y López de Silanes, 2004).

institución de banca de desarrollo- estaba sectorizada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Finalmente, termina prevaleciendo la SHCP y a partir de 1988 el gobierno de De la Madrid inicia la privatización de los ingenios (Sacristán, 2006).

De 1983 a 1990 Azúcar, S.A. de C.V. tuvo el control monopólico de la industria azucarera. Desde la producción y la comercialización de los productos y subproductos. Las relaciones de los cañeros con los ingenios fueron reguladas por el Decreto Azucarero, que produjo severas ineficiencias en los cañaverales y en los ingenios (Rogozinski, 1998). Además, el precio de la caña de azúcar y del azúcar estaba desproporcionado. Se basaba en tres diferentes precios:

El precio de la caña de azúcar que se pagaba a los cañeros. Este precio se basaba en el índice de precios al mayoreo y la cantidad de sacarosa que presente en la caña (con precio de garantía) [Rogozinski, 1998].

El precio pagado por la azúcar refinada. Azúcar, S.A. de C.V. era el único comprador de azúcar en México, fuese de producción nacional o importado. Por ende, el precio se establecía al inicio de la zafra, con muchas deducciones pagadas a las asociaciones de cañeros. El precio del azúcar decreció un 2.6% anual entre 1980 y 1989, mientras que el precio de la caña de azúcar se incrementó un 4.2% durante el mismo período. La razón de esta disparidad es la capacidad de negociación de los cañeros con el gobierno. El Estado prefería absorber el incremento en los costos, que trasladarlo al consumidor final (Rogozinski, 1998).

El precio del azúcar vendido. Azúcar, S.A. de C.V., vendía varios tipos de azúcar (mascabada o refinada), dependiendo del tipo de consumidor (doméstico, industria refresquera u otras industrias), con subsidios cruzados entre varios tipos de consumidores (Rogozinski, 1998).

Los sectores de aerotransporte, la industria azucarera y la industria empacadora de pescados y mariscos; que estaban regulados por un marco legal que configuraba mercados monopólicos al menos a nivel regional. Eso ocasionaba una baja productividad de las empresas estatales y la subutilización de su capacidad instalada. Ya en el gobierno de Salinas, de 1989 a 1991, se corrigió esta situación mediante la desregulación. Se desregularon las tarifas y rutas aéreas; se vinculó el precio del azúcar con el precio de la caña de azúcar; y se retiró la exclusividad de las cooperativas pesqueras (Rogozinsky, 1998).

La desincorporación de los ingenios azucareros y la liberalización de la agroindustria azucarera en su conjunto.

La desincorporación de la industria azucarera se dio en cuatro licitaciones. Entre 1988 y 1991. Durante la primera y la segunda etapa del proceso de privatización del sector paraestatal. Fueron cuatro licitaciones, pero no todas tuvieron la misma respuesta.

Los ingenios privatizados tenían 3 niveles de desarrollo tecnológico; había 18 ingenios que tenían equipo

y maquinaria obsoleto y poco productivo; 38 ingenios con tecnología que ya estaba semi obsoleta; y los ingenios más modernos, principalmente los inaugurados entre 1970 y 1989. A partir de la tercera licitación el gobierno incorporó la venta en paquetes de ingenios en donde se incluían ingenios de los 3 tipos de desarrollo tecnológico (García y Spreen, 2000).

La primera licitación se publicó en el DOF en abril de 1988. Se pusieron en venta 21 ingenios, pero solamente se vendieron 7. El problema es que los compradores exigían que se integrara verticalmente la agroindustria (CEFP, 2001). La segunda licitación fue en septiembre de 1988. En esta ocasión la estrategia de venta cambió. Se agruparon los ingenios en paquetes de dos o varios ingenios. En estos paquetes solamente podía incluirse un ingenio de los de alta productividad como El Potrero; Tres Valles; los ingenios ubicados en Ciudad Valles: Plan de Ayala y Plan de San Luis; y, José María Martínez. Entre las condiciones de integración vertical, los ingenios privatizados podrían canalizar el 80% del azúcar producido a sus industrias. Y el resto vendérselo a Azúcar, S.A. de C.V. Empresa estatal que conservaría el monopolio de la comercialización. (CEFP, 2001).

