

LA PROBLEMATICA INDUSTRIA AZUCARERA Y SU DESAFIO FRENTE A LA GLOBALIZACION ECONOMICA Y LA INTEGRACION REGIONAL.

Cesar Moreno
Universidad Nacional de Salta
cesar.moreno@tabacal.com.ar

INTRODUCCION

Las transformaciones que en los últimos años se vienen dando a nivel económico y político participan de un inacabado nuevo orden; invocándose desde la crisis ¹ misma, vivida por la agobiante deuda externa, tendencias y contratendencias de la reestructuración del sistema, y que conjuga la transnacionalización del capital, la desnacionalización de la regulación estatal y la constitución/integración de bloques económicos regionales ².

La crisis de la deuda dio lugar a un proceso de reorganización de la economía, afectando relaciones de producción y circulación de mercancías, como de organización de los mercados.

Algunos componentes característicos de esta “nueva” fase se hallan materializados vía desregulación de los mercados financieros; definición y monitoreo de políticas monetarias vía organismos multilaterales de crédito, con fuerte restricción en la autonomía de los gobiernos nacionales, restricciones a los niveles de endeudamiento y asignación de los recursos fiscales.

Asimismo una reasignación de las funciones llevadas a cabo por los organismos internacionales con la creciente decisión de grupos económicos - particularmente financieros - en la calificación del riesgo/país, y su efecto en la expansión de los mercados de capitales, lo que en definitiva se orientó a debilitar aun más el grado de autonomía de políticas económicas de los países en desarrollo.

Además el estrangulamiento del sector exportador de países como el nuestro que generó un perverso círculo entre la necesidad de financiamiento, el excedente financiero derivado de los principales países

¹ Crisis es el nombre que Fernando Rojas y Germán Palacio le dan a los problemas de valorización del capital y bajos índices de utilidad enfrentados por el MPC.

² Ver Darío Restrepo: Transformaciones recientes de cambios del Estado en América Latina, 1990.

productores de petróleo y el necesario cierre de la ecuación alterada por el componente exportador.

La internacionalización de la crisis de valorización ³ que caracteriza a los años siguientes a 1967 muestra una naturaleza diferente a la difusión del régimen de acumulación intensivo que se orientó hacia Europa y Japón, y cuyo origen se asentó en la economía norteamericana.

Cabe precisar que el aumento del precio del bruto ha tenido, cierto, un impacto no despreciable sobre la balanza de pagos de los países no productores. Sin embargo se puede mostrar que la internacionalización posterior a 1967 se debió fundamentalmente a la acción de factores estructurales ligados a las dificultades internas de valorización de capital ⁴.

La expansión de la demanda mundial que se vio fortalecida por cierta regulación privada a escala internacional, en los años '80 se detiene para presentar una fuerte recesión en los PD con caída en la demanda y agravando el precio de las materias primas, el deterioro de los términos del intercambio y el despliegue del proteccionismo por parte de los países desarrollados sobre su economía nacional. *A través del establecimiento de cuotas, de acuerdos de autolimitación u otros expedientes más sutiles, el neoproteccionismo parece haber desempeñado un papel importante en el freno de las exportaciones provenientes del Sur (Ominami, op.cit.).*

En definitiva la recesión de mediados de 1979, y que se prolongó hasta 1982 no sólo elevó el desempleo en el mundo, sino que los precios de las materias primas cayeron debido a que la demanda industrial de estos también cayó; de igual manera aconteció, entre 1981-82, con el precio del petróleo y los términos del intercambio fueron negativos, dada la relación de precios de importación/precios de exportación.

En el primer bienio de los '80 el precio del petróleo decayó, esto se vio seguido de una inflación - pero con menores índices - y términos del intercambio desfavorables. De ello los países desarrollados obligaron a los países del Tercer Mundo a políticas de ajustes ligadas a un proceso de reestructuración tendientes al crecimiento de la producción manufacturera en el Tercer Mundo y especialmente en las zonas de libre comercio.

Para el caso de América Latina *la disminución de la demanda mundial desencadenó la baja de las exportaciones de la región, cuya tasa de*

³ Para Carlos Ominami la crisis de valorización resultante surgió de una inadecuación entre el régimen de acumulación y el modo de regulación vigente; siendo que la tasa de plusvalía en baja impide la acumulación y tiene como efecto una disminución principalmente de la inversión productiva.

⁴ Ominami, Carlos: El Tercer Mundo en la Crisis, pag. 29

crecimiento para el período 1981-1983 no sobrepasó el 1,0%. La tendencia al estrangulamiento del sector externo que de ahí deriva se verá por otra parte seriamente agravada a causa del deterioro de la situación financiera (Ominami, 1987).

Particularmente la reestructuración, que se viene dando, afianza procesos de valorización de capitales asentados en localidades individualizadas en el territorio nacional, sustituyéndose el “complejo nacional” por unidades mas abiertas y permeables frente al reacomodamiento de los actores y agentes económicos cada vez mas transnacionalizados.

Todo ello, en definitiva, puede ser leído en un doble sentido: por un lado desde la esfera de la producción la reestructuración se presenta como una salida a la necesidad de reducir los costos de producción, y desde la esfera de la demanda se sitúa la necesidad de incorporar mayores mercados.

Por su parte el quiebre de las estructuras jerárquico-territoriales, que amparaban políticas económicas y sociales, a nivel nacional, ceden lugar - a partir de las agotadas economías de endeudamiento externo y de una nueva división internacional del trabajo - a una reexpresión territorial de las relaciones económicas en el mercado mundial.

Dicha manifestación de las formas espaciales se asienta en una relocalización de los procesos productivos regidos por la relación local/mundial, donde los productores locales se articulan al mercado mundial, mediatizados por un nuevo orden jurídico-institucional que consolida un proceso de desmonte de lo nacional y jerarquiza nuevos ámbitos de interacción y articulación de las prácticas económico-sociales y político-institucionales.

La correlación entre el espacio y el proceso de acumulación orienta la direccionalidad del comercio al mercado internacional, dando lugar a lo que Lipietz definiera como correspondencia entre presencia/alejamiento (a nivel del espacio) y participación/exclusión (a nivel de la estructura o de las relaciones).

Así entonces se presentan componentes claramente identificables que sitúan las tendencias reestructuradoras de las relaciones capitalistas en su conjunto; por un lado la reestructuración del sistema productivo nacional disponiendo de la integración del mismo al mercado mundial y, por otro, las políticas orientadas a universalizar las relaciones capitalistas en el espacio mundial.

