INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

EL AREA DE COMERCIALIZACION
LINEAMIENTOS PARA LA COOPERACION TECNICA DEL IICA

José Luis Pando
Coordinador del
Comité de Comercialización

San José, Febrero 1982

"Markets are a marvelous and decentralized device for communicating individual desires if, but only if, the individuals are more or less equal. If they are not, then markets will frustrate the desires of those with less and overrepresent the desires of those with more"

Michael Harrington in "Decade of Decision"

INTRODUCCION

La cooperación internacional para el desarrollo de los países del Tercer Mundo en los campos agropecuarios y de la alimentación se ha caracterizado tradicionalmente por la concentración de esfuerzos en el campo de fomento a la producción a la par que ha mostrado poco interés aparente en las áreas de mejoramiento de los términos de intercambio de los grupos marginales de esas economías y en las áreas de comercio y distribución de bienes y servicios. A riesgo de caer en una explicación excesivamente simplista uno podría argumentar si esta parcialidad de enfoque no se deberá a la prevalencia de una concepción doctrinal muy en boga en las décadas de los cuarenta y cincuenta la cual se sustentaba en dos premisas básicas: a) las deficiencias nutricionales y reducida capacidad exportadora de los países del Tercer Mundo son la consecuencia de bajos niveles de productividad agropecuaria y b) los niveles de desempeño de los sistemas de distribución son consecuencia de la baja capacidad innovadora y lo poco modernos de los componentes de los sistemas de comercialización. Por muy simplista que parezca esta explicación uno no puede dejar de reconocer el gran énfasis que en proyectos de investigación físico-biológica y en proyectos de desarrollo de infraestructuras físicas han mostrado todos los programas internacionales de cooperación. Aunque es evidente que, por definición, estos proyectos son los que requieren por lejos el mayor grado de inversión y financiamiento, lo sorprendente es, sin embargo, que su implementación raramente haya obedecido a una política integral de desarrollo. Todo parecería indicar que los sustentadores de esta doctrina del desarrollo creían firmemente que la sola provisión de tecnología e infraestructura era suficiente para promover el despeque económico de los países subdesarrollados.

Sin querer entrar en una explicación más elaborada lo cierto es que los posibles logros en aumento de productividad agropecuaria y alimentaria derivados de los desarrollos tecnológicos y la introducción de infraestructura moderna no se han traducido en aumentos notables ni en los niveles nutricionales ni en la competitividad exportadora de los países menos desarrollados y que entre los distintos factores que podrían explicar este fenómeno uno de los más importantes es sin duda alguna las restricciones que el sistema de distribución opone al aprovechamiento de la oferta agrícola potencial para satisfacer necesidades alimentarias y lo discriminante que el sistema de Comercio Internacional es para los productos de exportación de esos países.

Con el presente documento se pretender adelantar unas notas referencia les sobre la perspectiva que deberá asumir el IICA para prestar cooperación técnica a los países en el área de comercialización y, a la luz de esas pers pectivas, seleccionar los campos más relevantes y de mayor utilidad a los pa ises.

El primer capítulo de este documento esboza un análisis interpretativo del encuadre programático y estructura de áreas de acción a que las políticas de desarrollo agropecuario debería ajustarse para poder alcanzar eficien temente sus objetivos. El propósito de este capítulo es proporcionar la necesaria perspectiva para poder visualizar el ámbito de acción y la participación del área de comercialización como un componente de la política general de desarrollo agropecuario.

El segundo capítulo señala el mandato específico de la política de comer cialización y adelanta el encuadre normativo por programas e instrumentos a que el aparato institucional de comercialización debería ajustarse para eje cutar esa política.

En el capítulo tres se desarrolla un diagnóstico general de la situación que la región como un todo presenta en el área de comercialización y a la luz de la problemática detectada se identifican las áreas de cooperación técnica del IICA.

En el último capítulo se detalla el contenido de un marco conceptual en comercialización para el desarrollo rural que el IICA diseñó como respuesta a la manifiesta necesidad de los países de disponer de una estrategia para poder alcanzar el objetivo de mejorar los términos de intercambio y poder negociador del pequeño agricultor en el mercado con el fin de elevar sus ni veles de ingreso.

I. DIMENSIONES Y AREAS DE ACCION DE LA POLITICA AGROPECUARIA

El sector agropecuario, contemplado desde la perspectiva de la política económica, posee dos dimensiones bien diferenciadas: la dimensión de sector instrumento económico para el desarrollo y la dimensión de sector sujeto o beneficiario del desarrollo.

En la dimensión "sector instrumento" o dimensión productivista, la política agropecuaria persigue la optimización de la contribución efectiva del sector al desarrollo económico de los países. Bajo esta dimensión la política agropecuaria buscaría alcanzar los siguientes objetivos:

i. Mejorar la posición agroexportadora del país
ii. Reducir la necesidad de importaciones agropecuarias
iii. Proporcionar la materia prima necesaria a la industria nacional

En la dimensión "sector-problema" o dimensión desarrollista, la política agropecuaria persigue aumentar el bienestar y nivel de participación en el desarrollo de la población de bajos ingresos. Aquí la política agropecuaria estaría alcanzando los siguientes objetivos:

i. Asegurar la incorporación plena del subsector de pequeños agricultores al proceso de desarrollo económico.
ii. Mejorar el nivel nutricional de la población

Es evidente que los dos enfoques se contraponen entre sí y que un buen diseño de la política de desarrollo agropecuario radica precisamente en alcanzar el adecuado equilibrio entre la optimización de la efciencia del sector y la optimización del beneficio social.

En fechas relativamente recientes una tercera dimensión vino a incorporarse a la política de desarrollo agropecuario: la dimensión conservasionista la cual más que dimensión en sí misma es una limitante que la política de desarrollo agropecuario se impone para alcanzar sus objetivos dentro de un criterio de manejo racional de los recursos naturales.

El peso que cada una de estas dimensiones tiene dentro de una política agropecuaria específica varía dependiendo de la particular concepción económico doctrinal que tenga el país que la formula. Lo que es importante sin embargo, para los fines de ordenamiento de la acción, no es el hecho de que una política agropecuaria particular sea más o menos productivista o desarrollista sino reconocer claramente cuáles son los programas e instrumentos que corresponden y son más pertinentes para cada dimensión. El fallo en este punto ha sido y es una de causales singulares de mayor peso por el pobre desempeño de los programas agropecuarios. Un ejemplo elocuente de esto, es el programa de fomento a la producción de rubros de consumo nacional, el cual siendo eminentemente productivista, ya que su finalidad esencial es reducir la dependencia externa de los alimentos básicos mejorando la balanza de pagos y fomentando el desarrollo industrial (vía el subsidio indirecto alimentario de la agricultura a la indutria), ha sido considerado como programa desarrollista por la simple razón de que los productores de estos rubros básicos suelen ser pequeños productores. Esta confusión ha traído como consecuencia una casi total perversión de la finalidad productivista -cuyos síntomas más elocuentes son los bajos niveles de productividad de esos rubros básicos- y una errónea y costosa aplicación de la finalidad desarrollista traducida en mantener onerosos programas de precios de sustentación y contribuir a aumentar la desigualdad distributiva por transferencia de pagos indirectos y sesgados.

Aunque no con carácter exhaustivo una identificación de líneas programáticas gruesas por dimensión de política agropecuaria podría ser la siguiente:

A. <u>Programas productivistas</u>

i. Fomento a la producción de rubros de exportación

ii. Promoción y diversificación de exportaciones

iii. Fomento a la producción de rubros de consumo nacional

B. Programas desarrollistas=

i. Colonización y Reforma Agraria

ii. Bienestar Rural

iii. Abastecimiento de Alimentos

Como puede apreciarse este ordenamiento programático responde a los grandes fines o logros que se le asignen al sector en el contexto de una política de desarrollo económico.

