

POLITICA DE PRODUCCION DE AZUCARES, MELAZAS Y DERIVADOS A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

EDUARDO LATORRE

El problema de la industria azucarera dominicana es uno fundamental y de todos conocidos, que los costos de producción son superiores a los precios de venta del azúcar y que, de continuar así, irremediablemente se terminaría en la quiebra. Ante una situación semejante, se pueden plantear tres alternativas básicas: la primera, *esforzarse* por recuperar la industria azucarera reduciendo costos y procurando aumentos en los precios del azúcar; la segunda, *cerrar* la industria y dedicar los recursos a otra cosa; y la tercera, *transformar* la industria de ser azucarera a ser una industria productora de energía, de alimentos, de azúcar y de sub-productos y derivados de la caña. Es decir, cambiar del tradicional énfasis en el azúcar para ponerlo en la caña y sus múltiples posibilidades.

Empecemos este análisis por la segunda alternativa, la del cierre de la industria azucarera, por ser éste incompatible con las otras dos y porque en lo que respecta a la política de producción se limitaría simplemente a no tenerla.

Concebir el cierre de la industria azucarera prácticamente desborda la imaginación de cualquier dominicano. La tenemos hace siglos y sin dudas ha sido la industria predominante en la República Dominicana del Siglo XX. Su presencia ha tenido efectos muy importantes en el desarrollo del país, generando corrientes migratorias con su impacto étnico y cultural, generando riquezas y miserias en el campo y en la ciudad, y generando una dependencia económica de la nación alrededor de los ciclos de precios del azúcar en los mercados internacionales.

Seminario sobre el "Presente y Futuro de la Industria Azucarera Dominicana", auspiciado por la Asociación de Tecnólogos Azucareros de la República Dominicana, (ATAREDO). Santo Domingo, R. D. 26-27 de agosto, 1982.

Esta industria azucarera emplea poco más de ochenta mil personas, lo que representa, aproximadamente, el 8% del empleo total de la República Dominicana, representando los trabajadores agrícolas un 11% del empleo total en la agricultura y los trabajadores de fábrica un 30% de toda la mano de obra industrial del país. La inversión de capital representa aproximadamente el 40% de la inversión en la industria nacional; contribuyendo con el 5% de la Producción Bruta Interna (PBI) y tradicionalmente representando el 50% de las divisas adquiridas en moneda extranjera.¹

Es correcto plantear que todo esto no debe depender de precios internacionales sobre los cuales no tenemos gran influencia, como evidencia el hecho de que el precio de la libra de azúcar está por los siete centavos y el costo de producirla por los dieciocho; pero por la misma razón, se hace cuesta arriba pensar en el cierre de la industria, a pesar de las noticias de prensa que han especulado sobre posibles cierres de ingenios de la Casa Vicini y del Consejo Estatal del Azúcar.

Es posible que sea conveniente el cierre temporal de uno que otro ingenio para minimizar pérdidas en un momento dado, como parece haber sido el caso del Cristóbal Colón. También es posible el cierre de uno que otro ingenio por razones estructurales, como, por ejemplo, Santa Fe, cuya factoría podría cerrarse para bajar costos y la caña ser molida en Porvenir, pero nada parece indicar un desmantelamiento de la industria azucarera por el orden de magnitud en que ha ocurrido, por ejemplo, en Puerto Rico.

Esta afirmación la fundamento en que si bien uno de los problemas de la industria es su dependencia de los ciclos de los precios del azúcar, el hecho de que estamos en el presente en parte baja, no quiere decir que se continuará así, sino, por el contrario, que es sólo cuestión de tiempo para que retorne el alza de los precios. Es decir, que al igual que los últimos cien años, *ceteris paribus*, los ciclos de precios perjudican, pero no necesariamente arruinan. El cierre de la industria sí podría ocurrir por causas de índole estructural, tal y como sucedió en Brasil y Malaya con la industria del caucho, que se les acabó el mercado al ser reemplazado el caucho natural por el sintético; o lo que sucedió en Puerto Rico, que el alto costo de producción eliminó la rentabilidad y los recursos fueron destinados a otros renglones de inversión, situaciones éstas que para la República Dominicana de la década de los 1980 no se vislumbran.

