

LA REGULACION DE LA INDUSTRIA AZUCARERA EN CUBA (1926-1937); FACTORES Y CARÁCTERISTICAS.¹

Oscar Zanetti Lecuona, Instituto de Historia de Cuba

En mayo de 1925 en Cuba concluía una zafra azucarera con volumen record de 5 386 303 t.m. El enorme salto productivo –excedía en más de un millón de toneladas la campaña precedente- vino a coincidir con incrementos igualmente notables en otras áreas productoras del mundo, por lo cual se acumularon excedentes que hicieron caer las cotizaciones del azúcar crudo debajo de los dos centavos de dólar la libra por primera vez en dos décadas. El adverso sesgo coyuntural provocó un generalizado malestar entre los productores de la Isla, en particular los pequeños y medianos hacendados criollos con altos costos de producción y las compañías norteamericanas productoras de crudo sobre cargadas de obligaciones financieras. Amenazados por la ruina, dichos intereses se movilizaron para demandar al estado cubano medidas que contribuyesen a estabilizar el precio. Un año después, en mayo de 1926, el presidente Gerardo Machado sancionaba la ley Verdeja que, entre otras disposiciones, limitaba en un 10% la zafra en curso y establecía un tope de 4,25M de toneladas para la cosecha de 1927, reducción que debería distribuirse proporcionalmente entre todos los productores agrícolas e industriales.

La intervención del estado cubano en la industria azucarera en la década de 1920 resultaba así, por su lado más visible, una respuesta a la situación de los mercados. En cierto sentido esa reacción no constituía una novedad, pues ya durante los años de la I Guerra Mundial y la inmediata posguerra las condiciones de realización del dulce habían reclamado ciertas acciones gubernamentales. Pero las medidas de entonces se limitaron a incursiones circunstanciales, mientras que a partir de 1926 la presencia estatal en el mundo del azúcar se torna definitiva. Esa permanencia constituye precisamente la más clara indicación de que si

bien los trastornos e imperfecciones del mercado están en la raíz del intervencionismo, ellos no alcanzan por si solos para explicar el desarrollo ni las extensas ramificaciones de dicho fenómeno.

Las medidas restrictivas de 1926 pretendían recuperar el precio del azúcar mediante el control de su oferta. En teoría, tal efecto también hubiera podido conseguirse a través de los mecanismos del mercado que inexorablemente apuntaban a la desaparición de los productores incapaces de ajustar sus costes al descenso del precio, sólo que este hubiese resultado un proceso quizás más dilatado y seguramente mucho mas traumático. El camino seguido condujo, en cambio, al abandono de la libre competencia, en buena medida porque la búsqueda de precios remunerativos se enmarcaba dentro de un "superobjetivo" perentorio para la gestión estatal: preservar la organización de la industria y con ella todo el sistema socioeconómico erigido sobre la base de la primacía azucarera. Para esto no bastaba con estabilizar los mercados, era necesario asegurar el acceso a estos -y principalmente al norteamericano- de productores en condiciones claramente desiguales. Se trataba, en síntesis, de que la reducción de las exportaciones se repartiese equitativamente entre los propietarios de la industria, de manera que los centrales controlados por firmas refinadoras, mejor situados ante una coyuntura depresiva, no conservasen o ampliaran su participación en detrimento de las empresas estadounidenses productoras de crudo y, sobre todo, de los pequeños y medianos hacendados cubanos. La acción del estado durante aquella primera experiencia intervencionista -1926-1928- no fue mucho más allá de regular la producción y exportación del dulce, pues hubo de circunscribirse a las posibilidades abiertas por la concertación de los intereses mayoritarios en la industria, conciliación que el gobierno de Machado sólo se encargó de promover y santificar.

