HACIA UNA POLITICA
AZUCARERA DOMINICANA
EN LA DECADA DE LOS 80
(Ponencia)

EDUARDO LATORRE

Señores Miembros de la Mesa Directiva
Señores Funcionarios, Profesores y Estudiantes
Señoras y Señores

Es para mí un gran honor tener la oportunidad de participar en este histórico seminario en que las universidades, por primera vez, se deciden a realizar un esfuerzo conjunto para estudiar y analizar y hasta recomendar, sobre la industria azucarera dominicana, principal producto nacional hasta ahora, prácticamente ignorada por nuestras altas casas de estudio. No solamente es histórico este seminario porque es el primero que auspicia la recién nacida Asociación Dominicana de Rectores Universitarios (ADRU), aunando los esfuerzos universitarios, sino porque este evento simboliza un vuelco de actitud: la participación de las instituciones de educación superior en las discusiones sobre la problemática nacional con las herramientas que le son propias —el estudio, la ciencia, la técnica, el diálogo y principalmente, la verdad.

Para mí este seminario es también causa de una gran satisfacción personal, pues me da la oportunidad de retornar a la temática de la industria azucarera en la cual tuve la ocasión de laborar en la primera mitad de la década de los 1970. Es decir, aquí logro compartir tanto con mis amigos universitarios, como con mis amigos azucareros en un esfuerzo común por contribuir al enriquecimiento de la sociedad dominicana de la cual somos parte y a la cual nos debemos.

El tema asignado, "Política Azucarera", es de gran interés, puesto que realmente el país nunca ha tenido una política azucarera. Ciertamente es que ha habido políticas azucareras, ya sea del Estado Dominicano o de los diferentes productores, pero si entendemos por política azucarera metas, guías y objetivos que de manera global y coherente tracen las pautas de la industria, la realidad es que nunca ha habido una.

Por esta razón, en vez de evaluar los resultados de la ausencia de una política azucarera, diríamos, desde 1961, año en que termina la tiranía de Rafael Trujillo y su propiedad de doce de los dieciséis ingenios existentes, trataremos de esbozar varios de los elementos que a nuestro juicio deben componer una política azucarera dominicana para la década de 1980. Estos son: (1) Producción; (2) Productividad; (3) Mercado; (4) Diversificación; (5) Empleo; (6) Justicia Social; y (7) Coherencia Estatal.

Para desarrollar el tema, primero debemos esbozar los rasgos principales de la industria azucarera nacional para aquellos que no estén familiarizados con la misma, y luego presentar la importancia que significa para la República Dominicana la caña de azúcar y su procesamiento, en la cual ella fue la primera de América, así como es la primera por su Catedral, su Universidad y su Hospital.

Después de varios altibajos, la industria azucarera dominicana contemporánea nace a finales del Siglo XIX con la fundación de varios ingenios, de los cuales el de Angelina, en San Pedro de Macorís, es de los primeros (1876). Cubanos, italianos y luego norteamericanos, invirtieron capitales y talento empresarial para desarrollar la industria con una tasa promedio de crecimiento anual de alrededor del 5 por ciento durante 70 años. El grueso de los trabajadores de la caña, particularmente los picadores, han sido también extranjeros: primero los anglo-parlantes de las islas del Caribe, los Cocolos, y luego los haitianos. Los dueños eran blancos y los trabajadores negros.

En la década de los años 1950 el Dictador Rafael Trujillo decide comprar para su fortuna personal, y de paso dominicanizar, todos los ingenios extranjeros: Barahona, Monte Llano, Amistad, Ozama, Boca Chica, Porvenir, Santa Fe, Consuelo y Quisqueya, quedando pendiente sólo uno, el Central Romana. También decidió establecer tres nuevos ingenios: Río Haina, Catarey y Esperanza, para un total de doce ingenios, que después de su muerte pasaron eventualmente a ser, en 1966, el Consejo Estatal del Azúcar (CEA). Romana fue comprado en 1967 por la Gulf + Western Americas Corporation, un conglomerado norteamericano, también propietario de ingenios en la Florida, Estados Unidos, quedando tres ingenios, Angelina, Cristóbal Colón y Caei, en propiedad de la familia Vicini, quienes los operan desde hace un siglo.

Tenemos, pues, una industria azucarera de tres dueños y dieciseis ingenios; doce estatales, uno de capital extranjero y tres de capital privado. El área sembrada de caña es superior a los tres millones de tareas (200 mil hectáreas), de tierra, correspondiendo dos millones al CEA, un millón a Romana y un cuarto de millón al Grupo Vicini. Usando aproximadamente un 18 por ciento de las tierras agrícolas del país, la República Dominicana produce anualmente cerca de diez millones de toneladas cortas de caña, que con una capacidad total de molienda de unas 65 mil toneladas cortas por día en una zafra promedio de seis meses produciendo 1.3 millones de toneladas cortas de azúcar crudo y 60 millones de galones americanos de melaza, básicamente repartidos en 60 por ciento CEA, 33 por ciento Romana y 7 por ciento Vicini.