La tercera licitación: Ésta inició en octubre, también de 1988. El Gobierno Federal había decidido dejar definitivamente el sector azucarero y pone en venta todos sus ingenios.

Como resultado de estas tres licitaciones, a finales de noviembre de 1988, al terminar la presidencia de Miguel de la Madrid, ya se habían privatizado unos 21 ingenios.

La cuarta licitación: Se realizó en el año de 1990, durante el gobierno de Salinas de Gortari. Para poder sacar adelante el proceso de privatización tuvo que permitir la integración vertical de los ingenios reprivatizados con empresas relacionadas. Pero además financió a los compradores, e incluso vendió los ingenios a un precio menor que el que habían sido valuados (Sepúlveda, 2001) En efecto, el precio aproximado fue el valor de la producción de una zafra, y se les dieron facilidades de pago. Un pago inicial del 20% del valor de los ingenios; y diez años para saldar el resto. Pero, no fue todo, porque además se indexó al precio del azúcar lo que había que pagar por los ingenios, de tal suerte que, si en un año el precio del azúcar bajaba, el gobierno cobraba menos. También aceptó el gobierno pago en especie con azúcar (Mestries, 2000).

Uno de los problemas que ocasionaría la privatización es que no se vendieron los ingenios a sus antiguos dueños. Sino a empresarios refresqueros como el grupo Escorpión, de Enrique Molina Sobrino que era el principal envasador de Pepsi-Cola en México, al grupo AGA, que es una industria refresquera mexicana; o GAM que es subsidiaria de Coca Cola; Santos de Hoyos (Grupo Santos) que en aquél entonces era también propietario de Gamesa; y otros consorcios como ZUCARMEX, PIASA y ZUCRUM. Al sector social le fueron vendidos los ingenios menos productivos (Mestries, 2000).

Como medida complementaria, se desreguló simultáneamente el mercado del azúcar. Así las cosas, se

liberalizó el mercado nacional de azúcar; se eliminaron los cupos de producción; se dejó de fijar el precio de garantía, ahora sería conforme al mercado; y, se dejaron de conceder subsidios que por mucho tiempo habían sido la constante en el sector azucarero (Sepúlveda, 2000).

La liberalización produjo la entrada de grandes volúmenes de azúcar, de diferente calidad, a precios inferiores a los que se concertaron. Esta situación provocó una sobreoferta y que durante mucho tiempo hubiese existencias en bodega de los ingenios que les ocasionaron costos adicionales (Loyola, 2003).

También se emitió un Decreto por el que se declaran de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar, y en consecuencia, dichas actividades quedarán sujetas a las disposiciones del presente Decreto publicado el 31 de mayo de 1991 (Decreto Cañero de 1991) en el que se declara “de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar, y en consecuencia, dichas actividades quedarán sujetas a las disposiciones del presente Decreto” (Artículo Primero del Decreto Cañero de 1991).

Se estableció como instancia de concertación entre los sectores implicados en la industria cañera el Comité de la Agroindustria Azucarera. En este Comité participaron la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Así como representantes de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica; la Unión Nacional de Productores de Caña de Azúcar de la Confederación Nacional Campesina; y de la Unión de Cañeros de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (Artículo Segundo del Decreto Cañero de 1991)⁵.

