

Estado y empresarios frente a la crisis de la agroindustria azucarera mexicana en la década de 1930

Horacio Crespo (Universidad Autónoma del Estado de Morelos)

A partir del último tercio del siglo XIX la agroindustria azucarera mexicana sufrió crisis graves y recurrentes, originadas en un desajuste severo entre la producción y el consumo nacional. Los crecientes desniveles entre ambas variables tuvieron fuertes efectos desestabilizadores, ya que la actividad azucarera estaba orientada íntegramente al mercado interno, constituyendo las exportaciones una suerte de *válvula de seguridad* puesta en funcionamiento cuando la acumulación de existencias del producto amenazaba con deprimir en exceso el precio doméstico, base de realización de la ganancia sectorial.¹ El mecanismo funcionó con relativa eficiencia a lo largo de las últimas décadas decimonónicas, y la apelación a este recurso fue más frecuente e intenso cuando las inversiones en modernización tecnológica y la ampliación de escala productiva que ellas entrañaron –básicamente entre 1880 y 1913– aumentaron significativamente la oferta total, más que triplicándola. El consumo seguía una evolución más moderada y la demanda, por consiguiente, expresaba falta de elasticidad frente a los crecientes incrementos de la producción y, por ende, de la oferta en el mercado interior.²

La verdadera dificultad estribaba en la falta de competitividad del azúcar mexicano en los mercados externos debido a sus elevados costos de elaboración, problema secular pero agravado al compás del desarrollo modernizador de las grandes economías azucareras de exportación con base en la caña, empeñadas en la difícil competencia con la oferta remolachera

¹ Sobre el comportamiento de las exportaciones mexicanas de azúcar (siglos XVI-XX) y su papel como reguladoras del precio interno, ver H. CRESPO (dir.), *Historia del azúcar en México*, México, FCE y Azúcar S.A., 1989-1990, t. I, pp. 262-304; acerca de su monto, H. CRESPO y E. VEGA VILLANUEVA, *Estadísticas históricas del azúcar en México*, México, Azúcar S.A., 1988, Sección Comercio, Cuadros 147-50. Uno de los mitos más persistentes de la historiografía social de México, especialmente la referida al Movimiento Zapatista de la Revolución, por supuesto sin ningún fundamento, es el de que la industria azucarera se fundaba en la exportación.

² La producción nacional de azúcar centrifugado pasó de 50.000 toneladas métricas en 1892 a 170.000 en 1913, año en el que se inició su derrumbe dramático, ocasionado por la Revolución, hasta a sólo 44.000 en 1917-1918. La oferta comenzó a recuperarse francamente a partir de 1921-1922 con 156.000 toneladas, llegando a 262.600 en la zafra 1931-1932. El consumo total de dicho artículo, a su vez, pasó de 39.000 toneladas en 1893 a 130.000 en 1910, 85.000 en 1918, 121.300 en 1922 y 188.300 en 1932. El consumo *per capita*, con grandes disparidades regionales que iban de 36,9 kilogramos en la ciudad de México a 3,1 en el Estado de Guerrero, era de 12,1 kilogramos promedio nacional entre 1931-1935. La evolución de las cifras de producción, distribución regional y por ingenios, y de consumo proceden de H. CRESPO [1], t. I, pp. 149-54 y 247-51 y H. CRESPO y E. VEGA VILLANUEVA [1], Sección Producción, Cuadros 1-3, 9-10, 12 y 19 y Sección Comercio, Cuadros 128-9 y 131-2.

européa apoyada por fuertes subsidios. Tal fue el escenario general de la economía azucarera internacional a finales del siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial. Este creciente problema de competitividad hizo que las pérdidas entrañadas por la aplicación de la *válvula de seguridad* fueran cada vez más onerosas y difíciles de absorber por los productores mexicanos, a pesar de las compensaciones originadas en los altos precios del mercado interno mantenidos a través de dicho arbitrio. Además, en 1903 la Convención de Bruselas penalizó los subsidios a la exportación, entendiéndose como tales inclusive los aranceles a la importación que superasen un monto limitado, como sucedía en el caso mexicano. Incorporarse al acuerdo azucarero internacional para mantener accesible el camino de las exportaciones como manera de equilibrar los *stocks* significaba la apertura del mercado nacional a posibles y eficaces competidores, eliminando el sistema proteccionista que siempre había cobijado a la actividad azucarera. Los productores mexicanos aceptaron a regañadientes la postura librecambista acosados por el momento más difícil de una crisis de grandes proporciones, pero se volvió al viejo y *seguro* sistema de altos aranceles en 1908, cuando el período más desfavorable hubo pasado y las existencias de dulce llegaron a un nivel *aceptable*. Otros mecanismos de control coyuntural de la sobreproducción relativa, como la restricción de las zafas mediante la fijación de cuotas de producción obligatorias para cada ingenio estaba por encima de las posibilidades asociativas de los empresarios de la época, y también la planificación de incrementos inducidos del consumo en el mercado interno, aunque ambos tuvieron luego, en la gran depresión de la década de 1930, una importancia significativa en la regulación del equilibrio de la industria.

El carácter de los mecanismos reguladores exigió la constitución de organizaciones de productores capaces de planificar y ejecutar las operaciones requeridas para su efectivización, tales como la adjudicación de cuotas de exportación y el control de su cumplimiento, la gestión del envío del dulce a sus mercados externos y la liquidación de los haberes generados a los respectivos productores. Pero más allá de la planeación y materialización de los mecanismos anticrisis, fue la lucha por el manejo del mercado interno y la apropiación de la *parte del león* de las ganancias lo que impulsó el proceso de agremiación de los azucareros. Desde la época colonial las grandes casas comerciales mayoristas de la ciudad de México ejercían un control incontestable sobre el mercado, fundado en su capacidad de financiamiento del proceso de producción a través del crédito de avío de las zafas, que ejercían prácticamente sin ninguna alternativa por parte de los hacendados. Pero la modernización de la economía mexicana en el período porfirista (1877-1911), y especialmente después de la resolución de la crisis de 1892 fue erosionando esta hegemonía al diversificar crecientemente las fuentes de financiamiento. Algunas de las primeras asociaciones de productores se constituyeron para lograr a

través de un frente de negociación común un mejor precio de sus azúcares por parte de los intermediarios mayoristas. Posteriormente se plantearon una estrategia mucho más ofensiva que los llevó a disputar el control total del mercado a partir de la creación de sus propias redes de distribución y comercialización. Pugnaban por ensanchar el mercado interno abaratando el producto para el consumidor final como un mecanismo idóneo para superar la excesiva oferta y la sobreproducción relativa, tratando de que los costos de este reequilibrio del sector no afectasen a sus ingresos, sino que se tradujesen en la reducción de los márgenes de intermediación. En síntesis, luchaban para transferir los costos de ampliación del mercado interno a los comerciantes, subordinándolos o desplazándolos totalmente del negocio azucarero.³

Las organizaciones empresariales en la década de 1920

Superada la década más violenta de la lucha armada revolucionaria, los industriales azucareros retomaron sus actividades asociativas, constituyendo la Cámara de Productores de Azúcar en septiembre de 1919, que además de la promoción de los intereses sectoriales en general, tenía como objetivo obtener la sanción de aranceles proteccionistas, facilidades para la exportación de excedentes y mejores créditos. También emergió la preocupación en torno a la nueva constitución que contemplaba la reforma agraria y la amenaza para la supervivencia del modelo agroindustrial asentado en la gran propiedad terrateniente.⁴ Hubo otras asociaciones, tales como la Sonora Comisión S.A. a partir de 1921 y que bajo diversos nombres se mantuvo hasta 1932, que agrupaba a productores del Noroeste del país para la regulación de excedentes y el prorrateo de pérdidas entre sus integrantes en el caso de tener que recurrir a las exportaciones con el consabido fin de equilibrar las existencias que amenazaran los niveles de precios en el mercado interno. Otras organizaciones más o menos efímeras de los Estados del centro, Puebla y Veracruz, y también de Occidente (Jalisco, Colima y Norte de Michoacán) intentaron efectuar acciones de regulación y protección de los mercados regionales.

³ Sobre las organizaciones empresariales del Porfiriato, su integración, objetivos y limitaciones, ver H. CRESPO [1], t. II, pp. 944-54.

⁴ Tras la Revolución siguió vigente en el sector azucarero la unidad agroindustrial del ingenio y el campo cañero, en mano de un mismo dueño, con muy pocas experiencias de colonato. Este modelo de gran plantación, el favorito en los mandatos de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles (1920-1928) se disolvió por la aplicación de la Reforma Agraria durante el del General Lázaro Cárdenas (1934-1940). Con la expropiación y reparto ejidal de las grandes plantaciones, la caña pasó a ser cultivada por ejidatarios y pequeños propietarios bajo la supervisión de las fábricas de azúcar. En 1943 y 1944 el Gobierno del General Manuel Ávila Camacho sancionó los llamados “decretos cañeros” que garantizaban la obligatoriedad de la siembra de la gramínea por los campesinos que poseían tierras en las “zonas de abastecimiento” de los ingenios y el control de los industriales sobre la agricultura mediante la asignación de créditos oficiales y la “asociación subordinada” que ligaba el precio de la materia prima a la cotización oficial del dulce. Para todas esas cuestiones ver *Ibidem*, t. II, pp. 846-91.

