

LA SEGURIDAD DE ALIMENTOS EN LA
REPUBLICA DOMINICANA:
UN BALANCE CRITICO

MIGUEL SANG BEN*

La paradoja de la política de alimentos es que debe mantener precios altos para promover la producción al mismo tiempo que garantiza precios estables bajos para mejorar los niveles de nutrición y alimenticios de las capas pobres. Una meta es beneficiar a la población rural mediante un alto ingreso real, mientras que el objetivo competitivo es elevar el consumo de las masas urbanas. Es otra escena de la tragedia que vive la humanidad cuando se enfrentan el campo y la ciudad. Son dos mundos en colisión que alcanzan niveles patéticos.¹

*El autor agradece la cooperación de los colegas durante su permanencia como funcionario del Instituto de Estabilización de Precios (1978-1983), Ing. Gustavo Sánchez Díaz y Lic. Miguel Ceara Hatton, en la redacción de este documento. Sin embargo, los conceptos emitidos son de su exclusiva responsabilidad.

¹Ver Schultz, T.W. "Politics versus Economics in Food and Agriculture Throughout the World". *Portafolio International Economic Perspective*, 6(4).

Cuando se quiere mantener los precios bajos, a costa del ingreso rural, se recurre al expediente de las importaciones masivas, al endeudamiento externo y las franquicias comerciales. La consecuencia es la caída paulatina -la velocidad depende de la distorsión provocada en los mercados- de la producción de alimentos.

El caso dominicano no es una excepción. La seguridad de alimentos está siendo cuestionada por la dependencia en las importaciones, ya que se concentran en los rubros más importante de la dieta dominicana. Algunos rubros son de difícil recuperación, como es el caso de las oleaginosas; mientras que otros son propensos a la recuperación, como el maíz y el arroz.

Este trabajo presentará una panorámica histórica de la intervención estatal en la comercialización de alimentos y sus efectos hasta 1982. También un desarrollo sucinto de la política de comercialización. Sus principios y propuestas de operación por producto. Concluiremos con una evaluación de la coyuntura en materia de seguridad de alimentos en la República Dominicana en 1982.

Antecedentes

El Instituto de Estabilización de Precios es el organismo del Estado dominicano encargado de la comercialización de los productos y materias primas agropecuarias básicas. Es más conocido por sus siglas de INESPRES, como seguiremos llamándolo en este trabajo. Los antecedentes del INESPRES pueden ser encontrados en las legislaciones específicas tendentes a la fijación de normas, tasas o impuestos a diversos productos agropecuarios como el arroz, tabaco, café, azúcar y cacao.²

²Ver Bosch, Ramuntxo. Notas para una Historia del INESPRES (Santo Domingo, mimeo, s.f.) Este trabajo es una consultoría encargada por el INESPRES como trabajo preparatorio para el Seminario sobre el Papel y Gestión del INESPRES en la Comercialización de Productos Agropecuarios Básicos en la República Dominicana 1978-1982. Eurípides Herasme Peña, editor. Santo Domingo: INESPRES, 1982.

Una de estas leyes es la No. 152 del 13 de septiembre de 1939 que crea el "Comité Nacional de Alimentos", con las funciones de fiscalizar la exportación-importación de productos agropecuarios, la comercialización interna y la fijación de precios.

En 1942 el Poder Ejecutivo crea el Instituto Nacional de Arroz, que es disuelto al poco tiempo y sustituido por la Oficina de Control de Arroz. En 1945, el Banco Agrícola e Industrial y sus "Almacenes Generales y de Depósitos" realizaron funciones de comercialización conjuntamente con las financieras. Estas funciones de comercialización les fueron atribuidas por el Decreto No.3111 del 8 de septiembre de 1957.

Es a partir de 1965 cuando la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), entidad del Gobierno de los Estados Unidos de América, promueve los acuerdos y estudios con el aparente fin de ampliar la capacidad de almacenamiento y manejo de inventarios agrícolas del país. Este proceso culminó con la creación de un órgano especializado, el INESPRES, mediante la Ley No. 526 del 10 de noviembre de 1969.

El estudio de esta ley permite definir el INESPRES como un organismo de carácter económico que tiene por finalidad la intervención de los mercados agropecuarios a través de acciones que afecten la oferta y la demanda de los bienes agropecuarios. Para cumplir estas funciones, el INESPRES tiene el mandato de realizar las importaciones que proveen al mercado local y exportar los excedentes que generan.

La labor del INESPRES durante el período 1969-1978 se caracteriza por:

1. Énfasis en las operaciones de importación. Durante dicho período las mismas representaron el 80% de las actividades. Esta política de importaciones indiscriminadas tuvo como víctima la producción nativa de fuentes de aceites vegetales comestibles. En 1970, las importaciones de aceite alcanzaron 5,467.2 T.M. La producción nacional, por su parte, se ha visto disminuída sensiblemente: el área sembrada de maní disminuyó en 1980 en 811,000 tareas, equivalente a un 54%; el área de coco se ha mantenido estática en los últimos 10 años y el algodón se ha visto descuidado como fuente de aceite comestible.

2. El mercado de arroz sufrió los vaivenes de la

indecisión en la política agraria del gobierno del Dr. Balaguer. El INESPRES asumió la exclusividad de la comercialización del arroz por el Decreto No. 3269 del 15 de mayo de 1973. Esta medida fue acompañada por un llamado al comercio para adjudicarle cuotas, que fueron otorgadas a los mayoristas ya que por su capacidad financiera podían comprar al contado.