Para poder implementar estos programas existen componentes de aación de carácter instrumental cuya conformación e intensidad viene determinados por el mismo carácter de los programas y por el grado de intervención que el Estado se plantee en su política agropecuaria. En general estos componentes de acción podrían integrarse en los seis siguientes.

- Comercialización
- Fomento a la producción
- Marco institucional
- Cambio estructural
- Regionalización y zonificación
- Conservación de Recursos Naturales

Estos seis componentes o áreas de acción son comunes a los seis programas listados anteriormente aunque es evidente que ciertas áreas son más relevantes para unos programas que para otros.

El área de Conservación de Recursos Naturales representa limitante conservacionista al desarrollo agropecuario y tal como incide más directamente en aquellos programas que en su acción pueden afectar el equilibrio ecológico y el deterioro de los recursos naturales productivos. Estos programas son: Fomento a la producción de rubros de exportación, fomentos a la producción de rubros de consumo nacional, colonización y reforma agraria y bienestar rural.

El área de Regionalización y Zonificación toma en consideración las diferencias en dotación de recursos de las distintas regiones y zonas del país y las diferencias en oportunidades económicas y sociales de esas regiones y tiene que ver con todos los programas.

El área de Cambio Estructural conlleva toda una serie de medidas y estrategias para alcanzar un mejor equilibrio en la distribución de recursos, ingresos y opottunidades entre los grupos sociales y como tal tiene un mayor peso en la dimensión desarrollista de la Política Agropecuaria.

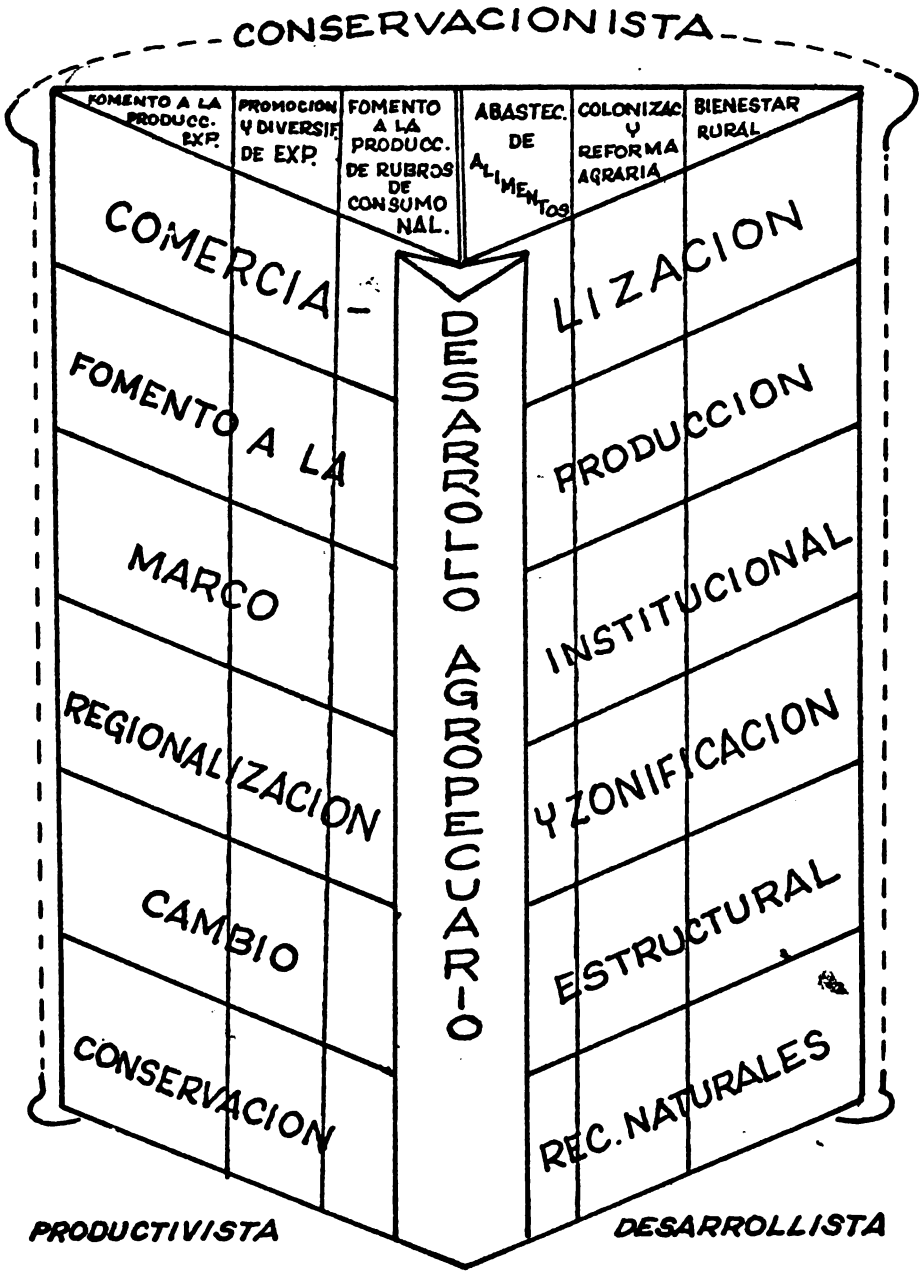
El área de Marco Institucional comprende todas las medidas y acciones para establecer un aparato institucional capaz de ejecutar los programas.

El área de Fomento a la Producción incluye todos los campos que contribuyen a aumentar la producción y productividad agropecuaria tales como investigación, transferencia tecnológica, crédito, riego, etc. Esta área incide especialmente en los programas de fomento a la producción de rubros de exportación, fomento a la producción de rubros de consumo popular y colonización y reforma agraria.

El área de Comercialización incluye todas las medidas y estrategias para traducir el esfuerzo productivo en utilidad económica. Como tal viene referida especialmente a aquellos programas dirigidos a mejorar los términos de intercambio, el bienestar y los ingresos tales como promoción y diversificación de exportaciones, abastecimiento de alimentos y bienestar rural.

Cada una de estas áreas de acción responden a políticas específicas dentro de la política general de desarrollo agropecuario. Esta participación se ilustra en la Figura 1 como sectores que cortan horizontalmente a las seis líneas programáticas. Resulta evidente, por tanto, que las políticas particulares de cada área de acción requieren de un marco ordenador o plan maestro que asegure que todas las áreas interactúan adecuadamente para alcanzar los logros u objetivos generales de la política de desarrollo agropecuario

que cada país se formule. Este marco ordenador es proporcionado por una sétima área de acción encargada de evaluar la problemática del sector, conceptualizar soluciones y diseñar estrategias la cual suele denominarse como el área de Planificación. Esta área no se ilustra en la figura porque dado su carácter globalizador y ordenador de todas las áreas no responde a la misma concepción instrumental que aquellas.


CONSERVACIONISTA
FOMENTO A LA PRODUCC. EXP.
PROMOCION Y DIVERSIF. DE EXP.
FOMENTO A LA PRODUCC. DE RUBROS DE CONSUMO NAL.
ABASTEC. DE ALIMENTOS
COLONIZAC. Y REFORMA AGRARIA
BIENESTAR RURAL
COMERCIA-
LIZACION
FOMENTO A LA
PRODUCCION
MARCO
INSTITUCIONAL
REGIONALIZACION
Y ZONIFICACION
CAMBIO
ESTRUCTURAL
CONSERVACION
REC. NATURALES
DESARROLLO AGROPECUARIO
PRODUCTIVISTA
DESARROLLISTA

II. EL AREA DE COMERCIALIZACION

De acuerdo con el ordenamiento programático de la Política de Desarrollo Agropecuario los objetivos correspondientes al área de comercialización serían los siguientes:

1. Garantizar el adecuado abastecimiento de productos alimenticios básicos a la población.
2. Reducir la dependencia externa y estimular las exportaciones de productos agropecuarios.
3. Reducir las diferencias interregionales en- precios y oportunidades de mercado.
4. Mejorar los términos de intercambio y poder negociador del pequeño agricultor en el mercado con el fin de elevar sus niveles de ingreso.