El principal problema que tuvieron estos cárteles limitados fue que las crisis sucesivas del mercado azucarero por la presión creciente de las existencias excesivas eran de alcance nacional, mientras que las respuestas posibles eran sólo regionales, y además una acción concertada entre ellos era imposible, ya que el individualismo y el espíritu de competencia fueron muy fuertes. Todas las agrupaciones particulares, ya fuesen de productores, comerciantes o mixtas, tuvieron una existencia precaria y de alcances muy escasos en cuanto a sus objetivos de estabilizar la industria.

La situación de la industria a mediados de la década de 1920 era desfavorable. El problema mayor eran las dificultades financieras de los ingenios, agravado por el aumento sostenido de los *stocks* que erosionó los precios continuamente entre 1925-1927. Por primera vez el Gobierno mexicano intervino en las cuestiones azucareras, exceptuando su tradicional papel en la fijación de aranceles proteccionistas, al crear el 30 de junio de 1927 un impuesto de 2 centavos por kilogramo vendido en el mercado interno, con cuyo ingreso se estableció un fondo de subsidios a las exportaciones que recibirían aquellos empresarios que realizasen envíos al exterior y estuvieran afiliados a una Sociedad de Productores reconocida por la poderosa Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en manos del *superministro* del Gobierno del General Plutarco Elías Calles, y dirigente de la CROM (Confederación Regional Obrera Mexicana), Luis Napoleón Morones. Por el mismo decreto se fundó también la Comisión Nacional Azucarera como entidad oficial de enlace para atender los problemas del sector.

La presencia gubernamental fue incrementada por un decreto del 7 de diciembre de 1927 que fijó con claridad una política azucarera de mayor alcance, tendiente a promover la oferta mediante la tecnificación de los métodos agrícolas y la selección de variedades, el incremento de la capacidad de extracción de los ingenios, el fomento para la creación de centrales en busca de una mayor escala productiva y la diversificación en el aprovechamiento de los derivados de la caña. Se decidió también apoyar a las fábricas con créditos oficiales a través del Banco Nacional de Crédito Agrícola, se auspició la organización de los empresarios y la realización de convenciones mixtas de trabajadores y dueños –espacio privilegiado por la CROM, la central obrera que dirigía Morones– y se tendió a la supresión de impuestos a la producción cañera, azucarera y de alcohol de uso industrial. La agrupación proyectada se denominaría Asociación Reguladora del Mercado del Azúcar, y se constituiría con industriales cuya producción sumada fuese superior a 110.000 toneladas anuales, o sea más del 50% del total nacional, aunque provisoriamente dicha cifra se redujo hasta 80.000, dando un plazo de un año para una integración mayoritaria. El consejo directivo incluiría a agentes de las Secretarías de Industria, Comercio y Trabajo, de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Fo-

mento (uno por cada entidad), a un miembro de la Contraloría de la Federación y otro del Comité Central de la CROM. Los industriales, a su vez, elegirían a cinco delegados que debían provenir de las distintas zonas productivas del país y representar también distintas capacidades productivas de los ingenios, o sea grandes, medianos y pequeños.

CUADRO 1
Producción de azúcar, consumo, importaciones, exportaciones, balanza comercial y existencias en México, 1920-1940 (en toneladas métricas)

Año	Producción	Consumo	Importaciones	Exportaciones	Balanza	Existencias
1920	72,500	81,000	6,374	12,310	-8,500	-
1921	95,800	92,000	18,815	49	3,800	-
1922	155,790	121,300	3,454	6	34,490	-
1923	134,700	129,800	492	9,432	4,900	-
1924	159,930	140,400	277	16,240	19,530	-
1925	163,420	154,700	406	7,346	1,780	53,096
1926	191,940	173,800	435	6,634	11,941	65,037
1927	184,050	190,200	557	3,633	-9,226	55,811
1928	167,240	191,000	421	16	-23,355	32,456
1929	180,980	195,800	2,043	21	-12,798	19,658
1930	215,600	205,000	874	256	11,218	30,876
1931	262,615	188,300	189	26,909	47,595	78,555
1932	228,888	166,300	62	6,807	55,843	134,398
1933	187,451	196,580	62	86,775	-95,842	38,556
1934	188,245	221,650	10,216	51	-23,240	15,316
1935	266,214	239,530	476	192	26,968	42,284
1936	307,646	269,190	466	31	38,891	81,175
1937	278,825	277,070	17	79	1,693	82,868
1938	303,376	303,632	16	584	-824	82,044
1939	331,265	334,883	21	5,525	-9,122	72,922
1940	292,195	358,470	20	28	-66,283	6,639

Fuentes: UNIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE AZÚCAR S.A., *El desarrollo de la industria azucarera en México durante la primera mitad del siglo XX*, México, UNPASA, 1950, p. 43; BANCO DE MÉXICO, *La industria azucarera de México* (2 vols.), México, BM, 1952, t. I, pp. 26-8, y H. CRESPO y E. VEGA VILLANUEVA, *Estadísticas históricas del azúcar en México*, México, Azúcar S.A., 1988, Cuadros 1, 128, 146, 149 y 153.

El objetivo central era acabar con la ruinoso competencia entre los ingenios, pero fracasó precisamente por el cerrado enfrentamiento entre los dos mayores productores del país: Los Mochis, del norteño Estado de Sinaloa, y San Cristóbal, de Veracruz, lo que motivó que el 14 de abril de 1928 se derogara el impuesto y se cancelara la proyectada asociación. Coyunturalmente, además, y esto fue el fundamento de la cancelación del anunciado proyecto, la situación del mercado había mejorado (ver Cuadro 1) y se habían disipado los aires catastróficos y las llamadas de urgencia que habían impulsado la acción del Gobierno Federal. Sin embargo, el antecedente fue importante, ya que con excepción de la presencia de la representación obrera, eliminada por el derrumbe del poder de Morones y la CROM en la crisis política inmediata

al asesinato en julio de 1928 del Presidente electo, Álvaro Obregón, los demás elementos estarían vigentes poco tiempo después cuando la crisis efectivamente alcanzó niveles catastróficos, solamente manejables a través de una decidida intervención del Estado.

La crisis y el debate azucarero de 1931 en la estrategia industrializadora del Estado mexicano

A fines de 1930 la situación del mercado azucarero mexicano volvió a ser crítica. La zafra 1929-1930 fue mayor que el consumo y la siguiente prometía superar a todas las anteriores, por lo que el balance de existencias supondría una presión muy fuerte sobre los precios internos. Además, la recesión general de la economía capitalista ocasionó una fuerte depresión en el mercado mundial. El colapso de la industria podría adquirir dimensiones de catástrofe. La crisis llevó a los azucareros a amenazar con un *paro* de actividades, lo que fue respondido con celeridad por el Gobierno Federal de Pascual Ortiz Rubio, insistiendo con mayor radicalidad en las medidas de 1927.⁵ El 3 de enero de 1931 el Presidente dictó un decreto fundado en que el sector proporcionaba trabajo a muchos miles de obreros y campesinos, y que su acción había sido requerida por obreros y empresarios. Sancionaba un impuesto de 5 centavos por kilogramo de dulce elaborado en el país, con vigencia durante todo 1931. La disposición creaba también una organización de productores y una Comisión Estabilizadora de la Industria Azucarera, que se integraría con representantes de los industriales y de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Industria, Comercio y Trabajo, siendo esta última la encargada de aprobar las bases de la prevista asociación empresarial. Las sumas recaudadas con el impuesto serían destinadas, tras sufragar los gastos de su recaudación, a establecer un fondo para financiar la estabilización del sector, y a cubrir el presupuesto de funcionamiento de las dos instituciones citadas, los costos del programa de retiro de *stocks* de azúcar del mercado y las ayudas para fomentar nuevas industrias que promovieran con artículos novedosos el consumo del producto. Si después de satisfacer tales demandas quedaba algún excedente, el dinero se redistribuiría entre los contribuyentes del gravamen de acuerdo con sus respectivas aportaciones.