Si bien, se había liberalizado la industria, el método para la determinación del precio de la caña de azúcar se estableció en el Decreto Cañero de 1991. Son dos factores que habrían de considerarse. En primera, el precio sería el 54%⁶ del precio de mayorista de un kilogramo de azúcar base estándar (Karbe). En cada ingenio se determinará el rendimiento del azúcar recuperable del total de caña molida en la zafra que corresponda. O sea, que al productor cañero se le pagaría con base en la eficiencia de los ingenios y no de la calidad de la caña que los productores entregan. Porque al final, las remuneraciones de la zafra son iguales para todos los cañeros proporcionalmente al número de toneladas que entregaron al ingenio de referencia. (Domínguez, 2005).

El funcionamiento de la industria azucarera privatizada

La industria azucarera privatizada estuvo llena de claroscuros. En algunas cuestiones mejoró el

⁵ Según dispone el artículo cuarto del Decreto Cañero de 1991 las funciones del Comité de la Agroindustria Azucarera son las de apoyar en el cumplimiento del decreto; formular lineamientos sobre las características de la caña de azúcar y establecer las bases que normen las relaciones entre productores e ingenios; y, formular disposiciones, definiciones y reglas tendientes a la implementación del decreto cañero.

⁶ En 1993 se reformó el Decreto Cañero y el karbe quedó en 57%, como es hasta nuestros días.

desempeño; pero tuvo que enfrentarse a una crisis por los problemas económicos del país, por el sobreendeudamiento de los ingenios, por los cupos azucareros en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) y por la competencia de maíz de alta fructosa. Paradójicamente, el inicio de la privatización del sector estuvo marcado por una crisis en la industria, tanto por los precios, como por los efectos de la apertura.

Los ingenios fueron vendidos con deudas, y los dueños presionaron al Gobierno Federal para su condonación. Pero Finasa en 1993 les concedió financiamiento para pagar las deudas empeñando la producción azucarera de la zafra de ese año. Pero, al parecer no liquidaron esos adeudos y pidieron más créditos para reparar y modernizar los ingenios, aunque pudiera ser que no fueron canalizados a ese destino⁷.

Pero aquí debemos hacer hincapié en que la crisis de la deuda se empeoró, y no solamente por una cuestión atribuible a los dueños de los ingenios. Y es que en diciembre de 1994 -ya durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León- se desató una crisis económica por un déficit en la balanza de pagos que obligó a devaluar el peso. Aunado a lo anterior, la falta de reservas y el vencimiento de la deuda contraída en dólares del Gobierno Federal provocaron una severa crisis económica. Una de las condiciones que se le pusieron a nuestro país para recibir el apoyo de la Reserva Federal y el Fondo Monetario Internacional fue elevar las tasas de interés para frenar la fuga de capitales. Esto generó un problema de pagos. Además, de que la banca tuvo que ser rescatada por el Fobaproa.

Pues bien, el Gobierno Federal, implementó un programa de Apoyo a Deudores de la Banca en abril de 1995. En el marco de este programa los pasivos de 46 ingenios azucareros fueron reestructurados por Finasa en Unidades de Inversión (UDIS). Se concedieron plazos de 7, 10 y 15 años. Un período de gracia de 3 años. Las tasas de interés 7,8 y 9 por ciento. Los empresarios azucareros que se incorporaron a este programa de reestructuración aligeraron el importe de sus pagos en el corto plazo. Como los problemas de endeudamiento de los ingenios seguían, en diciembre de 1998, se implementó una nueva reestructura de los pasivos de las factorías azucareras. En esta ocasión se concedieron 15 años para el pago de las deudas en UDIS con un período de gracia de tres años; a un interés de 7.5% ⁸.

El TLCAN que fue una de las piezas fundamentales del viraje económico neoliberal, ha sido un elemento que ha jugado en contra de los intereses de la industria azucarera mexicana. Y es que en el texto del

⁷ Según Mestrías ocurrió algo parecido a lo que sucedía en la época de la industria azucarera estatal. En la que Finasa financiaba la inversión de los ingenios y por tanto, la producción camera. El dinero era desviado a otros destinos y manejado por los dueños de los ingenios. Las refinерías azucareras se quedaban obsoletas paulatinamente (Mestrías, 2000).