Estos cuatro objetivos, con algunas variantes derivadas del carácter más o menos productivista o desarrollista de las políticas agropecuarias específicas, representan de hecho, los planteamientos que los países de la región se formulan en materia de comercialización.

Las áreas-problema más gruesas que presenta el área de comercialización son las siguientes:

1. La estacionalidad y las fluctuaciones en la producción agropecuaria impiden un adecuado aprovechamiento de la oferta efectiva y causan gran pérdida de productos.
2. La falta de ajuste de la producción a las condiciones y posibilidades del mercado futuro producen fluctuaciones indeseables que afectan los niveles de ingreso de los productos y el poder adquisitivo de los consumidores.
3. El sistema de comercialización tradicional responde básicamente al objetivo de formación de precios y como tal discrimina contra los consumidores de bajos ingresos y contra la población

consumidora que no representa una demanda concentrada.

4. Los pequeños agricultores sufren de bajo poder negociador en el mercado como consecuencia de su bajo poder de oferta y su distanciamiento del mercado.
5. La exportación agropecuaria, está reducida a unos pocos rubros tradicionales donde la comercialización suele estar en manos de compañías transnacionales y el poder negociador de los países es muy pequeño.

De acuerdo a este planteamiento de problemas, el marco programático más adecuado para implementar las políticas de comercialización sería aquel en el que los programas tuvieran precisamente como objetivo la resolución de las áreas problema. Es decir:

1. Programa de Almacenamiento, Manejo Conservación y Transformación de Productos Agropecuarios que ampliará la utilización de la producción agropecuaria en el tiempo y en el espacio, regulará la oferta e hiciera más efectivo el abastecimiento alimentário.
2. Programa de Estabilización que planificara la producción de acuerdo a las necesidades y oportunidades del mercado y que redujera la inestabilidad de los precios.
3. Programa de Abastecimiento de Alimentos que satisfaciera las necesidades alimenticias de la población a precios convenientes y en condiciones favorables y oportunas.
4. Programa de Comercialización para Pequeños Agricultores que permita a este subsector desarrollar poder de mercado para que consigan un ingreso óptimo.
5. Programa de Fomento y Diversificación de Exportación que amplíe y diversifique el capítulo de exportaciones incorporando rubros no tradicionales y que logre que la comercialización, promoción y conquista de mercados externos pueda ser controlada por el propio país.

Funciones de los Programas

Las funciones que estos programas por área-problema cumplirían serían los siguientes:

1. Programa de Almacenamiento, Manejo, Conservación y Transformación de Productos Agropecuarios.

   a) Establecer la capacidad de almacenamiento necesaria para implementar las políticas de compra de productos que fije el Programa de Estabilización.

   b) Mantener y modernizar la red de silos nacionales de forma que se garantice un eficiente manejo y conservación de los productos.

   c) Diseñar e implementar las redes de frío (almacenamiento, tr transporte, etc.) que sean necesarias para una adecuada comercialización de los productos perecederos.

   d) Cooperar a una más amplia utilización de la producción agropecuaria a travpes de una política de transformación de productos que establezca los lineamientos de una adopción tecnológica consone con las posibilidades del país, las orientaciones del Programa de fomento y diversificación de exportaciones y los propósitos del Programa de Comercialización para pequeños agricultores.

   e) Investigar e introducir técnicas modernas de conservación, manejo y empaque de productos que rezca las pérdidas postcosecha y permita una utilización más amplia y más duradera de los productos agropecuarios.

   f) Administrar los almacenes, silos bodegas, frigoríficos, mataderos industriales, centros de acopio, etc. que formen parte de la red de conservación de productos que mantenga el gobierno nacional.

g) Fijar normas de clasificación de productos para ser implementadas en el mercado nacional y compatibilizarlas con las normas internacionales.

h) Garantizar un adecuado manejo y conservación de los productos agropecuarios.

2. Programa de Estabilización

a) Contribuir a una adecuada planificación de la producción agrícola orientando ésta a satisfacer las necesidades futuras del mercado nacional.

b) Establecer las políticas de precios y demás mecanismos incentivadores que estimulen el aumento en la producción y reduzcan la inseguridad en los precios al productor.

c) Establecer la política de productos básicos que asegure una oferta nacional de estos productos adecuada, eficiente y a precios competitivos con el mercado internacional.

d) Fijar las políticas de compra de productos en el mercado interno y externo.

e) Recomendar cuotas anuales de producción para reducir fluctuaciones indeseables de la oferta y garantizar niveles de ingreso adecuados al productor.

f) Pronosticar los niveles de precios y los volúmenes de producción en el mercado doméstico con suficiente antelación para permitir la adopción de medidas remediales.

g) Establecer las políticas de precios y subsidios necesarios para garantizar la oferta, la producción agroindustrial y el consumo ante situaciones desfavorables de estructura de costos, diferencias en niveles de oportunidad regionales, disparidad de precios en relación al mercado internacional, desniveles de ingresos, etc.

3. Programa de Abastecimiento de Alimentos

a) Garantizar el abastecimiento de productos alimenticios básicos al mercado nacional.

b) Desarrollar y mejorar la infraestructura de distribución tales como mercados mayoristas y detallistas, mercados libres, mercados en origen, bolsas, etc. a fin de facilitar un adecuado intercambio de productos y una eficiente formación de precios.

c) Promover la asociación de consumidores y detallistas con el fin de aumentar el poder de negociación de los sectores más marginados, desarrollar economías de escala y alcanzar eficiencia en costos y precios.

d) Desarrollar y ejecutar los programas de mejoramiento nutricional de ayuda directa tales como mercados populares, comedores de empresas e instituciones, almuerzos escolares, etc. con el fin de aumentar el poder adquisitivo y nivel nutricional de los sectores marginados.

e) Mejorar el desempeño de la red privada de distribución detallista en los barrios, áreas marginales y zonas rurales por medio del establecimiento de Centrales Públicas de Abastecimiento Mayorista.

f) Establecer políticas reguladoras de precios al consumidor que mantenga y garantice el poder adquisitivo de los sectores de la población de más bajos ingresos.

g) Diseñar y establecer un sistema de distribución alimentaria de emergencia que pueda ser utilizado inmediatamente en caso de desastres tales como terremotos, guerras, etc. y que pueda canalizar adecuadamente la ayuda alimentaria internacional.

4. Programa de Comercialización para Pequeños Agricultores

a) Establecer una estrategia de comercialización para pequeños agricultores que posibilite el mejoramiento de los términos de intercambio para este subsector.

b) Fomentar el desarrollo de organizaciones de pequeños agricultores para el mercadeo de sus productos.

c) Establecer una adecuada planificación de la producción y una diversificación de cultivos para cada período de cosecha que aproveche las posibilidades del mercado y garanticen un óptimo nivel de ingreso al pequeño agricultor.

d) Diseñar y facilitar en las organizaciones de pequeños agricultores la infraestructura básica necesaria para acomodar la estrategia de comercialización y desarrollar porder de mercado.

e) Coordinar la provisión de los servicios básicos del Estado tales como crédito, asistencia técnica, distribución de insumos, distribución de productos alimenticios, etc. para que sean dirigidos a las organizaciones de pequeños agricultores que formen parte del Programa.

f) Coordinar la comercialización de todas las organizaciones de pequeños productores adscritas al Programa y establecer una estrategia de ventas a nivel nacional.

g) Establecer un acuerdo preferencial con el Programa de Abastecimiento de Alimentos para que parte de la demanda requerida sea abastecida por las organizaciones de pequeños agricultores.

h) Desarrollar con el Programa de Fomento y Diversificación de Exportaciones una estrategia específica para que los productos de las organizaciones de pequeños agricultores puedan participar en el mercado de exportación.

i) Evaluar el desempeño de todas las unidades adscritas y supervisar el fiel cumplimiento de la estrategia de comercialización del Programa.