El 6 de enero de 1931 quedó constituida la Compañía Estabilizadora del Mercado de Azúcar y Alcohol, S.A. De acuerdo con acta constitutiva, sus funciones sustantivas serían:

“Eliminar la sobreproducción nacional y evitar fluctuaciones indebidas y abaratar los precios por medio de una distribución regular durante todo el período de consumo, ordenando la distribución más económica de los centros de distribución a los de consumo, y evitando hasta donde

⁵ Las fuentes documentales de este trabajo proceden de los archivos de Azúcar S.A. y UNPASA (Unión Nacional de Productores de Azúcar S.A.). Para los detalles de las referencias a tal documentación, ver *Ibidem*, t. I, pp. 251-8, 296-9 y 309-21, y t. II, pp. 954-73, y acerca de otros archivos y de la bibliografía general sobre el azúcar mexicano, t. II, 1.033-53.

sea posible los gastos de intermediarios, y cualquier otro que pudiera eliminarse con la unidad de acción, y finalmente para que los bancos y particulares prestamistas tengan una base estable de que partir al otorgar créditos a los productores”.

Los accionistas debían ser productores de azúcar y se intentaría que no hubiese traspasos de acciones a tenedores ajenos a la industria. El Consejo de Administración contó con la presencia de los mayores empresarios del sector o de sus representantes y por primera vez desde La Unión Azucarera de 1903 todos ellos se encontraban presentes en una misma asociación. La conclusión es evidente: sólo crisis con las características y gravedad de las de 1903-1904 o 1931 podían hacer deponer los intereses particulares más inmediatos en aras de una solución global de los problemas del negocio, creando un espacio orgánico común para discutirlos y encauzar una unidad de acción, evitando las prácticas competitivas singularmente agresivas que habían sido la tónica del período inmediatamente anterior. Otro aspecto destacable es la intervención del Gobierno Federal, sin la que no se habría constituido el cártel y mucho menos habría sobrevivido como un instrumento eficaz de reordenamiento del sector.⁶

El 12 de febrero siguiente se formalizó la integración de la Comisión Estabilizadora de la Industria Azucarera, con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Industria, Comercio y Trabajo y cuatro delegados y el Gerente de la Compañía, como un foro consultivo en el que podían discutirse los diferentes planes de estabilización presentados por el Gobierno y los empresarios, y como organismo de fiscalización de las operaciones de dicha Compañía y del cobro del impuesto azucarero. Así, a través de tal institución de enlace y concertación, el Gobierno Federal podía hacer sentir su presencia decisiva –por primera vez en México– en la marcha del sector y en el diseño de su futuro ordenamiento. El debate de la sesión inaugural es fundamental para comprender las líneas de pensamiento de los principales

⁶ La acción gubernamental inmediata prosiguió: por decreto del 21 de enero se prohibió la elaboración de alcohol proveniente de cualquier otra materia prima que no fuese caña. También ese día se sancionó el Reglamento para Estabilización de la Industria Azucarera, que señalaba que la Compañía recién constituida debía representar el 80% de la producción del país. Además, volvía a reiterar los objetivos de la citada Compañía, tales como la cooperación con la Comisión Estabilizadora para nivelar oferta y consumo, procurar el abaratamiento del dulce y el incremento de su utilización con fines industriales (el propósito de esta medida era el fomento de la incipiente industria mexicana de refrescos), la aplicación y distribución del subsidio, la venta del edulcorante y sus derivados de los asociados y la recepción de los elaborados por no asociados para su comercialización y la colaboración en el cobro del impuesto azucarero. La Comisión Estabilizadora, a su vez, tenía como fines incentivar la renovación tecnológica de los ingenios, especialmente su capacidad extractiva en la molienda, favorecer el consumo de azúcar y la disminución de los precios, estudiar localizaciones adecuadas para nuevos centrales, mejorar la posición fiscal del sector y trabajar en la reducción de sus gastos de producción y venta, eliminando intermediarios y suprimiendo transportes innecesarios.

actores como base de la práctica para enfrentar la crisis y la reorganización sectorial.⁷

Los productores privados debieron aceptar esta situación, es más, recurrieron a la intervención estatal al verse completamente superados por una crisis frente a la cual cualquier solución basada en sus propias fuerzas resultaba inoperante. Sin embargo, algunos pensaron que la presencia gubernamental era transitoria y admisible sólo en razón de las circunstancias creadas en la fase más aguda de la depresión, pero el Estado planteó claramente su voluntad de haber llegado para quedarse. La opinión de Aarón Sáenz, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo,⁸ fue expresada inequívocamente a través de su representante en la Comisión Estabilizadora, el ingeniero León Salinas, en el sentido de que una estabilización estructural del sector azucarero mexicano era sólo posible incrementando el consumo, asentando así su desarrollo saneado en la expansión del mercado interno, que en su opinión estaba lejos de haber llegado a un punto de saturación real, por lo que había grandes perspectivas de crecimiento. El mecanismo fundamental para lograrlo era el del abaratamiento del producto. La exportación con pérdidas, el tradicional recurso de defensa del precio interno, sólo podría ser –según Salinas– un “recurso postrero”, de ninguna manera permanente. Es interesante, además, constatar que los tales planteamiento coincidían en buena medida con los defendidos por los hacendados de la región de Morelos (por entonces los principales productores de la República) en la crisis de 1903-1904, y también la congruencia de la acción del propio Sáenz al frente del organismo rector de la industria azucarera a lo largo de la década de 1930.

Alfonso González Gallardo, de la Secretaría de Hacienda, coincidió en la necesidad de expandir el consumo interno ampliándolo a las clases populares y llevándolo a regiones marginadas, poblaciones y lugares donde era considerado “golosina y no alimento”. Insistió en el hecho de que México no podría competir nunca en el mercado internacional con productores

⁷ COMISIÓN ESTABILIZADORA DE LA INDUSTRIA AZUCARERA, *Actas*, sesión I, 12-2-1931, Archivo Azúcar S.A.

⁸ Aarón Sáenz Garza (1891-1983) fue la figura dominante de la industria azucarera mexicana entre 1931 y 1956 –período en que creó y dirigió sucesivamente Azúcar S. A. y la UNPASA– y una de las personalidades descollantes de la Revolución. Actuó en la etapa militar bajo las órdenes del General Álvaro Obregón, llegando al rango de General de Brigada. Embajador en Brasil, Secretario de Relaciones Exteriores, Gobernador de Nuevo León, fue el jefe de la campaña presidencial del citado Obregón en las elecciones de 1928 y, tras el asesinato de este último, candidato a la Presidencia de la República en 1929. Desplazado por el General Plutarco Elías Calles, que impuso a Pascual Ortiz Rubio, se disciplinó y pasó a ser un modelo de la nueva “institucionalidad revolucionaria”. Fue Secretario de Educación Pública y de Industria, Comercio y Trabajo durante el gobierno del mencionado Ortiz Rubio, Senador en el de su sucesor, Abelardo L. Rodríguez, y Jefe del Departamento del Distrito Federal hasta 1935 con Lázaro Cárdenas. Fue también empresario azucarero, fundador de varios ingenios importantes, y mantuvo intereses económicos muy diversos en la banca, la industria aeronáutica y otros sectores. Hay una biografía interesante escrita por P. SALMERÓN SANGINÉS, *Aarón Sáenz Garza. Militar, diplomático, político, empresario*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.

como Cuba y Java, y consideró poco atinado el recurso de la exportación con pérdidas, que significaba quebrantos para los industriales y una artificial elevación del precio interno. El representante oficial de la Hacienda insistió en que el impuesto estabilizador debía ser transitorio y planteó la necesidad imperiosa de reducir la zafra siguiente a 200.000 toneladas para igualarla con el consumo. En esta intervención encontramos dos puntos de vista contradictorios. Por un lado reflejaba opiniones añejas acerca de la ineptitud competitiva de la industria mexicana, vedándose una participación racional en el mercado internacional. Por otra, esbozaba de una manera primaria pero certera una perspectiva en la que el azúcar aparecía como un artículo alimentario básico para grandes masas de población, elemento fundamental en la posterior evaluación que haría el Estado del interés prioritario de la agroindustria en el cuadro general de los bienes de subsistencia básica estratégica. Esto resulta muy novedoso en el panorama de las preocupaciones gubernamentales respecto al sector, justificadas hasta entonces sólo por su alta incidencia en el empleo. La posición de González Gallardo es sugerente como anticipo de ideas claves de la estrategia de industrialización del país en las siguientes décadas y de la integración en una canasta de los bienes salario, cuidadosamente regulada por la Administración

Eduardo Mestre Ghigiazza, vocero de los principales empresarios, expresó su acuerdo con el Gobierno en cuanto a que

“La exportación de azúcar dada la condición mundial del mercado de dicho producto, es considerada por los industriales como un desastre para todos”,

pero también afirmó que se debía recurrir a ella debido a que la situación económica y social del país impedía el consumo interno de los excedentes. Frente a lo que consideraba *hipotética* expansión de dicho consumo basado en la propaganda, disminución de precios y creación de industrias en las que el dulce pudiera ser insumo, que defendía la Administración, creía *realista* una política de limitación de la producción mediante un pacto de los productores y la liquidación de los ingenios cuyo coste de elaboración no eran eficientes dentro de un programa de abaratamiento del azúcar. Proponía que se creara un fondo proveniente de las utilidades del alcohol para adquirir esos ingenios y proceder a su cierre, y pensaba que era viable hacerlo en un plazo de cuatro a cinco años. También planteó que la industria podría conseguir un préstamo mancomunado, con lo que el proyecto de eliminación de las fábricas más obsoletas podría acelerarse y realizarse en doce meses.

