

## LA INDUSTRIA AZUCARERA EN VENEZUELA Y MÉXICO UN ESTUDIO COMPARATIVO

Catalina Banko(\*)

### Introducción

Al abocarnos a la investigación “Geohistoria del azúcar en Venezuela”<sup>1</sup>, estimamos necesario buscar en el escenario latinoamericano un marco referencial de mayor amplitud que nos permitiera comprender, a partir de un análisis de historia comparada, tanto las singularidades del proceso en Venezuela, como también sus semejanzas con la evolución de este renglón productivo en otras naciones del continente. Con ese objetivo, escogimos el estudio de esta industria en México, país que comparte con Venezuela ciertos rasgos económicos estructurales, pero que al mismo tiempo se caracteriza por poseer una mayor diversificación económica y una explotación azucarera de larga tradición, amplio mercado interno, significativa capacidad exportadora en algunos períodos y elevada producción que la ubican entre las diez más grandes del mundo.

El análisis en términos comparativos se ha orientado a la consideración de las políticas de fomento agrícola, el papel desempeñado por el Estado, las características de los mercados y la evolución del proceso productivo desde la etapa colonial hasta el presente. El examen de los contrastes entre la industria azucare-

---

\* Profesora de la Escuela de Economía y de la Maestría en Historia de América Contemporánea de la Universidad Central de Venezuela.

1. El proyecto de investigación “Geohistoria del azúcar en Venezuela” está patrocinado por FONACIT-BID, bajo la coordinación de Adelina Rodríguez Mirabal y Catalina Banko. El equipo de investigación está integrado por Karelys Abarca, Lucía Galeno, José M. Ramos Guédez y María Gabriela Rojas. Nuestra pasantía de investigación en México contó con el auspicio del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela y el Departamento de Estudios Regionales - Ineser de la Universidad de Guadalajara. Agradecemos de manera particular la colaboración prestada por los doctores Víctor Castillo Girón y Carlos Riojas López de la Universidad de Guadalajara.

ra mexicana y la venezolana, así como también sus semejanzas nos ha permitido trazar una periodización en la que pueden identificarse algunas líneas fundamentales en la evolución de la actividad azucarera en ambos países.

Si bien los respectivos momentos de despegue de la agroindustria azucarera están distanciados en el tiempo, a partir de los años cincuenta del siglo XX comienzan a surgir ciertas convergencias, especialmente en cuanto al papel activo desempeñado por el Estado para promover el crecimiento de la producción mediante la aplicación de planes sectoriales, posteriormente con la crisis azucarera que emerge en los setenta y, en la siguiente década, con la adopción de políticas neoliberales que se tradujeron en privatizaciones y en la apertura al comercio exterior. Asimismo, a lo largo del trabajo ha sido posible identificar una serie de factores que han incidido de manera similar tanto en la etapa de crecimiento y auge, como también en los tiempos de postración de este importante sector agroindustrial.

### **Contrastes en los tiempos coloniales**

En el vasto mundo colonial hispanoamericano era ostensible la sustancial diferencia entre la economía mexicana y la venezolana. La primera, desde el tiempo inicial de la conquista, estuvo orientada a la explotación de la riqueza minera, hecho que confirió importancia estratégica a ese espacio colonial, como lo prueba su temprana condición de Virreinato (1534) y su directa vinculación con el sistema comercial de flotas a través del puerto de Veracruz.

La carencia de metales preciosos, en cambio, determinó que Venezuela ocupara una posición secundaria en el comercio colonial. A lo largo de casi tres siglos, su territorio estuvo fragmentado en diversas provincias, bajo la autoridad de un gobernador y capitán general en cada una de ellas. Recién en 1777, dichas provincias fueron unificadas en la Capitanía General de Venezuela en el marco de las reformas borbónicas.

Tanto en Nueva España como en Venezuela, el cultivo de la caña de azúcar se comenzó a difundir desde la primera mitad del siglo XVI, con base en un sistema de haciendas, en las que estaba integrado el proceso completo desde la fase agrícola hasta la elaboración de “piloncillo” y azúcar “mascabada” (México) o “papelón” y azúcar “moscabada” (Venezuela), además de la destilación de aguardiente.

A partir de las primeras haciendas pertenecientes a Hernán Cortés, la rápida expansión de las siembras de caña de azúcar en México posibilitó la obtención de excedentes que fueron destinados tempranamente a la exportación, aunque

ya a finales del siglo XVI la Corona impuso restricciones a la extensión de los cultivos y a la instalación de nuevos trapiches. Esta medida obedeció a la necesidad de canalizar recursos hacia la producción de plata, rubro que reportaba mayores beneficios a la monarquía española. En ese tiempo se consideraba más rentable utilizar los espacios insulares del Caribe para la producción de azúcar. La situación varió a fines del siglo XVIII, cuando se aprobaron medidas de fomento a dicha actividad, lo que nuevamente posibilitó las exportaciones por el descenso de la producción en algunas islas del Caribe, especialmente por los conflictos derivados de la independencia de Haití<sup>2</sup>.

En cuanto a Venezuela, sus espacios agrícolas se fueron configurando lentamente y adquirieron mayor extensión en el siglo XVII, especialmente los cultivos de cacao y tabaco, que se constituyeron en los principales renglones agrícolas orientados hacia la exportación. Existen referencias a cultivos de caña de azúcar en El Tocuyo desde 1536, que luego se fueron extendiendo en gran parte del territorio de la Provincia de Venezuela. Este género de producción estuvo asociado desde su inicio con el abastecimiento del mercado interno, siendo frecuentemente un cultivo complementario en las haciendas dedicadas al cacao, principal fruto de exportación<sup>3</sup>. A pesar de la escasa disponibilidad de capitales, desde el siglo XVII se fueron incorporando a la producción molinos movidos por energía hidráulica, con lo que se reducían los costos ocasionados por el uso de bueyes o esclavos. Una notable expansión de los cultivos fue posible a finales del siglo XVIII, cuando la Corona estableció medidas de fomento de las siembras de caña en la Capitanía General de Venezuela, al igual que en Nueva España, como parte de las reformas dictadas por la monarquía borbónica.

A diferencia de México, donde predominó la explotación de la mano de obra indígena bajo el sistema de repartimientos y, desde el siglo XVIII, con la difusión del peonaje por deudas, prevaleció en Venezuela la utilización de esclavos en las labores de la hacienda azucarera, dada la escasa población indígena existente en estas provincias.

### **De la independencia a la consolidación de los estados nacionales**

Las haciendas azucareras, tanto en México como en Venezuela, sufrieron el efecto devastador de las guerras por la independencia, que provocaron la des-

---

2. Gisela Landázuru y Verónica Vázquez, *Azúcar y Estado 1750-1880*. México, DF, FCE, 1988, pp. 36-45.

3. José Ángel Rodríguez, *Los paisajes geohistóricos cañeros en Venezuela*. Caracas, Academia Nacional de la Historia, 1986, pp. 24-29.

trucción de los cultivos y trapiches, así como también la pérdida de buena parte de la mano de obra<sup>4</sup>. A fin de proteger esta actividad agrícola, en ambas repúblicas se dictaron leyes que prohibían la introducción de azúcar y mieles del extranjero. En el caso de Venezuela, dicha ley fue aprobada en 1821 y en México se adoptó igual medida en 1824. Esta legislación, que continuó vigente durante las décadas posteriores, fue modificada con la introducción de gravámenes para el producto importado, disposición que se adoptó en México en 1856 y en Venezuela en el año 1874, quedando eliminado así el sistema de “prohibiciones absolutas” que había regido desde los inicios de la vida republicana.