5. Programa de Fomento y Diversificación de Exportaciones

a) Determinar los mercados potenciales y los productos para los cuales el país posee ventajas comparativas de exportación.

b) Diseñar e implementar una estrategia de promoción y negociación de exportaciones.

c) Establecer una política de incentivos en la explotación y fijar cuotas de producción para la exportación.

d) Supervisar la calidad de los productos de exportación estableciendo normas de calidad y empaque e implementando las medidas de control necesarias.

e) Establecer acuerdos bilaterales y unilaterales con países para el intercambio de productos.

f) Desarrollar y establecer un servicio de inteligencia de mercados internacionales que permitan orientar a los exportadores sobre el potencial de los mercados internacionales.

g) Colaborar con el sector comercial en el desarrollo de la infraestructura de transporte y comunicación que permita disponer de servicios propios de comercialización para la exportación.

h) Establecer las políticas fiscales y arancelarias necesarias para proteger e incentivar las exportaciones.

La relación de estos cinco programas con el mandato de la política de comercialización se ilustra en el cuadro siguiente:

PROGRAMAS / INSTRUMENTOS	Garantiza Abastec.	Reducir Dep. Externa	Reducir dif. Interregional	Mejorar poder negociador peq. agricult.
1. ALMACEN. MANEJO CONSERV. Y TRANSF.	X	X	X	
2. ESTABILIZACION	X	X	X	X
3. ABAST. ALIMENTOS	X		X	-
4. PEQUEÑO AGRICULTOR			X	X
8. FOMENTO EXPORT.		X		X

El objetivo de garantizar el adecuado abastecimiento de alimentos básicos se obtendría por medio de la acción coordinada del Programa de Almacenamiento, Manejo, Conservación y Transformación de Productos Agropecuarios, del Programa de Estabilización y el Programa de Abastecimiento de Alimentos. El objetivo de reducir la dependencia externa y estimular las exportaciones de productos agropecuarios se lograría gracias a la acción del Programa de Almacenamiento, Manejo y Conservación y Transformación, el Programa de Estabilización y el Programa de Fomento y Diversificación de Exportaciones.

El objetivo de reducir las diferencias interregionales en precios y oportunidades de mercado se logra con la acción de cuatro programas: el Programa de Almacenamiento, Manejo, Conservación y Transformación de Productos Agropecuarios, el Programa de Estabilización, el Programa de Abastecimiento de Alimentos y el Programa de Comercialización para Pequeños Agricultores.

El objetivo de mejorar los términos de intercambio y poder negociador del pequeño agricultor en el mercado se logra por medio de tres programas: el Programa de Estabilización, el Programa de Comercialización para pequeños Agricultores y el Programa de Fomento y Diversificación de Exportaciones.

Instrumentación: Para ejecutar los distintos programas es necesario contar con los instrumentos técnicos y metodológicos apropiados. Estas herramientas pueden agruparse en cinco categorías.

a) Instrumentos de planificación que comprende el diágnostico, diseño, programación, evaluación y seguimiento de acciones y estrategias para el desarrollo de un programa.

b) Instrumentos infraestructurales, que comprende la infraestructura física y los equipos que los programas requieren para su ejecución.

c) Instrumentos de Financiamiento que comprende todos los recursos financieros necesarios para adquirir y permitir operar todos los instrumentos requeridos por los programas.

d) Instrumentos de gestión y administración que incluye todas las técnicas de manejo de proyectos, dirección y coordinación de programas coordinación institucional, etc., necesarias para un desempeño eficiente de los programas.

e) Instrumentos técnicos que representan las herramientas metodológicas específicas para el área de comercialización.

Dado el carácter más general de las cuatro primeras áreas de instrumentos a continuación se listan solamente los instrumentos técnicos específicos del área de comercialización.

1. Fijación de precios: Sirve para regular y estabilizar la producción mantener el poder adquisitivo, inducir demanda de ciertos productos y reducir las diferencias interregionales.

2. Fijación de cuotas: Sirve para estabilizar los precios, ajustar la oferta a las posibilidades del mercado futuro, reducir las diferencias interregionales, asegurar el suministro de materia prima agroindustrial y planificar la producción para el mercado.de exportación.

3. Normas de clasificación : Sirve para reorientar el destino de la

producción, agilizar las transacciones comerciales, proteger los intereses de los consumidores y transparentar los precios.

4. Importación directa: Sirve para suplir déficits en la oferta doméstica, contrarrestar movimientos ascendentes de precios de origen especulativo, inducir mayor eficiencia productiva nacional y orientar el consumo.

5. Restricción de importaciones: Sirve para proteger la producción nacional, orientar el consumo hacia los productos nacionales y proporcionar igualdad de oportunidades al sector de pequeños agricultores.

6. Fijación de márgenes: Sirve para normar el financiamiento eficiente de los canales de comercialización, inducir una adecuada distribución especial de actividades económicas, reducir diferencias interregionales y evitar el estrangulamiento y rigidez de los precios

7. Manejo de inventarios: Sirve para adaptar la oferta a la demanda, regular el mercado y garantizar el abastecimiento.

8. Indexación de precios: Sirve para reducir las diferencias intra e intersectoriales ajustando los precios agrícolas a las variaciones de precios de insumos y consumos.

9. Red Pública de mercados: Sirve para garantizar el abastecimiento, facilitar el consumo de las líneas de la canasta básica, reducir las diferencias interregionales y aumentar el poder adquisitivo alimentario de la población.

10. Organización de productores: Sirve para desarrollar el poder de oferta y poder de mercado al subsector de pequeños agricultores y permitir su acceso al mercado de exportación.

11. Transporte: Sirve para ampliar la utilización de la oferta agrícola efectiva, reducir diferencias interregionales, garantizar el abastecimiento y conquistar mercados.

12. Información de Mercados: Sirve para incrementar la demanda de productos agrícolas y abrir mercados de exportación.

13. Promoción de Mercados: Sirve para incrementar la demanda de productos agrícolas y abrir mercados de exportación.

14. Acopio de productos: Sirve para desarrollar poder de oferta a los pequeños agricultores, facilitar el abastecimiento de los productos, estabilizar la oferta y reducir los costos de comercialización.

15. Pronóstico de Mercados: Sirve para planificar la producción de acuerdo a las posibilidades del mercado, estabilizar la oferta y garantizar el abastecimiento.

La relación de los instrumentos con los programas se ilustra en el cuadro siguiente:

PROGRAMAS / INSTRUMENTOS	ALMACE-NAMIENTO	ESTABI-LIZACION	ABASTECI-MIENTO	PEQUEÑO AGRIC.	FOMENTO EXPORT.
1. Diagnóstico	X	X	X	X	X
2. Diseño	X	X	X	X	X
3. Programación	X	X	X	X	X
4. Evaluación	X	X	X	X	X
5. Seguimiento	X	X	X	X	X
6. Infraestructura	X		X	X	X
7. Financiamiento	X	X	X	X	X
8. Capacitación				X	X
9. Asistencia Técnica	X			X	X
10. Coordinación Interinst.		X	X	X	X
11. Control y Admin.	X		X	X	X
12. Fijación de Precios		X	X		
13. Normas de Clasificación	X		X	X	X
14. Fijación de Cuotas		X	X	X	X
15. Importación Directa		X	X		
16. Restric. Importación			X		
17. Fijación de Márgenes		X	X	X	
18. Manejo Invent.	X	X	X		
19. Indexación de Precios		X		X	
20. Red. Pub. Mercados		X	X		
21- Org. Produc.		X	X	X	X
22. Transporte			X	X	
23. Inform. de Mercados		X	X	X	X
24. Prom. Mercados				X	X
25. Acopio Prod.			X	X	X
26. Pronóstico Mdos.		X		X	X
27. Almacen. y Conserv.	X	X	X		X
28. Transformación		X	X	X	X

III. AMBITO DE LA COOPERACION TECNICA DEL IICA

En el capítulo anterior se ha tratado de establecer cuál debería ser - desde un punto de vista normativo -el ordenamiento programático e instrumental que los países deberían plantearse para alcanzar un adecuado cumplimiento del mandato que la política de comercialización indica. En este Capítulo se intentará delinear las deficiencias y limitaciones más generales que los países de la región presentan en la implementación de la política de comercialización y a la luz de estas deficiencias, se tratará de establecer las áreas potenciales de cooperación técnica del IICA.