La industria azucarera dominicana emplea unas 80 mil personas, lo que representa aproximadamente un 8 por ciento del empleo total del país, representando los trabajadores agrícolas un 11 por ciento del empleo total en la agricultura y, significativamente, los trabajadores de las fábricas alrededor de un 30 por ciento de toda la mano de obra empleada en la industria manufacturera nacional. La inversión de capital representa aproximadamente el 40 por ciento de la inversión total en la industria nacional, contribuyendo con aproximadamente el 5 por ciento de la Producción Bruta Interna (PBI) y tradicionalmente representando el 50 por ciento de las divisas de la nación.

La industria azucarera dominicana es, sin duda, la principal industria nacional; la espina dorsal de la economía, como algunos le han llamado. A pesar de que su importancia relativa ha venido decreciendo en el último quinquenio, particularmente por el aumento de la producción minera, la misma magnitud de su importancia representa un peligro por la excesiva dependencia de la economía de un solo producto, cuyos precios fluctúan con gran oscilación y pasmosa celeridad. Las danzas de los millones son cortas y los precios deprimidos son de ciclos largos.

Esta misma moneda de doble cara, oportunidad y peligro, hace pensar que la formulación de una política azucarera nacional hubiera sido de los puntos cardinales de la sociedad dominicana, particularmente del Estado, pero el nivel de subdesarrollo general y del Estado Dominicano en particular, nos mantiene en una situación de responder a casos individuales, según se van presentando, en vez de diseñar una estrategia para tratar de canalizar el futuro en el renglón económico más importante del país. No obstante, creemos que los pasos de avance ya realizados en la institucionalización de la vida nacional son lo suficientemente importantes para que creamos oportuno el momento para aportar algunas ideas relativas a la formulación de una política azucarera en la próxima década.

1) Producción

Al no haber existido nunca una política explícita de desarrollo económico nacional que guíe la política azucarera, forzosamente el renglón de producción de azúcar se trata de manera individual y no como parte de un esquema general que guíe las políticas económicas de cada sector productivo en función de objetivos específicos de desarrollo. La pregunta es si queremos más, menos, o igual cantidad de azúcar en los próximos diez años.

Abogar, en términos absolutos, por producir menos azúcar no parece tener mucho sentido. Ciertamente es lo del monocultivo y la excesiva dependencia de un mercado fuera de nuestro control, pero al reducir nuestra producción perderíamos la ventaja comparativa de la capacidad ya instalada, los mercados y el negocio ya conocido; también reduciríamos el Producto Interno Bruto (PIB) y la entrada de divisas; y, en fin, toda una secuela de efectos negativos para la economía nacional.

Si aceptamos como válido este razonamiento, sería lógico pensar que lo deseable sería aumentar la producción azucarera. De acuerdo a un estudio realizado en 1975 por un consorcio de tres consultores europeos, sólo el CEA puede aumentar el 53 por ciento de la caña con una reducción del 14 por ciento del área total, o sea, que sin aumentar la tierra dedicada al cultivo de la caña, el país podría producir potencialmente unos dos millones de toneladas de azúcar a través del aumento de la productividad. Obviamente, la otra manera de aumentar la producción es a través de la extensión, es decir, sembrando nuevas tierras de caña.

Por la simple razón de no aumentar el monocultivo, ya usar el 8.5 por ciento de la tierra agrícola y de pastos ganaderos es una cantidad respetable, y además, en un país de rápido crecimiento demográfico donde las importaciones de alimentos ya sobrepasan los 100 millones de dólares, la extensión de las tierras cañeras, carece de justificación. La verdadera pregunta está entre la opción de mantener la misma producción o aumentarla a través de la productividad hasta su potencial en la misma superficie o aumentar parcialmente la producción y liberar tierras para otros fines.

Veámoslo de otro modo. La producción actual de un millón 300 mil toneladas cortas a 10 centavos la libra de azúcar significan ventas por valor de RD\$260 millones de pesos, a 15 centavos son RD\$390 millones, y a 30 centavos son RD\$780 millones. Si esto lo aumentamos a dos millones de toneladas, las cifras serían respectivamente: RD\$400 millones, RD\$600 millones y RD\$1,200 millones de pesos. Cantidades nada despreciables y cuantiosos fondos que invertidos en obras reproductivas y/o de bien social significaría un progreso neto para el país. A mi juicio, lo razonable sería usar el azúcar para financiar el desarrollo

de otros renglones de producción y en el mejoramiento de los servicios sociales de la nación.

En resumen, la política azucarera debe de contemplar un aumento de la producción azucarera solamente por vía de la productividad, hasta alcanzar su potencial de unos dos millones de toneladas de azúcar. Como corolario a esta decisión, debe de penalizarse la extensión de la caña a nuevas áreas y recompensarse los esfuerzos encaminados hacia un mayor rendimiento en el campo y eficiencia en la fábrica.

