



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

ASPECTOS JURIDICOS Y SOCIALES DE LA INDUSTRIA AZUCARERA

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

ROBERTO FLYNN GARCIA



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

- INTRODUCCION.	Págs. 1
- CAPITULO I.- Visión Histórica.	
a) Punto de Partida.	3
b) Orígenes de la Industria Azucarera de 1940 a la fecha.	10
- CAPITULO II.- Factores de la Producción Azucarera.	
a) Tierra.	17
b) Trabajo.	18
c) Capital.	21
- CAPITULO III.- Marco Legal.	
a) Antecedentes Jurídicos.	23
b) Prontuario de disposiciones Jurídicas aplicables a la Industria Azucarera en México.	39
c) Situación Jurídica de Azúcar, S.A. de C.V.	44
- CAPITULO IV.- Derecho Internacional Azucarero.	
a) Derecho Económico Internacional de Azúcar.	50
b) Los Estados Unidos y el Azúcar.	62
c) Comercio de Azúcar entre México y los Estados Unidos.	83
- CAPITULO V.- Impacto Social y Político de la Industria Azucarera en México.	
a) Antecedentes.	87
b) Plan Nacional de Desarrollo. (1983 - 1988).	89
c) Estímulos a la Industria Azúcarera.	102
- CONCLUSIONES.	112
- BIBLIOGRAFIA.	117

- INTRODUCCION.

El propósito primordial que me motivó para realizar el presente trabajo de investigación social y jurídica, fué el estudio de la obra: "Perspectivas de Desarrollo de la Industria Azucarera", cuyos autores son el Lic. Francisco Javier Bravo Ramírez y Rogelio Escudero Rodríguez.

Aunado a lo anterior fué fuente de mi inspiración intelectual, el principio de la Renovación Moral de la Sociedad - que la presente Administración está llevando a cabo, no obstante los serios y grandes obstáculos que se ha encontrado para su correcta aplicación.

Esta nueva moral del Gobierno del Presidente De la Madrid - ha llegado a la Industria Azucarera de una manera necesaria y acorde al preocupante crecimiento demográfico lo cual indudablemente redundará en un claro beneficio para nuestra Economía Nacional.

He confirmado plenamente al estudiar esta industria, que la evolución constante e inevitable del azúcar ha provocado -- una serie de problemas jurídicos, sociales, políticos y económicos, los cuales a través del devenir histórico, se ha--

bían venido analizando como hechos autónomos e independientes y no en forma integral, sin adherirlos a la estructura productora.

La investigación realizada lleva consigo el pleno y cabal -convencimiento de que sin un estudio exhaustivo de la sociedad mexicana, no existirá ninguna probabilidad seria de interpretar razonadamente nuestra historia.

Asimismo considero a la presente tesis, como un esfuerzo intelectual que me ayudó a recorrer una tierra virgen, llena de panoramas inéditos, como es el encontrar una nueva interpretación jurídica de la Industria Azucarera; esfuerzo que refleja obviamente una inquietud para un estudioso del Derecho.

Tengo la firme convicción, de que uno de los nuevos propósitos de la presente Administración, es que el Sector Azucare ro cuente con aquellos estudios básicos que sean firmes en los métodos empleados así como en las fuentes de documentación. Esta tesis está basada en dicha creencia.

Finalmente tengo el deseo de que este trabajo que hoy presento para titularme como Abogado, sea útil a todos los que de alguna forma están ligados a la compleja estructura jurídica del azúcar, con el fin de ampliar sus conocimientos.

CAPITULO I

VISION HISTORICA.-

a) Punto de Partida.

Tenemos la convicción plena de que conociendo los antecedentes históricos de la Industria Azucarera, contaremos con los elementos mínimos para entender la situación actual, así como las perspectivas jurídicas, económicas y sociales de la Industria. En este orden de ideas, se tratará de descubrir y difundir el conocimiento de los orígenes de la Industria Azucarera Mexicana y así al exponer dicha relación cognoscitiva tener la clave para entender el desarrollo y las perspectivas del sector paraestatal azucarero.

De esta manera es como acudimos a los datos publicados en el año de 1973 por el Ingeniero Alfonso García Espinoza, quien señala de manera sucinta el nacimiento de la Industria Azucarera Mexicana.

Dicho investigador afirma categóricamente que no fué sino hasta el año de 1519, cuando Hernán Cortés al desembarcar junto con 500 hombres en las costas mexicanas, trajo consigo caña de azúcar procedente de la isla de Cuba sembrán

dola en San Andrés Tuxtla, Veracruz. Agrega asimismo que -
fué en el año de 1524 cuando se instala el primer molino pa
ra extraer el jugo de caña de azúcar que inició sus opera--
ciones el 17 de septiembre de 1538. *(1)

Funcionó hasta el año de 1597, fecha en la cual un incendio
provocó su destrucción no siendo rehabilitado posteriormen-
te.

Este fué el principio del cultivo de la caña de azúcar en --
México, precisamente en Veracruz, entidad federativa que ocu
pa el primer lugar en el cultivo de la caña de azúcar actual
mente.

Se considera conveniente y necesario exponer el pensamiento
económico imperante que rodeó el desarrollo de la Industria
Azucarera Mexicana para poder dar una real y verdadera inter
pretación social y política.

Así observamos que precisamente un año antes del inicio de o
peraciones del primer trapiche aludido en nuestro país, nace
en Talavera el notable jesuita Juan de Mariana, el más conno
tado mercantilista de España, quien además de sobresaliente
historiador, fué un gran humanista y filósofo. Este autor -
escribió: "Dos valores tiene la moneda: el uso intrínseco na-
tural que será según la calidad del metal y seguir el peso -

que tiene. El segundo valor se puede llamar ilegal y es extrínseco, que es el que el príncipe le pone a su ley".*(2)

En su obra "Del Rey y de la Institución Real", expresa su pensamiento adoptando una posición antibélica y proponiendo además una sobriedad presupuestaria en los egresos de la corte española; se expresa asimismo en pro de la moralización de los servidores públicos en estos términos: "Cuán triste es para la República y cuán odioso para los buenos ver entrar a muchos en la administración de las rentas públicas, pobres sin renta alguna, y verlos a los pocos años felices y opulentos, porque se les había de exigir que diesen una cuenta exacta de su riqueza, quitándoles cuantas no tuvieran un origen justo y manifiesto".*(3)

También sugiere que el Estado es quien debe encargarse de satisfacer las necesidades de grupos pobres y avocarse a la tarea de ser el impulsor de la vida económica de la Nación, en particular de la agricultura, este pensamiento constituye un antecedente del intervencionismo estatal y de la planificación económica, no obstante de que constituía un distanciamiento de la tendencia mercantilista, pues justificaba la tesis intervencionista estatal para España, únicamente en cuanto al fomento de la producción agrícola.

* Idem - Op - Cit - Pag. 7.

* Idem - Op - Cit - Pag. 8.

Es pertinente hacer hincapié, que la comprensión histórica del mercantilismo a que hemos hecho alusión, ha tenido y tiene aplicaciones prácticas ya que es innegable la existencia de la relación estrecha entre las concepciones y las aspiraciones de los encargados de la dirección, administración y proyección de la Industria Azucarera y el manejo de la historia del desarrollo de la misma.

Se puede afirmar categóricamente que la conciencia nacional es imposible sin contar con una concepción histórica, debido a que su fundamento lo constituye en una gran proporción el conocimiento de un pasado común y los lazos creados durante un largo período, lo mismo se puede expresar de la conciencia de pertenecer a un grupo o sector poblacional de terminado aplicado y absorto en tareas, programas y acciones de un sector fundamental de nuestra economía nacional, como lo es la Industria Paraestatal Azucarera; los sufrimientos, las victorias, las derrotas, los proyectos, las aspiraciones experimentadas conjuntamente, en suma, la experiencia práctica de un interés común engendra a través del tiempo, la conciencia de formar una unidad. ** (4)

El propósito de describir de una manera general el origen de la Industria Azucarera Mexicana, es el sentar las bases objetivas, concretas y coherentes, para lograr las interpre

taciones históricas del Sector Azucarero, primordialmente - en su aspecto industrial, y así poder precisar en una forma racional las alternativas de desarrollo de la multicitada - industria así como su impacto en nuestra sociedad.

Lo anteriormente señalado pone a relieve la necesidad de citar al Ingeniero Alfonso García Espinoza, que al respecto - nos dice en su estudio histórico: "de San Andrés de Tuxtla, Hernán Cortés llevó la caña de azúcar a Coyoacán, y ahí se construyó un trapiche; sin embargo las heladas que ocurrieron en invierno, provocaron el abandono del cultivo de caña".*(5)

Resulta interesante saber que Coyoacán fué el segundo sitio donde se cultivó la caña de azúcar en México.

Posteriormente Cortés continuó buscando un lugar de óptima altitud, llamándole la atención Tlaltenango cerca de Cuernavaca, Morelos. Este fué el tercer sitio donde se cultivó - caña de azúcar en nuestro país.

Es tlaltenango donde se remarca la importancia del factor geográfico en el desarrollo económico, pero debido al clima insatisfactorio en el año de 1570, se monta el ingenio - en Atlacomulco, Morelos. Constituye este lugar el cuarto -

sitio del cultivo de caña de azúcar, destacando que fué el primero, donde se formó la Hacienda Azucarera, con una airoso existencia hasta el año de 1917, en que suministraba fondos económicos para el sostenimiento del Hospital de Jesús en la Ciudad de México.

Más tarde en la Hacienda de Tlalmolonga en el Estado de México se cultivó la caña de azúcar y posteriormente se extendió por las rutas de los galeones, de México a Acapulco.

Es oportuno citar las Haciendas de Temixco, El Puente de -- San José Vista Hermosa y San Gabriel en el Estado de Morelos. Esta descripción se encuentra en un contexto agrario en el cual el latifundio fué la característica de la agricultura colonial, mismo que constituía un vicio heredado -- además de punto de partida de los movimientos populares, -- tendientes a modificar la inadecuada distribución de la tierra. * (6).

Grandes proporciones territoriales que eran propiedad de individuos ausentistas, determinaron y condicionaron socialmente la existencia de la agricultura de la Nueva España. De lo anterior desprendemos, que el desarrollo de la Industria Azucarera fué difícil, cambiante y sin ninguna orientación política, económica y social, fundamentalmente en los

* Idem. Op- Cit. Pag. 20

tres siglos de dominación y coloniaje (1521 - 1821).

Continuando con García Espinoza, le atribuye a Blumenkron, las siguientes oscilaciones econométricas de la Industria Azucarera Mexicana :

- "Epoca de prosperidad" : (de 1537 a 1570).
- "Epoca de estancamiento" : (de 1571 a 1802).
- "Epoca de depresión": (de 1803 a 1808).
- "Epoca de prosperidad: (de 1809 a 1811). (6)*(7).

No omite destacar el multicitado investigador que hacia el año de 1821, la estructura industrial azucarera había queda do destruída en un 80%. El México colonizado abarcó las -- condiciones de una sociedad que estaba experimentando primi tivamente la industrialización y que en época de la indep endencia política habría de incorporar en la comunidad econó mica y política de la nación, su fuerza de trabajo indus -- trial recientemente reclutada.

En este contexto social encontramos la circunstancia de las ininterrumpidas actividades de cultivo de la caña de azúcar en las entidades federativas de Morelos, Puebla, Veracruz y Michoacán, fundamentalmente con las siguientes variedades - cañeras de Otajité, Critalina, Morada, de Cinta y Criolla, -

*Idem. Op. Cit. Pag. 21.

descritas técnica y científicamente por William Reed en su obra: "The History of Sugar and Sugar Yeilding Plants". -- Londres 1866 ENC, Cougmans Green, and Co.

Para poder tener una comprensión global de la situación socio-económica de la industria de la Nueva España, basta señalar que Don Antonio de Mendoza y de Don Luis de Velazco, se inclinaron hacia la industrialización, la cual se vió -- obstaculizada radicalmente por una serie de limitaciones im-puestas para conservar el "Status quo hispano" y que provocaron el período de estancamiento de toda la política econó-mica.

Así fué como en México, los titulares de la fuerza de traba-jo fueron inducidos a convertirse en sus propios amos, si -no deseaban obedecer, se les dijo que su subordinación era menos onerosa de lo que parecía, porque sus propios superio-res también eran siervos del todopoderoso Rey de España.

b) Orígenes de la Industria Azucarera de 1940 a la fecha. - Durante 1940 a 1946, el Gobierno del entonces presidente de la República Mexicana, Gral. Manuel Avila Camacho, se dis-tinguíó especialmente por coincidir espontáneamente con la Segunda Guerra Mundial (1939 - 1945).

Así pues se suscita la base de una confusión, pues mientras algunos autores afirman categóricamente que ésta fuera la causa que impulsó el desarrollo de la Industria Azucarera Mexicana de 1940 a 1970, no obstante para otros autores fué la causa de una oportunidad que se desperdició.

Por ende consideramos a la Segunda Guerra Mundial como un hecho trascendental en la historia de la Industria en México, asimismo reconocemos que gracias a ésta, México se tornó de una sociedad agrícola a una sociedad industrial.

Los orígenes de la Industria Azucarera datan de la época -- Porfirista y en los gobiernos de la Revolución que se dieron posteriormente, pero empeñados en una reforma social y política no le dieron la importancia debida, sino que fué -- durante el período del Gral. Avila Camacho, cuando se le to mó como objetivo, tratando de convertir al país en una sociedad industrial apoyada por la Agricultura.

Durante la Segunda Guerra Mundial, México aumentó sus expor taciones en virtud de que el Mercado Internacional no era -- debidamente abastecido por los países que lo controlaban, -- ya que estos se encontraban en guerra. * (8).

El matíz interno del país, se mostró con una disminución de

competencia debido a la sustitución de productos importados, por productos nacionales.

Todo lo anterior vino a beneficiar a la Industria Azucarera, esto gracias a la política oficial a favor de los intereses de la naciente clase empresarial mexicana.

Entre otras medidas adoptadas por el Estado Mexicano, podemos citar las siguientes:

- a).- La sustitución de importaciones de bienes de consumo - por productos nacionales.
- b).- El incremento de la producción azucarera para la satisfacción de la demanda interna y su exportación.

Para poder lograrlo, se aumentó la extensión de tierras de riego y se dió impulso a la pequeña propiedad.

- c).- Al aumentar la producción a un ritmo mayor que el crecimiento demográfico, se fomentó el ahorro y la inversión que constituyeron renglones en los que el Estado tuvo una gran intervención.

Se aplicó eficazmente la afirmación de Keynes de que "El ahorro de la colectividad es igual a la inversión de ella". O sea que un ahorro que no sea invertido desde el punto de vis

ta de la economía en su conjunto, simple y sencillamente no existe, es un No-Acto, una mera renuncia porque no alimenta desde ningún punto de vista la formación del rédito. Por otra parte, el sector oficial se percató de que el producto nacional se compone de inversiones y consumo, los que constituyen modalidades del gasto.

Por ende si el Gobierno Mexicano gasta para invertir, gasta algo de lo que él mismo ha renunciado a que el pueblo de México consuma.