El primer componente tiene como vector la apertura económica, donde el mercado asigna los recursos posibles en función de ventajas comparativas y de criterios de eficiencia y economía. Y lo segundo expresa la pérdida de sentido y contenido desde lo nacional, para articularse – en esta tercer fase histórica del capitalismo – a lo que se ha denominado de globalización.

En particular las Nuevas Tecnologías, aplicadas en torno al paradigma neofordista ⁵, y articulados con el tiempo, se integran a escala planetaria “extinguiendo” virtualmente las distancias, y respecto del espacio jerarquizándolo, dando lugar a la existencia de empresas con centros flexibles, de dimensiones reducidas, asentadas en ámbitos específicos y articulados a los grandes centros de decisión.

Esto, en definitiva, trae aparejado profundos cambios en la organización del trabajo como la racionalidad del propio proceso productivo, en la búsqueda de reducción de costos de producción y en el incremento de la producción global

La articulación de los procesos productivos en el campo, y particularmente la incorporación de nuevas tecnologías hacia fines de los años 70, puso en evidencia – como lo reconoce Reboratti – profundas transformaciones tanto en su estructura productiva como en sus resultados, teniendo entre otros componentes nuevas técnicas, nuevas tierras y nuevas formas de producción agraria.

La aplicación de nuevas tecnologías, junto al desarrollo de componentes químicos, logró desarrollar una mayor explotación del espacio geográfico con mayores rendimientos y tasas de productividad, adscribiéndose así el avance de la ciencia aplicado al desarrollo agrícola.

En este camino se ubica la mayor producción de caña de azúcar con extensión física de suelo constante, logrado por ciertos incrementos “desenfrenados” de producción mas allá del nivel del mercado. De tal manera el incremento del factor tecnológico es una parte componente del proceso productivo que se halla íntegramente articulado a los altos rendimientos con mercados domésticos débiles para absorber vía consumo la sobreproducción.

⁵ Entre las Nuevas Tecnologías la informática aplicada a los procesos de producción - productiva - o dedicada a los procesos laborales - burótica -; las telecomunicaciones, siendo tal vez el componente esencial de la redefinición de la relación espacio-tiempo, así el espacio planetario se configura en nuevas dimensiones en tanto espacio de información/comunicación; la biotecnología basada en microorganismos industriales, la biología molecular y celular en la aplicación de la producción de alimentos, donde el suelo llega a considerarse secundario, siendo la tierra soporte y no factor esencial; la tecnología energética como la solar, la geotérmica o atómica que dan lugar a la localización de unidades productivas con energía de baja potencia y asignada en centros de consumo articulados a través de redes, lo que en definitiva generan efectos de apropiación del espacio.

Ligado a la innovación tecnológica esta la reconversión productiva que se desarrolló de la mano de fuerte inversión en capital, maquinarias y equipos, estructurando todo un sistema productivo no característico de las actividades agrícolas tradicionales, siendo la explotación de la tierra intensiva y contando con una estructura agroindustrial asentada en formas empresariales articuladas a la producción agraria.

Concretamente el avance tecnológico en los ' 90, permitió la expansión de la frontera agrícola, lo que implicó la valorización de territorios con bajo o nulo valor en cuanto a su productividad, significándole a la producción azucarera ir en franco crecimiento respecto de períodos anteriores.

CONTEXTO HISTORICO, COMPORTAMIENTO Y PERSPECTIVAS FUTURAS

A poco de iniciarse el Tercer Milenio, y luego de haber cumplido ya ocho años – 26/03/91 – el Mercosur transita momentos de tensas situaciones tanto políticas como económicas.

Paraguay avanza en la necesidad de sostener la Democracia, requisito este de existencia del protocolo de Ushuaia, y Brasil que enfrenta una crisis financiera tras la caída del plan real, limitando sus importaciones desde los países socios.

El pronóstico para este país es de una declinación del mas del 4% del PBI, a lo que se suman países como Argentina y Venezuela, con valores menores, contrastando con Chile, Colombia y México que podrían experimentar leves crecimientos, y junto a ellos Perú debido a la recuperación de sus exportaciones.

A partir de la “década perdida”, y a finales de los años '70, Brasil asumió ciertas estrategias en la búsqueda de aumentar su competitividad externa. En ese sentido *la estructura industrial brasileña fue ampliada y diversificada a través del desarrollo de industrias orientadas fundamentalmente hacia el mercado interno* (Marta Bekerman, 1995).

Esto a su vez contó con un soporte adicional en tanto los altos niveles de protección impidieron que los diversos sectores de la economía pasaran a sufrir la competencia vía importación.

Respecto del sector alimenticio, que representa un 11% del P.B. Industrial, está orientado principalmente a absorber el 80% dentro del mercado interno.

Así también este sector participó de programas de actualización tecnológica que alcanzó el 60% promedio. En cuanto al sector azucarero fue del 78%, con un incremento sustancial de la frontera agrícola en virtud de crédito rural disponible y subsidiado.

Pero en el contexto general del período, post-crisis de los años '70, buscaron adaptar la producción local a las necesidades nacionales. Así entonces con la crisis del petróleo en los años '70, con algunos países que establecieron la promoción de energía alternativa, Brasil desarrolla el Programa Proalcool y que se presentara como opción ante los precios internacionales del petróleo y como camino de reducir el impacto en las cuentas nacionales vía balanza comercial.

Junto a estas dos razones se presentó viable, incluso medioambientalmente, permitiendo desarrollar la industria local con una mayor ocupación de mano de obra, a lo que se le agrega el uso de tecnología nacional aplicado al proceso de producción de alcohol.

Dicho programa, que nació en 1975 ex-post de la crisis energética, tuvo un mayor impulso a raíz del aumento del precio del petróleo teniendo, la sustitución de importación del crudo, una fuerte incidencia en la balanza comercial. Por otra parte no escapan componentes socioeconómicos en el impulso a la producción de caña de azúcar, lo que permitió disminuir los altos índices de desocupación, y también fue la respuesta para que la industria azucarera se recuperara de la caída del precio a inicios de los '80.

Este programa contó con subsidio directo a la producción de alcohol, liberando del pago en el impuesto a los combustibles y estableciendo un precio regulado de venta de la producción a las empresas petroleras.

Para el caso argentino en los años '80 se desarrolla el Programa de Alconafta, cuyo origen se halla en una sobreproducción de caña de azúcar, debido al incremento en el precio internacional en ese período.

