

Política industrial y agraria para el desarrollo de la industria azucarera veracruzana

José Antonio Dorantes García¹

Resumen

Saccharum officinarum L, nombre científico que se le da a la caña de azúcar. Es una planta que es utilizada para la elaboración de azúcar, etanol, jarabes, bebidas y destilados entre otros. En México, la industria azucarera ha pasado por varias etapas de desarrollo, además, ha sido de gran importancia para la sostenibilidad de la economía mexicana por su alto impacto social que genera su producción, así como el empleo que genera en el campo.

Veracruz es uno de los estados de mayor importancia para esta industria porque tiene 18 de los 51 ingenios azucareros, distribuidos en 18 municipios. Sin embargo y de acuerdo con el plan veracruzano de desarrollo 2016 – 2018, las cadenas de valor de la industria azucarera presentan problemas de carácter estructural y para ello es importante la aplicación de políticas públicas. Dentro de ellas destacan dos: la política industrial y la agraria.

La política industrial se entiende como un proceso dinámico en que el Estado aplica una serie de instrumentos encaminados a la promoción y el fortalecimiento de actividades específicas o agentes económicos, basado en las prioridades del desarrollo nacional. Y dentro de la política industrial existen varios instrumentos, entre ellos el fortalecimiento de las cadenas de valor. En cuanto a la política agrícola se entiende como la intervención estatal en mejorar las condiciones técnicas y socioeconómicas de la producción agropecuaria y tomando en cuenta a la sociedad.

En cuanto al desarrollo endógeno o local, a grosso modo es para mejorar la calidad de vida de las personas y que se requiere una cooperación institucionalizada de los actores públicos y privados locales más relevantes con una estrategia de desarrollo común

Por ello, el objetivo de este artículo es demostrar la necesidad de la implementación de políticas que ayuden al desarrollo de la industria azucarera tales como la política industrial y agrícola. Estudiaremos la industria azucarera primero a nivel nacional y después en el estado de Veracruz, la crisis de la industria, las cadenas de valor y de acuerdo con la conceptualización del desarrollo endógeno o local, ver los impactos que esto generara en la población.

Todo lo anterior se analiza desde la globalización, (desde la entrada en vigor del TLCAN en 1994 hasta 2018). No nos detendremos mucho en explicar lo que es la globalización, solo tomaremos algunos puntos importantes que nos ayudarán a darle un mejor contexto a este trabajo.

En primera instancia, el fortalecimiento de las cadenas de valor puede ser uno de los instrumentos de política industrial para combatir la desigualdad, es decir, que haya mayores ingresos de los productores y la obtención equilibrada del valor agregado obtenido en la cadena.

Palabras clave: Política industrial, Política agraria, Producción azucarera

¹ Egresado de economía de la FES Acatlán – UNAM. México. antonio97psy@gmail.com

El desarrollo económico

El concepto de desarrollo económico ha ido evolucionando constantemente y al hablar de ello nos remonta a la época de Adam Smith (en un contexto de revolución industrial), pasando por Schumpeter cuando las invenciones y las innovaciones que caracterizaron a la revolución eléctrica, provocaron una profunda reestructuración de la actividad productiva, y en la integración económica se amplió con el aumento del comercio internacional, la intensificación de los flujos de capitales y la expansión de las empresas multinacionales.

El concepto de desarrollo se puede cotejar con la riqueza, (que era base fundamental para el pensamiento clásico), dado que la riqueza nos puede decir la prosperidad o no prosperidad de una nación.

El desarrollo económico se puede extrapolar en dos vertientes: en lo regional y en lo local

El desarrollo regional

Cuando se habla de desarrollo regional se entiende como el aumento de del bienestar de la región, basados en indicadores tales como el ingreso per cápita o PIB per cápita, o acceso a servicios mejorados.

Dentro de la teoría de desarrollo regional, existen dos criterios importantes vistas desde el crecimiento regional: i) Crecimiento desde afuera y ii) crecimiento desde adentro

La primera pone énfasis en la “transferencia de crecimiento”, es decir, como es que pase el crecimiento de una región a otra, mientras que la segunda presta atención al desarrollo dentro de la región misma.

El desarrollo local

El desarrollo local, es también entendido como desarrollo endógeno y no necesariamente tiene que ver con la gran industria, sino que también con las características del territorio.

La teoría del desarrollo endógeno surge en la década de 1980 como consecuencia de dos líneas de investigación. La primera, de encontrar una noción de desarrollo que permitiera actuar para lograr el desarrollo de localidades y territorios retrasados (Friedmann y Douglas, 1978; Stöhr, 1981 citado por Barquero, 2007). En contra parte, la otra línea de investigación aparece del análisis de los procesos de desarrollo industrial endógeno en localidades y regiones del sur de Europa (Becattini, 1979; Brusco, 1982; Fua, 1983; Garofoli, 1983; Vázquez Barquero, 1983, citado por Barquero, 2007).

Los aportes teóricos de Marshall (1890) enriquecieron el enfoque de desarrollo local, a través de su teoría de la organización industrial que no se remite solo a las empresas y se contrapone a la teoría neoclásica de la localización industrial. Por otra parte, tenemos a lo que Marshall llama los “distritos industriales” y que es retomado por Becattini (1979).

El desarrollo local, para Vázquez Barquero (2000), califica las iniciativas de desarrollo económico local como de generación “espontánea”, ya que no fueron inducidas o promovidas desde las instancias centrales del Estado, más preocupadas en esos momentos de atender a las exigencias de estabilidad macroeconómica y a la crisis de los sectores tradicionales. Él identifica

cuatro determinantes para el desarrollo endógeno: i) desarrollo urbano del territorio, ii) Innovación y difusión de conocimientos, iii) organización flexible de la producción y iv) la densidad del tejido institucional.