Ahora, debido a la crisis de la economía mundial, la más larga y profunda desde los años 1930, es posible que los precios bajos continúen por un tiempo mayor a lo tradicionalmente soportable y esto debe ser un verdadero acicate para que realicemos un esfuerzo colectivo para afectar favorablemente la industria azucarera y, por ende, la prosperidad del país.

¹ Muchas de las cifras y conceptos que aparecen en este trabajo fueron obtenidas de la obra, *La Industria Azucarera Dominicana*. San Pedro de Macorís. Universidad Central del Este, 1981, que es el resultado de un seminario sobre el tema celebrado en noviembre de 1980 y auspiciado por la Asociación Dominicana de Rectores de Universidades (ADRU), la Universidad Central del Este (UCE) y la Asociación de Tecnólogos Azucareros de la República Dominicana (ATAREDO).

Visto en secuencia lógica, descartamos el cierre de la industria como una alternativa viable en el futuro previsible y pasamos a considerar lo que se puede hacer para mejorar la precaria situación en que a corto plazo nos encontramos y que a mediano plazo debemos superar. Trataremos primero el factor de los costos y después el de los precios.

La única manera de reducir costos es optimizando la producción, lo cual puede requerir aumentarla o reducirla, según el caso, pero siempre requiere racionalidad y eficiencia para así lograr producir lo más por lo menos. Esto lo sabemos todos, como también sabemos lo difícil que es lograrlo, particularmente a la luz de la experiencia del sector estatal de la industria en los últimos veinte años.

Hasta ahora, la industria azucarera ha fundamentado en exceso su costo de producción en mano de obra intensiva y barata, en vez de un aumento de la productividad y la eficiencia. Esta actitud no sólo incide en que haya costos por encima de lo posible, sino que también tiene una secuela de aspectos perjudiciales que van desde el efecto que tiene sobre las personas que laboran en la industria, generando en amplios sectores condiciones de vida totalmente indeseables, al efecto negativo que tiene en los salarios de los trabajadores agrícolas del país y, en consecuencia, en una menor demanda para el consumo nacional y en una reducción del potencial inmediato de las condiciones de vida de un alto porcentaje de la población.

Como punto estratégico de lo que significa la productividad, podemos mencionar que, de acuerdo a un estudio realizado en 1975 por un consorcio europeo (Bookers, ILACO, HVA), de los diez millones de toneladas métricas de caña que se producen en el país, la productividad de azúcar por área cosechada era, y entendemos que sigue siendo, de unos ocho quintales por tarea, lo que ellos consideraban muy bajo y susceptible de aumentarse en un 50%, es decir, a doce quintales por tarea. Esto significa, *grosso modo*, que de los aproximadamente cuatro millones de tareas dedicadas al cultivo de la caña, se podría reducir en más de un millón de tareas y se seguirían produciendo las actuales 1,200,000 toneladas métricas de azúcar, con la misma capacidad de transporte y fabricación ya instalada, o que, con la misma tierra ya sembrada de caña, se podrían producir casi dos millones de toneladas de azúcar, ampliando la capacidad de transporte y fabricación.

Obviamente, para lograr resultados de esta naturaleza se requiere la aplicación intensiva del conocimiento a las labores de producir caña de azúcar, y esto significa la capacitación masiva de los recursos humanos a todos los niveles, el empleo de tecnologías conocidas y aplicadas a nuevas condiciones de campo y, por supuesto, una administración eficiente. No hay nada de lo aquí dicho que los dominicanos no sepamos, pues es bien sabido que aumentando los campos bajo riego, mejorando variedades, o simplemente sembrando y fertilizando adecuadamente se aumenta la productividad y, en consecuencia, la producción. Pero, también sabemos que esto es difícil de lograr, al menos que haya decisión de optar por la productividad y la eficiencia como factor para reducir los costos de producción, los cuales se verían afectados sensiblemente.

Así como los principales esfuerzos para reducir costos deben estar dirigidos hacia la productividad agrícola, sin menospreciar lo que se puede realizar a nivel de cosecha, transporte, molienda, fabricación, y en la misma administración, los principales esfuerzos para mejorar el precio de venta de nuestros azúcares deben estar encaminados hacia la política internacional, sin menoscabo del mejoramiento que se podría lograr por medio de ventas directas a destinatarios finales y otras medidas de carácter económico. Veamos las condiciones estructurales del mercado y algunas posibilidades de acción política.