Argentina desarrolla el programa alconafta, que impuso obligatoriamente el consumo de combustible mezcla entre nafta (85%) y alcohol de caña (15%), y que funcionara en la década de los '80, pero que fue dejado de lado por una parte por el bajo precio del petróleo que lo hacía antieconómico, y por otro a la escasez de caña debido a una sequía en la Provincia de Tucumán y al vacío que el Estado deja por no resignar la recaudación impositiva de parte del alcohol.

LA REALIDAD NUESTRA DE CADA DIA

La realidad actual presenta a las economías, insertas dentro de regiones poco beneficiadas, enfrentadas con situaciones que para nada sirven en colaborar en la integración de estas con el mercado regional y global.

La apertura económica y la actual fase de profundización del Mercado Común del Sur ponen de manifiesto la “incapacidad” por parte de algunos agentes económicos locales de enfrentar condiciones desfavorables por sí mismas.

Es indispensable reconocer el camino que hoy transitan algunas economías de base regional, tal es el caso de la producción azucarera, para comprender el grado de maniobra que estas pueden tener a la luz de las consecuencias esperables y de las decisiones necesarias en búsqueda de preservar la autonomía frente a los diseños del mercado mundial.

La formación de bloques económicos y geográficos, como es el caso de los países limítrofes que integran el Mercosur, y la profundización de la apertura económica, que cada vez mas lleva a eliminar barreras al comercio internacional, son rasgos distintivos de la presente fase de globalización económica, y que pone enfrente a la competitividad y a la búsqueda de una mayor eficiencia productiva como requisitos básicos del éxito de las empresas en su inserción al mercado mundial.

Por su parte el Estado, en ese sentido, abandona el campo de las regulaciones, en donde se concretaba la aplicación de los distintos instrumentos y mecanismos de intervención estatal, cuyo propósito era imprimirle un determinado rumbo a los procesos políticos, económicos y sociales, para dar paso al Mercado como ámbito de integración y resolución de las necesidades de la oferta y de la demanda.

Pero un problema que surge de esto es, como veremos en el caso del azúcar, que los procesos de producción regional requieren respuestas adecuadas y con actores fuertemente posicionados para reorientar la asignación de roles que el sistema económico internacional asigna a cada uno, y que de alguna manera requiere de definiciones en torno a políticas agrícolas, comerciales e industriales activas que conformen un marco de referencia para el desarrollo a nivel micro y mesoeconomico del desenvolvimiento de los actores sociales en su lucha por posicionarse en el mercado.

Esto no escapa a la problemática del azúcar, la que se ve enfrentada con una realidad exigente desde la apertura económica y más grave aun frente a la producción de empresas brasileñas y que representan un grave escollo intraMercosur, lo que pareciera constituye una exigencia imposible de superar por parte de la economía azucarera nacional.

De acuerdo a lo que expresara M. Bekerman la realidad internacional e interna a la que se enfrentan los países del Cono Sur nos plantea la importancia de llevar adelante una alianza estratégica regional a través del Mercosur. Si bien reconoce que no es tarea fácil el objetivo de la integración regional plantea deesafios ligados no solo con la articulación de políticas macroeconomicas y sectoriales, sino principalmente la necesidad de cerrar la brecha de las asimetrías estructurales prevalecientes⁶.

⁶ Siguiendo a M. Bekerman las asimetrías estructurales son las que nos muestran la realidad que presenta hoy el sector en ambos países y que son independientes de las medidas actuales de política económica. Ver Mercosur: La oportunidad y el desafío, pág. 140 y sigs.

EL MERCADO DEL AZUCAR

Entrando en la problemática específica del azúcar puede señalarse que el precio del azúcar ha fluctuado en los últimos años de manera significativa; en el año 1995 la caída del valor en el mercado, respecto a igual periodo del año anterior, llegó a valores del 21.85% por debajo. En 1997 asciende hasta recuperar el precio del '95, en algunos meses, y en 1998 la caída es aun más pronunciada, lo que profundiza la tendencia que se venía observando ya a fines de los años ochenta.

Respecto del nivel de producción y comercio de la caña de azúcar, Brasil creció desde 1975 a 1996 un 306%, es decir que pasó de 68.38 millones de Tn. En 1975 hasta llegar a 278 millones en el año 1996.

En cuanto a la producción de azúcar de 6.4 millones de tn de crudo incrementó un 148% en 1996, es decir 15.9 millones, siendo en el período 1991/95 de 11,4 millones de tn en 1997 la producción de caña de azúcar alcanzó las 337.225.203 toneladas, para incrementar en el año siguiente a 338.831.447 Tn.

Respecto de la exportación de azúcar desde Brasil, en 1975 fue de 1,2 millones de Tn, del '76-80 alcanzó los 2,1 millones para llegar entre 1991-95 a los 2,4 millones y en 1996 a los 5,4 millones de Tn, es decir un incremento del 350% respecto del año '75.

Para el bienio 97/98 la cuota de producción de azúcar fue de 13.482.470 tn, siendo para el mercado interno 8.096.929 Tn y el excedente exportable de 5.385.541 Tn.

Por su parte los principales productores de azúcar en el mundo han experimentado en idéntico sentido su crecimiento:

- 1) India en 1990/91 produjo 13.707 (miles de Tn), para alcanzar en 1995/96 18.270 (miles de Tn), es decir una variación de 33,29%;
- 2) Tailandia de 3.954 pasa a producir 6300 (miles de Tn), esto es un 59,33%;
- 3) Australia en 1990/91 producía 3606 y en 1995/96 llega a un total de 5136 (miles Tn)

En general los diez primeros países en un quinquenio incrementaron su producción un 11%, esto es que de 80.469 pasaron a producir 89.339 miles de Tn; el resto del mundo solo creció un 2%, ya que de 32.989 paso a 33.650 miles de Tn.

El total mundial nos muestra que de 113.458 miles de Tn. se alcanzó a producir en 1995/96 122.989 miles de Tn, es decir un 8,4% más.