Como ya venía manifestándose desde la Colonia, la mano de obra utilizada en la explotación azucarera mexicana no dependía de la esclavitud como en Venezuela, donde ese tipo de mano de obra continuó siendo un factor importante en la producción agrícola, aunque su número disminuyó notablemente después de las guerras por la independencia. Este hecho motivó la creciente utilización del sistema de peonaje que se fue generalizando aún antes de la abolición de la esclavitud en 1854.

Mientras en el siglo XIX uno de los ejes de la economía mexicana siguió siendo la explotación minera, en Venezuela continuó predominando la producción agrícola, aunque con una innovación importante: a partir de 1831, el café desplazó del primer lugar como producto de exportación al cacao, que perdió así el carácter dominante que había tenido durante el período colonial.

Gracias a las medidas proteccionistas, los paisajes cañeros se fueron extendiendo por gran parte del territorio venezolano. La mayor concentración de los cultivos, hacia 1836, estaba localizada en la región central y centro occidental, donde se producía el 58 por ciento del “papelón” consumido en el país. La unidad productiva continuó siendo la tradicional hacienda en la que se elaboraban los productos destinados a satisfacer la demanda de los mercados locales. Los cultivos de caña se realizaban en tablones, que eran unidades de superficie variable, aunque generalmente abarcaban “100 varas en cuadro”. En aquel tiempo eran escasas las posibilidades de los productores para competir en el mercado

---

4. En Venezuela generalmente las unidades de producción azucareras recibían la denominación de “hacienda de trapiche”, y en algunas ocasiones se utilizaba el término “ingenio”, aunque este vocablo estuvo más bien asociado al molino y, en otros casos, al espacio donde estaban instaladas las “oficinas” con el trapiche, las pailas y la sala de purga. Algunos autores identifican el trapiche con los molinos movidos por animales y el ingenio con los que utilizaban energía hidráulica. Sin embargo, durante el siglo XIX se fue generalizando en Venezuela la denominación de trapiche, tanto para los que eran impulsados por tracción animal como para los hidráulicos e incluso para los que empleaban máquinas de vapor. En cambio, en México la denominación de “ingenio” fue la más difundida desde la etapa colonial.

externo a causa de los bajos rendimientos de la caña y las primitivas técnicas aplicadas al procesamiento de la misma.

A mediados del siglo XIX, la violencia se adueñó de la escena política en muchos territorios latinoamericanos. En México, tras la guerra con los Estados Unidos, se sucedieron largos años de enfrentamientos entre conservadores y liberales y sobrevino luego la intervención extranjera con la aventura imperial de Maximiliano. En Venezuela estalló en 1859 la Guerra Federal y, aunque la contienda concluyó en 1863, las pugnas caudillistas persistieron hasta 1870.

La inestabilidad política, derivada de los constantes conflictos armados, comenzó a ser superada en Venezuela a partir de 1870 con el gobierno de Antonio Guzmán Blanco (1870-1888), quien bajo un régimen autocrático mantuvo durante casi dos décadas un clima de relativa paz y orden en el país. Durante su gestión, las inversiones extranjeras recibieron especial atención, principalmente las relacionadas con los ferrocarriles y la explotación aurífera en Guayana. De este modo, se fueron dando los primeros pasos en la materialización del tan ansiado progreso material y la modernización del aparato político-administrativo en la Venezuela de finales del siglo XIX.

Sin embargo, la modernización de las haciendas azucareras no fue posible durante aquellos años, dado que el interés de los agricultores estuvo dirigido a la expansión de las áreas cultivadas con café, gracias a las buenas condiciones del mercado internacional para este producto. Los únicos cambios en la actividad azucarera que se exteriorizaron en estos años estuvieron relacionados con la incorporación del uso de nuevas semillas y de algunos avances técnicos, como las máquinas de vapor y las centrífugas, aunque de muy lenta difusión.

En México, importantes transformaciones económicas se materializaron durante el prolongado período de dominio de Porfirio Díaz (1876-1911). La estabilidad política, fundada en un modelo autoritario, favoreció la introducción de las inversiones extranjeras, al tiempo que la construcción de una extensa red ferroviaria contribuyó al crecimiento de la agricultura y de la minería, e incluso de diversas ramas industriales. Los grandes propietarios extendieron los cultivos de caña de azúcar e incorporaron mejoras técnicas en los ingenios, con lo que esta actividad cobró nueva vida y se abrió hacia los mercados exteriores. Este gran impulso de la explotación azucarera se inició en las últimas décadas del siglo XIX, en coincidencia con la declinación de la producción cubana por la guerra contra España.

Ese fue el contexto en el que se insertó el gran crecimiento de la industria azucarera mexicana, concentrada en su mayor parte en Morelos, donde la am-

pliación de las obras de riego hizo posible el incremento de las siembras de 3.500 hectáreas en 1869-1870 a 10.000 en 1908-1909. En ese tiempo, los cañaverales se extendieron sobre “terrenos de temporal ya consolidados en la propiedad territorial de las haciendas”. Ante las expectativas de ampliación de los mercados exteriores, se manifestó entre los grandes hacendados azucareros un gran interés por la modernización y la aplicación de “nuevas estrategias de eficiencia y racionalidad económicas” mediante la expansión de los cultivos en las tierras que estaban en arrendamiento, constituyéndose así la “matriz del modelo de plantación, es decir que cada ingenio operaba sobre la base de sus propias posibilidades de producir materia prima, variable dependiente de la disponibilidad de tierras de riego que cada uno poseía”<sup>5</sup>.

En opinión de Gisela Espinosa, la rápida modernización técnica de la industria azucarera mexicana, en pleno proceso de “concentración y centralización del capital”, y la expansión de los cañaverales mediante el “despojo de tierras, aguas y bosques”, lo que además garantizaba el abastecimiento de fuerza de trabajo, permitieron alcanzar altos niveles de producción con menores costos, a lo que también contribuyó el aprovechamiento de una extensa red ferroviaria<sup>6</sup>. De tales condiciones se derivó una mayor competitividad de las exportaciones, en circunstancias en que la oferta mundial de azúcar de caña había descendido, a lo que se agregaba una creciente demanda interna<sup>7</sup>.

En Venezuela, se plantearon desde 1889 los primeros proyectos para organizar “ingenios centrales” con un sistema en el que un número variable de hacendados se encargaría de suministrar la materia prima a una gran factoría para elaborar azúcar, quedando separados así los trabajos de campo y fábrica<sup>8</sup>. Si bien estos proyectos no se materializaron, a partir de ese entonces se generalizó la denominación de “centrales” para las modernas unidades productivas azucareras, aunque de hecho la primera experiencia se concretará recién en 1912.

En cambio, en México el proceso de modernización en materia azucarera se asentó en el sistema de plantaciones, ya que tanto la factoría como las tierras

---

5. Horacio Crespo, *Historia del azúcar en México*. México, DF, FCE, 1990, pp. 96-98.

6. Gisela Espinosa, “El desarrollo de la industria cañero-azucarera durante el Porfiriato” en Armando Bartra: *De hacendados, cañeros y paraestatales. Cien años de historia de la agroindustria cañero-azucarera en México 1880-1980*. México, DF, UNAM, 1993, pp. 18-24.

7. La amplitud del mercado interno mexicano puede ser visualizado a través del tamaño de su población, que en 1894 estaba integrada por 12.700.294 habitantes. En cambio, en 1895 la población venezolana apenas llegaba a 2.323.517 habitantes.

