

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

La problemática del sector azucarero en el norte argentino

Resumen ejecutivo

Las economías regionales son el motor para el desarrollo de las provincias argentinas. Desafortunadamente en la actualidad muchas de ellas atraviesan serias dificultades económicas. El presente informe nos acerca al estado de situación actual del noroeste argentino y la problemática particular del sector azucarero.

I) Introducción

El sector azucarero ocupa un lugar de gran importancia en la producción agroindustrial argentina y goza de una posición determinante en la economía del norte del país, fundamentalmente en Tucumán y Jujuy. A partir de año 1991 el sector ha experimentado una profunda transformación, la cual logró que en 2005 se alcanzase la cifra récord de 2,1 millones de toneladas de azúcar producidas. Esto se ha conseguido gracias a la investigación genética, el incremento de la inversión y a la optimización del proceso productivo. Sin embargo, la economía azucarera presenta en la actualidad dificultades que obstaculizan el correcto desarrollo del sector primario, debido principalmente al desajuste de precios, que asociado a la falta de políticas a largo plazo para el sector, se traduce en una escasa rentabilidad para los productores.

En el presente trabajo se relevan las características generales del sector azucarero del norte del país, la evolución de la producción y los principales inconvenientes por los que atraviesa en la actualidad. A modo de propuesta se presenta un texto normativo, que establece un conjunto de medidas con el objeto de brindar ayuda a los productores de azúcar.

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo

II) El sector azucarero

La producción de azúcar, tanto por la cantidad de empleo que genera como por su aporte a la economía regional, es una actividad de singular importancia para la región norteña de Argentina. La caña de azúcar fue introducida en el país por los jesuitas en 1750, más precisamente en Lules, provincia de Tucumán. su cultivo cobró impulso a partir de 1821, y con la llegada del ferrocarril en 1876, la actividad experimentó un proceso acelerado de modernización.

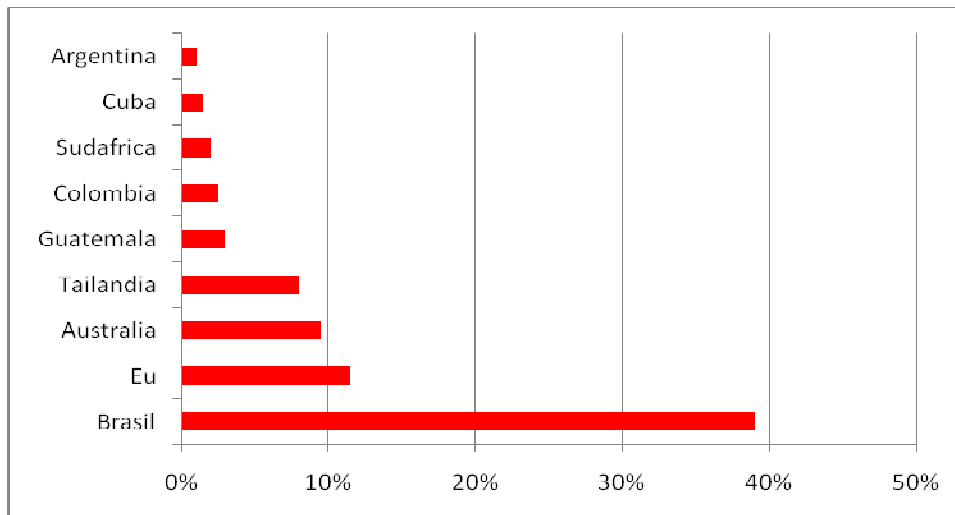
La caña de la cual se extrae el azúcar, es un cultivo plurianual con un ciclo de duración de entre 5 y 7 años. Es una actividad estacional, en la que su cosecha, la zafra, comienza en mayo y concluye a fines de octubre (dependiendo de las condiciones climáticas, la maduración de la caña y la cantidad de materia a procesar).