2) Productividad

La productividad es simplemente sacarle el mayor provecho posible a los recursos utilizados en las operaciones de producción. En la agro-industria azucarera hay tres fases distintas: (a) la siembra y el cultivo de la caña; (b) la cosecha y el transporte de la caña; y (c) la molienda de la caña y la fabricación del azúcar. La optimización de estas tres etapas evidentemente produciría el mayor rendimiento posible, medibles en la relación de cantidad de azúcar por área cosechada, que en el país es de un promedio de ocho quintales por tarea, lo que es comparativamente bajo, pudiéndose, probablemente, aumentar a unos 12 quintales de azúcar por tarea, si el Consorcio Europeo de la Bookers, ILACO y HVA tuviera razón.

Empecemos la primera fase de siembra y cultivo y observaremos que el promedio nacional es un rendimiento de 3.4 toneladas cortas de caña por tarea; desde un máximo de 5.6 toneladas para el Ingenio Barahona, que tiene riego, a un mínimo de 2.2 toneladas para el Ingenio Santa Fe, que prácticamente es una siembra de caña en rocas. El factor riego, hasta ahora muy limitado, tanto como con la adecuada fertilización del suelo, no la práctica de abonamientos esporádicos, esparcidos al "voleo", y además aumentando el control de la acidez y/o de la salinidad, serían esfuerzos que tendrían resultados inmediatos en términos de aumento de la producción.

Por otro lado, los otros factores de una adecuada preparación de los terrenos, control de la humedad en el suelo, técnicas de siembra de mayor concentración como el "doble chorro" y particularmente la mejor selección y modernización de las variedades de caña, eliminando las que fueron muy buenas hasta hace unos años, como la Barbados 4362 o la Puerto Rico 980, por su alto rendimiento y que constituían más de un 60 por ciento del área sembrada. También están los factores del buen cultivo de la caña, un adecuado control de melazas, medidas preventivas y curativas para evitar enfermedades, tales como el enanismo del retoño o la roya, y finalmente las prácticas para combatir las plagas de insectos,

particularmente el azote del calixto puchela, todo lo cual contribuiría al aumento de la producción.

Con el auxilio de la ciencia y la aplicación de tecnologías conocidas, todas estas medidas tendentes al aumento de la productividad, no sólo son factibles, sino muy bien conocidas. El problema serio es el de subdesarrollo, la terrible dificultad de incorporar en gran escala el conocimiento científico-técnico a las operaciones de siembra y cultivo. No es que no se sabe, es que generalmente no se usa lo conocido. Parte del problema es que el número de personas conocedoras no es suficiente, pero el principal problema es la carencia de una actitud y la consecuente desorganización de los ingenios, en función de la productividad. La ventaja de todo esto es la fácil solución con programas de capacitación y una decisión de producir caña en base a la productividad y no en base al cultivo extensivo.

En términos de la cosecha y transporte de la caña, los incrementos de la productividad no serán tan significativos como en el caso de la siembra y el cultivo. Como bien señalan los viejos azucareros: "el azúcar se hace en el campo, sólo se elabora en la fábrica". Ni que decir del paso intermedio que es la vinculación del campo con la fábrica, pero hay dos factores a tomar en consideración: el tiempo de entrega y la limpieza de la caña.

Para los conocedores, al cortarse la caña se inicia un proceso de inversión de los jugos que van reduciendo paulatinamente el contenido de sacarosa que es precisamente el elemento de donde sale el azúcar. Normalmente las pérdidas comienzan a partir de las 24 horas, tomando un cariz grave después de las 72 horas, que, dicho sea de paso, es el promedio de entrega normal en el Consejo Estatal del Azúcar. Usando técnicas de siembra, variedades de caña erectas, métodos de corte no tradicionales y principalmente, con una planificación previa y una buena organización del personal y el equipo, es totalmente factible cosechar y moler en un solo día. El record conocido lo tiene el Ingenio Talismán de Florida: 2 horas y 25 minutos.

La selección del equipo de cosecha varía desde las opciones del machete para el corte manual, por ejemplo la mocha tradicional versus la mocha australiana, a la opción de mecanizar la cosecha y seleccionar entre equipos apropiados. En términos del transporte, hay que escoger y/o combinar la carreta de buey, el camión, el tractor con vagones y el ferrocarril. Para nuestros fines de productividad, lo importante es la racionalización del equipo y su uso eficiente.

Como la cosecha dominicana, salvo excepciones, es manual, el problema del acarreo al molino, de tierra y otros materiales extraños, no es de consideración, siendo la caña excepcionalmente limpia. El problema está en la pronta entrega y en flujo regular y constante de la caña que le evite a la fábrica pérdidas de tiempo por falta de caña.