Diagnóstico general de la situación

Lo ambicioso y complejo del mandato de la política de comercialización que se expresa en los cuatro objetivos mencionados en el Capítulo II contrasta con la parcialidad de enfoques en el marco programático con que los países pretenden cumplir este mandato.

Una de las parcialidades más salientes de esta situación, se refiere al ordenamiento programático por rubros donde la comercialización es considerada como simple extensión de los programas de producción v.g. programa de comercialización de carne, programa de comercialización de oleaginosas, etc. Este ordenamiento no sólo representa una concepción muy restringida de lo que la comercialización significa sino que, bajo él, resulta prácticamente imposible alcanzar un cumplimiento medianamente aceptable de los objetivos de la política de comercialización. Por una parte hay que reconocer que el aparato productivo agrícola halla su justificación en la satisfacción de las necesidades económicas y sociales de la población y, en la sociedad moderna, es el sistema de comercialización el que detecta y canaliza estas necesidades. El enfoque que considera a la comercialización "como segunda fase de la producción", claramente revierte la lógica y el ordenamien-

to normal del proceso. Por otra parte el mandato de política se refiere a la satisfacción de necesidades de la sociedad v.g. alimentación, generación de divisas, elevación de los niveles de ingreso de los productores, etc. para lo cual los rubros deben considerarse como medios y no como fines.

Bajo esta concepción de marco programático por rubros, la problemática real sólo es considerada dentro del estrecho encuadre de un producto concreto y donde la comercialización es considerada como un servicio auxiliar a la producción: "comercialización como segunda fase de la producción". Bajo la concepción normativa de marco programático por área-problema, que se describe en el capítulo anterior, la resolución de una problemática concreta es el objetivo y la producción agropecuaria general (no la de un rubro concreto) debe ajustarse al alcance de ese objetivo: "producción como primera fase de la comercialización".

El ordenamiento programático específico varía de un país a otro y presenta diferencias en denominaciones y en alcances. En líneas generales, sin embargo, este ordenamiento suele presentar los siguientes programas:

1. Programa de precios de sostén para algunos productos básicos tales como arroz, maíz, trigo, sorgo, frijol, etc.

2. Programa de almacenamiento y conservación de esos mismos productos básicos.

3. Programa de precios de garantía al consumidor de productos de la canasta básica.

4. Programa de mercados populares para la distribución de alimentos a los sectores de bajos ingresos.

5. Programas de Ferias Libres para la venta directa, productor-consumidor sin participación del intermadiario.

6. Programa de exportaciones para desarrollar e impulsar nuevos mercados de exportación.

Comparando estos programas con el contenido del mandato de política y refiriendo exclusivamente a las limitaciones del marco programático y no a las deficiencias en el desempeño y ejecución de programas concretos, la situación es la siguiente:

a. El objetivo de garantía de abastecimiento parece estar atendido por los cuatro primeros programas, aunque es evidente que el ámbito de estos programas está muy por debajo de la amplitud del mandato.

b. El objetivo de reducción de dependencia externa y estimular exportaciones, está atendido por el programa de precios de sostén y el programa de exportaciones. Teóricamente estos dos programas serían suficientes, pero debido a limitaciones en instrumentación y deficiencias en enfoque, el desempeño de los programas en relación al cumplimiento del mandato es bastante bajo.

c. El objetivo de reducción de diferencias interregionales, carece de una cobertura programática oportuna. El programa de precios de sostén puede permitir su aplicación indiscriminada a todas las áreas y regiones dependiendo de la red y mecanismos de compra que proporcione el programa de almacenamiento y conservación. Este mecanismo difiere mucho de unos países a otros, encontrándose países donde el programa de precios tiene de hecho una cobertura muy limitada. De cualquier forma, el cumplimiento del mandato sólo se refiere a un número muy reducido de productos y deja fuera precisamente a los productos con mayor problemática de mercado. Estos productos son atendidos por el Programa de Ferias Libres, pero es evidente que el sector productor más próximo a los mercados terminales donde se concentra la demanda, tiene mayores ventajas que los productores más alejados. En lo que se refiere a iguales oportunidades de consumo, el programa de mercados populares suele aplicarse a los centros urbanos y deja prácticamente sin atención al medio rural. Igual consideración puede hacerse al programa de precios de garantía, donde

los mecanismos de implementación raramente llegan al medio rural.

d. El objetivo de mejorar los términos de intercambio y poder negociador del pequeños agricultor, tampoco tiene cobertura programática. Al programa de precios de sostén se le ha tratado de sobredimensionar para atender también este mandato, pero claramente este es un programa de fomento a la producción y garantía de abastecimiento y con este sobredimensionamiento no sólo no se cumple el fin de mejorar el nivel de ingreso del pequeño agricultor, sino que se desvirtúa también los objetivos de producción y abastecimiento.

Para ilustrar las deficiencias y limitaciones en marco programático que presentan los países, se recurre al cuadro de doble entrada programa-mandato de política que se describe en el Capítulo II. Aquí la acción programática de los países, se compara con la acción programática normativa por área problema recurriendo a la siguiente notación convencional:

X Indica coincidencia entre la acción programática normativa y la acción programática real.

X̸ Indica que la acción programática real es de carácter parcial y/o desviado con relación a la acción programática normativa.

X Indica ausencia de acción programática real-

PROGRAMA / MANDATO	ABASTE-CIMIENTO	REDUCIR DEP. EXT. FOMENTO EXPORTAC.	REDUCIR DIFERENCIAS INTERREGION	PODER NEGOCIADOR PEQUEÑO AGRICULTOR
ALMACENAMIENTO	X̸	X̸	X̸	
ESTABILIZACION	X̸	X̸	X	X
ABASTECIMIENTO	X̸		X	
PEQUEÑO AGRIC.			X	X
EXPORTACIONES		X̸		X

La ausencia de acción programática en relación a los objetivos de reducción de diferencias interregionales y mejoramiento del poder negociador del pequeño agricultor que se menciona arriba, queda claramente ilustrado en este cuadro. También la parcialidad de alcance y enfoque de la acción programática en relación a los otros dos objetivos, queda claramente ilustrado.

Además de la deficiencia en la concepción del marco programático para ejecutar la política de comercialización, los países presentan deficiencias en la selección y aplicación de los instrumentos de acción para implementar los programas. Si bien las deficiencias en la aplicación de estos instrumentos corresponde a los diagnósticos particulares a nivel de país y escapa el carácter general de estas notas, las deficiencias en selección de instrumentos sí pueden ser mencionadas.. Gran parte de estas deficiencias en selección son consecuencia de la misma limitación del marco programático pero muchos de ellos obedecen a desconocimiento de la disponibilidad de herramientas técnicas apropiadas o a su aplicación para fines distintos para los que fueron diseñados.

Las limitaciones más generales que presentan los países en relación a la instrumentación,* podrían sumarizarse en los siguientes puntos:

1. El instrumento de regulación de precios es por lejos elmmás importante utilizado por los gobiernos. Este instrumento adolece de serias deficiencias en diseño y en aplicación. En diseño porque siendo esencialmente un instrumento para estimular la oferta y garantizar el auto-abastecimiento de ciertos productos básicos, en la determinación de sus niveles han entrado en consideración factores desarrollistas de mejoramiento de ingreso que no sólo pervierten la posible eficiencia económica del instrumento sino que, de hecho, sirve para acentuar las diferencias en niveles de utilidad neta entre las explotaciones, derivadas de las desigualdades evidentes en la estructura de costos según escala de operación.

