

La política azucarera y panelera colombiana: situación actual y perspectivas*

A. Introducción

El presente informe resume los principales resultados encontrados en la investigación que, sobre el tema de las industrias azucarera y panelera colombianas, ha venido elaborando FEDESARROLLO desde hace aproximadamente un año. Así mismo, se señalan los principales elementos que, como resultado de la investigación adelantada, podrían constituir las bases para la formulación de una nueva política azucarera y panelera.

El informe comprende seis secciones, donde se analizan las perspectivas internacionales del mercado azucarero, la demanda colombiana de azúcar y panela,

el desarrollo histórico y reciente de ambas industrias y las necesidades de expansión industrial. Finalmente, se incluye la sección dedicada a establecer las bases para una política futura, en donde se discuten los requisitos de una nueva política azucarera, se propone el establecimiento de un Fondo Azucarero y Panelero, y se hacen algunas consideraciones sobre la organización y modernización de la industria panelera.

B. Perspectivas internacionales del sector azucarero

Para 1985 los volúmenes mundiales de producción y consumo probablemente alcanzarán un nivel de equilibrio entre 110.5 millones de toneladas y 118.7 millones con cotizaciones a precios reales de 1974 de 8.3 centavos de dólar por libra y 7.5 centavos de dólar por libra, respectivamente. Las proyecciones de precios y volúmenes anotados no toman en consideración las fluctuaciones coyunturales y simplemente son indicativas de las tendencias más probables para los próximos diez años.

* El presente informe se basa en un estudio reciente de FEDESARROLLO, titulado *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, elaborado por los siguientes investigadores y colaboradores: Roberto Junguito, Antonio J. Posada, Carlos Ossa, Jorge Pérez, Juan E. Araya, Ricardo Villaveces, Agustín Muñoz, Yesid Castro, Beatriz Castro, Carlos Alfonso Valderrama y Enrique Sánchez. La financiación del proyecto estuvo a cargo de la Asociación Nacional de Cultivadores de Caña de Azúcar (ASOCANA).

El crecimiento de la demanda mundial de azúcar debe influir sobre la demanda de exportaciones colombianas, dado que la mayoría del flujo del comercio mundial se dirige de los países en desarrollo, que forman el grueso de los exportadores, hacia los países industrializados, que son los principales importadores. Un cálculo de la demanda potencial colombiana, en el caso probable de que se restablezcan mecanismos de precios y mercados preferenciales, muestra que esta pasaría de 215 toneladas anuales en 1976 hasta cerca de 348 mil toneladas en 1985 en el escenario más pesimista, y de 289 mil toneladas en 1976 a 434 mil para 1985 en el caso de la alternativa más optimista¹.

En lo que respecta a los mercados de destino, se anticipa que el norteamericano permanecerá prácticamente estancado en los próximos diez años, mientras que el mundial crecerá sustancialmente. Este último resultado tiene importantes implicaciones sobre la seriedad con la cual el país debe enfrentar las negociaciones de un nuevo convenio mundial y los compromisos que en él se adopten. En primer lugar, Colombia debería evitar que se le reduzca su cuota relativa lograda en el Convenio de 1968, tal como se establece en la propuesta de negociación presentada en 1973. Así mismo, dadas las perspectivas de un convenio mundial con existencias reguladoras, el país debería prepararse también

para el manejo de existencias de reservas o de garantía, creando mecanismos adecuados, lo cual plantea la necesidad de que el gobierno tenga mayores responsabilidades en la dirección y planteamiento de la política externa del azúcar.

Finalmente, cabe destacar que las proyecciones anotadas de precios internacionales sugieren que para Colombia la exportación de azúcar será en promedio rentable durante los próximos diez años. En efecto, al comparar, la proyección más pesimista para 1985 con los costos de producción de 5.8 centavos de dólar por libra declarados por los ingenios a FEDESARROLLO en septiembre de 1974, se encuentra que en el peor de los casos, en promedio, la tasa real de utilidades sobre ventas de la actividad exportadora sería del 20.3% anual. De otra parte, el nivel de los costos de producción internos anotado anteriormente frente a los vigentes en otros países azucareros, permite afirmar que Colombia goza de una ventaja comparativa en la producción de azúcar².

En síntesis, las perspectivas del mercado internacional durante 1975-1985 muestran que Colombia se enfrentará a una demanda creciente de exportaciones con precios internacionales rentables. Sin embargo, estos resultados no excluyen la posibilidad que se registren períodos de fluctuaciones en los precios por razones climatológicas o, más probable aún, como resultado de la restructuración de los mercados preferenciales, tales como el de los Estados Unidos, el antiguo Convenio del Commonwealth y el actual de la Comunidad Económica Europea, los cuales han sido los principales respon-

¹ Los dos estimativos de las colocaciones futuras de azúcar colombiana en los mercados internacionales difieren básicamente en lo que respecta a la participación asignada a Colombia en dichos mercados. Mientras que en el escenario más pesimista se supone que el país mantendrá por lo menos su participación histórica en los mercados norteamericano y libre mundial, en la alternativa más optimista se considera que Colombia alcanzará la participación teórica que se le ha asignado en los mercados aludidos. Como se puede observar, Colombia no ha podido cumplir rigurosamente en el pasado con las máximas cuotas otorgadas en los mercados internacionales del azúcar.

² Véase a este respecto Gale Johnson, *The Sugar Program: Large Cost and Small Benefits*. American Enterprise for Public Policy Research, Evaluative Studies 14, Washington, D.C. April 7, 1974 y FAO *Agricultural Commodity Projections 1970-1980*. Vol. II, pp. 185-196 Roma, 1971.

sables de la inestabilidad del mercado mundial en las últimas décadas.

Se concluye, por lo tanto, que la política azucarera colombiana debería estimular las exportaciones dentro de los límites anotados; el gobierno debería intervenir activamente en la negociación del futuro convenio mundial, el principal mercado potencial colombiano, y debería, además, diseñar mecanismos adecuados para el manejo de existencias de garantía a nivel internacional, así como políticas adecuadas para estabilizar el ingreso de esta actividad de exportación en forma tal que permita satisfacer la demanda, evitando un desestímulo en las inversiones requeridas como resultado de inestabilidad de los precios internacionales.

C. La demanda interna de azúcar y panela

La demanda interna de azúcar comprende su utilización industrial y el consumo en hogares. Con respecto al consumo industrial se identificó que representaba apenas la tercera parte del consumo total estimado de azúcar, y no la mitad, como lo venía sosteniendo la industria azucarera y el gobierno.

El consumo doméstico aparente de azúcar se obtuvo de restar del consumo aparente interno total lo correspondiente al consumo industrial corregido. Como las cifras así obtenidas incorporaban volúmenes de azúcar muy superiores a los estimados de consumo doméstico real determinados por distintos métodos estadísticos, se concluyó que cantidades apreciables de azúcar tenían otro destino. Mediante los mismos métodos se determinó el nivel de tales filtraciones y se encontró que ellas tomaron fuerza a partir de 1968 al incrementarse el dife-

rencial entre el precio externo y el doméstico de azúcar, y que su nivel alcanzó cerca de 60 mil toneladas en 1973³. El resultado anterior señala el tipo de distorsiones que se generan al permitir que se amplíe exageradamente el rango entre los precios externos y domésticos del azúcar.

Al efectuar una distribución geográfica del consumo de azúcar se observaron mayores niveles de consumo en las zonas urbanas, y apreciables diferencias entre regiones. Por otro lado, el análisis de las series históricas del consumo interno real mostraron un incremento anual promedio del 6.0% entre 1955 y 1974, o sea un crecimiento cercano al 3% anual en el consumo *per cápita* (cuadro X.1).

Las proyecciones para 1985 indican que el consumo interno real total de azúcar se situará entre 1.235 y 1.472 miles de toneladas métricas, lo que implicaría un consumo anual *per cápita* de 38.7 kilogramos y 46.2 kilogramos en las alternativas baja y alta de demanda interna respectivamente (cuadro X.2).

A fin de escoger cuál de las dos alternativas de demanda de consumo interno resulta más probable, para luego estudiar las necesidades de expansión de la industria, se hizo necesario examinar el comportamiento de la demanda interna de panela, y del conjunto de la demanda de estos edulcorantes (azúcar más equivalente de panela). El análisis mostró que el consumo de panela era mayor en las zonas rurales que en las

³ Las filtraciones de azúcar corresponden básicamente al contrabando y a la transformación de azúcar en panela. Según el estudio de FEDESARROLLO, aunque la conversión de azúcar en panela ha sido una actividad lucrativa en algunos años en razón del diferencial de precios entre estos dos bienes, la principal fuente de desviaciones en el consumo la ha constituido el contrabando.

CUADRO X-1

COLOMBIA: CONSUMO INTERNO Y FILTRACIONES DE AZUCAR SEGUN CALCULOS DE FEDESARROLLO, 1955-1974
(toneladas equivalente crudo)

Años	Consumo industrial			Consumo doméstico			Consumo total		
	Mindesarrollo y Asocaña	FEDESARROLLO	Diferencia (= filtraciones)	Mindesarrollo y Asocaña ¹	FEDESARROLLO (real)	Diferencia (= filtraciones)	Mindesarrollo y Asocaña ¹	FEDESARROLLO (real)	Diferencia (= filtraciones)
1955	—	87.154	—	—	139.976	—	227.130	227.130	—
1956	—	88.366	—	—	137.588	—	225.954	225.954	—
1957	—	101.928	—	—	167.039	—	268.967	268.967	—
1958	—	101.673	—	—	190.196	—	291.869	291.869	—
1959	—	98.197	—	—	185.365	—	283.562	283.562	—
1960	56.194	107.335	-51.141	231.999	180.858	51.141	288.193	288.193	—
1961	115.060	115.060	—	205.829	205.829	—	320.889	320.889	—
1962	124.052	124.152	-100	245.283	245.183	100	369.355	369.355	—
1963	111.085	127.790	-16.705	222.612	212.907	16.705	340.697	340.697	—
1964	125.920	140.368	-14.448	241.580	227.132	14.448	367.500	367.500	—
1965	139.308	139.310	—	250.165	250.163	—	389.473	389.473	—
1966	150.662	150.663	—	259.058	259.057	—	409.720	409.720	—
1967	140.714	140.707	—	252.676	252.683	—	393.390	393.390	—
1968	211.736	149.961	61.775	235.036	292.182	-57.146	446.772	442.143	4.629
1969	243.496	171.759	71.737	278.464	312.346	-33.882	521.960	484.105	37.855
1970	280.021	164.464	115.557	265.671	339.328	-73.157	545.692	503.792	41.900
1971	327.625	180.784	146.841	274.456	357.233	-82.777	602.081	538.017	64.064
1972	383.320	193.089	190.231	242.254	387.068	-144.814	625.574	580.157	45.417
1973	375.095	225.995	149.100	315.128	414.475	-99.347	690.223	640.470	49.753
1974	—	248.580	—	—	437.340	—	749.116	685.920	63.196