Una iniciativa de desarrollo local no es únicamente un proyecto exitoso en un territorio. Se requiere una concertación institucionalizada de los actores públicos y privados locales más relevantes con una estrategia de desarrollo común (Ábalos, 2000 citado por Albuquerque, 2004). Los elementos que definen la iniciativa de desarrollo local son: i) la movilización y la participación de actores locales, ii) actitud proactiva del gobierno local, iii) existencia de equipos de liderazgo local, iv) Cooperación pública – privado, v) elaboración de una estrategia territorial de desarrollo, vi) fomento de Microempresas y pymes y capacitación de los recursos humanos, vii) coordinación de programas e instrumentos de fomento y viii) institucionalidad para el desarrollo económico local

La agricultura en México en el contexto de la globalización

Conceptualización de la globalización

La globalización está presente en todas las dimensiones: en lo político, en lo económico, en lo comercial, en la agricultura, etc. Pero, antes que nada, ¿Qué es la globalización?

La globalización se describe a través de indicadores que reflejan el desarrollo de la economía global, la internacionalización del sistema productivo y de los mercados, la reducción del papel económico del Estado y el creciente protagonismo de las empresas multinacionales. También, la forma en que se institucionaliza la globalización es a través de las diferentes formas de regionalización y de integración de las economías nacionales (como la Unión Europea, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, el Mercado Común del Cono Sur, o la Asociación para la Cooperación en Asia Meridional), por mencionar algunas.

Por eso, algunos autores como Oman (1994), Ferrer (1996) y Chaisnais (1994), entendían a la globalización como una internacionalización o mundialización; Theodore Lewitt (1983), entendía a la globalización como los intercambios internacionales, y más específicamente, la gestión sobre una base mundial de las empresas multinacionales y su capacidad para implantarse en cualquier parte del mundo y vender sus productos. En contra parte, Kenichi Ohmae (1990) quien se refiere a la globalización no como la conquista de los mercados, sino, de una visión global que conduce a las empresas de la exportación a una integración mundial de sus actividades y control sobre toda la cadena creativa: investigación y desarrollo, ingeniería, producción, marketing, financiamiento.

Ahora, la globalización nos estaría dando la pauta para un nuevo orden mundial y una nueva división internacional del trabajo. Esto quiere decir que existe un proceso de fragmentación de muchos procesos productivos y de su reubicación geográfica, a esto se le conoce también como cadenas globales de valor: las empresas transnacionales fragmentan su producción; intenta reproducir en la geografía mundial los procesos de especialización y contratación externa de una empresa que ocurren en el mercado local; por ejemplo la costura de una prenda de vestir, que anteriormente se ejecutaba como parte de la línea de montaje de la planta, se convierte en una actividad manufacturera que tiene lugar en plantas situadas alrededor del mundo, en países con abundancia de mano de obra no calificada.

En la industria azucarera, la cadena de valor se empieza en el campo, luego pasa a los ingenios azucareros en donde se procesa y por último en la comercialización donde se destina al consumo familiar y a las empresas que necesitan este insumo para la elaboración de otros productos finales.

La agricultura en el contexto de la globalización

Como se menciona en el apartado anterior, la globalización también está inmersa en la agricultura por su importancia que tiene en la comercialización y consumo a nivel global y por otra parte, la globalización para institucionarlo se apoya de acuerdos comerciales. En este sentido, después de 8 años de las negociaciones en la ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) por sus siglas en inglés, se crea el primero de enero de 1995 la Organización Mundial del Comercio (OMC) y con ello, se incluye un acuerdo para la agricultura para que los países tenga acceso a los mercados mundiales, al reducir las medidas proteccionistas que distorsionaban el comercio y la producción. Esto está documentado en los acuerdos de Marrakech. Dentro de este acuerdo estas los acuerdos del comercio internacional de productos agrícolas y tiene como finalidad: i) mejorar el acceso a los mercados, ii) reducir las ayudas internas y iii) reducir las subvenciones a la explotación.

Con la aplicación de estas medidas se logró mejorar las exportaciones de los productos agrícolas, forestales y pesqueros y ha beneficiado tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo.

Para México la agricultura ha sido una actividad económica importante desde la época prehispánica hasta la actualidad, pasando por varios momentos y etapas de desarrollo.