La etapa perteneciente a la fábrica, se compone de dos fases distintas: la extracción del jugo y la fabricación del azúcar crudo. La tecnología de la extracción ha variado muy poco en lo que va de este siglo —sigue siendo una serie de molinos que exprimen la caña para sacarle el jugo. Esto se puede mejorar con el uso de computadoras, como en Australia, por las buenas condiciones de los molinos, pero los márgenes de aumento no serían considerables. La otra tecnología de extracción, no utilizada en el país, se llama el difusor. Proviene de la industria azucarera de la remolacha y no ha tenido mucho aceptación en el mundo azucarero internacional. Diríamos que todavía ésta, es una fase experimental.

En lo que respecta a la fabricación de azúcar y las consiguientes mieles finales, el proceso es de ir cocinando el jugo de la caña hasta lograr cristalizarlo en granos de azúcar que son separados de la melaza por medio de una centrífuga. En esta materia, los dominicanos producimos una excelente azúcar de alto grado de polarización y una excelente melaza con un elevado contenido de sólidos y un agotamiento difícil de mejorar. Si lo que se quiere es azúcar refinada, esto requiere un proceso adicional solamente realizado en los ingenios Porvenir y Romana.

En resumen, la productividad en la industria azucarera está fundamentada en el aspecto agrícola, que es donde se realiza verdaderamente la producción, limitándose los aspectos de cosecha, transporte, molienda y fabricación a un problema de eficiencia, que en Romana es excelente (menos del 1 por ciento de tiempo perdido), en el CEA malo (alrededor del 15 por ciento) y en el Grupo Vicini muy malo (más del 30 por ciento). La modernización y reparación eficiente y a tiempo de los equipos no sólo los mantendría en buenas condiciones, sino que evitaría las paradas obligatorias por limpieza de calderas y evaporadores, sin menospreciar la importancia de una buena organización del personal y el espíritu de logros y rendimientos.

Con respecto a la productividad agrícola, que en el CEA es de 3.7 toneladas cortas de caña por tarea y en Romana y el Grupo Vicini de 2.9 toneladas, la situación puede ser mejorada con creces, haciendo uso de la Ciencia y la Tecnología. En consecuencia, una política azucarera dominicana, que estimule la producción por vía de la productividad, debe de tomar en consideración los incentivos correspondientes a los incrementos de productividad y la obligatoriedad de programas de investigación cañera, de capacitación del personal y de resistencia técnica para el caso de los colonos. Como corolario, deben tomarse en consideración penalidades por la baja productividad y/o la ineficiencia.

3) Mercado

Para los dominicanos el mercado azucarero es un mercado externo, no co-

mo Brasil, que de una producción de siete millones de toneladas consume cinco y exporta dos; ni tanto como Cuba, que de una producción de cinco y medio millones de toneladas de azúcar, consume medio millón y exporta cinco. Los dominicanos producimos 1.3 millones de toneladas de las cuales exportamos poco más de un millón y consumimos unas 250 mil toneladas, es decir, casi la quinta parte de la producción.

No obstante, el monto de nuestras exportaciones nos coloca al nivel de ser el tercer país exportador de azúcar de América Latina y en consecuencia, miembro importante del Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA), que, entre otras cosas, lucha por un precio justo para los productores del dulce.

Lo que hace al mercado azucarero vivir en una aureola de incertidumbre es que resulta relativamente fácil producir azúcar, tanto de caña como de remolacha, y cuando suben los precios automáticamente se incrementa la producción. Existen competidores industriales, tales como el sirop de maíz y otros edulcorantes, pero el azúcar todavía tiene una muy marcada preferencia. No es un artículo vital, pero sí de gran demanda por razones de paladar, y esta demanda va aumentando con el crecimiento de la población.

Un factor de estabilidad es la institucionalización internacional. Agruparnos en torno a los intereses de los países exportadores ha sido una política acertada cuyos dividendos se verán a largo plazo, principalmente en la lucha por darle vigencia al Convenio Internacional del Azúcar de mutuo acuerdo con los países importadores. Tanto para los productores como para los consumidores, las grandes oscilaciones en el precio del producto son un peligro, del cual sólo se beneficiarían los especuladores.

Una manera de minimizar la especulación y, en cierto modo, contribuir a la estabilidad del mercado, es el sistema de ventas a destinatarios finales en base a precios promedio. La manera en que vendemos el azúcar, por medio de subastas repentinas y al mejor postor, que es un intermediario, estimula la especulación con nuestros azúcares, tanto del productor como del intermediario. Pero si se vende directamente, por ejemplo, a una refinera, actuando el intermediario como corredor, y la venta se hace de acuerdo al precio promedio de los mercados de Nueva York y Londres, por un período de varios meses, dependiendo de la cantidad y período de entrega, a la larga se asegura una mejor venta de nuestros azúcares.

Exceptuando los recientes acuerdos de Venezuela, en las últimas décadas el mercado para los azúcares dominicanos ha sido los Estados Unidos de América y, exceptuando un breve período de la década de los 1950, lo que exportamos,

es azúcar crudo. Este es un caso en el que doblemente se colocan los huevos en un solo canasto, lo que nos sitúa en debilidad comparativa.