Igualmente, el azúcar pasó a ser distribuido por el INESPRES con carácter de exclusividad por el Decreto No. 346 del 23 de noviembre de 1974.

Esta medida pretendió remediar la situación creada por el control ejercido por 4 mayoristas en la distribución, lo que provocaba especulación, principalmente con el azúcar refinado.

3. Las compras a los productores nacionales eran acciones desprovistas de coordinación, por tanto, sufrieron de improvisación, tardanza, incapacidad e insuficiencia de recursos. Como ejemplo, la compra de la cosecha de cebolla de 1973 se almacenó a la intemperie en un 60%. Además, el productor agrícola se vio burlado porque no se discriminaba al intermediario, quien recibía los beneficios.

La administración del INESPRES a partir de 1978, se abocó a superar los problemas que hacían ineficiente, deshonesto y falto de confianza el sistema de comercialización del INESPRES. Sin embargo, la reformulación del mismo no se materializó. Primó el criterio de que el fomento de la producción debía contar con un acopiador seguro, que sería el INESPRES. Para mejorar el sistema de comercialización heredado se implementaron las siguientes medidas:³

³Ver las ponencias del INESPRES en el Seminario sobre el Papel y Gestión..., Ob. Cit., presentadas por Andrés Lora, "Políticas de Comercialización del INESPRES", y Miguel Sang Ben, "Proceso Gerencial de la Comercialización del INESPRES". Además, la sección sobre los Fundamentos de la Política de Comercialización está basado en un Documento Interno, preparado por Miguel Ceara Hatton para la Comisión Preparatoria del Seminario sobre Papel y Gestión del INESPRES... Ob. Cit.

1. Utilizar las importaciones sólo como mecanismo compensador de la producción nacional. A pesar de este propósito, las importaciones se mantuvieron en niveles crecientes debido a que los productos importados son materias primas de industrias en rápida expansión: grasas comestibles para la industria aceitera, maíz para la industria avícola y, recientemente, productos lácteos y harina de soya. La continuidad de estas importaciones debe asegurarse y complementarse con programas que garanticen la producción de sucedáneos nacionales que permitan sustituir importaciones. Durante este período el INESPRES ha dejado de importar productos no-esenciales, como pasta de tomate, ajo, etc. y ha reducido sustancialmente las importaciones de arroz.

2. La distribución de los principales productos fue modificada sustancialmente a través de la política de distribución por grupos asociados. En 1978 sólo existían 14 asociaciones de comerciantes mayoristas y 14 asociaciones de comerciantes detallistas con una membresía conjunta de 1600 comerciantes. En 1981 contábamos con 150 asociaciones de comerciantes mayoristas y detallistas con 18,000 miembros distribuidos en todo el país. Esta política se ha extendido a los supermercados, ganaderos y otros usuarios. El sistema se establece con una asignación periódica según variables históricas y demográficas y ésta es distribuida entre los asociados de acuerdo a la decisión de la organización. Este procedimiento ha permitido la institucionalización de sectores importantes de la sociedad dominicana.

3. Con el propósito de asegurar la realización de la cosecha de los productos agropecuarios, el INESPRES estableció programas eficientes y sistemas permanentes de compra de productos en las mismas zonas de cultivo. Para asegurar el almacenamiento y evitar el deterioro de los volúmenes de productos, el INESPRES estableció un programa de procesamiento que permitiría liberalizar los mercados agropecuarios actualmente monopolizados y mantener la capacidad de intervenir prontamente.

La implementación de estas medidas ha llevado al INESPRES a los límites financieros y operativos, que se reflejan en la actual situación de iliquidez. Sin embargo, las medidas de saneamiento y el diseño de una política coherente en el sector agropecuario permitirían un organismo capaz de cumplir con sus fines y objetivos.

FUNDAMENTOS DE LA POLITICA DE COMERCIALIZACION

Marco general de la política de comercialización

La política de comercialización en el sector agropecuario debe responder a los postulados programáticos siguientes:

- El objetivo primordial será el incremento de la producción nacional de alimentos básicos que garantice los niveles alimentarios esenciales y evite la importación de los mismos y de los sucedáneos.

- La implementación de los mecanismos de mercado que haga óptima la coordinación de las acciones de INESPRES con las del sector privado, y

- Garantizar al consumidor la seguridad de alimentos que permita mantener los precios estables.

Esta política de comercialización se desarrolla a partir de un sistema de políticas específicas que están diseñadas de acuerdo al cumplimiento de estos objetivos.

La política de comercialización del INESPRES debe estar formulada por un conjunto de prácticas y acciones que tengan por finalidad la consecución de objetivos previamente establecidos por el gobierno dominicano con el ánimo de alcanzar un crecimiento compartido que consolide el desarrollo capitalista y por la función que el sector agropecuario realice en ese proceso.

En este sentido, la filosofía del INESPRES debe encarnarse, desde un principio, al fortalecimiento de los sectores productores nacionales que dependen de sus propias condiciones de producción, y que, de alguna manera, contribuyen al desarrollo y consolidación de las relaciones capitalistas de producción, así como al fortalecimiento institucional de los sectores económicos y sociales que intervienen en el proceso de producción y comercialización de los productos agropecuarios.

Las actividades del INESPRES están condicionadas por las funciones específicas que se le han asignado dentro del marco institucional del sector agropecuario, de ejecutor de la política de comercialización de productos agropecuarios que realiza el Estado.

Por esto el papel principal de la institución se concretiza en un apoyo al productor agropecuario para garantizar un nivel de ingresos que permita su reproducción en una escala ampliada y el abastecimiento asegurado de alimentos y materias primas básicas cuando las condiciones del mercado nacional lo requieran, mediante la intervención en los procesos de oferta y demanda.