Fue una renuncia al consumo a la que correspondieron infinidad de actos de inversión en las actividades industriales - prioritarias como fué el caso de la Industria Nacional Azucarera.

El mantener un control nacional de los recursos básicos y de la actividad económica en su conjunto, originó que el Banco de México y la Nacional Financiera, se convirtieran en el impulso del desarrollo industrial nacional al manejar un tercio del crédito, en tanto que la antes Banca Privada, manejó los otros dos tercios.**(9)

El típico y clásico ejemplo del papel que desempeñó la iniciativa privada nacional está latente en el hecho de que la

*Idem. Op. Cit. - Pag. 12.

inversión extranjera directa sólo se incrementó de 411 millones a 566 millones de Dólares Americanos de 1940 a 1950.

Sintetizando llegamos a la conclusión de que la producción azucarera se vió intensificada.

A la par de lo mencionado con antelación, el Estado Mexicano adoptó una posición de franco apoyo a las industrias nuevas a través de estímulos fiscales y aumentando el presupuesto dedicado a estimular el crecimiento económico que subió de un 37.6% durante el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas a un 39.2% en el de Manuel Avila Camacho y más de un 50% con el del Lic. Miguel Alemán. *(10)

Durante la administración del ex-presidente Manuel Avila Camacho, las medidas socio-económicas se contrajeron a combatir la impopularidad, orientadas por la economía dirigida, que se fundó en la Ley de Monopolios del 21 de agosto de 1934 y cuyos procedimientos de ejecución más importantes para el sector azucarero fueron los siguientes:

- a).- Fijar precios máximos al azúcar y otros artículos de consumo necesarios.

*García Espinoza Alfonso. Op. Cit. Pag.28

- b).- Imponer limitaciones a las existencias de los industriales y en adición ordenar la venta forzosa de los excedentes.
- c).- Señalar el destino preferente del azúcar y sus subproductos.
- d).- Limitar la importación o exportación de diversos artículos de consumo necesario como lo es naturalmente la sacarosa.
- e).- Otorgar subsidios para el fomento de la producción agrícola e industrial y de su mejor distribución.
- f).- Operar en actividades de producción, distribución, -- circulación y consumo del azúcar y sus subproductos -- por conducto de los organismos descentralizados.

Dentro de este contexto socio-económico, el azúcar significaba ya un artículo que afectaba de modo fundamental a la economía del país y a las clases consumidoras desde el punto de vista de sus necesidades elementales.

Las ideologías de la dirección de las actividades agrícolas

pueden ser consideradas como índices de la flexibilidad o de la rigidez con que los grupos dominantes de las regiones geográficas de México en donde se cultiva la caña de azúcar, estaban preparados para enfrentar el desafío de las leyes económicas, reto que hoy obliga al reforzamiento de las estructuras industriales del sector azucarero cuyo auge y ascenso pueden pronosticarse para el quinquenio (1983 - 1988).

Remontándonos nuevamente al contexto histórico-social que fué el punto de partida de esta gran industria de la sacarosa, es preciso señalar que hacia la mitad del Siglo XVIII, México no contaba -según José Ramírez- con principios y conocimientos técnicos y científicos de los que eran aplicados cotidianamente en Cuba y en los ingenios azucareros europeos.

Con lo hasta aquí enunciado, se ha pretendido determinar y hacer los apuntamientos necesarios del origen de la Industria Azucarera Mexicana, con el más sincero propósito de evidencia de los hechos históricos relativos para que en el resto del capitulado de este estudio, se vislumbre la profundidad necesaria con la que se emprendió el análisis de la Industria Azucarera Mexicana.

CAPITULO II

LOS FACTORES DE LA PRODUCCION AZUCARERA.-

a) La Tierra.-

Los tres factores o elementos indispensables que necesita la Industria Azucarera para poder producir son indudablemente: la tierra, el trabajo y el capital.

Nos señala Guillermo de Humboldt; "El trabajo que el pue consagra a la tierra y los frutos con que ésta recompensa su labor, lo encadenan dulcemente a su terruño y a su hogar. El provechoso esfuerzo compartido y el disfrute en común de lo recolectado tienden un lazo de amor en -- torno a cada familia, el cual incluye casi a los propios animales de labor que la uxilian en sus faenas. El fruto, rara vez defrauda las esperanzas en él depositadas, hace al hombre paciente, confiado y ahorrativo; el hecho de percibir el fruto directamente de manos de la naturaleza, el sentimiento constante de que aunque sea la mano del hombre la que ponga la semilla, no es ella, sin embargo, la que hace que ésta crezca y fructifique; la eterna supeditación a las consecuencias del tiempo, infunde - al espíritu de los hombres sansaciones unas veces de te--

rror y otras de contento ante la cólera o la protección de ciertos seres superiores, les induce tan pronto a temer como a esperanza y les incita a la oración y a la gratitud, hace que las almas de los hombres sean sencillamente grandes, sumisas y propicias a plegarse de buen grado a la costumbre y a la Ley".(11).

Sin la tierra no llegaríamos a concebir la producción de determinado producto si no se diera el instrumento natural que es la tierra.

Tiene una gran importancia pues sin este instrumento nada podríamos lograr en cuanto a producción de azúcar se refiere.

En la mayor o menor medida que la tierra sea buena o mala, tendremos una mayor o menor producción y una óptima o pésima calidad en el producto. *(12).

b) El Trabajo.-

Este factor, indispensable también para poder producir el azúcar a diferencia de la tierra y el capital que son exclusivamente productores de satisfactores, es un productor

(*) Antología del Pensamiento Político, 1er. tomo, pág. 529.

*Moreno Fragnas Manuel. .- "EL INGENIO" Tomo I. Pag. 52

de satisfacción.

El trabajo de hombres y de mujeres en el campo, le dan un profundo significado al proceso de producción azucarera.

En la medida que se capacite más al campesino y lograr que se convierta en un trabajador más calificado, en esa forma podrá hacer un mejor uso de maquinaria más complicada y sofisticada, lo que redundará en un aumento considerable de su producción.*(13).

Pensamos que la economía de un país descansa en su población, especialmente en aquella que está en edad de trabajar, ya que éstas no sólo tienen necesidades que llenar, sino también proporcionar los recursos por medio de los cuales las necesidades son satisfechas.

Acerca de la relación que existe entre la población, la producción y el nivel de vida, se ha escrito que fines del siglo XVIII, un clérigo inglés de nombre Thomas Malthus, publicó un ensayo sobre el problema de la población. (Rev. T.R. Malthus, "Ensayo Sobre el Principio de la Población"-1798).

Sus teorías expuestas llamaron poderosamente la atención,

a tal grado que el término "Malthusianismo" pasó a ser una palabra típica de la Economía Política.

Malthus afirmó que el poder de procreación, inherente al ser humano es tal, que la población puede siempre crecer más rápidamente que el poder de ésta para producir las subsistencias que necesita.

Por lo que hace a la Industria Azucarera Nacional, en el quinquenio 1983 - 1988, quedan por descubrir las inmensas posibilidades de incrementar la producción anual, - no trabajando más, sino organizando el trabajo y aprovechando mejor la capacidad instalada en cada uno de los ingenios (al 100%); de tal forma que cada obrero y campesino cañero pueda convertirse en especialista de una reducida fase del proceso productivo. *(14).

Este gran autor inglés conoció por supuesto, las ventajas de la especialización. Veinte años antes, el Economista Adam Smith, había publicado su famosa descripción de un fábrica de alfileres (Adam Smith: "La Riqueza de las Naciones", Libro I, Cap. 1") en la que había encontrado que 10 hombres al especializarse cada uno en un proceso particular, produzcan entre todos 48,000 alfileres al día, en tanto que 10 hombres trabajando separada

*Programas Institucional de mediano plazo de Azucar, S.A., de C.V. 1984 - 1988. Pag. 98.

mente, no habrían podido producir más de 200 alfileres al día entre todos.

Es a partir de 1983 cuando la Economía Mexicana se organiza con base al principio que concatena el Desarrollo Económico con la Democracia, principio que implica el amplio proceso de los sectores de la población en la orientación de las grandes metas nacionales, sectoriales e institucionales.

Como una confirmación de estas afirmaciones nos basta señalar las múltiples jornadas de trabajo desarrolladas en foros de Consulta Popular.

c) El Capital.-

En el curso de nuestra historia social y política, hemos observado como este elemento que nos ocupa que es el Capital, ha sido glorificado o denigrado por políticos, poetas, artistas, filósofos, etc., al decir -- que no posee alma, ni siente pena ni gloria y que así mismo no distingue entre el bien y el mal. *(15).

Se han realizado interesantes estudios sobre el Capital como fuente de riqueza y que han sido motivo o -- causa de diversas luchas ideológicas que han termina-

* Moreno Fragnals Manuel Op. Cit. Pag. 70.

do muchas de ellas en devastadoras guerras.

El Capital y el Trabajo decía el Gral. Alvaro Obregón, es un problema que tiene preocupado al mundo entero, no solamente a nuestro país. Al respecto señalaba que hay quienes opinaban que el mejor gobernante sería aquél que apoyara a los hombres de negocios; otros afirmaban que era aquél que se ponía de parte de los trabajadores.

Obregón afirmaba: "que él encaminaría sus energías para ser un buen gobernante al encontrar el equilibrio entre las dos posiciones señaladas, porque en un plano de equidad se encontrarían las ventajas recíprocas que ambas deberían obtener". (136).

Concluimos pensando que es absolutamente necesaria la presencia de este factor que significa en términos más claros y ejemplificantes lo que la gasolina sería para un motor. Sin el capital difícilmente habría producción de azúcar.

(*) Antología del Pensamiento Político. (2o. tomo), pág. 1425.

CAPITULO III

MARCO LEGAL.-

a) Antecedentes Jurídicos.-

El objeto social de Azúcar, S.A. de C.V., está comprendido dentro del proceso del desarrollo de un país, como un programa operativo del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Es así como adopta la metodología organizativa del Plan -- que comprende dentro del respectivo nivel instrumental, un aparato referente al Régimen Legal, el cual consta de los siguientes rubros:

- a).- Antecedentes de las distintas disposiciones jurídicas que han regulado la materia de la industria azucarera, así como las instituciones públicas de 1906 hasta nue tro s d í a s.
- b).- Bases jurídicas del Plan Nacional de Desarrollo 1983 -- 1988, en el marco jurídico de la Industria Azucarera.
- c).- Lineamientos para la instrumentación y finalmente un prontuario de disposiciones jurídicas donde incluimos la referencia a los textos legales incidentes en esta materia.

La importancia que tiene el Plan Nacional de Desarrollo --- 1983 - 1988, viene a justificar la integración de un marco legal adecuado que establece los instrumentos jurídicos ne cesarios para incorporarlos a nuestro sistema de Derecho.

Es por ello necesario que destaquemos el interés que tiene este aparato dentro del objeto social de Azúcar, S.A. de -- C.V.

Así pues la elaboración del objeto social de Azúcar, S.A. - de C.V., está fundamentado en la Constitución Política de - los Estados Unidos Mexicanos, a través de sus Artículos 27- (párrafo tercero), 28, 89, 90, 91 y 92; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus Artículos 1o., 3o., -- 9o., 31, 32, 33, 34, 46-50, 51, 52 y 53; en la Ley de Presu * (17). puesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Artículo 8o.; en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Mate- ria Económica, Artículos 1o., 2o., 3o., 7o., 9o. y 10o.; y - en el Acuerdo sobre funcionamiento de las Entidades de la - Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, así como en el acuerdo que ordena a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal elaborar los programas que indican en materia económica.

En cuanto a las funciones de Administración Pública Federal,

* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

no se atribuyen únicamente a las Secretarías de Estado pues existen funciones atribuidas a organismos que no están subordinados jerárquicamente a la autoridad central.

Azúcar, S.A. de C.V., es una Persona Moral, es decir que tiene el trato jurídico de unidad individualizada lo que la distingue de las Secretarías de Estado, pues éstas no son personas morales.

El acto jurídico que la creó, le confirió una existencia jurídica distinta al órgano creador, por lo que le corresponde una cierta autonomía de acción que se apoya en los bienes -- propios con que están dotados, que constituye su patrimonio mismo, con mayor o menor libertad administrativa.

Sin embargo, Azúcar, S.A. de C.V., no es plenamente autónoma, en tanto que no puede actuar independientemente de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Los poderes de los órganos centrales sobre Azúcar, S.A. de C.V., no son únicamente de control de legalidad, al permitir las acciones de ésta por los primeros; al poder sobre las decisiones se agrega el de designar a las personas que representan a los organismos y empresas, de manera que la integración de sus órganos directivos está en manos del Poder Central. *(18).

*Comentarios y Sugerencias del Lic. Javier Ponce de Leon al Proyecto de Reestructuración de CMIA: 1982 - Pag. 15.

De esta forma, en México el funcionamiento de la Empresa Paraestatal multicitada, es responsabilidad conjunta de los órganos centrales.

Por lo tanto, en México, el funcionamiento de la ya antes mencionada empresa paraestatal, es responsabilidad conjunta de los órganos centrales y de Azúcar, S.A. de C.V. Aquí estamos en presencia de una división de la Administración Pública, de una división por función es decir; con un ámbito competencial determinado. Para cumplir con sus atribuciones se dota a Azúcar, S.A. de C.V., de personalidad jurídica, así como de patrimonio propios, y por ende de órganos similares. *(19).

Así es como uno de los instrumentos de la Administración Pública Mexicana viene a ser el Sector Paraestatal.

Obviamente las empresas de participación paraestatal, también necesitan de una revisión en función de la realidad mexicana. La Ley para el Control la define formalmente sin tomar en cuenta previamente, que en los casos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal en que el Gobierno es titular de todas las acciones, no se está en presencia de una empresa de participación pues es aquélla que reúne algunos de los siguientes requisitos:

Idem Pag. 16.

- 1.- Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital social o acciones de la empresa.
- 2.- Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
- 3.- Que el Gobierno Federal corresponda a la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente, o designar al Presidente o Director o al Gerente, o tenga facultades para votar los acuerdos de la Asamblea General Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva del órgano equivalente.

Asimismo, se asimila a las empresas de participación estatal y se somete al control y vigilancia de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, en los términos de ley:

- A).- Aquella empresa de participación estatal que haya suscrito la mayoría de su capital social directamente a través de otras empresas cuyo capital tenga participación mayoritaria.

Nos hemos encontrado con algunas disposiciones legales que son sumamente confusas, al cometer el error de no reglamente los diversos tipos de empresas que se presentan en la realidad de conformidad con su naturaleza.

Por otra parte, la regulación de las participaciones estatales en empresas mercantiles que no reúnen los requisitos legales, no se ha efectuado aún cuando existe -por ser capital racional- un interés social, para tal efecto, se podría crear o facultarse un órgano especial que facilite el control de las participaciones estatales.*(20).

Se precisa que es necesario efectuar una serie de distinciones respecto a los diferentes organismos y empresas del sector descentralizado, atendiendo a criterios jurídicos, económicos y sociales, con base en los que se perfeccione su control, se realice su función social y se mejore su administración; es decir con fundamento en dicha clasificación, proceder a su mejoramiento administrativo facilitando su control y coordinación y principalmente el cumplimiento de los objetivos que se esperan del sector y de cada organismo o empresa particular, así como definir la situación del administrado frente a éstos.