En el balance final para este periodo de análisis tenemos que:

Conceptos	1995/96	1990/91	Variación
Stock Inicial	20.794	19.395	7,20%
Producción	122.509	113.458	7,98%
Importación	35.084	32.538	7,82%
Exportación	35.084	32.538	7,82%
Cons. Domestico	118.608	111.926	5,97%
Stock Final	24.695	20.927	18,00%

En cuanto al consumo mundial, expresado en miles de Tn de crudo, para cada área geográfica en 1995/96, es:

Area	1995/96	1990/91	Variación
A. del Norte	14.115	13.453	4,92%
Caribe	1349	1.343	0,45%
América del Sur	14.17	12.077	16.06%
Unión Europea	13.991	14.130	-0,98%
Europa del Este	3.952	4.798	-17,63%
Unión Soviética	9.590	12.585	-23.80%
Africa del Norte	4.375	4.052	7,97%
Africa del Sur	5.172	4.934	4,82%
Asia	40.241	33.969	18,46%
Resto del Mundo	8.382	3.558	135,58%
Total Mundial	122.930	111.926	9,83%

Fuente: de las Carreras, Alberto: E Proalcool y el Azúcar en el Mercosur, pág. 63.

En lo que respecta a la producción nacional, según informe del Centro Azucarero Argentino, en el mes de diciembre del '98, mostraba la siguiente ecuación:

OFERTA

Stock al 31/12/97	654.955,00
Producción Año '98	1.749.486,85
Importación Año '98	20,00

DEMANDA

Stock al 31/12/98	835.779,00
Exportaciones Año '98	79.349,00
Consumo Aparente	1.389.333,80
Consumo Aparente Promedio Mensual: 115.777,82	

En cuanto a la existencia de azúcar al 31/12/98, en toneladas, para Salta, Jujuy y Tucumán es:

Norte	284.201,75
Tucumán	551.577,00
Total	835.778,75

Respecto a la exportación en el año 1998, y por Ingenio, según cuota es:

Ingenio	Merc. Mundial	EEUU	Total	%Part.
1. Concepción	19925	30215	50140	27,96%
2. Minetti	14348	6764	21112	11,77%
3. Nuñorco	6300	977	7277	4,06%
4. Ledesma	28152	10771	38923	21,70%
5. Tabacal	15300	3177	18477	10,30%
6. La Esperanza	3221	8352	11573	6,45%
7. Río Grande	5500	-----	5500	3,07%
8. J.M. Teran	9000	1134	10134	5,65%
9. Otros	12500	3713	16213	9,04%
Total	114246	65103	179349	100,00%

EL VALOR EN EL MERCADO DEL AZÚCAR

Desde Febrero del '91 hasta Diciembre del '98 el precio de productos como la leche, el café o la yerba han crecido de manera significativa, lo que contrasta con el estancamiento/retroceso que el precio en el mercado sufrió el azúcar.

El cuadro de Índice de Precios mayorista del azúcar en el mercado interno expone de manera contundente la caída del valor del producto en el mismo, teniendo en cuenta idéntico mes del año anterior, igualmente ocurre respecto de los primeros meses del año '98.

A finales de 1998 el precio del azúcar –en el mercado internacional– descendió entre un 11 y 17% debido a la situación brasileña, impactada por su devaluación y conjuntamente al subsidio que el Estado otorga para el desarrollo de su programa dealconafta, cuyo apoyo financiero supera los u\$s 3.000 millones.

Esta situación implica un fuerte condicionamiento – marco – de la colocación de la producción nacional en el mercado externo, generando un arrastre a la oferta argentina en la caída del precio internacional.

En la determinación del precio del azúcar brasileña en el mercado se encuentra el impacto de la transferencia que el Estado realiza a la industria local vía programa Proalcool, ya que de esta manera se concreta el aporte – vía subsidio – para sostener un precio “caído” respecto de los valores internacionales.

Asimismo el precio del azúcar en el Brasil se halla estrechamente vinculado al programa de combustibles, el que muestra un alto incentivo fiscal a la producción de alcohol. Mientras el impuesto al precio de la nafta tiene un impacto del 56%, el de alcohol sólo es del 13%, lo que en la resultante final el valor total de los impuestos por venta de nafta termina compensando y soportando el precio y la recaudación por venta de alcohol anhidro.

Para Carlos Paz, Presidente del Centro Azucarero Regional Tucumán, Brasil subsidia en promedio 10 centavos de dólar cada kilogramo de azúcar y cada litro de alcohol combustible que produce, estimando lo que el gobierno de Brasil otorga a la molienda de la caña permite concluir que la subvención supera los u\$s 3.000 millones por año.

Otra cara de esta realidad la expresan países que han sido perjudicados por situaciones climáticas, y que aun con esto no se alcanza

a revertir el precio en el mercado debido al exceso de oferta de Brasil y Europa.

Países como Australia, afectado por lluvias, o como Cuba, Guatemala, México, Rusia y Ucrania, con caída en el nivel de producción no revierte la tendencia a la caída del precio en el mercado mundial, ya que China, India y Pakistán superaron con creces las disminuciones en los países afectados.

Para la Organización Internacional del Azúcar (OIA) los estimados de diferentes casas importadoras para 1997/98 muestran un rango de superávit de oferta que va entre 1,9 millones de toneladas a 2,48 millones; lo que en definitiva es la confirmación del excedente producido en el mundo ⁷.

Volviendo al caso brasileño el precio de azúcar por tonelada es de u\$s 240 frente a precios en el mercado argentino de 330u\$s, pero la discusión mas allá del valor comparativo claro esta que para la mayoría de los industriales argentinos la caída del precio impacta directamente en la propia existencia de cada unidad productiva.

En cuanto a los subsidios que otorga el gobierno federal de Brasil a los industriales se cuenta con instrumentos que respaldan la transferencia de la compensación del alcohol hacia el azúcar, beneficiando a 25000 productores.

Según Resolución N° 5 el gobierno federal otorga un subsidio de 250 millones de reales a los productores, los que lo recibirán por 48.5 millones de toneladas de caña que se muele para producir alcohol y azúcar.

El subsidio se aproxima al 30% del valor del producto y es aplicable a la producción primaria de la caña, ya que es ésta la que se destina a la fabricación de azúcar y/o alcohol.

Por otro lado la devaluación de la moneda en los mercados emergentes afecta la demanda de azúcar cotizado en dólares. Desde 1991 el valor de 7,40 centavos de dólar por libra de azúcar representa la cotización mas baja a la fecha.

Y por otra parte la Unión Europea subsidia la exportación de azúcar en un total estimado de 63,4 millones de dólares, para un total de 106,4 mil toneladas de azúcar de la zafra '98.

⁷ Ambito Financiero, 23/09/98

Según la Gazeta Mercantil de Brasil una comisión de 15 países miembros acordó en pagar a los productores un subsidio de 513,54 ECU, esto es de 596 u\$s, por tonelada sobre un total de 106,4 mil toneladas exportadas para mercados no pertenecientes a la UE después del 1º de Octubre. Dicho subsidio tiende a “compensar” la diferencia de precios del producto en Europa y el mercado internacional.

