

Estudio de Caso N° 2

AZUCAR: MERCOSUR Y RECONVERSION EL CASO CALNU

Fernando Correa Alsina

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon de Estados Unidos.

Diciembre 1995



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio de caso describe el proceso de reconversión de la mayor empresa azucarera uruguaya, CALNU; un proceso que culminó con éxito las etapas de ajuste y saneamiento, no así la reconversión propiamente tal.

La participación de Uruguay en el Mercosur puso de manifiesto la necesidad de una reconversión en el sector azucarero, ante la imposibilidad de competir con un socio como Brasil, que posee ventajas comparativas.

Con el ánimo de extraer lecciones para el logro de una reconversión exitosa, se analiza aquí la política aplicada por el gobierno para la transición. Aquella tuvo como principales virtudes el conciliar los diferentes intereses en juego y el condicionar los apoyos al avance de la reconversión.

Sin embargo, la política gubernamental exhibió asimismo los siguientes defectos: no introdujo certidumbre sobre los plazos ni sobre el marco normativo del período de transición; el apoyo a la reconversión quedó ligado a factores aleatorios y altamente fluctuantes, como el precio del azúcar cruda; hubo problemas de coordinación entre las instituciones encargadas de aplicar la política, los que se tradujeron en costos reales para el proceso; finalmente, no se puso énfasis en la incorporación de estímulos positivos a los rubros sustitutivos del azúcar, fundados en imperfecciones de mercado que los justificarían.

I. INTRODUCCION

1. ORIGEN Y PROTECCIÓN DE LA AGROINDUSTRIA AZUCARERA URUGUAYA

A partir de 1903, año en el que surgen los primeros ingenios azucareros en Uruguay, la producción nacional de azúcar se basó en la refinación de azúcar cruda importada y, en menor medida, en la producción de remolacha.

Durante toda la primera mitad del siglo se sucedieron diversas medidas de corte proteccionista, que estaban muy lejos de constituir un todo coherente y ordenado. Es sólo a partir de 1950, con la proclamación de la Ley 11.440, que el sector pudo beneficiarse de un sólido andamiaje proteccionista, el mayor que registra la industria uruguaya en la historia reciente. Resulta interesante revisar la fundamentación del Poder Ejecutivo al enviar el proyecto de ley al Parlamento: «Reconociendo en su justa medida el valor de la actividad privada, el Estado no puede ni debe sustraerse a sus fines primordiales, dejando que la iniciativa particular, muchas veces bien intencionada pero a menudo versátil y arbitraria, malogre el éxito de una explotación bien dirigida y patrióticamente orientada en el anhelo de un bienestar común. El Estado, por mandato imperativo de sus propios fines, debe asumir una legítima jurisdicción en el vasto y complejo problema del azúcar».

La ley declaraba de «interés nacional» los cultivos de caña de azúcar y remolacha, así como la fabricación y refinación de sacarosa. El Estado ponía a disposición de las empresas la asesoría técnica, regulaba el precio de la materia prima, establecía un sistema de importación de azúcar cruda -en el entendido de que la materia prima nacional no sería suficiente para abastecer el consumo- y otorgaba crédito por el 60% del monto de las inversiones a las empresas interesadas en adquirir tierras y maquinaria.

A partir de entonces, la agroindustria azucarera se desarrolló al amparo de una política fuertemente proteccionista. Así lo reflejan los escasos cálculos de protección elaborados en el país (Cuadro 1). Para 1986, último año disponible, los precios internos más que duplicaban los internacionales. La protección efectiva, de 590% para 1985, indica que el valor agregado nacional era casi 7 veces el valor agregado internacional.

CUADRO 1: PROTECCIÓN A LA INDUSTRIA AZUCARERA

AÑOS	PROCIO PROTEGIDO US\$/TON.	FORMAL	IMPLICITA	SUPERFLUA	EFFECTIVA
1978	-	106	140,21	-16,61	-
1980	-	95	17,67	39,66	-
1981	-	65	129,29	-38,96	220,27
1982	558	70,5	271,38	-117,82	-
1985	471	305,68	301,84	0,95	590,94
1986	471	156,65	113,78	16,7	-
1987	455	-	-	-	-
1988	455	-	-	-	-
1989	420	-	-	-	-
1990	405	-	-	-	-
1991	390	-	-	-	-

Precio Protegido: precio mínimo de exportación blanca (1 + tasa global arancelaria)

Formal: $(\text{precio protegido} - \text{precio mundial}) / \text{precio mundial} * 100$

Implícita: $(\text{precio interno} - \text{precio mundial}) / \text{precio mundial} * 100$

Superflua: $(\text{protección formal} - \text{protección implícita}) / (100 + \text{formal}) * 100$

Efectiva: $(\text{valor agregado nacional} - \text{valor agregado mundial}) / \text{valor agregado mundial} * 100$

FUENTE: CINVE (1987).

2. NACIMIENTO DE CALNU (1965)

En febrero de 1964, en el marco de una política de estímulo que buscaba incrementar la producción nacional de azúcar, un decreto del gobierno nacional convocó a la presentación de proyectos de ingenios azucareros.

De inmediato un grupo de cañeros de la zona de Bella Unión fundó el Norte Uruguayo en Marcha (NUM), con el objeto de formular un proyecto de ingenio azucarero y obtener la firma de 300 productores de la zona, que servirían de avales ante el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)¹, que financiaba parte del proyecto. Tuvieron éxito, y el proyecto obtuvo el primer lugar entre los presentados.

¹ El BROU es un banco estatal comercial y de fomento.