Deben hacerse todos los esfuerzos para diversificar el mercado y minimizar los riesgos y la debilidad dominicana. Países como Japón, que normalmente nos vende quince veces más de lo que nos compra, o España, que ha hecho acuerdos de compra por períodos largos, pudieran ser susceptibles de convertirse en buenos mercados para el azúcar nacional, pero esto requiere de toda una labor diplomática y comercial, guiados por una estrategia explícita de diversificación del mercado.

Otra manera de diversificar es, cambiando la naturaleza del producto, por ejemplo, refinándolo, y así se abre otro renglón de ventas no-tradicional, que puede ser dirigido principalmente a las islas del Caribe y nos ganamos con esto el valor agregado. También se diversifica si el azúcar pasa a ser un componente de otros renglones de exportación no-tradicionales, como por ejemplo caramelos, bombones, jugos, frutas en conserva, etc. Lo que hay que decidir, es cuánto producir de cada cosa y parecería razonable dejar el 50 por ciento en la exportación de crudos, un 20 por ciento en azúcares refinados y el 30 por ciento como parte de otros productos de exportación, lo cual se podría lograr a través de mecanismos de incentivos. Habría que decidir también sobre los 35 millones de galones de mieles que hoy día exportamos.

En resumen, la política azucarera dominicana debe procurar la estabilidad y diversificación del mercado externo, mediante el fortalecimiento de los organismos internacionales, la negociación de acuerdos de venta a largo plazo, la venta directa a los compradores, la incrementación de la producción de azúcares refinados y el establecimiento de incentivos para el uso del azúcar como parte de otros productos de exportación.

4) Diversificación de la Industria

Al igual que en el caso del mercado azucarero, una de las razones para diversificar la industria azucarera es la de minimizar el riesgo y la debilidad de la dependencia de un solo producto. Pero en el caso de la principal industria del país, el argumento en favor de la diversificación todavía es más fuerte cuando se piensa en generación de una serie de industrias derivadas que impulsen la capacidad productiva de la economía, aumentando el Producto Nacional Bruto (PNB), sirviendo de fuentes de empleo, de crecimiento industrial y de desarrollo tecnológico.

Una de las características del subdesarrollo nacional es precisamente, que no hacemos buen uso de nuestro potencial; insistimos en dejar de hacer lo que

nos conviene. Como subproductos de la industria azucarera, se pueden señalar dos: los 15 millones de galones de melaza consumidos para uso ganadero e industrial; estos se emplean especialmente en la producción de levadura para hornear; el bagazo, del cual solamente se produce furfural que actúa como solvente, agente separador y/o intermediario, para la fabricación de telas sintéticas, explosivos o refinamiento del petróleo. Actualmente exportamos unos 35 millones de galones de melaza y quemamos unos tres millones de toneladas de bagazo, en calderas diseñadas para el consumo intensivo del bagazo y hasta pagando por botar el resto.

Son muchos los derivados que pueden ser obtenidos de las melazas, unos para uso directo, como el glutato monosódico, que sirve para darle mayor gusto a la comida, o la levadura torula que sirve para la alimentación del ganado, como suplente alimenticio de la dieta humana y en la industria farmacéutica. Otro derivado muy importante es el alcohol, muy mencionado debido al esfuerzo brasileño de producir alcohol para usar solo o mezclado con gasolina y utilizarlo como combustible de automóviles, pero que también sirve para la industria farmacéutica o de bebidas alcohólicas.

Podría dudarse de la disponibilidad de melazas cuya cantidad no es tan grande como en el caso del azúcar, pero vale la pena significar que en el estudio hecho, por ejemplo, para producir 1,750 toneladas métricas de levadura torula apenas se consumirían un millón 107 mil galones de melazas, o para producir 9 millones de galones americanos de alcohol etílico, se requerirían 21 millones de galones de melaza por año.

En el caso del bagazo, la cantidad potencial es mucho mayor, aunque el costo de sustituirlo por petróleo requiere la mayor consideración. Cada tonelada de bagazo no utilizada en generar energía, tendría que ser substituída por 38 galones de petróleo (Bunker-C) que al precio actual de \$0.52 por galón representa un valor de \$19.76 por tonelada. Sin duda alguna, en el caso de que hubiese bagazo sobrante, como a veces sucede en Río Haina u Ozama, y para proyectos sencillos, como el de paneles prensados, no habría ningún problema. Los paneles prensados sirven como elemento decorativo, acústico y sustituto de la madera para construcción y particularmente el plywood, todo lo cual hoy en día es importado.

Además del furfural y de paneles prensados, el bagazo sirve para producir celulosa o pulpa para la elaboración de papel, artículo de gran demanda, y en un país donde se importa la misma pulpa, el cartón y el papel, parecería razonable el establecimiento de una planta. El bagazo también sirve como carbón vegetal, producto también de gran demanda, particularmente para el uso doméstico en forma de briquetas. Finalmente, como consecuencia de la destilación destructiva del bagazo, además del furfural, se pueden obtener siete tipos de ácidos, dos al-

coholes, tres aldehidos, dos bases, dos fenoles y acetona. Lo que falta es iniciativa y decisión.