EL MERCOSUR EN JAQUE?

La crisis que aun atraviesa Brasil, con su consecuente devaluación, impacta directamente en las relaciones comerciales al interior de los países miembros del bloque económico⁸.

Por otra parte la tensión en el caso de las economías regionales, con profunda raíz en la industria azucarera, que se ven jaqueadas por presiones de productores brasileños en su reclamo de incluir el producido de la caña de azúcar en el régimen de adecuación del Mercosur.

Las expectativas brasileñas, particularmente de los productores paulistas⁹, es de conquistar al menos el 30% del mercado argentino. Para ello buscan reducir la tasa de importación del 23%, derecho que deben absorber los productores brasileños para ingresar su producción en nuestro mercado.

Las previsiones a las que llegaron en el régimen de adecuación del Mercosur implican que en el 2001 el impuesto deberá ser 0%, reducción que fue establecida de manera gradual.

A su vez la presentación de los productores brasileños de azúcar ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil exige: 1º) respeto a lo pactado hacia el 2001; 2º) Inconstitucionalidad de la ley 24822 que condiciona el acuerdo a la eliminación del Proalcool¹⁰ y 3º) indemnización a la industria brasileña por no haberse mercosurizado el azúcar.

Un avance a lo expuesto anteriormente se ve reflejado en la Resolución N° 457/99 del Ministerio de Economía que le otorga a Brasil una preferencia arancelaria porcentual y reduce 10% sobre el derecho de importación para los productores de Brasil y de Uruguay¹¹.

Brasil como socio principal del Mercosur tiene una realidad específica que hay que observar, en ese sentido la producción de caña de

⁸ En los años '94, '95 y '96 la exportación al Mercosur de azúcar argentina fue de 8.230, 24.469 y 7.100 específicamente a Uruguay; a Chile se exportó, para igual período, 4.922, 41.949 y 84.885 toneladas y la cuota americana representó 40.571,91.842 y 95.170 toneladas para esos años.

⁹ San Pablo en el año 97/98 produjo 4.533.423 tn para el mercado interno y un excedente de 2.800.606 tn, siendo el total de Brasil para ese periodo de 8.096.929 toneladas y 5.385.541 tn respectivamente, para una cuota de producción total de 13.482.470 toneladas/país.

¹⁰ La ley 24.822 establece que Brasil pagará los mismos derechos de importación que el resto de los países mientras subsista el programa Proalcool.

¹¹ Dicho arancel fue establecido por ley, equiparando el producto de origen brasileño al de países fuera del Mercosur, atendiendo a una defensa de la producción nacional.

azúcar en el año 1998 alcanzó un total de 338.831.447 ton, siendo para el '97 de 337.255.203, es decir que tuvo un incremento del 0,47%.

En cuanto a la extensión físico-geográfica, destinada al cultivo, ha crecido en idéntico sentido ya que en 1997 fue de 4.878.973 hectáreas y en 1998 alcanzó una superficie de 4.990.697 ha.

Entre los años 1975 a 1996 la producción brasileña creció un 306%, esto es que de 68,38 millones de toneladas de caña de azúcar paso a producir 278 para llegar a 1998 con un nivel de 338.831.447 tn., donde solamente la región sudeste alcanzó una producción de 225.322.865, con una superficie de 3.022.275 hectáreas, siendo San Pablo el de mayor producción con 198.480.000 ton.

Por otro lado la exportación siguió a la curva de producción, con un incremento del 350% entre los años '75 al '96, esto es que de 1,2 millones de tn. pasó a comercializar 5,4 millones.

En cuanto al alcohol, en millones de litros, en 1975 era de 555 y en 1996 de 12.100, con una variación de 2080%, y en la zafra 1997/98 fue de 14,8 con una distribución de 7,2 para el mercado externo y 7,6 millones para consumo nacional.

Así también en cuanto al alcohol en la zafra '98 las estimaciones daban una caída de la producción por cuanto su objetivo era reducir los elevados valores acumulados especialmente el año anterior, y por consiguiente un 20% de azúcar como por ejemplo en la región Centro-Sur.

En la región Norte-Nordeste del país el crecimiento calculado era del 9%, esto es alrededor de 7 millones de toneladas, con un incremento del 20% de azúcar para el año '98.

En el siguiente cuadro se puede observar para el año 97/98 la cuota de producción de azúcar y alcohol por regiones:

Región	AZUCAR (tn)			ALCOHOL (metros cúbicos)		
	Mercado Interno	Exced.	Total	Combust.	Otros Fines	Total
Centro/Sur	6555.057	3.678.000	10.233.057	13.015.541	1.019.443	14.034.984
Norte/Este	1.541.872	1.707.541	3.249.413	2.697.618	1.000	2.698.618
Total	8.096.929	5.385.541	1.348.470	15.713.159	1.020.443	16.733.602

Los valores expuestos hasta aquí tienen como objetivo mostrar la realidad de una asimetría claramente inducida por políticas económicas y estrategias comerciales, donde Brasil busca integrar el azúcar en la Unión Aduanera, aun cuando el gobierno nacional defina ambiguamente aceptar dicha integración una vez neutralizadas las asimetrías que distorsionan la libre competencia.

Pero al referirnos a las asimetrías solo se alude al subsidio que Brasil otorga a la producción sucroalcoholera de su país.

En definitiva las instancias son diversas, desde un consenso entre los miembros integrantes del bloque, a diferendos a resolver por la Comisión de Comercio del Mercosur, o el Grupo Mercado Común, y hasta finalmente ser sometido a arbitraje internacional.

Pero la agroindustria alimenticia, que dio lugar a protocolos especiales, es un sector estratégico que se halla estrechamente vinculado al logro de economías de escala y las provenientes de una mayor especialización.

Esto hace pensar y advertir que, de la mano de la liberalización del comercio, esta rama de actividad se enfrenta a transformaciones estructurales de relevancia, ya sea por la posible desaparición de unidades fabriles, por modernización tecnológica o por la penetración de capital y producción brasileña.

Sin duda que, mas allá de si resolver primero las asimetrías o de profundizar la integración, el impacto en regiones argentinas, que basan sus economías en producción de base local, es relevante lo que se agrava si se demostrara mayor eficiencia del lado brasileño.

LA PROBLEMÁTICA DEL NOA

La problemática de la industria azucarera en las provincias del noroeste argentino es mas que compleja.