La industria azucarera en México

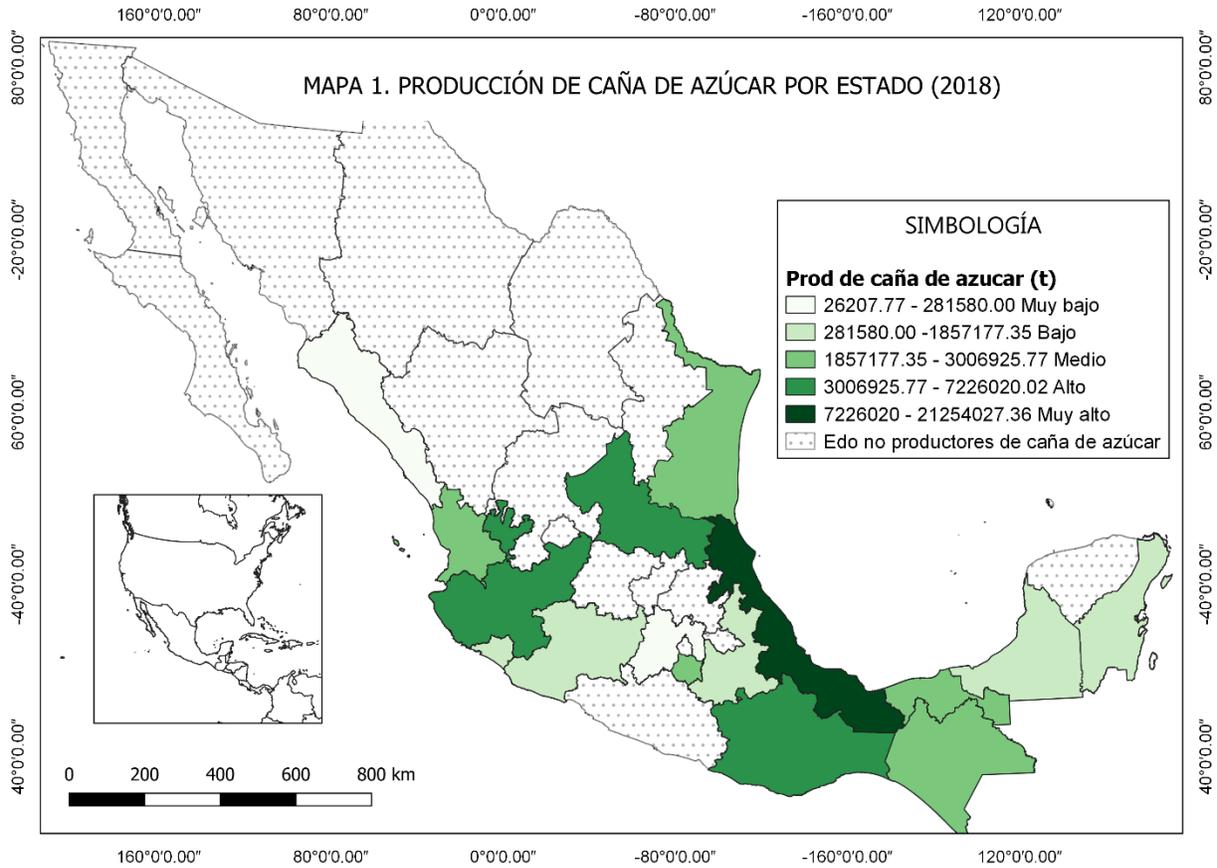
La caña de azúcar

La caña de azúcar tiene sus orígenes en Nueva Guinea y se fue extendiendo alrededor del mundo. Primero la llevaron a la India, después se extendió a China y a otras regiones de Oriente. Esto sucedió alrededor del año 4,500 a. C.

Los persas conquistaron a India y tomaron la planta, allá por los años 642 a.C. En el siglo VII d. C. los árabes conquistaron lo que fue Persia y eran tan aficionados al dulce que llevaron el azúcar a otro de sus territorios conquistados: el norte de África y fue ahí donde los químicos egipcios perfeccionaron su procesamiento y la empezaron a refinarla.

El azúcar llegó a Europa en la Edad Media, donde se usó para condimentar toda clase de alimentos. Y de Europa llegó a América en los viajes de Cristóbal Colón y su cultivo se extendió por todas las zonas cálidas posteriormente llegó a México en la llegada de Hernán Cortés.

En México se cultiva en los estados de Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Veracruz, Puebla, Morelos, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Quintana Roo y rara vez el Estado de México El mayor productor de caña de azúcar es el estado de Veracruz y el de menor producción los estados Sinaloa y México.



Fuente: Elaboración propia con datos abiertos. Estadísticas de producción agrícola del SIAP, 2018

El periodo de siembra y cosecha puede durar aproximadamente de 13 a 17 meses. En ese lapso, existe varias etapas de desarrollo de la planta: i) germinación y emergencia, ii) amacollamiento y ahijamiento, iii) rápido crecimiento, iv) maduración y v) cosecha.

La industria azucarera en el siglo XX

Su desarrollo empezó en la época del porfiriato al contar con una planta industrial sólida y con excelente tecnología de aquella época.

Para 1940, se consolida la industria azucarera y para 1970, se nacionalizaron 56 de los 62 ingenios azucareros. La industria azucarera podía abastecer al mercado interno y además tenía la capacidad de exportarla, pero en la década de los ochentas dejó de ser autosuficiente y se empezó a importar azúcar para cubrir el mercado interno.

En la década de los ochenta se empezó con la restructuración de los ingenios azucareros que consistía en la venta de los ingenios. En el proceso de privatización de los ingenios azucareros, estalla la crisis de la industria, suceso que veremos más adelante.

La industria azucarera en el siglo XXI

Hacia 2001, el estado mexicano optó por nacionalizar o expropiar 27 ingenios azucareros como una forma de contrarrestar los efectos de la crisis de la industria azucarera. En la actualidad, la industria azucarera está organizado en ingenios azucareros. Existen alrededor de 51 ingenios azucareros distribuidos en 16 estados de: Campeche, Chiapas, Colima, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

Estos ingenios azucareros están en manos de varios grupos o consorcios, según la Cámara Nacional de las Industrias azucareras y alcoholera (CNIAA) son 9 grupos: Grupo azucarero México, Grupo azucarero del trópico, Grupo Beta San Miguel, Grupo Piasa, Grupo Porres, Grupo Sáenz, Zucarmex, Agazucar (IPSA) y Pantaleón

Crisis de la industria azucarera

La crisis de la industria azucarera se puede explicar desde varias aristas. En la década de los ochenta, la industria azucarera mexicana empezaba a tener dificultades para abastecer el mercado interno y pasó de ser exportador a importador, lo que asienta más los viejos problemas que venía arrastrando: una mala organización, desorganización productiva, obsolescencia de una parte de los ingenios azucareros, la localización de los cultivos de caña de azúcar era inapropiados, especulación y corrupción.

En medio de esto, la economía mexicana pasaba por una fuerte crisis económica que estalló en 1982 (la denomina crisis de la deuda). El entonces presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado, optó por vender los ingenios azucareros. Hubo tres licitaciones a finales de 1988, en este periodo se vendieron 21 ingenios azucareros, los demás ingenios se terminaron de vender entre 1989 y 1991, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Los ingenios azucareros fueron vendidos en pagos de 10% al 15% de enganche sobre el precio estimado con plazo máximo para pagar el total a 10 años.

“...así, el ingenio San Cristóbal, Veracruz, el mayor del país, fue vendido en sólo \$ 50 millones de pesos en 1990 (Época, 18 de noviembre, 1991 citado por Benquet, F. M, 2000.)”

Durante el mandato de Salinas, además de vender todos los ingenios azucareros, también se optó por la privatización total de la industria, así como la inserción en los mercados internacionales, cosa que al presidente Ernesto Zedillo Ponce de León tenía como misión.

En el proceso de privatización de los ingenios, la industria azucarera entró en crisis. Existen por las menos tres causas que originaron esta crisis: i) la crisis financiera por la que estaba atravesando México, ii) la presencia de los sustitutos de azúcar, iii) baja en la producción tanto en campo como en la obtención del azúcar y iv) la descapitalización del sector azucarero.