8. El proyecto de instalar ingenios centrales fue presentado en Venezuela por el conocido hacendado Federico Vollmer, quien trabajó durante diez años en la administración de este tipo de establecimientos azucareros en Cuba.

cultivadas con caña pertenecían al mismo propietario, unidad productiva que en su conjunto recibió el nombre de “ingenio”. Al parecer, la diferencia en cuanto al concepto del sistema productivo dio lugar a la utilización de una terminología distinta: “ingenios” en México y “centrales” en Venezuela. En este último caso, la influencia parecía provenir de Cuba, donde el gran establecimiento azucarero de fines del siglo XIX fue conocido primero como “ingenio central” y luego con la versión simplificada de “central”. Dicha denominación estaba asociada a la existencia de una factoría que “centralizaba” la producción de azúcar proveniente de diversas propiedades ubicadas en sus alrededores. El “ingenio” mexicano, en cambio, comprendía la fábrica y los campos bajo el modelo de “plantación”.

La difusión de la máquina de vapor y del sistema de centrífugas fue muy lenta en Venezuela, predominando aún a finales de siglo la aplicación de técnicas rudimentarias. La expansión agrícola quedó limitada al ensanche de la superficie cultivada con café, principalmente en la región andina. Todo impulso para emprender la modernización de la industria azucarera se veía obstaculizado por la escasez de capitales, la falta de un sector empresarial sólido, el reducido tamaño del mercado interno y las dificultades para la comunicación interregional. Como agravante, debido a la inestabilidad política, tampoco se presentaron iniciativas de capitalistas extranjeros por la falta de confianza para la inversión.

### **Avances y retrocesos en las primeras décadas del siglo XX**

Entre fines del siglo XIX y principios del XX, la producción azucarera mexicana se caracterizó por su gran capacidad de expansión en una coyuntura favorable para las exportaciones y el incremento de la demanda interna por el crecimiento industrial. Entre 1880 y 1907 se instalaron 17 nuevos ingenios en todo el país. El Ingenio El Dorado se estableció en Sinaloa a finales del siglo XIX por iniciativa de una familia perteneciente a la “oligarquía azucarera porfirista”, cuya propiedad mediante adquisiciones y títulos otorgados por el gobierno llegó a alcanzar 13.000 hectáreas. También en Sinaloa, el Ingenio Los Mochis fue uno de los más destacados, llegando a producir 6.270 toneladas en la zafra 1911-1912. Dicha factoría fue propiedad del norteamericano Benjamín Francis Johnston, quien en 1905 unificó sus empresas, incluida una compañía destiladora, en la United Sugar Companies<sup>10</sup>. En Veracruz se fundaron varios ingenios, la mayor parte de ellos pertenecientes a inversionistas extranjeros: Mahuixtlan,

---

9. Manuel Moreno Fraginals, *El Ingenio*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1978, p. 124.

10. Crespo, *ob.cit.*, pp. 102-107.

San Cristóbal<sup>11</sup>, San José de Abajo, Motzorongo, El Modelo, Cuatotolapam y El Potrero. Este último fue comprado en esos años de auge por la Mexican Sugar National Refining Co.<sup>12</sup>.

Las grandes expectativas depositadas en el negocio azucarero se vieron desvanecidas bien pronto por la marcha de los acontecimientos políticos. En 1910 estalló en México el movimiento revolucionario que habría de derribar la dictadura de Porfirio Díaz. Prosiguieron varios años de fuertes luchas que se tradujeron en una notoria declinación de la producción azucarera. En el caso concreto de Morelos, donde estaba situada la mayor parte de los grandes ingenios, el ejército zapatista quemó extensos cañaverales, dejando a aquel estado prácticamente al margen de la producción azucarera. Fuera del alcance de estos enfrentamientos, en la zona costera de Veracruz la producción aumentó de 37.140 toneladas en 1911 a 54.390 en 1922, pasando a ser así la primera región azucarera del país<sup>13</sup>. Sin embargo, en términos globales se registró una fuerte declinación precisamente cuando se estaba presentando una coyuntura internacional muy favorable por la Primera Guerra Mundial y el aumento de la demanda de azúcar de caña que prosiguió hasta el año 1920.

Mientras en México decaían algunas regiones azucareras, en Venezuela comenzaba a despertar esta industria en un ambiente político en que reinaban la estabilidad y la paz política bajo la férrea dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935), régimen que amplió su base económica con los ingresos provenientes de la explotación de hidrocarburos. A partir de 1926, el petróleo pasó a encabezar la lista de los productos de exportación en Venezuela, al tiempo que este país se convirtió en el primer exportador de petróleo del mundo, gracias al clima de confianza y a los amplios beneficios garantizados a los inversores extranjeros.

No fue casual entonces que la modernización de la producción azucarera venezolana se haya iniciado precisamente en los años de la dictadura gomecista, en un ambiente favorable a las inversiones. La instalación de los primeros centrales azucareros se llevó a cabo en la región zuliana, donde se disponía de grandes extensiones de tierras fértiles, en gran parte vírgenes, por lo que se requería poco abono y, en consecuencia, se podía producir con costos reducidos. Por

---

11. Crespo afirma que en el estado de Veracruz, de los mayores ingenios constituidos entre 1900 y 1910, únicamente el San Cristóbal era de capital nacional (*ob.cit.*, p. 102).

12. Leticia Caso González, *Origen y evolución de los ingenios azucareros y zonas de abastecimiento*. México, DF, FIOSCER, 1987, pp. 159-160.

13. Crespo, *ob.cit.*, pp. 99-100.



otra parte, la localización a orillas del lago de Maracaibo y la excelente ubicación de su puerto permitían contar con un transporte rápido y barato.

La primera empresa de esta naturaleza fue la C.A. Central Azucarero, constituida en el Zulia en 1912. También en dicho estado, con el concurso de capitales aportados por comerciantes regionales e inversionistas norteamericanos, se estableció al año siguiente la firma Venezuela Sugar Company, que en 1920 pasó a denominarse Central Venezuela. Esta última empresa se convirtió en la más importante de Venezuela hasta los años cuarenta. El Central Tacarigua (Carabobo) fue fundado en 1913, siendo uno de sus principales accionistas el general Juan Vicente Gómez. El suministro de caña de azúcar provenía casi totalmente de las propias plantaciones de los centrales mencionados y sólo un pequeño volumen era aportado por haciendas independientes. Estas primeras industrias, a excepción del Tacarigua, se localizaron en la región próxima al Lago de Maracaibo, ubicación que brindaba una serie de ventajas por las facilidades de transporte y la fertilidad de las tierras circundantes<sup>14</sup>. El estallido de la crisis de 1929 y sus prolongados efectos en la economía mundial provocaron la caída de las exportaciones, por lo que la producción del Central Venezuela, hasta esa fecha dirigida al mercado norteamericano, debió orientarse exclusivamente al abastecimiento de la demanda interna.

La situación política en México comenzó a estabilizarse a mediados de los años veinte, lográndose así la recuperación del sector azucarero. Destacaban los ingenios más poderosos pertenecientes a Johnston y a William Oscar Jenkins, otro destacado empresario norteamericano. Este último fue el dueño del Ingenio Atencingo en Puebla y, alrededor de 1930, sus propiedades llegaron a abarcar alrededor de 123.000 hectáreas. La estructura de los ingenios seguía funcionando bajo el modelo porfirista, en el cual la “producción de campo y la fábrica constituían una unidad agroindustrial con un solo propietario y un mismo mando”<sup>15</sup>.