En primera instancia hay que reconocer la cuestión social, es decir la población sobre la que se asienta dicha actividad y el grado de participación del sector en el contexto económico de estas provincias.

Las provincias del NOA – Tucumán, Salta y Jujuy – tienen una población actual de mas de 3.000.000 habitantes; tomando los datos del censo del año '92 podemos comparar la población respecto de la producción por provincia:

DATOS COMPARATIVOS

Provincia	Población ¹²	P.B.G ¹³	Prod. Caña Año '98	Prod. Azúcar Año ' 98	Cant. Ing. Año ' 98
Tucumán	1.293.000	4.920,4	11.328.749	1.152.852	15
Jujuy	604.000	3.060,0	4.016.835	434.596	3
Salta	1.067.000	5.200,0	1.150.000	121.000	1 ¹⁴
TOT. NOA	2.523.010	13.180,4	16.495.584	1.708.448	19

En el caso tucumano la producción de este cultivo representa un 33,5% en la formación del Producto Bruto, seguido luego de la producción de limón con un 26,3%; y de acuerdo al Censo Económico Nacional del '94 en esta provincia la industria manufacturera genera 24.915 puestos de trabajo, siendo el sector azucarero generador de 7822 puestos, esto es el 61% sobre el total del rubro elaboración de alimentos y bebidas.

Tucumán, desde inicios del siglo XVI, es históricamente azúcar aun cuando se abra camino la *diversificación en la producción primaria e industrial*, este producto *sigue siendo uno de los más importantes pilares de la economía* (A. Gutiérrez y otros, 1997).

La producción promedio anual de azúcar en la Provincia durante el período 1980 a 1996 ha sido de 739.480 toneladas. Si se tiene en cuenta que

¹² Datos extraídos de El Tribuno, 10/04/1999

¹³ Datos expresados en millones de \$ a 1998.

¹⁴ El ingenio San Isidro se prepara para reiniciar actividades en la zafra de 1999, por lo que no es considerado en el presente informe.

la producción promedio anual a nivel país en ese mismo lapso ha sido de 1.283.730 toneladas, la Provincia de Tucumán produce un promedio del 57,6% del total elaborado en el país (A. Gutiérrez, op. cit.).

La realidad, hoy, de este sector es más preocupante ya que diversos ingenios presentan críticas realidades desde lo financiero. El ingenio Concepción¹⁵ que produjo 321.600 toneladas de azúcar en el '97 y 305.136 en el año '98, sobre un total de 1.049.735 tn. y 1.152.852 total provincia para esos mismos años, se halla en concurso de acreedores ya que no pudo resolver la problemática financiera que lo aqueja.

Por su parte el Aguilares hacia finales de zafra del año '98 se enfrento con fuertes reclamos laborales por incumplimiento de pago e incapacidad financiera para cubrir la deuda salarial.

Salta esencialmente basa su desarrollo económico en el sector agrícola, donde del total de exportaciones que la provincia realiza casi el 60% es producción del campo.

En la campaña 1997 la producción de caña de azúcar fue de 1.140.000 tn., la soja de 360 mil, el maíz de 290500 y el pomelo de 140500, entre los cultivos mas relevantes. La producción de azúcar tiene en ese año una superficie de 21700 hectáreas, y representa el 8% del total nacional, siendo el área más extensa luego del maíz, el poroto y la soja.

En cuanto a la mano de obra ocupada, en Salta, fue de 1639 en el año 96, todo ello aplicado a la producción de caña de azúcar y su elaboración en fabrica, en 1997 ascendió a 1776 y en septiembre del '98 la misma era de 2500 personas aproximadamente, representando para el área productiva – campo y fábrica - una participación del 85% sobre el total.

De lo que se trata en la problemática industria azucarera es, en definitiva, de eliminar rigideces y porosidades, tal como Fernando Rojas lo explica, en el nivel del proceso productivo. En cuanto a las rigideces se impone un modelo flexible y respecto de las porosidades que genera limitaciones, dificultades técnicas y la resistencia propia del trabajador, se oponen nuevos controles respecto del uso de la fuerza de trabajo.

¹⁵ Este Ingenio inició sus actividades en 1902, y representa al grupo Colombres con la producción, además, de los ingenios La Trinidad, Santa Rosa y la Corona. En Marzo del '98 demandó una financiación superior a los \$ 3.000.000, recayendo en sus activos una garantía hipotecaria sobre 900 hectárea, siendo su valor de \$ 1.700.000 aproximadamente. La situación en cuanto a su liquidez como al endeudamiento no es buena.

Dicha problemática, entonces, se sitúa como vías de solución en dos andariveles: por un lado el proceso de “ajuste interno” en cada empresa con el objeto de acomodar los costos en términos competitivos; y por otro lado la necesaria apertura de la economía del sector en búsqueda de nuevos mercados.

En el primer caso el ajuste interno queda evidenciado, no tan solo con el desplazamiento de mano de obra por maquinas –y que fuera expuesto oportunamente en este trabajo –sino, además, en la búsqueda de apoyo desde el Estado a una serie de decisiones que integran el paquete de medidas.

Bien sabido es que las grandes extensiones de tierra, donde se asienta el proceso productivo primario, generan tributos al Estado, vía canon de riego e inmobiliario rural, lo que constituye una fuente importante de ingresos que puede rondar el \$1.000.000 por año.

Por otra parte el ajuste y la flexibilización laboral se manifiestan no sólo en la reducción de las cargas sociales y despidos masivos para lograr una empresa mas “delgada”, sino que además tiene un componente objetivo importante cual es la reducción de salarios del personal que aun sigue retenido en el sistema productivo.

En cuanto a los nuevos mercados, los ingenios azucareros en la Argentina transitan por nuevos pactos de regulación de la oferta del producto, de manera de poder mejorar el precio del mercado interno y exportar el excedente.

De esta manera el acuerdo que buscan alcanzar pone un paño frío a la puja regional, donde la producción de Tucumán ha crecido en esta ultima década, Salta presenta un despegue relevante ya que al incremento de producción de Tabacal se suma para el 2000 el ingenio Santa Lucia – ex San Isidro – y Jujuy que tiene una fuerte presencia en el contexto nacional con leve ascenso.

Dicha regulación tiende asimismo a resolver o arbitrar acerca del cupo de exportación, que seguramente se hará por región y teniendo en cuenta los niveles exportados por cada uno de ellos.