La dinámica de la economía ha venido delineando, de una manera cada vez más imperativa, las formas y la magnitud de la intervención en el proceso de comercialización. Estas deben ser siempre de carácter complementario a las acciones del sector privado y respetando el principio de la libre empresa, buscando un mejor funcionamiento de los mercados y de los sistemas de precios, de manera que eviten formas monopólicas en la distribución, quiebra del productor agropecuario durante la abundancia y eventualmente quiebra en algunos de los agentes que participan en la comercialización, así como, contribuir a mantener el ingreso real de la población sobre la base de precios estables que no se vean afectados por la escasez estacional.

INESPRE interviene bajo formas monopólicas sólo cuando los productos de que se trate sean prioritarios para sostener el orden institucional vigente. Pero, debe ser un objetivo nacional la programación de la sustitución de estos virtuales monopolios.

Definición de objetivos generales

Los objetivos generales que persigue el INESPRES están normados por las acciones que institucionalmente se le ha asignado de comercializar productos agropecuarios. Sin embargo, el cumplimiento de estas funciones ha implicado la definición de objetivos que trascienden el marco de la comercialización y que vienen supeditados por los objetivos generales de política para el sector agropecuario en conjunto.

La definición de estos objetivos se ha considerando las áreas de acción del INESPRES:

- Las que tienen que ver directamente con la acción de compra al productor agropecuario nacional.
- Las que tienen que ver directamente con la acción de venta, distinguiendo cuando estas actividades se realizan

en: Mercado de insumos y Mercados de bienes finales.

Las acciones que se realizan dentro de cada una de estas áreas están normadas por objetivos generales específicos, de tal forma que los objetivos generales que deben normar las acciones de compra son:

- Estabilidad y/o aumento del nivel de ingreso real del productor agropecuario.
- Aumento de la producción agropecuaria.

Los objetivos generales que deben normar las acciones de ventas son:

- Abastecimiento de alimentos básicos
- Abastecimiento de materias primas
- Estabilización de precios.

La responsabilidad de alcanzar estos objetivos es, en algunos casos, competencia exclusiva del INESPRES, y en otros está compartida con organismos del sector agropecuario y del sector público en general. Así, por ejemplo, la posibilidad de lograr el aumento de la producción está sujeta a la efectividad y coherencia con que se aplican las políticas por todos los organismos que intervienen en el sector (semillas, tierras, agua, comercialización, ingresos, etc.).

Políticas Institucionales

Entendemos por políticas institucionales aquellas que tienen que ver con las decisiones de carácter normativo que establecen los organismos superiores del INESPRES y que enmarcan todos los programas desarrollados por el organismo.

Estos lineamientos no pueden ser alterados por la particularidad de los programas y operaciones que realiza el Instituto y revisten, por lo tanto, un carácter obligatorio para las diferentes instancias de gestión interna.

Estas políticas son:

- a. **Política de intervención.** La participación del INESPRES

en la comercialización de productos agropecuarios estará marcada por los siguientes criterios:

Estacionalidad de la producción: Una de las características estructurales del sector agropecuario y de gran incidencia en el nivel general de precios es la estacionalidad de la producción (cebolla, papa, ajo). Esta situación provoca una caída drástica en el precio, afectando y desincentivando al productor. Por otra parte, en los períodos fuera de cosecha, los precios experimentan fuertes alzas, pero ya el productor generalmente tiene que incurrir en elevados costos de adquisición.

En resumen, la participación de los agricultores en el cultivo de estos productos resulta ser bastante incierta en función de los beneficios que les proporciona la actividad productiva. Del mismo modo, el consumidor se ve afectado, ya que en las épocas donde hay producción los precios se tornan prácticamente inaccesibles.

Perecibilidad de los productos: Atendiendo a esta cualidad se puede decir que los productos perecederos son aquellos que se deterioran rápidamente (papa, cebolla) requiriendo un grado de tratamiento y conservación tecnificado, que evite la merma de sus condiciones nutritivas óptimas o la pérdida total de las mismas.

En nuestro país el productor dedicado al cultivo de este tipo de productos se ve gravemente lesionado por la estrechez relativa del mercado (en períodos de abundancia) y por la carencia de infraestructura adecuada para la conservación del mismo. Ante estas dificultades el productor se ve obligado a vender el producto en el momento inmediato a su recolección, independientemente de los ingresos que le genera el rápido intercambio a que se ve sometido.

La capacidad de organización de los agentes que participan en la oferta y demanda de los productos agropecuarios: Este es uno de los criterios que ha tenido gran incidencia en la forma en que el INESPRES ha participado en el proceso de comercialización de algunos de los productos (harina de soya, cebolla, afrecho de trigo) pero donde adquiere mayor fuerza es en el área de la producción, ya que nuestro país cuenta con cerca de 1,500 agrupaciones de productores a nivel nacional y con muy escasa organización de consumidores.

Estas agrupaciones de productores se convierten en considerable fuente de presión para lograr una mejor alternativa en la venta de sus productos.

Problemas de Distribución: Este criterio se considera básico en el proceso de comercialización, ya que tiene un impacto muy significativo en la estabilidad de precios (azúcar, arroz, maíz, afrecho de trigo, etc.). Las unidades productivas y/o comerciales con mayor dotación de recursos, orientación del mercado, nivel tecnológico, etc. concentran un gran volumen del producto distorsionando los canales de comercialización. Esta deformación que se produce en el mercado afecta el nivel de precios, ya que los márgenes de comercialización son establecidos por la participación de un reducido número de agentes que intervienen en el sistema de comercialización.