La intervención de Mestre en la Comisión Estabilizadora puso sobre el tapete con toda crudeza la opinión de los grandes hacendados e industriales, interesados en eliminar rápidamente con el recurso de las exportaciones el desequilibrio creado, siendo de hecho los únicos

que podían soportar las pérdidas cuantiosas que esa *solución* representaba. Pensaban lograr así el mantenimiento del elevado precio interno con la reducción de la oferta y transferir el costo de la crisis a los productores más pequeños mediante su eliminación. En suma, planteaban resolver el problema sobre la base de un concepto tradicional de control monopolista del mercado y de una ortodoxa noción capitalista de que la crisis era un vehículo de saneamiento de los empresarios ineficientes en beneficio de los más adaptados. En septiembre de 1932, tanto Mestre como William O. Jenkins volvieron a insistir en esa idea ante Plutarco Elías Calles, hombre fuerte de México y directamente involucrado en el negocio azucarero, argumentando que los ingenios con capacidad de inversión captarían el segmento del mercado que dejaría libre el cierre de los más obsoletos. El recién nombrado Secretario de Hacienda del Presidente Abelardo L. Rodríguez, Alberto J. Pani, respaldaba también el plan, y parece que recibió el apoyo del citado Calles, aunque la evolución de la situación, el predominio de Aarón Sáenz en el manejo de la industria y el paulatino giro de la política nacional hacia posiciones más proclives a sostener a los pequeños y medianos hacendados finalmente hizo que no se materializase.

La acción de la Compañía Estabilizadora a lo largo de 1931 no logró resolver el problema de los excedentes, que siguieron aumentando hasta llegar a 80.000 toneladas. Esto suponía tener en depósito el 40% del consumo anual, al que se debía agregar el resultado total de la zafra 1931-1932.⁹ La inercia acumulativa de *stocks* se agravaba por la acción de los especuladores y el descenso del consumo motivado por la crisis económica que afectaba a vastos sectores sociales.

Los grandes empresarios presionaban para aumentar las exportaciones de azúcar más allá del tope de 25.000 toneladas fijado por el Gobierno, y éste se resistía sabiendo que era un recurso añejo para elevar los precios del mercado interno, proponiendo como alternativa la eliminación de cañaverales en una extensión equivalente al monto del azúcar que debía abonarse como pago del impuesto establecido el 3 de enero. En abril de 1931 se accedió a un plan que combinaba ambas soluciones: se ampliaba en 10.000 toneladas la cuota de exportación y se obligaba a destruir las siembras de gramínea en las cantidades citadas y a usar la tierra sólo como pasto. Se crearon comisiones mixtas para fiscalizar el cumplimiento de estas disposiciones, que de todos modos suscitaron muchos conflictos. La materia prima suprimida habría

⁹ Los excedentes de 1932, el año más crítico, fueron de 135 000 toneladas, el 80% del consumo anual, que fue el más bajo desde 1926, y en toda la década de los treinta. En 1939 dicho consumo se había duplicado, lo que muestra con claridad el fundamento de la estrategia de Aarón Sáenz y del Gobierno; se incrementó notablemente a partir de la Presidencia de Cárdenas y de sus políticas en beneficio del ingreso de amplios sectores obreros y populares, entre 1935 y 1940. Ver las cifras del Cuadro 1.

permitido una producción de 13.500 toneladas de edulcorante en la zafra de 1930-1931, que estaba en pleno curso.

Concreción del cártel: fundación de Azúcar S.A.

En junio de 1931 se reunió en México una asamblea general de productores dado el deterioro creciente de la situación. La Compañía Estabilizadora atravesaba grandes dificultades por la renuencia de los hacendados a colaborar lealmente y por la subsistencia de una agresiva competencia entre los grandes ingenios de Veracruz y Sinaloa, la oposición del empresario de Atencingo, el estadounidense William O. Jenkins, a participar en cualquier actividad regulada y la defensa cerrada que hacían los azucareros de Jalisco y Michoacán de su mercado regional. En medio de varias propuestas y de forcejeos y resquemores, finalmente una entrevista con el presidente Pascual Ortiz Rubio y la participación del Gobernador de Veracruz –el Estado que más dulce elaboraba en México desde la Revolución– General Adalberto Tejeda, logró que el Gobierno diseñara una política de mayor intervención en programas directos de estabilización del sector, encargándose de ellos al Secretario de Industria, Aarón Sáenz.

El 19 de diciembre de 1931 se concretó un convenio que sentó las bases para el ordenamiento definitivo de la agroindustria azucarera mexicana. Su pieza maestra era la disolución de la Compañía Estabilizadora, que había tenido poco éxito en mejorar la situación, y su reemplazo por un cártel de productores que se denominaría Azúcar, S.A. Primeramente se fijó una producción máxima de 215.000 toneladas para las zafas de 1931-1932 y 1932-1933, dejando en manos de la Secretaría de Industria el establecimiento de las cuotas asignadas a cada región e ingenio. Se acordó la creación de una Asociación Nacional de Productores para que concentrase en un *pool* único de ventas las existencias de dulce y la oferta futura, a la que deberían afiliarse obligatoriamente todos los empresarios del sector. Esto suponía la modificación del artículo 28 de la Constitución, que prohibía los monopolios, para legalizar la organización, lo que se hizo en 1932. La argumentación jurídica utilizada era que la intención de la empresa no era la manipulación de los precios mediante el acaparamiento, sino la regulación de un mercado para evitar las grandes oscilaciones que resultaban tan dañinas para los consumidores como para los productores. Se aceptaba que el Gobierno federal fijase los precios de venta al pormenor en los distintos mercados nacionales y la cantidad de exportaciones necesarias para liquidar los excedentes acumulados y los generados en los dos años siguientes. Se aseguraba que los bancos proporcionarían el capital para la próxima zafra a razón de 8 centavos por kilo de azúcar programado, sobre la base de la garantía prendaria de la producción, lo que resolvía la angustia financiera de los ingenios y que los hacendados consideraban el as-

pecto clave del acuerdo, hasta el extremo que de no estar resuelto antes del 15 de enero de 1932 el convenio se anularía. A cambio, ellos se comprometían a hacer esfuerzos mayores para moderar la oferta y a ceder íntegramente su venta a la Compañía Estabilizadora o a su sucesora, que distribuiría luego los beneficios en partes proporcionales a las aportaciones, descontando los citados 8 centavos por kilo anticipados por los bancos y sus intereses. Además se pugnaría por el abaratamiento de los fletes y la supresión de intermediarios inútiles y se aceptaba el arbitraje de la Secretaría de Comercio en todos los conflictos que surgiesen.

La cuestión de la entidad jurídica de la nueva empresa era uno de los temas más espinosos, que ya se había planteado en relación a la prohibición constitucional del monopolio. Todas las asociaciones anteriores habían sido de productores libremente reunidos para vender sus artículos protegiendo precios y mercados. La figura de la sociedad anónima, contemplada en el Código de Comercio desde 1889, comportaba dos ventajas importantes. La primera, que la agrupación tendría una personalidad legal distinta a la de los ingenios participantes, lo que la hacía sujeto de crédito por su propio patrimonio y responsabilidad, con independencia de la condición financiera de sus integrantes, que participaban en ella como accionistas. La segunda, que eliminaba la responsabilidad solidaria de unos ingenios con otros, vigente si se hubiera constituido cualquier otro tipo de sociedad de responsabilidad ilimitada.

En el caso de la sociedad anónima, además, la responsabilidad de cada accionista sólo alcanza el monto limitado a las acciones suscriptas, manteniendo los ingenios socios su plena individualidad jurídica y la responsabilidad económica y financiera por sus propias operaciones. Los integrantes del cártel estaban obligados a venderle la totalidad de su producción de azúcar, miles incristalizables, alcohol, cabezas y colas, que serían manejados como una masa común y comercializados a los precios fijados por el Gobierno Federal.