* Bravo Ramirez Francisco y Escudero Rogelio. Op. Cit. Pag. 58.

Nuestro régimen constitucional mexicano considera esta si tuación al pronunciarse contra la costumbre vigente en o--tros países de que sea el Jefe de Gobierno el que constituya libremente a la administración central, como lo establece el Artículo 90 de la Constitución al establecer que pa--ra el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de Secretarías que establezca el congreso por una ley y que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría; disposición --que propicia la realización de estudios de conveniencia --económica y social y la superación de los problemas admi--nistrativos, antes de crear dichas Secretarías.*(21).

En cuanto a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, la anarquía en su creación, conduce a la existencia de algunos con funciones muy semejantes, cuando no idénticas; fenómeno que invita a la meditación sobre la oportunidad de proceder a un reajuste desde el punto de vista de la técnica administrativa, así como la existencia de diferentes instituciones que formando --parte de la organización descentralizada o de participa---ción estatal, actúan en el sector agropecuario originando la multiplicidad de aparatos administrativos, esfuerzo, di--ficultades de coordinación y en consecuencia, incremento --en su costo, lo que fundamentalmente dificulta la solución

* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de los problemas del sector.

La necesidad imperiosa de reformar el sector se ha dejado sentir en el aspecto jurídico, por cuanto debe comprender los instrumentos legales que los rigen actualizándolos para una mayor adecuación a sus fines y a la realidad mexicana económica a través de una apropiada coordinación sectorial congruente con los programas de desarrollo a efectuar; y por otra parte administrativamente con objeto de hacerlo más eficiente. Para tal efecto, se considera indispensable crear una ley orgánica del sector, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo, e integrada a la Ley de la Administración Pública Federal.

Se ha pensado en la posibilidad, en los casos que técnicamente y políticamente sea posible unificarlos, atando a todos en un sólo organismo. Es un problema que incumbe tanto a la organización administrativa paraestatal y centralizada como a la central. Nos podríamos preguntar: ¿Por qué no establecer una sola Secretaría en lugar de quince?. La multiplicidad obedece a que hay varias tareas, diferentes funciones, aún cuando existan relaciones entre ellas, sin duda en caso de funciones referidas a un sector determinado y realizadas por diferentes dependencias, es conveniente proceder a su coordinación y cuando se conside-

re administrativa y políticamente procedente unificarlas en un sólo órgano.

La misma situación se presenta en las entidades del sector paraestatal por lo que, podrían unificarse cuando -- realice actividades idénticas y semejantes, facilitando las tareas de planeación, control y coordinación, y se -- respetaría al organismo cuando la especialización por -- función la justifique.

Se cree que la infinidad de problemas que presenta el -- sector paraestatal no se resuelve únicamente tratando de simplificar, si así fuese, se podrían desaparecer todos los organismos descentralizados, y crear un órgano único que los agrupara a todos.

Es inminente la duda en cuanto a la diversidad y magnitud de las atribuciones de un sólo y exclusivo órgano, -- ya que dificultaría la toma de decisión en lugar de facilitarla.

Aún en la forma más acabada de autocracia, en la que un hombre ~~dotata~~ el poder, no sería él quien pudiera ejercer todas las funciones y ante el cúmulo de atribuciones

tendría que delegarlas en otros. No existe por ello, la posibilidad de establecer una autocracia de carácter administrativo.

Es incontrovertible que varios organismos actúan para fomentar la habitación popular, y que cada uno de ellos actúa por su cuenta; lo mismo acontece en cuanto a la construcción de hospitales, en este caso, se está ante un problema de técnica administrativa, que podría ser resuelto mediante su unificación en un sólo organismo, sin embargo, esta solución no es aplicable a todas las situaciones, el problema fundamental es de coordinación y no de unificación de las entidades del sector paraestatal.

Cuando la función social exija que una propiedad privada pase a ser pública, el Estado cuenta con los instrumentos para hacerlo, en el caso de expropiación petrolera, que aunque se tenían ideas al respecto, se aprovechó una coyuntura originada en una falta de respeto a nuestro sistema jurídico y a nuestros órganos gubernamentales, concretamente a la Suprema Corte de Justicia y al Presidente de la República, que demostró que no iba a cumplirse la función social que debía tener la propiedad de los recursos petroleros del país de seguir en manos de compañías extranjeras, que hacían caso omiso de nuestro sistema jurí-

dico y político; esto significaba que si en un momento de desarrollo del país la función social que debe tener una propiedad privada no se garantiza, con su reglamentación se hace necesario que intervenga el Estado con medidas -- más enérgicas que las empleadas normalmente en las intervenciones gubernamentales, tendientes a mantener la función social del sector privado.

En consecuencia, nos hace falta estudiar los diversos tipos de propiedades y sus objetivos, determinando sobre to do si están cumpliendo la función social que les corresponde, lo que haría falta para que la cumplieran y si es necesario pasen a poder del Estado para poder cumplir la función social que les corresponde. Lo que haría falta - para que cumplieran dicha función social en este último - caso, si la coyuntura es expropiarse, que se expropien, - si es de adquirirse que se adquieran y si es de nacionali zarse que se nacionalicen. *(22).

Es palpable y notorio que la tierra por repartir dentro - del proceso de la reforma agraria se terminará, en tanto que la población campesina seguirá creciendo en números - absolutos.

Es clara la necesidad de ampliar el mercado interno para

satisfacer una existencia de justicia social que pugna por una vida decorosa para la población campesina. Es también necesario resolver los problemas económicos que entraña -- considerando que la ampliación del mercado interno, la sustitución de importaciones y el incremento del comercio exterior, permitirán la creación de otras fuentes de ocupación para el campesino, en la industria o en los servicios mediante una política ocupacional mucho mas consolidada -- que la que se ha necesitado hasta ahora.

Conjuntamente al multitudinario desplazamiento de la gente del campo a la ciudad, se suscitan graves problemas; la industria no puede absorber toda la mano de obra, lo que podría ocasionar una situación de grave abuso por parte del empresario, pero más grave aún una situación nacional de desempleo que conlleva repercusiones económicas muy importantes.

Una economía nacional con un mercado interno más amplio -- nos permitiría la utilización completa de las plantas instaladas y el establecimiento de nuevas sin la pretensión -- de llegar a niveles de sociedad de consumo cuyos imperativos no debían fomentarse entre nosotros.

La solución implica una política de ocupación en la industria y en servicios. Es un hecho que las economías en ---

cuanto se desarrollan, requieren mayor número de servicios y una producción mayor de bienes.*(23).

Es posible que nuestro mercado interno se pueda complementar con una exportación importante, sin embargo, no hemos tenido el suficiente espíritu empresarial, en el más amplio sentido, para incrementar el comercio exterior; por ello es de desearse que, apelando a un sentido de responsabilidad y contando con información adecuada, se amplíe el comercio con nuestros mercados tradicionales y, sobre todo, se busquen nuevos.

Por otra parte, esperamos que el desarrollo económico y cultural propicie una disminución en el número de nacimientos a través de propaganda de control demográfico.

Lo más importante es desarrollarnos distribuyendo mejor lo que tenemos, tarea que aún no aprende a realizar la humanidad al igual que limitar responsablemente su crecimiento.

Se han elaborado estudios que prueban que los recursos actuales, gracias a los avances logrados por las técnicas modernas, bastarían para alimentar y hacer sobrevivir muy de corosamente a 77,000 millones de personas en el mundo.*(24).

Es evidente que no sabemos distribuir: los grandes países

**Idem. Op. Cit. Tomo II. Pags. 157 y 160.

controlan el comercio internacional y en lo interno el ingreso se concentra en una minoría de la población. Este problema está propiciado por estructuras económicas, políticas y sociales, que plantean la necesidad de buscar soluciones radicales y de fondo al través de un esfuerzo científico y técnicamente fundado, hábil e inteligente; impidiendo que los pocos tengan cada día más y la gran mayoría cada día menos.

Por lo que se refiere al control presupuestal, es una muestra la modificación a los presupuestos teóricos de estos organismos en otros países, lo que ha permitido esa unidad en el presupuesto; la búsqueda de soluciones acordes con la realidad es lo que ha sido una de las fuentes inspiradoras. Actualmente se separa de su tradición superando los criterios clásicos sobre el establecimiento público, al que atribuían características semejantes a la descentralización territorial, aún cuando se tratara de problemas de organización totalmente diferentes: la estructuración funcional de la Administración Pública y la distribución de competencias entre las autoridades centrales y las locales. Se trata concretamente de determinar si con criterios clásicos se resuelven los problemas modernos, o si se aceptan nuevas tesis para resolverlos.

Desde el punto de vista contable, es probable que exista -

operación deficitaria en el sector paraestatal, sin embargo, debe considerarse que es más importante su función económica y social general, que la economía interna de la entidad del sector. La función social no implica obviamente, que no sean autosuficientes, en ocasiones con una reforma administrativa podría aumentar su eficiencia, limitando la "burocratización" que nos invade y haciendo su operación - menos costosa, de manera que se invirtiera cuando menos la relación ingresos-egresos actual a favor de los primeros.* (25).

Azúcar, S.A. de C.V., cada día deberá cumplir en mayor medida su función social. En algunos casos es más notorio - dicho cumplimiento, por ejemplo, en la Comisión Federal de Electricidad al extender sus servicios a las zonas rurales y en Petróleos Mexicanos al mantener tarifas bajas en sus productos, favoreciendo los transportes tanto de las personas como de los productos.

Resulta normal dentro de un sistema mixto como el nuestro, que la iniciativa privada aproveche los servicios de Azúcar, S.A. de C.V., lo mejor posible pues todos tratamos de recibir los beneficios de la Administración Pública, ya sea a través de su organización central, de la descentralización o de participación Estatal.

* Bravo Ramfrez Francisco y Escudero Rogelio Op. Cit. Pag. 61.

En ocasiones como grupo de presión, la iniciativa privada busca el mantenimiento de ciertas tarifas, la prestación de determinados servicios, la creación de nuevos organismos o la desaparición de los existentes.

De ahí la gran utilidad que nos brinda el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que se ha establecido tanto para el sector central como para el sector descentralizado, mismo que es factible mejorar. Viene a constituir el principal instrumento de coordinación*(26).

Se pueden crear comisiones intersecretariales y mecanismos de coordinación sin que produzca una acción coordinada en el aspecto totalitario.

Los instrumentos administrativos y legislativos para que Azúcar, S. A. de C. V., cumpla su función social deberán ser amplios y variados y en caso de ser necesario otros, no se ven grandes dificultades para hacerlo, considerando el hecho de una oposición que prácticamente no sería capaz de impedir la toma de medidas legislativas al respecto. Los instrumentos existentes podrían organizarse mejor de lo que están, por áreas, por mecanismos de coordinación administrativa, permitiéndolo resolver en gran parte el problema, desde luego sin el alcance que tendría

*Plan Nacional de Desarrollo. 1983- 1988.

si todo el sector productivo fuera estatal. y si nuestra opción política fuera distinta. Por otra parte, debe señalarse que no se usan a fondo, por una serie de razones o sin razones como son, el desconocimiento de las que están a disposición de la Administración Pública, tanto directas como indirectas, o porque no se han dado las condiciones que permitan su utilización.

b). Prontuario de Disposiciones Jurídicas aplicables en la Industria Azucarera en México.-

Las Leyes aplicables a la Industria Azucarera Paraestatal son las siguientes:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley General de Sociedades Mercantiles de 4 de Agosto - 1934.

La Ley de Asociaciones de Productos para la Distribución y Venta de Productos del 25 de Junio de 1937.

La Ley de Cámaras de Comercio y de las de la Industria -- del 26 de agosto de 1954.

La Ley Federal del Trabajo del 10. de abril de 1970.

La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de diciembre de 1970.

La Ley del Seguro Social del 12 de marzo de 1973.

La Ley orgánica de la Administración Pública Federal del - 29 de diciembre de 1976.

La Ley General de la Deuda Pública del 31 de diciembre de 1976.

La Ley sobre Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes de la Administración Pública Federal del 31 de diciembre de 1979.

La Ley General de bienes Nacionales del 8 de enero de -- 1982.

La Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia y el uso de Explotación de Patentes y Marcos del 11 de enero de 1982.

La Ley del Impuesto sobre Adquisiciones de Azúcar, Cacao y otros Bienes del 28 de diciembre de 1980.

La Ley de Obras Públicas del 30 de diciembre de 1980.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982.

La Ley de Planeación del 5 de enero de 1983.*(27).

En cuanto a las disposiciones reglamentarias, señalamos las siguientes:

El Reglamento de los Artículos 1, 3, 4, 8, 11-13, 14, 16 al 20 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica del 10 de octubre de 1951.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos del 12 de agosto de 1977.

El Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal de 30 de agosto de 1978.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio del 23 de enero de 1979.

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria del 10. de diciembre de 1980.

El Reglamento de la Ley de Obras Públicas de 11 de noviembre de 1981.

El Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales del 6 de mayo de 1981.

*Bravo Ram-frez Francisco Rogelio Escudero Op. Cit. Pag.63.

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación del 19 de enero de 1983.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto del 25 de enero de 1983.

El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de 4 de marzo de 1983.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del 29 de marzo de 1983.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal del 9 de mayo de 1983.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 26 de julio de 1983.* (28).

Los Decretos aplicables son:

El Decreto de Promulgación del Convenio Internacional del Azúcar del 6 de Abril de 1979.

El Decreto que declara de interés público, la siembra, el cultivo, la cosecha; y la industrialización de la caña de azúcar como materia prima de la Industria Azucarera del 21 de enero de 1980.

El Decreto por el que se establece un Sistema de Compensación de las Dependencias de la Administración Pública Federal, las Entidades de la Administración Pública Paraestatal comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, -- así como los demás organismos descentralizados, empresas de participación Estatal Mayoritaria, Fideicomisos y empresas que se adhieran para extinguir entre ellas los adeudos recíprocos y correlacionados que existan en cantidad líquida y exigible del 16 de febrero de 1981.

El Decreto por que se declara comprendido el Azúcar en el Artículo 10. de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica del 30 de diciembre de 1982.

El Decreto de Promulgación del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 del 31 de mayo de 1983.

* Idem. Op. Cit. Pag. 64.

El Decreto mediante el cual se fijan las bases para la reestructuración orgánico - administrativa de la Industria Azucarera del 13 de julio de 1983 (F.e. 27-octubre -- 1983). *(29).

Asimismo los siguientes Acuerdos:

El Acuerdo a los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal por el que deberán rendir por lo menos bimestralmente un informe de actividades a su respectivo Organismo de Gobierno del 7 de abril de 1975.

El Acuerdo por el que constituye un Fideicomiso denominado Fondo para la Creación y Fomento de Centrales de Maquinaria y Equipo Agrícola de la Industria Azucarera del 11 de diciembre de 1975.

El Acuerdo interno por el cual se crea el Fideicomiso de Obras Sociales a Campesinos Ganeros de Escasos Recursos del 10 de agosto de 1977.