Importancia del Producto en la dieta alimenticia: Los productos de origen agropecuario están sometidos a constantes variaciones en los precios por las peculiaridades que reúne el proceso de producción de los mismos.

Por otra parte, muchos de estos productos han adquirido una importancia tan significativa en la dieta alimenticia nacional que nuestro país se ha convertido en el mayor consumidor per cápita de los mismos. Desde este punto de vista se hace necesario una reglamentación de precios que conlleve a un equilibrio entre los intereses contradictorios del campo y la ciudad. Es así como el INESPRES interviene en la comercialización de aquellos productos que representan una elevada proporción en el conjunto de artículos que componen la canasta familiar dominicana (arroz, habichuelas rojas, pollo, etc.).

Número de Productores que intervienen en la Producción: Otro de los factores que deben ser considerados para intervenir en algún producto es el número de agricultores que dependen del mismo para la satisfacción de sus necesidades esenciales (guan-dul, habichuelas rojas, cebollas).

Este criterio tiene un marcado efecto social, puesto que mientras mayor es el número de productores, una gran proporción de ellos produce en pequeña escala, lo que obstaculiza la obtención del crédito agrícola, su penetración al mercado, etc., yendo esto en detrimento de su ingreso, poniéndolo a merced de los intermediarios tradicionales que compran a bajos precios, y quienes les ofrecen servicios de crédito y transporte en condiciones onerosas.

Cuando INESPRES interviene, fija un precio de sustentación y les da garantías de mercado, lo que los convierte en sujetos de crédito, desarticulando así la dependencia con el intermediario tradicional.

Sustitución de Importaciones: La intervención en el proceso de comercialización de los productos importados debe considerarse como prioritaria para la institución, ya sea realizando acciones que contribuyan a estimular la producción nacional del producto importado, mediante la puesta en práctica de programas de apoyo que incentiven la producción de algún producto sustituto o desincentivando la importación (sorgo, guandul, leche).

La importancia de esta intervención radica en reducir los efectos negativos que representa al país la dependencia total o parcial del mercado externo para el suministro de un producto.

Productor de escasos recursos: Este criterio se relaciona con la intervención del INESPRES en el acopio de aquellos productos cultivados en áreas marginales (guandul, maíz, habichuelas en algunas regiones del país).

La participación de estos productores en el proceso de comercialización es bastante restringida, en razón de que se ven sometidos a las condiciones que representa el estar ubicados en zonas inaccesibles y muy apartados de los mercados.

La instalación, por el Instituto, de una infraestructura aunque no permanentemente, pero sí en el momento exigido por el proceso de producción permite a este productor vender su cosecha a un precio remunerativo, lo que se convierte en un nuevo estímulo para continuar su actividad productiva.

Déficit de Producción Nacional: Este criterio se propone hacer más efectiva la participación del INESPRES como organismo regulador de precios de los principales productos agropecuarios que forman parte de la dieta básica o que sean insumos estratégicos.

Cuando las disponibilidades internas resultan insuficientes para satisfacer los requerimientos del consumo, la Institución recurre al mecanismo de adquisición en el exterior del volumen necesario, adoptando el sistema de racionamiento para su distribución a nivel nacional, como única forma lógica de estabilizar precios.

Es necesario destacar que la importancia del Instituto, como principal importador de alimentos básicos y materias primas estratégicas radica en la necesidad de asegurar abastecimiento, mantener el ingreso real de la población y proteger al productor nacional.

b. Política de Compra. Debe la institución comprar exclusivamente a los productores y/o industriales agropecuarios. Con esto se persigue garantizar al productor sus márgenes de beneficios y la seguridad de mercado.

La aplicación de esta política exige que el INESPRES defina: a) el almacenamiento, b) el transporte, c) el envase, d) el establecimiento de normas de recepción, e) el establecimiento de normas de calidad, f) la definición de un sistema de pesos y medidas, y g) la disponibilidad de personal calificado.

También quedaría establecido, como norma del INESPRES, que cualquier resultado de caladura o prueba de algún producto pertenecerá al productor. Cuando las compras se realicen mediante frentes de compras en las zonas de producción, el INESPRES dará participación a los productores agropecuarios en la organización de dichos frentes.

c. Política de Pago Inmediato. Debe ser norma de la institución pagar inmediatamente se realice la transacción de compra, persiguiendo con esto evitar que el productor tenga que recurrir a los intermediarios, garantizándole la oportunidad de su ingreso.

Esta política exige establecer los requerimientos de liquidez en la magnitud y oportunidad necesarias, según sean los programas de compras y los compromisos de pago del Instituto, dándole prioridad al productor por encima de cualquier otro compromiso.

d. Política de Inventario para Productos Básicos. Debe normar a la Institución mantener un inventario de productos que garantice, por lo menos, un mes de consumo nacional. Con ello se persigue mantener la estabilidad de precios y evitar la especulación. Para el azúcar es el 20% del consumo nacional que se almacena como inventario.

La aplicación de esta política exige: a) definir los coeficientes de consumo mensual por productos; b) establecer normas

de calidad del producto con respecto a su conservación; c) apropiada distribución geográfica de los almacenes; d) transporte.

e. **Política de Distribución.** La Institución debe distribuir los productos que comercializa en el mercado de bienes finales, a través de grupos organizados (medianos mayoristas, detallistas, cooperativas, supermercados, asociaciones campesinas, instituciones públicas) que cubren el territorio nacional.