Así se conformó, en mayo de 1965, la cooperativa que construiría el ingenio, con el nombre de Cooperativa Agraria Limitada Norte Uruguayo (CALNU). Esta comenzó a producir en 1968 con caña procedente de sus propios socios. Tanto la producción como las hectáreas cosechadas de caña experimentaron un fuerte crecimiento a partir de ese año (Cuadro 2).

CUADRO 2: PRODUCCIÓN DE CALNU (1968-91)

AÑOS	AREA COSECHADA - HAS	AZUCAR - TN
1968	2160	7233
1969	2497	9328
1970	3166	17244
1971	4327	16560
1972	5388	27654
1973	4976	22578
1974	5271	21948
1975	5868	29098
1976	7602	19715
1977	7718	49605
1978	7876	35974
1979	6840	23798
1980	7123	33838
1981	6862	32095
1982	7421	41432
1983	7443	50097
1984	8053	47649
1985	8318	50400
1986	8536	57247
1987	8765	55811
1988	8147	39332
1989	7927	51673
1990	8669	58904
1991	9064	48235

FUENTE: CALNU

Los socios de CALNU no sólo compartían el ingenio azucarero, sino también las obras de riego, la compra de insumos, la asesoría técnica y la maquinaria agrícola.

3. IMPORTANCIA DE CALNU EN BELLAUNIÓN

La zona de Bella Unión se sitúa en el vértice noroeste de Uruguay, en la frontera con Brasil y Argentina, en la confluencia de los ríos Cuareim y Uruguay. Ha experimentado desde 1965 un gran desarrollo regional, cuyo eje es el cultivo de la caña de azúcar y su industrialización.

En 1991, la importancia de CALNU para la zona y el país podía resumirse así: reunía a 300 productores agrícolas y 9.064 háts cultivadas de caña, empleaba a 3.000 trabajadores de la zafra, 700 trabajadores industriales y gran cantidad de técnicos; y abastecía por sí sola el 62% del protegido mercado interno de azúcar, totalmente provisto por empresas nacionales.

Actualmente, CALNU tiene participación en dos sociedades anónimas: Viñedos y Bodegas Bella Unión S.A. (VIBOBUSA), que se dedica al cultivo de vid, posee packing y frigorífico para uva de mesa y una moderna bodega; y Greenfrozen S.A., que envasa frutas y verduras frescas y congeladas, procesando la producción hortofrutícola de los productores de la zona.

Así, el complejo agroindustrial que gira en torno a CALNU es la base de un desarrollo regional sin precedentes en Uruguay.

4. LA INDUSTRIA AZUCARERA EN 1991

La industria azucarera en Uruguay se caracteriza por su gran concentración; en 1991 tan sólo tres empresas abastecían todo el mercado interno: CALNU y El Espinillar, refinerías estatales que utilizaban caña, y Azucarlito, que procesaba remolacha. El Espinillar cerró en 1992, por lo que el mercado quedó concentrado en dos empresas. CALNU concentraba la mayor parte de la producción (63%, ver Cuadro 3). No era necesario importar azúcar dada la fuerte protección existente, definida por el gobierno en torno a dos instrumentos: el precio mínimo de exportación (PMX) y la tasa global

arancelaria (TGA). Ambos instrumentos operan de modo que el precio interno del azúcar importada es igual al PMX². En 1991 la protección formal³ otorgada por estos dos instrumentos al azúcar blanca alcanzaba un 42,8%. Además, la mayor parte de la producción se realizaba a partir de materia prima nacional (83%).

CUADRO 3: PRODUCCIÓN DE AZUCAR DE INGENIOS NACIONALES (EN TONELADAS)

INGENIOS	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92
MATERIA PRIMA NACIONAL					
Azucarlito	19425	18080	21454	9125	15355
Rausa	3253	-	-	-	-
<i>Total remolacha</i>	<i>22678</i>	<i>18080</i>	<i>21454</i>	<i>9125</i>	<i>15355</i>
El Espinillar	6678	8036	9855	9343	5023
Calnu	56039	39373	52050	57629	48764
<i>Total caña</i>	<i>62717</i>	<i>47409</i>	<i>61905</i>	<i>66972</i>	<i>53787</i>
Total General	85395	65489	83359	76097	69142
MATERIA PRIMA IMPORTADA					
Azucarlito	-	10300	-	14723	24747
Calnu	-	3791	6751	-	9012
Total General	-	14091	6751	14723	33759
PRODUCCIÓN TOTAL					
Azucarlito	19425	28380	21454	23848	40102
Rausa	3253	-	-	-	-
El Espinillar	6678	8036	9855	9343	5023
Calnu	56039	43164	58801	57629	57776
Total General	85395	79580	90110	90820	102901

FUENTE: CALNU

² El recargo a la importación es igual a: $R = PMX - P + TGA * PMX$ (donde P es el precio internacional). Así, el precio interno es igual a: $P_i = P + R = PMX (1 + TGA)$.

³ La protección formal mide la diferencia porcentual entre el máximo precio interno que permite la protección existente y el precio internacional.

II. CRONOLOGIA DE LOS HECHOS

1. FIRMA DEL MERCOSUR (26/3/91)

Uruguay firmó junto a Brasil, Paraguay y Argentina el Tratado de Asunción que marca su ingreso al Mercosur.

