

CICLO DE SEMINARIOS 1994
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**El sector azucarero
argentino
antes y después de la
desregulación**

Pablo Druck



**Universidad de
San Andrés**

Sem.
Eco.
94/14



Universidad de San Andrés

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

El sector azucarero argentino,
antes y después de la desregulación

Pablo Druck
Ministerio de Economía

Universidad de
San Andrés

CICLO DE SEMINARIOS 1994
Cuaderno 11/94

Día: Martes 24 de mayo

9:00 hs.



LA INDUSTRIA AZUCARERA

(Antes y después de la 2284/91)

Las regulaciones en la industria azucarera no es un fenómeno moderno, esta data de hace más de cincuenta años, pero nosotros sólo nos remitiremos desde el año 1972 donde se confeccionó la ley que fue desregulada con el decreto 2284/91.

En el año 1972 se dictó la ley 19597 que **reguló la producción, industrialización y comercialización de materias primas sacarígenas, azúcar y subproductos** en todas sus etapas, que de acuerdo a los señalado en sus considerandos dicho sistema regulatorio tendría como finalidad posibilitar paulatinamente la liberación de la actividad azucarera. Anteriormente existían regulaciones pero sin tanta discriminación como por ejemplo en lo que respecta a la definición de lo que era un productor cañero y sin estar claramente definido el carácter de accesoriedad que tenía el cupo en función del fundo cañero, circunstancia que sí fueron debidamente definidas en la ley 19597.

De su articulado se advierte que el estado se comprometía a brindar una ayuda financiera a los efectos de la realización de todas las zafras mediante el otorgamiento de créditos para el sector. Dichos prestamos se establecían con garantías prendarias cuya ejecutabilidad se tornaba de difícil cumplimiento dado el carácter del azúcar, la imposibilidad se derivaba no sólo por las consecuencias de un largo pleito sino además por el carácter perecedero de la mercadería constituida en prenda, los costos de transacción eran realmente altos.

La mencionada ley también establecía la prohibición de instalar nuevas fábricas por el término de 10 años agregándose además la fijación de cuotas de entregas al mercado interno en función de las existencias en los ingenios.

Por otra parte también se estableció un sistema de asignación individual de cupos, para lo cual se definió como beneficiario al productor cañero, otorgándose dicho carácter a toda persona que siendo tenedor legítimo de un fundo asuma la titularidad de una explotación que tenga por objeto la siembra, cultivo y cosecha de caña de azúcar. Del mismo modo la ley establecía sanciones para aquellos que sin ser productores cañeros con cupos formalizaran contratos con ingenios imputando dicha caña a cupos de un tercero (salvo matrimonio entre cañeros, que significa alquilar el cupo). Lo expuesto lleva a la conclusión que el cupo de producción de azúcar era considerado como accesorio del fundo productor de la caña con ello no podría ocurrir que por cambio del titular a otra explotación quede fondos con caña y sin cupos. (el cupo estaba muy diversificado había 14000 cañeros inscriptos el 80 por ciento eran pequeños cañeros).

Por otra parte los ingenios estaban limitados en su producción de conformidad con el cupo anual azucarero fijado por la autoridad de aplicación, el cual era prorrateado durante los doce meses entre los diversos ingenios. Consecuentemente estaba terminantemente prohibido que los ingenios superaran el cupo de producción asignado por la autoridad de aplicación, admitiéndose sólo un exceso de hasta un 0.50 por ciento de la cantidad representada por los cupos de producción propios y de contratos de compra-venta de caña que haya celebrado.

También la ley regulaba la relación cañero ingenio estableciendo el precio mínimo al cual debía sujetarse las partes en la contratación de la caña de azúcar. El precio mínimo era igual al importe del costo de producción más una **utilidad razonable**, esta intervención estatal motivó la realización de numerosos reclamos administrativos promovidos por las entidades que agrupaban al sector cañero. Como una alternativa optativa se estableció mediante el decreto 1079/85 un régimen de comercialización de azúcares denominado Sistema de Depósito y Maquila que permitía la distribución de porcentajes del azúcar dado por los productores como pago del precio de la caña.

Pero también dicho sistema contó con una excesiva intervención estatal dado que la comercialización del azúcar así obtenido podía realizarla el estado mediante mandato conferido por los productores cañeros.