En aquellos años se fue consolidando el papel de otro de los grandes empresarios del sector, Aarón Sáenz, gracias a sus estrechas vinculaciones políticas. Su ingreso al negocio azucarero se concretó en 1929 con la instalación del ingenio El Mante en Tamaulipas mediante un crédito otorgado por el Banco de México. El principal accionista fue Plutarco Elías Calles, hijo, seguido de Aarón Sáenz<sup>16</sup>.

---

14. Catalina Banko, “De la explotación tradicional a los modernos centrales azucareros” en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, Caracas, julio-septiembre 2004, no. 342, pp. 138-139.

15. Manuel Aurrecochea y Lorena Paz, “El nuevo despegue de la agroindustria y la crisis de los años veintes” en A. Bartra, *ob.cit.*, pp. 83-87.

16. Crespo, *ob.cit.*, pp. 121-125.

En el transcurso de los años treinta, la industria azucarera a nivel mundial sufrió los estragos de la crisis. Para solventar esta situación, se constituyó en México en 1931 la Compañía Estabilizadora de Azúcar y Alcohol, integrada por un importante número de empresarios azucareros, a fin de actuar “como factor regulador” de los mercados, “con la mira de equilibrar la producción y el consumo” mediante la adquisición del producto a fin de eliminar la sobreproducción nacional y evitar fluctuaciones excesivas de los precios. Paralelamente, el gobierno debió adoptar diversas medidas que marcaron su papel interventor en el negocio azucarero. Así surgió la creación en 1932 de Azúcar S. A., organismo en el que estaban representados los principales ingenios y zonas productoras del país. Los ingenios asociados estaban obligados a vender a la compañía la totalidad de su azúcar, mieles, alcohol que serían “manejados como una masa común y realizados a los precios fijados por el Gobierno Federal”. Estas medidas significaron la “cartelización” de la industria, mediante la cual “se logró consolidar una estructura monopólica de control y regulación del mercado, eliminando de esta forma la competencia ruinosa entre los productores individuales más poderosos y también entre las diversas regiones azucareras del país”<sup>17</sup>.

En Venezuela, debido a que aún la incidencia económica de esta industria era escasa, no fueron creados organismos especiales para controlar la producción, aunque sí se establecieron negociaciones en los años treinta entre los organismos oficiales y las diferentes asociaciones de cañicultores regionales, principalmente de Lara y Yaracuy, a fin de aminorar los efectos de la alarmante caída de los precios.

### **Modernización económica e intervención del Estado**

Importantes transformaciones económico-sociales se habían registrado en el escenario latinoamericano en el contexto de los desequilibrios económicos generados por la crisis mundial de 1929. El cierre de los mercados exteriores, la política proteccionista de los países industrializados y la desvalorización de los precios de las materias primas condujeron a una profunda reflexión en torno al futuro de la economía latinoamericana. La crisis económica trajo aparejada la crisis de los viejos esquemas que respaldaron la estructura económica tradicional. Los postulados del librecambismo perdieron vigencia en la medida en que quedaba demostrada la vulnerabilidad de la economía exportadora de materias primas mineras y agrícolas, ante los embates de las constantes fluctuaciones cíclicas del mercado capitalista y las contingencias de la demanda internacional. La

---

17. *Ibidem*, pp. 960-975.

prolongada depresión de los años treinta y, más tarde, el estallido de la Segunda Guerra contribuyeron a sacudir los basamentos ideológicos del liberalismo, en un mundo en que la iniciativa privada había mostrado su ineficacia para reactivar la economía por sus propios medios. De esta situación se derivó la tendencia a asignar al Estado una misión fundamental en el estímulo del crecimiento económico que, tanto en Venezuela como en México, se tradujo en el creciente intervencionismo estatal.

En Venezuela, a partir del gobierno de Eleazar López Contreras (1935-1941) se introdujeron relevantes cambios en materia económica y social que contribuyeron a configurar un nuevo perfil de la acción del Estado. A través del Plan Trienal (1938-1941) se esbozaron los lineamientos fundamentales y las acciones concretas de la nueva política económica y social, que habría de abarcar también las áreas de educación y salubridad. Se trató del primer programa económico puesto en práctica en Venezuela con la finalidad de fomentar aquellas industrias de consumo nacional que permitieran ampliar el capital y el trabajo, además de disminuir las elevadas importaciones de artículos manufacturados.

Casi paralelamente, durante el mandato de Lázaro Cárdenas (1934-1940)<sup>18</sup> se puso en práctica en México un amplio programa de reparto de tierras, según lo establecido en el Artículo 27 de la Constitución promulgada en 1917. Asimismo, fueron aprobadas leyes de protección de los trabajadores y programas de educación y salubridad pública. Las distribuciones de tierras fueron acompañadas de inversiones en infraestructura vial, obras de riego, créditos, escuelas y servicios médicos<sup>19</sup>. También adquirió gran fuerza el desarrollo del sector manufacturero con incrementos significativos de la productividad.

Con la reforma agraria cardenista se transformó radicalmente la estructura de la industria azucarera, ya que desde este momento la explotación de los cañaverales, a cargo de ejidatarios y pequeños propietarios, ya no estará controlada por los propietarios de los ingenios. Al respecto, Gisela Espinosa señala que de esta manera quedó escindida la producción agrícola de la fabril. El empresario ya no controlaba tierra y trabajo, sino que debía tratar con campesinos parcelarios o colectivizados que no estaban vendiendo “su fuerza de trabajo sino su producto”<sup>20</sup>.

---

18. El gobierno cardenista nacionalizó el petróleo en 1938, que fue en realidad una expropiación por lo que se produjo un fuerte conflicto con las grandes compañías extranjeras.

19. Cynthia Hewitt, *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*. México, DF, UNAM, 2001, pp. 19-20. Con relación a la situación de los trabajadores de los campos cañeros, puede consultarse: Luisa Paré, *El proletariado agrícola en México. ¿Campesinos sin tierra o proletarios agrícolas?* México, DF, Siglo Veintiuno editores, 1977.

20. Gisela Espinosa, “La reforma agraria y el nuevo modelo agroindustrial 1935-1947” en Bartra, *ob.cit.*, p. 136.

A consecuencia de los problemas derivados por desajustes entre la producción de caña de azúcar y las necesidades de las factorías, el gobierno decidió eliminar Azúcar S.A., que en 1938 se transformó en la Unión Nacional de Productores de Azúcar (UNPASA). Entre sus objetivos más destacados, el nuevo organismo debía proporcionar créditos a sus socios, encargarse de la venta de azúcar, procurar el abastecimiento, exportar los excedentes y mantener un stock regulador<sup>21</sup>.

Los resultados inmediatos de las nuevas políticas fueron exitosos. Se logró un incremento de la producción de 294.176 toneladas de azúcar en 1940 a 419.765 en 1942. Posteriormente, se dieron sucesivas caídas de la producción y del rendimiento por hectárea, ocasionando problemas de desabastecimiento que obligaron incluso a efectuar importaciones<sup>22</sup>.

En 1943 el gobierno mexicano decretó la obligación de los campesinos, cuyas tierras estuvieran ubicadas en la "zona de abastecimiento" de un determinado ingenio, a cultivar exclusivamente caña de azúcar. La Secretaría de Agricultura asumió facultades con relación a la determinación de las zonas de abastecimiento para garantizar el suministro de materia prima, con lo que se fortalecieron los intereses del sector fabril, integrado en ese entonces por 82 ingenios, número que ascendió a 88 en 1948<sup>23</sup>. En ese último año, gracias al otorgamiento de créditos para la expansión de los cultivos, fue posible un aumento de la producción que alcanzó a 611.689 toneladas.