La corrección del mercado, que no es por la libre concurrencia de oferta y demanda, se hará entre los productores con el espíritu de eliminar la producción necesaria de modo tal de mejorar el precio interno y reducir el stock. En este caso el nivel de exportación estimado es de 665.000 toneladas, con una producción a nivel país de 1.500.000 tn, y un mercado interno alrededor de 800.000 tn; a esto se le agrega el stock

sobrante a inicio de zafra del presente año, lo que indudablemente pone en aprietos por el nivel de sobreproducción de la industria nacional.

Pero un componente de esta lucha desigual por sostenerse en el mercado lo imprimen las decisiones de carácter político que se orientan a beneficiar o a excluir a empresas ligadas o alejadas del poder estatal. Es, sin duda, lo que aconteció con las resoluciones adoptadas en torno a la baja del arancel en la importación de azúcar brasileña y la posibilidad que grupos como Techint se beneficiaran por un “intercambio” comercial con Brasil.

Mientras empresas como Siderar, Siderca y Acindar suben sus cotizaciones en un 15% las empresas azucareras presentan pérdidas considerables y valores muy bajos en los mercados bursátiles, siendo la otra cara del mercado¹⁶.

¹⁶ La resolución 458/99 estableció un valor mínimo FOB para laminados de acero provenientes de Brasil. Dicha barrera paraarancelaria implica abiertamente una decisión proteccionista a favor de grupos económicos muy fuertes, productores argentinos de chapa de acero, siendo los beneficiarios de la reducción en el arancel de importación de azúcar brasileña.

CONSIDERACIONES FINALES

Asistimos, pues, al quiebre del orden fordista a través de una economía globalizada, donde *el fin del siglo está marcado por una gran tensión: el doble proceso de globalización y de fragmentación. Por un lado, asistimos a un proceso acelerado de globalización económica; la larga internacionalización de los mercados culmina en un nuevo Estado en que los circuitos productivos, comerciales, financieros y tecnológicos conforman una compleja red planetaria (...)* Por otro lado observamos una no menos poderosa tendencia a la fragmentación. Se acentúa la segmentación económica entre los países, pero más grave aún es la acelerada desintegración al interior de cada país ¹⁷.

La actual etapa del desarrollo, a contrario de los países de modernización temprana, presenta un debilitamiento del Estado, orientándose a favor del mercado, donde la fortaleza se alcanza - no en el seno de la sociedad - en la supresión de barreras.

Aquí entonces, frente a la dicotomía integración/exclusión, interno/externo, local/mundial, Estado/Mercado, articulación/desarticulación, el Estado se presenta débil, como un componente desgarrado del modelo de desarrollo nacional.

Los instrumentos en la implementación del modelo de desarrollo no son ya los estados, sino más bien las megaempresas que buscan lograr una creciente integración de la economía con fuertes rasgos de interdependencia y asimetría en los niveles políticos y sociales.

En tal sentido tanto las políticas de ajuste como de apertura se sitúan, así, como componentes “dinamizadores” del modelo de desarrollo de los países de América Latina, basado en un supuesto mayor protagonismo del sector externo, con una apertura gradual del mercado a la competencia internacional, bajo la reorientación del aparato productivo hacia el mercado externo.

El modelo sitúa la apertura de las economías de los países periféricos como un instrumento capaz de reducir y/o eliminar las rigideces para dar lugar a una competencia con el mercado externo y lograr mayor eficiencia de la industria nacional.

Pero la necesidad de lograr un crecimiento económico sostenido presenta una fuerte debilidad del sector externo que, como en el pasado,

¹⁷ Norbert Lechner: El debate sobre Estado y Mercado, pág. 84

la respuesta fue impulsar el crecimiento hacia adentro por medio de la sustitución de importaciones. La nueva dinámica internacional y el agotamiento de esa estrategia de desarrollo condujeron a la apertura económica con la esperanza de impulsar el crecimiento hacia fuera (Cardero García y Sacristán; 1995).

Pero, y tal como lo reconocen Cardero García y Sacristán, la apertura externa no garantiza ni equivale a la inserción en la economía mundial. La apertura impulsa a algunas empresas a mejorar su eficiencia, asimilar el progreso técnico y elevar la calidad de sus productos. Todos ellos son pasos importantes para lograr la competitividad internacional, pero no bastan para conseguir la expansión permanente de las exportaciones ni penetrar la red global de producción.

En el contexto mundial es indudable que los actuales procesos de integración económica de los países, y la actual formación de bloques regionales, tienen explicativos objetivos determinantes orientados hacia la ruptura del aislacionismo de las grandes tendencias: inversión, nuevas tecnologías, mayor flujo en el comercio y participación en las decisiones de carácter político; definiéndose, por tanto, la territorialidad, que aquel da cuenta, como un ámbito de articulación de las formas institucionalizadas - moneda, impuestos, etc. -, jurisdiccionales - a través de contenidos normativos y de aceptación de las leyes - y de regulación - a través de mecanismos e instrumentos de intervención estatal ¹⁸ - para permitir que el capitalismo concrete - en un proceso de readecuación y reestructuración de todas las instancias, prácticas y estructuras, bajo un orden en permanente transformación - la universalización en el proceso de acumulación ¹⁹.

En tanto acuerdos multilaterales, que confluyen en criterios de integración de países, se buscan fundamentalmente modificar las condiciones reales de existencia expresadas en deficiencias estructurales de la economía regional/nacional. Esto es que la creencia de un nuevo regionalismo, expresado por Pablo Sierra, conlleva a la construcción de bloques de competencia económica, donde se destacan tan sólo instrumentos económicos que determinan áreas de preferencia arancelaria, acuerdos de alcance parcial y regional y la conformación de un mercado común.

Desde la década de los '40 la Argentina atravesó etapas de crecimiento económico signado primero por estrategias de sustitución de

¹⁸ Ver P. Medellín, op. cit.

¹⁹ En tal sentido, y en lo que al nivel económico corresponde, P. Medellín reconoce que las nuevas combinaciones de estructuras y prácticas productivas y de circulación son resultantes de las exigencias de los mercados y de la necesidad de regenerar el capital.

importaciones, ya entre 1950 e inicios de los '70 el PBI manufacturero había crecido en un 5,2% aproximadamente.

Una debilidad del modelo sustitutivo fue el desequilibrio existente en torno a la generación de divisas de un sector primario “lento” en crear riqueza y un insuficiente mercado interno capaz de absorber la producción de algunos sectores, especialmente de aquellos más dinámicos.

El agotamiento de este modelo planteo profundos cambios que se profundizaron hacia finales de los años '80, con una fuerte apertura económica y políticas de estabilización macroeconómica y equilibrio fiscal.