En Cuba el intervencionismo se inaugura con el consenso de los grupos económicos más influyentes. El carácter unilateral de la restricción cubana y la escasa entidad del convenio

internacional que a instancias de Cuba se firma en París, en 1927², cimentaron sin duda el fracaso del primer ensayo regulador, pero tanta o más influencia tuvo en dicho resultado la exclusión de todo control sobre las ventas al mercado de los Estados Unidos, concesión a las poderosas compañías bajo control de los refinadores que ponía de manifiesto la subordinación de la acción estatal a los intereses económicos dominantes. La gestión reguladora, al principio débil y vacilante, ganará solidez bajo el imperativo de la crisis. Esto salta a la vista si se compara la experiencia inicial de la regulación -o "fase Tarafa"- con la "fase Chadbourne-Gutiérrez" que se extiende desde 1930 hasta 1933 y, sobre todo, la ley de Estabilización (1930) con la de Defensa (1927), sus respectivas -y máximas- expresiones jurídicas.³

Desde 1930 hasta 1933 el gobierno de Machado maneja con creciente autonomía los asuntos azucareros, lo cual se hace evidente en las posiciones asumidas por su factótum azucarero Viriato Gutiérrez, sobre todo respecto a la administración de las cuotas en el marco del convenio internacional firmado en Bruselas en 1931 y el volumen de las zafas de Cuba. Pero en cualquier caso esa conducta se beneficiaba de las muy movedizas circunstancias creadas por la crisis, y nunca prescindía del apoyo de al menos un sector -compuesto mayoritariamente por cubanos- de los propietarios industriales, cuyas aspiraciones, en natural contrapartida, eran objeto de atención preferente por el estado.

El principal logro del proceso regulador en su primera etapa -1926-1933-, fue preservar la organización fundamental de la industria y, sobre todo, su distribución territorial. Aunque casi una quinta parte de los ingenios del país se paraliza cuando la crisis llega a su momento más agudo, la distribución de cuotas de exportación y producción sostiene a muchas fábricas que de otro modo hubiesen desaparecido. En este sentido la regulación amortiguó algo el deterioro social y contribuyó quizás a aplazar la crisis política. Sin embargo, estos resultados, aunque contemplados dentro de los propósitos de la intervención estatal, fueron hasta cierto

punto efectos indirectos, puesto que durante toda esa primera etapa la lógica reguladora respondía esencialmente a consideraciones de orden económico.

Las concepciones y prioridades que presiden la intervención estatal en aquellos primeros años se aprecian con bastante claridad en el tratamiento de los problemas del colonato cañero. Aunque estos cultivadores no fueron ignorados por los políticos y empresarios que protagonizan la etapa inicial de la regulación, con excepción de las medidas encaminadas a preservar la participación proporcional de los colonos dentro de la disminuida molienda de los ingenios, la inmensa mayoría de las decisiones gubernamentales concernientes a ese sector - su representación en los organismos reguladores, por ejemplo- resultaron más bien una formalidad. Incluso la regla medular que obligaba a moler en su habitual proporción la caña de colonos, no consiguió impedir que hasta 1933 esta se viese progresivamente desplazada por las cañas "de administración" cultivadas directamente por los ingenios. Es cierto que esa relativa desatención oficial estuvo influida por las propias características del colonato, cuyas notables diferencias internas restaban coherencia a sus posiciones y lastraban sus potencialidades como grupo de presión. Pero la regulación bajo Machado, cuyo norte era afianzar el azúcar cubano en los mercados y conservar el esquema de propiedad de la industria, mostraba muy escasa sensibilidad social y apenas tomó medidas para paliar la ruinoso condición de muchos colonos. Ni que decir respecto a los trabajadores, hundidos en la miseria más espantosa.

Fue tras el estallido revolucionario de agosto de 1933 que las consideraciones sociales vinieron a ocupar un lugar prominente dentro de la actividad reguladora. Aquella tremenda convulsión puso al borde de la quiebra al sistema neocolonial y representó también la definitiva irrupción en el escenario político de actores -particularmente el proletariado y la clase media- cuyas aspiraciones ya no podrían ser relegadas. Las numerosas disposiciones en materia laboral -jornada de ocho horas, fijación de salarios mínimos, regulación del

procedimiento de despido, etc.- que a partir de ese momento habrán de sucederse, constituyen una clara demostración de que el proceso regulador entra en una segunda etapa, de marcado acento social. Esta no se desarrolló sin conflictos, pues incluso los hacendados cubanos, partidarios fervorosos de la regulación productiva y comercial, manifestaron su repulsa a una política que entrañaría la redistribución de una parte de sus ingresos. Pero el estado no podía garantizar el orden mediante el uso exclusivo de la represión, por más que tampoco la escatimase.

