

Producción de Azúcar en Chile:

Definiciones Pendientes

Juan Ignacio Domínguez C.
jfdc@puc.cl
Departamento de Economía Agraria

Durante el mes de noviembre pasado se publicó en el diario oficial la ley que autoriza al gobierno a negociar en la Organización Mundial de Comercio (OMC) el aumento del arancel consolidado para el azúcar desde el actual nivel de 31,5% a un nuevo tope del 98%.

La medida, aprobada por el Congreso Nacional, fue solicitada por el Ministerio de Agricultura y apoyada fuertemente por la Sociedad Nacional de Agricultura, los productores remolacheros, la industria azucarera (IANSA) y gran número de parlamentarios. Durante su discusión, sin embargo, surgieron críticas a la iniciativa, formuladas por varios economistas, algunos institutos de estudio, como el Instituto Libertad y Desarrollo, parlamentarios tanto de gobierno como de oposición y representantes de los importadores y de las industrias que utilizan el azúcar como insumo, en especial la asociación de Bebidas Refrescantes (AMBER).

En este artículo se intenta analizar el problema en su dimensión más política, identificando los aspectos o “issues” que, a juicio del autor, constituyen los tópicos centrales sobre los cuales queda pendiente una definición política en una visión de largo plazo. Para ello se resumen algunas de las principales argumentaciones a favor y en contra de la medida tomada y, se intenta, a partir de ellas derivar una conclusión que, más que proponer una solución a la controversia, identifique los ámbitos de decisión, las alternati-

vas de acción, y las decisiones que deberían tomar los diferentes actores del proceso.

¿En qué consiste la medida legal recién tomada y qué objetivo persigue?

Con posterioridad a la Ronda Uruguay (1995), Chile comprometió con la OMC un arancel consolidado máximo de un 25% para la generalidad de los productos y de 31,5% para los productos con bandas de precio (trigo, aceite, azúcar) y para los lácteos. En palabras simples esto significa que el país asumió un compromiso en el sentido de que los gravámenes a las importaciones (impuestos o aranceles ad valorem y/o específicos) no superarían dicho porcentaje.

La medida reciente eleva dicho tope de impuestos potenciales a las importaciones para diversas partidas relacionadas con el azúcar desde el máximo de 31,5% a un nuevo tope, equivalente a un arancel del 98%. El objetivo declarado de esta medida es permitir la operación de la banda de precios. En el documento del Ministerio de Agricultura sobre “Política de Estado para la Agricultura Chilena Período 2000- 2010”¹ se indica que el gobierno renegociará el arancel ante la OMC considerando que “los precios internacionales del azúcar no permiten prever en el corto plazo un ajuste automático de la banda de precios respecto del arancel consolidado”.

El sistema de bandas de precio establecido en Chile a mediados de los años 80 establece un rango de fluctuación posible para el precio de importación de ciertos productos - azú-

car en este caso - a través de la aplicación de sobretasas arancelarias variables que permiten asegurar un costo mínimo y máximo de importación. Si el precio internacional está muy bajo, al arancel general se agregan aranceles adicionales que eleven el precio de importación al nivel del piso de la banda; inversamente, si el precio internacional está muy alto, se rebaja el arancel de importación hasta hacer llegar el precio al nivel del techo de la banda. El mecanismo diseñado permite atenuar el impacto de las fuertes variaciones en los precios internacionales del producto, pero mantiene siempre su vinculación con los niveles de precios internacionales.

Los niveles de precio para el piso y techo de una banda se fijan anualmente a través de un mecanismo establecido por ley, y que esencialmente considera los precios internacionales mensuales relevantes, a lo largo de los últimos 10 años.

Debido a la fuerte caída en los precios del mercado internacional del azúcar, observados a partir de 1995, la brecha entre el precio piso de la banda y el precio internacional se fue incrementando lo que significó que, para hacer operable dicho precio piso fue necesario aplicar aranceles equivalentes superiores al tope consolidado de 31,5%. En efecto, el precio del azúcar refinada FOB Europa cayó desde un nivel medio de US\$ 397 la tonelada en 1995, a niveles de US\$ 201 en 1999, US\$ 222 en el año 2000 y acercándose a niveles de US\$ 245 en el 2001.

Durante el año 2001 se aplicó una medida de salvaguardia - mecanismo contemplado en la normativa

¹ Ministerio de Agricultura: Una Política de Estado para la Agricultura Chilena, Período 2000-2001” Octubre 2001.

OMC- que permitía por un año eludir dicho tope; sin embargo, dado el hecho que el precio internacional se mantenía muy bajo y que se preveía una recuperación sólo en el mediano plazo, se estimó necesario extender esta garantía por un plazo más largo. La salvaguardia sólo se podía extender por un año adicional.