⁸ Las autoridades reconocían que los pasivos de la industria azucarera eran 25 mil millones de pesos. De los cuales 15 mil millones eran con Finasa. Unos 4 mil millones con la banca comercial, otros tantos con la Comisión Nacional del Agua, así como deudas con el Seguro Social y el Infonavit (Castillo y Aguirre, 2005: 28-29).

TLCAN se estableció una cuota de veinticinco mil toneladas de azúcar mexicana para exportar a los Estados Unidos hasta el año 2000. Esta se podría incrementar a 150 mil si el año 7 del TLCAN, México obtiene un superávit de producción. Del año 8 al 14 del TLCAN, México podría vender 10% más que el año anterior. Pero el Gobierno de los Estados Unidos aduce la existencia de cartas paralelas firmadas por el Representante Comercial de ese país y el Secretario de Comercio y Fomento Industrial de México en el año de 1993 que limitan el cupo del azúcar mexicano (Domínguez, 2005).

Otro de los efectos colaterales del TLCAN fue el ingreso masivo de jarabe de maíz de alta fructosa (JMAF) desde los Estados Unidos. También facilitó su producción mediante la libre importación de maíz amarillo. La JMAF desplazó al azúcar sobre todo en la industria refresquera y puso en jaque a los ingenios azucareros. Hasta la década de 1980 en nuestro país la JMAF se limitaba a la industria de la panificación y se importaba de los Estados Unidos. Pero a partir de 1996 abrieron dos plantas, Almex en Guadalajara y Arancia en San Juan del Río, por lo que además de la libre importación hubo producción nacional de JMAF (Loyola, 2003).

La expropiación de los ingenios azucareros

Ante los problemas que enfrentaban los ingenios, principalmente por sobreendeudamiento, el Gobierno Federal tomo la decisión de expropiar 27 de los 60 ingenios que operaban en el país en ese momento. El decreto expropiatorio señala en su artículo 1º que establece:

“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. Esta expropiación incluye, entre otros, a las unidades industriales denominadas ingenios azucareros, con toda su maquinaria y equipo, terrenos, construcciones y estructuras, derechos, patentes, marcas, nombres comerciales, tanques de almacenamiento, bodegas, talleres, laboratorios y sus aparatos, plantas eléctricas, servicios de dotación de agua e infraestructura correlativa, equipos de transporte, los inmuebles asignados para uso habitacional de los administradores, así como los almacenes de azúcar, el azúcar que contienen, y todos los demás bienes muebles e inmuebles propiedad”

Resulta contradictorio que, tras diez años de operación privada de los ingenios, haya que vuelto a estatizarlos. Las empresas expropiadas pertenecían en su mayor parte al grupo Azucarero Mexicano, grupo Escorpión, Machado y grupos Santos.

La medida fue complementada con otro decreto de 19 de septiembre de 2001 en el que el Secretario de Agricultura establece los Lineamientos del Fondo Especial para las empresas expropiadas. El fondo fue de mil millones de pesos. El objetivo del fondo era asegurar la administración y operación de los ingenios expropiados. Los conceptos de erogación de este fondo fueron para el pago de preliquidaciones y liquidaciones a los cañeros; obligaciones derivadas de relaciones laborales; gastos de operación de los ingenios; pago para la liberación de reportos de azúcar.

Por cuestiones de extensión y alcances del presente artículo, dejaremos este análisis hasta este punto.

Dejamos para un posterior estudio el funcionamiento de los ingenios expropiados que fueron sectorizados en el Fideicomiso de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero. Y su posterior reprivatización que concluyó en el año 2015.

CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

La contradicción del proceso de privatización de la industria azucarera es patente. Es evidente que la razón primigenia de la privatización fue evitar que el Estado siguiera haciéndose cargo de una industria deficitaria. Esto provocaba problemas mayores en la economía y su privatización dejaría -en teoría- de presionar el déficit público. Lo que sí quedó claro es que una administración privada de los ingenios azucareros no necesariamente es una mejor opción que la administración pública.