Con la adopción de esta política se persigue:

- la organización del mercado
- el fortalecimiento de los canales de distribución
- desarticular los monopolios comerciales
- ejercer el control, abastecimiento y estabilidad de precios a nivel de consumidor.

Para el cumplimiento de esta norma, el Instituto debe haber hecho lo siguiente:

- Registrar y regionalizar los grupos organizados en asociaciones de mayoristas y detallistas, cooperativas campesinas, supermercados y otros;
- establecer la magnitud de la cuota a distribuir según los requerimientos;
- ubicar los almacenes acorde a los centros de consumo.

INESPRE solamente participa directamente en los mercados de bienes finales a través del Programa de Ventas Populares, pero éste debería ser considerado un organismo del Estado especializado en el Bienestar Social e INESPRES le garantizará el abastecimiento de productos. Esta debe ser una actividad complementaria a la del sector privado y estar sujeta a los precios de control.

La finalidad del Programa de Ventas Populares es contribuir a aumentar el ingreso de la población y frenar la especulación.

f. **Política de Precios.** Dado que las variaciones en precios tienden a crear inestabilidad en los ingresos recibidos por

el productor, desincentivando la producción y afectando el ingreso real de la población, el INESPRES debe fijar el precio que:

- Cubra el costo de producción y garantice un beneficio que estimule el crecimiento de la actividad productiva.
- Permita que la mayor parte del excedente generado por el productor permanezca en la zona rural.
- Sea simultáneo en cada uno de los niveles de comercialización (desde el productor hasta el detallista), regulando la acción de los intermediarios.

El Instituto también fija un precio único, a nivel nacional, para los productos que comercializa, el cual siempre se fija antes de iniciar la cosecha.

g. **Política de Abastecimiento.** Es una función del INESPRES garantizar el abastecimiento de alimentos y materias básicas, para lo cual debe considerar, en primer lugar, la producción nacional.

Si esta última no resulta suficiente para satisfacer la demanda nacional, el déficit se cubriría mediante importaciones.

Para ejecutar esta política debe especificarse:

- La dimensión de los déficits de producción nacional.
- La situación del mercado internacional.
- La estacionalidad de los productos.
- Los mecanismos de financiamiento.

En el caso que INESPRES no importe directamente, otorgará permisos de no objeción a las Asociaciones de Importadores, Mayoristas, Detallistas y Supermercados; repartiendo equitativamente la cantidad a importar.

El Instituto debe considerar que cuando un producto se utilice como insumo industrial y como bien de consumo final, se le dé siempre preferencia a las industrias de abastecimiento.

h. **Política de Subsidio.** Es un principio del Instituto no dar subsidios, exceptuando los casos en que una industria esté en peligro de desaparecer.

Esta política exige:

- Que el Instituto defina la importancia del sector por su tamaño en términos de valor agregado y empleo.
- Que el producto que resulte sea una materia prima prioritaria o un alimento básico.

i. **Política de Autofinanciamiento.** El INESPRES tiene como objetivo lograr el autofinanciamiento, para lo cual debe fijar un margen de comercialización que le permita estar en equilibrio.

Esta política debe ser coherente con las acciones de mantener el ingreso del productor, de abastecer alimentos y materias primas básicas y de estabilizar los precios.

Además la aplicación de esta política está supeditada al papel que la propia dinámica de la economía le exija para mantener el orden institucional vigente.

j. **Política de Normas Técnicas.** El INESPRES debe adecuar las normas de calidad a las características de la producción nacional, haciendo compatible la calidad que exige el consumidor con las posibilidades técnicas del productor. Disminuyendo así el volumen de rechazo y aumentando el ingreso del productor.

Para aplicar esta política el Instituto debe:

- Determinar las características de calidad promedio de la producción nacional.
- Determinar la calidad que requiere el consumidor.
- Divulgar el sistema de penalización y bonificación para estimular la mejora de la calidad del producto.

k. **Política de Procesamiento de Productos Agropecuarios.** El Instituto puede inducir al productor agropecuario en el proceso agro-industrial mediante el servicio de procesamiento de productos agropecuarios, y eventualmente como propietario de las factorías.

Además, este mecanismo puede indicar la evolución futura de la intervención estatal en mercados no-monopolizados.

La industrialización de los productos captados por el Estado permite conservarlos por medio de su transformación. En este sentido, se haría más eficiente la compra y almacenamiento de productos. Evitaríamos las pérdidas en cantidad y calidad de los productos almacenados por largo tiempo.

Implementación de Políticas por Producto

A nivel de la Producción: Sustentación de Precios

La Promoción de la Producción a través del INESPRES consiste principalmente en el uso del mecanismo de precios que permita evitar el desincentivo de la producción.

El conjunto de productos objeto de esta política sería:

- Arroz
- Leguminosas (habichuela, gandul, etc.)
- Carnes
- Maíz/Sorgo

Estos productos son seleccionados por su alta incidencia en la dieta y por la potencialidad de ser autosuficiente en la producción.

Arroz: Los avances en investigación y los aumentos en la productividad del arroz pueden asegurarnos el abastecimiento en el rango de un máximo de 10%⁴ por debajo de las necesidades del consumo en los próximos 4 años.

La producción de arroz durante el período 1973-1981 se incrementó notablemente. en 1973, la producción alcanzó 3.9 millones de quintales; en 1974, 4.3; en 1975, 4.6; en 1977, 4.4; en 1978, 5.0; 5.7 en 1979; 5.6 en 1980 y 5.7 en 1981.