En resumen, la política azucarera dominicana debe hacer hincapié en la diversificación de la industria como medio de incrementar el crecimiento económico, el desarrollo industrial, científico y tecnológico, y como medio de incrementar la seguridad de la propia industria y los rendimientos económicos para el país. El corolario evidente de esta política son los incentivos económicos para las empresas, tanto dentro de la visión del crecimiento de las exportaciones como de la sustitución de importaciones y, como es de suponer, penalidades económicas por retrasar el desarrollo económico nacional al no diversificar la industria.

5) Empleo

Siendo la República Dominicana una nación en la que normalmente se estima que tiene el 30 por ciento de la mano de obra desempleada y siendo precisamente la industria azucarera la principal fuente de empleo en el país, la política azucarera tiene que tomar muy en consideración los efectos que tiene la industria en la fuerza de trabajo nacional y en toda la economía.

De origen esclavista, en su paso a empresa capitalista, continuó siendo una industria de mano de obra intensiva en la medida que ésta fuera barata y abundante. En los países en que hubo desarrollo del capitalismo, como en los Estados Unidos, y en los países que tomaron una opción socialista, como Cuba, se ha buscado a la ciencia y a la tecnología como substitutos de la mano de obra, particularmente en las labores no fabriles: siembra, cultivo, cosecha y transporte. En los países de capitalismo subdesarrollado, como el nuestro, donde hay mano de obra abundante, burlamos el mecanismo de la oferta y la demanda, importando trabajadores haitianos, más empobrecidos que los dominicanos, y así no hay necesidad ni de pagar mejor la mano de obra nacional, ni tampoco invertir en ciencia y tecnología.

Los efectos de estas prácticas son verdaderamente negativos para la economía nacional, pues no se contrata al desempleado y se mantiene un bajo nivel salarial para toda la fuerza obrera agrícola del país, al mantenerse artificialmente un bajo precio. También es negativa porque la industria azucarera no se ve obligada a buscar mecanismos que propicien mejores condiciones de trabajo, tales como garantía en el empleo, beneficios sociales y superación del personal, puesto que los reemplaza con absoluta facilidad. Finalmente es negativa porque se retrasa el desarrollo de la ciencia y la tecnología y la modernización de la misma industria y del país, no estimulándose nuevas y mejores formas de hacer las cosas, sino simplemente traficando con seres humanos pauperizados e indefensos.

A pesar de que hay muchas maneras de aumentar la eficiencia, particularmente en el CEA, donde tradicionalmente es notorio el personal supernumerario

por razones de favoritismo y complacencia política, simplemente me voy a limitar a señalar que existe una manera de llevar a cabo la cosecha, la zafra como la llamamos, sin tener que importar los braceros haitianos y sin la necesidad de importar los costosos equipos de cosecha mecanizada. Esta tecnología intermedia, y diría yo apropiada, por lo menos en la década de los 80, es el sistema de corte tradicional modificado, experimentado por el CEA con todo éxito en 1975 en los tres ingenios del Norte del país y que aparentemente va a ser puesto en vigencia próximamente.

Las ideas básicas son muy sencillas: Primero, no desplazar la mano de obra nacional que necesita empleo. Segundo, hacer la tarea suficientemente atractiva en precio, para que los dominicanos acudan al corte de la caña. Tercero, separar las labores de corte y alza, que hoy lo hace un mismo trabajador en el sistema tradicional; usar la mocha australiana para el corte; no cortar cada tallo individualmente sino el mazo de cañas completo, acostarlo en el suelo y luego descogollar las cañas colocadas en el surco entero. Cuarto, organizar cuadrillas de picadores y alzadores, cinco y cuatro pueden ser, que tomen turnos picando y alzando, repartiéndose los beneficios, o simplemente utilizar a los picadores para el corte y hacer el alza con equipo mecánico (arañas); todo esto aumentó el rendimiento de 1.5 toneladas/hombre/día a 4.25 toneladas/hombre/día, o si se prefiere por ingresos, en pesos de 1975 de RD\$1.05 a RD\$4.11 hombre/día.

En esos ingenios no se importó un solo bracero, sino lo que hubo, fue una inmensa demanda por trabajo. Pero parte del secreto de esta mejoría de rendimiento y salario, está en una planificación previa y en una buena organización que delimite la cantidad de caña a cosechar por día en el mínimo de "tiros", para optimizar el uso del equipo de transporte, y un número específico de trabajadores de corte y/o alza, para garantizarles que el trabajo rendiría beneficios. Una ventaja adicional del sistema fue que la caña estuvo siempre en el molino en cantidades adecuadas y en menos de 24 horas. Otra manera de proveer empleo satisfactorio para los dominicanos es a través de la diversificación de la industria, lo que crearía nuevas plazas de trabajo, tanto para los desempleados como para permitirle a la empresa estatal el traspaso de los supernumerarios a un trabajo productivo. Hay casos, como en la mecanización de los puertos de embarque, donde podría empleárseles en la zafra, adecuadamente remunerados, o facilitarles entrenamiento de formación de mano de obra, que les permitiría encontrar trabajo de más categoría.