El Acuerdo interno por el cual se crea el Fideicomiso para la construcción de casas para obreros del Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera, Alcohólica y Similares de la República Mexicana del 19 de septiembre de -- 1977.

El Acuerdo que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los Comités de Compras y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento de la Administración Pública del 31 de octubre de 1980.

El Acuerdo por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a realizar actos necesarios a efecto de que sea modificado el Contrato de Fideicomiso del Azúcar del 17 de febrero de 1981.

El Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de las Secretarías de Estado o de Departamentos Administrativos que se determinen del 10. de abril de -- 1981.

El Acuerdo por el cual se fijan los precios de venta del Azúcar en sus diferentes calidades del 8 de diciembre de 1982.

El Acuerdo que establece las bases Administrativas Generales, respecto de las Disposiciones Generales que regulan la asignación y uso de bienes y servicios que se pongan a disposición de los funcionarios y empleados de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal del 15 de diciembre de 1982.

El Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República del 19 de enero de 1983.

El Acuerdo por el que se crea la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República del 19 de enero de 1983.

El Acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo que se refiere a los familiares de los Servidores Públicos del 11 de noviembre de 1983.

El Acuerdo por el que se crea la Comisión Técnica para el programa de Empleo Rural como un organismo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria del 26 de abril de 1983.

El Acuerdo que establece los criterios que las dependencias y entidades federales deberán observar respecto de los pedidos y contratos sobre los trabajos de impresión, encuadernación, de artes gráficas en general, instruyendo formas continuas, del 18 de mayo de 1983.

El Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal del 19 de mayo de 1983.

El Acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal elaborar los programas que se indican en materia económica del 19 de mayo de 1983.

El Acuerdo por el que la Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal utilizarán en forma exclusiva los servicios de las empresas Aeronaves de México, S.A., y Mexicana de Aviación, S.A., para que éstas le presten el servicio de transporte público o permisionados, del 8 de junio de 1983.

El Oficio Circular No. 212.879 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación dirigido a los ciudadanos titulares coordinadores del Sector por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y función de los órganos del Gobierno de las Entidades de la Ad

ministración Pública Paraestatal del 11 de octubre de 1983.

Y por último, el Acuerdo por el que los titulares de las dependencias coordinadoras del sector y de las propias Entidades de la Administración Pública Federal, se abstendrán de proponer empleo, cargo o comisión en el servicio público o designar en su caso, a representantes de elección popular del 31 de octubre de 1983. *(30).

c) Situación Jurídica de Azúcar, S.A. de C.V. .-

Los procesos de cambio que se suscitan en el seno de toda sociedad, surgen en gran número de casos en virtud de la acción de grupos sólidamente constituidos y decididos a alcanzar y consolidar los intereses que le son propios.

Frente a esta situación, fué necesario que la Industria Azucarera Nacional reorientara en forma específica y directa sus acciones en los procesos de producción y comercialización del azúcar. Lo hizo no sólo porque en ello justifica su razón de ser y el desarrollo de los objetivos que le son propios sino más que nada porque al hacerlo, al definir su papel en las tareas transformadoras podrá vincularse orgánicamente a los factores de cambio social, a los procesos de transformación que persiguen mejorar las condiciones en las que viven y trabajan fundamentalmente los productores de azúcar y los trabajadores y cultivadores de la caña.

Muchos de los fines que se han considerado como posibles objetivos, dependen de la naturaleza de la empresa de partici

* Idem. Op. Cit. Pag. 67.

pación estatal mayoritaria Azúcar, S.A. de C.V., pero muchos más tienen su raíz en los organismos jurídicos que coexisten con ella tales como: FIMAIA, FIOSCER, FINASA, etc.

Las diferencias de los fines inevitablemente influyen en los objetivos que el Plan Nacional de Desarrollo 1983 -- 1988 ha dispuesto y como consecuencia el problema económico se plantea en marcos muy distintos. Los economistas han dejado al sociólogo, al jurista, al estadista y al filósofo social en la investigación de este campo tan importante.

Unicamente cuando los hombres saben lo que quieren, interviene el economista con su teoría económica para ayudarlos a lograr esos fines con la mayor eficiencia posible. Esta forma que se niega a sí misma, infortunadamente limita los conocimientos sobre programas de mejoramiento de producción de azúcar, que el economista debe dominar antes de dar el consejo que obviamente suele ofrecer; esto le permite concentrar su estudio científico en el problema azucarero particularmente. Aceptamos la limitación y procederemos a señalar algunas de las generalizaciones -- que el economista podría establecer a partir de las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

Es preciso señalar y hacer patente que el propósito de este estudio no consiste en examinar problemas económicos - prácticos, sino estudiar aquellos principios generales del pensamiento jurídico y económico que puede aplicarse a cualquier problema que se llegase a suscitar en el desarrollo y crecimiento de la Industria Azucarera.

Así se puede observar que Lord Keynes afirmó: "La Teoría Económica no ofrece un cuerpo de conclusiones fijas inmediatas aplicables a la política. Es un método más bien -- que una doctrina, es un mecanismo de la mente, es una técnica del pensamiento que ayuda a su poseedor a extraer las conclusiones correctas" (*3).

El Puente entre la Teoría y la Práctica.-

Los Artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política Mexicana, nos muestran la posibilidad objetiva y presuponen la necesidad de la planificación de la economía. Pero estas normas no actúan por sí mismas, sino a través de la acción conciente y bien orientada de los hombres, los que valiéndose de los principios científicos de la gestión económica pueden traducir, tanto en el campo como en la fábrica, las exigencias de las leyes del lenguaje de la actividad práctica del cultivo de la caña de azúcar y la industrialización de la misma.

(*3) (J.M. Keynes: "Introduction to Cambridge Economic Handbooks", 1921).

Los principios fundamentales de la dirección planificada de la Industria Azucarera que se encuentran son los siguientes:

- a).- Producción, empleo y lucha contra la inflación.
- b).- Planeación democrática.
- c).- Democratización integral de la sociedad.
- d).- Nacionalismo Revolucionario.

La esencia misma de los citados principios, radica en la solución de las cuestiones económicas y debe ser enfocada con sentido político. Es decir, las orientaciones -- principales y a largo plazo del progreso económico están determinados por las tareas políticas de la sociedad.

Consideramos que los programas económicos a que está obligada Azúcar, S.A. de C.V., a elaborar por el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 19 de mayo de 1983, dejan ver la conveniencia operacional y socio-económica de dicha elaboración sea conforme a los postulados programáticos adoptados por el --- Plan Nacional de Desarrollo. ^{*(32)} En los programas de referencia sería preferible formular las principales líneas de fomento de la economía y el mejoramiento del nivel de vida de los campesinos cañeros integrantes de lo que en la

* Decreto Presidencial Publicado en el Diario Oficial el 19 de Mayo de 1983.

teoría la evolucionista de Herbert Spencer se le denomina: "ENDODERMO", es decir; el sector o capa social encargado de producir la sustancia indispensable para el sostenimiento de la Industria Azucarera, misma que fortalecerá nuestra economía nacional. *(33).

En los momentos en que se han sentado las bases para la reestructuración de la Industria Azucarera (D.O. 13-VII-1983), se dan las condiciones objetivas para que la empresa paraestatal Azúcar, S.A. de C.V., encare y resuelva tareas socio-económicas cada vez más ambiciosas. Esto aumenta la función de la política económica del subsector de la industria paraestatal como instrumento que lleva armónicamente a la consecución de los objetivos cardinales de la planeación democrática y la justicia social igualitaria.

Por otra parte, la dirección conciente y programada de las acciones de la empresa paraestatal Azúcar, S.A. de C.V., es inconcebible si no tiene como fundamento los logros -- que alcanzaron las anteriores empresas azucareras UNPASA y CNIA.

Sólo el análisis científico de las leyes y tendencias del desarrollo de la economía nacional nos permitirán plantear
*Senior F. Alberto Lic. Sociología"Pag. 1.

acertadamente los fines concretos del progreso de la Industria Azucarera y señalar las vías y los medios más racionales para conseguirlos.

Es por ello que al ordenarse por decreto presidencial la elaboración de cuatro programas en materia económica para cada una de las entidades paraestatales, se tengan que tomar en cuenta; en su proyección (preelaboración) los resultados de las investigaciones científicas, la realización de los descubrimientos e innovaciones más avanzados y el aceleramiento del progreso técnico. *(34).

En la elaboración de los precitados programas se cree que sería conveniente, el utilizar métodos científicos, técnicos e incluso matemáticos, así como la técnica moderna de cálculo electrónico, en fin, de una manera general, todo avance o evolución tanto económica, jurídica o tecnológica dentro del campo de la Industria Azucarera.

*Programa Institucional de Mediano Plazo Azúcar, S.A., de C.V.
1984 1988 Pag' 197.

CAPITULO IV

DERECHO INTERNACIONAL AZUCARERO.-

a) Derecho Económico Internacional del Azúcar.-

El azúcar es un producto cuya importancia a nivel mundial a crecido paulatinamente en el comercio internacional --- pues de este producto depende la economía de varios países del tercer mundo.

Con el objeto de apreciar en una forma global la situación en que se encuentra este producto mundialmente, se presenta primero un inciso que se refiere a la producción mundial y posteriormente se evalúa el mercado internacional con el fin de llegar a una conclusión que nos permita conocer la - situación y perspectivas de nuestro país en el exterior. Además del azúcar de caña se incluye el azúcar de remolacha que son muy similares.

En cuanto a la producción mundial de azúcar, entre los principales países productores se encuentran: Rusia, Brasil, Estados Unidos, Cuba, China, Indonesia, Francia, Australia, - México y otros.

Rusia como primer productor mundial aporta el 11.3% de la producción en el mundo, siendo el azúcar que produce de remolacha.

Los otros países mencionados proveen el mercado mundial con azúcar producida de caña. Conjuntamente estos países aportan el 35.9% de la producción mundial azucarera.

Los Estados Unidos presentan características especiales debido a que el azúcar que produce proviene de la remolacha y de la caña, siendo en su mayor proporción del primer producto. *(35).

Por lo que se refiere a los acuerdos internacionales podemos observar que el origen del mercado azucarero se remonta al año de 1931, fecha en que se concerta el primer acuerdo mundial que se veía como solución, para la recuperación de la economía azucarera de gran depresión. Debido a que este acuerdo no cumplió con lo establecido, no resolvió el problema por el que había sido creado.

Fué en la Conferencia Económica Monetaria Mundial, celebrada en 1983, cuando se iniciaron las gestiones para negociación de un acuerdo en el que participarían países exportadores e importadores dispuestos a adoptar medidas que condujeran al equilibrio entre la oferta y la demanda

de azúcar.

Esta gestiones lograron su éxito en la Conferencia Azucarera de 1937 en la que se aprobó un acuerdo que obtuvo la adhesión de veintidós países que representaban el 75% del comercio mundial. Fué cuando se establecieron cuotas de exportación y obligaciones para importadores y exportadores; se hacía hincapié en el fomento del consumo.

Muchos países exportadores que se adhirieron al acuerdo, acababan de establecer severos controles a la producción.

En 1939 estalla la Segunda Guerra Mundial, los países miembros decidieron la suspensión de la vigencia de sus cláusulas económicas.

En la guerra, la producción de azúcar se vino abajo en forma considerable, disminuyendo su nivel en una tercera parte de lo que entonces producía.

Fué posteriormente a la conflagración mundial, cuando la demanda que se tuvo, estimuló grandemente al crecimiento de la producción recuperándose rápidamente de las pérdidas sufridas durante la guerra. *(36).

En el año de 1950 un Comité del Consejo Internacional del

* Idem. Op. Pag. Cit. Pag. 200.

Azúcar preparó un borrador, pero no fué sino hasta el año de 1952 que se emprendieron las acciones que condujeron a la realización del convenio de 1953. En este acuerdo se constituyó un progreso sustancial con respecto al anterior el de 1937, particularmente en el mecanismo adoptado para fomentar la estabilización de los precios, fundado en la fijación de las cuotas iniciales de exportación para cada año, basadas en los computos de las necesidades ajustables posteriormente según el movimiento de los precios, sin embargo algunos de los países se independizaron y se pusieron a actuar en forma independiente, no obstante, su actuación fué neutralizada por acontecimientos políticos que hicieron que los precios del mercado libre se elevaran por encima de los que se habían determinado entre noviembre de 1956 y julio de 1957.

En el segundo semestre del año de 1953, se reunió en Ginebra, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Azúcar, con la participación de cuarenta y cuatro gobiernos. Durante su celebración se concertó un nuevo acuerdo que abarcaba más del 90% del mercado.

El acuerdo de 1958, adoptó en gran parte la estructura anterior y fortaleció aquellos puntos que habían demostrado ser más vulnerables en la experiencia. Aseguró condiciones de flexibilidad al sistema de cuotas de exportación y dió ma--

yor efectividad a la constitución del Consejo Internacional del Azúcar.

Lo más trascendente para México es que el convenio de 1958, logró por principio una participación más amplia con la entrada de nuevos importadores y exportadores. Funcionó en su plenitud de 1959 a 1961, haciendo frente a un período de aceleración de la producción, lo cual ocasionó un nuevo ciclo de excedentes y mantuvo los precios casi siempre por debajo del mínimo de la franja de estabilización a pesar del uso de cláusulas restrictivas. A fines de 1961, se había previsto la celebración de una Conferencia Revisora, sin embargo, terminó en un callejón sin salida que impidió el reajuste de los tonelajes básicos de exportación.

Se decidió suspender la vigencia de sus cláusulas económicas, y el mercado mundial comenzó a funcionar desde 1962, sin la menor disciplina. En 1963 había de concertarse otro acuerdo que se pondría en vigencia a partir del 1.º de enero de 1964, pero la persistencia de algunos de los factores que ocasionaron el fracaso de 1961, y el hecho de que no estaban aún del todo consolidadas las modificaciones estructurales, indujeron a los países miembros a optar por la prórroga del mismo, manteniendo en suspenso las cláusulas económicas en espera de que se ofreciera una mejor oportunidad para llegar a un entendimiento general.

Fué el año de 1968 cuando se estableció un convenio definitivo, haciendo algunos cambios al anterior acuerdo de 1963. Dichos cambios fueron:

- 1.- Regulación de la oferta a través de cuotas de exportación ajustables a los requerimientos.
- 2.- Redistribución de déficits y de aumentos de las necesidades del mercado mundial de acuerdo con ciertas -- prioridades señaladas en el documento, en proporción a los tonelajes básicos de exportación.
- 3.- Regulación de la protección mediante el compromiso de cada país de reglamentar su producción de modo que cubra únicamente las necesidades del consumo interno, -- las exportaciones y una reserva establecida igual al 20% del consumo anual. Esta regulación debía hacerse a través de la reglamentación de las fábricas de azúcar y de las superficies en cultivo, para satisfacer las necesidades de los países signatarios del convenio.
- 4.- Limitaciones de las importaciones de los países participantes al mercado mundial sobre la base de que cuando superaran la cuota establecida, el excedente se imputaría a su cuota de importación del año siguiente.
- 5.- Control de los subsidios a las importaciones y exportaciones.
- 6.- Estabilización de los precios (se establecieron disposiciones y límites para procurar que el precio no excediese de 3.75 centavos de dólar por libra, ni bajar

se de 3.25 como límite mínimo). Además se estableció que cuando el precio excediese de 4 centavos dólar por libra, el convenio internacional respecto a las cuotas quedaba inoperante. *(37).