Este nuevo esquema exponía a la producción nacional de azúcar a la competencia de un socio mucho más competitivo: Brasil. Este posee unas condiciones ecológicas que proveen niveles de producción satisfactorios con tecnologías más simples que las necesarias en Bella Unión, prescindiendo del riego y con menor necesidad de fertilización y aplicación de herbicidas. Además, los precios de factores como la energía y la mano de obra son allí notoriamente más bajos. Brasil tiene una estructura de tamaño de las explotaciones agrícolas totalmente opuesta a la de Bella Unión, donde las empresas o grupos familiares poseen plantaciones de miles de hectáreas. La zona más eficiente en Brasil es la centro-sur; las ventajas de esa zona en la producción de azúcar de caña quedan reflejadas en el Cuadro 4, que compara los costos para 1988-89 de los países del Mercosur: Brasil tiene costos menores tanto en la fase agrícola como en la industrial. Sus ventajas comparativas se resumen en su posición en el ranking de los 61 países estudiados a nivel mundial: mientras la zona centro-sur de Brasil ocupa el tercer lugar, Uruguay está en el n° 30.

CUADRO 4: COSTOS DE PRODUCCIÓN DEL AZÚCAR DE CAÑA (en US\$ por toneladas de crudo 1988-89)

	ARGENTINA	BRASIL CENTRO-SUR	BRASIL NORDESTE	PARAGUAY	URUGUAY
Agrícolas	167,01	119,38	197,83	194,7	174,77
Trabajo	54,56	42,66	105,58	70,43	46,45
Capital	88,36	55,69	68,17	93,23	89,28
Combustible	24,09	21,02	24,08	31,03	39,04
Ranking	21	2	37	36	28
Industriales	107,54	78,11	105,29	170,5	148,73
Trabajo	15,97	13,4	22,03	17,14	21,75
Capital	87,22	72,86	91,05	153,68	134,21
Combustible	4,35	4,55	4,96	5,47	5,21
Ranking	21	15	26	47	38
Total	305,91	227,11	348,98	419,98	372,03
Ranking	20	3	25	38	30

Nota: El total incluye overhead

FUENTE: CALNU

Como Uruguay incluyó el azúcar en su lista de excepciones para el Mercosur, en principio CALNU disponía de plazo hasta el 31/12/95 para realizar un severo proceso de ajuste y reconversión.

2. PLAN DE AJUSTE Y RECONVERSIÓN (29/4/92)

Condicionado por lo exiguo de los plazos, CALNU elaboró durante 1991 un severo Plan de Ajuste y Reconversión para el quinquenio 1991-95, que fue presentado al gobierno en abril de 1992. En dicho plan CALNU asumía ciertos compromisos a cambio de una serie de contribuciones del gobierno.

El plan se elaboró en conjunto por CALNU, Greenfrozen y VIBOBUSA, y fijaba metas tanto en materia azucarera como hortícola y vitivinícola, puesto que el objetivo global era reconvertir a los productores de caña hacia esos rubros sustitutos, para los cuales existía la capacidad industrial instalada en Greenfrozen y VIBOBUSA.

En materia azucarera, el plan consistía en una reducción drástica de las hectáreas cultivadas de caña, complementada por la importación de azúcar cruda. Así la producción total no sólo no disminuiría, sino que aumentaría (Cuadro 5). La idea era mantener abastecido el ingenio-refinería, para «preservar el flujo de ingresos derivado del azúcar como base para el desarrollo de las actividades sustitutivas».

CUADRO 5: PLAN (1992): PRODUCCIÓN DE AZÚCAR DE CALNU

	1992	1993	1994	1995
Caña total (tn)	467.532	368.298	348.073	297.281
Molienda diaria (tn)	3.030	3.030	3.030	3.030
Extensión de zafra (días)	154	122	115	98
Rendimiento (azúcar % de caña)	10,75	10,75	11	11
Producción:				
de azúcar blanca de caña (tn)	50.260	39.592	38.288	32.701
de azúcar refinada de cruda importada (tn)	19.740	34.526	37.888	45.534
Total de la Producción (tn)	70.000	74.118	76.176	78.235

FUENTE: CALNU

A nivel agrícola, se pretendía reducir los costos mediante tres elementos: aumento de productividad, cambio tecnológico y rebaja del precio de los factores. El aumento de productividad se lograría seleccionando las hectáreas más productivas en el momento de reducir las dedicadas al cultivo de caña, dejando sólo a los productores más eficientes, con lo que se elevaría la productividad por hectárea.

Este incremento también se alcanzaría mediante el recorte de la duración de las cepas y la reducción de los días de zafra, lo que permitiría recuperar más azúcar por tonelada de caña. El aumento global de la productividad media por hectárea con los tres elementos mencionados alcanzaría a un 30%. El cambio tecnológico consistía en la sustitución gradual de la cosecha manual por una mecanizada, lo que suponía el mayor costo social, pues sustituiría a 1.500 trabajadores.

La rebaja de los precios de los factores dependía de la negociación salarial en el caso de la mano de obra, y de los apoyos del gobierno en el caso del combustible, la energía eléctrica y las tasas de interés.

A nivel industrial, CALNU se planteó reducir tanto los costos fijos como los variables mediante la reducción de personal y de salarios en dólares, y del ahorro de insumos permitido por inversiones que reconvertían el proceso. También se consideró aquí el acortamiento de la zafra.

A nivel administrativo, CALNU y las empresas asociadas donde posee participación mayoritaria (VIBOBUSA, Greenfrozen y Trazen, una comercializadora) ya habían iniciado un importante ajuste y la centralización de las áreas de servicios. En el momento de formularse el Plan, CALNU tenía una deuda con el BROU de US\$ 8 millones por la construcción del ingenio, y debía US\$ 4 millones a la banca privada; a su vez, sus socios debían al BROU US\$ 3,4 millones. El plan establecía una reducción gradual de esos pasivos en el quinquenio, hasta la eliminación de los dos últimos y la reducción a US\$ 5,5 millones del primero.