Sobre la base de este convenio, el 9 de enero de 1932 se constituyó Azúcar S.A. En su Consejo de Administración estaban representados los principales ingenios y zonas productoras de azúcar del país con serie de acciones A, B y C, que correspondían a las fábricas grandes, medianas y pequeñas respectivamente. Las primeros elegían cinco delegados, los segundos dos y las últimas tres. Las acciones de tipo D, suscritas por el Banco Azucarero,¹⁰ respaldaban la acción del Presidente, que decidía en caso de empate y que no podía representar a

¹⁰ El Banco Azucarero, como parte del Plan Sáenz, se creó el 25 de enero de 1932 sobre la base capital de liquidación de la Compañía Estabilizadora y con el proyecto de contribuir sustancialmente al financiamiento de la industria azucarera; luego, con el nombre de banca Confía S.A. sería un entidad importante. Ver *Memoria de los primeros cincuenta años de UNPASA*, México, UNPASA, 1981, pp. 21-2, y N. HAMILTON, *México, los límites de la autonomía del Estado*, México, Ediciones Era, 1983, pp. 271-2.

ninguna de las otras series. Se pensó esta estructura para impedir la hegemonía de los mayores hacendados o de la coalición, más difícil, del resto.

Los dos principales problemas a que se enfrentó la naciente organización fueron el control de toda la producción para poder manejar el mercado interno y las eventuales exportaciones, y la limitación de la oferta con el sistema de cuotas por región y por ingenio. En ambos casos, la presión estatal, la influencia del General Plutarco Elías Calles y, en menor medida, de los Gobernadores de Veracruz y Michoacán, Generales Abelardo Tejada y Lázaro Cárdenas, y aún de los de Jalisco y Oaxaca, fueron decisivas para impedir que las divergencias y conflictos entre los hacendados hicieran naufragar el intento. Y realmente esencial fue el mando enérgico, pero a la vez abierto al diálogo, y las sugerencias del que pasó a ser el dirigente nacional de la corporación industrial azucarera en los siguientes veinticinco años, Aarón Sáenz. El apoyo del Estado fue franco y abierto, y se fundaba en una línea de acción que, lejos de ser sólo expresión de las necesidades de la coyuntura, se fue afirmando como una estrategia fundamental del desarrollo mexicano en las siguientes décadas, expresada por Primo Villa Michel, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo del Presidente Abelardo Rodríguez:

“El Estado considera indispensable ejercer toda su influencia y la intervención que sea necesaria para regularizar la producción y el consumo de aquellas industrias que pudieran poner en situación de riesgo a la economía del país y a las condiciones de trabajo”.

La principal herramienta de presión, aunque no la única, fue el Banco de México, que condicionó el apoyo financiero a la observación estricta de las condiciones pactadas en el convenio constitutivo de Azúcar S.A.¹¹

Monopolización de la comercialización azucarera

El manejo del proceso de comercialización interna fue uno de los instrumentos claves en la estrategia adoptada para resolver la crisis de la agroindustria azucarera mexicana. Como vimos, la gran crisis de 1931 se originó en el exceso de *stocks*, que causó un severo desplome de los precios domésticos en el marco de una coyuntura nacional y mundial en extremo desfavorable. Las medidas tomadas por Gobierno y empresarios estuvieron dirigidas a evitar que

¹¹ Un ejemplo extremo de las presiones a que se vieron sometidos los empresarios es el de William O. Jenkins, el citado propietario de Atencingo, que se mostró como el mayor obstáculo para la constitución y funcionamiento de la asociación de productores, en especial para aceptar cuotas restringidas de producción, quien llegó a plantear la posibilidad de un *lock out* patronal por cinco años. El asunto fue abordado directamente por el general Plutarco Elías Calles con el Gobernador de Puebla, general Juan Andrew Almazán, quien amenazó a Jenkins drásticamente por su condición de extranjero y su vulnerabilidad frente a las leyes migratorias. El estadounidense debió acatar las reglas de juego de Azúcar S.A. Ver *Actas del Consejo de Administración de Azúcar S.A.*, 57, 28-10-1932; 58, 4-11-1932; 157, 19-8-1935 (intervención de Eduardo Mestre recordando la amenaza de Almazán), y 60, 16-11-1932.

esa deflación alcanzase tal magnitud que arrastrase a la mayoría de los ingenios a la quiebra, con su secuela de desocupación y graves problemas sociales en las áreas cañeras del país. El objetivo preciso de la Compañía Estabilizadora del Azúcar y Alcohol S.A. fue conducir la producción de modo que se lograra el control de la comercialización del dulce. El Estado, sin embargo, pese al interés político en resolver la cuestión, condicionó a dicha entidad con el fin de impedir que realizara maniobras especulativas exageradas y limitar las exportaciones, el recurso tradicional de otras épocas para sostener los precios internos. Es cierto que esta última posibilidad se encontraba de por sí severamente obstaculizada por la brusca caída de las cotizaciones internacionales (ver Cuadro 2), lo que significaba que las pérdidas de las exportaciones estabilizadoras superaban los beneficios logrados con el precario sostenimiento de dichos precios internos, y podría ser una herramienta que precipitara también la quiebra de muchas fábricas. La acción de la Compañía transitaba entonces por una vía estrecha y difícil.

CUADRO 2

*Precios del azúcar en el mercado de México y mundial, 1920-1940 (promedios anuales en centavos de peso mexicano por kilogramo)**

Año	México	Mundial	Año	México	Mundial
1920	73,5	151,5	1931	19,5	13,3
1921	37,0	71,3	1932	17,5	9,4
1922	29,0	31,7	1933	25,0	10,3
1923	34,0	56,1	1934	26,5	11,1
1924	30,5	45,0	1935	25,5	10,7
1925	25,0	27,6	1936	25,0	10,9
1926	26,0	28,0	1937	28,5	14,1
1927	23,5	31,1	1938	28,5	12,2
1928	30,0	26,6	1939	28,5	17,0
1929	30,5	20,4	1940	28,5	14,2
1930	27,5	14,6			

* Precio mundial CIF de Londres convertido a precio mundial CIF de Nueva York. El cambio aplicado por las fuentes es de 4,85 pesos mexicano por dólar US.

Fuentes: Para los precios mexicanos, UNIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE AZÚCAR S.A., *El desarrollo de la industria azucarera en México durante la primera mitad del siglo XX*, México, UNPASA, 1950, p. 51, y para los mundiales en 1920 y 1921, A. SANTAMARÍA, *Sin azúcar no hay país. La industria azucarera y la economía cubana, 1919-1939*. Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, CSIC, y Univ. de Sevilla, 2002, p. 459, y desde 1922, BANCO DE MÉXICO, *La industria azucarera de México* (2 vols.), México, BM, 1952, t. I, p. 384.

Los ingenios se resistieron a entregar su producción a la Compañía Estabilizadora para su comercialización, que se efectuaba a través de la Compañía Almacenadora y Realizadora de Azúcar S.A. y de la Agencia de Ventas del Sur S.A., dos empresas organizadas por algunos hacendados en la década de 1920. Atencingo y otras fábricas del centro y del Sur de México se oponían a la primera por ser propiedad de Los Mochis y El Potrero. También la

Compañía Realizadora del Estado de Michoacán consideraba que la citada Compañía Estabilizadora se entrometía indebidamente en su zona de influencia, reflejando así el descontento de los propietarios esa región y de Jalisco.

Los esfuerzos de la Compañía Estabilizadora estuvieron dirigidos a adquirir cada vez más azúcar para mejorar su capacidad de normalización del mercado, pero fueron infructuosos, y a mediados de 1931 dejó de comprarla al verificar la inutilidad de su acción reguladora por esa vía. Ante la gravedad de la situación, se comenzó a diseñar un cambio fundamental en la comercialización del dulce, que se adoptaría como instrumento clave de la organización general de la industria azucarera mexicana hasta la década de 1990: el manejo monopólico de la circulación de la producción. El proyecto consistió en que toda la oferta de los ingenios asociados formara parte de una *masa común*, midiendo las aportaciones sobre una base estándar establecida sobre el tipo *plantation white*. El ingreso de su venta y también los egresos (seguros, manipulación, almacenamiento, comisiones) se prorratearían entre dichos ingenios. Las mermas se cargarían a cada hacendado y se aplicarían premios y castigos en la liquidación de acuerdo a la ubicación de las fábricas y sus respectivos costes en fletes. Las pérdidas también se deducirían de la citada masa común y un 0,5% de todo lo recaudado se asignaría a la Compañía Estabilizadora para gastos de operación. Los principales centrales, San Cristóbal, El Potrero, Los Mochis, Atencingo, los de Michoacán y Jalisco y los de Veracruz, establecieron un *pacto de caballeros* para cambiar las reglas de juego y eliminar la desenfadada competencia que había caracterizado sus relaciones hasta el momento. Sin embargo, ya vimos que tampoco esto resolvió la crisis y la competencia siguió ahora bajo cuerda y con golpes bajos.

Finalmente, ya hemos visto que se resolvió la constitución de Azúcar S.A., que significó la definitiva cartelización de todos los productores azucareros mexicanos. En lo que respecta a la comercialización la diferencia sustantiva con todas las organizaciones empresariales anteriores fue la *obligatoriedad* para los asociados de entregar su producción total a la empresa para su manejo y venta. Cada uno firmaba ahora el llamado *contrato tipo de suministro*, que obligaba explícitamente a ello. Como afirmó Aarón Sáenz, el éxito de la operación dependía “del absoluto control” de la oferta y comercio del dulce.

