

Los pendientes de la *ley cañera*\*

*Emiliano V. Ramos Hernández*\*\*

La agroindustria de la caña de azúcar representa:

- 13.5 por ciento del valor de la producción agrícola nacional
- 3.5 por ciento del valor de la rama de alimentos y tabaco
- 0.5 por ciento del PIB
- Uno por ciento de la planta manufacturera nacional, distribuida en 58 ingenios
- 2.5 millones de mexicanos que dependen de manera directa de este sector en 15 estados y 227 municipios habitados por 2 millones de personas
- Producción promedio de 44 millones de toneladas de caña por ciclo y 5 millones de toneladas de azúcar
- Séptimo lugar mundial en producción
- Octavo lugar en consumo
- Tercer lugar en rendimiento de toneladas de caña/ha

---

\* Con la colaboración de Iceberg Nahum Patiño A.

\*\* Diputado federal por el prd. Secretario de la Comisión Especial para Analizar los Problemas de la Agroindustria Mexicana de la Caña de Azúcar.

- Cuarto lugar en rendimiento de toneladas de azúcar/ha

A partir de estos datos, es sencillo percatarse de la relevancia del sector. La rebanada del pastel económico que representa amerita una ley específica, consenso generalizado entre los actores productivos, independientemente de su *cuño* político. Es una añeja demanda de los productores y ha demostrado su pertinencia en los años recientes, ante la quiebra de numerosos ingenios y el próximo cumplimiento del plazo de la apertura comercial (2008) en el marco del TLCAN. Por ello, la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar con 312 votos a favor y 136 en contra –estos últimos del PAN, por cierto.

Esta *ley cañera* tiene una larga historia y es un ejemplo paradigmático de un proyecto legislativo de largo alcance. Se inició en noviembre de 2000, cuando el diputado Francisco Castro González, del PRI, presentó su iniciativa de Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, seguida por la homónima presentada por el diputado Arturo Hervis (PRD) y luego se añadiría otra denominada de la misma forma a cargo de Bernardo Pastrana, del PAN.

El dictamen que aglutinaba a estas iniciativas se aprobó el 17 de marzo de este año en la Cámara de Diputados, y en su forma de minuta fue revisada por el Senado y luego enviada a la asamblea de origen. De nuevo en la Cámara de Diputados, el 21 de junio de 2005 se aprobó con la votación ya señalada. Este proceso implicó dos legislaturas, el signo de tres partidos políticos y las manos de cinco comisiones.

Después de un álgido trasiego, la ley fue publicada el 22 de agosto de 2005. El presidente Fox amenazó con vetar la ley; lo que provocó fuertes protestas de las organizaciones controladoras de la producción cañera. Aunque los argumentos del presidente son parcialmente ciertos (prácticas antidemocráticas en las entidades políticas involucradas, que representan ahogo financiero para los productores, vicios respaldados por la ley, etcétera), lo cierto es que, en el fondo, el presidente sólo pretende favorecer a las empresas refresqueras, sector económico del que proviene, como se verá más adelante.

En el ínterin, el 14 de enero de 2005, el presidente Fox derogó el *decreto cañero*, como se le conoce a dos decretos promulgados por el presidente Carlos Salinas el 31 de mayo de 1991 y en julio de 1993.

La importancia de este *decreto* reside en que declaraba de interés público todo el ciclo productivo del azúcar, establecía mecanismos para fijar el precio de garantía de la caña (equivalente a 56 por ciento del valor final del azúcar), para dirimir conflictos entre productores e industriales y previsiones diversas en casos de contingencia económica.

La abrogación tomó por sorpresa a los productores y generó una zozobra considerable entre ellos, pese a que la Sagarpa anunció hace casi dos años su intención al respecto. Aunque el decreto entró en vigor plenamente el 30 de septiembre, la respuesta política creó efervescencia desde inicios de año, y aceleró el dictamen que ya comentamos.