- a) Crisis financiera de 1982: como lo mencionamos anteriormente, México estaba sufriendo las consecuencias de la crisis de la deuda de 1982 y debido a esto se optó por vender los ingenios azucareros, al ser uno de los sectores más subsidiados y un elevado déficit fiscal.
- b) La presencia de sustitutos de azúcar: para llegar a la autosuficiencia de este bien, con la ayuda de la biotecnología, los países desarrollados buscaban encontrar una sustancia capaz de sustituir el azúcar. La entrada al mercado nacional de los sustitutos de azúcar, como lo es el jarabe de

maíz alto en fructosa, acento aún más la crisis. Para el periodo de 1995 a 1997 se importó grandes cantidades de edulcorantes respaldada por el TLCAN. Hacia 1998, se empezó a poner aranceles a las importaciones del jarabe de maíz alto en fructosa. Aun así, se estaba dando el caso de que se estaba produciendo jarabe de maíz alto fructosa dentro del país, con maíz importado, subsidiado por el gobierno estadounidense. Por otro lado, pese a los aranceles, no se disminuyó la importación de edulcorantes alta en fructosa.

La presencia de edulcorantes en el país hace que los industriales se vean afectados, por un lado, se reduce el consumo interno del azúcar y bajan los precios y por el otro, los recursos se transfieren al exterior debido al incremento de las cuotas de exportación.

- c) Producción deficiente: México pasó de exportador el azúcar a importador, perdiendo así su autosuficiencia como consecuencia del estancamiento de la producción debido a que la superficie cultivada descendió, disminuyó el contenido de sacarosa, la productividad disminuyó y con ellos, la producción cayó. Y también porque el consumo doméstico fue inferior que el consumo en fábrica como, por ejemplo, las embotelladoras, dulceras, panificadora, galletas y vinícolas eran las que absorbía el 50% de la producción.
- d) Descapitalización del sector azucarero: debido a que México no está desconectado del mercado internacional, esto ocasionó que se descapitalizara la industria azucarera porque los precios internacionales del azúcar tendieron a la baja, esto se asocia con el punto b, anteriormente mencionado, es decir, la presencia de edulcorantes en el mercado, principalmente jarabe de maíz alto en fructosa.

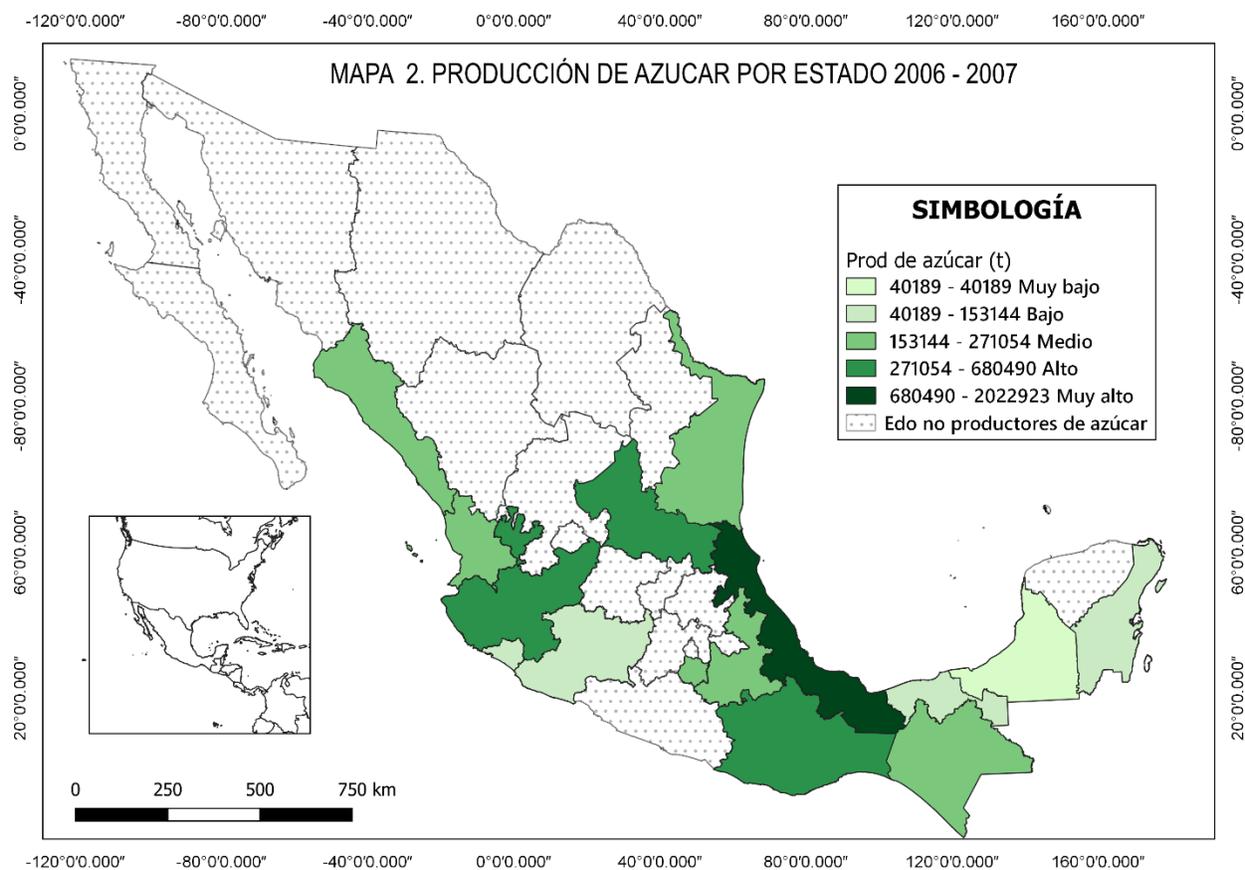
Para hacerle frente a la crisis de la industria azucarera, una de las medidas que optó el gobierno mexicano es la nacionalización o expropiación. Así, en el sexenio de Vicente Fox, se expropió 27 ingenios azucareros que fue publicado en el DOF, el 3 de septiembre de 2001, según el decreto:

“...Se expropián por causa de utilidad pública, a favor de la nación, las acciones, los cupones y o títulos representativos del capital o partes sociales de las empresas, incluyendo entre otros, a las unidades industriales denominadas ingenios azucareros, con todo y su maquinaria y equipo, terrenos, construcciones y estructuras, derecho de patentes, marcas, nombres comerciales, taques de almacenamiento, bodegas, talles, laboratorios y aparatos, plantas eléctricas, servicios de dotación de agua e infraestructura correlativa, equipo de transporte, inmuebles asegurados para uso habitacional de los administradores, así como los almacenes del azúcar, el azúcar que contiene y todos los demás bienes muebles e inmuebles propiedad de las sociedades.”