El 53% de la producción mundial de azúcar se concentra entre Brasil, la Unión Europea, China y la India. Estos países son además sus cuatro mayores consumidores. Actualmente la Unión Europea presenta una tendencia decreciente en su producción debido al compromiso asumido ante la OMC de reducir los subsidios a los productores azucareros². Por su parte, Colombia ocupa un 2,5% de la producción mientras que Argentina solo un 1%.³ En líneas generales dos tercios de la producción azucarera se consume en los mercados domésticos, mientras que el resto se comercia internacionalmente. Así lo muestra el siguiente gráfico:

Gráfico1: Principales productores mundiales de azúcar

² Fuente: Mecon

³ Fuente: Dirección Nacional de Alimentos en base a datos de USDA.



Fuente: Dirección Nacional de Alimentos en base a datos de USDA.

Los principales exportadores de azúcar son Brasil, la Unión Europea, Tailandia y Australia, representando conjuntamente el 68% de la transacción mundial. Brasil encabeza la lista abasteciendo el 39% de la demanda mundial, lo que lo ha convertido en formador de precios. Por su parte la demanda mundial de azúcar es encabezada por Rusia con el 10%.

A diferencia de las exportaciones, las importaciones están fragmentadas en una mayor cantidad de países. Considerados por regiones, los mayores demandantes de azúcar son el Norte Africano, Medio Oriente y Asia.

En la República Argentina la industria azucarera (según datos del Ministerio de Economía de la Nación) nuclea a 6.300 productores primarios y ocupa 45 mil puestos de trabajo directos e ingresos por \$8.000 M anuales. Según el INTA, el sector experimentará un crecimiento cercano al 33% para el año 2020.

Las principales provincias productoras son Tucumán, Salta y Jujuy. Esas provincias representan el 99% del total producido. El 1% restante se reparte entre Misiones y Santa Fe⁴. Si bien históricamente ha existido una brecha tecnológica entre los productores de Salta y Jujuy y los de Tucumán, ésta se fue achicando gracias a los mayores rindes obtenidos a partir de la

⁴ La superficie total implantada con caña de azúcar supera las 344 mil hectáreas, de las cuales Tucumán representa el 71%, Jujuy el 19%, Salta el 9% y el resto se reparte entre Misiones y Santa Fe.

implantación de variedades de caña más productivas, mejoras en el manejo agronómico de plantación y cultivo, y la incorporación de maquinaria.

Los modelos productivos varían según la provincia. En Tucumán, por ejemplo, prevalece una estructura de cañeros independientes e ingenios con superficies de menos de 50 hectáreas⁵ (representan el 91%), mientras que en Jujuy y Salta predomina el esquema ingenio-plantación, donde son mayoría los emprendimientos que tienen superficies superiores a las 50 hectáreas (en Jujuy representan casi el 70%), prevaleciendo un modelo caracterizado por la concentración en la propiedad de la tierra. Por su parte, Santa Fe y Misiones se asemejan al sistema aplicado en Tucumán.

En Salta y en Jujuy los ingenios son propietarios de aproximadamente el 90% de la caña que procesan, asimismo existe una fuerte integración de la actividad primaria e industrial con un alto grado de concentración de los agentes productivos. En cambio en Tucumán se estima que los cañeros independientes proveen cerca del 60% de la materia prima, al tiempo que juega hay un mayor número de agentes en cada una de las etapas.

Un hecho a destacar es que en Tucumán la caña de azúcar es el cultivo que más sufrió el avance la soja, puesto que su expansión ha supuesto una reducción de las hectáreas de cañaverales. Sin embargo la caña de azúcar sigue siendo un cultivo de gran importancia y responsable del 35% del PBI de la provincia.

En cuanto al destino que se le da a lo obtenido de la caña, podemos afirmar que prácticamente la totalidad de la producción se destina a la producción de azúcar. Alrededor del 85% del azúcar se procesa como azúcar blanco, quedando el 15% restante como azúcar crudo que se destina preferentemente a la exportación. Cabe aclarar que de la caña se obtienen otros subproductos como ser el alcohol, las melazas y el bagazo⁶ para la generación de energía y la fabricación de papel.

⁵ En la provincia de Tucumán existe una división entre “cañeros independientes y dueños de los ingenios”, lo que permitió lograr un mayor grado de distribución de la riqueza, al tener en su interior tanto pequeños productores cañeros, dueños de sus tierras, como empresarios dueños de los ingenios-fábrica.