Sin embargo, el consumo nacional se estima en 6.0 millones de quintales. Este comportamiento puede asegurarnos el

⁴Ver INESPRES, **Boletín Estadístico 1981**. Santo Domingo, 1982. pp. 114-115.

autoabastecimiento si se estructura un mecanismo de incentivo de la producción nacional que mantenga un precio rentable al productor agrícola con la participación de los empresarios privados de manera competitiva. Esta competitividad se logrará mediante un programa de compra a los productores de arroz en cáscara, con las siguientes características:

- Que un programa conjunto BAGRICOLA-IAD-INESPRE⁵ financie con la garantía de la compra de arroz en cáscara a los parceleros de la reforma agraria. Este programa permitirá al INESPRES controlarse el 48% de la producción de arroz en cáscara.

- Intensificar la dotación de infraestructura de ensilaje del arroz en cáscara con equipo de secamiento, que permitirá guardar el producto y procesarlo paulatinamente en los molinos del INESPRES y del IAD y en las factorías que firmen contrato de molinería. Estos contratos de molinería se pueden establecer como una práctica de colaboración entre los sectores privado y público.

- La compra de arroz en cáscara a los cosecheros privados se podría hacer en estos puestos de compra, garantizando un precio de sustentación.

- El INESPRES mantendría sus funciones de normalizador del arroz, estableciendo y adjudicando las categorías a través de sus técnicos e inspectores en las factorías.

Para 1982 se espera una producción de arroz de 6.0 millones de quintales. El precio de sustentación vigente es el modificado en noviembre de 1981: \$27.35 de la fanega de 100 Kg. y \$32.82 y la fanega de 120 Kg., Para garantizar la compra de arroz en cáscara, INESPRES debe comenzar a educar a los campesinos sobre las tablas de descuento y bonificaciones para así erradicar las prácticas dolosas que se aplican a los productores de arroz.

La política de sustentación del arroz estaría dirigida al productor campesino y las funciones del INESPRES se dirigirán

⁵El Bagrícola es el Banco Agrícola de la República Dominicana y el IAD es el Instituto Agrario Dominicano. El primero es una institución financiera y el segundo está encargado del proceso de reforma agraria.

principalmente al campo y hacia los agricultores.

Leguminosas (Habichuelas, guandules y caraotas): La habichuela roja fue vista en el pasado como única variante de leguminosa que debía importarse. El incentivo a la producción de habichuelas negras (caraotas) y guandules ha permitido eliminar la importación de este rubro a partir de 1981. Esta política debe enfatizar el consumo de leguminosas sustitutas de la tradicional habichuela roja.⁶

Además, el incentivo de la producción de habichuela negra puede establecerse como un rubro de exportación. El INESPRES debe establecer programas de tratamiento de las leguminosas para garantizar su almacenamiento y distribución en los períodos de escasez. En consecuencia, se deben agregar nuevas unidades refrigeradas para el almacenamiento de las leguminosas.

Carnes: Este programa comenzó en el INESPRES por la crisis creada por el despoblamiento porcino y los huracanes David y Federico. El programa debe quedar restringido a las carnes blancas, ya que el INESPRES garantiza el suministro de las materias primas alimenticias de esta industria (harina de soya, maíz, etc.) y debe estar dotada de la infraestructura para intervenir en el mercado de las carnes blancas (frigoríficos, mataderos, etc.). Con esta intervención se logra sostener la producción nacional y evitar la importación y el desabastecimiento.

El control de las sobreproducciones eventuales de huevos se haría a través del sacrificio de las camadas más viejas de las ponedoras. En este sentido se evitarán los problemas que presenta el almacenamiento de huevos.

El principal incentivo a la industria avícola se hará mediante el mantenimiento de los programas de garantía de las materias primas de los alimentos para aves.

La producción del pollo en el período 1973-1981 sufrió un incremento notable: 570,000 qqs. en 1973; 640,000 en 1974; 808,000 en 1975; 851,000 en 1976; 742,000 en 1977; 899,000 en 1978; 1.2 millones en 1979; 1.4 millones en 1980 y 1.9 millones en

⁶Ver INESPRES. *Boletín...*, pp. 120-121.

1981. Para 1982 se prevé el mismo nivel de producción.⁷

Maíz/Sorgo: La producción de maíz sólo alcanza 1.4 millones de quintales, frente a las necesidades calculadas de 4.4 millones, por lo que debemos asegurar la oferta de maíz a través de la importación. El sucedáneo del maíz que puede ser incentivado con miras a sustituir importaciones es el sorgo, ya que éste tiene, frente al maíz, productividad y rentabilidad más favorables para el productor. (Mientras que el rendimiento del maíz es de 1.90 quintal por tarea, el sorgo produce 4.5 qqs./Ta. y se produce en zonas marginadas y pobres del suroeste). En consecuencia, la producción de sorgo se incrementó de 200,000 qqs. en 1973 a 1.0 millón en 1981. Para incentivar esta producción y garantizar su acopio debe desarrollarse un plan de infraestructuras de almacenamiento en la zona de Oviedo.

Considerando los argumentos presentados en el apartado sobre las carnes, debemos enfatizar que la importación de maíz se hace inevitable para garantizar a la población la fuente de carnes blancas. Las importaciones del INESPRES han permitido aprovechar precios favorables debido a los volúmenes mayores que puede demandar en el mercado.

Durante el período 1973-1978 el INESPRES importó un promedio de 1.1 millones de qqs. de maíz. Para el período de 1979-1980, éste se incrementó hasta 2.5 millones de qqs.⁸

Otros sucedáneos del maíz que podrían incentivarse en el país son la producción de harina de plátano y de tubérculos y que serviría para controlar los ciclos de producción y precios de los mismos.