Algunos estudios sugieren que debe de haber una diversificación de la industria azucarera o la aplicación de biotecnología para también poder resolver la crisis de esta industria.

Después de 5 años de la expropiación de los ingenios, para la zafra 2006 – 2007, el estado que tiene una mayor producción de azúcar es el estado de Veracruz. Y el de menor producción es el estado de Campeche (véase en el anexo el mapa 2 de la producción de azúcar por estado).

POLÍTICA INDUSTRIAL Y AGRARIA PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA AZUCARERA VERACRUZANA



Fuente: Elaboración propia con datos del informe estadístico del sector agroindustrial de la caña de azúcar Zafra 2006 – 2007 / 2015 -2016

La industria azucarera en Veracruz

La industria azucarera veracruzana en el siglo XX

En el estado de Veracruz fue teatro de muchas batallas por los derechos sociales y en el sector agroindustrial del azucarero conllevó a la creación de varios ingenios azucareros y en 1926 se crea el Sindicato de la industria Azucarera.

Veracruz se destacó en la aplicación de la Reforma Agraria y el desarrollo de proyectos cooperativistas. La hacienda San Francisco El Naranjal, que nació durante el Porfiriato en el municipio de Lerdo de Tejada, (entre el puerto de Veracruz y el macizo volcánico de Los Tuxtlas), era un complejo agroindustrial importante, que incluía un ingenio azucarero y amplias superficies para la cosecha dando así el nacimiento de la Sociedad Cooperativa Agrícola e Industrial del Ingenio San Francisco. La buena relación política entre el gobernador del estado Miguel Alemán Valdez y Vidal Díaz Muñoz quien fue el fundador de varias cooperativas cañeras en Veracruz. En 1938 existían ya siete cooperativas de ingenios entre la que destacan la de San Francisco.

La creación de nuevos polos cañeros provocó que aumentara la producción de caña de azúcar como la misma azúcar dando lugar a la crisis de sobreproducción de la industria azucarera

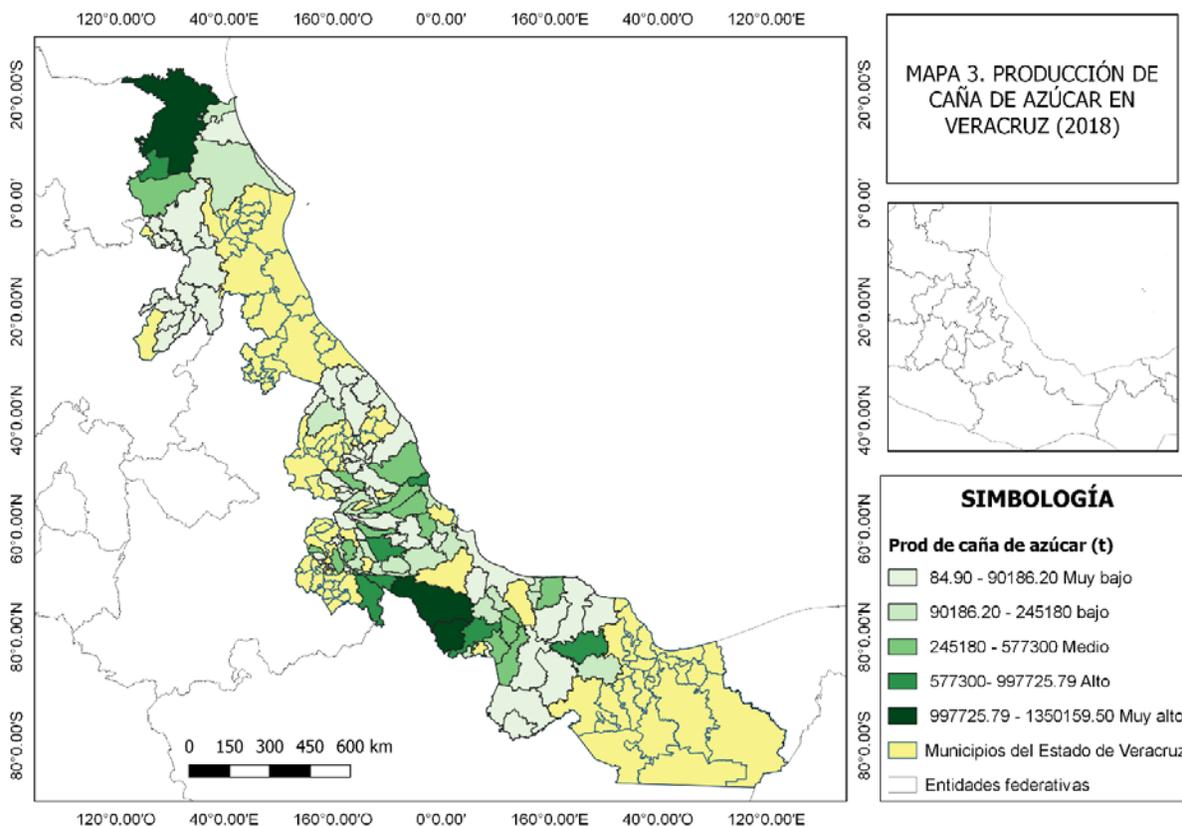
entre 1926 y 1931, en la cual México tuvo que exportar a precios bajos e hizo que algunos ingenios quebraran y que solo funcionaran para el consumo local.

Con esto se refuerza el papel de Veracruz como uno de los mayores productores después de Morelos. Las regiones del estado tales como la región centro y la cuenca baja de Papaloapan estaba favorecidas porque tenían las condiciones idóneas para su desarrollo: cultivo, vías fluviales y terrestres que comunicaban perfectamente bien hacia el puerto de Veracruz. El ingenio San Cristóbal aumento su producción y su zona de abastecimiento dándole así importancia para el país.