En aplicación porque dado el frecuentemente lente y demorado mecanismo de pago Estatal, la vinculación del programa de precios de sostén a la redención de crédito a la producción, lasdeficiencias en la programación de compras del estado y las normas de calidad restrictivas hacen que el canal de comercialización privado siga absorbiendo la mayor parte de la producción pagando al agricultor precios substancialmente más bajos que los precios de sostén.

2. Instrumentos de regulación tan importantes como fijación de cuotas, fijación de márgenes e indexación de precios no son utilizados.

3. Los servicios de información de precios y mercados tienen un carácter casi simbólico y en la práctica se limitan a recolectar precios al mayor de algunos productos sin que exista un claro sentido de propósito ni un apropiado mecanismo de difusión y divulgación. Su aplicación más aparente es la de proveer información a los sistemas eatadícticos nacionales. Con relación a la información sobre mercados internacionales, la abundancia y profusión de boletines y datos (Reuter, Merrill Lynch, Commodity Exchange Markets, etc.) contrasta con la baja capacidad que los países tienen para interpretarlos

4. Existe una ausencia casi total de instrumentos de proyección y pronósticos de oferta, demanda y precios.

5. El instrumento de almacenamiento y conservación es complementario al instrumentos de fijación de precios y a los instrumentos de regulación tales como importación directa, manejo de inventarios. En la práctica su acción se circunscribe a un limitado número de productos básicos - especialmente cereales - y debido a la lentitud en la rotación de inventarios, la efectividad en la uitlización de capacidad instalada es muy baja y los costos de almacenamiento y pérdidas de productos es alta La red de compras para alimentar este sistema de cobertura muy variada lo cual reduce efectividad a

---

* Se refiere a los instrumentos técnicos solamente.

las políticas de precios. La limitante más seria radica en la lentitud y pérdida de oportunidad del mecanismo de ventas.

6. El instrumento de importación directa tiene un carácter excesivamente coyuntural y no responde a una clara programación ni anticipación de necesidades.

7. El instrumento de restricción de importaciones suele adolecer de un carácter excesivamente proteccionista y suele no estar basado en un claro conocimiento de la situación. Esto introduce excesivos entorpecimientos al intercambio comercial y dificulta el establecimiento de acuerdo en comercio y política arancelaria entre países de una misma subregión.

8. El instrumentos de promoción de mercados es prácticamente inexistente o está referido a algunos productos tradicionales de exportación.

9. El instrumento de Red Pública de Mercados suele estar mal diseñado y mal aplicado. Mal diseñado porque carece de adecuados mecanismos de programación de ventas, manejo de inventarios, sistema de distribución a nivel rural. Mal aplicado por lo reducido de su cobertura, la imperfección del mecanismo de provisión a expendios detallistas, lo limitado de su línea de productos y su bajo grado de competitividad con la red privada. Con frecuencia los precios al consumidor resultantes, son más altos que los precios en la red privada.

De igual forma que se hizo para ilustrar las deficiencias en marco programático se procede aquí con los instrumentos. Utilizando el cuadro "Instrumentación en Comercialización" del Capítulo II y utilizando la notación convencional ya descrita, la situación que la instrumentación para la comercialización presenta en la región, sería la siguiente (ver cuadro en la siguiente página).

INSTRUMENTACION EN COMERCIALIZACION

INSTRUMENTOS \ PROGRAMAS	ALMACE-NAMIENTO	ESTABI-LIZACION	ABASTE-CIMIENTO	PEQUEÑO AGRICULTOR	FOMENTO EXPORTAC.
1. Diagnóstico	X	X	X	X	X
2. Diseño	X	X	X	X	X
3. Programación	X	X	X	X	X
4. Evaluación	X	X	X	X	X
5. Seguimiento	X	X	X	X	X
6. Infraestructura	X		X	X	X
7. Financiamiento	X	X	X	X	X
8. Capacitación				X	X
9. Asistencia Técnica	X			X	X
10. Cood. Interinstituc.		X	X	X	X
11. Control y Admin.	X		X	X	X
12. Fij, Precios		X	X		
13. Fij. Cuotas		X	X	X	X
14. Normas Clasif.	X		X	X	X
15. Import. Directa		X	X		
16. Restr. import.			X	X	X
17. Fij. Márgenes		X	X	X	
18. Manejo Invent.	X	X	X		
19. Indexación Prec.		X		X	
20. Red. Pub. Mdos.		X	X		
21. Organ. Product.		X	X	X	X
22. Transporte	X		X	X	
23. Inform. Mdos.		X	X	X	X
24. Promoc. Mdos.				X	X
25. Acopio Prod.		X	X	X	X
26. Pronóstico de Mdos.		X		X	X
27. Almacenam. y Conserv.	X	X	X		X
28. Transformación		X	X	X	X

Marco institucional

El Subsistema Institucional de Comercialización, es el conjunto de instituciones públicas o semipúblicas a las que el gobierno asigna la tarea de ejecutar la política de comercialización agropecuaria. La caracterización de este subsistema suele, con frecuencia, envolver complicaciones ya que la jerarquización de las distintas instituciones que integran el subsistema, sus funciones y objetivos, y sus roles, ya sean éstos delegados formalmente o asumidos por las mismas instituciones, suelen entremezclarse, contraponerse y frecuentemente contradecirse. Para ayudar a la caracterización del subsistema, se recurre a un marco ordenador muy sencillo por el cual las instituciones se estratifican en base a su correspondencia con los tres niveles de participación: diseño, dirección y ejecución.

Las entidades de diseño son aquellas encargadas de traducir el mandato de política en planes, programas y proyectos concretos.

Las entidades de dirección son aquellas encargadas de coordinar la ejecución de esos planes, programas y proyectos.

Las entidades de ejecución son aquellas encargadas de implementar y ejecutar los planes, programas y proyectos.

La limitante más seria del ordenamiento institucional en la región, estriba en el conflicto entre el ámbito necesariamente intersectorial que el área de comercialización tiene y la ubicación institucional dentro del Sector Público Agropecuario. La tradicional falta de comunicación y a veces rivalidad entre el Sector Público Agropecuario y el Sector Público de Industria y Comercio, ha sido y es la causa singular de mayor peso por la falta de coordinación de la acción- Estatal en campos tan importantes como Abastecimiento y Comercio Internacional.

Los intentos que algunos países han hecho de crear entes coordinadores de responsabilidad intersectorial en la forma de Consejos Nacionales de

Mercadeo, han sido excesivamente tímidos y de efectividad muy dudosa. Incluso las restructuraciones más profundas de crear sectores públicos focalizados al problema como los Ministerios de Alimentación, han chocado con el encasillamiento y rigidez de los grupos establecidos que, a pesar de la nueva estructura, siguieron con igual tendencia a encuadrarse dentro de ámbitos de acción preestablecidos.

El panorama regional de la acción institucional en el área de comercialización se caracteriza por su dispersión y descoordinación. La responsabilidad del diseño de planes, programas y proyectos suele corresponder a las Oficinas de Planificación Sectorial Agropecuaria y a las entidades de planificación económica. La acción sin embargo, en este campo se caracteriza por un bajo grado de relevancia y por una marcada orientación a considerar la comercialización como servicio complementario a la producción dentro del enfoque de "comercialización como segunda fase de la producción."

La responsabilidad de dirección suele encomendarse a un ente autónomo del SPA establecido para encargarse de la comercialización. A pesar de que frecuentemente se le asigna a éste una gran responsabilidad y autonomía, en la práctica su acción suele circunscribirse exclusivamente a los programas de granos básicos dejando las otras áreas de responsabilidad sin atención o con una atención muy secundaria.