En resumen, la política azucarera nacional debe finalizar con la práctica de la importación de braceros extranjeros y estimular los medios de creación de empleo para dominicanos con salario justo y rendimiento razonable; asimismo, deben penalizarse las prácticas de ineficiencia e improductividad.

6) Justicia Social

La industria azucarera dominicana, normalmente, ha sido muy ingrata con las regiones donde se encuentra y con quienes con el sudor de su frente durante un siglo, han venido produciendo la principal riqueza del país. Después de conocer lo que es un barracón, es simplemente increíble que a pesar de las danzas de los millones que ha habido durante los últimos cien años, las condiciones de vida de los trabajadores sean de características infrahumanas.

Me parece que la política azucarera dominicana debe contemplar remediar esta malsana situación, requiriendo una justa remuneración para los trabajadores y empleados, una participación considerable de éstos en los beneficios y la creación de mecanismos para la inversión en obras y servicios de bien social, tales como escuelas y viviendas, o un seguro médico y un plan de retiro con buenas condiciones que abarquen a todos los trabajadores y empleados.

El verdaderamente marginado es el trabajador del campo, quien suele carecer de organización sindical que lo represente y quien es contratado temporalmente, teniendo poco o ningún acceso a algunos de los beneficios colaterales que han alcanzado sus otros compañeros de trabajo. La organización adecuada de estos trabajadores podría contribuir no sólo a mejorar sus condiciones de vida, sino a la solución de la problemática de la baja productividad agrícola mediante esfuerzos de superación colectiva.

La ineficiencia, la corrupción y el atraso tecnológico perjudican a los trabajadores; una manifestación concreta de esta aseveración es cómo quedan privados de los derechos adquiridos mediante la Ley No. 7 del 19 de agosto de 1966, que creó el Consejo Estatal del Azúcar y que en su Artículo 12 especifica que los trabajadores y empleados de cada ingenio estatal participarán en un 40 por ciento de los beneficios obtenidos por el ingenio donde laboran. Pero, con excepciones, lo normal es que los ingenios dejen pérdidas en vez de beneficios, pérdidas que terminan siendo cargadas por la ciudadanía en general.

En resumen, la política azucarera dominicana debe incluir la realización de una mayor justicia social para los hombres y mujeres que con su trabajo, sus luchas y sacrificios, producen la principal riqueza nacional.

7) Coherencia Estatal

Uno de los problemas del subdesarrollo de un país es el subdesarrollo del Estado, el cual suele verse enfrentado con la realización de tareas mucho más allá de sus posibilidades. El Estado Dominicano, en su historia independiente, ha tenido serias dificultades en institucionalizar la vida política, sucumbiendo normal-

mente a la complacencia de un caudillo y su clientela, que recurren a la fuerza para mantener un precario orden civil.

En las últimas dos décadas se han hecho grandes esfuerzos y recientemente obtenido grandes logros en materia de institucionalización, pero ese mismo Estado de los últimos 19 años, se ha visto enfrentado con una sociedad creciente en número y particularmente en complejidad socio-económica, además de política. La consecuencia era de esperarse, una terrible disfuncionalidad que se manifiesta, por ejemplo, en la ausencia de una política azucarera o de una política económica explícita; en la ausencia de servicios básicos continuos y confiables, como la luz, el agua o la simple recolección de basura; y en la ausencia de una decisión y capacidad manifiesta para el manejo exitoso de las empresas estatales, entre las cuales las más importantes son las azucareras.

El Estado debe superar su condición de subdesarrollo, empezando por decidir qué es lo que quiere por un período de tiempo razonable y cuáles van a ser los medios para obtener los resultados deseados. De lo contrario, estará condenado a responder a cada circunstancia según se presente, que ha sido lo normal, y no como parte de una serie de objetivos que se quieren lograr. La racionalización de los deseos, que es el establecimiento de políticas, es lo que permite intentar maximizar la obtención de los resultados. Lo que lo garantiza, es la capacidad de implementación.

El organismo encargado de llevar a cabo la "política azucarera" del Estado, es el Instituto Azucarero Dominicano (INAZUCAR), el cual ha vivido en precariedad, no sólo económica, sino política. Los fondos, normalmente muy pocos para quienes deben decidir sobre la principal riqueza nacional, limitándose con un escaso personal, principalmente, a llevar algunas estadísticas y mantener algunas relaciones con los organismos internacionales, teniendo muy poca autoridad para tomar decisiones de trascendencia que no sean consultadas con el Poder Ejecutivo y que no sean de la aceptación de los tres productores. A mi juicio, además de formular una política azucarera, es muy necesario dotar al INAZUCAR de las condiciones y medios necesarios para desempeñar el importante rol que le corresponde.