En comparación con México, la industria venezolana tenía en ese entonces una capacidad de producción muy baja, que ascendía en 1945 apenas a 27.241 toneladas de azúcar e importaciones del orden de 11.279 toneladas. De las 29 factorías existentes para esa fecha, solamente los centrales Tacarigua y Venezuela, cuya capacidad de molienda era de 700 y 800 toneladas diarias, respectivamente, se podían considerar empresas de cierta magnitud<sup>24</sup>.

En ambos países, luego de la sobreproducción de los treinta, se pasó a una situación de escasez a raíz de los desequilibrios generados por la Segunda Guerra Mundial. Paralelamente, se estaba registrando un aumento de la demanda

---

21. Sergio Maturana e Iván Restrepo, *El azúcar problema de México. Un estudio regional de Michoacán*. México, DF, Centro de Investigaciones Agrarias, 1970, pp. 38-39.

22. Comisión Nacional de la Industria Azucarera, *Veinticinco años de investigación cañera en México*. México, DF, CNIA, 1982, p. 38.

23. Gisela Espinosa, "La reforma agraria..." en Bartra, *ob.cit.*, p. 149.

24. El Central Tacarigua aportaba el 17% y el Central Venezuela el 38% de la producción nacional.

debido a la expansión de diversos rubros manufactureros, como alimentos y bebidas, que requerían crecientes suministros de azúcar, al tiempo que iba declinando el consumo del tradicional “papelón” (Venezuela) o “piloncillo” (México). Mientras la producción ya no lograba satisfacer las necesidades del mercado interno, tampoco era posible obtener los volúmenes necesarios en el exterior. Precisamente, en estos años se intensificó en Venezuela el interés por la instalación de nuevas plantas industriales. Una de estas iniciativas se materializó con la fundación del Central Matilde (Yaracuy) en 1946, que fue el resultado de la iniciativa de un inversionista cubano, Jesús Azqueta, quien obtuvo créditos del Estado para la constitución de la empresa.

Ante la escasa capacidad de producción de los centrales existentes, el déficit se agravó, especialmente en 1948, cuando la producción disminuyó a 26.552 toneladas y las importaciones se elevaron a 56.171 toneladas. Posteriormente, la incorporación del Central Matilde y la modernización del Central Venezuela posibilitaron un incremento significativo: 50.369 toneladas en 1950, aunque este volumen no era todavía suficiente para abastecer el consumo nacional.

### **Años de auge de la producción azucarera**

Durante la década de los cincuenta, tanto en Venezuela como en México se pusieron en práctica políticas de fomento de la industria azucarera. Precisamente en el año 1950, en ambos países, fueron aprobados los primeros planes dirigidos a la atención de dicho sector económico. Como resultado de la aplicación de tales políticas se obtuvo un gran aumento de la producción entre 1950 y 1959, a una tasa anual de 7.82% en México y de 17.60% en el caso de Venezuela<sup>25</sup>. Llama la atención el extraordinario crecimiento en este último país, donde en el transcurso de una década fue posible, no solamente cubrir la demanda interna, sino incluso generar excedentes exportables.

En Venezuela fue diseñado el Plan Azucarero Nacional en 1950, con el objetivo de trazar los lineamientos fundamentales de la acción estatal en materia de asistencia financiera y técnica a los centrales. Para promover la modernización, se crearon estaciones experimentales para estudiar los problemas relativos a la calidad del suelo, rendimiento, control de plagas y adelantos técnicos. El Esta-

---

25. La producción mexicana aumentó de 661.689 toneladas en 1948 a 1.122.944 toneladas en 1958. En el mismo período, en Venezuela la producción se elevó de 26.552 a 194.184 toneladas. En aquellos años Venezuela disfrutaba de grandes ingresos petroleros que permitieron al Estado realizar cuantiosas inversiones, no solamente en la agricultura, sino también en obras de riego y en las industrias siderúrgica y petroquímica.

do, a través de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), creada en 1946, pasó a administrar de manera directa los centrales Motatán (Trujillo), Cumanacoa (Sucre) y Ureña (Táchira), que en 1954 ya se encontraban en funcionamiento. Asimismo, aquella corporación aportó créditos para la instalación de dos factorías en el estado Lara: El Tocuyo en 1954 y Río Turbio en 1956. Mediante cuantiosas inversiones fue reactivada la producción del antiguo Central Tacarigua a mediados de esa década<sup>26</sup>. Paralelamente, surgieron otras importantes iniciativas privadas: La Pastora (Lara) en 1953 y El Palmar (Aragua) en 1956. Al año siguiente se constituyó el Central Yaritagua (Yaracuy) con capital proveniente de los Vollmer, que eran los empresarios fundadores de El Palmar. Gracias a la incorporación de las nuevas factorías, fue posible elevar la producción durante el decenio 1948-1958 hasta alcanzar el completo abastecimiento interno, con lo cual las importaciones prácticamente desaparecieron, e incluso fue posible exportar parte de los excedentes. En este contexto, varió sustancialmente el panorama de la industria azucarera a nivel nacional, ya que el eje se desplazó de la región zuliana hacia la región central y centro occidental. En 1956 se creó la Distribuidora Venezolana de Azúcares, con el fin de regular el sistema de distribución y ventas de azúcar y reducir así los costos y homogeneizar las condiciones del mercado.

La industria azucarera mexicana experimentó también durante el período 1948-1958 un crecimiento inusitado que permitió cubrir la demanda interna y obtener además excedentes que pudieron ser colocados en el mercado internacional. Durante la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952) se implementaron programas destinados a acrecentar la producción agrícola. En 1950 fue aprobado el primer plan azucarero, destinado no solamente a fomentar la extensión de las áreas cultivadas, sino también a elevar el rendimiento por medio de la utilización de fertilizantes y la mecanización<sup>27</sup>. En esa década fueron fundados ocho ingenios, a lo que se agregó el aumento de la capacidad de molienda de los establecimientos ya existentes, cuyo número ascendía a 73 en 1958.

A finales de los cincuenta, cuando se estaban intensificando tanto en México como en Venezuela las expectativas con relación a las exportaciones, surgieron desajustes en el mercado internacional que provocaron una acentuada caída de los precios. La solución frente a esta situación surgió en 1960 cuando el gobierno norteamericano redujo en 700.000 toneladas la cuota de azúcar asignada hasta esa fecha a Cuba. Así fue como México obtuvo un considerable aumento en su cuota para exportar a los Estados Unidos, que significó una salida para los

---

26. Venezuela, Ministerio de Fomento, *Memorias*, Caracas, años 1948-1958.

27. Crespo, *ob.cit.*, p. 127.

grandes excedentes, logrando exportar 326.000 toneladas en 1964, año en que el azúcar ocupó el tercer lugar de los renglones agrícolas en el comercio exterior después del algodón y del café. Este fue el aliciente fundamental de la industria durante la década de los sesenta, cuando las tasas de crecimiento de las exportaciones llegaron a duplicar a las correspondientes a la producción<sup>28</sup>. Entre 1955 y 1968 las exportaciones pasaron de 76.925 toneladas a 661.432, aunque luego declinaron a 480.000 en 1974<sup>29</sup>.