La industria azucarera Veracruzana en el siglo XXI

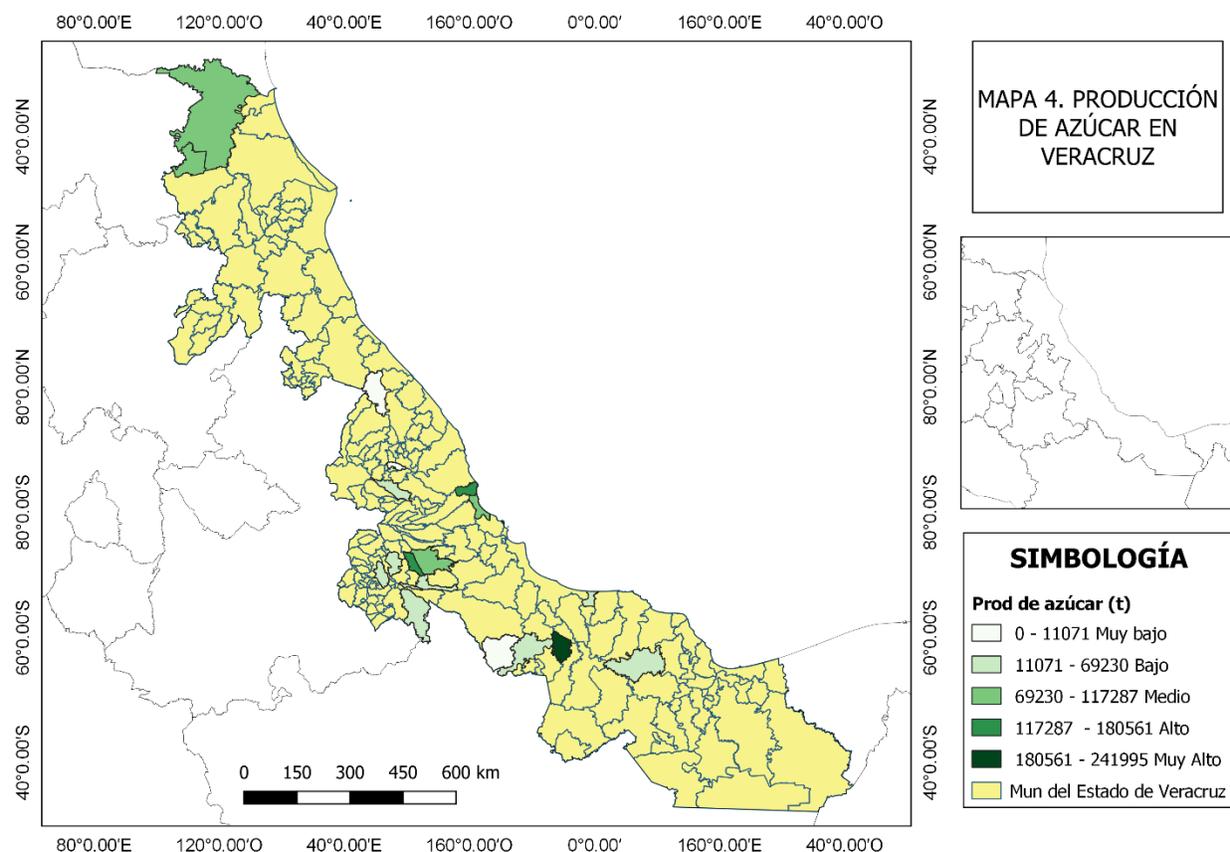
En la actualidad y de acuerdo con la Zafra 2018 – 2019, en Veracruz existen 18 ingenios: Central el potrero, Central la providencia, Central Motzorongo, Central el progreso, Central San Miguelito, Ciasa (Cuatotlapam), Ingenio constancia, Ingenio el Carmen, Ingenio el Higo, Ingenio el modelo, Ingenio la gloria, Ingenio Mahuixtlan, Ingenio San Cristóbal, Ingenio San José de Abajo, Ingenio San Nicolas, Ingenio San Pedro e Ingenio Tres valles

Y los ingenios se encuentra ubicados en los municipios de Atoyac, Cuichapa, Tezonapa, Paso el macho, Córdoba, Hueyapan, Tezonapa, Ixtaczoquitlán, El Higo, La Antigua, Úrsulo Galván, Coatepec, Pánuco, Carlos A. Carrillo, Cuitláhuac, Lerdo de Tejada y Tres valles. (véase en el anexo el mapa 3 y 4 de la producción de azúcar y la caña de azúcar).



Fuente: Elaboración propia con datos abiertos. Estadísticas de producción agrícola del SIAP, 2018

POLÍTICA INDUSTRIAL Y AGRARIA PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA AZUCARERA VERACRUZANA



Fuente: Elaboración propia con datos del informe estadístico del sector agroindustrial de la caña de azúcar de México, Zafra 2006 – 2007 / 2015 - 2016

Efectos de la crisis azucarera en la industria azucarera veracruzana

La privatización de los ingenios azucareros provocó, entre muchas cosas un grave deterioro de la situación económica de los cañeros, y que han logrado revertir sólo parcialmente con la fuerza de sus organizaciones y sus luchas.

El gobierno mexicano decretó en 1991, lo siguiente:

- Creación de un Comité Nacional de la Agroindustria Azucarera, con paridad de representantes del gobierno, de la industria azucarera y de los productores de caña, encargado de resolver las controversias entre los sectores y hacer cumplir el nuevo decreto.
- Apertura de posibilidades para crear asociaciones, coinversiones y contratos entre ingenios y cañeros, compartiendo los beneficios, para tecnificar la producción agrícola, acorde con las reformas del artículo 27 constitucional; este punto autoriza la renta de parcelas cañeras por los ingenios, que es una práctica común hoy.
- El precio de la caña se establece mediante la siguiente fórmula: 57% del precio del kilogramo de azúcar por el porcentaje de Karbe calculado en puntos de sacarosa para cada cañero, o por

frente de corte y se paga en dos partes: unas preliquidaciones (80% del total) durante la zafra a la entrega de la caña, y la liquidación final de 20% en el mes que sigue al fin de la zafra.

- d) Los cañeros tendrán un químico para controlar las mediciones de sacarosa realizadas en las cañas.
- e) Los ingenios deberán otorgar créditos a sus abastecedores, acorde a los recursos que consigan del gobierno o de la banca (Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo, 1991 citado por Benquet, 2000).