La regulación del mercado norteamericano tuvo una influencia decisiva en la nueva orientación -y afianzamiento- del intervencionismo en Cuba, al mismo tiempo que favoreció una mayor autonomía de la gestión estatal. Concebido dentro del esquema del *New Deal* rooseveltiano, el régimen de cuotas aseguró espacio al azúcar cubano con una evidente finalidad de estabilización social. No fueron las presiones de los intereses azucareros norteamericanos en Cuba, ni los ruegos de los hacendados criollos, los que detuvieron el desplazamiento del dulce cubano de su principal mercado, sino los ingenios ocupados por los trabajadores, el quebranto de las instituciones políticas y militares en la isla, la pujante presencia de las masas en las calles. El gobierno de Washington promovió y defendió la asignación de una cuota sustancial para Cuba, porque ella debía aliviar la situación desesperada de amplios sectores de la población insular y anudar nuevos lazos de dependencia, en una época en que la intervención directa ya no resultaba aconsejable.

Pese a todo, los principales beneficiarios del sesgo social de la regulación no serían los obreros, sino los colonos y los hacendados pequeños y medianos, quienes terminaron por sacar el mejor partido de los sentimientos nacionalistas y los ánimos en pro de los más pequeños y desfavorecidos que en aquellas críticas circunstancias prevalecían en la sociedad cubana. Las corporaciones de hacendados y colonos, creadas con patrocinio oficial, no sólo constituyeron piezas indispensables del aparato regulador, sino que se mostraron también muy

eficaces en la promoción de los intereses de ambos sectores. El decreto ley 522 de 1936, que mantuvo definitivamente sujetas a control la producción y exportación de azúcar, y la ley de Coordinación Azucarera que al año siguiente afianzaba la posición del colonato son testimonios fehacientes de ello, por más que la segunda de estas medidas legitimase también el principio de ajustar los salarios al precio del azúcar, lo cual redundaría en un incremento del ingreso de los trabajadores.⁴

Tal resultado no mueve a sorpresa. Desde las primeras perturbaciones del mercado, los grupos dominantes -nacionales y extranjeros- habían apostado por el reajuste del viejo modelo económico de base azucarera como alternativa a la crisis; la regulación estatal fue precisamente el recurso aplicado a tal efecto. Al agravarse la situación nacional hasta el extremo de hacer peligrar al régimen político, nada más natural que se tratase de recuperar el equilibrio beneficiando -y fortaleciendo- en primer término a los sectores comprometidos con el sistema. Y el destino de los pequeños hacendados, así como el de muchos colonos, estaba indisolublemente ligado al futuro del esquema agroexportador.

En ese sentido la conducta del estado intervencionista fue tanto un indicador de la correlación de las fuerzas dominantes en la economía azucarera, como un factor en la modificación de esta. Ello es particularmente válido respecto al papel de los capitales norteamericanos. La erosión del poder de dichos intereses, simbolizada por la pérdida de su representación mayoritaria en los organismos reguladores del azúcar, no puede comprenderse, desde luego, al margen de los efectos de la crisis en la situación de sus empresas, la mayor parte de las cuales se declararon en quiebra, ni de su manifiesta incapacidad para impedir el desplazamiento del azúcar cubano del mercado estadounidense bajo la presión de los remolacheros⁵. Pero en la misma medida en que la situación azucarera desemboca en una crisis profunda y generalizada, el estado tiende a legitimar sus actos en el interés de la nación, el cual se asocia cada vez más con las aspiraciones de los hacendados y colonos cubanos. Esta es, junto con el énfasis en las

consideraciones sociales, la otra característica distintiva de la segunda etapa -1933-1937- del proceso regulador.

En el escenario azucarero se verifica, de tal suerte, un movimiento concomitante con el reajuste que experimentan los mecanismos de la dominación norteamericana en Cuba durante la década de 1930. Del mismo modo que los recursos provistos por la abrogada enmienda Platt son sustituidos por otros resortes -internos y externos- que aseguran la dependencia cubana, el control estadounidense sobre el azúcar tenderá a descansar menos en la posesión directa del potencial productivo, mientras se afianza en el plano comercial mediante el régimen de cuotas.

La relativa declinación del capital estadounidense en el negocio azucarero es, sin embargo, sólo uno entre los diversos y complejos cambios que experimenta la industria bajo las circunstancias de la regulación, proceso cuya determinación requiere de un análisis específico, así como de un marco temporal de observación bastante más dilatado que el aquí asumido.