Uno de los principales resultados de esta delegación de mandato es que el Estado Nacional enfrenta en la actualidad una cantidad de aproximadamente 300 juicios en los que los productores cañeros reclaman una mayor diferencia en el pago en el precio de la caña que fuera vendida por el estado (el objetivo de esta política era, por que los cañeros no estaban debidamente organizados para comercializar el azúcar obtenido como pago de la caña).

La ley también establecía cuotas obligatorias de exportación al mercado mundial que se prorrateaba entre los ingenios de acuerdo con el tonelaje total de azúcar producido por cada uno en el ejercicio anterior. No obstante esta obligación no era cumplimentada por los ingenios aduciendo que el precio de mercado mundial era inferior al del mercado interno, resultaba rentable. Ello también motivó diversos recursos de amparos promovidos por dichos ingenios a los fines de ser exceptuados de esa obligación.

Dentro del último gobierno radical encontramos las siguientes regulaciones:

El sistema por maquila Ley 1079/85. Consiste en el pago por parte del ingenio hacia el cañero con un porcentaje del azúcar. Además concede el mandato al gobierno para vender el azúcar, y es aquí donde se generaron la mayoría de los pleitos que enfrenta actualmente el gobierno nacional (Decreto 1080/85).

Los free rider en la industria azucarera

La eliminación del free rider dentro de la economía es un problema que enfrenta la mayoría de las sociedades y de su eliminación muchas veces depende que las políticas tengan el resultado esperado.

El problema del free rider no sólo genera por ejemplo producir más de lo que la regulación había planificado sino que en general son fuentes de cambios institucionales ya que bajo las nuevas situaciones de mercado producidas por el accionar de estas firmas, presionan para el cambio institucional y si agregamos a esto que ciertas políticas son importantes productores de free rider, entonces encontraremos un mercado con cambios institucionales constantes y con su respectiva repercusión sobre el bienestar de la sociedad.

La industria azucarera desde su nacimiento sufrió innumerables cambios institucionales, lo que sucedió es que esta industria desde su origen fue mano de obra intensiva y si a esto le agregamos que además fue un importante motor en las economías donde estaban situadas, encontramos así en esta industria un buen blanco para los políticos, o sea, que dentro de su función maximizadora, la industria azucarera era una importante variable que los políticos debían tener en cuenta. O a caso es razonable creer que la desregulación se dió sólo por que las ideas de libre mercado fueron entendidas por aquellos políticos que antes justificaban la regulación de la industria azucarera.

Si observamos su incidencia en el PBI, a medida que pasa el tiempo esta fue disminuyendo y con ello los políticos que reaccionan ante crisis en esta industria.

Por lo tanto la mejor forma de eliminar los free rider es suprimiendo las regulaciones que incentivan su surgimiento. Parte de esto se logró con el decreto de desregulación 2284/91. Gracias a este el azúcar paso a ser una industria desregulada, pero no todavía libre de políticos.

Si deseamos identificar en que sectores de la industria actuaron los free rider, creo que lo encontraremos en todos los tamaños y formas dado el número de regulaciones que existía. Un ejemplo que es fácil de identificar es si observamos el incremento en la producción de azúcar en el año que se desregula el mercado interno, este aumenta por arriba del 50 por ciento, esto es nada más que el blanqueo del azúcar producida clandestinamente, esto se vería reforzado por el hecho que en ese año no se observaron cambios violentos en los precios.

Problema Jurídico

Pero con esto no podemos decir que los arriendos se terminarán ya que si el tipo de contrato de arriendo es por 1 o n años, tal vez n años sean suficiente para amortizar las inversiones que pondrían al ingenio en términos competitivos con respecto a aquellos que poseen dueños, además sería muy diferente si incluimos en estos contratos la opción de compra.

El principal problema de los arriendos es que este podría ser un buen instrumento ya que es alquilar la firma por un período determinado, pero esta decisión la debería haber realizado el dueño de la firma y no un juez encargado de la quiebra.

Además si el dueño de la firma sabe que en caso que quiebre todavía tiene la posibilidad de arrendarlo con otro nombre (que también sucedió en la industria azucarera) su aplicabilidad se torna nefasta ya que no contempla la situación de competitividad no sólo con el resto de la industria azucarera sino con todo el sistema económico.

En la industria azucarera los ingenios arrendados actuaron como un free rider por que estos no pagaban ciertos costos y compartían los beneficios que es tener el mismo precio del azúcar. Estos se aprovechaban del problema social, conociendo que el gobierno no permitirían que sus empresas cerraran.