Para Sáenz, mientras hubiera ventas libres en circuitos diferentes a los de Azúcar S. A. “era por completo inútil el esfuerzo que se estaba haciendo para organizar a los productores”. Sin ninguna ambigüedad señalaba como objetivo del proyecto azucarero nacional la monopolización absoluta del comercio del dulce al por mayor y planteaba que un solo kilogramo que

la evadiera lo amenazaba.¹² Este proceso no fue fácil y para disciplinar a los hacendados fue necesaria toda la fuerza persuasiva del Estado que, como ya señalamos, se aplicó con William O. Jenkins, tanto la coacción apenas velada, como el descarado ejercicio de *dumping* por parte de Azúcar S. A. para cortar cualquier intento de operación libre.¹³ También los bancos que disponían de edulcorante por garantías hipotecarias eludían la referida regulación, por lo que se les amenazó con entregarles en 48 horas todo el producto que tenía bajo su control la compañía en carácter de aval prendario de los créditos recibidos, con lo que el problema de toda su comercialización y el derrumbe resultante de los precios sería de su responsabilidad, y así se logró que cooperasen. Es más, Sáenz propuso una política radical de *dumping* que aceleraría el fortalecimiento del cártel, y doblegó de esta manera a los disidentes.

En diciembre de 1932 la crisis estaba totalmente resuelta con el definitivo control del mercado por parte de Azúcar S. A., hasta el extremo de que en enero siguiente la gerencia de la compañía tenía ya la capacidad de fijar el precio del dulce en todo el país. La red de comercialización a partir de ese momento se realizó a través de contratos con mayoristas de las principales ciudades, a quienes se les otorgaba entre un 3 y un 3,5% como comisión sobre las ventas, de acuerdo al volumen que manejaran. Con esto se cerró el proceso más crítico de la industria azucarera en México, consolidando de forma permanente la hegemonía de los hacendados en el mercado y subordinando completamente a los comerciantes. La participación del Estado resultó decisiva en este logro histórico de los primeros, obtenido casi a pesar de ellos, que culminaba con éxito una estrategia iniciada por los empresarios porfiristas a finales del siglo XIX para sacudirse el dominio que desde la colonia habían ejercido los grandes mercaderes de la ciudad de México sobre la producción gracias a su poder financiero. La cuestión del crédito y su resolución, en suma, fue la clave de la evolución del proceso azucarero mexicano.

El crédito en el proceso de cartelización

La industria azucarera tuvo necesidad de crédito para su desenvolvimiento desde épocas tempranas. A esta necesidad se sumó en la época colonial la escasez de circulante, lo que obligaba a los hacendados a recurrir a comerciantes e instituciones religiosas para obtener empréstitos en efectivo, que funcionaban como las únicas fuentes de capital líquido con que financiar el movimiento económico de la Nueva España. Además de los censos o depósitos hipoteca-

¹² *Ibidem*, 13, 5-2-1932.

¹³ Además de Jenkins, “convencido” por el Gobernador de Puebla como ya vimos, ese fue el caso del ingenio Los Mochis, del estadounidense Benjamín Francis Johnston, dominado por una operación de *dumping*, y de algunos otros de Veracruz y del Sur. El total de azúcar fuera del control del ente regulador fue de 7.900 toneladas, cifra bastante modesta (poco más del 5% de las existencias del país).

rios redimibles, utilizados muchas veces para el financiamiento de la referida industria, se usó y se generalizó el avío, que consistía en un préstamo en dinero, un adelanto de mercancías, o una combinación de ambos, destinados a salarios, víveres, insumos y reparación de maquinaria para la operación del ingenio o el cultivo de cañaverales en un ciclo productivo determinado. Por lo común, el prestamista era un comerciante mayorista de la ciudad de México o de alguna otra casa mercantil de una urbe importante –Puebla, por ejemplo–, que proporcionaba dicho avío contra el compromiso de entrega de la producción para su venta. Esta obligación debería ser al menos por una cantidad de dulce que respaldara el monto de la deuda y de sus intereses, aunque el acreedor tendía a exigir el manejo de toda la oferta de la hacienda, con excepción de las ventas locales realizadas en la misma finca.

La importancia del crédito de avío debe ser subrayada, porque fue el mecanismo que hizo posible el control de la producción de azúcar por los grandes comerciantes mayoristas, especialmente por los *almaceneros* de la ciudad de México durante varios siglos, ya que el sistema crediticio colonial se prolongó en la época republicana sin muchas variantes, al menos hasta la década de 1880, cuando el desarrollo de los bancos permitió el acceso de formas de financiamiento más baratas y flexibles, en particular para la ampliación de la escala productiva y la modernización tecnológica, aunque la dependencia tradicional a los mercaderes aviadores se mantuvo en buena medida.

El sistema de financiamiento de la industria azucarera mexicana moderna, surgida de la crisis de 1931, fue un elemento esencial del ordenamiento del sector y del éxito de su cartelización. Fue el instrumento por el que los empresarios se comprometieron en un acuerdo básico con el Estado, que con algunas restricciones y modificaciones operativas estuvo vigente hasta la década de 1960, y por el que aceptaron la regulación oficial del precio del dulce a cambio de obtener crédito barato, suficiente y oportuno para el funcionamiento del negocio.

El acuerdo significó para los hacendados azucareros la solución del su mayor problema secular, el financiamiento de avío para la operación de cada zafra, liberándolos definitivamente de la dependencia que habían sufrido de los comerciantes mayoristas y de los bancos privados. Las tasas de interés preferenciales que lograron permitieron seguramente una ampliación de sus márgenes de utilidad, aun dentro de las condiciones potencialmente restrictivas que significaba la fijación de los precios por el Estado. El hecho de fuese la organización empresarial Azúcar S. A. la asignadotra de los créditos a los ingenios para el avío de sus siembras y reparación de sus plantas fabriles, concentró un gran poder en la dirección del cartel y fue el elemento persuasivo y coactivo más importante para la integración y permanencia de los productores dentro de él. Además, al funcionar dichos ingenios como agencias de dis-

tribución del crédito para los campesinos cañeros –después de la reforma agraria de la segunda mitad de los años treinta, durante la presidencia del General Lázaro Cárdenas, que desintegró completamente la agricultura de la industria azucarera al dissociar el campo cañero del ingenio en términos de la propiedad de la tierra– dotó a los primeros de un invaluable instrumento de control sobre los segundos para asegurar el abastecimiento de materia prima y de una fuerte capacidad de manipulación política y social en sus respectivas áreas rurales.

Para el Estado, el otorgamiento del financiamiento azucarero fue inicialmente la herramienta decisiva mediante la cual logró imponer la corporativización empresarial en uno de los sectores más importantes de la economía del país. El cártel constituyó el vehículo para que el Gobierno pudiera hacer efectiva y viable la política de estabilización de la producción de acuerdo a las necesidades del consumo interno, resolviendo una crisis cuyos efectos económicos y sociales pudieran haber tenido alcances desastrosos. Pero más allá de la coyuntura crítica de 1931-1933, paulatinamente la Administración fue ampliando su capacidad de regulación, en particular en la cuestión de los precios en el mercado interno, lo que le permitió convertir al azúcar en un bien salario de bajo costo, esencial para la provisión energética de amplias capas de la población. Dentro de la estrategia de crecimiento industrial establecida durante el mandato del General Lázaro Cárdenas (1934-1940) y fortalecida en los siguientes sexenios presidenciales, dicho artículo pasó a ser uno de los bienes fundamentales de la canasta básica de consumo, quedando su cotización bajo un estricto control público. Este sistema favoreció, al igual que el aplicado a otros alimentos, la transferencia de recursos del campo a la ciudad, pieza fundamental de la referida política de industrialización. El crédito barato garantizado por el Estado fue una forma de subsidio a la producción de dulce y de asegurar el mantenimiento de niveles adecuados de abastecimientos dentro del marco establecido.

Ya mencionamos la fundación del Banco Azucarero dentro del plan de resolución de la crisis de 1931, pero el papel rector lo tuvo en Banco de México y las consecuencias de su acción en el financiamiento de la industria del dulce fueron muy duraderas, pues el sistema aplicado en la coyuntura depresiva pasó a ser la forma habitual de operación en las siguientes décadas.¹⁴ Una de las razones de intervención de esa institución, por cierto anómala, ya que era la banca central del país, fue que Azúcar S.A., al constituirse en enero de 1932, le debía la importante suma de 7.850.000\$. Como se justificó en su Consejo de Administración,

“El Banco no puede desentenderse de la crisis por la que atraviesa la industria azucarera, en vista de los intereses que tiene comprometidos en ese negocio, ni del problema que la misma repre-

¹⁴ Para la participación del Banco Central en el financiamiento de la industria azucarera en el período 1932-1938 ver E. TURRENT DÍAZ, *Historia del Banco de México* (2 vols.), México, Banco de México, 1982, t. I, pp. 284-8.

senta para el país”.¹⁵

Se puso entonces en marcha un complejo plan de financiamiento basado en dos tipos de crédito. El primero estaba constituido con documentos prendarios de la producción manejada por Azúcar S.A., que el cártel descontaba en bancos privados, que a su vez los redescataban en el Banco de México. Dicha clase de crédito tuvo un límite de 8.000.000\$ entre septiembre y diciembre de 1932 y aumentó hasta 11.500.000 entre enero y abril de 1933, con la condición de que se llevaran a cabo exportaciones destinadas a aliviar los *stocks* acumulados.