A diferencia de lo que sucede en otros países latinoamericanos durante esta misma época, la intervención estatal en Cuba no se propuso imprimir una nueva orientación a la economía ante la crisis de su "sector externo", sino asegurar el funcionamiento y la preponderancia de este. Para conseguirlo, el estado tuvo que interrumpir la acción de ciertos mecanismos consustanciales a las economías mercantiles y sustituirlos mediante sus propios recursos legales y administrativos. En el curso de dicho proceso las decisiones gubernamentales pudieron contrariar las aspiraciones particulares de uno u otro grupo de poder económico, pero no se apartaron de los intereses generales de estos. Es por ello que el intervencionismo se circunscribe a los aspectos funcionales de la industria, sin afectar de modo directo sus estructuras, particularmente la propiedad. Aún más, lejos de confiar la regulación a un cuerpo de funcionarios burocráticos, el estado cubano dejó los organismos reguladores en manos de los representantes designados por los propietarios de las dos ramas -industrial y agrícola- de la

producción azucarera. La intervención se desarrollaría, por ende, como un constante y prolongado esfuerzo de concertación, tanto más delicado, complejo y azaroso cuanto más abarcador.

NOTAS

¹ Esta ponencia presenta las conclusiones de una investigación general sobre el tema, que en breve aparecerá publicada bajo el título *Las manos en el dulce. Intereses económicos e intervención estatal en la industria azucarera de Cuba, 1926 – 1937* por la Editorial de Ciencias Sociales de La Habana, Cuba. Por tal razón prescindimos de otra referencia.

² De este convenio solo participaron, además de Cuba, los azucareros de Alemania, Checoslovaquia y Polonia. Su propósito de controlar la oferta descansaría en la reducción de la producción cubana hasta cuatro millones de toneladas largas y un vago compromiso de los restantes signatarios a disminuir en lo posible sus exportaciones mediante el estímulo a su consumo interno y el control de las siembras.

³ El primer, y muy imperfecto, esquema regulador de la industria azucarera se plasmó en la ley de Defensa del Azúcar de 1927, cuyo promotor fue el magnate azucarero José M. Tarafa, también gestor del convenio parisino. Fracasada esta experiencia, Cuba abandonó la regulación en 1929, lo cual dio lugar a otra gran zafra de más de 5 M de toneladas que vino a coincidir con el estallido de la crisis mundial. Al año siguiente una concertación de intereses norteamericanos y cubanos, a instancias del secretario de la Presidencia de Machado, Viriato Gutiérrez, promovió un nuevo plan estabilizador que tomó el nombre del abogado newyorkino que presidía el grupo, Thomas L. Chadbourne. Dicho plan contemplaba el control del abastecimiento del mercado norteamericano mediante un “pacto de caballeros” entre los suministradores de este, y la concertación de un nuevo –y algo más amplio– convenio azucarero internacional que fue suscrito en Bruselas en 1931. Las estipulaciones para los controles internos que suponía dicho plan, así como la creación de los organismos encargados de estos, se expresaron en la ley de Estabilización del Azúcar promulgada en noviembre de 1930.

⁴ Ambas piezas legislativas manifestaban la tendencia a la protección de los pequeños productores. El decreto 522 asignaba a los pequeños ingenios una cuota básica equivalente a la mayor producción realizada por estos desde 1931, siempre que ella no excediese los 60 000 sacos, mientras que la ley de Coordinación Azucarera estipulaba que todos los colonos que produjesen menos de 30 000@ de caña tendrían derecho a moler la totalidad de sus cañas o llegar al referido tope. Para asegurar ese derecho los centrales dejarían de moler el 12% de sus cañas “de administración” y se haría una rebaja de un 6% en sus cuotas a los colonos con producciones superiores a las 500 000@.

⁵ Las gestiones de los intereses azucareros norteamericanos en Cuba durante la elaboración del arancel Hawley Smoot para impedir un trato discriminatorio al azúcar cubano terminaron en un rotundo fracaso; entre 1929 y 1933 la proporción de Cuba en el abastecimiento del consumo azucarero norteamericano se redujo desde un 51,9% hasta un 25,4%.