Por su parte, la expansión de la industria azucarera venezolana prosiguió durante los años sesenta, favorecida por las políticas de crédito y las medidas proteccionistas. El resultado se expresó en un acelerado aumento de la producción azucarera, que se elevó de 214.616 en 1961 a 493.354 toneladas en 1972. Mediante la cuota obtenida en el mercado norteamericano fue posible incrementar las exportaciones que llegaron a 152.338 toneladas en aquel año. Las buenas condiciones del mercado exterior incentivaron la ampliación de las áreas sembradas de caña, con resultados satisfactorios en rendimiento de campo y fábrica. Entre 1969 y 1972, mientras crecían los incentivos para aumentar la producción, se establecieron nuevos centrales en el país.

### **Participación activa del Estado en la industria azucarera**

Los años setenta se iniciaron con favorables augurios para la explotación de hidrocarburos, lo que en Venezuela significó el aporte de elevados ingresos. En el marco del *boom* petrolero, fue diseñado el V Plan de la Nación durante la presidencia de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), que proyectaba el desarrollo del aparato productivo interno por medio de grandes inversiones públicas con el objetivo de avanzar en la etapa de sustitución de bienes intermedios y de capital. Tras la nacionalización del hierro (1975) y del petróleo (1976), el Estado se convirtió en el resorte fundamental de la economía, siendo la orientación del gasto público uno de los factores determinantes en el proceso de asignación de recursos en la economía<sup>30</sup>. Con el fin de materializar esos ambiciosos planes se debió acudir al financiamiento externo. Sin embargo, cuando los precios petroleros comenzaron a descender, emergieron las limitaciones estructurales del mo-

---

28. Gisela Espinosa y Manuel Aurrecochea, "La década de los sesenta. De la crisis de sobreproducción a la expansión sostenida con exportaciones crecientes" en Bartra, *ob.cit.*, pp. 192-201.

29. Miguel Sánchez Fuentes, *Presente y futuro de la explotación cañera en México*. México, DF, Centro Nacional de Productividad, 1976, pp. 198-200.

30. CORDIPLAN, *V Plan de la Nación*, Caracas, 1975.

delo, ya que no era posible sostener planes de inversión con estancamiento del ingreso petrolero y creciente déficit en la balanza de pagos.

Paradójicamente, mientras se proyectaba un crecimiento extraordinario de la agricultura, se inició una de las crisis más profundas sufridas por el sector azucarero. En Venezuela, tras un crecimiento del 6.2% anual en el volumen de producción de azúcar entre 1961 y 1973, se comenzaron a manifestar síntomas de desaceleración en la industria de refinación que anunciaban la próxima crisis.

En México, los efectos del *boom* petrolero se hicieron visibles durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), en cuyo transcurso se puso en práctica un proyecto económico basado en el concepto del “desarrollo compartido”. Sus objetivos consistían en promover grandes inversiones en plantas siderúrgicas, programas de electrificación, obras de infraestructura portuaria y fomento de la agricultura. C. Gribomont y M. Rimez destacan que el proyecto estaba sustentado en el ingreso petrolero como motor principal del proceso de acumulación. El cuantioso gasto público se canalizó en gran parte a través de subsidios y la creación de numerosas empresas del Estado, lo que obligó a contraer un elevado endeudamiento en el exterior<sup>31</sup>.

Con la finalidad de aumentar la producción, el gobierno mexicano creó en 1970 la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (CNIA), encargada de planificar su desarrollo, procurar el aumento de la productividad, asegurar la distribución interna y externa del producto, impulsar el financiamiento de la industria y establecer un organismo para la administración de los ingenios pertenecientes al sector público<sup>32</sup>.

A mediados de los setenta, comenzó a exteriorizarse la frágil situación de la agroindustria azucarera por el escaso desarrollo tecnológico del sector fabril que no tenía capacidad para procesar la materia primera obtenida. Por ello, la CNIA decidió reducir las siembras, en vez de “adecuar la capacidad de fábrica al potencial de campo”. Al mismo tiempo, la productividad de fábrica fue cayendo por la disminución del rendimiento de sacarosa y el incremento de tiempo perdido<sup>33</sup>. Entre 1974 y 1981 la superficie cultivada se redujo de 456.412 a 452.849

---

31. C. Gribomont y M. Rimez, “La política económica del gobierno de Luis Echeverría. Un primer ensayo de interpretación”, *Trimestre Económico*. México, no. 176, 1977. Cf.: Enrique Cárdenas, “El proceso de industrialización acelerada en México 1929-1982” en Cárdenas, Ocampo y Thorp (comp.), *Industrialización y Estado en la América Latina*, México, DF, FCE, 2003, pp. 269-270.

32. Crespo, *ob.cit.*, p. 38.

33. Armando Bartra, Lorena Paz y Manuel Aurrecochea, “La agroindustria cañero azucarera en los setentas” en Bartra, *ob.cit.*, pp. 222-223.



hectáreas, y la producción de azúcar bajó en 10%, al pasar de 2.649.182 a 2.366.973 toneladas.

A pesar de las diferencias existentes entre las industrias de México y Venezuela, ambas cayeron en una situación crítica casi simultáneamente, en el marco de una fuerte baja de los precios del azúcar a nivel internacional<sup>34</sup>. En México, la crisis se expresó en una tendencia al descenso de la producción a partir de 1975, mientras las exportaciones se reducían drásticamente. En los años siguientes ya no se vendía prácticamente azúcar en el mercado mundial. Si bien la producción se recuperó en 1978, al año siguiente una fuerte sequía ocasionó una nueva caída de la producción que condujo a la necesidad de recurrir a las importaciones<sup>35</sup>.

En el contexto del intervencionismo de los años setenta, aumentó el número de empresas pertenecientes al Estado, representando el sector azucarero un buen ejemplo de esa política. A fin de solucionar el problema de la escasez de azúcar, el Estado mexicano se convirtió, entre 1975 y 1980, en dueño de 54 de los 75 ingenios existentes, cuya rentabilidad estaba afectada por el sistema de regulación de precios vigente<sup>36</sup>.

El funcionamiento de la industria en ese período estaba principalmente asentado en la asignación cada vez más abundante de subsidios. Así, dicho mecanismo se convirtió en “el recurso básico para el mantenimiento de la operación del sector azucarero en proporciones crecientes”. Entre tanto, los ingenios estatizados debieron confrontar una situación crítica que se expresaba en desajustes financieros y en el gran volumen de las pérdidas netas<sup>37</sup>.

En Venezuela la crisis fue aún más grave que la mexicana. La misma se expresó en la drástica caída de la producción y de los indicadores de rendimiento, en

---

34. La industria azucarera en los dos países analizados tenía grandes diferencias en cuanto a la capacidad de molienda de sus respectivas plantas. Por ejemplo, en México el Ingenio San Cristóbal tenía alrededor de 1974 una capacidad de molienda de 26.000 toneladas por día. Le seguían algunos establecimientos, como Los Mochis con 15.000, El Potrero, 12.500, San Pedro, 12.000 y Motzorongo, 9.000. En cambio, en Venezuela en esa misma fecha el central de mayor tamaño, Río Yaracuy, apenas alcanzaba a una capacidad de 7.000 toneladas de caña por día. Otros centrales importantes fueron: El Palmar, 6.500, Río Turbio, 6.000 y Portuguesa, 6.000, entre los más importantes. Al respecto, debemos tomar en cuenta las dimensiones del mercado interno, ya que México tenía en 1970 un total de 48.225.238 habitantes, en tanto que la población en Venezuela llegaba a 10.721.522, a lo que debemos agregar que tradicionalmente el consumo de azúcar per cápita en México ha sido mucho más alto que el venezolano.

35. Bartra, Paz y Aurrecochea, *ob.cit.*, pp. 216-218.

36. *Ibidem*, pp. 227-232.