Políticas de Abastecimiento de Insumos por medio de Importaciones

La política de importaciones del INESPRES significó en las administraciones del gobierno anterior a 1978 un proceso de

⁷ Basado en INESPRES, **Plan Operativo 1982**. Santo Domingo: 1982.

⁸ Ver INESPRES. **Boletín...**, pp. 116-117.

desincentivo a la producción nacional. Estas se han reducido a los insumos que son utilizados por empresas industriales y cuya producción local no es suficiente. Todas estas importaciones se hacen a través del INESPRES cobrando un diferencial para garantizar un precio interno estable y producir un incentivo a la producción local. Los insumos que se importan son:

- Harina de Soya/Base proteica
- Aceites Vegetales Comestibles
- Leche/Productos Lácteos

Otros productos para el consumo que se importen se harán a través de licencias otorgadas a las asociaciones de comerciantes correspondientes. De esta manera se democratiza la participación en las importaciones y se controlan esos rubros.

Harina de Soya/Base proteica: Una medida proteccionista de los sectores pequeño y mediano de la avicultura ha sido la dotación de la base proteica de los alimentos. La principal fuente es la harina de soya que puede ser sustituida por la Canola (gramínea desarrollada en Canadá) y harinas de origen animal (pesca-do, pollo, etc.). Sin embargo, el programa de importación de la base proteica debe ser mantenido, principalmente harina de soya, ya que hay otros sectores que lo demandan: ganaderos, porcicultores, etc. Estas operaciones se hacen sin beneficios ni pérdidas para el INESPRES, ya que la importación de 30,000 T.M. de 1982 costará RD\$11.3 millones y generará RD\$11.6 millones.⁹

La producción nativa de sucedáneos puede ser provista por la conversión en harina de origen animal a partir de la piscicultura intensiva que se está introduciendo en el país.

Aceites Vegetales Comestibles: A pesar de la baja producción nacional de grasas vegetales comestibles, ésta declinó durante el período 1970-1980. El coco se ha incrementado, pero el maní y el algodón no han sido incentivados. En 1973 había 1.1 millones de tareas sembradas de maní que se vieron reducidas a 800,000 en 1981. Una posibilidad es la producción nacional de soya o incentivar el cultivo de nuevas fuentes de grasas: palma africana, grasa animal, etc.

⁹ INESPRES. Plan Operativo 1982.

Para 1982 la producción de aceite de materia prima nacional se estimaba en 24,000 T.M. El consumo para el mismo año alcanzó los 84,000 T.M. Consecuentemente, la importación continuará siendo un factor importante en este rubro.¹⁰

Por lo tanto, se debe diseñar una estrategia de producción de un sucedáneo nacional que permita reducir las importaciones.

Leche/Productos Lácteos: El INESPRES debe controlar la importación de leche en polvo que competiría con la producción de leche fresca local, pero hasta tanto no se produzca nacionalmente debería otorgar las licencias correspondientes de los otros productos lácteos. En consecuencia, la importación de estos productos está estrechamente ligada a la política de protección a este sector productivo. El INESPRES mantendrá el diferencial sobre las importaciones que permitirá igualar la leche importada con el precio interno.

Políticas de Distribución

Existen dos productos que son de origen nacional, pero cuya distribución creó muchas operaciones especulativas que obligaron al Poder Ejecutivo a disponer que INESPRES los distribuyera nacionalmente: el azúcar y el afrecho de trigo. La distribución del azúcar pasó a INESPRES por medio del Decreto No. 346 del 25 de noviembre de 1974. La Ley No. 911 del 11 de agosto de 1978 regula la producción de azúcar. El afrecho de trigo le fue asignado a INESPRES para su distribución nacional mediante el Decreto No. 503 del 22 de diciembre de 1978.

Azúcares: El mercado interno sufre desabastecimientos cíclicos en el rubro azúcares debido a la época "muerta" de la industria azucarera y a una producción insuficiente del azúcar refinado. Con las perspectivas tan negativas del mercado internacional, se deben realizar las inversiones necesarias para introducirles más valor agregado a los azúcares que producimos. La distribución del azúcar a través de los grupos de comerciantes asociados garantiza la cobertura completa de la geografía dominicana y evitar las acciones especulativas.¹¹

¹⁰ Ver INESPRES. *Boletín...*, pp. 122-124.

¹¹ Ver INESPRES. *Boletín...*, pp. 125-127.

Afrecho de Trigo: Este insumo de la industria ganadera depende de la producción de harina de trigo y, según sea ésta, puede generar excedentes de exportación. La función del INESPRES ha sido organizar la distribución de acuerdo a la política de trato con los grupos organizados. Esta distribución ha permitido repartir equitativamente este producto entre sus diversos usuarios.¹²

Políticas de Intervenciones Eventuales

Existen varios productos que son de influencia regional y en los que el INESPRES tuvo intervenciones muy erráticas. Estos productos deben ser intervenidos con criterios particulares y dependiendo de la coyuntura económica de la región afectada. Estos productos son:¹³

Cebolla y Ajo: Con alcance en las regiones de San Cristóbal y Baní. Este programa debe establecerse con objetivos claros de intervención eventual, ya que ha sido causa de pérdidas operativas y de producto.

Papa: Con impacto en la zona de San José de Ocoa y Constanza.

Pasta de Tomate: Se resuelve con el otorgamiento de licencias de importación.

Frutos menores: Ver apartado sobre Maíz/Sorgo.

Guandul: Este producto puede ser objeto de intervención conjunta con el sector procesador o enlatador privado para promover su producción y exportación.