Régimen actual

Con el Decreto 2284/91 comienza el proceso desregulatorio en la industria azucarera eliminando la mayoría de las distorsiones en este mercado, incluso se eliminó la Dirección Nacional del Azúcar que era la institución gubernamental encargada de cumplir con las regulaciones impuestas.

De esta dirección lo único que se recuerda son los más de 200 juicios que mantiene el Estado Nacional con particulares, estos se generaron debido al número de regulaciones existente. Las fuentes generadoras de conflictos eran innumerables de donde los privados podían iniciarle un juicio en contra del Estado, y así lo hicieron.

En la actualidad el mercado interno está totalmente desregulado, siendo la única regulación referente al mercado internacional donde existe una derecho adicional que surge de la diferencia del precio spot de Londres del último día de cada mes con el promedio de los años 1989-1992.

El resultado de esta política es asegurar un precio mínimo, de tal forma que por debajo de este no se produzcan importaciones.

Con respecto al mercado internacional existe además la llamada cuota americana. Consiste en una cuota de importación que el Gobierno de los Estados Unidos distribuye entre diversos países para permitirles exportar azúcar hacia este país con 0 arancel.

En toda industria existen ajustes hacia los nuevos puntos de equilibrios, que son producidos por diversas razones como por ejemplo caída en la demanda del producto, nuevos competidores, incremento en la tecnología, etc.

En la industria azucarera no se podría decir que su consumo haya disminuido a pesar de la incorporación de otros productos edulcorantes, pero lo que no podremos negar es el cambio tecnológico, por ejemplo en lo que hace el cortado de la caña donde hasta hace pocos años se necesitaban 200 empleados, con la tecnología moderna no se necesitan más de 20 empleados. Esto representa una disminución del costo real, pero este tipo de mejoras no sólo se dio en el cortado de la caña sino en toda la industria azucarera.

La industria azucarera no es una actividad estática, y estos procesos de ajustes pueden llevar a que algunos ingenios a través de los años quiebren. Si esta empresa es rentable y falló por problemas de empresario, entonces existirían incentivos para que nuevos empresarios adquieran la quiebra y continúen trabajando.

Pero en la industria azucarera esto no sucedía, las quiebras se extendían por muchos años antes de que el nuevo dueño se hiciera cargo de la firma. Los jueces demoraban el ajuste de la industria.

Pero toda la culpa no la tienen los jueces. Esta industria al ser mano de obra intensiva y principal producto elaborado en la región, cerrar un ingenio significaba un problema social en dicha región generando un gran costo político.

Para no sufrir este costo crearon una figura jurídica llamado arriendo que consiste en alquilar un ingenio en proceso de quiebra con el objetivo de aumentar el patrimonio del mismo para beneficiar a los acreedores.

El sistema no estaba correctamente diseñado, y esto puede verse en los resultados, aumento de los pasivos, principalmente en los conceptos de deudas fiscales y previsionales

El principal inconveniente de esta figura es que al no saber quien es el dueño de la firma, no es de esperar en general que se invierta en ella.

El arriendo generó asimetrías en el mercado ya que aquellas firmas que tomaban el ingenio mediante este modelo jurídico no cumplía con todas las reglamentaciones provocando la competencia desleal hacia aquellas que si las cumplían.

Con la desregulación existieron incentivos para disminuir costos (anteriormente dadas las regulaciones convenía más invertir en lobbies que en la faz productiva) y el sistema de los ingenios arrendados continuo con lo que al pasar de los años quedaron en una desventaja competitiva y actualmente están con serios peligro de no producir más debido al grado de deterioro de las firmas.

El precio interno de Estados Unidos al estar por arriba no sólo al del mercado internacional y sino también al precio del mercado interno argentino, crea el incentivo a participar en esta cuota, nuestro gobierno decidió asignar esta cuota dependiendo de la participación de cada firma en la exportación al mercado mundial, excluyendo lo exportado a Estados Unidos.

En la actualidad no todas las firmas participan de este mercado y la explicación puede ser, que el azúcar no es un bien homogéneo, ya que de acuerdo a sus características podrá acceder a distintos mercados, no es lo mismo producir para consumo personal o para las industrias.