Como todo mercado, las principales corrientes que lo determinan están en el juego de la oferta y la demanda, teniendo el azúcar la particularidad que puede ser producida, ya sea de caña o de remolacha, prácticamente en cualquier sitio del mundo, excepto en los desiertos y regiones polares, lo que significa teóricamente una gran elasticidad de la oferta para responder a la demanda. Otra peculiaridad importante del azúcar es que es un artículo de consumo cuya escasez genera tensiones políticas teniendo los gobiernos de cada país gran cuidado por mantener amplias reservas, seguridad en el suministro y precios asequibles para el público.

El mercado del dulce es un mercado en expansión, tanto por el mismo crecimiento de la población mundial como por las mejoras relativas en las condiciones de vida. Para el año 1960, el consumo de azúcar era ligeramente superior a los 50 millones de toneladas métricas, aumentando a 75 millones para 1970, y a unos 90 millones para 1980; lo que permite pensar que en veinte años más el consumo estará por los 140 a 150 millones de toneladas métricas; es decir, casi al doble de lo que estaba en 1970, de continuar la misma tendencia.

Lo interesante del caso, para los fines de nuestro análisis, es quién consume y quién produce, puesto que las estadísticas vienen reflejando un cambio estructural en el mercado, mediante lo cual se observa que los países desarrollados van reduciendo su participación proporcional, tanto en el consumo como en la producción, mientras los países sub-desarrollados y socialistas van en aumento del consumo y los subdesarrollados en considerable aumento proporcional de la producción.²

²Ob. cit. También ver el Reporte de Mercado No. 81 de GEPLACEA, del 15 de diciembre de 1980.

CIFRAS COMPARATIVAS DE PRODUCCION Y CONSUMO EN MILLONES DE TONELADAS METRICAS, POR GRUPO DE PAISES Y POR AÑOS SELECCIONADOS.

Grupo de países	Producción			Consumo		
	1958	1971	1981	1958	1971	1981
Desarrollados	15.5	24.7		22.8	27.3	26.8
Socialistas*	16.0	21.4		9.2	17.3	21.9
Sub-desarrollados	15.5	27.9		12.8	27.4	40.7
Totales	47.0	74.0		44.8	72.0	89.4

*Incluye a Cuba.

Por una parte esto significa que, sin menospreciar el estancamiento en el consumo de los países desarrollados, que donde realmente se está ensanchando el mercado es en Europa Oriental, Asia, Africa y América Latina, y en consecuencia, sin abandonar los mercados ya establecidos para el azúcar dominicano, es en esta dirección que debiéramos dirigir nuestra mirada para las ventas del futuro. Evidentemente, esto implica un ensanchamiento, tanto de nuestras relaciones, como, y particularmente, de nuestras actividades diplomáticas, tradicionalmente pasivas y orientadas Sur-Norte, para ahora incluir también relaciones Sur-Este y especialmente, actividades Sur-Sur.

Además de la oferta y la demanda, existen otras condiciones económicas y también políticas que tienen influencia sobre el precio internacional del azúcar. A pesar de que el costo del azúcar de remolacha es muy superior al de la caña, y a pesar de que el azúcar de caña tiene cualidades superiores a la de remolacha, ésta última todavía tiene una participación de aproximadamente la tercera parte de la producción total de azúcares. La razón es sencilla. Tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética y los países de las dos partes de Europa, prefieren subsidiar a sus propios agricultores que comprar azúcar de caña en el mercado internacional, aunque sea mucho más barato.

Como estos mismos países no logran cubrir el consumo con su propia producción, se garantizan un suministro de azúcar estable mediante acuerdos con precios preferenciales con países exportadores, casi todos subdesarrollados, a los cuales por razones de índole política, también les interesa favorecer y/o mantener atados. Tal es el caso de Francia e Inglaterra con sus antiguas colonias, el del "Consejo Económico de Ayuda Mutua" (COMECON) con Cuba, y el de las cuotas preferenciales de los Estados Unidos con sus países favorecidos, tales como las Filipinas, el Brasil y la República Dominicana.