Implementación de Políticas de Procesamiento.

Los procesos de liberalización del principal mercado actualmente monopolizado por el INESPRES, el arroz, demanda la estructuración de mecanismos de procesamiento que permitan garantizar la compra del grano al productor-campesino. Esto se

¹²Ver INESPRES. *Boletín...*, p. 119.

¹³Ver INESPRES. *Boletín...*, pp. 129-130.

logrará mediante el uso de los equipos existentes y una red de instalaciones de almacenamiento de arroz en cáscara que deberá financiarse.

Otras actividades son las de sacrificio de aves, para intervenir en el mercado de carnes blancas y el procesamiento de leche a través de las procesadoras locales.

Molinería: INESPRES cuenta con tres molinos y 4 del IAD, todos de muy poca capacidad. Para garantizar la molienda del 50% de la cosecha que podría captar, de acuerdo a la propuesta de este trabajo, se necesitaría una fórmula contractual con los molineros privados. De esta forma se garantizará el uso de los equipos existentes.

Sacrificio de Aves: La instalación de un matadero de aves adyacente a los frigoríficos que posee el INESPRES en Haina permitirá la capacidad de intervención en el mercado de carnes blancas al sacrificar para su posterior distribución, la producción de los pequeños y medianos productores.

Procesamiento de Leche: La instalación de una planta procesadora de leche por parte de INESPRES permitirá al Estado absorber los excedentes estacionales de leche y así proteger la producción nacional.

Implementación de Políticas a Nivel de Comercio

El INESPRES es un comercializador de productos alimenticios básicos y cumpliendo esa misión protege al consumidor garantizando el abastecimiento de los mismos. Pero esa distribución debe hacerla a través del comercio establecido. Para ello deberá tomar en cuenta las siguientes medidas de políticas:

Políticas de distribución por asociaciones: Continuar con las relaciones por asociaciones pues así garantiza una eliminación de prácticas monopólicas y oligopólicas en la distribución.

Políticas de Crédito: La política anterior le ha dado capacidad a grupos organizados para poder financiarse a través del mercado bancario y utilizar las cartas de crédito. Este mecanismo debe de extenderse y consolidarse.

Políticas de Importaciones por cuenta de Terceros: La política de trato con grupos organizados permite otorgar las licencias de importación de productos de consumo (pasta de tomate, ajo, etc.) en las que el INESPRES aporta su infraestructura para importar a nombre del comercio organizado.

Políticas de Distribución de Insumos: Deben consolidarse las relaciones del INESPRES con la industria que utiliza sus productos como materia prima de procesos manufactureros. Es una relación novísima que debe estudiarse y mejorarse.

Esta relación tiene creciente importancia cuando estudiamos la dependencia de la industria avícola y las refinadoras de aceite con las importaciones de materia prima. Unir esta política con la expansión vertical y horizontal es una meta que podría implementarse con el fin de reducir esta dependencia.

DEL ABASTECIMIENTO A LA SEGURIDAD

Definir la misión del Estado en términos de garantizar el abastecimiento de alimentos y, al mismo tiempo, mantener precios y estables, provoca que tradicionalmente el déficit en la oferta de alimentos con relación a la demanda se resuelve a través de la importación,¹⁴ como indica el promedio anual de RD\$65.4 millones de importaciones de alimentos durante el período 1971-1982.

En consecuencia, la seguridad alimentaria se resiente y menoscaba por los efectos de la mayor dependencia en las importaciones. La seguridad de alimentos se ha definido como "la habilidad de los países o regiones con déficits en alimentos o las familias en estos países, para cumplir con metas de consumo sobre una base anual".¹⁵ Esta definición requiere el establecimiento de estas metas de consumo y las estrategias para lograrlas.

¹⁴Ver Kimmel, D.C. "Alimentación y Agricultura: Opinión de las Naciones Unidas". *Perspectivas Económicas* (32): 8, 1980.

¹⁵Siamwalla, A y Alberto Valdés, "Food, Insecurity in Developing World". *Food Policy*. 5(4):258, noviembre 1980. Ampliado en A. Valdés, editor. *Food Security for Developing Countries*. Boulder, Co., Westview; 1981

La estrategia de importaciones complementarias de alimentos sólo podría sustentarse con la existencia de fuentes de divisas y eliminación de las restricciones en la producción interna de alimentos. El caso dominicano no dispone de estas fuentes de divisas y sería un crimen de "lesa humanidad" descuidar el sector agropecuario nacional.

El planeamiento del sector agropecuario nacional requiere una concepción integral que abarque la producción, el acopio, la transformación, la comercialización y el consumo. Este enfoque garantizaría el fortalecimiento de la estrategia basada en la seguridad de alimentos para nuestro país.

Además, una clara visión del rol del mecanismo de precios dotaría al país de un proceso de ajustes del mercado interno con las condiciones internacionales que evitaría el uso de procedimientos de "juegos de poder" que periódicamente acontecen en nuestro medio. Aun en el caso de mercados "protegidos", esta cobertura no debe significar la supresión del sistema de mercados. La intervención monopólica estatal destruye el incentivo empresarial de la producción interna y, por ello, constatamos el deterioro creciente de la producción en estos sectores.

La seguridad de alimentos debe significar, ante todo, una clara autonomía del régimen de importaciones de alimentos básicos. El país tendrá el beneficio de esta seguridad de alimentos cuando deje de importarse porque disponemos de sucedáneos criollos y no porque se "agoten las divisas". Entonces podremos hablar sobre la naturaleza "eminente agrícola" de nuestro país.