Conjuntamente a estas estrategias, y con una mayor orientación exportadora, se profundizan procesos de integración que de lo selectivo y gradual, no solo en los instrumentos generados, sino además en los actores y sectores involucrados, privilegiaba especialmente el mercado brasileño.

Del acuerdo bilateral, a través del Programa de Integración y Cooperación Económica Argetino-Brasileña, se pasa en 1991 a la creación de un espacio económico al interior de la región con la firma del tratado de Asunción.

1.- El Mercosur, en su etapa de estructuración final, requiere de una arquitectura capaz de ensamblar y coordinar los intereses nacionales con los objetivos del bloque, de manera tal de evitar los desalineamientos de los países miembros como unidades políticas independientes.

Por su parte también es necesario repensar el papel hegemónico que Brasil juega en torno al Mercado Común.

2.- Los efectos del mercado brasileño reflejan la vulnerabilidad de los países integrantes del Mercosur respecto del socio mayoritario.

3.- La profunda caída del precio internacional del azúcar, y su repercusión en las provincias productoras, genera un mayor cuadro de inestabilidad y pérdida de condiciones para el desarrollo de las economías regionales.

4.- El efecto de las políticas económicas desarrolladas amparando la producción brasileña plantea de nuevo el interrogante sobre el papel del Estado en la economía.

5.- La crisis que el sector azucarero atraviesa hoy en la Argentina tiene un fuerte componente que resulta de haber subestimado el impacto de la producción brasileña, y de considerar que el mercado lo regula todo, bajo la creencia de que las reformas estructurales “acomodarían” las regiones a las relaciones comerciales con el mundo, y que los factores de la producción se encadenarían a las propias fuerzas del mercado.

6.- Los esfuerzos por parte de gobiernos locales de privilegiar los esfuerzos de integración supranacional debe procurar formular estrategias basadas en emprendimientos con eje en el desarrollo subregional.

7.- Es relevante, a la luz de los acontecimientos, que se conforme una mesa de consenso, que permita sincerar tanto las políticas del Estado como las acciones de las empresas productoras, a los fines de lograr un acuerdo que permita planificar el desarrollo económico de provincias dependientes de la producción azucarera.

8.- Finalmente las políticas nacionales no deben supeditarse a la estrategia integracionista que se viene imponiendo a escala mundial; mas bien aquella debe revalorizarse a los fines de superar las causas estructurales de nuestra falta de crecimiento, con el objeto de generar procesos de valorización de capital asentados en regiones fuertemente ligadas a la explotación agrícola.

En definitiva el modelo de apertura económico irrestricto lo único que ha logrado es deprimir la economía local, agravar la crítica situación del desempleo, empujar a las regiones y sus economías a condiciones de disolución o discontinuidad de actividades económicas con base en la región.

Por su lado la liberalización no garantiza un crecimiento en la inserción de productos en el comercio internacional ni siquiera, como Dornbusch lo reconociera, el logro de algún nivel de desarrollo económico; no modifica las condiciones de acceso a terceros y, en consecuencia, no garantiza mayores exportaciones, llegando a situarse como substitutos de la producción local por el nivel de importación.

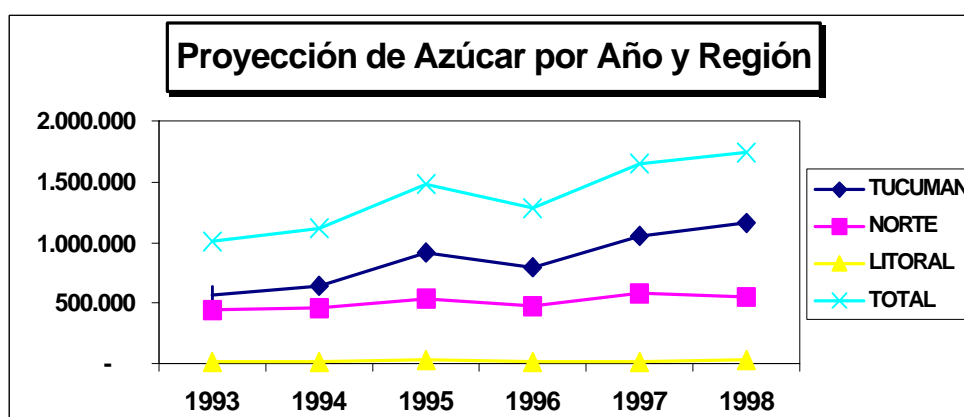
PRODUCCION DE AZUCAR
(en miles de toneladas)

AÑO	TUCUMAN	NORTE	LITORAL	TOTAL
1980	961.40	610.30	55.50	1627.20
1981	896.80	556.80	77.50	1531.10
1982	929.00	544.30	57.50	1530.80
1983	932.70	532.80	71.70	1537.20
1984	845.70	547.20	54.20	1447.10
1985	624.90	424.20	38.80	1087.90
1986	596.50	405.00	36.50	1038.00
1987	550.60	375.20	54.80	980.60
1988	660.10	505.80	39.20	1205.10
1989	413.80	487.40	42.90	944.10
1990	611.30	567.30	63.80	1242.40
1991	877.20	570.40	25.10	1472.70
1992	756.50	512.10	13.10	1281.70
1993	560.60	435.70	12.10	1008.40
1994	640.40	457.90	11.30	1109.60
1996	793.40	475.90	19.60	1288.90

Fuente: A. Gutiérrez y otros: Trabajo de Seminario, Año 1997.

PROYECCION DE AZUCAR POR AÑO Y REGION

REGION / PROVINCIA	AÑO					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
TUCUMAN	560.549	640.408	920.168	793.420	1.049.735	1.152.852
NORTE	435.731	457.878	537.025	475.881	585.470	555.596
LITORAL	12.062	11.275	26.138	19.635	13.936	29.215
TOTAL	1.008.342	1.109.561	1.483.331	1.288.936	1.649.141	1.737.663



EXPORTACION AZUCAR - PRINCIPALES EMPRESAS

EMPRESAS	AÑO 1994	AÑO 1995	AÑO 1996
Concepción	10.642	53.505	60.432
Minetti	6.206	15.182	18.698
Ledesma	11.039	16.034	38.153
Tabacal	3.133	15.363	13.833
La Esperanza	4.155	17.171	13.393
Total Empresas	55.649	164.559	187.156

Fuente: Elaboración propia en base a datos consignados en el Trabajo de Seminario, op. cit.