En cuanto a la producción hortofrutícola, se esperaba un crecimiento del área cultivada del orden de 200 hás anuales, llegando al final del quinquenio a 1.000 hás (ver Cuadro 6). Este crecimiento acompañaría la adecuación de los canales comerciales y la adopción de rubros y tecnología nuevos para la zona. Antes del plan sólo se contaba con 60 productores de dichos rubros y 205 hás cultivadas.

CUADRO 6: PLAN (1992): PRODUCCIÓN HORTÍCOLA Y VITIVINÍCOLA

AÑOS	HORTICULTURA (HAS)	COSECHA UVA (TON)	UVA DE MESA (TON)	UVA VINIVERA (TON)	VINOS (MILES DE LITROS)
1991	205	1.702	53	1.649	1.286
1992	400	1.827	53	1.774	1.384
1993	600	2.010	53	1957	1.526
1994	800	2.065	53	2.012	1.569
1995	1.000	2.185	53	2.132	1.663
1996	-	2.252	53	2.199	1.715
1997	-	2.303	53	2.250	1.755
1998	-	2.329	53	2.276	1.775
1999	-	2.346	53	2.293	1.789
2000	-	2.346	53	2.293	1.789

FUENTE: CALNU

La vitivinicultura ocupaba 122,5 hás en la zona, y estaba próxima a las metas originales de producción de vino. Se estudiaría la ampliación de esa producción, así como la plena utilización del packing y el frigorífico de VIBOBUSA con uvas y otras frutas -de carozo o pepita, cítricos- cuya factibilidad estaba por verse.

El plan preveía asimismo la creación, con aporte de las empresas involucradas, de un Centro de Tecnología del Norte que investigaría y difundiría las nuevas tecnologías entre los productores.

Una misión de la FAO había formulado un proyecto de Promoción y Capacitación; se esperaba que aquél aportara soluciones tecnológicas para algunos de los aspectos relevantes de la reconversión: adecuación de sistemas de riego, manejo integrado de tierras y aguas, estudios de mercados y capacitación de productores, trabajadores y técnicos. La FAO comprometió la mitad del financiamiento.

En contrapartida, el plan solicitaba un conjunto de medidas al gobierno: el abatimiento de los costos energéticos (electricidad y petróleo) para todas las actividades agroindustriales de la zona, apoyo en la gestión ante el BROU por la rebaja de las tasas de interés, préstamos de reconversión agrícola e industrial de largo plazo, definición del marco normativo en el que operaría el proyecto productivo de Bella Unión en el Mercosur -en especial del arancel externo común y el tratamiento que recibiría el sector

azucarero brasileño, fuertemente regulado-, apoyo de las instituciones estatales al Centro de Tecnología del Norte, apoyo estatal para el financiamiento restante del Proyecto de Promoción y Capacitación FAO-PNUD, y que se mantuviera la protección a la industria azucarera hasta fines de 1995.

En síntesis, el proyecto sostenía un mantenimiento de los ingresos del azúcar que permitiría financiar la reconversión hacia otros rubros ya en marcha.

3. POLÍTICA AZUCARERA DEL GOBIERNO PARA LA TRANSICIÓN (30/9/92)

Al diseñar su política azucarera para la transición, el gobierno enfrentaba varias obligaciones a la vez. Por un lado, debía cumplir con los compromisos inherentes al Mercosur, lo que lo obligaba a eliminar la protección en la región a fines de 1995. Por otro, debía otorgar el plazo y los beneficios fiscales necesarios al sector azucarero nacional si quería facilitar su reconversión. Además, había que ofrecer precios razonables a las industrias nacionales que utilizan azúcar como insumo (láctea y de alimentos envasados), permitiéndoles afrontar la apertura con mayor competitividad. Finalmente, debía avanzar en la apertura externa unilateral rebajando la protección de la industria azucarera, con lo que los consumidores uruguayos pagarían menos por el azúcar.

Los tres ministerios involucrados -Economía y Finanzas; Industria, Energía y Minería; y Ganadería, Agricultura y Pesca- definieron la política del gobierno para el sector mediante una serie de medidas legales. La exposición de motivos señala «la conveniencia de instrumentar un mecanismo hábil para la ejecución de proyectos de reconversión durante el período de transición, a efectos de minimizar las eventuales pérdidas de recursos resultantes de los procesos de ajuste por los que deberá transitar el sector azucarero en el marco de la integración regional». Y destaca «la particular localización nacional de la producción azucarera y su vínculo con otras actividades productivas del país».

Se reducía la protección que suponía para el azúcar blanca nacional la tasa global arancelaria y el precio mínimo de exportación. A la vez, se eximía de aranceles la

importación de azúcar cruda por parte de aquellas empresas que presentaran planes de reconversión al ministerio correspondiente. Este beneficio fiscal se volcaba a un Fondo de Reconversión en una cuenta abierta para ello en el BROU, que intervenía en la administración de dicho fondo para dos usos: el saneamiento de las deudas de productores en reconversión, y la financiación de ésta. Por último, el Ministerio de Industria promovió un convenio entre la industria azucarera y las empresas afiliadas a la Cámara de Industrias de Alimentos Envasados (CIAE) y la Cámara de Industrias de Lácteos del Uruguay (CILU).

Tales convenios se firmaron en 1993 y 1994, estableciendo que CALNU y Azucarlito abastecerían de azúcar blanca refinada de cruda importada a las empresas de la CIAE y la CILU. Se fijaba un precio preferencial por tonelada (US\$ 398), que cubría el costo de la importación (exonerada de arancel) más los costos de refinación. Así, CALNU vendería 5.000 tons en 1993 y 12.000 en 1994, y Azucarlito, 10.000 al año.