⁶ Residuo leñoso de la caña de azúcar. Suele utilizarse como combustible de las propias azucareras. También se utilizan en la industria del papel y fibras, por la celulosa que contienen.

Entre los subproductos de la industria azucarera mencionados, el bioetanol constituye el principal. Este recurso significa la respuesta más adecuada a la necesidad creciente de ampliar el uso de fuentes renovables de energía de modo sostenible y significando una reducción en la emisión de gases de efecto invernadero.

La producción y el uso de bioetanol como combustible automotriz se practica en Brasil desde 1931. Debido al uso de bioetanol, la caña de azúcar representa en la actualidad la segunda fuente primaria de energía en importancia y la principal fuente de energía renovable en la matriz brasileña. En Brasil, el etanol producido a partir de la caña de azúcar sustituye al 50% de la gasolina que se usaría si aquel no se produjera. La producción de bioetanol no es subsidiada pero, aun así, su costo es competitivo.⁷

En la Argentina la industria del bioetanol comenzó a desarrollarse en los últimos años, resultando una alternativa viable y con potencial de expansión. A partir de la sanción de la ley 26.093, de biocombustibles en el año 2006, y su posterior reglamentación mediante el decreto 109/2007, el país cuenta con un marco legal que regula y promueve la producción y uso de los biocombustibles. El producto se utiliza para la mezcla con naftas para el mercado local, ya que la ley mencionada establece que al menos un 5% de biocombustible (bioetanol y biodiesel) se corte en los combustibles de origen fósil (naftas y gasoil) destinados al consumo interno. Sin embargo, pese a lo dispuesto por la ley 26.093, nuestro país se encuentra lejos de cumplir con el mínimo requerido.

En virtud a la legislación vigente los ingenios que también se abocan a la producción de este subproducto de la caña de azúcar, lo distribuyen entre las empresas petroleras de acuerdo a los cupos asignados por la Secretaría de Energía de la Nación (ente a través de la cual el Estado regula el régimen de producción y distribución de los biocombustibles).

Actualmente funcionan 11 refinерías de bioetanol en el país, de las cuales 9 lo producen a partir de la caña de azúcar y 2 del maíz. La mayoría de esas plantas se localiza en el norte argentino (5 en Tucumán, 2 en Jujuy, 2 en Salta, 1 en Buenos Aires y 1 en Córdoba). Por ejemplo Atanor es una de las principales empresas azucareras que realiza inversiones para incorporarse al programa de biocombustibles impulsado por el Gobierno de la Nación.

⁷ Fuente: <http://www.bioetanoldecanaazucar.org/>

A partir de los datos presentados, resulta importante destacar el rol que cumple la producción de azúcar como economía regional en el norte argentino. Allí trabajan pequeños, medianos y grandes productores, que ven afectada su rentabilidad por cuestiones climáticas pero también por la falta de políticas públicas que incentiven y fomenten la producción de la caña de azúcar.

Por estos motivos, los cuales se profundizarán a lo largo del presente informe, proponemos un conjunto de herramientas para mejorar la situación del sector.

III) Evolución de la producción

Durante los últimos 10 años el sector azucarero argentino experimentó un notable aumento en su producción, incluso pese a los problemas climáticos y económicos que se han presentado. Dicho aumento se vio favorecido por los esfuerzos de inversión realizados, tanto en los cultivos como en el sector industrial.

Fiel reflejo de dicho incremento se observa en las siguientes cifras: se pasó de las 1,5 millones de toneladas anuales promedio de la década de los '90 a las 1,8 millones de toneladas anuales para el quinquenio que va de 2001 a 2005. Ese incremento fue luego superado por las 2,3 millones de toneladas del período 2006- 2010.

Este salto en los volúmenes producidos se explica gracias al fuerte incremento de la productividad en los cañaverales de Tucumán, provincia que históricamente presentaba los rindes más bajos del NOA. Así, se pasó de una productividad promedio de 35 tn./ha en 1996 a una de 63,2 tn./ha en 2007⁸.

Sirva para dar una dimensión a las cifras arribas mencionadas el hecho de que en la campaña 2009/10, la producción mundial alcanzó las 153,5 millones de toneladas, lo que representa un crecimiento del 17,6% respecto de la campaña 2000/01.