Lo anterior, hace que se presente entre los cañeros molestia porque temían verse perjudicados en los pagos individuales.

Otro problema derivado de la privatización, los cañeros, no solo de Veracruz, sino del todo el país perdió prestaciones del Estado, como la construcción de viviendas a productores y cortadores por parte del Fideicomiso de Obras Sociales para Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER), que desapareció. Asimismo, se mala calidad de los servicios médicos del IMSS

Hacia 1992, los ingenios de San Francisco y San Pedro, del sur de Veracruz, tuvieron que pedir a Banrural un préstamo de \$5 millones para sus ingenios, con garantía, mientras tanto el ingenio San Cristóbal pidió un crédito externo de 25 millones de dólares, a fin de cubrir las liquidaciones de sus cañeros, a los que pagó con cinco meses de retraso y bajo la presión de una huelga de los campesinos.

1. Las cadenas de valor

También puede entenderse la cadena de valor como toda la variedad de actividades que se requieren para que un producto o servicio transite a través de las diferentes etapas de producción, desde su concepción hasta su entrega a los consumidores y la disposición final después de su uso (Kaplinsky y Morris, 2002 citado por Pérez, R. P. 2014)

2. La política agrícola

En términos simples, las políticas agrícolas o agrarias se definen como la intervención estatal en mejorar las condiciones técnicas y socioeconómicas de la producción agropecuaria y tomando en cuenta a la sociedad

3. La política industrial

La política industrial es un instrumento que es fundamental para el desarrollo de un país. Esta política debe reducir la distancia o brecha tecnológica entre los países desarrollados y en desarrollo, orientar los procesos de innovación y difusión de tecnología, la diversificación productiva, en el sentido de promover el empleo, y reducir la emisión de gases contaminantes y del uso predatorio de los recursos naturales.” (CEPAL, 2020)

En términos muy concretos, es la intervención del Estado en las industrias para mejorarlas en su estructura como en la producción. Sería muy ambiguo quedarnos con esta definición, por ello, en un sentido más amplio, la política industrial se entiende como un proceso dinámico en que el Estado aplica una serie de instrumentos encaminados a la promoción y el fortalecimiento de actividades específicas o agentes económicos, basado en las prioridades del desarrollo nacional (Peres y Primi, 2009 citado por Peréz R. P, 2014)

La política industrial debe orientarse a construir capacidades endógenas: los aumentos de la productividad en el tiempo, en conjunto con la capacidad de competir en los mercados interno

y externo, son los indicadores claves de su éxito o fracaso. Ello requiere el análisis de la estructura de incentivos y la reevaluación constante de sus efectos. (CEPAL, 2020)

Antecedentes de la política industrial

Siguiendo la definición de la política industrial de (Peres y Primi, 2009), el origen de la política industrial data desde el siglo XVIII, en Gran Bretaña y a Alemania, y para el siglo XIX y principios del siglo XX en Estados Unidos y el Japón.

En Gran Bretaña, la revolución industrial fue un parteaguas en la concepción de la producción, dentro y fuera del país. Diversos estudios han señalado que la revolución industrial fue producto de un extenso proceso de aplicación de políticas que reconocían la importancia de la intervención pública para el desarrollo del país y la expansión de la riqueza nacional Crafts (1996), Freeman (1982) y Peres y Primi (2009).

La política que implementaron los británicos se centraba en el desarrollo tecnológico, la creación de instituciones, el apoyo e inversión en las manufacturas y la protección de la economía.

En el caso de la industrialización de Estados Unidos, Alemania y Japón, fueron influenciados por los postulados del economista alemán Friedrich List, cuyo principio se situaba en el proceso de aprendizaje logrado a través de la adquisición, el uso y la generación de tecnologías, como impulsor del desarrollo (Di Maio, 2009 citado por Pérez R. P, 2014).

En Alemania, su gobierno estuvo activo en la construcción de la industria nacional gracias al financiamiento y la construcción de infraestructura de transporte, el apoyo al sistema educativo y el impulso a la investigación científica.

En Estados Unidos adoptó medidas adoptadas por los británicos y los postulados de List en la intervención estatal en inversión en conocimiento, la protección de mercados, los derechos de propiedad intelectual y los subsidios.

En Japón estuvo inmerso directamente en su industria nacional, interviniendo en la formación de infraestructura de transporte y comunicación, establecimiento de empresas estatales (que después fueron vendidas al sector privado para su desarrollo), creación de la industria siderúrgica, la educación; la creación de las instituciones; el desarrollo de la ciencia y tecnología, intercambio profesional con los países occidentales, y la formación de grupos empresariales nacionales.

Instrumentos de política industrial

Dado que la política industrial se divide en horizontal y vertical, de igual manera dividiremos los instrumentos de política industrial acorde a lo anteriormente mencionado.

Los instrumentos de corte vertical se dividen en 3 categorías: i) políticas comerciales, de competitividad y de competencia; ii) políticas para el fomento productivo, y iii) políticas ambientales; y cada una de las categorías tiene sus instrumentos

i) La política comercial, de competitividad y competencia. Puede ser tanto horizontal como vertical dependiendo la dirección hacia donde se enfoque.

La política comercial busca poner productos agropecuarios, servicios y artesanías en los mercados internacionales.

La política de competitividad busca el desarrollo de marcos eficientes para las inversiones y la provisión de infraestructura, cuyo objetivo es proteger las inversiones mediante un marco jurídico adecuado.

La política de competencia busca que no haya distorsiones en los mercados, por ejemplo, abusos de posición dominante o la formación de cárteles.

ii) La política de fomento productivo es el más amplio y busca que las empresas puedan romper el “techo de cristal” en materia de productividad, innovación y acceso a los mercados. Esta política se divide en seis áreas: productividad, comercialización, educación y capacitación, acceso a financiamiento, ciencia, tecnología e innovación y articulación productiva.

En materia de productividad se encuentran los instrumentos y las acciones para enfrentar el reto de incrementar la productividad de micro, pequeñas empresas y también a pequeños productores.

En materia de comercialización están los instrumentos que facilitan la colocación de los productos o servicios en mercados existentes o nuevos y es complemento a la primera categoría que explicamos anteriormente

En materia de educación y capacitación va dirigida a apoyar la calificación de los recursos humanos elevando su nivel y la calidad de la formación técnico profesional, así como la cantidad de recursos humanos y su permanencia en el sistema escolar.