Desde nuestro punto de vista, primó más una cuestión ideológica del modelo neoliberal de retirar al Estado de actividades económicas, que valorar el carácter estratégico de la agroindustria azucarera. Porque, vistos los resultados, precisamente el rescate de los ingenios demuestra el valor estratégico de la industria. No se le dejó caer sin más, porque el mercado determinaba que no era económicamente rentable la producción de azúcar, que hubiese sido lo que dictan los cánones neoliberales. Se intervino directamente porque la producción de azúcar es básica para muchos procesos industriales.

La lógica de la intervención pública en la producción agroindustrial tenía que ver con garantizar el abasto de determinados productos. Esa era la razón de ser de la empresa más importante del sector, como fue la Conasupo. En el caso de la producción azucarera, revestía una importancia mayor, y por ello contaba con una estructura propia, diferenciada del sistema Conasupo.

El proceso de privatización fue, a nuestro parecer, un tanto errático. Al principio la idea no era que el gobierno abandonara la industria azucarera, pero una vez que se adoptó esa decisión, se vendieron la totalidad de los ingenios. En este sentido, los primeros esfuerzos se encaminaron hacia la racionalización de la industria. Porque había regulaciones contradictorias y pretendieron poner orden en la propiedad de los ingenios estatales. Probablemente, se pudo haber seguido un modelo similar al de otros sectores que se desincorporaron, como por ejemplo los aeropuertos o los puertos, en los cuales el Estado conserva un papel de ente regulador, pero las parcelas de intervención privada, son claras y cada quién tiene su propio ámbito de actuación.

Los compradores, algunos de los cuales estuvieron ligados a grupos fresqueros, en general integraron los ingenios verticalmente a sus negocios. Pero, evidentemente, la gestión privada no fue mejor que la gestión pública. Aunque no todo es achacable a los nuevos dueños de las factorías, la liberalización de las importaciones de azúcar generó un exceso de inventario que, a la postre, fue la simiente de otros problemas. Otro problema, que no podemos soslayar, fue la crisis económica de 1994-1995, durante esa crisis, la más profunda que hemos enfrentado, el PIB se contrajo 6% en el año de 1995 y las tasas de

interés se elevaron como producto de los compromisos adquiridos por nuestro país en el paquete de rescate que concedió el gobierno de los Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional. Aunque el tipo de cambio, que, al devaluarse el peso, hizo atractivas las exportaciones mexicanas, el incremento en los costos financieros, hicieron difícil que la industria azucarera se beneficiara de tal situación.

Si bien se privatizó la industria y se liberalizó, el Estado la declaró de interés público en el Decreto Cañero de 1991. Dispuso una fórmula para calcular el precio que los ingenios habrían de pagar a los cañeros. También estableció un Comité de la Industria Azucarera. Las relaciones laborales siguieron rigiéndose por el Contrato Ley de 1936. Los cañeros querían que se les condonaran las deudas, aunque Finasa solamente se las reestructuró. Este tipo de liberalizaciones incompletas, o de problemas de endeudamiento de las entidades privatizadas no fue solamente en este caso. Entendemos la reticencia del gobierno de Salinas de emprender un proceso de liberalización completo, porque el sector campesino era un sector del partido oficial, y pudo haber generado problemas de carácter político.

La operación de la industria azucarera privatizada y liberalizada se vio influenciada por tres factores que, a la postre, terminaron con la estatización de casi la mitad de los ingenios. El primer lastre, fue la deuda de los ingenios, que se vio complicada por la crisis económica de 1994-1995. Aunque el programa de Apoyo a Deudores de la Banca ayudó a reestructurar y diferir los pasivos. Por otra parte, los cupos de azúcar negociados en el TLCAN fueron objeto de controversia con Estados Unidos, que se negaba a aceptarlos aduciendo la existencia de Cartas Paralelas. Otro efecto colateral del TLCAN fue la entrada al país de JMAF. Un sustituto del azúcar mucho más barato y que ocasionó un daño considerable a la industria azucarera. Ante las dificultades que experimentaba la agroindustria azucarera en su conjunto, el Gobierno Federal terminó expropiando 27 ingenios y dispuso de un fondo de apoyo para que pudieran hacer frente a sus compromisos.