Fue la respuesta del gobierno federal a la aplicación del IEPS (impuesto especial sobre producción y servicios) a las bebidas que usan jarabe de alta fructosa en vez de azúcar, léase Coca-cola y similares. La imposición de esta contribución, lograda en la Cámara de Diputados, respondió a su vez a la situación –de suyo complicada– de la industria azucarera, a lo cual se añade el uso del jarabe, edulcorante más dulce y barato que el azúcar.

Un aluvión de amparos en contra del impuesto, así como una demanda ante la OMC presentada por los Estados Unidos, dejó sin efecto real el impuesto, que a la fecha no ha generado los recursos que prometía. La demanda no fue contestada en términos enérgicos por el gobierno mexicano. De hecho, técnicamente hablando, sólo presentó “observaciones”, que no equivalen a una contestación en forma. Es clara la intención de no confrontarse con el gobierno estadounidense, principal proveedor del jarabe.

En el otro lado de la moneda, la situación de los productores no es nada prometedora. Pese a la importante derrama económica que genera, los productores reciben alrededor de 20 por ciento de ganancia sobre los ingresos que su parcela genera. Como señalaba líneas arriba, el ingreso de los productores depende del precio de garantía que alcance el azúcar. En el pago de la caña, se acostumbra “preliquidar”, es decir, dar un anticipo del pago total.

La preliquidación se ha convertido con el paso del tiempo en la mina de oro de las organizaciones que controlan a los cortadores de caña y la relación con los ingenios, pues, de las preliquidaciones, se paga directamente la “cuota” de las organizaciones. No existe ningún tipo de control al respecto, por lo que la actividad económica de los

campesinos cañeros queda constreñida a las prácticas de las organizaciones, de fuerte *caño* priista y maneras corporativistas, que difícilmente cambiarán en un futuro próximo. Una encuesta<sup>1</sup> reveló que 88 por ciento de los productores está en franco desacuerdo con la ley y que el gobierno debería vetarla. Ello se explica dados los medios de control de las organizaciones.

La minuta del Senado contenía cambios considerables respecto a la minuta de la Cámara de Diputados. Fueron modificados o reubicados 128 artículos de los 156 de los que constaba la minuta de los representantes de la población, la mayor parte de ellos sin mayor trascendencia que una mejora formal y estructural.

Sin embargo, hay un artículo que vale la pena analizar con detalle: el 5º, que es con mucho el eje real de la ley. El artículo 5º coloca el cultivo de la caña en la órbita del libre comercio. Analicemos su contenido:

*Artículo 5.* El producto azúcar de caña, por ser necesario para la economía nacional y el consumo popular, queda sujeto a las disposiciones contenidas en el **artículo 7º de la Ley Federal de Competencia Económica.**\*

Las disposiciones del artículo 7º de la Ley Federal de Competencia Económica se transcriben a continuación:

*Artículo 7º.* Para la imposición de precios máximos a los productos y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, se estará a lo siguiente:

I. Corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal determinar mediante decreto cuáles bienes y servicios podrán sujetarse a precios máximos; y

II. La Secretaría [de Economía], sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, determinará, mediante acuerdo debidamente fundado y motivado, los precios máximos que correspondan a los bienes y servicios determinados conforme a la fracción anterior, con base en criterios que eviten la insuficiencia en el abasto.

---

<sup>1</sup> *La Crónica*, Nacionales, 1º de agosto de 2005.

\* Las negritas son del autor.

La Secretaría podrá concertar y coordinar con los productores o distribuidores las acciones que sean necesarias en esta materia, sin que ello se entienda violatorio de lo dispuesto por esta ley, **procurando minimizar los efectos sobre la competencia y la libre concurrencia...**\*

El verdadero significado de la frase en negritas de este último artículo es la lógica del mercado. Si bien el artículo matiza esta intención, es clara al pretender no afectar la competencia, que en términos prácticos excluye toda acción de fomento consistente y permite al Ejecutivo disponer los criterios que señalen la afectación. Estos criterios pueden ser (y con frecuencia son) los índices y metas macroeconómicos, ajenos a las necesidades de la economía nacional y los conflictos de sus áreas más débiles. Como es bien conocido, el agro es con mucho el flanco más desprotegido de nuestro aparato productivo.