El convenio empezó a tener vigencia a partir del 1o. de enero de 1969 y duró hasta el 31 de diciembre de 1973. El convenio de 1969, fué considerado mejor que los anteriores debido a que el Consejo había conservado siempre la situación del mercado bajo revisión y aparentemente adaptó sus actos a lo dispuesto en el convenio. Por ejemplo, en 1970 no fueron redistribuidos los faltantes, sino que la redistribución se hizo en función del desarrollo de los precios. Estas acciones tuvieron cierta influencia sobre el curso del mercado.

La Organización Internacional del Azúcar tenía preparado el convenio de un nuevo proyecto, mismo que fué sometido como base para las negociaciones de la UNCTAD, bajo los auspicios de la Conferencia Internacional del Azúcar. En la segunda conferencia que se llevó a cabo en el otoño de 1973, se esperaba que el convenio fuera uno de los más exitosos. Como en los anteriores, los objetivos básicos estaban encaminados a regular el mercado mundial del azúcar en tal sentido, que el consumo mundial y la producción deberían someter

* Idem Op. Cit. Pag. 204.

se a un balance detallado para mantener estables los precios. Para los países compradores, estabilidad en esta conferencia, es sinónimo de continuidad en el control de los precios bajos. El Convenio Internacional del Azúcar no pugnó por precios adecuados que de verdad promovieran el mantenimiento de normas justas para los sectores participantes en la producción azucarera, en las condiciones de trabajo, en salarios, ni en fomentar la cooperación internacional respecto de los problemas mundiales.

Por lo que toca a los mercados preferenciales, poco más del 50% del Convenio Mundial del Azúcar se llevó a cabo mediante arreglos preferenciales. Los mercados preferenciales tienen su origen en vínculos económicos y políticos, y operan según criterios de restricciones cuantitativas y discriminatorias que, directa o indirectamente aseguran precios remunerativos.

Son casi independientes de carácter monopolístico cuyas características son: predominio neto de la demanda que permite elegir las áreas o países de compra a un precio relativamente alto a pagar y a una cantidad definida. De modo que la combinación de estos elementos sea el óptimo desde el punto de vista económico de esos países compradores. La política azucarera de estos países tiene entre otros, los siguientes objetivos:

- a).- Sostenimiento de precios al agricultor para asegurar le ciertos niveles de ingresos, compatibles con sus costos de producción y nivel más alto de vida. La mayoría de los mercados preferenciales se concentra en países desarrollados económicamente y productores de remolacha, cuyo costo de producción es el del azú car derivado de caña.
- b).- Consistencia de relaciones políticas entre países im portadores y exportadores.
- c).- Otorgamiento de mayor seguridad tanto en su abasteci miento como en las ventas del país al que se favorece con el que se comercia.*(38).

El funcionamiento de los mercados preferenciales involucra una serie de medidas tales como: Sistema de cuotas, pagos directos a los productores, impuestos al consumo, control de precios internos, tarifas arancelarias, controles a la importación y otros.

El mercado preferencial reporta al importador las ventajas de mantener un abastecimiento seguro de azúcar de acuerdo con sus necesidades y permitir el sostenimiento de una industria que sólo mediante protección del precio y de algunas otras concesiones es capaz de sobrevivir. Para los paí ses exportadores de esos mercados preferenciales, tienen la ventaja máxima de colocar su cuota o volúmen asignado a un precio remunerativo y fundamentalmente estable.

* Bravo Ramírez Francisco, Escudero Rogelio
Op. Cit. Pag. 74.

Los mercados preferenciales azucareros entre otros son: -- los Estados Unidos de Norteamérica, con referencia a sus países Africanos y ex-coloniales; la URSS y Cuba; Portugal, Angola y Mozambique.

Cada país en forma individual envía su producción a los -- mercados que les permiten cuotas y precios preferenciales; pero también concurren al mercado mundial, en donde colocan sus excedentes después de haber satisfecho la demanda de los mercados preferenciales.

A su vez, los compradores, pequeños, medianos y grandes, - en el mercado internacional integran zonas o mercados preferenciales y concurren al mercado mundial para adquirir - volúmenes elevados o mínimos; de esta manera, tienen in---fluencia tanto en el mercado preferencial como en el mercado libre mundial del azúcar.

A este respecto observamos que en una gran parte del mercado azucarero internacional se comercia en el mercado preferencial, pero el azúcar restante que se negocia fuera de las áreas reservadas, es a lo que se le ha llamado libre o "residual".

A juicio del Consejo Internacional del Azúcar "Mercado li-

bre" significa: la totalidad de las importaciones netas mundiales, salvo las excluidas en virtud de disposiciones del acuerdo; sobre estas bases las exclusiones son las siguientes:

- 1a.- Importaciones de azúcar de la URSS procedente de Checoslovaquia, Hungría y Polonia.
- 2a.- Ciertos movimientos de azúcar entre Francia, Italia, República Federal de Alemania, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.
- 3a.- Las importaciones de azúcar realizadas por los Estados Unidos y destinadas al consumo en su zona metropolitana.

La elevación de precios en el mercado libre que dejó de operar el Convenio Azucarero, ha hecho que los países participantes en el mercado internacional pierdan el interés por ser miembros del mercado preferencial y todo parece indicar que éste va a desaparecer. Una muestra de ello es la derogación de la Ley Norteamericana del Azúcar del mes de junio de 1974.

Los abastecedores quisieron mantener su participación en

el mercado pero saben también que en una economía del mercado libre, pueden vender fácilmente sus productos a precios -- más bajos. En definitiva, el destino de sistema de cuotas tiende a desaparecer, debido a que los Estados Unidos no - está interesado en hacer algo para salvar ese sistema.

Como se sabe, el mercado norteamericano ha sido siempre -- uno de los principales mundialmente, y ha influido grandemente en la comercialización externa del azúcar, pues de - este país dependen la mayor parte de los países productores de América Latina siendo el comprador mayoritario de - esos países.

Mantuvo vigente la Ley Norteamericana del Azúcar durante - cuarenta años, estableciendo cuotas a cada uno de los países productores Latino Americanos.

La Ley fué un medio de control político para Iberoamérica, pues a través de ella, el Congreso "castigaba" o beneficiaba a los países que apoyaban o estaban en contra con la política exterior norteamericana.

Por todo lo mencionado con antelación, se considera conveniente dejar un inciso para analizar a los Estados Unidos de Norteamérica, su mercado y su actuación en el mercado - internacional del azúcar.

b) Los Estados Unidos y el Azúcar.-

Es importante conocer que el abastecimiento del consumo de azúcar en los Estados Unidos siempre ha dependido en un -- porcentaje muy apreciable de la importación del producto, siendo Cuba hasta 1959 el principal abastecedor de este -- país.^{*(39)} En esas condiciones, el comercio exterior del azúcar ha estado regulado y controlado por el gobierno desde 1789 cuando el Congreso de los Estados Unidos de América promulgó la primera Ley de Impuestos a la Importación de Azúcares.

Es hasta fines del siglo pasado, cuando los derechos arancelarios a que estaban sujetas las importaciones de azúcar, no tenían otro propósito que constituir un importante ingreso a la tesorería de los Estados Unidos; puede asegurarse - que en esa época, la mitad del ingreso federal provenía de esa fuente. Fué a principios del siglo actual cuando el objetivo original de la política azucarera en materia de impuestos, se modificó y pasó a ser la protección a su industria azucarera doméstica. Las importaciones de azúcar procedentes de Cuba para 1902 ascendían ya a 1'090,000 toneladas de azúcares crudos.

La Política proteccionista de Estados Unidos propició la expansión de su producción doméstica y a la de Hawaii, Puerto Rico, Filipinas e Islas Vírgenes, con base a las exenciones

* Moreno Friginals Manuel.
Op. Cpt. Tomo III Pag. 32.

de impuestos a la importación de azúcar, concedidas a --- esos países por los Estados Unidos. Por la disposición de reciprocidad de 1902 se estableció para Cuba también --- una preferencia que consistió en un 20% de exención de im puestos a la importación de azúcar cubana; en esa época --- el impuesto era de 1.685 centavos de dólar por libra, pero Cuba pagaba 1.348 bajo el convenio de reciprocidad.*(40).

Al inicio de la depresión mundial, a principios de la década de los treinta, las relaciones del precio y producción, de las áreas domésticas y las de producción extranjeras eran tan complejas que los ajustes a las tarifas arancelarias no proveían una adecuada solución a los problemas de su industria azucarera. Aún cuando el impuesto en esa fecha ascendió a 2.50 centavos de dólar por libra y 2.00 para Cuba, las importaciones procedentes de este país ascendían a más de 50% de su consumo total que era de 6.8 millones de toneladas.

Como resultado de lo anterior, el presidente Franklin D. --- Roosevelt, en su mensaje al Congreso de los Estados Unidos de 1934, indicó por primera vez, la necesidad de controlar la importación de azúcar a base de cuotas.

De ahí nació el Decreto Jones , que fué el antecedente inmediato de la Ley Americana del Azúcar, cuyos principios ---

*Idem. Op. Cit. Pag. 33.

básicos han imperado a través de las diversas modificaciones de que fué objeto hasta 1974.

El Decreto Jones fué reemplazado en 1937 por la Ley Americana del Azúcar, misma que estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1940, suspendiéndose a partir de esa fecha hasta fines de 1947. Con posteridad a la segunda conflagración mundial, el Congreso nuevamente aprobó la Ley Americana en 1948 que fué muy similar en sus puntos básicos a la de 1937. Esta ley aunque sufrió algunas enmiendas posteriores, en su estructura, permaneció mas o menos igual, hasta julio de 1960 en que el Congreso de los Estados Unidos modificó la Ley de 1948 en los aspectos siguientes:

- a) Prorrogó su vigencia hasta el 31 de marzo de 1961.
- b) Confirmó poder al Presidente de los Estados Unidos para determinar la cuota cubana, así como para autorizar importaciones de azúcares de países extranjeros en sustitución de Cuba. *(41).

Mediante la proclama del 6 de julio de 1960, el Presidente de los Estados Unidos redujo en 700,000 toneladas cortas valor crudo, la cuota de Cuba y delegó al Secretario de Agricultura los poderes a él conferidos conforme a la legislación azucarera. A partir de esa fecha hasta la

entrada en vigor de la última Ley, para poder cumplir los requerimientos que abastecía Cuba, el Secretario de Agricultura autorizó la entrada de azúcares a los Estados Unidos fuera de cuota, procedentes de varios países, ya que por proclama de diciembre de 1960 y 1961 a Cuba se le asignó cuota cero.

En general, la Ley Americana del Azúcar fué un instrumento jurídico en base al cual los Estados Unidos regularon de modo unilateral su comercio exterior de azúcar.

La Ley no fué un pacto comercial como el Convenio Internacional en el cual todas las partes involucradas; exportadoras e importadoras, se suponía tenían derechos y obligaciones que en cualquier momento podrían ejercer; en aquél, el Norteamericano, los oferentes eran terceras partes que no tenían ingerencia en la administración de la Ley en materia de asignación de cuotas, dado que era un pacto soberano del gobierno de los Estados Unidos al hacerlo, es decir, ese país podría aumentar, disminuir o cancelar las cuotas azucareras a los países exportadores, según lo requerían sus propios intereses.

Los objetivos que tenía la Ley Americana del Azúcar eran de orden interno y externo. En el primer caso, eran los

de proteger el desarrollo de la producción doméstica, así como de aquellas áreas o regiones estrechamente vinculadas a intereses políticos y económicos. En lo que respecta al carácter exterior de los Estados Unidos, los objetivos básicos de la Ley para los Estados Unidos eran los siguientes:

- a) Proteger el bienestar de sus consumidores, el de sus productores de caña y remolacha y el de su industria refinadora.
- b) Fomentar el tráfico de exportación de los Estados Unidos con otros países.

El punto básico de la operación de la Ley Americana del Azúcar, era la determinación anual por el Secretario de Agricultura de la cantidad de azúcar requerido para cubrir las necesidades de este producto a los consumidores de los Estados Unidos, misma que se fijaba con base en el consumo del año anterior, las existencias disponibles, el incremento de la población y las condiciones de la demanda.

En base a lo anterior, la Ley Norteamericana pretendía asegurar al consumidor su abastecimiento anual, a pre-

cios previamente establecidos por la misma ley en forma tal que no resultaran excesivos al consumidor y que constituyeran un precio de garantía al productor cañero y remolachero. El precio que se fijaba según las bases de Ley, era aquél que representaba la paridad de precio en relación con los demás artículos de consumo.

Una manera de proteger al consumidor doméstico, era a través de las cuotas asignadas, con el fin de proteger al consumidor doméstico, consolidándole su mercado, se controlaba la importación de azúcares a base de cuotas de abastecimiento fijadas al productor doméstico y extranjeros.

5.315 toneladas (44.3%) se distribuía entre los proveedores extranjero, entre ellos México. En el mismo documento se estableció que las cuotas domésticas representaban, mínimos, y serían aumentadas si en años subsecuentes -- las áreas domésticas no producían azúcar adicional, o si el Secretario de Agricultura determinaba que eran necesarias cuotas adicionales.

El precio del azúcar tal como se establecía en el mercado norteamericano también representaba una protección al agricultor, en otras condiciones no se hubiera podido com

petir en el mercado de su propio país con azúcares derivados de las zonas extranjeras productoras de caña.

Estimativamente se considera que el costo de producción de los abastecedores extranjeros visiblemente más bajo que el producto americano, no obstante que la técnica aplicada en el cultivo de la remolacha y la caña en el país americano es más avanzada que aquella que impera en los países extranjeros productores de caña.

Existen una serie de factores naturales que impiden que los costos internos se nivelen a los del exterior, tales como la diferencia natural en el rendimiento de la caña y la remolacha, el costo más elevado de la mano de obra en el propio sistema de cultivo de caña y remolacha.

De no existir esa protección, sería seguro que los productores domésticos habrían abandonado el cultivo de caña y de remolacha por otros más redituables.

Como elemento de protección a la industria refinadora doméstica en Estados Unidos se limita en forma drástica las importaciones de azúcares refinados, pues sólo se pueden importar azúcares crudos que son aquellos que deben ser adicionalmente refinados o mejorados en calidad para producir cualquier azúcar principalmente de estructuras crista-

lina (Blanca) o azúcares líquidos. Al permitir la importación casi únicamente de azúcares crudos, queda claro el propósito de proteger al máximo la industria refinadora de su país*(42).

Una de la características del mercado americano es como único demandante, tiene el privilegio de escoger a sus abastecedores, y a través de las regulaciones de la ley siempre ofreció un trato preferencial y diferencial hacia aquellos con los cuales ha tenido grandes vínculos económicos y políticos. Este ha sido el caso de Filipinas hasta la fecha y de Cuba hasta 1960. Con anterioridad los Estados Unidos pusieron en manos de Cuba y Filipinas casi toda la cuota azucarera.