El nivel de 98% de tope máximo de arancel consolidado fue determinado de acuerdo a la realidad de los precios de importación observados en los registros de aduana, a las perspectivas de precio internacional y al nivel del piso de la banda que se podía proyectar, estimándose que este nivel de arancel máximo permitiría la operación legal de la banda de precio en las peores condiciones de precio que podían esperarse. En la realidad, en el año 2001 el arancel promedio aplicado a las importaciones ha sido de 39,6% en el mes de enero, 46,5% en abril y 35,5% en septiembre, valores todos superiores al tope vigente, pero bastante inferiores al nuevo límite fijado.

Argumentos a favor de la medida

Quienes solicitaban la medida, el Ministerio de Agricultura, los productores y la industria, sustentan su posición fundamentalmente en tres elementos que consideran claves: (1) la importancia social y económica del cultivo de la remolacha, (2) el alto nivel de tecnología y competitividad de la industria nacional y (3) la enorme distorsión en los precios y mercados internacionales.

IANSA² en un documento de análisis resalta el hecho que el sector remolachero da cuenta de aproximadamente 50 mil empleos directos e indirectos, con fuerte impacto regional, y que el cultivo representa un alto porcentaje del valor de producción de los cultivos en las regiones VII y VIII. Las cifras de ODEPA por su parte indican la participación de 8.000 productores, de los cuales un 73% corres-

pondería a pequeños propietarios.

En lo referente al nivel de competitividad algunas cifras entregadas por ODEPA e información aportada por un especialista mundial en el tema, el Dr. James Fry³, avalan esta afirmación: El rendimiento medio, que supera las 60 toneladas por hectárea es uno de los más altos del mundo (los rendimientos en EE UU y Unión Europea promedian 48 y 55 toneladas por hectárea respectivamente) y los costos, tanto de la producción como de procesamiento haría a Chile estar dentro del 25% de los países de menor costo de elaboración de azúcar refinada.

El tercer elemento clave en la defensa de este mayor arancel potencial, es el reconocimiento a las enormes distorsiones que tiene la industria y el mercado mundial de este producto, lo que en gran medida provoca la caída de precios. Ello se refleja claramente al analizar las diferencias entre los precios internos en los mercados más importantes y los precios en el mercado internacional. Cifras presentadas en el documento de IANSA indican que la Unión Europea, responsable del 39% de las exportaciones de azúcar, tenía en 1999 precios internos superiores en más de cuatro veces a los precios del mercado residual de Londres, en tanto Estados Unidos tenía el mismo año un precio de compra directo a países con cuota (entre ellos Argentina, Brasil y Guatemala) que superaba en 3,5 veces el valor existente en el mercado residual en Nueva York.

Argumentos de quienes rechazan nuevo arancel consolidado

Quienes discrepan de la política aprobada, centran su argumentación en torno a tres temas principales: (1) la contradicción de la medida con la política global del país y los efectos negativos que ello pueda acarrear a la estrategia exportadora, (2) el perjuicio

que se estaría causando a la población consumidora en beneficio de unos pocos productores e industriales y (3) el mayor costo o menor competitividad que esta medida acarrearía a la industria que utiliza el azúcar como insumo. Adicionalmente, también se discute las afirmaciones sobre la competitividad del sector y otros problemas que se derivan de las cuotas y compensaciones.

El senador Carlos Ominami⁴ en una columna periodística resalta el hecho que la filosofía general de la medida apunta exactamente en el sentido contrario de lo que ha sido la política comercial de Chile en los últimos 25 años (aranceles bajos y parejos). Además, indica que subir el arancel consolidado provoca internamente dos efectos negativos: por una parte, los consumidores chilenos terminan pagando un fuerte sobreprecio para proteger a un sector y, por otra, se lesiona la competitividad de un conjunto importante de industrias que producen bebidas gaseosas, golosinas, etc.

El Instituto Libertad y Desarrollo⁵, en su análisis legislativo, señala que la medida sin duda protege a los productores, la industria y sectores anexos - transportistas, comerciantes - pero perjudica a los restantes 15 millones de personas que deberán pagar un mayor precio, fenómeno que tiende a afectar en mayor medida a los más pobres para quienes el consumo de azúcar tiene una incidencia mayor en su presupuesto. Además, enfatiza los costos que la medida puede significar para el comercio exterior chileno (posibles represalias) y, en general, la inconveniencia estratégica de medidas proteccionistas para un país pequeño y de economía abierta en un mundo crecientemente globalizado.

El mismo Instituto plantea una duda importante sobre la competitividad de la industria al señalar que el hecho de requerir una protección del 98% indicaría que la industria no puede ser considerada eficiente y que,

² Empresas IANSA S.A. "Elementos para la renegociación del Arancel Consolidado del Azúcar" Junio 2000.

³ Dr. James Fry, LMC International, Oxford UK. "Posición de Chile en la industria azucarera mundial". presentación en Santiago, Chile, 2001.

⁴ Carlos Ominami P. Senador : "Proyecto más que discutible" columna en el Diario, octubre 2001.

⁵ Instituto Libertad y Desarrollo : Boletín Legislativo 2788-01 19 de octubre 2001.

si ello es así, los recursos invertidos en esa industria deberían ser orientados a sectores que pueden generar más riqueza y empleo.