Las entidades de ejecución, suelen ser enormemente numerosas y operar con casi total independencia y sin aparente coordinación. Estas entidades suelen ser de muy diversa naturaleza. La mayor parte de ellas son entes encargados de atender la problemática integral de un rubro: Oficina del Café, Junta de Granos, Junta de Carnes, Comisión Lechera, etc. Otras son entidades encargadas de resolver problemáticas concretas: Instituto de Reforma Agraria, Oficina de Regulación de Precios, Corporaciones de Desarrollo Regional, etc. y otras entidades de responsabilidad municipal: Oficinas de Abastos, Mataderos Municipales, etc.

Ante un panorama institucional como éste, las posibilidades de ejecución

eficiente y ordenada de la política de comercialización, son muy limitadas. De lo que se menciona anteriormente, resulta evidente que la gran limitante del Subsistema Institucional de Comercialización, radica en el rígido encuadre dentro del Sector Público Agropecuario y de la debilidad de los niveles de diseño y dirección .

Areas de Cooperación técnica del IICA

De lo descrito hasta ahora, se deduce que las áreas de cooperación técnica a los países en el área de comercialización, son muy numerosas y enormemente relevantes y complejas. De todas estas áreas potenciales de cooperación, el IICA debe seleccionar aquellas que sean más relevantes con relación a la problemática, que coincidan con el "expertise" y posibilidades de acción del Instituto y que puedan ser aceptadas por los países.

De acuerdo con estos criterios y de la situación problemática descrita, dos áreas de singular importancia, son las de formulación de planes y programas de comercialización y la de desarrollo institucional. Con la primera área, el IICA ayudaría a los países a establecer un planteamiento logístico en el área de comercialización focalizado a la resolución de área problemas, de ámbito intersectorial y respondiendo al enfoque "producción como primera fase de la comercialización". Con la segunda área, el IICA ayudaría a los países a establecer el mecanismo de acción institucional coordinada que salvará los conflictos intersectoriales y que permitiera establecer la necesaria relevancia y responsabilidad a los niveles de diseño y dirección.

Una tercera área de acción sería aquella orientada a resolver los problemas más cruciales en marco programático y en instrumentación de todos los que se detectaran en las secciones anteriores. En este sentido los campos de mayor posibilidad de acción para el Instituto parecen ser los siguientes:

a) Estabilización para reducir diferencias interregionales.

b) Estabilización para aumentar el poder negociador del pequeño agricultor

c) Abastecimiento de alimentos

d) Comercialización para el pequeño agricultor

e) Fomento y diversificación de exportaciones

Con relación a la primera área, el IICA trataría de diseñar y ayudaría a los países a establecer la adecuada instrumentación en los siguientes aspectos:

- Diagnóstico
- Diseño
- Programación
- Coordinación interinstitucional
- Fijación de precios
- Fijación de cuotas
- Información de mercados
- Acopio de productos
- Pronóstico de mercados

Con relación al Area de Estabilización para aumentar el poder negociador del pequeño agricultor, el IICA cooperaría en las siguientes áreas:

- Fijación de precios
- Fijación de cuotas
- Fijación de márgenes
- Red Pública de Mercados
- Información de mercados
- Acopio de productos
- Pronóstico de mercados

Con relación al Area de Abastecimiento de Alimentos, el IICA cooperaría en las siguientes áreas:

- Diagnóstico
- Diseño

— Programación
— Evaluación
— Seguimiento
— Coordinación interinstitucional
— Fijación de precios
— Fijación de cuotas
— Importación directa
— Fijación de márgenes
— Manejo de Inventarios
— Red pública de mercados
— Organización de agricultores
— Información de mercados
— Acopio de productos
— Almacenamiento y Conservación
— Transformación de productos

Con relación al área de Comercialización para el pequeño agricultor el IICA cooperaría en los siguientes instrumentos:

- Diagnóstico
- Diseño
- Programación
- Evaluación
- Seguimiento
- Promoción de financiamiento
- Coordinación interinstitucional
- Control y administración
- Fijación de cuotas
- Normas de clasificación
- Indexación de precios
- Organización de agricultores
- Información de mercados
- Promoción de mercados
- Fijación de márgenes

- Acopio de productos
- Pronóstico de mercados
- Transformación de productos

Con relación al área de formento y diversificación de exportaciones el IICA cooperaría en los siguientes instrumentos:

- Diagnóstico
- Diseño
- Programación
- Capacitación
- Coordinación interinstitucional
- Fijación de cuotas
- Normas de clasificación
- Organización de productores
- Información de mercados
- Promoción de mercados
- Acopio de productos
- Pronóstico de mercados
- Transformación de productos

IV. MARCO CONCEPTUAL DE LA COMERCIALIZACION PARA EL DESARROLLO RURAL

Si bien el ámbito de cooperación técnica del IICA en comercialización abarca las distintas áreas de concentración que se describen en el capítulo anterior un área de particular importancia y que sin embargo, no ha podido ser atendida convenientemente por los países ha sido la de mejoramiento de los términos de intercambio y poder negociador del pequeño agricultor en el mercado.

La ausencia de acción en este campo no ha sido, sin embargo, consecuencia de falta de interés por parte de los Gobiernos sino, más bien, resultado de la carencia de modelos estratégicos oportunos.

Para suplir esta deficiencia el Programa de Comercialización del IICA trató en 1975 de formular una estrategia que pudiera ser propuesta a los países como posible solución a ese cuerto objetivo de la política de comercialización.

Dado el carácter innovador de este modelo y las características tan peculiares de esta área problemática se ha considerado oportuno dedicarle un capítulo especial.

Marco Conceptual del IICA para el desarrollo rural

El Programa Hemisférico de Comercialización Agrícola del IICA fue creado por una resolución de la Junta Directiva en Mayo de 1972. La concepción original del Programa si bien reconocía la importancia de la comercialización para el desarrollo, mostraba una clara imprecisión de enfoque y estrategia y concentraba su acción en aspectos puramente instrumentales de capacitación. Un planteamiento como este, cuando los mismos países, tenían dificultad en comprender el significado real del problema y de elaborar políticas concretas de comercialización era a todas luces poco realista y condenaba al Programa a caer en un activismo inconexo y poco efectivo. Posteriormente el Programa se planteó como estrategia en apoyo a las instituciones del Estado para mejora la eficiencia de

los sistemas de comercialización siguiendo un enfoque doctrinal muy similar al que ya apuntamos. Es decir modernización tecnológica, desarrollo de infraestructura y transparencia en precios vía la información del mercado. Las acciones reguladoras del Estado quedaban circunstritas a políticas de precios para algunos productos básicos.

No fue hasta 1975 que durante una reunión técnica del Programa se cuestionó la validez de dicha estrategia y se plantearon las bases para un nuevo marco estratégico conceptual. Las premisas básicas para esta nueva concepción fueron las siguientes:

a) El desarrollo de los mercados, su modernización y su capacidad para adoptar innovaciones es consecuencia de los cambios ocurridos en la supraestructura social, económica, política, y tecnológica de los países donde operan. La estructura y comportamiento de los sistemas de comercialización agropecuaria en América Latina son por tanto la consecuencia de una supraestructura que no induce al cambio y cualquier política que trate de inducir unilateralmente la adopción de tecnologías y procedimientos provenientes de países industriales desarrollados tiene pocas posibilidades de éxito.

b) La participación de los distintos grupos socieconómicos en el mercado y su poder negociados y su marco de oportunidades es decididamente desigual. Toda acción remedial, por tanto, orientada a mejorar la eficiencia del mercado y que no tome en consideración estas desigualdades está de hecho contribuyendo indirectamente al aumento de las mismas.

c) El Plan General del IICA pone el énfasis en el aumento de participación de la población rural en el desarrollo. La clientela específica, del Programa de Comercialización debe ser por tanto la población rural.