La política del gobierno para la transición implicaba entonces ventajas para las industrias que utilizan azúcar como insumo -por los precios preferenciales- y para los consumidores finales, que verían bajar el precio del azúcar blanca. A los ingenios los exoneraba del pago de aranceles a la importación, pero los perjudicaba manteniendo los aranceles al azúcar blanca en un nivel inferior.

De ello se desprende que serían los consumidores quienes financiarían la reconversión, pues seguirían pagando por el azúcar un precio superior al internacional por un plazo determinado.

4. MERCOSUR - ACTA DE OURO PRETO (19/12/94)

Las empresas nacionales, y en especial CALNU, ya habían puesto en marcha sus drásticos programas de ajuste y reconversión, pensando que la entrada en vigencia del Mercosur para el mercado azucarero uruguayo era el 31/12/95. Sin embargo, el 19/12/94 se firma el Acta de Ouro Preto, que cambiaría radicalmente los plazos. El Acta concede plazo hasta el 1/11/95 al Grupo Ad Hoc del Sector Azucarero (GAHSA) para presentar una propuesta de adecuación para el sector hasta el 2001.

La propuesta del GAHSA debería cumplir con una liberalización gradual del comercio intra-Mercosur, y neutralizar las distorsiones causadas por asimetrías de las políticas nacionales. Este punto alude a que Brasil, aunque muy competitivo, presenta un mercado sumamente distorsionado. Las distorsiones provienen de un programa energético (PROALCOHOL) que intenta sustituir la gasolina por el alcohol. Este se produce con caña de azúcar, y el azúcar deviene un subproducto del proceso. Brasil subsidia el sector para poner los precios del alcohol en línea con los de la gasolina; además, administra hacia abajo los precios de la caña, el azúcar y el alcohol. A su vez, el mercado brasileño presenta distorsiones regionales, pues la más eficiente zona centro-sur no puede vender azúcar al nordeste socialmente deprimido: a éste se le reservan las cuotas que Estados Unidos asigna a Brasil. Todo ello hace temer a los demás integrantes del Mercosur que la zona centro-sur de Brasil exporte sus excedentes a la región con precios subsidiados.

Lo más relevante del Acta es la prórroga de la entrada en vigencia del mercado común en el sector hasta el 2001. Seguramente dicha prórroga fue obtenida tras fuertes presiones del sector argentino, pues para ellos la fecha era el 31/12/94. Argentina no ha hecho sino reinversiones en el sector, preparándose para una extensión de los plazos y no para la reconversión. Tucumán, la principal zona cañera, aumentará su cosecha de 640.000 tons en 1994 a 800.000 en 1995.

El Acta de Ouro Preto autoriza, mientras se aprueba la propuesta definitiva, a aplicar las protecciones nominales que se desee al comercio intra y extra-Mercosur, aunque en ningún caso las intra-Mercosur podrán superar a las externas.

5. AVANCE DE LA RECONVERSIÓN (30/4/95)

De la comparación de las cifras del avance de la reconversión con las del plan inicial (Cuadro 7, contrastado con los Cuadros 5, y 6) se desprende que se cumplió con creces el objetivo de reducir la producción de caña y de azúcar de caña; incluso se produjo un sobreajuste, pues se planificó reducir el área de caña a 4.061 hás y hoy ya

se encuentra en 3.650, con 150 productores menos. El precio al productor se redujo de US\$ 350 a 280 por tonelada.

CUADRO 7: AVANCE DE LA RECONVERSIÓN

	1992	1993	1994	1995
Caña (tn)	471.491	263.267	206.060	210.000
Area caña (has)	8.572	4.800	3.700	3.650
Area mecanizada (has)	0	0	30	100
Personal en corte	1.122	1.100	1.047	900
Zafra (días)	175	100	82	92
Rendimiento azúcar (%)	11,3	10,96	10,6	11
Producción de azúcar CALNU (ton)				
De caña	53.220	28.775	21.842	22.100
De crudo	11.000	39.332	50.097	47.900
Total	64.220	68.107	71.939	70.000
Producción de azúcar Azucarlito				
De remolacha	4.046	0	0	0
de cruda	24.899	28.520	35.000	32.000
Total	28.945	28.520	35.000	32.000
Horticultura				
Producción (ton)	530	1.088	1.687	2.621
Area (has)	75	125	225	349
Vitivinicultura				
Uva (ton)	82	75	57	80
Vinos (lt)	1.212.000	1.260.000	1.376.000	1.500.000

FUENTE: CALNU

Así, la producción de azúcar de caña también se redujo más de lo planeado (32.701 tons versus 22.100). Sin embargo, la producción de azúcar refinada se encuentra por encima de lo previsto por el Plan (47.900 versus 45.534). Ello indica que se cumplió el objetivo de ir sustituyendo la materia prima nacional por la importada.

No se alcanzaron otros objetivos: no se elevó la productividad media por hectárea tras la selección de las más productivas, y no se avanzó en la mecanización de la cosecha ni en la reducción del personal empleado en el corte de la caña. Sí, en cambio, en la

reducción de los días de zafra (de 150 a 92), con la consiguiente alza en el rendimiento azúcar/caña.

A nivel industrial se dolarizaron los salarios, lo que junto a otros recortes de beneficios implicó su disminución en un 40% en términos reales. El personal de CALNU se redujo de 700 a 550 empleados, y las actividades administrativas de las tres empresas se centralizaron. El ingenio, como resultado de diversas inversiones, se convirtió en un ingenio-refinería con una capacidad de molienda que pasó de 300 a 500 tons de caña al día.