Comentarios y proposiciones:

La discusión ha tenido otros interlocutores que han planteado no sólo éstos temas sino que también han visto otros ángulos diferentes, algunos de carácter mas bien histórico (quiénes y en cuánto se habrían beneficiado/perjudicado con las bandas), otros de carácter más bien académico sobre los eventuales efectos de las cuotas sobre los precios, a quienes beneficiarían, etc.

Lo más importante en la actualidad es identificar y hacer explícitos los elementos de fondo del problema, aquellos que tienen efectos en el largo plazo, de modo de centrar el análisis en la búsqueda de decisiones de política necesarias en el marco de la estrategia global de desarrollo de la agricultura chilena y del país.

Las consideraciones claves para la definición del marco de políticas pendientes serían las siguientes:

1. Reconocer la realidad de que la industria del azúcar en la agricultura mundial es posiblemente el sector con mayores distorsiones en su estructura de precios y comercialización. Los precios internacionales no reflejan la realidad de los costos; todos los países protegen la producción y el procesamiento; las distorsiones generan una volatilidad de precios insostenibles para las empresas en un mercados sin intervención y la eventual liberalización de este mercado tiene aún un largo camino por recorrer.
2. Reconocer que el cultivo de remolacha y la industria procesadora y productora de azúcar constituyen una actividad esencial, y en la práctica irremplazable, para varias regiones del país, como la VII y la VIII, que no ofrecen oportunidades agroecológicas para otros cultivos, plantaciones o

rubros con mayores perspectivas de rentabilidad, y que concentran un número importante de productores medianos y pequeños. Desconocer esta realidad en consideración de eventuales mejores formas de asignación económica de recursos no es social ni políticamente factible y por consiguiente plantear la desaparición del rubro constituye una falta de sentido de la realidad.

El cultivo de la remolacha, debido a su naturaleza industrial y a una adecuada estructura en la relación productores - industria procesadora está siendo manejado en forma técnicamente muy eficiente y a niveles muy competitivos. En el sector remolachero están dadas las condiciones para una comercialización fluida y expedita del producto, se cuenta con mecanismos para establecer sistemas de financiamiento y provisión de insumos y de tecnología a los productores y existe una experiencia acumulada de sistemas de trabajo y de relaciones (cultura) que permiten impulsar y exigir mayores aumentos de eficiencia.

3. Las consideraciones anteriores hacen evidente la necesidad que Chile tenga sus propios mecanismos de protección que permitan el desarrollo del rubro, pero que a la vez produzca los incentivos para un continuo mejoramiento en la competitividad. Debe estudiarse y aplicarse las medidas de protección o estabilización necesarias que siendo compatibles con una mayor apertura comercial emitan las señales correctas para una creciente competitividad.

En la realidad, la banda de precios es un instrumento que ya no existe sino en el nombre, y que ha sido reemplazado por un sistema de determinación de precios mínimos para la importación. La rebaja general de aranceles hace inaplicable el techo de la banda ya que el máximo de rebaja aplicable a las importaciones en condiciones de precios internacionales altos es de sólo un 7% y podría llegar a

cero en pocos años más.

Sin embargo, el mecanismo de cálculo de dichos precios de referencia ha mostrado su eficacia en la determinación de valores mínimos de importación que eviten fluctuaciones muy bruscas en los precios internos pero manteniendo una vinculación con las tendencias de precio en el largo plazo. Puede ser oportuno que, con motivo de las negociaciones comerciales con EUA y la Unión Europea, se comprometan los estudios y el diseño de los nuevos instrumentos que reemplacen a las bandas de precio.

Un reconocimiento explícito de las realidades mencionadas permitiría al gobierno junto a la industria y los productores trabajar en el diseño de una política más definitiva que incorpore una protección realista, decreciente en forma paralela a los avances efectivos en la liberalización del mercado, junto a incentivos para la continua tecnificación de los procesos y que tome en consideración los elementos necesarios para neutralizar los eventuales inconvenientes asociados al carácter monopsónico de la industria. El diseño de un nuevo mecanismo, en un escenario de tipo de cambio favorable puede permitir contar con un marco favorable para el desarrollo y perfeccionamiento de una actividad productiva rentable y competitiva.

La proyección futura para el precio mínimo de importación, en los próximos años hace esperar que el nivel de protección requerido vía arancel sea mas bien bajo, pero al mismo tiempo reafirma la absoluta necesidad de que productores e industria continúen incrementando su competitividad. El hecho de que en la última temporada más del 15% de la superficie cultivada alcanzó rendimientos superiores a 80 ton/ha da cuenta de que existen los márgenes para hacerlo. La Política Agrícola planteada por el Ministerio refuerza la necesidad de continuar el ajuste al señalar que “es de vital importancia que este rubro profundice su proceso de mejoramiento tecnológico, de manera de estar en condiciones de enfrentar el calendario de desgravación arancelaria comprometida por Chile...”⁶. 

⁶ Ministerio de Agricultura, op.cit.