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XX.16.¹ Consumo aparente.

zonas urbanas y, además, que el consumo *per cápita* de ésta había venido decreciendo, características ambas opuestas a las identificadas en el caso del azúcar. Dicho resultado llevó a concluir

que el consumo de los dos bienes era sustituible, hipótesis corroborada por métodos estadísticos que encontraron una elasticidad de sustitución cercana a 0.6. Es decir, que un aumento del 10%

CUADRO X-2

PROYECCIONES DEL CONSUMO INTERNO DE AZUCAR, 1975-1985
(azúcar equivalente crudo)

Años	Alternativa baja		Alternativa alta	
	Consumo total (miles de Tons.)	Consumo per cápita (Kgs.)	Consumo total (miles de Tons.)	Consumo per cápita (Kgs.)
1975	708.6	29.60	726.3	30.33
1976	748.7	30.39	778.8	31.61
1977	791.1	31.21	835.3	32.95
1978	836.0	32.05	896.2	34.35
1979	883.6	32.92	961.6	35.82
1980	934.1	33.82	1.031.9	37.36
1981	987.5	34.74	1.107.6	38.97
1982	1.044.2	35.70	1.188.9	40.65
1983	1.104.2	36.69	1.276.6	42.42
1984	1.167.9	37.72	1.370.8	44.26
1985	1.235.4	38.77	1.472.2	46.20

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XX.21.

en el precio relativo de la panela sobre el azúcar conduce a los consumidores a incrementar su consumo de azúcar, con relación al de la panela, en cerca del 6%.

Por lo tanto, en razón de la sustitución en el consumo de ambos bienes, la demanda futura de azúcar dependerá de la evolución del consumo interno y de la producción de panela en los próximos años. Al agregar a los niveles de consumo de azúcar el equivalente de panela (0.6 Kgs. de azúcar = 1 kg. de panela), se observa que el consumo *per cápita* de estos edulcorantes en Colombia ha alcanzado los niveles de saturación existentes en países industrializados⁴. Tal resultado implica que cualquier aumento futuro en la demanda interna de azúcar no podría superar la suma del crecimiento de la población y la disminución que se registre en el consumo *per cápita* de panela, el cual, en efecto, se ha venido reduciendo, por las razones discutidas anteriormente, de 48.4 kilogramos *per cápita* en 1955 a 32.8 kilogramos en 1974 (cuadro X.3).

El resultado anterior, y la sustitución observada entre el consumo de azúcar y el de panela, condujeron a considerar la proyección baja de consumo interno de azúcar como la más probable en el período 1975-1985. Así, éste pasaría de 708.6 miles de toneladas en 1975 a 1.235 miles de toneladas en 1985 (véase de nuevo cuadro X.2)⁵.

⁴ El nivel de saturación observado en el consumo en los países industrializados es de alrededor de 50 kilogramos *per cápita*. Véase a este respecto FAO, *Agricultural Commodity Projections 1970-1980*, Vol. II, p. 36. Roma, 1971.

⁵ El cuadro X.4 muestra las proyecciones del consumo *per cápita* de azúcar y panela según los estimativos de crecimiento alto o bajo de la demanda interna de azúcar. Se observa que en el caso de la alternativa alta, el consumo *per cápita* de azúcar y su equivalente de panela alcanzaría un nivel de 61.2 kilogramos, cifra considerablemente superior a los niveles de saturación observados en los países industrializados.

CUADRO X-3

CONSUMO INTERNO TOTAL Y PER
CAPITA DE PANELA, 1955-1974

Años	Consumo interno total (toneladas)	Consumo interno per cápita (Kgs.)
1955	650.000	48.41
1956	610.000	44.11
1957	550.000	38.62
1958	510.000	34.78
1959	550.000	36.42
1960	704.600	45.31
1961	774.000	48.43
1962	700.000	42.45
1963	650.000	38.27
1964	580.000	33.17
1965	560.000	31.12
1966	650.000	35.11
1967	680.000	35.69
1968	700.000	35.71
1969	728.000	36.09
1970	757.000	36.47
1971	700.000	32.77
1972	764.000	34.76
1973	776.000	34.31
1974	764.000	32.83

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XXI.1.

El conjunto de la demanda externa del azúcar y de la demanda para consumo interno conforman la demanda total, la cual constituye una base realista para calcular las necesidades de expansión de la industria entre 1975 y 1985. Debe anotarse que para este propósito se utilizaron dos alternativas de demanda total que contemplaron ambas el estimativo de demanda interna baja, pero una de ellas incluye el estimativo de demanda externa baja, y, la otra, el estimativo de demanda externa alta. Bajo la primera situación, que se denomina Alternativa A, la demanda total de azúcar pasaría de 977 mil toneladas en 1975 a 1.591 miles de toneladas de

CUADRO X-4

PROYECCION DE CONSUMO INTERNO PER
CAPITA DE AZUCAR Y EQUIVALENTE DE
PANELA, SEGUN LAS ALTERNATIVAS
ALTA Y BAJA DE DEMANDA DE AZUCAR,
1975-1985

Años	Con alternativa baja de consumo interno de azúcar (Kgs.)	Con alternativa alta de consumo interno de azúcar (Kgs.)
1975	49.22	49.95
1976	49.53	50.75
1977	49.88	51.62
1978	50.27	52.57
1979	50.67	53.57
1980	51.09	54.63
1981	51.56	55.79
1982	52.07	57.02
1983	52.60	58.33
1984	53.20	59.74
1985	53.81	61.24

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XXII.5.

azúcar crudo en 1985 (cuadro X.5). De acuerdo con la segunda situación, o Alternativa B, la demanda total alcanzaría un nivel de 1.677 miles de toneladas en 1985 (cuadro X.6). La diferencia entre los dos estimativos de demanda total de azúcar para los próximos diez años depende entonces del curso probable de las exportaciones colombianas en el evento de que se restablezcan los mecanismos de cuotas y precios en los mercados internacionales. Si Colombia lleva a cabo una estrategia que le permitiera mantener las cuotas máximas que le han sido otorgadas en los mercados de Estados Unidos y libre mundial, es probable que se cumplan los estimativos de la demanda externa alta. Si por el contrario, la participación del país en estos mercados se limita a preservar las

cuotas promedio de los últimos 15 años, sería de esperar que las colocaciones de azúcar colombiano en el exterior correspondan a la demanda externa baja.

D. Desarrollo de las industrias azucarera y panelera

Miradas en su conjunto, las industrias azucarera y panelera se interrelacionan en varios aspectos. Ambas compiten en mayor o menor medida por los mismos recursos primarios de tierra, trabajo y capital, y por la materia prima básica de caña de azúcar. De otra parte, como se anotó anteriormente, las dos industrias producen bienes sucedáneos en el consumo. En estas circunstancias, además de otros factores de índole estructural relacionados con la identificación de la industria azucarera dentro del subsector moderno de la agricultura y de la panelera dentro del subsector tradicional, es probable que las políticas gubernamentales dirigidas al sector azucarero hayan afectado indirectamente a la industria panelera. Por estas razones el estudio de FEDESARROLLO realizó un análisis comprensivo de ambas industrias. Se trata obviamente de un enfoque analítico más que de establecer un contraste entre las distintas características que ha tenido el desarrollo de dichas industrias.

1. Precios

La estrecha relación entre las industrias azucarera y panelera se manifiesta en el caso de la política gubernamental de control de precios al azúcar. En efecto, dada la sustitución en el consumo entre ambos edulcorantes, el precio de la panela no puede distanciarse mucho de la cotización del azúcar, ya que en tales circunstancias los consumidores entran a sustituir el artículo más caro. Dicha sustitución se vé también reforzada a niveles de los mercados de producción,

CUADRO X-5

DEMANDA TOTAL DE AZÚCAR 1975-1985 SEGUN LA ALTERNATIVA "A"
(miles de toneladas valor crudo)

Años	Demanda interna baja	Demanda de exportaciones baja	Existencias de transacción al final del año	Demanda de existencias adicional	Demanda total
1974			29.4 ¹		
1975	708.6	206.9 ²	88.3	59.0	977.2
1976	748.7	215.0	92.5	4.2	967.9
1977	791.1	230.0	98.1	5.6	1.026.7
1978	836.0	245.0	103.9	5.8	1.086.8
1979	883.6	259.0	109.9	6.0	1.140.6
1980	934.1	274.0	116.2	6.3	1.214.4
1981	987.5	289.0	122.7	6.5	1.283.0
1982	1.044.2	304.0	129.5	6.8	1.355.0
1983	1.104.2	319.0	136.6	7.1	1.430.3
1984	1.167.9	333.0	143.9	7.3	1.508.2
1985	1.235.4	348.0	151.6	7.7	1.591.1

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*. Cuadro XXIII.1.

¹ Existencias registradas al final del año de 1974.

² Este sería el máximo volumen de exportaciones que podría autorizarse en 1975, dada la producción estimada para ese año (977.2 miles de toneladas) y un nivel normal de existencias, tanto para el consumo interno como para la exportación.

donde se ha observado que en épocas de altos precios de panela, resulta rentable adquirir azúcar para transformarla en panela. Sin embargo, según se analizó por metodologías diferentes, la magnitud de tal transformación no parece haber sido de mayor importancia (del orden de 8.000 toneladas anuales en los últimos años) dado que, precisamente, el efecto de sustitución en el consumo no ha permitido que los precios de los dos bienes se separen en tal forma que esa sea una actividad continuamente rentable.

Por otro lado, en las últimas décadas, el sistema de control de precios ha conducido a que los precios de los dos bienes disminuyan en términos reales; inclusive, se ha llegado hasta el punto en el cual el azúcar colombiano es el más barato del mundo. A través del tiempo,

el control ha hecho menos costoso el azúcar con relación a la panela, por lo cual se ha registrado la sustitución a favor del consumo de azúcar. Este resultado, sumado a la pérdida de gusto de los consumidores, especialmente de los urbanos, por la panela, ha contribuido a que se haya reducido el mercado de este producto.

Además, desde el punto de vista del incentivo al productor, la industria azucarera ha enfrentado un precio controlado para el consumo interno, pero ha encontrado a la vez un estímulo a su rentabilidad en el mercado de exportación. En otras palabras, mientras que la política de control de precios hizo el azúcar más barato que la panela a nivel del consumidor, la posibilidad de exportación permitió que, a nivel del productor, resultara más atractiva la producción

CUADRO X-6

DEMANDA TOTAL DE AZUCAR 1975-1985 SEGUN LA ALTERNATIVA "B"
(miles de toneladas valor crudo)

Años	Demanda interna baja	Demanda exportaciones alta	Existencias de transacción al final del año	Demanda de existencias adicional	Demanda total
1974			29.4 ¹		
1975	708.6	209.6 ²	88.3	59.0	977.2
1976	748.7	289.0	102.8	14.5	1.052.2
1977	791.1	305.0	108.6	5.8	1.101.9
1978	836.6	312.0	113.3	4.7	1.152.7
1979	883.6	337.0	120.7	7.4	1.228.0
1980	934.1	353.0	127.2	6.5	1.293.6
1981	987.5	369.0	133.9	6.7	1.363.2
1982	1.044.2	386.0	141.0	7.1	1.437.3
1983	1.104.2	402.0	148.2	7.2	1.513.4
1984	1.167.9	418.0	155.8	7.6	1.593.5
1985	1.235.4	434.0	163.6	7.8	1.677.3

Fuente: FEDASARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XXII.2.

¹ Existencias registradas al final del año de 1974.

² Este sería el máximo volumen de exportaciones que podría autorizarse en 1975, dada la producción estimada para ese año (977.2 miles de toneladas) y un nivel normal de existencias, tanto para el consumo interno como para la exportación.

de caña para azúcar que de caña para panela. Ello lo confirma claramente el uso de la tierra en el valle geográfico del Alto Cauca, donde entre 1960 y 1974 se eliminó virtualmente la industria panelera, transfiriéndose cerca de 22.000 hectáreas a la producción de caña para azúcar. En síntesis, la política de control de precios de azúcar, dada la interrelación entre las industrias panelera y azucarera, paradójicamente condujo a perjudicar a la industria panelera.

2. Producción, área cultivada y productividad

El desarrollo del sector panelero se ha caracterizado por un estancamiento reflejado en el hecho de haberse venido registrando una producción casi constante en las últimas décadas, así como

una ligera baja en el número de hectáreas bajo cultivo y unos rendimientos de producción de caña de 25 a 35 toneladas por hectárea, casi cuatro veces inferiores a los observados en la zona azucarera. El efecto indirecto del control de precios del azúcar sobre la panela, en circunstancias en las cuales se ha mantenido una tecnología tradicional de baja productividad en la industria panelera y se han registrado incrementos de costos, ha conducido a rentabilidades muy bajas en esta industria, variables entre regiones, y que en promedio apenas alcanzaron en 1974 cerca de \$ 100.0 por hectárea-mes en cultivos tradicionales.

Por su parte, la industria azucarera ha experimentado en el curso de las últimas décadas un continuo crecimiento. De un total de 48.089 toneladas métricas en 1940, la producción de azúcar pasó en

1974 a 894.820 toneladas, lo cual significa que entre esos años dicha producción se incrementó en 18.5 veces, habiéndose triplicado durante la década de los años cuarenta y duplicado tanto en la década de los años cincuenta como en la de los años sesenta.

Como resultado de su gran expansión, la contribución directa de la industria azucarera al PIB nacional fue de 0.9% en 1969 y es posible que esta contribución haya aumentado en los últimos años. En lo que respecta al Departamento del Valle, la contribución directa de esta industria al PIB del departamento fue del orden del 7% en 1973. Así, su aporte a las economías nacional y vallecaucana es decididamente significativo⁶.

El notorio crecimiento en la producción de azúcar ha estado acompañado de aumentos importantes en las superficies sembradas y cosechadas de caña, en la producción total de esta y en sus rendimientos por hectárea. La superficie cultivada de caña para azúcar aumentó en 53.800 hectáreas entre 1960 y 1974 y su producción pasó de 88 a 120 toneladas por hectárea. Los rendimientos de extracción de azúcar se mantuvieron en promedio alrededor del 10.5%. Sin embargo, los niveles de productividad tanto en la parte agrícola como en la parte industrial distan mucho de ser uniformes entre los distintos ingenios. A diferencia de la fase industrial, donde los ingenios más avanzados han alcanzado niveles de productividad comparables a los máximos obtenidos en otros países, los índices correspondientes al cultivo de la caña (toneladas de caña por hectárea,

toneladas de azúcar por hectárea y porcentaje de sacarosa en caña) están aún por debajo de los predominantes en otros países azucareros como Perú, y Hawai⁷. Ante la escasez relativa de tierras que ya empieza a manifestarse en el valle geográfico del alto Cauca, sería de esperar que en el futuro los esfuerzos de los ingenios tendientes a aumentar los rendimientos por hectárea sean más intensos que en los últimos 15 años.

El incremento antes mencionado en el área dedicada a la caña de azúcar, se ha caracterizado básicamente por la evolución que han tenido durante el período 1960-1974 los sistemas de aprovisionamiento de caña a los ingenios. Mientras que en 1960 en diez ingenios que informaron al respecto, el 85.3% de la superficie de caña era cultivada bajo su control (77.9% en tierras propias y 7.4% en tierras tomadas en arrendamiento), en 1974 la superficie cultivada bajo control directo se había reducido a 57.0% (39.0% en tierras propias, 8.0% en tierras tomadas en arrendamiento y 10.0% en tierras cultivadas bajo administración o participación, modalidad ésta que comenzó a surgir en 1964). Inversamente, el porcentaje de cañas cultivadas por proveedores independientes pasó de 14.7% en 1960 a 43.0% en 1974.

No obstante lo anterior, los ingenios, de todas maneras, han mantenido un control sobre las tierras cultivadas en caña de azúcar en razón de las modalidades de contratos utilizadas, las cuales por lo general cubren un período de diez años.

⁶ Principalmente en el Valle del Cauca la contribución indirecta de la industria azucarera al PIB regional debe ser significativamente importante en razón de la interrelación de dicha industria con otras que le suministran insumos o que se nutren de sus productos como materia prima, además de su incidencia sobre otros sectores económicos, tales como el transporte y el comercio.

⁷ En promedio, para los años de 1972-1973 en Hawai se obtenían 197 toneladas de caña por hectárea, en Perú 175 y en Colombia 110. Las toneladas de azúcar por hectárea-mes ascendían en Hawai a 0.94, en Perú a 1.05 y en Colombia a 0.70. Finalmente el porcentaje de sacarosa en caña era en Hawai de 12.4% en Perú de 14.2% y en Colombia de 12.3%.

La expansión de la superficie cultivada, de otra parte, se ha caracterizado por la competencia que han librado los propios ingenios entre sí para procurarse la tierra necesaria para satisfacer sus respectivas capacidades de molienda. En este proceso se ha llegado a una situación en la cual los cultivos de caña de casi la totalidad de los ingenios se encuentran esparcidos por todo el valle geográfico del alto Cauca, a distancias superiores a 15 kilómetros de las respectivas factorías y entremezclándose con los cultivos de otros ingenios. En efecto, en 1960 el 17.1% de la caña molida por 17 ingenios se transportaba desde distancias superiores a 15 kilómetros, mientras que en 1974 esta cifra ascendía a 33.4%.

3. Tecnología

En contraste con lo observado en la industria panelera, el desarrollo azucarero ha estado acompañado de una mejora gradual en su tecnología tanto agrícola como industrial y administrativa. Así, labores tales como la investigación y la asistencia técnica están siendo llevadas a cabo, en buena parte, por los propios ingenios. Las actividades de investigación en algunos de ellos han comprendido tanto aquellas de tipo puramente agronómico, como las relacionadas con las innovaciones de tipo biológico y las referentes al manejo adecuado del agua.

El proceso de mecanización se ha venido haciendo en forma paulatina. Este se ha concentrado, principalmente, en aquellas prácticas donde la sustitución de mano de obra por maquinaria resultaba relativamente fácil, como son la preparación de suelos, la fertilización, el control de maleza, etc. Por otra parte, en algunos ingenios se observa un grado relativamente importante de mecanización en las labores de alce y transporte. El corte por el contrario, continua

siendo un proceso totalmente manual, dado el alto costo que implican las obras de nivelación de tierras y las inversiones en maquinaria con relación a la mano de obra.

En cuanto a la fase industrial, se ha llevado a cabo una modernización relativamente importante y más acelerada. Sin embargo, los cambios han obedecido a lo que se podría considerar un proceso "natural" de innovación tecnológica, dado el ritmo de crecimiento que ha experimentado la industria y las necesidades graduales de reposición de los equipos. La modernización ha sido efectuada primordialmente en los ingenios más grandes y en aquellos que han venido ampliándose de manera sistemática en los últimos años.

En concordancia con estos desarrollos, los ingenios han hecho también modificaciones de importancia en el aspecto administrativo y organizacional. La contratación de personal especializado en las diferentes ramas es un hecho corriente, especialmente a nivel directivo y administrativo. Aunque en algunos ingenios se cuenta con sofisticados sistemas de registros y control, tanto contables como estadísticos, en otros, particularmente en los más pequeños, dichos sistemas son rudimentarios. Este hecho impide el disponer de elementos adecuados tanto para la toma de decisiones a nivel directivo como para el control y la planeación.

Las distintas características del desarrollo de las industrias azucarera y panelera se reflejan claramente en el tamaño de las unidades de producción y en la combinación de los recursos. La industria panelera, enmarcada casi en su totalidad dentro del sector tradicional de la agricultura, está formada por un sinnúmero de pequeñas propiedades, todas ellas esparcidas en gran parte del territorio nacional. En adición, el proceso de

desarrollo de la industria azucarera colombiana presenta rasgos muy similares a los que han ocurrido o están sucediéndose en esa industria en otros países azucareros, que apuntan hacia la creación de grandes complejos agro-industriales. La amplia escala de operaciones de la industria azucarera responde entonces a consideraciones de carácter tecnológico. Este hecho, unido a las características propias del sistema económico y social imperante en Colombia, ha conducido naturalmente a una relativa concentración de la propiedad en la industria azucarera nacional. En efecto, se determinó que el total de personas naturales que son dueños y/o accionistas directos de los 21 ingenios en funcionamiento en el país a diciembre de 1974 asciende a 453 y el de sociedades de personas a 123. Este grado de concentración de la propiedad no es, en ningún modo, característica únicamente de esta industria dentro del contexto de la economía colombiana.

4. Empleo y condiciones laborales

La información disponible y confiable para determinar el volumen de empleo generado por la industria panelera es bastante reducida. Sin embargo, debido a que en su gran mayoría dicha industria está compuesta por pequeñas unidades de producción que utilizan técnicas de cultivo intensivas en mano de obra, es presumible que los volúmenes de empleo sean realmente importantes. Precisamente, al considerar un coeficiente estimado de 1.2 hombres por hectárea año para el promedio de las fincas paneleras del país, podría concluirse con base en el número de hectáreas cultivadas en caña para panela, que la industria panelera emplearía aproximadamente unas 340.000 personas al año⁸. Esta cifra no

implica necesariamente un empleo permanente de dicha magnitud debido a que, principalmente en las zonas cafeteras, la producción de panela fluctúa de acuerdo con la cosecha de café, dedicándose la mano de obra a la recolección del grano y disminuyendo por lo tanto la mano de obra en el cultivo de caña.

El empleo directo generado por la industria azucarera en su conjunto en 1974 ascendía a 36.517 personas en sus distintas labores de producción. Los requerimientos de mano de obra por hectárea año son en la industria azucarera de 0.31, los cuales al compararlos con los correspondientes a la industria panelera dan una buena idea de los distintos niveles tecnológicos y de productividad imperantes en ambas industrias.

Las condiciones de trabajo y de vida y la remuneración del trabajo son decididamente superiores en la industria azucarera que en la industria panelera. En esta última las jornadas de trabajo son durísimas y el personal ocupado, además de recibir los salarios más frecuentes de las regiones donde predomina la agricultura tradicional, tiene poca estabilidad y prácticamente ninguna prestación laboral. Adicionalmente, dados los bajos niveles de productividad y su escaso poder de regateo con el dueño de la tierra, los aparceros, que son un grupo importante de productores en algunas regiones del país, obtienen una reducida retribución a su actividad productiva.

La industria azucarera por su parte, tradicionalmente ha pagado un salario en sus labores de campo superior al de otras actividades agrícolas, e inclusive al de la propia agricultura comercializada del

⁸ En lo que respecta a la intensidad de mano de obra por hectárea en la producción de panela, el estima-

tivo de FEDESARROLLO es algo superior al resultante de otros estudios sobre el tema. Véase a este respecto: A. Berry, *Agriculture in Colombia*, mimeo, capítulo IV, cuadro IV.20.

Valle del Cauca⁹. Sin embargo, el hecho de que cerca del 22% del personal ocupado en los ingenios en las labores agrícolas se vincule a través de contratistas independientes, hace que las prestaciones sociales legales y extralegales, la estabilidad ocupacional y los mejores salarios de que disfrutaban los trabajadores contratados directamente por los ingenios, no se hagan extensivos a todo el personal que participa en la fase agrícola de la producción de azúcar.

Paralelamente con un régimen de prestaciones legales y extralegales que incrementan sustancialmente el salario básico, la industria azucarera ha realizado inversiones importantes en áreas de salud, educación y vivienda. Estos aspectos, sitúan indudablemente al trabajador azucarero en una mejor posición relativa frente a la que normalmente se

presenta en las demás actividades del sector agrícola del país.

5. Rentabilidad histórica y actual de la industria azucarera

En lo que respecta al rendimiento de la industria azucarera, la información suministrada por los ingenios permitió determinar que su rentabilidad sobre ventas, antes de impuestos, fue del 19% en 1971, 24% en 1972, 17% en 1973 y 33% en 1974¹⁰.

Tales fluctuaciones en los niveles de rentabilidad obedecen principalmente al comportamiento de los precios externos del azúcar y de las cantidades exportadas. El cuadro X,7 muestra la importancia creciente que han tenido para la

⁹ En los últimos años se ha venido reduciendo este diferencial, lo que estaría indicando que la demanda por mano de obra de la agricultura comercial en el Valle del Cauca debe haber aumentado.

¹⁰ La rentabilidad sobre ventas puede aproximarse a la rentabilidad sobre el capital invertido de acuerdo con el valor de la relación capital/ventas. Debido a que en el caso de la industria azucarera esta relación se acerca a la unidad, la rentabilidad sobre ventas es una buena aproximación de la rentabilidad sobre el capital invertido.

CUADRO X-7

ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LA INDUSTRIA AZUCARERA COLOMBIANA, 1971-1974
(en porcentajes)

	1971	1972	1973	1974
A. Ventas internas	74.8	67.6	71.3	60.7
1. Azúcar	69.1	62.6	65.6	54.5
2. Miel	5.3	4.6	5.3	5.8
3. Bagazo	0.4	0.4	0.4	0.4
B. Ventas externas	25.2	32.4	28.7	39.3
1. Azúcar crudo	21.6	27.8	24.6	35.5
2. Miel	0.4	0.9	0.7	0.6
3. CAT ¹	3.2	3.7	3.4	3.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: FEDESARROLLO. *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XIII.2.

¹ La industria azucarera renunció voluntariamente al CAT en el último trimestre de 1974.

industria azucarera los ingresos provenientes de las exportaciones, y señala cómo en los años de 1971 y 1973, caracterizados por los niveles más bajos de rentabilidad en el período 1971-1974, los ingresos derivados de la actividad exportadora tuvieron una menor participación en el total de ingresos que en los años de 1972 y 1974¹¹.

En vista de la importancia creciente que ha venido adquiriendo durante los últimos 15 años el sistema de aprovisionamiento de caña a los ingenios por parte de los proveedores resulta interesante indagar sobre sus niveles aparentes de rentabilidad. Los estimativos de FEDESARROLLO indican que la rentabilidad de los proveedores de caña ha sido sustancialmente más alta que la de los propios ingenios. Es así como los índices de rentabilidad sobre ventas de caña en la mata para los proveedores han fluctuado entre un 66% y un 49% para los años comprendidos entre 1971 y 1974. Se explicaría así de una parte el surgimiento y consolidación de esta modalidad de aprovisionamiento de caña, que seguramente ha podido competir favorablemente con otras actividades agrícolas.

De otra parte, si se tiene en cuenta que un porcentaje importante de los proveedores de caña está directa o indirectamente relacionado con los ingenios¹², la alta rentabilidad de los pro-

veedores estaría indicando que la rentabilidad del negocio integrado de producir azúcar podría ser superior, dado que en muchos casos se presenta la posibilidad de transferir utilidades a la fase de campo (producción de caña).

En resumen, la rentabilidad de la industria azucarera ha dependido en los últimos años de las posibilidades que ha ofrecido la actividad exportadora. Por su parte, los proveedores de caña de azúcar, que también reciben participación de los ingresos de exportación, han obtenido tasas de rentabilidad superiores a las de los propios ingenios¹³. Al mirar la posición relativa del sector azucarero frente a los sectores agropecuario e industrial, se observa que aún con una política de fijación de precios internos, bajos precios internacionales en algunos años, y restricción de las exportaciones en otros, el índice de precios compuestos para la industria azucarera creció, sin embargo, en mayor proporción que los respectivos índices de la industria manufacturera y del sector agropecuario durante el período 1960-1974. Se han podido entonces realizar ampliaciones en la industria azucarera durante este período, para los cuales se dispuso de recursos propios en buena parte, así como de un adecuado crédito institucional.

6. Rentabilidad privada de nuevas inversiones en la industria azucarera

La decisión de ampliar la capacidad instalada de producción de azúcar en el

¹¹ Adicionalmente, al considerar los costos de producción de azúcar estimados por FEDESARROLLO para los años mencionados, resulta que estos han estado apenas al nivel de los precios fijados oficialmente, e incluso, en los años de 1973 y 1974 los precios oficiales fueron inferiores a los costos de producción. Se demuestra con ello que en los últimos años la industria azucarera ha derivado fundamentalmente sus utilidades de la exportación.

¹² En 13 ingenios analizados el 46.1% de las tierras de proveedores y/o cedidas en administración y/o participación a los ingenios, correspondía a empresas filiales (en las cuales los ingenios tienen

participación directa o son accionistas) o a socios de los ingenios a diciembre de 1974, según respuesta al cuestionario de FEDESARROLLO.

¹³ El precio (costo) que los ingenios pagan por la caña de los proveedores es a su vez el ingreso de éstos. Debido a que los proveedores reciben participación de las exportaciones, al aumentar el precio internacional y el precio oficial, aumentan sus ingresos, a la vez que se incrementa el costo de la caña para los ingenios.

volumen necesario para satisfacer los estimativos de demanda total mencionados anteriormente, depende de la rentabilidad esperada por los productores. Dicha rentabilidad, a su vez, está determinada por el valor actual de la inversión necesaria para producir una tonelada adicional de azúcar, por los costos variables y por el comportamiento futuro de los ingresos, los cuales dependen del precio interno, del precio internacional y del porcentaje de la producción total que eventualmente se pueda vender en el exterior.

De acuerdo con la inversión necesaria para producir una tonelada de azúcar adicional estimada en el estudio de FEDESARROLLO, tanto para un nuevo ingenio en el valle geográfico del Alto Cauca como para un nuevo ingenio en la Costa Atlántica¹⁴, se estimó la tasa interna de retorno para estas inversiones en el período 1975-1985 bajo el supuesto de que los precios internos se mantendrán en términos reales al nivel de 1974. Con respecto al precio internacional, se supuso que éste alcanzaría en 1985 el nivel proyectado por FEDESARROLLO, o sea US\$ 0.08 la libra en moneda de 1974. Finalmente, se tomó la participación de las exportaciones en la producción total que resulta de los estimativos de lo que puede ser la demanda externa de azúcar colombiano en el período 1975-1985.

Los resultados indican que la tasa interna de retorno anual sobre el capital invertido a precios de 1974 sería del 8.5% para el caso de un nuevo ingenio en el valle geográfico del Alto Cauca, y del 3.5% para un nuevo ingenio en la Costa Atlántica. Suponiendo una tasa de in-

flación del 20% anual, la rentabilidad implícita sobre el capital invertido sería un tanto superior al rendimiento que ofrecen algunos papeles en el mercado de valores para el caso de un nuevo ingenio en el Valle, y apenas similar para la instalación de un nuevo ingenio en la Costa Atlántica.

De acuerdo con lo anterior se puede concluir que a los niveles vigentes de precios internos y dadas las perspectivas de los precios internacionales hacia 1985, y sobre todo la magnitud de los costos de inversión, no parece muy atractivo desde el punto de vista privado la instalación de nuevos ingenios tanto en el valle geográfico del Alto Cauca como en la Costa Atlántica. Sin embargo, el hecho de que varios ingenios del Valle estén efectuando o hayan programado ampliaciones en su capacidad instalada, estaría indicando que la rentabilidad esperada para estas ampliaciones de tipo marginal es superior a la rentabilidad prospectada para el caso de nuevos ingenios. En efecto, los ingenios del Valle y norte del Cauca han efectuado ampliaciones en su capacidad de producción del orden de 1.830 toneladas de caña diarias (TCD) en 1975, y tienen proyectos de ampliación que entrarán en producción en 1976 por 4.450 TCD y por 2.000 TCD en 1977. En total, las decisiones de inversión ya tomadas por los ingenios del Valle y norte del Cauca comprenden ampliaciones en la capacidad de producción del orden de 8.280 toneladas de caña diarias (cuadro X.8).

E. Necesidades de expansión de la industria azucarera

La industria azucarera puede expandirse mediante la creación de nuevos ingenios o mediante la ampliación de la producción en los ingenios existentes. Bajo las circunstancias actuales, sólo resultaría rentable instalar ingenios

¹⁴ US\$ 400 por tonelada adicional de azúcar para un nuevo ingenio en el valle geográfico del Alto Cauca, y US\$ 764 por tonelada adicional para un nuevo ingenio en la Costa Atlántica. El costo estimado de la inversión se refiere a precios de 1974.

CUADRO X-8

CAPACIDAD UTILIZADA 1974-1985, SEGUN AMPLIACIONES PROGRAMADAS Y EN CURSO
(toneladas de caña diarias)

Años	Valle del Cauca	Sicarare	Santa Cruz	Risaralda	Zulia	Total
1974	33.020	350	—	—	—	33.370
1975	34.850	350	—	—	—	35.200
1976	39.300	350	250	—	—	39.900
1977	41.300	500	350	—	—	42.150
1978	41.300	500	500	1.000	—	43.300
1979	41.300	530	600	1.800	1.750	45.980
1980	41.300	570	700	2.100	2.100	46.770
1981	41.300	615	800	2.250	2.450	47.415
1982	41.300	660	900	2.400	2.520	47.780
1983	41.300	700	1.000	2.550	2.625	48.175
1984	41.300	760	1.000	2.550	2.700	48.310
1985	41.300	760	1.000	2.550	2.700	48.310

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro X.5.

adicionales si su producto pudiese ser colocado en el mercado internacional; la ampliación en cambio, parece ser rentable aún si buena parte de la producción se destinase al mercado interno. En todo caso y según se mencionó anteriormente, la estructura favorable de costos internos, las buenas perspectivas de precios internacionales para los próximos diez años y la demanda futura de exportaciones para Colombia hacen beneficioso para el país el aumentar su capacidad de producción azucarera con destino a la exportación y al abastecimiento del consumo interno. Por lo demás, la creación de un Fondo Azucarero y Panelero, sugerida por FEDESARROLLO, y una de cuyas funciones básicas será la de estabilizar el ingreso de los productores ante las fluctuaciones del precio internacional, daría una mayor seguridad a la economía del país, al eliminar en buena parte el riesgo de una expansión azucarera orientada al mercado internacional^{1 5}.

Tal como se anotó en la sección precedente, los ingenios del valle geográfico del alto Cauca ya han tomado medidas iniciales para ensanchar su producción, las cuales podrían representar 8.280 toneladas de caña diarias (TCD) adicionales en 1977, o sea un aumento del 25% sobre la capacidad existente en 1974 (33.020 TCD). Por otra parte, con la entrada en funcionamiento para fines de producción de los ingenios Santa Cruz (1976), Risaralda (1977) y Zulia (1979), y de algunas ampliaciones posibles en el ingenio Sicarare, la capacidad utilizada de molienda en esos establecimientos será de 6.660 TCD adicionales (cuadros X.8 y X.9). De esta manera, de cumplirse los programas de expansión de la producción de azúcar actualmente contemplados se lograría un aumento para 1985 sobre 1974 de 14.940 TCD, equivalente a un 44.7%. Dicha producción estimada sería suficiente para satisfacer plenamente la demanda total de azúcar hasta el año de 1979, e incluso, de no restablecerse nuevamente los mecanismos de cuotas en los mercados estadinense y

^{1 5} Véase la siguiente sección de este informe.

CUADRO X-9

PRODUCCION ESTIMADA DE AZUCAR 1975-1985, SEGUN AMPLIACIONES PROGRAMADAS Y EN CURSO

(miles de toneladas valor crudo)

Años	Valle del Cauca	Sicarare	Santa* Cruz	Risaralda	Zulia	Total
1974	891.8	3.0	—	—	—	894.8
1975	974.2	3.0	—	—	—	977.2
1976	1.098.6	3.2	1.5	—	—	1.103.3
1977	1.154.5	4.8	2.2	—	—	1.161.5
1978	1.154.5	4.9	3.4	17.1	—	1.179.9
1979	1.154.5	5.6	4.4	32.8	10.7	1.208.0
1980	1.154.5	6.4	6.6	41.9	24.6	1.234.0
1981	1.154.5	7.1	6.9	47.9	37.9	1.254.3
1982	1.154.5	7.8	8.6	54.2	40.1	1.265.2
1983	1.154.5	8.5	9.9	59.3	45.2	1.277.4
1984	1.154.5	9.5	10.2	61.3	50.3	1.285.8
1985	1.154.5	9.7	10.3	63.0	50.3	1.287.8

Fuente: FEDESARROLLO. *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*. cuadro X.16.

libre mundial, Colombia podría realizar exportaciones de azúcar superiores a las 300.000 toneladas anuales en los próximos cuatro años (cuadros X.10 y X.11).

Según se desprende de los cuadros X.10 y X.11, a partir de 1979 sin embargo, será necesario efectuar ampliaciones adicionales a las ya contempladas en la capacidad industrial de producción de azúcar con la Alternativa B de demanda y desde 1981 con la Alternativa A. Además de la posibilidad de incrementar la producción de azúcar en el valle geográfico del Alto Cauca, aparecen como zonas potenciales para futuros desarrollos azucareros las del Cesar y del Sinú en la Costa Atlántica.

Los cuadros mencionados ilustran las distintas maneras en que podrían satisfacerse los estimativos de demanda total de azúcar una vez se terminen las ampliaciones que se tienen programadas en la actualidad. De una parte, se debe tener

en cuenta que los ingenios del Valle y norte del Cauca después de 1977 podrían realizar ampliaciones de carácter marginal por 7.200 TCD. Esto quiere decir, que en el evento de ampliar la producción de azúcar en esa región por encima de 7.200 toneladas de caña diarias, sería necesario instalar allí nuevos ingenios o efectuar ampliaciones sustanciales en las factorías existentes.

Las ampliaciones necesarias en la capacidad de producción deberían ser de 11.000 y 14.000 TCD para satisfacer las alternativas alta y baja de demanda total de azúcar respectivamente siempre y cuando todas las ampliaciones se efectuaran en el valle geográfico del alto Cauca. De realizarse las ampliaciones en otras regiones del país, los requerimientos de expansión serían obviamente mayores, dado que en las zonas productoras potenciales las condiciones climáticas impiden una molienda durante todo el año. En estas circunstancias, es necesario tener una mayor capacidad indus-

CUADRO X-10

CAPACIDAD DE MOLIENDA ADICIONAL REQUERIDA PARA SATISFACER LA ALTERNATIVA "A" DE DEMANDA TOTAL, 1975-1985

Años	Capacidad ¹ de Producción estimada	Demanda ¹ total de azúcar	Diferencia ¹ entre producción y demanda	Distribución de ampliaciones marginales ²	Capacidad adicional de molienda requerida	
					En el Valle ²	Fuera del Valle ²
1975	977.2	977.2				
1976	1.103.3	967.9	135.4			
1977	1.161.5	1.026.7	134.8			
1978	1.179.9	1.086.8	93.1			
1979	1.208.0	1.148.6	59.4			
1980	1.234.0	1.214.4	19.6			
1981	1.254.3	1.283.0	(28.7)	1.027		2.114
1982	1.265.2	1.355.0	(89.8)	2.186		4.500
1983	1.277.4	1.430.3	(152.9)	2.257		4.647
1984	1.285.8	1.508.2	(222.4)	1.730	756	1.561 ³
1985	1.287.8	1.591.1	(303.3)		2.894	5.958

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XXIII.3.¹ Miles de toneladas de azúcar valor crudo.² Toneladas de caña diarias (TCD).³ Corresponde a la capacidad de molienda adicional necesaria fuera del Valle en el caso de efectuarse solamente allí las ampliaciones marginales hasta 7.200 TCD.

CUADRO X-11

CAPACIDAD DE MOLIENDA ADICIONAL REQUERIDA PARA SATISFACER LA ALTERNATIVA "B" DE DEMANDA TOTAL 1975-1985

Años	Capacidad ¹ de producción estimada	Demanda ¹ total de azúcar	Diferencia ¹ entre producción y demanda	Distribución de ampliaciones marginales ²	Capacidad adicional de molienda requerida	
					En el Valle ²	Fuera del Valle ²
1975	977.2	977.2				
1976	1.103.3	1.052.2	51.1			
1977	1.161.5	1.101.9	59.6			
1978	1.179.9	1.152.7	27.2			
1979	1.208.0	1.228.0	(20.0)	715		1.473
1980	1.234.0	1.293.6	(59.6)	1.416		2.916
1981	1.254.3	1.363.2	(108.9)	1.763		3.631
1982	1.265.2	1.437.3	(172.1)	2.261		4.654
1983	1.277.4	1.513.4	(236.0)	1.045	1.241	2.557 ³
1984	1.285.8	1.593.5	(307.7)		2.565	5.280
1985	1.287.8	1.677.3	(389.5)		2.926	6.024

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XXIII.4.¹ Miles de toneladas de azúcar valor crudo.² Toneladas de caña diarias (TCD).³ Corresponde a la capacidad de molienda adicional necesaria fuera del Valle en el caso de efectuarse solamente allí las ampliaciones marginales hasta 7.200 TCD.

trial que en el Valle del Cauca para moler la misma cantidad de caña en el año. También podrían ocurrir los ensanches necesarios conjuntamente en el valle geográfico del alto Cauca y en otras regiones, mediante un programa que sólo buscara utilizar al máximo la capacidad de los ingenios del Valle y del norte del Cauca, lo cual representaría un aumento allí de 7.200 TCD. El resto de los requerimientos de expansión ocurriría en otras regiones.

El costo probable de la expansión azucarera depende de las zonas del país en las cuales se decida ampliar la capacidad de producción¹⁶. Si todas las ampliaciones se hicieran en el valle geo-

gráfico del Alto Cauca, el costo de las inversiones sería de US\$ 86 millones y de US\$ 120 millones para las alternativas A y B de demanda total respectivamente. De llevarse a cabo las ampliaciones en otras zonas, dicho costo sería de US\$ 232 millones para la alternativa A de demanda y de US\$ 297 millones para la alternativa B. Finalmente, en el caso de realizarse solo las ampliaciones marginales en los establecimientos azucareros del Valle y norte del Cauca, y de instalarse nuevos ingenios fuera de estos departamentos, el valor total de las inversiones sería de US\$ 123 millones en la alternativa A de demanda y de US\$ 188 millones en la alternativa B (cuadros X.12 y X.13).

La disponibilidad de tierras para el total de las ampliaciones requeridas estaría limitado en el valle geográfico del Alto Cauca por una relativa escasez de tierras aptas para el cultivo de caña, a menos que se realizaran oportunamente obras de regulación del río Cauca. Si tal

¹⁶ El costo de la expansión azucarera se refiere a las inversiones adicionales necesarias para satisfacer los estimativos de demanda total previstos en el estudio de FEDESARROLLO. Esto es, no se tienen en cuenta los costos de las inversiones que se están llevando a cabo en la actualidad tanto en el Valle del Cauca como en los ingenios de Zulía y Risaralda.

CUADRO X-12

COSTO ESTIMADO DE LA EXPANSION AZUCARERA SEGUN LA ALTERNATIVA "A" DE DEMANDA TOTAL, 1981-1985¹
(millones de dólares de 1974)

Años	Con ampliaciones marginales y nuevos ingenios en el Valle	Con ampliaciones marginales en el Valle y nuevos ingenios en otras regiones	Sin ampliaciones marginales en el Valle y nuevos ingenios en otras regiones
1981	6.6	6.6	21.9
1982	14.1	14.1	46.7
1983	14.6	14.6	48.2
1984	18.4	25.7	53.1
1985	32.3	61.8	61.8
Total	86.0	122.8	231.7

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XXIII.7.

¹ El costo de la inversión para producir una tonelada de azúcar adicional con una ampliación marginal en los ingenios del Valle y norte del Cauca se estimó en US\$ 231; en un nuevo ingenio en el Valle en US\$ 400 y en un nuevo ingenio en la Costa Atlántica en US\$ 764.

CUADRO X-13

COSTO ESTIMADO DE LA EXPANSION AZUCARERA SEGUN LA ALTERNATIVA "B" DE DEMANDA TOTAL, 1979-1985¹
(millones de dólares de 1974)

Años	Con ampliaciones marginales y nuevos ingenios en el Valle	Con ampliaciones marginales en el Valle y nuevos ingenios en otras regiones	Sin ampliaciones marginales en el Valle y nuevos ingenios en otras regiones
1979	4.6	4.6	15.3
1980	9.1	9.1	30.2
1981	11.4	11.4	37.6
1982	14.6	14.6	48.3
1983	19.3	31.2	48.8
1984	28.6	54.7	54.8
1985	32.6	62.5	62.5
Total	120.2	188.1	297.5

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XXIII.18.

¹ El costo de la inversión para producir una tonelada de azúcar adicional con una ampliación marginal en los márgenes del Valle y norte del Cauca se estimó en US\$ 231; en un nuevo ingenio en el Valle en US\$ 400 y en un nuevo ingenio en la Costa Atlántica en US\$ 764.

proyecto se ejecutara habría tierras suficientes, no obstante lo cual, consideraciones de desarrollo regional equilibrado y, en menor grado, también de carácter económico, sugerirían que posiblemente los nuevos desarrollos azucareros que allí se sucedieran no debieran sobrepasar las ampliaciones con las cuales se coparan las instalaciones actuales¹⁷. Por lo tanto, parece conveniente empezar a estudiar desde ya la posibilidad de iniciar nuevos ingenios en

otras regiones del país, en vista de las perspectivas tanto de la demanda interna como externa en los próximos diez años. Dentro de este contexto, adquieren además plena vigencia los proyectos que se están desarrollando actualmente en Risaralda y Zulia. El futuro de la industria azucarera colombiana requiere entonces del diseño de mecanismos de política gubernamental y privada acordes con la magnitud de las inversiones necesarias. Las características que podrían tener, a juicio de FEDESARROLLO, las políticas azucarera y panelera se discuten en la sección siguiente.

F. Bases para la formulación de una nueva política azucarera y panelera

El desempeño de los nuevos desarrollos requeridos en la industria azucarera colombiana, se vería favorecido en forma apreciable si se adelantan mediante una

¹⁷ Con respecto a este punto, los resultados del estudio de FEDESARROLLO indican que claramente, desde el punto de vista económico es más conveniente para el país aumentar la producción de azúcar por medio de una ampliación marginal de la capacidad utilizada en los ingenios del Valle del Cauca. Sin embargo, en el caso de instalar nuevos ingenios en el Valle, los mayores costos y la demanda adicional por tierras frente a una relativa escasez de éstas, conducen a que la ventaja comparativa del valle geográfico del Alto Cauca con respecto a la Costa Atlántica deje de ser tan evidente para futuras ampliaciones de la producción de azúcar.

acción concertada de los sectores público y privado, que garantice, de una parte incentivos apropiados a los productores, y, de otra, los intereses de toda la sociedad. De consiguiente, un futuro desarrollo azucarero requerirá de la formulación de una política gubernamental azucarera, coherente, integral, estable y de largo plazo, que tome en consideración todos los aspectos que en forma directa o indirecta, se ven afectados por ella. La industria, así como los ingenios individuales, tendrán también que adoptar políticas complementarias con aquellas de nivel gubernamental.

1. La necesidad de una política coherente e integral

Una de las características que ha buscado la política económica del actual gobierno es su coherencia¹⁸, entendiendo por tal el hecho de que todos los instrumentos de política y todos los estamentos gubernamentales sean dirigidos al logro de una serie de metas definidas y no contradictorias. En el caso de la política azucarera, sin embargo, son muchas las instancias de incoherencia resultantes del manejo aparentemente independiente, de varios instrumentos de política por parte de las entidades estatales.

La incoherencia más notoria es aquella que se advierte entre la política de control de precios y los mecanismos de autorización previa de exportaciones. El hecho de no haber podido hacer operativos en los últimos años los precios fijados para el mercado interno señala una inconsistencia entre el abastecimiento interno y la demanda efectiva a esos precios; en efecto, las informaciones del DANE señalaban un precio efectivo

al consumidor a fines de 1974 superior en un 15% al precio de control. Esta diferencia muestra, por otro lado, una gran oscilación a través del tiempo y para las distintas zonas del país. La circunstancia de que los esfuerzos de intervención estatal en el mercado de azúcar no hubiesen podido evitar esta situación, indica no sólo la posibilidad de que la política de control de precios en relación con los precios internacionales haya estado anclada a niveles inadecuados, sino también que la coordinación, estudio y adopción de medidas por parte de las entidades estatales que afectan dicho resultado (INCOMEX, Superintendencia de Precios e IDEMA) pueden no haber sido suficientes y/o efectivos¹⁹.

Existen otros casos de incoherencia relativas a la política exterior azucarera. Por ejemplo, la autorización de exportaciones de panela en 1974 en momentos en que regía un déficit de azúcar en el mercado interno, ignorando no sólo el efecto de sustitución en la demanda por estos tipos de bienes, sino también el hecho de que a los precios del mercado se justificaba transformar azúcar en panela para exportarla y luego transformarla de nuevo en azúcar. Esto refleja una falta de conocimiento y de contacto entre las autoridades encargadas del sector externo y de las que tienen a su cargo la política agropecuaria y la política de precios al consumidor. Otros ejemplos de falta de coherencia en la po-

¹⁹ El sistema de control de precios de azúcar funcionó razonablemente bien, cuando quiera que no se presentaron estrecheces de oferta y que los precios del mercado internacional del azúcar guardaron una cierta relación con los precios internos. De otra parte, el sistema de pago en especie a los proveedores, los cuales podían disponer de su azúcar sin ningún control, contribuyó junto con el diferencial de precios internos-externos a hacer inoperante el sistema de control de precios en los dos últimos años. Actualmente, los proveedores deben entregar al IDEMA un porcentaje igual al que entregan los ingenios con el fin de que este Instituto lo comercialice internamente.

¹⁸ Informe del Presidente de la República al Congreso sobre el Estado de la Emergencia Económica, Banco de la República, noviembre de 1974.

lítica son el autorizar exportaciones de bienes que utilizan azúcar mientras se frenan las exportaciones de ésta; el prohibir exportaciones cuando no se han llenado las cuotas internacionales, sin medir su repercusión sobre las cuotas futuras; y el frenar exportaciones mientras se estimula directa o indirectamente el contrabando.

La necesidad de que la política azucarera se enfoque con un carácter más integral, es decir, que cubra lo relativo al azúcar, y lo relacionado con la industria panelera y, más aun, con las industrias para la exportación que emplean el azúcar como insumo, es un asunto que ha sido ilustrado claramente. Dadas las interdependencias entre una y otra industria, la política de control de precios del azúcar, que estaba fundamentalmente dirigida a evitar beneficios "super-normales" para la industria azucarera, trajo como consecuencia el estancamiento de una industria tradicional como la panelera y estimuló igualmente, de manera subsidiada y no controlada, la industria de exportación de bienes que utilizan el azúcar como materia prima²⁰.

2. La necesidad de una política de largo plazo

Uno de los principales defectos de la política azucarera colombiana ha sido su casuismo y su visión exclusiva del corto plazo. La expansión de una industria como la azucarera, que demanda grandes inversiones y compromete el uso de la tierra por varios años y repercute sobre otras actividades productivas del país, requiere de un desarrollo planificado, si

se desean evitar pérdidas económicas de incalculable magnitud. Desde el punto de vista del interés social, los riesgos de una expansión incontrolada pueden ser altos: una baja de producción podría originar graves problemas de desempleo en las zonas productoras y problemas de balanza de pagos.

La planificación conjunta del desarrollo azucarero requiere de la determinación de las perspectivas reales de exportación de Colombia y de las decisiones sobre política exterior que las hagan posibles. Se requiere también, determinar las necesidades futuras de abastecimiento para el consumo industrial y doméstico, así como los mecanismos gubernamentales en términos de políticas de precios y de mercadeo; además, definir la forma de estimular simultáneamente la industria panelera y medir su impacto sobre la demanda azucarera. Finalmente, es preciso estudiar y decidir la magnitud, oportunidad y localización de las ampliaciones de la industria, y diseñar los mecanismos de financiación para el desarrollo conjunto de ambas industrias.

3. La necesidad de una política estable

Un último requisito para el desarrollo de una política azucarera eficaz, es que ésta sea una política estable. Se entiende por tal no sólo el compromiso gubernamental de mantener unas reglas de juego definidas por un período de tiempo razonable, sino, y especialmente, el compromiso de manejar la política de precios y comercialización en forma tal que se eviten las grandes fluctuaciones de ingresos. Tales fluctuaciones se han originado en los movimientos de los precios internacionales, y particularmente, en la incertidumbre de obtener las autorizaciones de exportación y aún en los ajustes en los precios de control para el consumo interno. En tal sentido, en los

²⁰ Por ejemplo, en el año de 1974, se calculó que para los chocolates el subsidio implícito fue equivalente a \$ 14.00 por dólar exportado, o sea tres veces el monto del antiguo Certificado de Abono Tributario (CAT). En confitería, el subsidio alcanzó \$ 4.00 por dólar, lo que significa el otorgamiento de un subsidio adicional equivalente al CAT.

últimos años el desarrollo azucarero ha encontrado vacilación, no tanto en razón de la magnitud de las rentabilidades registradas, sino en la incertidumbre e inestabilidad del ingreso futuro.

G. Fondo azucareno y panelero

De acuerdo con el análisis de la sección precedente, las bases de una futura política azucarera deben comprender la formulación de políticas coherentes, integrales, estables y de largo plazo. Para lograr estos objetivos se ha encontrado conveniente sugerir el establecimiento de un fondo de estabilización de azúcar y panela, denominado en adelante como Fondo Azucarero y Panelero. Su objetivo central sería instrumentar un mecanismo para la fijación de precios internos a niveles más acordes con el precio internacional, sin que este aumento se traduzca por completo en más altas utilidades para los empresarios. Funciones importantes las constituyen también las de estabilizar los ingresos de las industrias azucarera y panelera y permitir la formulación de una política de largo plazo. El Fondo propuesto constituiría, además, un foro de concertación de las políticas azucarera y panelera, alrededor del cual se reunirían tanto el sector público como el privado. Así concebido, el Fondo no implica una mayor intervención del Estado en las industrias azucarera y panelera, sino, por el contrario, un mecanismo por medio del cual se planifique su desarrollo y del cual provengan recomendaciones y medidas operativas.

1. Objetivos económicos del Fondo

a. Política de precios

Correspondería al Fondo estudiar y presentar recomendaciones al gobierno en lo atinente a la política de precios internos del azúcar en Colombia.

Con respecto al precio *al consumidor*, podría acordarse como meta de largo plazo la eliminación gradual del diferencial que existe hoy en día entre el precio interno y el precio internacional. Estrictamente, debería buscarse que la cotización interna en el futuro refleje el promedio del precio internacional, sin estar sujeta a las fluctuaciones de éste.

En lo que se refiere a los precios fijados a nivel ex-ingenio, estos corresponderían a los precios *al consumidor* arriba señalados, menos un margen normal de comercialización. Sin embargo, dicho precio a nivel ex-ingenio no equivaldría, como ahora, al precio efectivamente recibido por los ingenios y los proveedores, ya que se establecería una "carga de suministro gratuito de azúcar" (blanca o cruda según el caso) con destino al Fondo Azucarero y Panelero, a semejanza de la retención cafetera.

Con el propósito de determinar el nivel de la "carga de suministro de azúcar" y consiguientemente del ingreso efectivo recibido por ingenios y proveedores, se buscaría garantizar a estas actividades una rentabilidad "adecuada". Para tal efecto, el Fondo analizaría en forma permanente el comportamiento del precio real ponderado del azúcar, esto es, el precio doméstico efectivo por la cantidad que se comercializa internamente, más el precio efectivo de exportación por los volúmenes que sean acordados con las entidades gubernamentales para exportar, más los otros ingresos de subproductos del azúcar, dividido todo por un índice de costos de producción de azúcar. En este último, se tomaría en cuenta el comportamiento de los niveles de los salarios, el de los precios de las materias primas y otros insumos, así como el de los bienes de capital. El índice resultante reflejaría la rentabilidad de la industria en cualquier situación; sin embargo, la rentabilidad

“adecuada” para la industria no debe ser independiente del precio internacional, sino que debería fluctuar directamente con su tendencia en el largo plazo.

La carga de suministro de azúcar constituiría los ingresos del Fondo y le permitiría estabilizar los ingresos de los productores, e inclusive los precios internos, al entregársele el azúcar al IDEMA para su venta a los consumidores.

El Fondo tendría entonces dentro de sus funciones la recomendación al Gobierno Nacional del manejo de la política de precios internos tanto al consumidor como al productor, pero no sería el organismo decisorio en materia de precios a nivel ex-ingenio, aunque sí tendría como función específica la intervención en el mercado en aquellas circunstancias que así lo exigieren. A diferencia del sistema actual, el esquema propuesto no requeriría establecer márgenes controlados de comercialización, sino únicamente la fijación del precio al nivel ex-ingenio, así como las cargas de suministro de azúcar blanca o cruda, según sea el caso.

El Fondo tampoco tendría a su cargo el manejo directo de los precios de la panela; sin embargo, como se anota más adelante, actuaría como organismo asesor del IDEMA, al recomendarle a éste cuándo y en qué magnitud debería intervenir en el mercado de la panela, con el fin de estabilizar los ingresos de los productores. Cabe anotar de otra parte, que dada la interrelación entre las industrias panelera y azucarera, el mecanismo de precios sugerido para el azúcar incidiría en forma indirecta pero importante en la industria panelera. En efecto, al incrementarse gradualmente el precio del azúcar al consumidor, se desestimularía la sustitución de azúcar por panela y, además, los productores paneleros encontrarían más atractivos los precios de este producto.

b. Comercialización interna

Función básica del Fondo del Azúcar y la Panela sería la definición de las necesidades anuales y trimestrales de azúcar para el consumo doméstico. Para este efecto, el Fondo ejercería vigilancia sobre las existencias públicas y privadas de azúcar. En todo momento definiría los montos de azúcar que se deben distribuir a través del IDEMA y controlaría la acción y la efectividad de este organismo en dicho campo. En la medida en la cual maneje directamente azúcar en el mercado interno, podría, a través del IDEMA, intervenir en dicho mercado, en función de los precios y de las coyunturas particulares. Así mismo, fijaría pautas para la intervención del IDEMA en el mercado de la panela, con el fin de estabilizar el ingreso de los productores y de regular su comercialización.

Sería también función del Fondo el cálculo de las necesidades de azúcar anuales y trimestrales de la industria, y serviría como interventor en la garantía de estos abastecimientos. En el campo de la comercialización, tendría la obligación de mantener informes periódicos sobre las actividades de las comercializadoras privadas, de estudiar los márgenes de comercialización a nivel mayorista o minorista, y de recomendar al Gobierno Nacional políticas de transporte y de otro carácter que permitan reducir tales costos.

c. Manejo de la política exterior

El Fondo tendría como objetivos la coordinación de la representación colombiana en el exterior, la vigilancia permanente de los compromisos de las cuotas eventualmente asignadas a Colombia, y la definición de las estrategias nacionales en los foros internacionales. De otra parte, sería responsable del control y manejo de las existencias de

azúcar de exportación requeridas para cumplir los convenios de existencias reguladoras que eventualmente se acuerden a nivel internacional.

Estando representados en el Fondo todas las entidades gubernamentales y los productores, se convendrían de común acuerdo las necesidades de consumo interno, a la luz de la situación de la producción de azúcar, y se podrían establecer metas mínimas trimestrales de exportación, susceptibles de incrementarse de acuerdo con los precios externos y la situación de abastecimiento interno en cada período.

El Fondo analizaría la situación de exportaciones clandestinas y propondría sistemas de control para las mismas. Por último, en el campo de la política exterior, serviría como intermediario en la negociación de suministros y condiciones para la exportación de bienes manufacturados que contengan azúcar como insumo.

d. Política de producción

Una función fundamental del Fondo sería el estudio de las tendencias a largo y mediano plazo del consumo interno y de la demanda externa del azúcar colombiano. Con base en estos estudios, el Fondo tendría como otra de sus funciones sugerir las necesidades de expansión de la industria y su localización geográfica. Así mismo, en el campo de la producción sería su función la vigilancia sobre el curso de la misma, sobre la capacidad utilizada de los ingenios, sobre la expansión de los cultivos y sobre cualesquiera otros problemas y cuellos de botella que surjan en la actividad de la producción de azúcar y de panela en Colombia.

El Fondo podría recomendar o contratar directamente estudios de factibi-

lidad referentes a la localización de nuevos ingenios, y cuando las circunstancias así lo exijan, estudios de mercados internos y externos.

En síntesis, en el campo de la política de producción se buscaría que el Fondo actúe como organismo de concertación, para acordar, conjuntamente con los sectores público y privado, las necesidades de expansión de las industrias azucarera y panelera.

e. Política financiera y crediticia

En desarrollo de las recomendaciones sobre políticas de producción y expansión industrial que se han reseñado anteriormente, serían funciones del Fondo el análisis de los requisitos financieros para la expansiones deseadas y el actuar como organismo intermediario en la gestión de fuentes domésticas y externas de los recursos necesarios para adelantar la expansión acordada. Podría, a través de sus propios ingresos, servir como fuente directa de financiación para dichos desarrollos azucareros y para el fomento de la industria panelera.

2. *El Fondo Azucarero y Panelero como foro de concertación*

Se ha discutido ya cómo uno de los principales problemas en la política azucarera lo constituye su falta de coherencia, y se sugirió, en consecuencia, la necesidad de que se coordinaran todas las acciones de las entidades estatales encargadas de ejecutarla. De esta manera, disposiciones tales como las autorizaciones de exportación, los niveles de precios fijados para el consumo interno y las necesidades a nivel internacional para satisfacer ciertos convenios de cuotas, serían todos aspectos estudiados de consuno.

El Fondo podría actuar, además, como un foro permanente para expresar

las inquietudes de los gremios, para evaluar el impacto que sobre la industria panelera tendrían las decisiones de política azucarera o para analizar los convenios que deberían celebrarse entre los industriales y los productores de azúcar, desde el punto de vista de abastecimiento. Desde luego, el Fondo sería el vehículo para presentarle al gobierno una posición conjunta sobre la situación de las industrias azucarera y panelera.

3. *Mecánica de operación del Fondo*

a. Ingresos

Según se ha discutido anteriormente, el Fondo establecería contribuciones o tasas de retención de azúcar en especie, tanto de calidad de exportación como de calidad de consumo interno. Estas disponibilidades de azúcar le permitirían obtener ingresos para el desarrollo de sus funciones. En la medida en la cual estos ingresos se utilicen para hacer préstamos, una fuente alternativa de ingresos adicionales serían entonces los intereses y amortizaciones sobre éstos. Igualmente podría el Fondo, en su propio carácter, obtener préstamos externos y domésticos.

b. Egresos

El Fondo utilizaría sus recursos exclusivamente para su propia administración, para pagar el almacenamiento y manejo de las existencias a que se ha hecho referencia, para financiar estudios, para actividades de promoción, y principalmente en créditos para desarrollos azucareros y paneleros, en su sentido más amplio.

c. Estructura institucional

Se concibe el Fondo como un instrumento de economía mixta para ser manejado por una junta con representantes del sector público y del sector

privado. Tendría un gerente o director nombrado por esa junta y un cuerpo administrativo, según las funciones que requiere realizar. En relación con la composición de la junta, y dada la necesidad de que el Fondo sea un foro de concertación y de ejecución de una política coherente, parece necesario que el gobierno esté representado por voceros del Ministerio de Desarrollo Económico, del Ministerio de Agricultura, y del Instituto Colombiano de Comercio Exterior. Puede también pensarse en incluir al Instituto de Fomento Industrial, en razón de su posible participación en la financiación y desarrollo de los proyectos y expansiones a que se ha hecho referencia.

En lo que respecta al sector privado, tendrían naturalmente representación en el Fondo los cultivadores de caña y los productores de azúcar y panela. El Fondo así concebido, se reuniría periódicamente o en forma de comisiones para desarrollar cada uno de los objetivos arriba señalados.

H. Algunas consideraciones sobre la organización de la industria panelera

El desarrollo de la industria panelera, según se anotó anteriormente, ha estado caracterizado por bajos niveles de productividad que se reflejan en bajos ingresos tanto para los productores y los aparceros como para la mano de obra que participa en el proceso productivo. Dicho desarrollo, que es característico del sector tradicional de la agricultura colombiana, ha estado inducido, en parte, por la política gubernamental de precios con respecto al azúcar. En alguna medida, por lo tanto, podría afirmarse que indirectamente se ha frenado el desarrollo normal de la industria panelera. Hacia el futuro, debería buscarse que esta industria se desarrolle conforme a su verdadera importancia en términos del

empleo generado y del área dedicada al cultivo de la caña de azúcar. Adicionalmente habría que tener presentes las implicaciones que sobre la industria panelera tendrá el desarrollo prospectado de la industria azucarera. Aunque existe un proceso natural de sustitución en el consumo entre azúcar y panela, dados el fenómeno de urbanización y los cambios en los niveles de ingreso, se ha demostrado que variaciones en los precios relativos azúcar/panela pueden influir en el consumo relativo de ambos bienes. De esta manera, frente a una política de precios internos del azúcar más realista cabría pensar en una mayor demanda relativa de panela, no sólo con respecto al consumo doméstico sino al consumo industrial. En otras palabras, la política de precios con relación al azúcar podría permitir alguna sustitución en el consumo de azúcar por panela, y de todas maneras no actuaría como una barrera en contra del proceso normal de desarrollo de la industria panelera.

Como ya se mencionó, el curso futuro de la industria panelera debe consultar estrechamente su importancia económica y social en vastas zonas del territorio nacional, entre ellas la zona cafetera. Ante la situación imperante podría pensarse en mecanismos que hicieran posible la elevación de los niveles de productividad y de las condiciones de vida de las personas vinculadas a la producción de caña de azúcar y panela. Dichos mecanismos tienen que ver con políticas de comercialización, crédito, asistencia técnica, pero sobre todo con aquellas que en alguna medida puedan modificar los actuales sistemas de organización de la producción en la industria panelera.

En efecto, el sistema de organización de la producción en unidades tan extremadamente pequeñas y dispersas como el que prevalece en la industria

panelera colombiana, muchas de las cuales constituyen apenas una actividad supletoria en las fincas respectivas, no ha favorecido ni la adopción de tecnologías apropiadas de cultivo de caña y de fabricación de panela, ni una adecuada capitalización en razón de su baja rentabilidad, ni obviamente la introducción de algunas economías de escala. Tal modalidad de producción en unidades atomizadas podría ser reorganizada mediante el establecimiento de empresas de tamaño óptimo.

La reorganización de los sistemas de producción y consecuentemente la elevación de los niveles de productividad podrían lograrse mediante políticas que conduzcan no sólo a obtener una mayor eficiencia económica sino que aseguren que los mayores beneficios recaigan sobre la población campesina, propietaria y asalariada que trabaja en zonas paneleras. Por tal motivo se hace necesario estudiar diversas modalidades de reordenamiento de los sistemas de tenencia y fabricación de la panela, dentro de un esquema que consulte la estructura real de la producción de panela en las diversas zonas del país y sus problemas específicos.

Para aquellas zonas paneleras del país donde predomina una estructura de pequeños productores, en parcelas no muy dispersas y en las cuales no exista una diversificación muy grande de cultivos y que además se consideren zonas aptas para el cultivo de la caña, se puede recomendar un reordenamiento de los sistemas de tenencia, control y usufructo de la tierra actualmente imperantes mediante la agrupación de pequeños productores bajo una sola administración, lo que significaría un control unificado de las tierras aportadas y de sus instalaciones. Este proceso, naturalmente, podría cumplirse por etapas, evolucionando de las formas más simples a las más complejas de asociación para el

ejercicio del derecho de propiedad. Podrían diseñarse acuerdos formales o informales mediante los cuales los integrantes del grupo asociado conserven cada uno el derecho de propiedad de la tierra aportada (o su equivalente), renunciando sólo a su uso individualmente; la explotación y el usufructo serían colectivos.

Otros acuerdos, en cambio, de asociación cooperativa o de otro carácter (por ejemplo empresas comunitarias), podrían significar la aportación incondicional de la tierra y sus instalaciones a la nueva empresa, definiéndose en cada caso la forma de distribución de los rendimientos obtenidos de su operación y las extensiones máximas a ser aportadas. En las modalidades más evolucionadas de asociación, la propiedad y el control de la tierra y su usufructo pertenecen al conjunto del grupo; pero a veces también sólo su control y usufructo, pues se la toma en arrendamiento.

En lo que hace relación a la producción de panela en zonas cafeteras, y donde el café corresponda a la mayor parte del ingreso campesino, sería recomendable intensificar la acción del actual Programa de Desarrollo y Diversificación en Zonas Cafeteras (PDDZC), no sólo en lo que respecta al crédito canalizado al sector panelero, sino especialmente extendiendo la asistencia técnica para el cultivo y el acceso a los insumos más necesarios. Para la etapa de fabricación de panela, podría estudiarse por parte del PDDZC la posibilidad de financiar trapiches de tamaños adecuados para ser explotados por grupos asociados de cafeteros-paneleros.

De acuerdo con este esquema, los campesinos de zonas de minifundio cafetero podrían asociarse y crear una empresa que explotaría el trapiche panelero. Esta empresa, de su propiedad,

les compraría la caña para procesarla y los aportes de capital podrían fijarse con base en el tamaño del cultivo de caña que cada uno esté dispuesto a realizar con miras a ingresar en la explotación panelera.

El trapiche se constituiría entonces como una sociedad independiente de la cual serían socios los productores de caña. La administración del ingenio panelero tendría a su cargo velar por la buena marcha de los cultivos a través de una adecuada asistencia técnica, gestionar ante el PDDZC los préstamos necesarios para la renovación y tecnificación de las siembras de caña y comercializar el producto. En muchos aspectos, esta forma de organización de la producción se asemeja a la de algunos ingenios productores de azúcar.

La idea anteriormente expuesta está tratando de experimentarse en la zona cafetera del Departamento del Valle, específicamente en el municipio de Sevilla. Se trata de una zona en la cual los campesinos que eventualmente entrarían a participar en el programa tienen dedicadas buena parte de sus pequeñas parcelas a la explotación del café, pero en condiciones tecnológicas bastante precarias. La opción que se les brinda es la de dedicar parte de su tierra a la producción de caña, e incluso sustituir en algunos casos sus cafetales por dicho cultivo. Simultáneamente, se está estudiando la posibilidad de que la Federación de Cafeteros a través del programa de Supermercados en el Valle (Mercafé) les comercialice la panela una vez que el proyecto entre en marcha. Esta experiencia en el momento a nivel de formulación podría tomarse como un proyecto piloto.

De otra parte, podría estudiarse la alternativa de establecer centrales de fabricación de panela en zonas cafeteras para ser financiadas con recursos con-

juntos de los Fondos Nacionales del Café y Fondo Azucarero y Panelero. Tal dirección de esfuerzos de diversificación cafetera hacia la producción de panela permitiría a la Federación de Cafeteros enfrentar el compromiso gubernamental de complementar el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición en Zonas Cafeteras²¹.

Una tercera zona de producción de panela es la del valle geográfico del alto Cauca. Su importancia se ha venido reduciendo en razón del crecimiento del cultivo allí de caña para azúcar. Los desarrollos azucareros sugeridos en el estudio de FEDESARROLLO, según los cuales parte importante de la expansión azucarera se realizaría en esta región, hacen prever que la producción de panela en dicha zona puede desaparecer en un futuro cercano. De otra parte, la eliminación gradual del subsidio al consumo doméstico de azúcar sugerida anteriormente haría aún más difícil la permanencia de dicha producción, ya que sería cada vez menos rentable la práctica común en muchos trapiches de transformar azúcar en panela.

Cabe, finalmente hacer algunas consideraciones sobre el sistema de aparcería

bastante generalizado en algunas zonas paneleras del país. Por lo inadecuado de las prácticas de cultivo y la escasez de recursos, los ingresos de los aparceros son prácticamente de subsistencia, debido principalmente a que su poder de negociación con el dueño de la tierra es bastante reducido. La política agraria del gobierno actual, inspirada aparentemente en el deseo de revitalizar la agricultura tradicional, reglamento y fortaleció el sistema de aparcería. Ante la nueva filosofía del gobierno y la legitimación de este sistema de tenencia, se destaca la necesidad de una intervención eficaz del Estado para hacer cumplir en las mejores condiciones los contratos de aparcería en las zonas paneleras.

El establecimiento de empresas comunitarias, que se ha dado como alternativa, implicaría en la práctica la desaparición, en las regiones donde impera, del sistema de aparcería en el caso de la industria panelera. De otra parte, la creación de centrales de beneficio de tamaño adecuado y una eficaz asistencia técnica, en conjunto con la vigilancia del Estado en lo que concierne al cumplimiento y equidad de los contratos de aparcería donde estos subsisten, podría mejorar sustancialmente la situación de los actuales aparceros.

²¹ Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición*, Revista de Planeación y Desarrollo, Vol. VI, No. 2.