37. Crespo, *ob.cit.*, p. 333.

tanto el auge de la explotación petrolera trajo consigo el abandono de la agricultura y el estancamiento progresivo de las principales ramas agroindustriales, con un gran incremento de las importaciones de bienes intermedios, finales y de capital.

La crisis del sector durante el período de la “bonanza fiscal” reveló el fracaso del II Plan Azucarero, aplicado desde 1975, ya que no se lograron los incrementos proyectados y, como agravante, la producción, que había alcanzado las 507.340 toneladas en 1974, tras diversas fluctuaciones cayó a 303.137 toneladas en 1981, lo que equivalía a una baja de casi el 40%.

Ante la insuficiente producción nacional, fue necesario acudir a las importaciones que en 1978 llegaron a las 450.713 toneladas, frente a una producción interna de apenas 346.430 toneladas. Estos datos expresan la situación de crisis que estaba atravesando la industria azucarera venezolana. La desincorporación de zonas de cultivo de caña y la consecuente reducción de la molienda por parte de los centrales, fueron las principales manifestaciones negativas.

Mientras proseguía vigente en Venezuela el sistema de fijación de precios del azúcar, el alza de los precios de insumos y materiales importados usados en el proceso de fabricación del azúcar (materias primas básicas, maquinarias y repuestos, implementos agrícolas y otros) llegó a incrementarse a niveles de hasta 300%, sumiendo a la agroindustria en un profundo estancamiento. Esta situación trajo como consecuencia económica natural una caída de la productividad y rentabilidad tanto en fábrica como en campo y, por tanto, el sector ya no era capaz de generar recursos suficientes para la inversión<sup>38</sup>.

Esta situación obedeció a la carencia de una política azucarera coherente para resolver el problema del abastecimiento de materias primas, comercialización del producto, incremento de la productividad de campo, incentivo a la investigación y desarrollo en campo y fábrica y, principalmente, una política de reestructuración de los precios, tradicionalmente regulados por el Estado, con el fin de proteger al consumidor, pero sin afectar al productor a nivel de costos.

Entre 1975 y 1980, mientras se acrecentaba el poder económico del Estado, tanto en México como en Venezuela, fueron cayendo los volúmenes de producción azucarera hasta desembocar en el desabastecimiento del mercado interno.

---

38 Karelys Abarca, *La crisis de los centrales y el impacto de las políticas azucareras del Estado venezolano*, Ponencia presentada en el Segundo Congreso Nacional de Historia Económica, México, DF, octubre 2004.

Tomando en cuenta el gran número de trabajadores que dependía de dicha industria, esa situación fue particularmente alarmante por el aumento del desempleo y abandono del campo

### **Reformas neoliberales y nuevas relaciones entre el Estado y el sector privado**

En los años ochenta comenzaron a difundirse las consignas neoliberales que cuestionaban la orientación de las políticas de las décadas anteriores para lograr el crecimiento económico bajo la acción interventora del Estado. De acuerdo a esta interpretación, dichas políticas habrían conducido a la crisis de la economía latinoamericana, cuyos indicadores evidenciaban graves desajustes. Sería necesario, según los preceptos neoliberales, reducir el papel económico del Estado, instaurar un sistema económico más orientado al mercado y a la apertura comercial. La década de los ochenta fue el escenario de la crisis de la deuda externa que afectó a la mayoría de los países latinoamericanos. La crisis mexicana de 1982 fue el toque de atención frente a un problema que envolvía a casi todos las naciones del continente, obligados a transitar el camino que conducía a las negociaciones con el FMI.

En México, hasta aquella década, el sector agrícola había disfrutado de un amplio apoyo de parte del Estado, a través de subsidios, protección arancelaria y control del sistema de distribución de los productos básicos para la población. Por el contrario, desde los ochenta la orientación de la nueva política consistía en reducir el gasto público, privatizar las empresas estatales, desregular la economía y liberar las fuerzas del mercado. Estas eran las condiciones establecidas por el FMI para conceder el refinanciamiento de la deuda externa. Finalmente, la apertura comercial se convirtió en una estrategia fundamental para las nuevas relaciones económicas con el exterior<sup>39</sup>.

Bajo los preceptos de esa nueva orientación económica, el gobierno de Miguel De la Madrid (1982-1988) presentó el Programa de Reconversión de la Industria Azucarera con el objetivo de asegurar la autosuficiencia alimentaria, aumentar la productividad y fortalecer el régimen de economía mixta al reducir

---

39. María del Carmen Del Valle e Isabel Lina Sánchez, "Modernización y rezago tecnológico en la agricultura y las agroindustrias en México" en María del Carmen Del Valle y José Luis Solleiro: *El cambio tecnológico en la agricultura y las agroindustrias en México*. México, DF, Siglo Veintiuno editores, 1996, pp. 57-58. México firmó con los Estados Unidos el Tratado de Libre Comercio (TLC), que entró en vigor a partir del primero de enero de 1994.

la participación del Estado en el sector. Con estas propuestas se pretendía afrontar el creciente deterioro tecnológico y la contracción de las inversiones públicas en obras de infraestructura de riego. También el gobierno aspiraba lograr la reestructuración de los sistemas de comercialización y distribución. En 1983 se creó Azúcar S.A. que absorbió las funciones de la Operadora Nacional de Ingenios (ONISA) y de la CNIA. Azúcar S.A. actuaría en el proceso de transición hacia la privatización como una especie de “contralor” y también con funciones de comercialización<sup>40</sup>.

La situación de la industria llegó a ser preocupante porque, entre 1976 y 1985, México dejó de exportar azúcar e inició incluso importaciones significativas entre 1980 y 1984. En 1986 se volvió a exportar llegando a 529.000 toneladas en el año 1988, pero inmediatamente fue necesario realizar importaciones que en 1990 alcanzaron la cifra récord de 1.809.000 toneladas. De la pujante industria exportadora en años anteriores se estaba transitando a una situación en la que ni siquiera se estaba en capacidad de abastecer el mercado interno<sup>41</sup>.

En este contexto se inició la privatización de la industria como parte del conjunto de medidas de ajuste estructural. En ese proceso participaron varias corporaciones, algunas relacionadas con capitales extranjeros. En 1988 había 65 ingenios en operación: 49 del Estado, 14 privados y 2 cooperativas. Cuatro años más tarde, quedaban 58 ingenios, de los cuales ya ninguno pertenecía al sector público, 55 eran privados y 3 correspondían a organizaciones sindicales. Entre las nuevas firmas que se incorporaron al negocio azucarero, sobresale el grupo Escorpión, vinculado a Pepsi Cola, que en 1998 poseía los siguientes ingenios: Atencingo, Casasano “La Abeja”, Emiliano Zapata, Plan de San Luis, El Modelo, El Potrero, La Providencia, San Cristóbal y San Miguelito<sup>42</sup>.

Los nuevos grupos surgidos luego de la privatización adquirieron un poder de carácter oligopólico, debido a que dichos consorcios tenían gran capacidad financiera y estaban ligados a industrias que utilizaban elevados volúmenes de azúcar. Este hecho les permitía controlar la comercialización, al tener un mercado propio, lo que fue generando un proceso de mayor concentración del sector<sup>43</sup>.

---

40. A.S. Ch., “El TLC y las perspectivas de la producción azucarera” en *Comercio Exterior*, México, DF, vol. 44, no. 7, 1994, p. 641.

41. La tasa anual de crecimiento de la producción de azúcar en México en el período 1980-1989 fue de 1.88%.

42. *Manual Azucarero Mexicano*. México, DF, 1998. Cf.: *Expansión*, “Industria azucarera: la amarga privatización”, México, DF, no. 534, 1990, p. 53.