Es conocido que el mercado americano ha sido altamente proteccionista, limitando sus preferencias de importación hasta 1960 únicamente a dos países, con los cuales tenía grandes vínculos económicos. Esta política fué satisfactoria para los Estados Unidos mientras Cuba, que abastecía poco más o menos una tercera parte de su consumo, estuvo capacitada jurídica, política y económicamente para ser el sostén de sus importaciones, sin embargo al romperse las relaciones entre ambos países, la gran potencia se vió en la necesidad de modificar su política azucarera no sólo en cuanto a la procedencia de sus importaciones, sino también

*Programa Institucional de Mediano Plazo de Azúcar S.A. de C.V. 1984 - 1988 Pag. 198.

con relación a su sistema de precios lo cual desde luego le obligó a no tener la misma seguridad que tenía antes en cuanto a su abastecimiento.

Ahora bien, el mercado americano ha ampliado su comercio puesto que sus relaciones comerciales ya no se concentran como antes en un sólo país, por otra parte, su trato preferencial se ha hecho más extensivo sin dejar de existir la falta de equidad comercial.

Encontramos como un atractivo comercial del mercado americano en cuanto a los países latinoamericanos, el haber sido siempre un mercado fijo para su producto y un precio más elevado que en el mercado internacional.

La Ley Norteamericana del Azúcar fué derogada en el mes de junio de 1974, la cual mantenía la situación del mercado mundial a la expectativa (principalmente a los países latinoamericanos), pues se desconocían las medidas que tomaría Estados Unidos para controlar su mercado.

La perspectiva que tienen los países de America Latina en el mercado mundial del azúcar no se piensa que sean muy halagueñas pues su futuro depende en gran parte, de los rumbos que fije Estados Unidos en su política azucarera.

Uno de los problemas que podrán surgir en el futuro para los productores azucareros son los sustitutos del azúcar o dulcificantes artificiales elaborados con ciclamatos y otros similares extraídos del maíz, los dulcificantes artificiales elaborados con ciclomato sódico que desplazaron el consumo de más de un millón de toneladas de azúcar el año anterior a su prohibición en 1969. Esto sucedía en Estados Unidos pues el gobierno determinó que constituían una amenaza para la salud.*(43).

El consumo de ciclamato sódico ha aumentado de manera -- considerable, y se calculó que la merma de ventas de azúcar llegaría a 1.5 millones de toneladas en 1970 y a 2 millones de toneladas anuales en 1973.

En la actualidad hombres de ciencia y poderosos intereses comerciales (especialmente los productores de conservas y bebidas refrescantes), arguyen que la prohibición fué -- producto del pánico por datos científicos erróneos y se -- ha logrado por lo tanto autorizar de nuevo su libre consumo.

Antes de la introducción de los dulcificantes a base de -- ciclamatos ocurrida en 1950, los llamados alimentos dietéticos se endulzaban con sacarina, pero ésta es 300 veces más dulce que el azúcar y tiene el inconveniente de dejar un sabor amargo en el paladar, cosa que no ocurre con el --

*Plan Integral de desarrollo de la Industria Azucarera 1982 - 1992. Tomo II, Pag. 157.

ciclamato que es sólo 30 veces más dulce que el azúcar y no deja resabio.

El uso del ciclamato aumentó vertiginosamente desplazando considerablemente a la sacarina del mercado hasta su prohibición en 1969.

Las pérdidas que ocasionó a las industrias que usaban -- dulcificantes de ciclamato se elevó a cientos de millones de dólares y muchas empresas nunca pudieron recuperarse de dicha pérdida.

Nuevas combinaciones dulcificantes elaboradas con sacarina no pudieron resultar tan buenas como los productos -- elaborados con ciclamato.

El mercado azucarero se ha visto amenazado también por un nuevo sustituto, el rápido crecimiento del uso de los dulcificantes derivados del maíz que han estado disponibles en el mercado durante muchos años, éstos se encontraban limitados a una participación relativamente reducida del mercado de los alimentos procesados. Sin embargo, muchas compañías norteamericanas han fabricado un -- sirope de maíz de alto contenido de fructuosa que los expertos aseguran puede usarse prácticamente en todos los productos que necesitan azúcar líquido, incluso los re--

frescos.*(44).

La Asociación de Refinadores de Maíz de los Estados Unidos calculan que los productos endulzados con maíz han aumentado en grandes cantidades. Consideramos importante destacar que en el año de 1953, México participó por primera vez en el Convenio Internacional del Azúcar con una cuota de 69,000 toneladas métricas valor refinado.

Con base en el ritmo de desarrollo creciente de la industria, desde que México envió sus exportaciones al mercado americano, se empezó a hacer la recomendación que, -- mientras no se obtuviera una cuota mayor en ese mercado que pagaba un precio más remunerador que el mercado mundial, habían de estudiarse y resolverse con mayor cuidado las medidas de control de la producción, una vez asignadas las necesidades internas para evitar la acumulación de fuertes excedentes, sin posibilidad de exportar a precios costeables que en otra forma representaban una pérdida para la industria.

De 1953 a 1956 las exportaciones de los Estados Unidos cubrieron plenamente la cuota asignada a México, en ese lapso los envíos a los Estados Unidos promediaron 10,500 toneladas. Como en los demás casos, México cubrió también sus participantes a los incrementos al consumo de los Es-

* Idem. Op. Cit. Pag. 160.

tados Unidos y a los déficits que le correspondieron.

En 1954 tomando en cuenta los excedentes de azúcares en el país, se iniciaron las gestiones con los departamentos del gobierno de los Estados Unidos para que, al venir la nueva revisión de la Ley en 1956, se le asignara a México una cuota mayor que la que gozaba en esa época, y que estuviera en mas concordancia con la importancia de su comercio con los Estados Unidos. En ese año las perspectivas no eran muy alentadoras y se pensaba que México no podría esperar aún precios mejores que los del año de 1953. para sus ventas al mercado mundial que promediaron 86 centavos mexicanos por kilogramo (4.53 centavos de dólar por libra). Se estimaba que la proporción suficiente para compensar los costos de producción y manejo de azúcares de exportación de México, requería un precio mínimo de 5.36 centavos de dólar por libra.

En 1955, el gobierno de México y la Industria Azucarera, emprendieron una intensa labor ante los diversos departamentos de Estado de los Estados Unidos, con objeto de -- que la cuota de México en el mercado americano se incrementara de acuerdo con sus disponibilidades y sus merecimientos comerciales. Fué en esa ocasión que la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V., en representación del gobierno de México presentó ante el Congre

so de los Estados Unidos un estudio en el cual se fundamenta técnicamente al petición de una cuota equivalente al 2% del consumo estimado en los Estados Unidos correspondiente a 7'711,200 toneladas, es decir, se solicitaba una cuota de 154,224 toneladas.

Conforme a la Ley de 1957, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos autorizó a México una asignación de 31,034 toneladas con base en el consumo americano de ---- 7'983,361 toneladas.

Nuestra participación en el consumo fué incrementada al--- 0.4% porcentaje muy por abajo del solicitado por México.

Con ésta última revisión a la Ley se incorporaron a la -- cuota americana los siguientes nueve países: Países Bajos, China, Panamá, Costa Rica, Canadá, Reino Unido, Bélgica, - Guayana Británica y Japón.

En el año de 1957 la cuota final se incrementó para México a 40,448 toneladas. En estas condiciones, nuestra cuota significó el 0.5% del consumo americano de 8'142,120 toneladas.

La cuota base asignada en 1957 permaneció estable hasta el año de 1960 sólo que por distribución de incrementos en el

consumo y déficits, México cubrió en promedio en los años de 1958 y 1959 poco más de 60,000 toneladas.

La distribución de la cuota inicial para 1960, se llevó a cabo bajo los mismos lineamientos que la Ley de 1956 sobre un consumo base de 8'527,687 toneladas.

Bajo estas condiciones, le correspondió a México una cuota inicial de 58,795 toneladas. Esta cuota base se modificó durante el año de 1960 a 105,062 toneladas por incrementos correspondientes a aumentos en el consumo americano mismo que llegó a 9'434,880 toneladas el 10. de agosto de 1960. En virtud de que el 6 de julio de 1960, por proclama del Presidente de los Estados Unidos se redujo la cuota cubana a 635,040 toneladas, la cual ascendía a ---- 2'830,151 toneladas. Por ende la cuota cubana se fijó en 2'195,111 toneladas. Como consecuencia de lo anterior, - el 21 de julio de 1960, se asignaban fuera de cuota ----- 560,092 toneladas, de cuyo tonelaje correspondió a México una cuota extraordinaria de 227,290 toneladas. En el mes de agosto, como consecuencia de una nueva asignación fueron aumentadas en 30,925 toneladas. En estas condiciones el total de azúcares asignado a México en el año de 1960 fué de 363,277 toneladas. *(45).

* Bravo Ramirez Francisco, Escudero Rogelio.
Op. Cit. Pag. 83.

De acuerdo con la reglamentación americana, la cuota extraordinaria de 258,215 toneladas métricas establecidas para México, debería ser entregada al país del norte antes del mes de septiembre de 1960, dicho compromiso se cumplió en 45 días lo que significó una movilización eficiente en -- tan corto tiempo y cuyo plan abarcó principalmente:

- a).- La determinación de los azúcares objeto de exportación procurando sacar todas las existencias de azúca en zafas anteriores.
- b).- La selección de puertos y equipo requerido para las rápidas movilizaciones de los azúcares, siendo los - principales: Veracruz, Manzanillo y Tampico.
- c).- La movilización de azúcares almacenados en plazas -- cercanas a los puertos.
- d).- La solicitud oportuna a Ferrocarriles Nacionales de México de los furgones necesarios para transportar - el producto.
- e).- La selección de personal especial de la Unión Nacio-
nal para activar las movilizaciones y vigilar que es
tas se efectuaran con la mayor coordinación posible -

para evitar pagos extraordinarios por demora de barcos y carros de ferrocarril así como maniobras y almacenes innecesarios.

f).- La contratación directa de vehículos para la transportación de azúcares por carretera.

La exportación de la cuota básica y extraordinaria en 1960 efectuada por nuestro país de acuerdo con las regulaciones estipuladas en tiempo y forma por los Estados Unidos, vino a demostrar y confirmar la capacidad de México como un proveedor importante de Norteamérica. En estas condiciones, nuestras exportaciones efectivas a los Estados Unidos en 1960 ascendieron a 354,314 toneladas métricas, además de que se cubrió la cuota comprometida en el mercado mundial; con estas últimas, nuestras exportaciones ascendieron a 432,537 toneladas.

En julio de 1960 la Ley Azucarera de 1958 fué prorrogada hasta el 31 de marzo de 1961, de ahí que las cuotas para este último año se limitaran al primer trimestre de dicho año. El consumo base fué de 9'072,200 de toneladas con una cuota cero para Cuba.

De acuerdo a la Ley le fueron asignadas a México 21,639

toneladas. Más tarde al declarar el Departamento de Agricultura que no compraría ninguna cantidad a Cuba, se procedió a distribuir su cuota, de la que México participó con 173,428 toneladas.

En el mes de marzo de 1961, fué aprobada la prórroga de la Ley en la forma en que permaneció hasta su derogación. A México le fué asignada una cuota de 86,555 toneladas para todo el año de 1961.

Para completar las cuotas, en 1961, se autorizaron compras de azúcar fuera de cuota para un total de 2'827,844 toneladas, de dicho total se le distribuyó a México ---- 534,877 toneladas, de modo que su asignación completa en 1961 ascendió a 621 toneladas métricas de valor crudo.

Fuera de Filipinas, la cual tuvo una asignación total de 1'334,247 toneladas, México fué en 1961 el segundo abastecedor de azúcar en los Estados Unidos, de acuerdo con los lineamientos determinados por Departamento de Agricultura como siguiente proveedor de los Estados Unidos.

En 1960 y 1961, las cuotas fijas asignadas a México representaron el 1.4% de las estatutarias sin embargo, este porcentaje se amplía en forma acentuada si se relacionan las cuotas incluyendo las cantidades asignadas -

fuera de cuota. En esta forma México abasteció en esos años el 4% y 7% respectivamente de las asignaciones totales para el consumo de los Estados Unidos.

Las exportaciones de 1961, fueron las más altas que se registraron hasta entonces y dieron lugar a que sustancialmente se modificara la estructura del mercado del azúcar en el país.

Durante 1961, fueron exportadas 584,763 toneladas, con un valor de 867.6 millones de pesos, es decir 70 millones de dólares en números redondos, de ese volumen, -- 900 toneladas de azúcar se enviaron al mercado mundial y prácticamente su totalidad se destinó al mercado americano. México nuevamente en este caso cubrió todos -- los requisitos exigidos por ese mercado en cuanto a -- tiempo y calidad de los azúcares. Los Estados Unidos no solamente acogieron nuestro producto en forma satisfactoria, sino que otorgaron primas por polarización.

Como podemos observar, durante 1960 y 1961, el desarrollo de las exportaciones tuvo un papel muy importante en la Industria Azucarera y claro está en la economía general del país, pues por un lado se benefició sensiblemente al agricultor y al industrial; y por la otra,

la industria a través de las exportaciones contribuyó a mejorar el poder de compra del país mediante el mayor ingreso que proporcionó su venta al exterior, participó en la diversificación del comercio exterior puesto que se estimuló la exportación de un producto con un mayor grado de manufactura y estableció que el azúcar ocupara el tercer lugar como producto de exportación en México.

Es a partir de 1962, cuando México pugna por ampliar su cuota al vecino país del norte, sacrifica su mercado internacional por cumplir con las cuotas establecidas por Estados Unidos y cubrir en ese mercado los déficits que otros países no pudieron abastecer.

Los resultados del Comercio México-Estados Unidos favorecieron en gran medida a México.

Las asignaciones extraordinarias fuera de cuota del mercado americano vinieron a conformar los grandes volúmenes exportados en los últimos años, pero al porvenir, - en principio de situaciones anormales y no de un compromiso legalizado como lo es la Ley Americana del Azúcar, nuestra industria no estaba en condiciones de hacer planes y fijar metas de producción ambiciosas atendándose sólo a una situación incierta en los volúmenes demanda-

dados por el mercado americano y a precios anti-económicos en el mundial.

Los Estados Unidos de América sólo hasta en los últimos años ha decidido elevar las cuotas básicas (300,000 toneladas en cifras redondas para 1973); lo cual de ningún modo debe considerarse como algo definitivo. De cualquier modo, fiel a sus principios, nuestro país mantendrá su posición de negociar precios justos, reeditables para sus azúcares y acudirá al mercado que mejores condiciones le ofrezca.

En general, las perspectivas a futuro del azúcar mexicano en el ámbito internacional son inciertas. Es posible que México continúe con su política de conservar en el mercado americano acatando las disposiciones que éste imponga y esforzándose por ampliarlo, si Estados Unidos ofrece un mercado seguro con un precio atractivo. *(46).

Existe el compromiso de los organismos integrantes de la Industria del Dulce de aprovechar el azúcar, uno de los principales productos de primera necesidad en beneficio de sus países sea cual fuere la situación internacional.

* Idem . Op. Cti. Pag' 86.

c) Comercio de Azúcar entre México y los Estados Unidos.