La reconversión hacia otros rubros ha sido muy lenta; se había planificado alcanzar las 1.000 has de horticultura en 1995, y apenas se llegó a 349. En el área tradicionalmente cañera se han plantado 2.000 has de arroz, y en toda la zona de Bella Unión hay 9.000 has de arroz. Los productores se han volcado a un rubro más conocido y más seguro en cuanto a su colocación.

En cuanto al saneamiento, efectivamente se cancelaron deudas de los productores con el BROU con crédito al Fondo de Reconversión; éste se utilizó también para capitalizar Greenfrozen en US\$ 1 millón anual. Se cancelaron todos los pasivos con la banca privada, la que ya no presta a CALNU por su alto riesgo.

En resumen, se llevó adelante gran parte del ajuste y el saneamiento, no así la reconversión.

III. ANALISIS DE LA POLITICA

¿Qué es una reconversión exitosa?

Antes de analizar lo descrito conviene hacerse esta pregunta. Una reconversión debe trasladar recursos productivos de un sector en declinación a otro que lo sustituya; para que sea exitosa debe realizar esa transición generando el menor desempleo de recursos posible.

En el caso CALNU, los recursos productivos son la tierra, la mano de obra, las obras de riego y electrificación, la maquinaria agrícola, la capacidad industrial instalada y el conjunto de conocimientos acumulados en la zona por técnicos y productores. Si comparamos el empleo en la zona de Bella Unión en 1991 y en 1995, hallamos 435 puestos de trabajo menos; entre las hectáreas disponibles, incluyendo caña, horticultura y arroz, se identifican 3.065 hás ociosas, con la consiguiente subutilización de obras de riego y electrificación.

Bajo estos criterios, entonces, la reconversión no ha sido exitosa pues ha generado un gran desempleo de recursos.

¿Por qué una política de reconversión?

Si los mercados funcionaran en forma perfecta y hubiera libre movilidad de factores, el deterioro de la competitividad de un sector productivo se traduciría en una simple reasignación de recursos, sin costo de ajuste alguno. Pero la realidad es distinta. Existen múltiples barreras a la movilidad de factores, y fallas de mercado que justifican la intervención del Estado. Las peculiaridades de las máquinas e instalaciones, así como del capital humano, limitan la movilidad de los recursos.

Tales distorsiones dificultan la adopción de acciones tendientes a la reconversión por parte de las empresas; si no hay una política que las enfrente, se puede desaprovechar parte importante del potencial productivo.

¿Cómo debe ser la política?

Si una reconversión exitosa es aquella que genera el mínimo desempleo posible, la política del gobierno debe ser lo suficientemente gradual como para contribuir a ello. Si no apoya la reconversión con ningún instrumento, es posible que ésta se realice con un alto costo en términos de desempleo de recursos.

Otro elemento fundamental de la política del gobierno es su firmeza. Las medidas deben ser lo suficientemente firmes como para no alentar comportamientos rentistas en el sector. Se corre el riesgo de que éste, sintiéndose protegido, no avance en la reconversión y solicite en el futuro más protección. Conviene condicionar los apoyos al avance concreto del proceso. Estudiemos la política oficial en el caso CALNU a la luz de estos conceptos teóricos; veremos sus virtudes y defectos.

Las principales virtudes fueron el condicionamiento de los apoyos al sector con el avance de la reconversión, y la conciliación de los diferentes intereses involucrados.

Los defectos más graves consistieron en la indefinición de plazos y de un marco normativo, el deterioro del apoyo por acción de los precios relevantes, la descoordinación gubernamental y la falta de apoyo en áreas claves.

1. BENEFICIOS FISCALES CONDICIONADOS AL AVANCE DE LA RECONVERSIÓN

La principal virtud de la política gubernamental en este caso consistió en condicionar los apoyos al avance concreto de la reconversión. Desde el comienzo el gobierno exigió a las empresas que quisieran acogerse al beneficio fiscal de la exoneración del azúcar cruda importada la presentación de planes de reconversión, que serían aprobados y monitoreados por el Ministerio de Industria. Además, el arancel no pagado se depositaba en el BROU para el Fondo de Reconversión, y sólo podía utilizarse para cancelar deuda de productores y para capitalizar Greenfrozen.

Ambos usos están directamente ligados a la reconversión. Cuando un productor cancelaba deuda contra el Fondo, debía dejar de producir la cantidad de caña de azúcar

equivalente al monto de azúcar cruda importada que había alimentado el Fondo, en lo que se llamó el sistema de canje de cuota por deuda. Este sistema, al estar condicionado a la disminución del cultivo antiguo (caña), implica un necesario avance de un componente de la reconversión.

Asimismo, el beneficio fiscal de la utilización del Fondo de Reconversión para capitalizar a la empresa en expansión, Greenfrozen, también suponía el avance del otro componente necesario de la reconversión: la expansión de los rubros hortícolas nuevos.

2. CONCILIACIÓN DE INTERESES

La inteligente política diseñada lograba conciliar todos los intereses en juego. Por un lado, el gobierno atendió los compromisos firmados en el marco del Mercosur. Por otro, asistió a las empresas consumidoras de azúcar promoviendo acuerdos de compra a precios preferenciales. Benefició a su vez a los consumidores finales al reducir la protección al azúcar blanca, avanzando en la apertura comercial en curso en el país. Finalmente, a los ingenios les otorgó el beneficio fiscal de la exoneración del azúcar cruda, y les aseguró el mantenimiento de la protección al azúcar blanca por el período de transición.

3. INDEFINICIÓN DE PLAZOS Y DE UN MARCO NORMATIVO

Gran parte del proceso de ajuste de CALNU se llevó a cabo con la idea de que el Mercosur entraba en vigencia para Uruguay el 1 de enero de 1996; sólo al final del período se sabe que no partirá hasta el 2001 para el sector azucarero.