Sobre las bases de estas premisas el programa se planteó la acción alrededor de una Estrategia de Comercialización para el Desarrollo Rural la cual básicamente respondía al siguiente planteamiento conceptual.

1. Selección de clientela.- El Programa contribuirá fundamentalmente al mejoramiento de los niveles de ingreso de los pequeños y medianos agricultores a través de la promoción y apoyo a la implementación de una estrategia específica de comercialización que sirva a sus intereses. Esta clientela la forman todos los productores pequeños y medianos que de alguna forma tengan el potencial de producir excedentes comercializables. Esta selección de clientela directamente beneficiada por la acción del Programa se deriva de la misma naturaleza de la acción en comercialización. Los asalariados agrícolas sin tierra y las unidades de explotación marginales que sólo producen para el autoconsumo no pueden ser, por definición, beneficiarios directos de un Programa cuyo propósito es precisamente la mejora en los términos de negociación y distribución de excedentes.

2. Organización de agricultores.- No es posible desarrollar una estrategia tendiente a mejorar los términos de intercambio de los pequeños y medianos agricultores que no incluya como condición sine qua non el desarrollo de poder de oferta a través de la integración de productores en organizaciones que puedan competir en el mercado.

   La modalidad organizativa que el Programa de Comercialización del IICA preconiza trata de combinar la necesidad de garantizar la adecuada participación del individuo en acciones mancomunadas partiendo de su propio entorno problemático con la necesidad de que esas organizaciones alcancen un alto grado de competitividad en el mercado.

   Estas dos aspiraciones se contraponen en la práctica ya que por una parte las organizaciones pequeñas, que permitirían una per-

fecta interacción y participación de individuoa suelen adolecer de bajo grado de competitividad y por otra las grandes organizaciones de agricultores capaces de alcanzar el grado de competitividad deseable tienden a despersonalizarse y los intereses y problemas de individuo terminan no siendo tomados en consideración.

El modelo organizacional del IICA propone la organización de los agricultores en tres niveles de participación: Primer grado a nivel de caserío. Segundo grado a nivel de comarca o región. Tercer grado a nivel nacional. Se ha considerado el caserío como unidad de base por considerar que es una agrupación natural de vecinos que confrontan un entorno físico y social común, se desenvuelven dentro de una convivencia estrecha y permite una plena participación del individuo en acciones mancomunadas. Es a traves de estas organizaciones que el agricultor participa en una estrategia común de comercialización de ámbito regional y nacional.

3. Planificación de la producción de acuerdo al mercado. Las posibilidades de elevación de los niveles de ingreso de los pequeños y medianos agricultores por medio de una estrategia de mercado consisten básicamente en captar las oportunidades de altos niveles de precios en el mercado y poder evitar los riesgos de caídas de precios. Para lograr esto se requiere que las unidades de explotación puedan diversificar su producción entre varios rubros y que estas unidades ajusten sus planes de producción de acuerdo a las expectativas de mercado. Esto requiere que las organizaciones de base a nivel de caserío se integren horizontalmente a nivel regional y a nivel nacional y que desde este nivel se establezcan para cada período de cosecha las asignaciones en tipos y volúmenes de producto por región y caserío que mayor nivel de ingreso puedan proporcionar a los asociados.

4. Concentración de la Oferta.- El poder de oferta de los pequeños y medianos agricultores se materializa por medio de la concentración de las ofertas individuales en volúmenes competitivos y por medio de una infraestructura de apoyo que asegure un flujo regulado de la oferta y un vínculo de unión entre las explotaciones productoras y el mercado. Para ello la estrategia contempla el establecimiento de una red nacional de Centros de Acopio capaces de concentrar la oferta a nivel regional, adecuar los productos y enviarlos a los mercados terminales de acuerdo a una logística establecida a nivel nacional. La gestión y administración de estos Centros de Acopio corre a cargo de las organizaciones de productores de segundo grado a nivel regional.

5. Canales discriminados de comercialización.- El objetivo final de la estrategia es no sólo captar las mejores oportunidades de precios en el mercado para los pequeños y medianos agricultores sino absorber una parte sustancial del margen de comercialización del sector intermediario. Para ello la estrategia de comercialización del IICA enfatiza la necesidad de operar por un canal de comercialización separado que integre todas las funciones de comercialización y se oriente a conquistar los mercados terminales a nivel de detallistas. Como la concentración de la oferta se ha realizado a nivel de Centro de Acopio regional el aprovechamiento de las economías generadas por este desarrollo exigen la busca de los puntos de concentración de demanda. Estos puntos de concentración de demanda son básicamente las cadenas de supermercados y detallistas organizados, las plantas agroindustriales, la demanda institucional, los mercados de exportación y las cooperativas de consumo. Como sin embargo, en muchos países un gran porcentaje de la demanda de alimentos se abastece a través de los pequeños expendios detallistas los cuales a su vez se abastecen de los Mercados Mayoristas, es preciso que la estrategia de comercialización contemple también la posibili

dad de participar como proveedor mayorista de esta demanda en competencia directa con el sector mayorista establecido. La operación de este canal discriminado estaría regulado y dirigido por la organización de productores de tercer grado a nivel nacional por medio de un mecanismo de promoción de mercados y programación de ventas.

6. Incorporación del valor agregado agrícola.- Este tipo de estructura organizativa y de estrategia operativa permite también la participación de los pequeños y medianos agricultores en actividades agroindustriales con carácter competitivo. La producción agroindustrial de la región se desarrolla por plantas de alta escala de operación de procesos continuos e intensivos de capital que impiden la participación activa del trabajo y oferta agrícola rural. Esta disociación del proceso agroindustrial con el proceso productivo impide que el valor agregado agrícola así obtenido pueda revertir al medio rural. Si el proceso agroindustrial continuo e integrado en una sola planta física se hace discontinuo y disperso de tal forma que la organización de agricultores en tres niveles: caserío, región y nación pudieran desarrollar simultáneamente distintas fases y componentes del proceso, se podría incorporar la estrategia de comercialización para pequeños agricultores. La entidad de tercer grado a nivel nacional establecería la Programación de la producción agroindustrial para toda la organización. La primera parte de la transformación sería realizada simultáneamente por las organizaciones de base a nivel de caserío las cuales producirían productos semielaborados o semitransformados. El proceso de transformación sería continuado por las organizaciones de segundo grado a nivel regional o comarcal por medio de una planta agroindustrial específica. Es decir que a nivel regional funcionaría el complejo Acopio-Planta procesadora que proveería el componente infraestructural básico para el funcionamiento de todo el sistema. La

entidad nacional de tercer grado sería la encargada de la promoción de mercados y plan de ventas tanto de los productos frescos como procesados que produzca el complejo.

7. Integración multinacional.- La conquista de mercados externos es tarea difícil que requiere de un gran poder de negociación y gestión y de una infraestructura de comercialización que difícilmente pueda llegar a adquirirse por un complejo nacional de comercialización y agroindustria tal como el descrito. El Programa de Comercialización del IICA aspira sin embargo, a conseguir el desarrollo de esta estrategia en varios países del hemisferio. Si esto fuera así el siguiente paso estratégico para conquistar los mercados externos llamaría por una integración mutinacional (de cuarto grado) entre los complejos de varios países de una misma región o que respondan a una problemática y nivel de desarrollo común. Estas organizaciones multinacionales de comercialización tendrían entonces capacidad de desarrollar el grado de competitividad necesaria y el poder negociador para poder conquistar los mercados externos.

8. Distribución de servicios básicos.- La estructura organizacional que requiere la estrategia de comercialización crea también un canal ideal para la distribución de bienes y servicios básicos a los asociados. Las dificultades tradicionales de abastecimientos de alimentos a la población rural y de provisión de crédito y asistencia técnica estatal a los pequeños agricultores quedarían de esta forma obviadas.