Si tomamos en consideración que la mayor parte del azúcar jamás cruza fronteras y que el Convenio Internacional del Azúcar no cubre los acuerdos bilaterales y multilaterales entre los diferentes países, entonces nos daremos cuenta que el llamado Mercado Mundial, que es a lo que nos referimos cuando hablamos de los precios internacionales del azúcar, no es más que el resultado de la oferta y la demanda de los azúcares no destinados al consumo doméstico, ni comprometidos para un mercado privilegiado, aunque sí afectado por las circunstancias globales de escasez y excedentes. Esto implica, como es de imaginar, que el camino para mejorar los precios de venta de los azúcares dominicanos no es sólo procurar el aumento de los precios del Mercado Mundial mediante esfuerzos conjuntos con otros países exportadores a través del Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA) y/o de la Organización Internacional del Azúcar (OIA), sino que también hay que realizar otras acciones políticas tendientes a negociar acuerdos bilaterales y multilaterales que resulten en precios privilegiados. Es decir, debemos hacer esfuerzos por reducir la cantidad de azúcares dependientes del precio del Mercado Internacional, porque, como se trata del precio de lo que sobra, es necesariamente el más bajo.

Por ejemplo, hay que continuar y profundizar las gestiones ante el

gobierno de los Estados Unidos para obtener precios privilegiados, a través del libre acceso al subsidiado Mercado Americano o por un nuevo sistema de cuotas preferenciales de cierta significación para el país. Posiblemente, a los países socialistas les interesaría tener por lo menos relaciones comerciales con la República Dominicana, lo que podría resultar en la compra de nuestros azúcares y la venta de sus productos. Es probable que a los países exportadores de petróleo, particularmente a los Arabes, les interesaría, como ya a México y a Venezuela les interesa, comprar azúcares refinados. A Japón le deberíamos proponer un acuerdo de venta de azúcar, en virtud de la enorme brecha existente entre la gran cantidad de productos que le compramos y lo poco que le vendemos. También a Francia y Alemania, con gobiernos social-demócratas como el nuestro, le deberíamos proponer acuerdos que nos permitan acceso a sus mercados o que ellos contribuyan al aumento del precio internacional del azúcar, logrando que en la Comunidad Económica Europea se reduzca el subsidio a los productores de remolacha. En fin, son muchas las gestiones que se pueden realizar y de seguro que algunas fructificarían si se tiene la voluntad política y el personal capacitado en números suficientes.

Reduciendo costos y obteniendo aumentos en los precios de ventas, se mejoraría sustancialmente las condiciones de la industria azucarera a corto y mediano plazo, e igualmente se beneficiaría el país, pero visto en el plazo más largo, hay dos condicionantes adicionales que tomar en consideración.

Lo primero es que por razones de avance tecnológico los países desarrollados irán consumiendo menos azúcar y la irán sustituyendo con sirop de maíz rico en fructuosa y con edulcorantes químicos como ASPARTAME, que es muy dulce y tiene pocas calorías, y ambos son elaborados por ellos mismos.³ Ya nos lo avisó públicamente el entonces Embajador de los Estados Unidos, Robert Yost, quien dijo que para la próxima década no se podría contar con el Mercado Norteamericano, pues este país dejaría de importar azúcar para 1990. La implicación para los dominicanos es clara, a la larga hay que buscar otros mercados, o producir menos azúcar, puesto que nuestro principal mercado se va a agotar. Una manera para contrarrestar el efecto negativo sería aumentar la producción de azúcares refinados, que son para el consumo humano directo y repostería.

El segundo condicionante es que si bien los esfuerzos para reducir costos y mejorar precios ayudan a superar la industria, esto de ninguna manera quiere decir que la industria azucarera no continúe dependiendo de los ciclos de los precios internacionales y, en consecuencia, el país continuaría dependiendo en exceso de la suerte de un solo producto. Obviamente, la manera de dejar de ser monoprodutor es desarrollando otros renglones productivos en la economía nacional, tales como el turismo y la minería, pero que también puede incluir sub-productos y derivados de la misma industria azucarera. Lo que también es claro es que el país no debe de acentuar más su dependencia del azúcar, ni tampoco debe hacerlo la misma industria azucarera.

³Gene Bylinsky, "The Battle for America's Sweet Tooth", *FORTUNE*, Julio 26, 1982, págs. 28-32.