La participación que ha tenido México en el mercado americano del azúcar, se inició cuando por primera vez en la Ley de 1948, se le asignó una pequeña cuota, 3,667 toneladas, con un consumo base en los Estados Unidos de 6'895,438 toneladas, es decir la cuota mexicana respecto al total del consumo apenas si representó el 0.05% y el 0.1%, con relación a los países extranjeros incluyen do a Cuba y Filipinas.

La Ley de 1948 tuvo una duración de cinco años, hasta el 31 de diciembre de 1952. Durante este período, con excepción de los años 1950 y 1951, en los cuales las exportaciones se redujeron como consecuencia de una baja en la producción nacional, en todos los demás, México cubrió su cuota y abasteció algunas participaciones de déficit de Filipinas e incrementos al consumo americano, lo que dió lugar a que sus exportaciones reales fueran muy superiores a su cuota inicial de 1948, estas ascendieron a 49,058 toneladas.

En 1948-1949, las exportaciones totales de México alcanzaron montos superiores a aquellos que registra el lapso 1950-1957; sin embargo, debido a que gran porcentaje de las mismas se hizo al mercado mundial de precios bajos,

para los productores representaron pérdidas: en 1948 -- de 21.5 millones de pesos, mismos que la industria absorbió en cuatro años (la primera amortización se hizo en 1949 y fué de 5.2 millones de pesos, de haberse llevado a cabo la amortización total en un sólo año, hubiera representado para la industria una seria crisis).

En septiembre de 1951, la Ley Americana fué revisada, modificada y extendida para un período adicional de cuatro años, del 1o. de enero de 1953 a diciembre de 1956.

Para 1953 la cuota inicial de consumo americano ascendió a 7'076,158 toneladas. A México le correspondió una participación de 8,899 toneladas, esta vez el porcentaje -- que representó nuestra cuota sobre el consumo total americano ascendió a 0.13%.

Ultimamente, el Secretario Ejecutivo del Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar dijo, "Que actualmente los precios internacionales del azúcar están en el nivel tal vez más bajo de la historia". Esta situación afecta a la mayor parte de los países de la región, pues agrava la crisis económica y financiera -- por la que los mismas atraviesan y perjudica principalmente a quienes basan sus economías en la exportación -

azucarera*(47).

Un gran excedente acumulado, dijo, que se refleja en los precios, se ve aumentado este año en unos 2.5 millones de toneladas como resultado de un incremento en la producción de varios países importantes, y un estancamiento en el consumo, sobre todo en los países más desarrollados.

Señaló que actualmente se registran los precios más bajos en el mercado internacional desde finales de la década de los 60, mientras que, su poder adquisitivo es el más bajo de la historia. A ello debe agregarse que los mismos están muy por debajo de los costos de producción.

El Secretario de Geplacea, dijo que para tratar de manera especial la situación crítica que vive la comercialización internacional de dicho producto, se realizará en nuestro país una reunión de los países exportadores de azúcar de la región, del 3 al 6 de junio de 1985. Esta junta plenaria del grupo se caracteriza principalmente por:

La no existencia de ningún mecanismo regulador del mercado internacional, al fracasar en julio pasado las negociaciones en procura de un nuevo Convenio Azucarero In-

*Periodico Excelstor 1/IV/85. Pag. 3. Sección A.

ternacional y el creciente proteccionismo de los países más desarrollados, particularmente la CEE y Estados Unidos, entre otros puntos. *(48).

Se recordó que México fué junto con Argentina el propulsor del nacimiento de este grupo en 1974, cuya primera reunión se realizó en Cozumel, en el mes de noviembre de ese año. Luego se estableció la sede del secretariado en esta capital: entonces los precios del azúcar habían llegado a uno de sus puntos más elevados y existía optimismo entre los 21 países que forman el grupo.

* Idem. Pag. 15 Sección A.

CAPITULO V

IMPACTO SOCIAL Y POLITICO DE LA INDUSTRIA AZUCARERA EN MEXICO.-

a) Antecedentes.

Sobran motivos para afirmar que la experiencia acumulada en materia de planeación no es pequeña, la prueba es el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que fué elaborado sobre bases realistas y que permitirá al sector azucarero alcanzar considerables metas económicas en un período relativamente corto.

A la economía mexicana se le ve como un "edificio" compuesto de numerosos "cuerpos" y "alas", siendo la Industria Azucarera una de sus más importantes ramas, integrada por casi 70 empresas fabricantes de azúcar.

El Plan Nacional de Desarrollo diseñado por la Administración del Presidente Miguel de la Madrid, regula y coordina la actividad del Estado Mexicano, haciendo de las empresas públicas un mecanismo coherente, de tal manera que cualquier unidad agroindustrial que siembre, coseche o fabrique azúcar, desarrollará su quehacer laboral conforme a este plan, atendándose las tareas planificadas concre-

tas que dimanen de él y coordinándose en la interacción con todas aquellas entidades federativas conforme a los esquemas y normas previstos. *(49).

En este orden de ideas, se observa que todas las partes ya sean grandes o pequeñas que integran a la Industria Azucarera, se entrelazan, se funden en un nuevo organismo denominado "Azúcar, S.A. de C.V.", que es un consorcio azucarero nacional encargado de realizar la política que señala el Ejecutivo Federal en materia azucarera.

Cabe aclarar que el sistema trazado en el Plan Nacional de Desarrollo no es algo estático o definitivamente configurado, pues la economía del país crece sin cesar.

El sistema de reestructuración jurídica, administrativa, operativa-financiera de la Industria Azucarera oficial, plantea nuevos y a veces muy complicados problemas.

Por ello el mecanismo de dirección se ha modernizado constantemente, buscando en forma continua formas y procedimientos óptimos de planificación. Diversos experimentos deberán examinarse y encaminarse para reforzar la eficacia de los métodos y resortes de producción azucarera proyectados por el Instituto de Mejoramiento de la Producción Azucarera, pues de ese modo se podrán perfeccionar -

* Bravo Ramírez Francisco Escudero Rogelio Op. Cit. Pag. 119.

los coeficientes y las normas utilizadas para el cumplimiento de las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo y los cuatro programas en materia económica a -- que está obligada a elaborar la empresa de participac--- ción estatal mayoritaria Azúcar, S.A. de C.V.

El fundamento para asegurar el desarrollo creador de la Industria Azucarera, lo constituye fundamentalmente las Leyes de la vida económica las cuales son cambiantes -- conforme a las necesidades que se van suscitando coti-- dianamente dentro de ellas.

Con el fin de corroborar lo hasta aquí señalado, se pue-- den citar los aspectos más sobresalientes del Plan Na-- cional de Desarrollo 1983-1988, aplicables en forma di-- recta a la Industria Azucarera ejecutados por los inge-- nios del Sector Público administrados por la empresa,-- Azúcar, S.A. de C.V.

b) Plan Nacional de Desarrollo. (1983 - 1988).

A este Plan, deberán sujetarse los programas de la Admi-- nistración Pública Federal.

En cuanto a la política de Empresa Pública, se nos seña-- la que la estrategia del Plan requiere de la utilización

de instrumentos directos de asignación de recursos que refuercen los efectos de inducción e impulsen los esfuerzos de reordenación económica y cambio estructural.

La Empresa Pública constituye la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores, para la cual es necesario que las Empresas Públicas se conduzcan como parte integral del Sector Público y bajo las políticas del Gobierno Federal, a través de los coordinadores de Sector correspondientes. *(50).

Por lo que se refiere al diagnóstico de la política de Empresa Pública, se vé que para alcanzar los objetivos económicos y sociales que justifican la presencia de las empresas públicas, es necesario atender los problemas de:

- a).- Operación.
- b).- Orden Administrativo.
- c).- Organización.
- d).- Funcionamiento.
- e).- Indole laboral.
- f).- Tecnología.

* Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública Instituto Nacional de Administración Pública México 1983 Pag. 34.

En cuanto a los propósitos de las empresas públicas, es pertinente decir que la política de empresa pública corregirá las ineficiencias y aprovechará plenamente las posibilidades de estas entidades en la producción de bienes y servicios en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social.

Los propósitos de referencia son:

Fortalecer el carácter mixto de la economía.

Participar en la oferta de bienes socialmente necesarios y en la producción básica de los mismos.

Apoyar la integración del aparato productivo.

Modernizar su organización.

Regular la actividad del mercado de bienes necesarios y estrategias, a través de su participación directa o indirecta con objeto de reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso.

Promover el desarrollo regional del país.

Contribuir al sano financiamiento del desarrollo mediante la generación del ahorro corriente y mayor disponibilidad de divisas y adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración.

Los lineamientos de Estrategia y Línea de Acción serán los siguientes:

Se pondrán en práctica lineamientos y criterios que determinen la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas.

Las empresas públicas mantendrán e incrementarán la producción de bienes de consumo generalizado para atender suficientemente la demanda de la clase popular interviniendo, en la distribución de alimentos básicos y, en su caso, subsidiándolos vía precios.

En las decisiones de inversión se dará prioridad a proyectos en ejecución y de cierta duración, para no deteriorar los niveles de producción y empleo en el corto plazo, sosteniendo la inversión en ramas estratégicas desde una perspectiva económica y social de mediano y largo plazo.

Se buscará una integración en subsectores por ramas productivas para evitar dispersión y lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos y congruencias en las decisiones.

Se incrementará la productividad gerencial y la de los trabajadores. Se perseguirá el uso más racional de los recur-

sos físicos y financieros de las empresas públicas.

Se canalizará prioritariamente el gasto de capital.

Se modernizarán los procesos de trabajo.

Se racionalizarán; el empleo, los procesos directivos y de operación.

Se mejorarán los sistemas de mantenimiento y conservación.

Se suprimirán:

a).- Los productos obsoletos socio-económicamente.

b).- Los procesos de producción obsoletos social y económicamente.

Se optimizará:

a).- El uso de insumos.

b).- El uso de partes.

c).- El capital de trabajo.

Se racionalizará el uso de divisas a través de su estricta presupuestación.

Se dará prioridad a la superación de necesidades en sectores de alta importancia social, tales como la comercialización y el abasto.

En cuanto a la reestructuración jurídica de las empresas públicas, se normarán los aspectos de organización y funcionamiento que no están contemplados de modo suficiente en la legislación positiva, dando respuesta, en el marco jurídico, a las transformaciones recientes que ha tenido la empresa pública en nuestro país.

Las empresas públicas se ajustarán a normas generales y específicas que determinen los ámbitos y alcances de participación de los distintos niveles de la Administración Pública Federal.

Por lo que toca en materia de subsidios se canalizará su destino en forma selectiva a las áreas prioritarias.

Se evitará el crecimiento indiscriminado de los mismos.

Deberán ser transparentes, explícitos, selectivos y temporales.

Se mantendrán aquellos que beneficien a los grupos de menores ingresos.

Se conservarán aquellos que resulten indispensables para mantener actividades estratégicas para el desarrollo Nacional.

En materia de proyectos y programas, se deberán vincular a los programas de desarrollo de los Estados.

No fomentarán economías de enclave en las regiones donde se instalen las empresas públicas.

Deberán someterse al conocimiento previo de los gobiernos estatales y municipales.

Repetarán las competencias de los tres niveles de gobierno.

Orientarán la canalización mayor de recursos a los niveles inferiores de bienestar locales.

Apoyarán a las economías regionales donde tiene mayor influencia geográfica.

En materia de descentralización territorial, ésta se llevará a cabo de una manera:

- a).- Gradual.
- b).- Calendarizada.
- c).- Obligatoria.

d).- Participativa.

Asimismo, se impulsará su expansión futura fuera de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

En cuanto a la enumeración de las directrices del Plan Nacional de Desarrollo, que tienen relación directa con la Industria Azucarera, se observa claramente que la estrategia de las actividades paraestatales deberá descansar fundamentalmente en:

- a).- Su reestructuración financiera y administrativa.
- b).- La eficaz vinculación de sus decisiones con la política económica y social general. *(51).

Las entidades paraestatales se sujetarán a un esquema claro de relaciones que defina mecanismos de conducción, coordinación y comunicación para evitar duplicidad y darles -- una mayor coherencia operativa y directiva.

Se buscará el desarrollo de la autonomía y capacidad decisoria y operativa de las entidades, mediante el fortalecimiento de sus órganos de gobierno y de dirección.

Las empresas públicas tendrán que responder a los princi--

* Bravo Ramírez Francisco, Escudero Rogelio Op. Cit. Pag. 123.

pios de probabilidad y transparencia en el manejo de los recursos que la sociedad les ha encomendado para su administración, y apoyar la consecución de los objetivos jurídicos, sociales, políticos, económicos y financieros.

Respecto a la obligatoriedad constitucional del Plan Nacional de Desarrollo, únicamente se tiene que observar lo que dispone el Artículo 26 Constitucional, en su segundo párrafo, renglones 6 al 8; "Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal". (Artículo vigente a partir del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983). *(52).

Ahora bien, la política de objetivos para las empresas públicas nos plantea tres problemas distintos:

- 1.- Su definición de la manera más clara y concreta posible.
- 2.- El planteamiento de diferentes objetivos según el tipo de empresa pública.
- 3.- El establecimiento de un plan institucional cuya proyección corresponde a Azúcar, S.A. de C.V.

En cuanto a la definición de los mismos, implica la especificación rigurosa de los tipos de objetivos que normalmente

* Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

se le asignan a las Empresas Públicas: sociales, jurídicos y económicos-financieros. La determinación clara y precisa de los del primer tipo, permitirían que el precio político de la gestión de las empresas públicas no solape el precio de la gestión defectuosa o ineficaz de las mismas cuando este sea el caso.

Se aprecia notoriamente que en el Plan Nacional de Desarrollo existen objetivos claramente fijados, lo que implica que es cuando debe eficazmente valorarse la gestión de Azúcar, S.A. de C.V. Esta valoración de las acciones de Azúcar, S.A. de C.V., facilitarán enormemente de lograrse establecer de manera general, una normalización y orientación interna e institucional de las directrices a seguir en todas y cada una de las áreas y unidades administrativas, establecidas por la Dirección General de la Industria Paraestatal del Azúcar, Papel e Industrias Diversas de la Subsecretaría de la Industria Paraestatal de SEMIP.

Las ventajas de la reestructuración de la Industria Azucarera consisten en que Azúcar, S.A. de C.V., se convierte en el instrumento idóneo para facilitar la dirección, coordinación y control de los ingenios, que al cumplir los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Desa-

rollo evitará que los ingenios azucareros se conviertan en unidades económicas aisladas.

El control y administración que Azúcar, S.A. de C.V., ejerza sobre los ingenios, deberá permitir llevar a cabo la política económica activa, unitaria y coherente trazada en el Plan Nacional de Desarrollo.

Azúcar, S.A. de C.V., dentro del contexto de la política económica general planteada en el Plan Nacional de Desarrollo, puede concretizar sus acciones en lo que respecta a:

- a).- El financiamiento de programas y la instrumentación de planes institucionales.
- b).- La creación de centros de investigación científica o técnica y en general facilitar todos aquellos estudios que regulen la actuación del Sector Público económico; estudios de mercado para las nuevas iniciativas; de instrumentación de los proyectos que pretende realizar el gobierno, etc.