Esta modificación, realizada por el Senado, anula con mucho el sentido de la ley que pretende proteger al sector. Antes, el precio se determinaba por la concurrencia de los actores, lo que significa que emanaba de una negociación, que, muy aparte de sus métodos, era benéfica para el productor. Ahora, determinado por el Ejecutivo, se corre el riesgo de que el sector se vea abandonado con la fijación de un precio demasiado bajo que provoque pérdidas a los productores (eslabón debilísimo de la cadena) y los obligue a cambiar sus cultivos. Esta política de precio es previsible, dada la bien conocida tendencia libre-cambista del gobierno actual, que hace prevalecer la “competitividad” por encima del interés económico de nuestros connacionales.

En el marco del mercado azucarero internacional (máxime frente a la inminente apertura económica ante el principal consumidor de azúcar y exportador de jarabe: los Estados Unidos), nuestra industria está muy lejos de tener el mejor rendimiento posible. Tecnológicamente no está diversificada y carece de proyección a largo plazo.<sup>2</sup> Todo lo mencionado requiere de un cuidado especial, con el objetivo

---

\* Las negritas son del autor.

<sup>2</sup> Como veremos adelante, la ley obliga a la creación del Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña (que los panistas pretendían denominar Programa Azucarero Nacional, PAN), como marco regulador de la actividad.

mínimo de sostener la mera existencia de esta importante actividad, que requiere impulso, no liberalización, la cual, en el mejor de los casos, dejará a un reducido grupo de industriales en condiciones de competir, a despecho de miles de productores que deberán vender su caña a un precio irrisorio. También los productores se reducirán, pues sólo grandes propietarios podrán sobrevivir con los precios reducidos.

La redacción original del artículo 4º señalaba:

Artículo 4º ...

Para consolidar estas líneas de política, y en virtud del ciclo productivo de la gramínea, de la participación de los abastecedores de caña en los precios de exportación de los excedentes de azúcar, del carácter estacional e inelástico de la demanda de azúcar de caña y de la necesidad de elevar la competitividad y la productividad, y con el propósito de evitar un daño grave a la economía de la agroindustria de la caña de azúcar, quedan exceptuados de lo dispuesto en la Ley Federal de Competencia Económica los acuerdos de concertación que permitan preservar el interés público de esta agroindustria.

Los puristas de la política económica oficial considerarán sin duda que esta redacción derivaría en una distorsión del mercado. Sin embargo, si realmente este cultivo es de interés público, no puede ser sometido a los dictados de la tecnocracia que privilegiarán acuerdos con el exterior en detrimento de los productores.

Así, el Proyecto de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar pretendió revivir los decretos favorables al sector y dejar sin materia la abrogación del *decreto cañero*.

Sin embargo, la introducción de criterios discretamente neoliberales –pero neoliberales al fin– pone en riesgo a la industria, a los productores y va en contra del trabajo legislativo. A ello se añaden fenómenos como la persistencia de los esquemas clientelares en la organización cañera, que se democratiza a paso de tortuga, la nula innovación tecnológica y el conflicto permanente del campo, que ya no es negocio ni progreso, sino mera subsistencia.

En su momento, el autor reservó el artículo analizado, pero la reserva no fructificó. A la par, el diputado Miguel Luna reservó otros dos artículos, en un esfuerzo por impulsar los valores democráticos dentro de la organización cañera, esfuerzo infructuoso también.

Así, la *ley cañera* será un avance, pero también representa retrocesos y peligrosas continuidades que, sin demeritar la ley, deben ser corregidos, en pro de la supervivencia de la agroindustria de la caña de azúcar. Su progreso y despegue es otra cuestión.