El segundo tipo de crédito se hizo sobre la base de pagarés de Azúcar S.A. sin garantía prendaria, exigibles a 90 días, que seguían el mismo curso de redescuento que los anteriores y se dedicaban a aliviar las dificultades financieras de los ingenios asociados al cártel, muchos de ellos en situación de quiebra técnica. Además de las dos líneas de crédito citadas, en octubre de 1932 y por especial mediación del General Plutarco Elías Calles, se concedió un préstamo especial de 5.800.000\$, a una tasa del 5% de interés anual, destinado a cubrir pérdidas por las exportaciones necesarias a reducir los excedentes. Las amortizaciones de todos los adeudos de la industria azucarera con el Banco de México se realizarían en los siguientes cuatro años, con el aporte de 2 centavos por kilo de dulce vendido, aunque la recuperación del sector permitió la liquidación casi total de los mismos hacia noviembre de 1934.

El esquema de financiamiento constituido en el transcurso de la crisis prevaleció en años sucesivos como un procedimiento normal. El Banco de México hacía en este caso una excepción a lo establecido por su carácter de banca central destinada a la regulación de la política monetaria del país, ajena por completo a operaciones de tipo comercial, de acuerdo con lo estipulado por Alberto J. Pani desde la Secretaría de Hacienda a partir de febrero de 1932. El monto del financiamiento total de cada zafra era presentado por Azúcar S.A. para su revisión y aprobación por dicha institución, que abría las líneas de crédito anual correspondientes. Un primer tramo de préstamos era el llamado de avío, destinado a apoyar el mantenimiento y reparación de las plantas fabriles y el cultivo cañero. El mecanismo seguido era el de fijar a cada ingenio un estimado de producción y sobre esa base determinar el dinero que recibiría en función de una cantidad por kilo de azúcar, que junto con los intereses se descontarían luego de la liquidación del dulce entregado para su venta a Azúcar S.A.

Un segundo tramo del financiamiento se destinaba a la realización de la zafra. Con esa finalidad, el cártel pagaba anticipos a cada ingenio a cuenta del azúcar recibido, cuyo monto se obtenía de la pignoración del producto en operaciones a corto plazo avaladas con certificados prendarios sobre él, garantizados por el Banco de México, y cubiertos a medida que se

¹⁵ *Ibidem*, p. 286.

vendía el dulce y se cobraba el dinero correspondiente. Los préstamos refaccionarios para la renovación o ampliación de las plantas fabriles o la expansión de los campos cañeros se manejaban mediante líneas de crédito específicas y ajenas al mecanismo anterior, aprobadas por el Gobierno Federal y operadas por otras instituciones, generalmente por la Nacional Financiera S.A. La industria contaba, además, con recursos de capital concedidos por entidades privadas, negociados por los hacendados interesados como empresarios particulares con respaldos hipotecarios y de su producción otorgados por el cártel.

Resulta interesante establecer semejanzas y diferencias entre el nuevo y el antiguo sistema de financiación (el de los comerciantes mayoristas) de la industria azucarera mexicana. En ambos, la producción futura era el aval efectivo, aunque en el primero era entregada luego a la casa mercantil para que la vendiera y cobrara, mientras que en el segundo, los bancos consideraban los futuros como garantías prendarias, dicha venta quedaba a cargo de los hacendados, que pagaban luego sus obligaciones en efectivo, y sólo en situaciones muy críticas, como la de 1904, con la quiebra del monopolio comercial azucarero, o la de 1931-1932, ejecutaban la prenda debido a la insolvencia de los deudores y despachaban el dulce para recuperar su dinero. En esos casos, los remates hipotecarios contribuían a agravar la crisis, ya que el objetivo no era ganar en las ventas sino tan sólo cobrar los préstamos, por lo que las realizaban de forma inmediata y sin más consideraciones acerca del mercado, con lo que aceleraban la caída de los precios al aumentar la disponibilidad de existencias. A partir de la institucionalización del cártel como único agente nacional comercialización de azúcar al por mayor, éste respondía con la totalidad de la oferta del país frente al Banco de México, que otorgaba sus líneas de crédito para que la banca pudiese redescantar los documentos librados por la asociación de productores, destinados al financiamiento de los distintos aspectos indicados.

La asunción del papel de intermediario entre el sistema crediticio nacional y sus ingenios asociados por parte de Azúcar S.A. fue adoptada después de prolongadas discusiones, pues muchos opinaban que el cártel era sólo una agencia de ventas y no debía realizar otro tipo de actividades. Se argumentaba que sus acciones financieras habían correspondido a la etapa de superación de la crisis y que pasado ese momento ya no le correspondía efectuarlas. Aarón Sáenz, que tenía una concepción integral de la agrupación, considerándola más un instrumento de gestión de todas las cuestiones referidas al sector que una mera sociedad comercial, logró imponer el criterio de que funcionara como una institución intermediaria de crédito entre las fuentes de capital y los hacendados y cañeros.

El éxito de la acción de Aarón Sáenz y del expresidente Plutarco Elías Calles se observa en el hecho de que a mediados de 1933 Azúcar S.A. estaba plenamente consolidada y la si-

tuación de crisis superada. En junio de ese año una delegación de los más importantes hacendados, encabezados por propio Sáenz visitaron a Calles y le expresaron su agradecimiento y lo mismo hicieron con el Presidente Abelardo Rodríguez. También enviaron al gerente de la empresa cuatro meses a Europa a estudiar el desarrollo de los cárteles allí existentes.

Las políticas azucareras en los años treinta

La superación de la crisis más profunda de su historia, conllevó también la fundación de un modelo económico, social e institucional de la industria azucarera en la década de 1930 que se fue consolidando en la siguiente, perfeccionado en los dos últimos años del gobierno de Lázaro Cárdenas (1938-1940) y durante el de su sucesor, Manuel Ávila Camacho, quien debió sortear las dificultades acarreadas por la Segunda Guerra Mundial. Como ya dijimos, el concepto angular de la estrategia de recuperación de la depresión fue considerar que el mercado interno estaba lejos de haber llegado a su punto de saturación y que las recurrentes crisis de sobreproducción relativa se debían primordialmente a problemas relacionados con la circulación mercantil más que a desajustes estructurales de la oferta respecto a la demanda. De acuerdo con esa idea, la solución efectiva radicaba en abaratar el dulce y convertirlo, como su valor calórico, en integrante esencial de la canasta básica de alimentación de la mayoría de la población que aún no tenía acceso permanente a él. El mercado externo seguía cumpliendo el papel de *válvula de seguridad* para alivio de una eventual acumulación de *stocks* que en alguna coyuntura precisa pudiera distorsionar el funcionamiento del mercado interior, pero abandonaba la función de sostenedor en última instancia del precio interno. Con tales fundamentos se inició una sostenida expansión de la oferta entre 1930 y 1970, cuyos principales indicadores fueron la multiplicación por siete de la cantidad de tierra dedicada a la caña, por más de diez del número de toneladas de edulcorante elaboradas y por casi nueve del consumo.¹⁶

El contenido fundamental del proyecto azucarero construido como réplica pragmática a la crisis de 1931 fue la cartelización de la industria, consolidando una estructura monopolista de control y regulación del mercado interno, eliminando la competencia ruinosa entre los hacendados más poderosos y entre las diversas regiones productoras del país. La organización de los empresarios fue un instrumento contundente para la definitiva unificación del mercado nacional y el fomento del consumo masivo del dulce mediante la construcción de una red eficiente y extensa de distribución y comercio, que se hizo cada vez más penetrante y abarcado-

¹⁶ En 1970 se consumieron en México 1.840.700 toneladas de azúcar, en la zafra de 1970-1971 se produjeron 2.393.000 y se molieron 25.985.000 de caña para elaborarlo, cultivada en 427.400 hectáreas. Ver H. CRESPO y E. VEGA VILLANUEVA [1], Cuadros 1, 20, 26 y 128.

ra. Además, se construyeron estrategias de promoción del mismo que fueron agentes eficaces de su incremento en las clases populares. El acuerdo fue trabajoso y difícil, y necesitó de una permanente actualización en torno a los temas más complejos: el reparto de las cuotas de producción entre las fábricas, que automáticamente se reflejaba en las de venta, en una primera etapa y, luego, su participación en la expansión del gran negocio azucarero, particularmente en el período de la segunda posguerra mundial. En un proceso no exento de presiones y arduas negociaciones, el cártel garantizaba a los principales ingenios la hegemonía en el sector (y el surgimiento entre ellos de los de propiedad de Aarón Sáenz), pero la equilibraba con la fianza otorgada a la subsistencia de los medianos y pequeños. El instrumento clave de esta política y, en definitiva, del éxito de la integración corporativa fue que la asociación resolvió el problema secular de la industria: la disponibilidad de crédito seguro, oportuno y barato, proporcionado por los instrumentos financieros del Estado Federal mexicano.