Cuando hablamos de producción azucarera resulta significativo destacar dos procesos: la producción primaria propiamente dicha y el de industrialización. Respecto del primer proceso, ya nos hemos expresado en las líneas precedentes. En el segundo caso, en los últimos 20 años la actividad

⁸ Fuente: EEAOC

industrial se ha ido concentrando debido a la compra de ingenios por parte de algunos de los principales operadores y la salida de otros actores tradicionales. Al respecto, ocho grupos económicos representan más del 85% de la producción azucarera nacional. Ellos son: Atanor, Ledesma, Azucarera Juan M. Terán, Cía. Azucarera Los Balcanes, San Martín de Tabacal, José Minetti y Cia., La Trinidad y Arcor. Sin embargo, la evolución en números antes mencionada no repercute de manera positiva en los productores azucareros.

En líneas generales, la participación del productor en la venta final de su producto, es hoy de apenas un 5%. El sector industrial y de servicios (comercios, transporte, entre otros.) recibe el 71%⁹, y el 24% restante es percibido por los sectores proveedores de insumos.

Es por ello que consideramos que, pese al crecimiento experimentado en la producción, el sector azucarero sigue presentando grandes reclamos, fundamentalmente por la total ausencia de políticas de incentivo; la incapacidad de los pequeños y medianos productores de modificar su perfil productivo sin apoyo financiero externo y el paulatino debilitamiento de la demanda nacional.

IV) Problemas en el sector

Siguiendo la lógica propuesta en el apartado anterior, podemos afirmar que la industria azucarera presenta falencias en diversos ámbitos, los cuales imposibilitan un mayor desarrollo y promoción del producto obtenido.

Los productores de caña de azúcar atraviesan una situación singular. Paradójicamente el crecimiento que presenta la producción no se ve reflejado en el bolsillo de quienes día a día trabajan y aportan para el crecimiento y el desarrollo del sector. En particular, su rentabilidad se ve disminuida por el bajo precio del azúcar en el mercado interno, lo que genera una distorsión para el mercado en general.

Por otra parte el incremento de los costos de producción, el tipo de cambio desfasado, la fuerte presión tributaria en los diferentes niveles, el avance sobre la renta del productor y los costos de transporte (fletes) vienen golpeando sobre las economías regionales del país, lo que genera muchas veces desinterés en seguir con las explotaciones como la del azúcar.

⁹ Fuente: CAME

A lo antes mencionado se debe sumar el hecho de que la mayoría de los productores azucareros enfrentan altos costos de logística y fletes que superan ampliamente a los de otras regiones. En particular los elevados costos de logística obedecen, en gran medida, a una matriz de transporte de cargas interna ineficiente y fuertemente concentrada en el modo más costoso, el carretero, en detrimento del ferrocarril y del transporte fluvial¹⁰. Esto ocurre por ineficiencia en el sistema ferroviario de cargas en todo el país. En consecuencia, el productor debe optar por otros medios de transporte que aumentan los costos, pero aseguran la entrega de mercaderías.

La falta de infraestructura es un punto crítico para la competitividad de las economías regionales, las cuales deben insertarse en mercados internacionales con una infraestructura que los ubica en desventaja respecto de sus competidores. Asimismo, la disponibilidad de nuevas tierras para ser incorporadas al cultivo azucarero es escasa en Salta y Jujuy lo que imposibilita ampliar la producción en dichas provincias, en tanto que en Tucumán existe un margen estimado del 20-30%.

En líneas generales la producción azucarera en el país atraviesa los mismos problemas que la mayoría de las economías regionales. Por ejemplo, sus exportaciones (alrededor de un 20% de su producción) se encuentran casi paralizadas. Y lo que complica aún más la situación es que las exportaciones son el elemento principal para descomprimir el mercado interno (debido a una sobreproducción de la caña de azúcar). De esta manera se busca controlar el precio del mercado interno y no generar un aumento en el mismo.