Son muchos los ejemplos de incoherencia, falta de claridad o indecisión que son perjudiciales al mismo Estado y/o a la industria azucarera o sus partes componentes que debieran de ser racionalizados en esta década. Mencionemos algunos: (1) Basados en el precedente del furfural, ¿es política del Estado exonerar de todo impuesto por 40 años a los subproductos o lo que regirá será la ley número 299 de Incentivo Industrial? (2) Los impuestos de la exoneración del azúcar, ¿son cambiables según las circunstancias del mercado o puede el producto tener seguridad que por un tiempo definido regirá una ley de impuestos escalonados, de precio tope, o lo que sea? (3) ¿Seguirán los impuestos de exporta-

ción exonerando las primeras 100 mil toneladas de azúcar en perjuicio del fisco y que en consecuencia deja a un producto libre de impuestos de exportación, o se buscará una forma más racional y justa de captación tributaria? (4) ¿Se terminará la práctica de ignorar la Ley del Colonato Azucarero que establece compensaciones y penalidades por la calidad de la caña, o se continuará pagando sólo por el peso y así desestimular cuidados y variedades de mayor rendimiento? (5) ¿Se continuará subsidiando a los ganaderos vendiendo el galón de melaza a RD\$0.05 en perjuicio particularmente del CEA, o se incentivará su uso industrial, también subsidiado al precio de RD\$0.20 el galón o sencillamente se dejará operar el mecanismo de la oferta y la demanda con su precio actual de RD\$0.60 el galón? (6) ¿Se continuará con la práctica de oligopolio al establecer cuotas de mercado a los productores o se permitirá la competencia para estimular la producción? y, por último (7) ¿Se tomará la decisión de usar fundamentalmente el Consejo Estatal del Azúcar como organismo de producción o se continuará la práctica vigente desde 1961 que es la de usar el CEA exageradamente como instrumento político, sin considerar las consecuencias económicas?

La década de los años 80 nos enfrenta a la realidad de tener que enmendar los errores del pasado, puesto que el crecimiento demográfico y el costo del petróleo, para sólo mencionar dos factores, nos obligan cada vez más a terminar con la forma apática en que, como nación, hemos tratado a la industria azucarera. Nuestra principal riqueza necesita de la más decidida atención de todos los dominicanos y en su sano desarrollo es que podemos cifrar muchas de las aspiraciones económicas del porvenir. El hecho de que estemos aquí reunidos en seminario es ya una muestra de que vamos cambiando la indiferencia por una positiva preocupación.

Resumiendo, para terminar, como primera persona de derecho público, el Estado debe tomar decisión sobre el establecimiento de una política azucarera dominicana para la década de los 80, que sirva de guía al plantearse metas y objetivos que podrían ser de provecho no sólo al mismo Estado, sino a los tres productores y a todos los vinculados a la principal industria nacional. Esta política debe contemplar el aumento de producción solamente mediante la productividad, la diversificación de los mercados y de la misma industria azucarera, la nacionalización de las zafras, la generación de empleos y de condiciones justas para los trabajadores y empleados, y, finalmente, el fortalecimiento del mismo Estado Dominicano en materia azucarera para bien de la industria y de todo el país.

BIBLIOGRAFIA

- Bookers Agricultural and Technical Services Limited, HVA International BV, e ILACO BV, "Estudio de Rehabilitación y Expansión de la Industria Azucarera", (septiembre 1975).
- Cabral, Luis José. "Casa Vicini — Nearly 100 years of Sugar Production". *Sugar Journal*, Vol. 36, No. 5, (octubre 1973), págs. 13-15.
- Consejo Estatal del Azúcar. *La Industria Azucarera Dominicana*, (Santo Domingo: Abril 1975).
- , Oficinas de Planificación y Evaluación, "La Zafra 1974-1975 en los Ingenios del Norte", (Mimeox: s.f., 23 págs.)
- Latorre, Eduardo, "C.E.A., The Dominican State Sugar Corporation", *Sugar Journal*, Vol. 36, No. 5 (octubre 1973), págs. 9-11.
- , "El Futuro del Mercado Azucarero", *Azúcar y Diversificación*, Año 3, No. 22 (agosto 1974), págs. 6-10, 77.
- , "La Importación de los Subproductos de la Caña de Azúcar", *Azúcar y Diversificación*, Año 3, No. 23 (octubre 1973), págs. 25-30.
- Perdomo, Raúl E. y otros, "Central Romana — Agricultural and Research Operations", *Sugar Journal*, Vol. 36, No. 5 (octubre 1973), págs. 25-30.
- Redman, Dr. F.H. "Consejo Estatal del Azúcar — Agricultural and Research Operations", *Sugar Journal*, Vol. 36, No. 5 (octubre 1973), págs. 21-24.