En materia de financiamiento se dirige a la obtención de créditos por ejemplo en los bancos de desarrollo y otras organizaciones de apoyo creadas con fondos públicos.

En materia de ciencia, tecnología e innovación es para la estimulación de las innovaciones en el espacio rural que contribuyan a incrementar el valor de los productos y a mejorar los ingresos y la calidad de vida de la población rural

En materia de articulación productiva se basa en acuerdos de colaboración entre empresas con el objetivo de mejorar el desempeño productivo y competitivo de las unidades productivas, especialmente las de menor tamaño (Ferraro, 2010 citado por CEPAL, 2014)

iii) Políticas ambientales. Para la (CEPAL, 2016b citado por Pérez R. P, 2014) el cambio estructural progresivo no solo implica incrementar la productividad, sino también hacerlo de forma sostenible, es decir, cuidando los recursos naturales. Este tipo de políticas puede ser complemento para las políticas anteriormente descritas y se divide en dos: mitigación al cambio climático y adaptación al cambio climático.

Conclusiones

Derivado del avance de esta investigación en primera instancia tenemos que la industria azucarera en México es y será una de las industrias más importantes para el país, pese a que perdió la capacidad de abastecer al mercado interno y además, la crisis de la industria azucarera tuvo no solo una causa, sino muchas causas sumado con la inestabilidad económica que sufría el país en los años ochenta.

Veracruz es el Estado que más aporta a la producción de caña de azúcar y de producción de azúcar al país, de ahí la importancia de mantener vigente la industria azucarera Veracruzana al poseer la mayor parte de los ingenios azucareros, también a crisis les pegó directamente a los

ingenios y los dejó mal parados: con deudas y algunos ingenios quebraron y peor aún, a los campesinos y ejidatarios que viven de este industrial.

En segunda instancia tenemos que la política industrial en el siglo XX con el modelo de sustitución de importaciones fue un modelo que dio la oportunidad a los países en desarrollo industrializarse en especial en México

Hoy por hoy se debe de voltear a ver de nuevo a la política industrial y formularla de acuerdo con el contexto en que estamos hoy: en un mundo más globalizado y con apertura comercial. Las crisis recientes en las últimas décadas dan la pauta para que vuelva y va más allá de ser una política, se vuelve, una herramienta para proteger el empleo, estimular la demanda interna y nuestras industrias

Se puede aplicar la política industrial con sus diferentes instrumentos de corte horizontal o vertical, dependiendo a que sector que se quiera atacar. El instrumento que se utiliza es la del fortalecimiento de las cadenas de valor de la industria azucarera de Veracruz dado que presenta algunas dificultades expuestas en el plan veracruzano de desarrollo 2016 – 2018, Siguiendo la metodología de la CEPAL en conjunto con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Y en ultima instancia tenemos que la política agrícola o agraria también es importante y que se debe consolidar el campo mexicano.

Bibliografía

Libros

Alcántara, H. H. S., (2019) La política industrial como instrumento de desarrollo económico en México. Naucalpan: s.n.

Osvaldo Sunkel, P. P., (1970) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo veintiuno

Pérez, R. P., (2014) Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de política industrial. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

Pérez, R. P., (2017) Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor. Santiago Chile: Naciones Unidas, CEPAL

Artículos

Albuquerque, F., (2008) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL No. 82*, pp. 157 -171.

Becattini, G., (2004) Del distrito industrial Marshalliano a la "teoría del distrito" contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. *Investigaciones regionales*, pp. 9 - 32.

Benquet, F. M., (2000) Globalización, crisis azucarera y luchas cañeras en los años noventa. *Sociológica*, pp. 41-68.

Barquero, A. V., (2000) Desarrollo endógeno y globalización. *Eure (Santiago)* , pp. 1 - 12.

Barquero, A. V., (2007) Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Incestigaciones regionales*, pp. 183 - 120.

Domínguez, I. J. S., s.f. Industrialización por sustitución de importaciones en México, 1940 -1982. pp. 61-72.

Lázaro, G. d. L., (2018) La globalización y su influencia en la agricultura. *Anuario juridico y económico Escuarialense*, pp. 389 - 410.

Marín, M. L. G., s.f. Crisis y reconversión de la industria azucarera. Sus efectos en las condiciones de trabajo. *Problemas de desarrollo*, pp. 9-42.

Miguez, S. R., (2002) ¿La expropiación resuelve la crisis azucarera? Nuevos y viejos conflictos. *Aportes*, pp. 107-132.

Ocampo, J. A., (2002) *Globalización y desarrollo*. Brasilia : Naciones Unidas - CEPAL

SAGARPA - CONADESUCA, (2015) Ficha técnica del cultivo de caña de azúcar, México: Gobierno de México.

SAGARPA, (2016) Informe estadístico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en México. Zafras 2006 - 2007 / 2015 -2016, Ciudad de México: SAGARPA.

Thiébaud, V., (2016) Paisajes cañeros de Veracruz en las décadas de 1930 a 1940. El desmantelamiento del complejo agroindustrial azucarero San Francisco, Lerdo de Tejada. *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad* 148, pp. 169 - 203.

Victor Manuel Castillo Girón, A. A. A. J., (2005) La agenda del azúcar mexicano 1990 - 2003: origen y causas de la crisis financiera. *Carta económica regional*, pp. 26-40.

Electrónica

CEPAL, (2020) Desarrollo industrial: acerca de política y desarrollo industrial. [En línea] Available at: <https://www.cepal.org/es/temas/politica-y-desarrollo-industrial/acerca-politica-desarrollo-industrial>

CNIAA, (2020) Ingenios/ Directorio de grupos. [En línea] Available at: <http://www.cniaa.mx/Ingenios>

SIAP, (2020) Azúcar que endulza mi vida. [En línea] Available at: <http://siaprendes.siap.gob.mx/contenidos/3/03-cana-azucar/contexto-1.html>

SIAP, (2020) Datos abiertos. [En línea] Available at: http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos_a.php

POLÍTICA INDUSTRIAL Y AGRARIA PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA AZUCARERA
VERACRUZANA