V) Propuestas

Desde nuestra perspectiva, consideramos sumamente necesario que las economías regionales sean parte de un modelo de crecimiento, para recuperar su rol protagónico en el desarrollo nacional y darle equidad al desarrollo económico. Puntualmente en el presente trabajo nos focalizamos en la necesidad de promocionar el desarrollo del noroeste argentino.

Es así como proponemos un conjunto de medidas destinado a contribuir en la construcción de una política pública global para el sector azucarero del norte argentino. Algunas de esas medidas son las siguientes:

¹⁰ http://www.fundacionpensar.org/DDPP/DPP042_Belgrano_Cargas.pdf

1. Mercado interno y externo

- Mantener la participación del azúcar en el mercado internacional sobre la base de una estrategia que maximice los excedentes exportables sin que ello afecte el abastecimiento del mercado interno.
- Incrementar la producción de bioetanol en el mercado interno, alcanzando la meta establecida de corte con naftas según la normativa vigente. Seguir los pasos del ejemplo brasileño, el cual resulta ser uno de los modelos más avanzados en tecnología y productividad en todas las etapas de la cadena de producción de etanol de caña de azúcar.
- Brindar un mecanismo de asistencia y compensación a los productores afectados por la situación cambiaria y altos costos de logística.
- Mejorar las condiciones del acceso al crédito y financiamiento.
- Eliminar las trabas a las exportaciones.
- Revertir la fuerte presión tributaria a nivel nacional, provincial y municipal, ya que la creación constante de nuevos impuestos y la actualización de alícuotas en provincias y municipios afecta la rentabilidad del productor y le quita capital de trabajo.

2. Nivel tecnológico

- Mejorar los niveles de productividad de los pequeños y medianos productores, apoyando la incorporación de nuevas tecnologías.
- Mayor difusión e incorporación de tecnologías que cuiden el medio ambiente en las distintas etapas productivas.
- Lograr una mayor diferenciación de productos derivados con alto valor agregado y no convencionales.

3. Nivel institucional

- Alcanzar mayor transparencia en el mercado azucarero mediante una mejor articulación entre el sector privado y el público.
- Mejorar los sistemas de información y estadísticas del sector.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

- Mayor promoción de los productores regionales.

V) Conclusiones

La Argentina siempre se ha destacado por su especificidad en las producciones agropecuarias, lo cual le ha permitido adquirir reconocimiento a nivel mundial. Sin embargo aún existe una deuda pendiente: alcanzar un desarrollo más equitativo para toda la nación. En pos de ello es que se deben disminuir las grandes asimetrías existentes entre las distintas regiones del país y sus producciones, estableciendo un sistema de incentivos para el desarrollo regional.

En el presente trabajo se abordó la temática puntual del sector azucarero, aunque somos conscientes de la necesidad de atacar todos los problemas de producción existentes en las regiones, ya que son estas las que motorizan el entretejido económico de cada una de ellas.

Luego del análisis planteado podemos concluir que la producción de azúcar en Argentina necesita de estímulos y políticas de contención para alcanzar una estabilidad que le permita aumentar su producción y que los productores logren la rentabilidad deseada. Es por ello que se busca seguir trabajando, produciendo y generando esa riqueza genuina que al distribuirse equitativamente entre los componentes de la cadena, impulse el desarrollo de cada uno de los pueblos del interior del país. Pero la coyuntura actual es delicada y una vez más, se necesita de la iniciativa del Estado como coordinador de las iniciativas que se presenten. Por otra parte es importante destacar el rol de la caña de azúcar como materia prima para la obtención de biocombustibles y la posibilidad de fomentar aún más su producción.

Una vez más, es momento de tomar una decisión. Podemos orientarnos hacia la construcción de una nación desarrollada que permita diversificar la producción, aumentar su eficiencia y abastecer a cada región con su producción local, o seguir una lógica de inacción y falta de políticas a largo plazo que imposibiliten el desarrollo de las producciones locales.

VI) Texto normativo propuesto

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Artículo 1° - La presente ley tiene por objeto la modernización del sistema productivo del sector azucarero y derivados, mediante herramientas que fomenten el crédito de corto, mediano y largo plazo.

Artículo 2° - Créase el Fondo de Garantía Azucarera y derivados (FOGAD) para la modernización productiva del sector azucarero.