Al Estado este proceso, como hemos argumentado ampliamente, no le resultó indiferente. Fue el actor fundamental en la promoción de la organización de los productores de dulce y la presión que aplicó a disidentes y renuentes resultó decisiva para lograr la integración de todos en el cártel, la clave de su éxito. Las razones de esa intervención respondieron a múltiples factores. La primera y más coyuntural fue la importancia del problema económico, social y político que implicaba la crisis azucarera. Además, algunos intereses particulares de grandes figuras del poder, como el General Plutarco Elías Calles y Aarón Sáenz, se encontraban directamente involucrados en el negocio, por lo que usaron su influencia y, en el caso del segundo, su talento y dedicación personal, para contribuir al éxito de la estrategia diseñada.

El Estado mexicano, en segundo lugar, encontró en la asociación empresarial un instrumento idóneo para discutir y diseñar políticas en un sector de tanta significación socio-económica como el azucarero, lo que era además coherente con las tendencias corporativas que se desarrollaban por entonces en el país. En tercer lugar, utilizó la herramienta decisiva del crédito para participar de forma cada vez más determinante en las decisiones, proceso que culminó en 1938, cuando Azúcar S.A. se convirtió en la Unión Nacional de Productores de Azúcar S.A. (popularmente conocida como UNPASA) y los representantes públicos en su Consejo de Administración obtuvieron el derecho de veto. Por último, el Estado logró el control del precio del dulce, que se fue convirtiendo en un alimento básico de la gran mayoría de la población, lo que le dio un medio poderoso para la regulación del costo de la canasta básica de consumo sobre la que establecía los niveles del salario mínimo. El acuerdo entre Gobierno y empresarios supuso la paulatina delegación de la capacidad de decisión de éstos en la política y economía azucarera, a cambio de seguridad crediticia y la protección de todo el sector.

Coincidiendo con el fortalecimiento de su intervención en la corporativización empresarial azucarera, el Estado impulsó también una política agrarista, la Reforma Agraria del Gobierno cardenista, que tuvo como efecto la eliminación del modelo de plantación que integraba verticalmente bajo una misma dirección la producción de caña y de azúcar, el modelo predilecto de Plutarco Elías Calles, reemplazándolo en el campo con unidades ejidales de pequeños propietarios rurales que quedaron a cargo del suministro de materia prima para los ingenios. La imposibilidad, por el veto estadounidense, de extender el sistema de grandes unidades agroindustriales dirigidas por cooperativas de obreros y campesinos, impuesto en los grandes centrales de Zacatepec y El Mante, las dos principales y más radicales realizaciones de Lázaro Cárdenas en el sector, determinó la constitución de una estructura que denominamos de *asociación subordinada* de los cultivadores a los hacendados, sometida al arbitraje público, por la cual se garantizaba la provisión de la gramínea a cada fábrica, obligando a los primeros a plantarla en su *zona de abastecimiento*, dando facultades a los segundos de inspección y control técnico de las cosechas, otorgándoles el manejo del crédito agrario estatal y asociando a los sembradores en el 50% del ingreso obtenido por la zafra. Este fue el resultado de los llamados *decretos cañeros* de 1943 y 1944 del Presidente Ávila Camacho, dictados en las urgencias de abastecimiento de la época de guerra y del desorden productivo de la citada reforma agraria, pero que luego quedaron como modelo de organización de la industria del dulce hasta mediados de la década de 1970.

El referido modelo de organización azucarero resultó funcional en toda la etapa de industrialización de México, ya que permitió la transferencia de recursos del agro a la acumulación industrial por la vía del mantenimiento de un bajo precio del dulce que, como ya dijimos, se convirtió en un bien salario fundamental. El peso de esta estrategia fue soportado en gran medida y en toda una primera etapa que se extendió hasta mediados de la década de 1970, por los productores cañeros, a través del citado mecanismo de la fijación de la cotización de la gramínea en función del precio final del azúcar. Los hacendados se preciaban de ser los artífices del edulcorante barato –durante mucho tiempo la UNPASA realizó su propaganda argumentando que sus afiliados abastecían a México con el “más económico del mundo”–, pero en realidad eran ampliamente compensados mediante la distribución a su favor, y en detrimento de los cultivadores, del buena parte del ingreso global del negocio, y del subsidio que se les otorgaba con el sistema crediticio preferencial que regía para el sector.

La experiencia mexicana de asociación corporativa en la industria del dulce es, en términos comparativos, una de las más profundas y duraderas de la historia azucarera mundial y uno de los más exitosos ejemplos de integración funcional del sector en la economía nacional

por un prolongado período. Sin embargo, como política económica distó de ser original. Al contrario, la cartelización de los productores privados y la intervención gubernamental en distintas actividades económicas fue una práctica común y de importancia creciente internacionalmente hablando desde la década de 1930, como respuesta a la depresión. En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial fue vista con marcado recelo como una costumbre reprochable, reñida con los principios fundamentales de la libre competencia, como una amenaza poco transparente para los intereses de los consumidores y también como una conducta enemiga de la democracia y que había tenido mucha relación con el ascenso del fascismo totalitario al poder en varios países durante el la etapa de entreguerras.¹⁷

Conviene señalar el tema de la intervención pública como una de las cuestiones más sugerentes de la construcción de los cárteles en el período que estamos estudiando, teniendo en cuenta que la teoría económica contemporánea hace una explícita distinción entre los que llama *voluntarios*, establecidos por empresarios privados como prácticas monopolistas o semimonopolistas para el control coyuntural del mercado, y los *obligatorios*, en los que la asociación de productores de constituye de acuerdo con las reglamentaciones gubernamentales. Hasta tal extremo es importante tal distinción que E. Hexner duda de que en el segundo caso sea aplicable el concepto en su acepción tradicionalmente utilizada.¹⁸ La cuestión es relevante pues alude en realidad a la transformación más singular de la época de entreguerras: la ingerencia reguladora y planificadora del Estado en la economía. Un rápida revisión sugiere que las industrias azucareras alemana, checoslovaca, brasileña y filipina, entre otras, siguieron caminos de cartelización, voluntaria u obligatoria, y además desarrollaron en diversos aspectos fuertes controles gubernamentales como estrategia para afrontar la crisis.¹⁹

En esta dirección, el estudio comparado, todavía por hacerse, de las experiencias de

¹⁷ Estas reflexiones provienen de uno de los principales estudiosos de los cárteles de la época, E. HEXNER, *Cárteles internacionales*, México, FCE, 1950 (1ª ed. en inglés, *International Cartels*, Chapel Hill, North Carolina Univ. Press, 1945), cap. I. En el mismo libro, cap. II, pp. 227-35, analiza el caso del dulce, incluyendo entre tales prácticas los sucesivos convenios de la década de 1930, y afirma de modo contundente que “el carácter del comercio mundial del azúcar es una caricatura de proposiciones tales como la ley de la oferta y la demanda, el principio de la ventaja relativa del comercio internacional, el postulado de la división del trabajo entre naciones y las teorías tradicionales acerca del mecanismo de costos y precios” (p. 229). O sea, todos los principios de la teoría clásica. Dicho mercado se siguió rigiendo en el siguiente medio siglo por reglas que acentuaron aún más la referida caricatura.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 47-8.

¹⁹ Sobre estas industrias ver J. PERKINS, “The German Beet-Sugar Industry and the Nazi Machtergreifung of 1933”, F. DUDEK, “The Crisis of the Beet Sugar Industry in Czechoslovakia”, T. SZMRECSANYI, “Growth and Crisis of the Brazilian Sugar Industry 1914-1939”, y Y. NAGANO, “The Oligopolistic Structure of the Philippine Sugar Industry during the Great Depresión”, B. ALBERT y A. GRAVES (eds.), *The World Sugar Economy in War and depresión. 1914-40*, London and New York, Routledge, 1988, pp. 26-35, 36-46, 59-70 y 170-81.

cartelización *obligatoria* de diversas economías azucareras en el mundo es indudablemente un campo prometedor que supera el interés sectorial, por grande que éste sea, para proyectarse con posibilidades al análisis de cómo surgió efectivamente esa preponderancia estatal en contextos específicos muy distintos y con actores y resultados complejos.