43. Felipe Zermeño López, “Una modernización trunca: la agroindustria cañera en México” en Alejandro Encinas: *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*. México, DF, Espasa Calpe, 1995, p. 317.

Dentro de los nuevos lineamientos de la política estatal, se incrementaron los precios bajo supervisión del gobierno, y disminuyeron los subsidios y también los impuestos, que anteriormente representaban el cobro del 50% a las ventas que fueran realizadas fuera del monopolio de Azúcar S.A.<sup>44</sup>.

Tras el período de la “bonanza petrolera”, la economía venezolana fue transiéndose rápidamente hacia una grave crisis que exteriorizó el colapso del modelo rentista petrolero. Al alarmante déficit de la balanza de pagos y a la caída de las reservas internacionales, se sumó en 1982 una pronunciada baja de los precios del petróleo, todo lo cual condujo al año siguiente a una grave crisis cambiaria. Sin embargo, a pesar de los desequilibrios macroeconómicos, entre 1984 y 1987 se manifestó en la industria azucarera una tendencia a la recuperación, gracias a la nueva política que contemplaba reajustes de precios e incentivos a los productores de caña<sup>45</sup>.

Un nuevo modelo de ajuste estructural, sugerido por el FMI para recuperar el nivel de reservas internacionales y mejorar las cuentas de la balanza de pagos, fue aplicado en Venezuela a partir de 1989. Los nuevos lineamientos económicos enfatizaban la necesidad de disminuir el papel del Estado en la economía por medio de la liberación de precios y de las tasas de interés, y establecer la flexibilidad cambiaria del bolívar. Asimismo, el gobierno se propuso disminuir el déficit fiscal por medio de la reducción del gasto público, las privatizaciones y la eliminación de subsidios y protecciones arancelarias. Este programa fue aplicado durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), en absoluto contraste con los lineamientos intervencionistas de su primer mandato.

El Estado inició el proceso de privatizaciones de las empresas que habían sido administradas por la CVF-Centrales Azucareros, para cumplir con los objetivos propuestos en el VIII Plan de la Nación (1990-1994). A pesar de los programas de modernización para incrementar la competitividad de la agroindustria en el comercio internacional, entre 1994 y 1995, Venezuela sufrió una acentuada caída de la producción, a lo que se ha agregado la ausencia de iniciativas para la investigación y desarrollo de infraestructura, mientras gran número de cañicultores están abandonando el sector. Los gobiernos continúan empeñados en controlar los precios con las consecuencias negativas en cuanto a la caída de la rentabilidad. Actualmente, la situación se ha agravado con la aplicación del severo control cambiario implantado en el año 2003, que elimina las flexibilidades para la importación de azúcar crudo y otras materias primas para la refinación

---

44. A.S.Ch, *ob.cit.*, pp. 641-642.

45. En el período 1980-1989 la producción de azúcar en Venezuela creció a una tasa anual de 4.89%, que contrasta con la de la década anterior que fue de apenas 1.28%.

adicional que se requiere para cubrir el mercado interno en los períodos interzafras<sup>46</sup>.

Con relación al sector azucarero mexicano, Luis García y Roberto Escalante advierten acerca de las dificultades que está atravesando la industria en materia tecnológica y de administración de recursos humanos y materiales<sup>47</sup>. Por otra parte, se requiere de medidas proteccionistas, mientras los precios internacionales sigan deprimidos y el grado de eficiencia de ingenios y campo no corresponda a las exigencias de la competencia<sup>48</sup>. Actualmente la actividad azucarera confronta un grave problema a consecuencia de la introducción del jarabe de maíz de alta fructosa proveniente de los Estados Unidos<sup>49</sup>, producto que es utilizado para la fabricación de refrescos e implica un fuerte impacto para el consumo del azúcar nacional.

### Conclusiones

Es necesario destacar, en primer término, el contraste entre el volumen de la producción de ambos países, lo que está asociado en el caso de México a la existencia de un amplio mercado interno y un temprano impulso hacia la modernización y las exportaciones, fenómeno que estaba presente en ese país ya a fines del siglo XIX. En cambio, la industria venezolana comenzó su desarrollo recién en los años cincuenta del siglo XX, en circunstancias en que también en México se puso en práctica una política sectorial orientada hacia el fomento de la producción azucarera. A partir de dicha década puede observarse una tendencia similar en cuanto a la extraordinaria expansión de la actividad tanto en México como en Venezuela. Una vez abastecido el mercado interno, en los dos países se desarrolló un gran incremento de la producción y de los rendimientos en el marco del crecimiento de las exportaciones, proceso que continuó hasta inicios de los años setenta. A partir de ese momento, mientras se producía el desplome de los precios internacionales del azúcar y se perdían los mercados exteriores, ambas industrias comenzaron a mostrar signos indiscutibles de estancamiento que se expresaron en la baja de la rentabilidad y caída de los indicadores de eficiencia, todo ello en el contexto de la creciente inflación de los

---

46. Karelys Abarca, *ob.cit.*

47. Luis García Chávez y Roberto Escalante, "La agroindustria azucarera de México en el marco de la apertura" en *Comercio Exterior*. México, DF, vol. 47, no. 12, 1997, pp. 975 y 981-982.

48. La producción de azúcar en México ha presentado un repunte entre 1990 y 2002, período en el que creció a una tasa anual de 3.61%, mientras que la de Venezuela registró un crecimiento de 1.82% interanual en los mismos años.

49. La aplicación de gravámenes al jarabe de maíz de alta fructosa por parte de México ha dado lugar a una prolongada disputa con los Estados Unidos que todavía no ha sido resuelta.

precios de los insumos importados, al tiempo que se mantenían controlados los precios del producto final. Esta situación derivó en la baja de la productividad y en la reducción de los volúmenes de producción, al punto que ni siquiera fue posible satisfacer la demanda interna, por lo que debió acudir a las importaciones. Posteriormente, en México se logró recuperar durante algunos años la capacidad exportadora, pero en Venezuela ya no se volvieron a producir excedentes para ser colocados en el mercado internacional y, más bien, se acentuó la dependencia de las importaciones.

A partir de los ochenta, el ritmo de crecimiento en ambos países ha sido lento, aunque es posible visualizar algunos significativos incrementos, pero que responden a estímulos absolutamente coyunturales. Se trata de un sector que requiere de grandes inversiones para la modernización de los procesos productivos, a fin de reducir los costos de producción y garantizar su competitividad. La apertura comercial, que forma parte de los programas de corte neoliberal, agravó la crisis de una industria que había crecido a lo largo de varias décadas gracias al proteccionismo estatal y, por tanto, no tenía capacidad de respuesta en el marco de la liberalización de los mercados, factor que ha incidido de manera particular en la problemática reciente de la industria azucarera mexicana.

A fin de promover su desarrollo sostenido, es indispensable diseñar políticas sectoriales definidas y coherentes que permitan incrementos significativos de la productividad y garanticen además niveles aceptables de rentabilidad. Asimismo, sería conveniente intensificar las labores de investigación y aumentar las inversiones con el objetivo de modernizar el proceso productivo, elevar los rendimientos y lograr el abastecimiento interno, impulsando además la diversificación de la explotación industrial de los diversos derivados de la caña. Es de vital importancia restaurar la eficiencia y productividad de la industria azucarera que se caracteriza por sus efectos multiplicadores en la economía y por su alta capacidad generadora de empleo tanto en el sector agrícola como fabril.