Si aceptamos estas condiciones como valederas, entonces podríamos afirmar que la industria azucarera no tiene más remedio que diversificarse y, en consecuencia, transformarse a una nueva industria multi-productora, no sólo capaz de resistir mejor, sino también convertirse en un agente principal del desarrollo del país.

Un producto importante sería la energía, obtenible de la quema de bagazo o de la conversión de los jugos y/o mieles en alcohol. Sólo el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), haciendo algunas reformas, tendría un potencial de energía excedentaria de 400 millones de kilovatios al año. Sólo utilizando los aproximadamente 60 millones de galones de mieles residuales producidos actualmente como resultado de la fabricación de azúcar, obtendríamos cerca de 20 millones de litros de alcohol. Si nos dedicáramos a producir alcohol y no azúcar, con los actuales 10 millones de toneladas métricas de caña, teóricamente obtendríamos unos 200 millones de galones, que equivaldría a unos 160 millones de galones de gasolina.

En el renglón de alimentos, de las mieles residuales se puede obtener, por ejemplo, levadura torula y también levadura para hornear, que ya se fabrica en el país, como también hace tiempo que se usa la melaza como alimento de ganado. Pero quizás el mayor potencial se encuentra en el uso de la caña peletizada para la alimentación de ganado vacuno, como ya se practica en Barbados. Añadiéndole algunos ingredientes alimenticios, como la urea, se puede mantener un animal en una tarea de tierra sembrada de caña, en vez de diez tareas como sucede en el pastoreo tradicional. Eso implica que manteniendo la producción actual de azúcar, con la caña excedente por la mejoría tecnológica se podrían sostener cerca de un millón de cabezas de ganado y que lo que habría que desarrollar concomitantemente sería la industria de cueros, carne, leche y sus derivados.

Con el bagazo de la caña, además de energía, se puede obtener pulpa para la fabricación de papel, tabloncillos prensados para sustituir la madera y furfural y sus derivados para uso industrial, como ya conocemos. De las mieles, además de alcoholes y levadura, podríamos obtener ácido cítrico, ácido glutámico, lisina, y otra serie de productos importantes para la industria de alimentos y de farmacia. Y, finalmente, la cachaza, que se ha utilizado y se utiliza como abono orgánico y fijador de suelos.

Las probabilidades del uso múltiple de la caña son verdaderamente impresionantes y, lo que es más atractivo, que se puede ir derivando otra serie de industrias conexas para mayor desarrollo del país y el aprovechamiento completo del producto. Por ejemplo, de la destilación del alcohol que se plantea en el proyecto sucro-químico de Barahona, no sólo se produce etileno, sino que de aquí se deriva en la producción de cloro, soda cáustica y polietileno, como productos terminados y PVC para la fabricación de plásticos.

Visto en el plano mayor, la transformación de la industria azucarera no sólo significa un enorme paso de avance en el crecimiento industrial del país, sino que sería un paso cualitativo gigante para el desarrollo nacional, puesto que se haría un aprovechamiento integral de los recursos, se generaría una interrelación industrial compleja y necesariamente se

elevaría nuestra capacidad científico-tecnológica, lo que a su vez tiene el efecto de impulsar más desarrollo.

Retomando todo lo anteriormente expresado, lejos de cerrar la industria azucarera dominicana, lo que hay que hacer es convertirla en nuestro máspreciado instrumento de desarrollo económico, como principal industria generadora de riquezas, de empleos y de divisas, que ya es, y también como principal generadora de desarrollo industrial y tecnológico, en que se puede convertir. Así se aprovecharía toda la capacidad instalada y el conocimiento para producir caña y azúcar, y sobre esta base económica y tecnológica, se avanzaría en la diversificación de la industria y en el desarrollo del país.

Si entendemos por el corto plazo la próxima zafra, ya no hay mucho que se pueda hacer para afectar la política de producción de azúcares, mieles y derivados, excepto continuar con lo que ya tenemos: producir unas 1,200,000 toneladas de azúcar, unos 60 millones de galones de mieles residuales, y las mismas cantidades de furfural y levadura. Lo que sí se puede hacer es mejorar la eficiencia, reparando y mejorando las prácticas administrativas, particularmente en el sector estatal. También se debe procurar que el país empiece a desplegar mayor actividad negociadora en el área internacional y, muy especialmente, se debe de empezar a realizar los planes y estudios necesarios para dar el gran paso de avance de la transformación de la industria.