Artículo 3° - El FOGAD tiene por objeto garantizar operaciones de crédito mediante avales a personas físicas y/o jurídicas constituidas en la República Argentina que se dediquen a la explotación azucarera y derivados, y cuya actividad económica esté considerada Pequeña y Mediana Empresa en los términos de la ley 25.300 de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

El otorgamiento de garantías por parte del FOGAD será a título oneroso.

Artículo 4° - A los efectos del Artículo 2°, se constituirá un fideicomiso en los términos de la ley 24.441, por el cual, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía, como fiduciante, dispondrá la transmisión en propiedad fiduciaria de los activos a que se refiere el artículo siguiente para respaldar las garantías otorgadas por el FOGAD.

Artículo 5° - El FOGAD se constituirá mediante un aporte inicial equivalente a pesos cincuenta millones (\$ 50.000.000) en activos que serán provistos por el Banco de la Nación Argentina y por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, utilizando en este último caso los activos integrantes del fondo fiduciario que administra el Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE), en las proporciones y bajo las condiciones que determine la reglamentación de la presente ley.

Podrán además incrementar dicho fondo los aportes de organismos internacionales, entidades públicas y privadas nacionales o extranjeras, gobiernos provinciales o municipales, en la medida en que adhieran a los términos generales del fideicomiso instituido por el artículo 4° de la presente ley.

Los aportes de los gobiernos locales podrán estar dirigidos específicamente al otorgamiento de garantías a empresas radicadas en su jurisdicción.

Artículo 6° - Las garantías otorgadas por el FOGAD podrán ser utilizadas para contraer créditos bancarios y/o comerciales para la modernización productiva de la unidad económica, a saber:

- a) Adquisición de bienes de capital.
- c) Implementación de medidas fitosanitarias.
- d) Desarrollo de actividades para la integración de la cadena de valor.
- e) Contratación de profesionales especializados en materia azucarera.
- f) Capacitación y asistencia técnica a los productores.
- g) Adquisición de nuevas tecnologías que permitan aumentar la producción y cuidar el medio ambiente.
- h) Ofrecimiento de los recursos necesarios para adecuar y mejorar la infraestructura y equipamiento de los establecimientos.

Artículo 7° - La administración del patrimonio fiduciario del FOGAD y la elegibilidad de las operaciones a avalar estará a cargo de un Comité de Administración, el cual estará compuesto de acuerdo a como se lo establezca en la reglamentación de la presente ley, los cuales serán designados por el Poder Ejecutivo de la Nación, y cuya presidencia estará a cargo del secretario de la Pequeña y Mediana Empresa o del representante que éste designe.

Artículo 8° - Las funciones y atribuciones del comité de administración serán establecidas por la reglamentación de la presente ley, incluyendo entre otras la de establecer la política de inversión de los recursos del FOGAD, fijar los términos, condiciones, y requisitos para otorgar garantías a los acreedores de los productores azucareros, proponer a la autoridad de aplicación los modelos de instrumentos jurídicos y los niveles de tarifas y comisiones a percibir para el otorgamiento de garantías, establecer las pautas de evaluación de riesgo para el otorgamiento de dichas fianzas y actuar como máxima autoridad para su aprobación en cada caso.

Artículo 9° - El Banco de la Nación Argentina será el fiduciario del FOGAD y deberá prestar todos los servicios de soporte administrativo y de gestión que el comité de administración le requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 10° - El Estado nacional será el destinatario final de los fondos integrantes del FOGAD en caso de su extinción o liquidación, los cuales deberán destinarse a programas de apoyo al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Artículo 11° - Establécese un plazo de extinción general para el FOGAD de veinticinco (25) años, a contar desde la fecha de su efectiva puesta en funcionamiento. No obstante ello, el fiduciario conservará los recursos suficientes para atender los compromisos pendientes, reales o contingentes, que haya asumido el FOGAD hasta la fecha de extinción de esas obligaciones. Facúltese al Poder Ejecutivo a extender la vigencia del FOGAD por períodos adicionales de hasta veinticinco (25) años, en forma indefinida. En caso de que no se extienda la vigencia del FOGAD, su liquidador será la autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 12° - De forma...

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina