

**LOS POSIBLES EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN DE LOS INGENIOS DE
AZÚCAR SOBRE EL BIENESTAR DEL CONSUMIDOR*****Resumen***

El objetivo de la Nota Técnica es investigar los efectos de la privatización de los ingenios de azúcar panameños (La Victoria y Chiriquí) sobre el bienestar. La conclusión de la nota es que la conversión de los ingenios privados en únicos dueños o en accionistas minoritarios de uno o de los dos ingenios estatales restringe la competencia de la industria y, por eso, impide que la privatización genere los deseables beneficios al consumidor.

**Los posibles efectos de la privatización de los ingenios de azúcar
sobre el bienestar del consumidor**

Octubre, 1997.

1. Introducción

El objetivo de ésta Nota Técnica es colaborar con las discusiones acerca de la posibilidad de participación de los ingenios privados panameños en la privatización de los ingenios de azúcar estatales. Se investigan los posibles efectos de la propiedad de los ingenios privados de la totalidad o de parte minoritaria del capital de los Ingenios Estatales (La Victoria y Chiriquí) sobre el bienestar del consumidor. La conclusión de la Nota Técnica es que la conversión de los ingenios privados en únicos dueños o en accionistas minoritarios de uno o de los dos ingenios estatales restringe la competencia en la industria e impide que la privatización genere los deseables beneficios al bienestar del consumidor .

La Nota está organizada de la siguiente manera : la sección 2 presenta las condiciones actuales de competencia en la industria azucarera panameña y sus consecuencias sobre el bienestar del consumidor; la sección 3 evalúa los posibles efectos de la privatización según las posibles modalidades de participación de los ingenios estatales en el proceso; y la última sección resume las conclusiones principales.

2. Condiciones de Competencia en la industria azucarera panameña

La industria azucarera en Panamá es altamente protegida, utiliza conductas no competitivas y ha presentado, por eso, un desempeño económico que impone elevados perjuicios a los consumidores locales. El sector cuenta, además, con las condiciones necesarias para la adopción de prácticas de cartelización por parte de las empresas instaladas.¹

Diferentemente de otras industrias, como el sector de maíz, por ejemplo, la industria azucarera presenta elevadas barreras a la entrada. Las principales barreras a la entrada son los altos requisitos de inversiones en capital físico, el establecimiento de relaciones confiables con los cañicultores y la fijación de la marca en los mercados locales, ya que la posibilidad de exportación en el mercado mundial es poco rentable. Por otro lado, el naturalmente bajo crecimiento del consumo doméstico igualmente reduce la posibilidad de nuevas inversiones en el sector. Por esos factores, la entrada, o la amenaza de entrada, de nuevos competidores no es muy frecuente.

La industria panameña de azúcar está constituida por cuatro ingenios, siendo dos privados y dos estatales. La industria de Costa Rica, Guatemala y Honduras poseía en 1992, 17, 17 y 8 ingenios, respectivamente, de los cuales apenas uno era estatal. El arancel para la importación de azúcar refinado es de 50% y las importaciones eran exclusividad de la CALV, por lo menos hasta 1996. Las exportaciones de la industria están limitadas a la participación en la cuota norteamericana, mientras 26% de los ingresos del sector en Costa Rica y 46% del ingreso de la industria en Guatemala, en 1992, provinieron de exportaciones para el resto del mundo. El bajo número de productores locales y la reducida participación en el mercado mundial indican que la industria de azúcar en Panamá se encuentra protegida de la competencia local e internacional.

Las conductas de las empresas son caracterizadas por acuerdos de división de mercados y por la coordinación de precios. La división de mercado fue consolidada el 27

¹ Esta sección se basa en el estudio **Opciones de Liberalización del Comercio de Azúcar**, elaborado por Rubén de Núñez en Noviembre de 1993 y editado por Ruta II/GEPLACEA.

de enero de 1983, a través de un Memorándum de Entendimiento entre los ingenios privados y los estatales que restringía la participación de los ingenios estatales a 13% del mercado doméstico. Ese acuerdo fue motivado por cambios en las condiciones de competencia en el sector – sobretudo la reducción de la cuota norteamericana, para cuyo abastecimiento los ingenios estatales fueron originalmente creados, y la baja de los precios internacionales – que incentivaba los ingenios estatales a aumentar su oferta local. La coordinación de precios por parte de los ingenios privados es facilitada por el control legal existente. Tal control, la relativa inelasticidad de la demanda y el reducido número de firmas constituyen un ambiente económico en que la fijación de precios en el valor máximo permitido por ley es la estrategia más recomendable para las empresas.

En ese contexto, ningún incentivo existe a una eventual reducción de precios por parte de las empresas instaladas. De hecho, los precios locales son bastante superiores a los precios promedios de los otros países de la América Central. En 1992, por ejemplo, los precios pagados de azúcar refinada por los consumidores panameños eran 57% mayores que el precio promedio pagado por los consumidores en los otros países de la región. Parte de ese diferencial es debido a costos de insumos más altos. Los costos de la caña panameña son, todavía, apenas 27% mayores que el costo promedio de los otros países del área. Además, el rendimiento industrial de los ingenios panameños están entre los más productivos en Centroamérica (en 1992, por ejemplo, era de 227.31 lbs/Tm, inferior apenas al de Costa Rica).

La diferencia entre los precios domésticos en Panamá y en los demás países de la región es, por lo tanto, apropiada por los ingenios locales a través de la obtención de ganancias supra-normales. Tales ganancias representan transferencias de los consumidores panameños a los productores locales y en 1992, por ejemplo, se elevaban a por lo menos US\$ 16.25 millones o a US\$ 6.5 per capita.²

² El valor de US\$ 16.25 millones está subestimado en virtud del hecho que en su cálculo se supone que la demanda por azúcar sea inelástica.

La elevada concentración industrial, el pequeño número de participantes, y las elevadas barreras a la entrada mencionadas en el punto 2, que reducían el costo de formación y monitoreo; la existencia de un producto sin sustitutos próximos y con una demanda relativamente inelástica, que torna las reducciones de precios relativamente poco atractivas; y la ausencia de una Ley de Defensa de la Competencia hasta 1996, que disminuía los riesgos de sanción eran los principales factores favorables a la formación de un cartel por los productores locales hasta 1996. La cartelización propiamente dicha, todavía, no era necesaria porque la fijación legal del precio en un nivel suficientemente elevado y las condiciones de competencia vigentes en el sector permitían la obtención de ganancias supra-normales. En ese contexto, el número de participantes, las condiciones de competencia y los precios han sido altamente estables y las ganancias aparentemente excesivas, caracterizando una configuración industrial propia a oligopolios cooperativos.³

Cambios recientes en las condiciones de competición en la industria, todavía, introducen cierta amenaza a la sustentabilidad de esa configuración industrial. La Ley N° 29 introduce riesgos a las conductas que reflejan el abuso del poder económico. La tendencia de reducción de la cuota norteamericana y la permanente baja de los precios internacionales del azúcar presionan las empresas a aumentar sus ventas en los mercados domésticos, dificultando la coordinación entre las empresas. Otra amenaza para los ingenios privados locales es la privatización por las razones que se presentan a seguir.

3. Evaluación de los Posibles Escenarios Resultantes de la Privatización

De una manera general, la privatización representa la posibilidad de entrada de un nuevo competidor, amenazando la coordinación oligopólica existente y los beneficios que los

³ Cuando los agentes económicos que participan de un oligopolio cooperativo realizan un acuerdo explícito para la fijación de los precios y cantidades dan origen a un cartel.

productores locales obtienen de ésta situación. En el contexto de elevadas barreras a la entrada, la privatización de una empresa estatal permite el acceso de una nueva empresa al mercado local, al activo fijo y a los proveedores de la firma comprada, constituyendo una *ventana* no usual en tales barreras.

Existen, además, dos factores específicos a la privatización del Ingenio La Victoria que acentúan tal amenaza. Primero: El Ingenio La Victoria produce el azúcar cristal que es un sustituto próximo del azúcar refinado producido por los ingenios privados y, según los expertos en el mercado, es un producto con elevado potencial futuro en Panamá.⁴ En 1996, la producción física de azúcar cristal representaba 30% del volumen físico total de azúcar producido en el país.⁵ Segundo: El Ingenio la Victoria posee 55% de capacidad ociosa, la cual podría ser utilizada para expandir su producción y sustentar una guerra de precios con las empresas ya existentes en búsqueda de una mayor cuota del mercado.

En ese contexto, ¿cuáles serían las consecuencias posibles de la privatización sobre la estructura de la industria y el bienestar del consumidor?

- a) la adquisición por los ingenios privados panameños: la adquisición o el control de las empresa estatales por los ingenios privados panameños se constituye en un *cierre* de la ventana anteriormente mencionada, o sea un incremento en las barreras a la entrada en el sector. Implica también un incremento de la concentración del mercado e impide que la privatización genere los deseables beneficios en términos de bienestar, en la forma de una oferta de un producto mejor y a precios más bajos. Tiene, todavía, el beneficio fiscal de mantener la demanda por los activos elevados y, por consiguiente, el precio de venta;
- b) la participación de los ingenios privados en condición minoritaria: la propiedad de los ingenios privados locales, aunque sea con una parte minoritaria, involucra los

⁴ Información disponible en los estudios realizados por C &L para la Proprivat.

⁵ Datos informales.

siguientes riesgos. Primero: tal situación posibilitaría el acceso, si no el control por los ingenios privados, de las estrategias empresariales de un potencial competidor. Segundo y principalmente porque la participación de los ingenios privados reduce a cero los costos iniciales de la coordinación oligopolística o de participación en un acuerdo de mantenimiento de precios y división de mercado. En ese contexto, los incentivos de la firma entrante (los propietarios mayoritarios) se inclinan fuertemente a la participación en un eventual acuerdo en detrimento de correr el riesgo de empezar una guerra de precios, situación que generaría inequívocos beneficios a los consumidores; y

- c) la adquisición por nuevas empresas: la entrada y propiedad total de uno o ambos ingenios por parte de un solo ente jurídico distinto de los dos ingenios privados locales aumenta substancialmente la posibilidad de una guerra de precios, en la medida en que eleva los costos iniciales de la nueva empresa de participar en la cooperación oligopólica. Tal situación involucraría un aumento en el bienestar y posibilitaría que la privatización lograse la totalidad de sus deseables efectos económicos.

4. Conclusiones

Existen tres escenarios posibles resultantes de la privatización de los ingenios estatales de azúcar: la adquisición por los ingenios privados panameños; la adquisición por nuevos dueños con la participación minoritaria por los ingenios privados locales; y la adquisición total por un ente jurídico totalmente desvinculado de los ingenios privados panameños .

Los beneficios y los costos de los escenarios son los siguientes. La conversión de los dueños de los ingenios panameños en dueños exclusivos de los ingenios estatales es un acto de concentración que no genera beneficios al bienestar del consumidor. La conversión en propietarios minoritarios presenta beneficios menos evidentes porque los efectos de la limitación del control sobre la competencia son más inciertos. De hecho, no existe consenso en términos de la participación máxima del agente comprador que garantizaría la existencia

de competencia. Lo que es cierto en ese caso es que los acuerdos entre accionistas o propietarios son de difícil supervisión y pueden ser muy fácilmente dirigidos en favor de los intereses específicos de sus dueños. Por eso, desde el punto de vista económico, la propiedad de los ingenios privados locales de los ingenios estatales, aunque sea en condición minoritaria, no es recomendable. El tercer escenario es el que protege los intereses del consumidor aunque pueda reducir los beneficios fiscales de privatización.