En síntesis, la situación actual es:

Mercado interno	1- Desregulado totalmente
Mercado externo	1- Derecho adicional a la importación 2- Cuota americana

El Gobierno Nacional mantiene esta estructura desde la promulgación del decreto de desregulación. Las reglas de juego dadas por la Nación se mantienen inalterada, lo único que todavía no se puede responder es hasta cuando permanecerá el derecho adicional, muy por lo contrario en las provincias nunca se sabe si la política implementada es hacia el azúcar o social, por que el gobernador cuando existe problemas económicos en vez de permitir al mercado ajustar, crea sus propios mecanismos de ajustes como por ejemplo laudar en salarios o buscar préstamos para permitirle a los ingenios trabajar, incentivando así a que los que están dispuesto a invertir no lo hagan por que saben que el gobierno provincial subsidiará la ineficiencia, por suerte para la sociedad no todos tienen esta visión de la realidad.

El principal problema de esto es, supongamos que un empresario extranjero cuenta con 20 millones de dólares para invertir, cuando estudia las distintas ofertas de negocios, creo que la decisión de invertir en Tucumán no será fácil. Ya que puede observar que si algún día debe ajustar su empresa por problemas económicos, el deberá negociar su solución tanto con los trabajadores como con los políticos.

Otros resultados del proceso desregulatorio que se pueden observar son:

1- Gran concentración de cañeros

2- Los ingenios están llevando lentamente una política de reconversión, no por que no sea rentable sino por falta de capital.

3- Se están observando nuevos modelos de contratos. Por ejemplo contratos de largo plazo, donde los cañeros solamente realizan el cultivo, el ingenio se encarga de la cosecha y el traslado minimizando así la compra de equipos de cosecha y transporte por parte de los cañeros y optimizando el uso de estas herramientas por parte del ingenio.

Financiamiento del sector azucarero

Warrants:

Esta figura jurídica tiene como objetivo que sin importar el tamaño de los productores, estos puedan alcanzar un financiamientos.

El warrants consiste en dejar el bien en depósitos fiscales (administrados por privados) y al documento que representa dicho depósito lo utilizan para garantizar prestamos de instituciones financieras.

En esta transacción crediticia el Gobierno en la única parte donde participa es en la autorización de las firmas que podrán manejar sus predios como depósitos, debido a que estos están en manos de privados, el Gobierno solicita garantías a las firmas antes que estos entren en funcionamiento.

Veamos un ejemplo: Supongamos que depositan 100 Kg de azúcar y el precio de mercado es 50 pesos la toneladas, dependiendo del aforo será el préstamo otorgado, si lo aforan al 50% el préstamo será de 2500 pesos ($100 * 25$), la tasa de financiamiento actual es aproximadamente 14 por ciento efectivo anual sumando todos los costos. Ya que al existir estos depósitos hay que abonar transporte, custodia, etc.

Este instrumento va ganando adeptos día a día, esto se debe a que su utilización es la forma más barata de conseguir financiamiento para los pequeños y medianos productores. Además una diferencia importante con cualquier otra figura jurídica es la rapidez en el cobro del crédito para el caso de mediar incumplimiento del deudor. En efecto, la ley 9643 prevé un mecanismo ágil mediante el cual el acreedor de un warrants deberá dentro de los 10 días de operada la mora en el pago, comunicar a la empresa emisora de warrants que proceda al remate de los bienes que garantizan la operatoria. Consecuentemente la ejecución del crédito se realiza en forma inmediata mediante un mero trámite administrativo el cual no se suspende por muerte del deudor ni por sus propias declaración de quiebra.

Surge una interesante pregunta desde este instrumento. Por qué esta tasa es más baja por ejemplo que descontar documentos o una tasa de descubierta? Con la respuesta encontraremos unos de los grandes problemas de nuestro país. No hay que olvidarse que este instrumento tiene costos adicionales a la

de un descuento en descubierto de una cuenta bancaria que son los costos de depósitos, seguros, transporte, etc.

Pero la función del Gobierno Nacional no termina acá, este debe defender institucionalmente al instrumento. Por ejemplo la mercadería únicamente puede ser liberada por el acreedor del depósito. Si el juez desea confiscar la mercadería por que su dueño entro en una proceso de quiebra, y esto se materializa, estaríamos agregando riesgo a este instrumento con su aumento en la tasa de financiamiento por los tanto no debe dejarse que esto suceda.

Por lo tanto el gobierno nacional debe mantener las reglas muy claras e invariables, a menos que su justificación sea muy fuerte, ya que al no cumplir esto puede llevar al desprestigio de este instrumento eliminándolo del mercado.

Actualmente existe más de 150 millones de pesos en créditos a través de este sistema y no sería conveniente que por un error se pierda esta fuente genuina de financiamiento.



Universidad de
San Andrés