Esta indefinición provocó que el ajuste de la producción de caña se realizara en un plazo mucho más breve del necesario. Como los rubros sustitutivos crecen a una tasa lenta, por el desconocimiento de tecnologías y mercados, el fuerte ajuste de la producción

de caña generó un desempleo de recursos mayor de lo necesario. Lo ideal habría sido ir reduciendo la producción de caña a la misma tasa en que se iba expandiendo la horticultura.

¿Cuál es el plazo que CALNU consideró al momento de planificar? Se desprende de la información disponible que había una cierta incertidumbre sobre este punto. Por un lado, el Tratado de Asunción determinaba que el plazo sería el 1/1/96; sin embargo, en una reunión del Mercosur en enero de 1994 se «plantea por primera vez la necesidad de ir estudiando mecanismos que permitan perfeccionar la Unión Aduanera». Se reconoce la imposibilidad de finalizar 1994 sin mecanismos de excepción que contemplasen ciertas particularidades regionales y procesos de reconversión que merecieran plazos mayores.

Aún el gobierno tenía incertidumbre sobre los plazos, entonces; de hecho, esperaba que los socios mayores (Brasil y Argentina) los definieran. En todo caso, CALNU planificó un ajuste en un plazo menor al necesario, generando un sobreajuste en el corto plazo con el desempleo de recursos resultantes. Cabía exigirle al gobierno una posición mas activa en las negociaciones sobre los plazos, para así evitar dicho efecto.

A la indefinición de los plazos se suma la de un marco normativo que diera certidumbre a las relaciones comerciales entre los socios del Mercosur. Preocupaba especialmente a CALNU el ingreso de azúcar subsidiada desde Brasil, tanto durante la transición como después.

Con esta inquietud, desde el inicio de la transición CALNU plantea al gobierno la necesidad de coordinarse para estudiar las asimetrías de las políticas de los países del Mercosur y, a partir de ello, de ir diseñando instrumentos idóneos para enfrentarlas; por ejemplo, mecanismos antidumping. Ante la pasividad del gobierno, CALNU expresa su malestar: «no nos parece responsable no contar aún con una base de trabajo en cuanto a lo que será el marco normativo que atienda a la realidad del sector en la región».

Esta incertidumbre sobre el marco normativo es una de las causas de que el ajuste en la producción de caña haya superado lo previsto por el Plan de 1992, y, nuevamente, de generar más desempleo de lo necesario. Además, tal indefinición puede suponer costos en el futuro: a principios de 1995 CALNU denunció el ingreso al país de azúcar brasileña subsidiada.

4. EL DETERIORO DEL APOYO A LA RECONVERSIÓN

Como hemos visto, la única política azucarera de apoyo al ajuste y la reconversión puesta a disposición de los ingenios fue el mantenimiento de un nivel fijo de protección en dólares y la exoneración de la importación de azúcar cruda. Este sistema fija los ingresos en dólares pero no los costos en la misma moneda, que son variables.

Desde abril de 1992 (momento en que CALNU formula su plan) hasta abril de 1995, se produce un notorio deterioro del apoyo a la reconversión. Mientras el precio interno del azúcar queda casi fijo en dólares, determinado por el nivel de protección, los costos se elevan fuertemente. El precio del azúcar cruda importada sube un 53%. Los otros costos -mano de obra, combustible, electricidad, intereses- suben con la inflación interna; como se produce un atraso cambiario del orden de 55% en el período, dichos costos experimentan igual incremento en dólares.

Por la combinación de estos tres elementos, el margen entre ingresos y costos que financiaría la reconversión se ve severamente reducido. CALNU reclama en vano al gobierno a que restituya el apoyo prometido. Logra dolarizar ciertos costos -como los salarios industriales-, pero le es imposible hacer lo mismo con aquellos que corresponden a tarifas públicas, como el combustible y la energía eléctrica.

El gobierno no controla el precio del crudo, y el atraso cambiario es efecto de una política macroeconómica que trasciende aquella del sector azucarero, por lo que lo único que el gobierno podría hacer para recomponer el apoyo a la reconversión sería aumentar la protección al azúcar blanca. Hasta ahora no lo ha hecho.

Es conocida la variabilidad de los precios del azúcar blanca y cruda en el mercado mundial, y resulta extraño que el gobierno no haya considerado el deterioro del apoyo que implicaría un posible incremento del crudo. Desde un comienzo pudo optarse por un mecanismo de apoyo más flexible, con los mismos instrumentos; ligar la protección al azúcar blanca a las oscilaciones del precio del crudo, por ejemplo, habría mantenido el margen.

5. DESCOORDINACIÓN GUBERNAMENTAL

En este proceso participaron los tres ministerios mencionados y el BROU. Si bien la política la definieron los ministerios, el BROU era un eslabón clave, como encargado de liberar los recursos que constituían el Fondo de Reversión. La descoordinación entre el Ejecutivo y el BROU retardó la instrumentación de la política por parte del banco. En 1993, CALNU declara que «en la práctica, han transcurrido 8 meses del 93 sin una adecuada participación del Poder Ejecutivo en el seguimiento del programa negociado, y sin la coordinación de los objetivos de la política con el BROU ».

Dicha descoordinación provocó un mayor desempleo de recursos de lo necesario a la reversión. La tardanza en liberar los recursos del Fondo dejó a los productores sin recursos para operar en las actividades alternativas tras abandonar la caña y, «a nivel de las empresas agroindustriales de diversificación: en Greenfrozen, sin créditos para el giro en los crecientes planes hortícolas...».