Por lo que toca al esquema jurídico que conforma el Plan Nacional de Desarrollo, se debe hacer patente que dicha ju

dicidad consiste en el conjunto de responsabilidades, sanciones y coactividad que garantizan la ejecución y cumplimiento de los lineamientos descritos en esta síntesis analítica del Plan Nacional de Desarrollo. Al respecto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala:

"Incorre en responsabilidad administrativa al servidor público que no formule y ejecute legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos... (Artículo 46 en relación con la fracción II del Artículo 47 de la citada Ley).

Ahora bien, al establecer la fracción II del Artículo 47 de la Ley de Responsabilidades, que es obligación de los servidores públicos "Cumplir las leyes o las normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos", es obligada la correlación y concordancia de tal precepto con todas y cada una de las disposiciones y artículos de la Ley de Planeación de la cual emerge y se conforma el Plan Nacional de Desarrollo.

En este orden de ideas la fracción VIII, del Artículo 47 --

de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, establece que si hay dudas fundadas suscitadas por la procedencia de las órdenes que reciba el funcionario o servidor público correspondiente, las debe comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad - en las que presten sus servicios. También debe comunicar, conforme a la fracción VIII, el incumplimiento de - las obligaciones establecidas en ese Artículo 47 (... incluyendo además por extensividad la Ley de Planeación, - los Acuerdos Presidenciales que regulan el funcionamiento de las entidades paraestatales y fundamentalmente el Plan Nacional de Desarrollo). *(53).

Las etapas del Proceso de Planeación Democrática que se vislumbran son:

- a).- Formulación del Plan Nacional de Desarrollo.
- b).- Instrumentación del P.N.D.
- c).- Control del P.N.D.
- d).- Evaluación del P.N.D.

Y por último, los órganos responsables del proceso de planeación son los que determina el Artículo 26, tercer párrafo, renglones 6 y 7 de la Constitución Política de nuestro país que establece:

* Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos'

"La Ley ... asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación..."

(Artículo vigente a partir de la publicación del Decreto respectivo, en el Diario Oficial de la Federación de 3 - de febrero de 1983).

c) Estímulos a la Industria Azucarera.-

Nos señala el Artículo 25 Constitucional que "Compete al Estado, la rectoría del desarrollo para garantizar que este sea integral y que fortalezca la soberanía de la Nación". *(54).

El Estado deberá:

- a).- Planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional.
- b).- Llevar a cabo la regularización y fomento que demande el interés general.

El sector público se encargará de ejecutar y controlar las políticas económicas de la Industria Azucarera y otras áreas estratégicas señaladas en el Artículo 28, párrafo IV de nuestra Constitución Política. Asimismo dicho sector apoyará e impulsará a la entidad Azúcar, S.A. de C.V., sujetándola a -

* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

las modalidades que dicte el interés público y al uso en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Asimismo, la Ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del Sector Azucarero; de los ejidos, organizaciones de -- trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenecan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y de una manera general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Desde luego la Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares; ofrecerá y proveerá las adiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al Desarrollo Económico Nacional.

El Artículo 26 Constitucional, estipula que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la Industria Azucarera y de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. *(55).

* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se ha señalado con antelación que existe un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los -- programas de la Administración Pública Federal, durante - el período 1983-1988.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios - para la formulación, estimulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Asimismo, determinará los órganos responsables del procedimiento de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e introduzca y concerte con Azúcar, S.A. de C.V., las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Por otra parte, nos encontramos con las adiciones al Artículo 27 Constitucional en sus fracciones XIX y XX que señalan que el Estado dictará las medidas tendientes a lo--grar la expedita y honesta impartición de la justicia a--graria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y apoyará la economía jurídica - de los campesinos. *(56).

* IDEM. Op. Cit.

El Estado expedirá la legislación reglamentaria para planear u organizar la producción agropecuaria, su industria lización y comercialización, considerándolas de interés público.

Más adelante vemos que la reforma al Artículo 28 Constitucional nos señala que en México quedan prohibidos los monopolios, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a Título de Protección a la Industria.

En consecuencia la Ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento de azúcar en una o pocas manos, y que tenga por objeto obtener un alza de precios.

Por otra parte, se trataría de actuar coactivamente ante todo acuerdo, procedimiento o combinación de productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las Leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos al azúcar y subproductos a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios.

La Ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios, las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas: - la siembra, el cultivo, la cosecha, la industrialización y la comercialización de la caña y del azúcar, y - las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El servidor público de Banca y Crédito, en los términos que establezca la correspondiente Ley reglamentaria.

El servidor público de Banca y Crédito no será objeto de concesión a particulares.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de la industria azucarera, donde de acuerdo con las leyes, participe por sí o por los sectores social y privado.

No constituyen monopolios aquellas asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas o de interés general que vendan directamente en los mercados extranjeros de azúcar, aunque sea la principal fuerza de riqueza de la región en que se produzca o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia y amparo del Gobierno Federal y de los Estados, previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso.

Estas legislaturas, por sí a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trate.

Tampoco constituirán monopolios, los privilegios que por determinado tipo se concedan a los que para el uso exclusivo de sus inventos se otorguen a inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado podrá concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modali

dades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen al interés público.

Por otra parte, se podrán otorgar subsidios a la Industria Azucarera cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. Asimismo, el Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

En cuanto a lo estipulado por el Artículo 73 de la Constitución Política, nos señala que el Congreso de la Unión estará facultado: "para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo industrial; para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico; asimismo para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos". *(57).

El Decreto que reformó y adicionó el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -- D. O. 2 de febrero de 1983, nos señala que:

* Idem . Op. Cit.

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los municipios con el concurso de los Estados cuando así - fuere necesario y lo determinen las leyes prestarán los servicios públicos de: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso: percibirán las contribuciones, incluyendo tareas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que -- tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones

relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Las participaciones federales, serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados, las cuales aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos.

Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, otorgando licencias y permisos para construcciones.

Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

La federación y sus Estados, en los términos de la Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de las funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de los servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo crean pertinente.

Los Estados entre sus múltiples facultades tendrán, la de celebrar esos convenios con los municipios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios públicos precitados.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERO.- La elaboración del presente trabajo, nos lleva a sostener que el desarrollo de la Industria Azucarera, no obstante a los múltiples obstáculos a los que se ha enfrentado, a partir de la creación del Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) en el cual se marca la pauta para vislumbrar signos positivos, en cuanto a su Producción se refiere, nos hace ver un futuro - mas prometedor en cuanto alcanzar la demanda de nuestro consumo interno y más adelante volver a convertirnos en exportadores para beneficio de nuestra Economía Nacional.

SEGUNDA.- Está latente inflación, la cual se refleja a nivel mundial, nos marca la pauta para aplicar en toda su totalidad - el Plan Nacional de Desarrollo (1983 - 1988), ya que solamente aprovechando todos los estímulos que marca dicho plan, el cual fue elaborado sobre bases realistas que permitirá al Sector - Azucarero a alcanzar considerablemente cuotas económicas en su corto tiempo.

TERCERA.- Al coordinarse y regularse las actividades del Estado Mexicano, y al ensamblarse hace de las Empresas Públicas, - un mecanismo coherente, así por ende, cualquier unidad agroindustrial que siembre coseche o fabrique azúcar, se tendrá que atener a las tareas concretas, que nos marca el Plan Nacional de Desarrollo, diseñado por la Administración del Presidente - Miguel de la Madrid, en el cual se pretende coordinar la interacción de todas aquellas entidades federativas, así observamos que todas las partes, ya sean grandes o pequeñas que integran la Industria Azucarera que se entrelazan, se funden en un nuevo organismo denominado "AZUCAR, S.A. DE C.V." que es un complejo azucarero nacional de la política que dicta el Ejecutivo Federal en materia azucarera. Y así por ende, unido a este plan todas las mejoras proyectadas por el Instituto de Mejoramiento de La Producción Azucarera, con el fin de elevar la - productividad azucarera.

CUARTA.- Se deben corregir las ineficiencias y aprovechar plenamente las posibilidades de estas entidades en la producción de bienes y servicios en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social. AZUCAR, S.A. DE C.V., pretenden fortalecer el carácter mixto de la economía, participar en la oferta de bienes socialmente necesarios y en la producción básica de los mismos. Y por lo tanto al apoyar la integración del aparato productivo, modernizar su organización y regular la actividad del mercado de bienes necesarios, a través de su participación directa o indirecta con el objeto de reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad de ingresos.

QUINTA.- Azúcar, S.A. de C.V., debe de promover el desarrollo regional del país, así como contribuir al sano financiamiento del desarrollo, mediante la generación del ahorro corriente y mayor disponibilidad de divisas y adoptar mecanismos y estrategias que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad de su administración.

SEXTA.- Así mismo se debe mantener e incrementar por parte de "AZUCAR S.A. DE C.V.", la producción de bienes de consumo generalizado para atender suficientemente la demanda de la clase popular, interviniendo en la distribución de alimentos básicos como es el de la azúcar, y en su caso subsidiándolos a vía precios.

SEPTIMA.- El gobierno debe de brindar un mayor apoyo y estímulo a los campesinos cortadores de caña pues la ayuda actual es un tanto demagógica en tanto que beneficia únicamente los intereses de algunos líderes.

OCTAVA.- Es de vital importancia que ante la crisis de los Mexicanos estamos padeciendo, las autoridades azucareras encuentren la planeación y organización correctas y fomenten la honestidad a través de los instrumentos y medidas que se requieran, evitando con todo ello el enorme subsidio que el gobierno federal otorga en la actualidad a esta importante industria.

NOVENA.- Creo que debemos convertir a la Industria Azucarera - en una fuente de riqueza para nuestro país como en alguna ocasión lo fué y organizar un bloque de países productores de - Azúcar latinoamericanos que obtenga precios justos y razona -- bles lo cual repercutiría en una situación favorable para las - economías de las naciones integrantes de dicha organización.

DECIMA.- Se debe dar prioridad en las decisiones de inversión, a los proyectos de ejecución y de corta duración, para no dete - riorar los niveles de producción y empleo en corto plazo, para poder sostener la inversión en ramas estratégicas desde una - perspectiva económica y social de mediano y largo plazo.

UNDECIMA.- México debe ampliar su mercado de Azúcar hacia -- otros países desligándose de los Estados Unidos ya que no otor - ga garantías suficientes a nuestro país.

DUODECIMA.- En cuanto a las perspectivas que tiene México como vendedor pensamos que no será en los próximos meses cuando su - situación actual cambie, pues las existencias mundiales contin - úan ejerciendo una presión bajista por lo que no creemos en - una pronta recuperación.

DECIMOTERCERA.- De llegar a reducirse en forma apreciable el - nivel de préstamo y consecuentemente en el precio de estabili - zación del mercado pudiera llegar a establecerse un alto en la reducción de importaciones lo que se reflejaría en el mercado - mundial. Así mismo se provocaría el inicio de conversaciones - serias, aún en un marco limitado, para llegar posteriormente a negociaciones para un nuevo convenio internacional.

DECIMOCUARTA.- Podemos señalar como conclusión, que en cuanto - a los precios a corto plazo, los mismos deben irse acercando - al nivel del precio de estabilización del mercado vigente de - 21,57 una vez que los programas trimestrales de embarque de - los principales once subministradores empiecen a sentir sus - efectos limitantes.

DECIMOQUINTA.- Los bajos precios de la azúcar que se están dando en la actualidad se reflejarán en alguna medida en las melazas y muchos productores tratarán de compensar, al menos en parte, la reducción de ingresos en divisas por la exportación de azúcar con aumentos en las exportaciones de melaza. Adicionalmente, la ventaja relativa de los ingresos por exportaciones de mieles ricas invertidas en comparación con azúcar debe incitar a los productores a desviar azúcar a mieles ricas. Lo anterior puede traer un aumento a la oferta de todo tipo de mieles en un mercado que no muestra señales de animación.

B I B L I O G R A F I A .

ANTOLOGIA DEL PENSAMIENTO POLITICO.

Tomos: I, II, III.

AZUCAR AMARGO.

Estudios de la Economía Cubana.

Editorial la Habana Cultural, S.A. 1954.

APUNTES SOBRE LA ACUTAL CRISIS AZUCARERA EN MEXICO.

García Mora Roberto.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONVENIO QUE REGLAMENTA, PERFECCIONA Y RATIFICA EL CONVENIO NACIONAL QUE FIJA LAS BASES GENERALES PARA LOS CONTRATOS DE HABILITACION COMO REFACCIONARIO Y SUMINISTRO DE LA CAÑA.

DECRETO PRESIDENCIAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 19 DE MAYO DE 1983.

EL LATIFUNDIO CANERO,

Murieta Marcelino.

EL INGENIO.

Complejo Económico Social Cubano del Azúcar.

Tomos: I, II Y III.

Manuel Moreno Fraguinals.

Editorial de Ciencias Sociales de la Habana 1978

EL MERCADO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS.

Haag y Soto

Editorial Limusa Wiley.

EL MERCADO DE LA INDUSTRIA AZUCARERA.

Enriquez Parra Cesar,

Tesis Profesional Escuela de Economía, U.N.A.M.

LA HISTORIA DE LA AZUCAR.

Ingeniero García Espinoza Alfonso,

Investigacion Interna de C E N I A 1981.

LA INDUSTRIA AZUCARERAA EN EL ULTIMO DECENIO.

Trabajo Interno del Departamento de Estudios Económicos de U.N.P.A.S.A. 1983.

LEGISLACION CANERA.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

LEY ORGANICA DE LA ADMINSTRACION PUBLICA FEDERAL.

MEMORIA DEL FORO DE CONSULTA POPULAR PARA LA PLANEACION DE LA EMPRESA PUBLICA.

Serie - VII.

Sociedad y Administración Publica No. 1.

-"Ediciones Instituto Nacional de la Administración Pública"-

MERCADOTECNIA MODERNA, PANORAMA Y TECNICAS,

Willian J. Peeg y Calderon.

Ediciones de Ciencia de Inofrmación, S.A.,

MEXICO ANTE EL DESARROLLO NORTE AMERICANO DE LA AZUCAR.

Bravo Ramirez Francisco y Escudero Rodriguez Rogelio,

Editorial AZÚcar, S.A., de C.V.,

PERIODICOS.

Excelsior, Novedades, Universal.

PERSPECTIVAS DE LA OFERTA Y DEMANDA PARA EL FUTURO DESARROLLO DE LA INDUSTRIA AZUCARERA,

Públicaciones de Nacional Financiera.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988.

PLAN INTEGRAL DEL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA AZUCARERA. 1982 - 1992.

Tomos I y II.

Trabajo interno de Azúcar S.A. de C.V. 1984.

PROGRAMA DE PRODUCCION 1983 - 1984.

Tomos I, II Y III.

Trabajo interno de C.M.I.A. (Diciembre de 1983)

PROGRAMA INSTITUCIONAL DE MEDIANO PLAZO DE AZUCAR, S.A. de C.V.

Tomos I, II y III. 1984 - 1988.

Trabajo interno de Azúcar S.A. DE C.V. 1983 - 1984.