Si entendemos por el plazo mediano de tres a cinco años, el problema principal está en aumentar la productividad para llegar a producir unos 13 millones de toneladas métricas de caña en la misma área que ocupa actualmente. Durante este tiempo habría que darle el énfasis a la producción y colocación de azúcares, de modo tal que, con mejoras a la capacidad instalada, se pueda producir de 1,400,000 a 1,500,000 toneladas métricas de azúcar y unos 70 millones de galones de melaza. Como lo que tiene demanda potencial son los azúcares refinados, se aumentaría la capacidad de producción de las actuales 120 mil toneladas a unas 500,000. Concomitantemente, se iniciaría el proceso de diversificación de la industria, empezando por las reformas a las calderas para producir excedentes de energía, aprovechando bagazo sobrante para la producción de tableros prensados, utilizando 30 millones de galones de melaza para producir 10 millones de litros de alcohol etílico, aprovechando desechos y barbojos para el desarrollo del complejo sucro-químico de Barahona, y utilizando 100 mil tareas sembradas de caña para criar igual número de cabezas de ganado.

Para el largo plazo, es decir, la década de los años 1990, el énfasis cambiaría del azúcar a los productos derivados y conexos, ampliándolos en todo el alcance posible y procurando el mayor desarrollo de la complejidad interindustrial. Partiendo de la premisa de que, gracias al valor agregado en la venta de productos finales no habría otro cultivo más rentable, lo que se debería hacer es profundizar el esfuerzo por mayor productividad hasta alcanzar el potencial de 15 millones de toneladas métricas de caña en las mismas tierras que hoy están sembradas con la dulce gramínea.

De seguro que siempre estará presente la tentación de usar los

dos millones de toneladas adicionales para aumentar la producción de azúcar, particularmente cuando haya ciclos de precios atractivos, pero esta política tendría el defecto de requerir importantes inversiones adicionales de planta para acentuar la dependencia en un solo producto. Posiblemente las alternativas están en mantener estable la producción de 1.5 millones de toneladas de azúcar y usar los incrementos en la producción de caña para producir alcohol y sus derivados, ganado vacuno y sus derivados, o lo que se estime rentable y conveniente, que es difícil de predecir diez años antes.

La otra alternativa sería reducir la producción de azúcar para liberar más caña y así destinarla a la producción de otros productos. Partiendo de una base de producción mínima de 500 mil toneladas métricas de azúcar para el consumo nacional, tanto directo como industrial, la flexibilidad estaría en cuánto azúcar adicional se produciría con fines de exportación y posiblemente la cifra estaría cerca de 500 mil toneladas adicionales y probablemente de refinados. Todo esto quiere decir que para los 1990 es posible que haya algo más de 8 millones de toneladas métricas de caña destinadas a producir un millón de toneladas de azúcar y sus derivados y que habrían 7 millones de toneladas de caña destinadas a la producción de carne, alcoholes, y lo que se estime rentable y conveniente.

Entonces, pues, la política de producción de azúcares, mieles y derivados a corto plazo sería la de aceptar lo que ya tenemos y mejorar la eficiencia. Para el plazo mediano, hacer hincapié en el aumento de la producción de la caña por vía del aumento de la productividad, darle prioridad al azúcar, elevando su producción al máximo de la capacidad ya instalada, y empezar a desarrollar los productos derivados y conexos.

Finalmente, para el plazo largo, darle prioridad a los productos derivados e industrias conexas, intensificando su aprovechamiento a plenitud, y, como tope, mantener la misma producción de azúcar oirla reduciendo a conveniencia para incrementar otros renglones productivos, hasta llegar a un mínimo equivalente al consumo nacional.

Para algunos el momento actual es de lamento y no de optimismo, pero la historia nos enseña que los pueblos que se superan son aquellos que son capaces de enfrentar la adversidad con imaginación, con esfuerzo y con la férrea voluntad de forjar el destino. Estoy seguro de que el pueblo dominicano es uno de ellos y que logrará transformar la presente debilidad de su principal industria en fortaleza y prosperidad.