6. FALTA DE APOYO A LA EXPANSIÓN DE RUBROS SUSTITUTIVOS

Las cifras indican que se realizó un gran avance en el ajuste y saneamiento de los productores, pero no la reversión propiamente dicha. La política del gobierno precisamente enfatizó el ajuste: aunque otorgaba un subsidio a la reversión, no contempló apoyar la expansión de los rubros sustitutivos.

Existen tres tipos de apoyos a dicha expansión que se fundan teóricamente en fallas del mercado que ameritan la intervención estatal, y que son importantes para la reversión⁴: estímulos a la capacitación, apoyo a la innovación y difusión tecnológica, y la provisión de información sobre mercados⁵. Todos ellos fueron solicitados por CALNU.

⁴ Esto último ha sido estudiado por la Cepal (1995).

⁵ Tales fallas en realidad pueden solucionarse sin intervención estatal, pero no en el contexto en que son mencionadas.

El apoyo estatal a la capacitación se justifica por su carácter de bien público y su alto contenido en externalidades; las empresas tienden a subinvertir en capacitación por el problema de apropiabilidad de los beneficios. El apoyo gubernamental se justifica aún más si hay un problema de desempleo estructural (la calidad de empleo demandado cambia y no coincide con la oferta).

Las actividades de innovación y difusión tecnológica también generan externalidades, pues los avances tecnológicos no son totalmente apropiables. En un contexto de mercados altamente dinámicos, en los cuales los productos agroindustriales son desplazados con gran rapidez, la investigación y difusión tecnológicas resultan determinantes para asegurar una oferta adaptable a las exigencias de calidad y oportunidad en dichos mercados.

En cuanto a la provisión de información sobre mercados, nuevamente es relevante el apoyo estatal porque las primeras empresas en ingresar en un mercado externo generan externalidades: las que les siguen pueden utilizar esa experiencia ahorrándose esos costos. Además, el conocimiento de mercados externos era fundamental para los rubros sustitutos hortícolas, pues, según los planes de Greenfrozen, cerca del 70% de la producción se exportaría.

Para los tres temas preveía soluciones el Plan de Reversión de CALNU: la creación de un Centro de Tecnología del Norte -solicitando el apoyo de las instituciones estatales relacionadas-, y el Proyecto de Promoción y Capacitación FAO-PNUD, para el cual se requería que el gobierno aportara la contraparte de los fondos de FAO. El Centro de Tecnología no se creó y el Proyecto FAO-PNUD no se llevó adelante.

Se podría argumentar que, como ambos proyectos abarcaban a todos los productores de la zona, se eliminaba el problema de la apropiabilidad de los beneficios y por tanto no se justificaba un apoyo estatal. Pero de todos modos persisten fugas de los beneficios hacia afuera de la zona en los tres campos mencionados, por lo que sí era pertinente su intervención.

IV. COMENTARIO FINAL

Todas las virtudes y los defectos señalados suponen aspectos relevantes de una política de reconversión.

El gobierno logró conciliar los intereses en juego . Toda política debe pasar la prueba de la economía política, teniendo en cuenta el interés de los actores directamente afectados (empresarios y trabajadores del sector) para que brinden su apoyo a la política y la reconversión se realice de forma coordinada. Una reconversión coordinada minimiza el desempleo de recursos. El gobierno debe considerar asimismo el interés de los consumidores, cuyo peso político suele ser menor si no están organizados.

El gobierno condicionó el apoyo o subsidio al avance de la reconversión: los apoyos incondicionados fomentan el rentseeking. Si no se exigen avances a cambio de la entrega de recursos, se corre el riesgo de que los empresarios no avancen y después exijan mayores apoyos y protección.

El gobierno no logró determinar los plazos y el marco normativo para la transición, ligando el monto del subsidio a un elemento exógeno y variable -el precio mundial del crudo-: *los elementos de incertidumbre deben minimizarse*, pues crean más desempleo de recursos de lo óptimo para el proceso.

Las instituciones gubernamentales involucradas no actuaron coordinadamente: tan importante como el diseño de una política es su gestión, porque una mala gestión también puede implicar un desempleo de recursos inadecuado.

La política no incluyó estímulos positivos para los rubros sustitutos: por el principio de que *es más difícil crear que destruir*, una reconversión debe poner especial cuidado en expandir los rubros nuevos, más que en ajustar. Por ello deben identificarse y corregirse las fallas de mercado que traban las decisiones empresariales de reconversión.

V. BIBLIOGRAFIA

- ATIYAS, I. y OTROS (1990), *Fundamental Issues and Policy Approaches to Industrial Restructuring*, Banco Mundial, Industry Series Paper, N° 56, Washington, D.C.
- CALNU (abril 1992, agosto 1993, mayo 1994 y abril 1995), memorandos enviados al gobierno.
- CEPAL (1995), *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile.
- EL AGRAA, A.M. (1989), *The theory and Measurement of Internacional Economic Integration*, St. Martins Press, Nueva York.
- ENGEL, E. y SERRA, P. (1992), *Política de estabilización de precios internos del azúcar*, Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
- LIEBERMAN, I. (1990), *Industrial Restructuring Policy and Practice*, Banco Mundial, Policy and Research Series, Washington, D.C.
- MACADAR, L. (1987), *La industria frente a la competencia extranjera*, CINVE, Banda Oriental, Montevideo.
- MORAES, I. (1990), *Bella Unión: de la estancia tradicional a la agricultura moderna (1853-1965)*, Banda Oriental, Montevideo.
- VOUSDEN, N. (1990), *The Economics of Trade Protection*, Cambridge University Press.