BIBLIOGRAFÍA

Arcudia, C (2020), "Neoliberalismo y derecho económico: la privatización de las empresas estatales en México 1982-2000" *Noesis, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, No 58 pp 32-51 [En línea] <https://erevistas.uacj.mx/ojs/index.php/noesis/article/view/3995>

Aguilar, N. (2009), "Diversificación productiva en la industria azucarera ¿Reto tecnológico, económico o social?", *Mundo Siglo XXI*, No 18, pp 53-66. [En línea] <http://hdl.handle.net/10469/7192>

Barriga, E. (1997), "El Estado y la economía: el caso de México" *Revista Comercio Exterior* No 36 pp 437-446. [En línea] <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/336/3/RCE3.pdf>

Castillo, V y Aguirre, A (2005) "La agenda del azúcar mexicano 1990-2003: origen y causas de la crisis

- financiera” *Carta Económica Regional* No 95 pp 25- 40 [En línea]
<http://www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx/index.php/CER/article/view/5626/5170>
- CEFP (2001) *La agroindustria azucarera en México*, México: Cámara de Diputados [En línea]
<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0392001.pdf>
- Chong, A y López de Silanes, F. (2004) *Privatization in México*. Washington: Departamento de Investigación del BID [En línea] <https://ideas.repec.org/p/idb/wpaper/4374.html>
- Galeano, E. (2004), *Las venas abiertas de América Latina*. México: Siglo XXI [En línea]
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31206.pdf>
- García, L y Spreen, T. (2000) *La agroindustria azucarera de México: Reformas estructurales y sus implicaciones para el mercado de los edulcorantes* México: Universidad Autónoma Chapingo. [En línea] <https://ciestaam.edu.mx/publicacion/agroindustria-azucarera-mexico-reformas/>
- Domínguez, L (2005) “Desarrollo regional y competitividad: la agroindustria azucarera en México” *Noesis, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* No 27 pp 227-250 [En línea]
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85902709>
- Loyola, A (2003) “Azúcar-fructosa: el sabor amargo de un comercio desigual” *Revista Comercio Exterior* No 2 [En línea] <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/15/9/RCE.pdf>
- Lustig, N y Martín del Campo, A. (1985), “Descripción del funcionamiento del sistema Conasupo”, *Investigación Económica*, No 173, pp. 215-243. [En línea] <https://www.jstor.org/stable/42778222>
- Mestries, F (2000), “Globalización, crisis azucarera y luchas cañeras en los años noventa”, *Revista Sociológica* No 44, pp 41-68 [En línea] <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305026537003.pdf>
- Morera, C (1998), *El capital financiero en México y la globalización*. México: UNAM-ERA-IEE
- Rogosinski, J (1998) *High Price for Change, Privatization in Mexico* Washington: BID [En línea]
<https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/High-Price-for-Change-Privatization-in-Mexico.pdf>
- Sauri, D. (2012) *El proceso de industrialización de Yucatán 1880-1970: henequén, Estado y empresarios*, Tesis de Maestría, México: CIESAS [En línea]
<http://ciesas.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1015/758>
- Sacristán, E. (2006) “Las privatizaciones en México”, *Economía Unam* No 9, pp 54-64 [En línea]
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=363542890004>

Sepúlveda, E. (2001) "Amarga competencia", *Entorno Económico*, No. 234, pp 1-6. [En línea]
<http://eprints.uanl.mx/8708/>

Witker, J (2016), *Derecho Económico*. México: s/e