

HCA E70 211
115113



115113

IICA
E70
211

no. IICA
E70
211



**PLANIFICACION DEL DESARROLLO DE LA COMERCIALIZACION EN UNA SOCIEDAD
CAMBIANTE**

Por:
Michael J. Moran
Programa Hemisferico de Comercialización

00006045



Planificación del Desarrollo de la Comercialización en una sociedad cambiante

CONTENIDO

- I. Introducción
 - A. Porqué Planificación?
 - B. Ampliando el Concepto de Comercialización
- II. El Problema: Sus Principales Características
 - A. Mayores Costos de Distribución
 - B. Restricción del Potencial del Mercado
 - C. Ni Producción ni Comercialización
 1. Los consumidores
 2. Los productores
 3. Los mercados
 - D. Situación General del Sistema
- III. Políticas e Instrumentos Tradicionalmente Seguidos.
- IV. Planificación de la Comercialización, Algunos Lineamientos para una Estrategia.
 - A. Pasos para la Formulación de un plan
 - B. Niveles para el Desarrollo e Implementación del Plan
 1. Nivel de Macro—Ambiente
 2. El sistema especial de un Producto o grupo de productos, en sí, en relación con su macro—ambiente.
 3. Micro o nivel de firma
 4. Enlaces
 - C. Interrelación de los Niveles de Planificación
 1. Macro—planificación
 2. Planificación regional
 3. Micro—planificación—nivel local
 - D. La Institucionalización
 - E. Objetivos más claros, Estrategias más Definidas y Liderazgo.
- V. Conclusión

I. INTRODUCCION

Todos nosotros estamos aquí porque creemos que la comercialización es un campo prioritario para el desarrollo económico-social en la República Dominicana. No creo que exista una solución única para los problemas de la comercialización, pero quizás podamos contribuir, al común empeño de esclarecer los problemas y debatir sobre las posibles soluciones desde el ángulo de la realidad dominicana.

El propósito de este trabajo es el de resumir algunos temas clave basado en las experiencias latinoamericanas que debemos considerar cuidadosamente en la preparación de una estrategia de Planificación del Desarrollo de la Comercialización.

A. POR QUE PLANIFICACION?

El mercado era el motor del desarrollo económico antes de que los gobiernos se interesasen por la planificación. En las etapas primitivas del desarrollo, las familias eran ampliamente autosuficientes y se dedicaban a un limitado comercio en la aldea. Más tarde, ese comercio aumentó, en forma de mercados en días y en lugares especiales. En una etapa posterior del desarrollo, la aldea quedó englobada en el sistema metropolitano; hacia la etapa final de una integración de mercados urbano-rurales y de los mercados nacionales con los mercados internacionales. El trueque y el intercambio de presentes fueron sustituidos por el uso del dinero.

Hoy día, la planificación del desarrollo económico y del subsector de comercialización es un sistema complejo con miles de variables y participantes, funcionando en una sociedad cambiante.

La "producción" de un producto alimenticio realmente no termina sino hasta que llegue a las manos del consumidor en la forma, lugar y tiempo en que éste lo necesita. La comercialización ineficiente o inapropiada aumenta el costo y las inconveniencias al consumidor. También reduce los incentivos al campesino productor. Por lo tanto, la política de comercialización debería ser cuidadosamente planeada para asegurar un sistema progresista e innovador.

B. AMPLIANDO EL CONCEPTO DE COMERCIALIZACION

Los planes de desarrollo que prestan atención a los problemas de comercialización agrícola, generalmente subrayan el problema de reducción de costos, y piden una mejoría en las instalaciones físicas de distribución, descuidando la necesidad realmente crítica de un cambio en la organización, coordinación y funcionamiento gerencial de los sistemas de comercialización.

Intentar definir el término "comercialización" es una tarea ardua, pues la mayor parte de la literatura que explica el papel de la comercialización en las economías en desarrollo, describe las funciones de intercambios.

Pero, en nuestro concepto la comercialización es algo más que la suma de intermediarios que forman el sector distributivo, es algo más que ese papel pasivo acomodador y que simplifica demasiado la función de la comercialización en una economía dinámica.

Es evidente que la definición de comercialización depende del punto de vista de quién lo analiza u observa. La comercialización se realiza y se estudia a nivel microeconómico o de empresa, a nivel macroeconómico y a nivel internacional, que incluye ambos aspectos. Difierirán, entonces, los conceptos de comercialización que tenía el consumidor, el productor, el gobierno o los profesionales encargados del estudio de la economía.

Conviene indicar que en este trabajo, el concepto de comercialización que interesa, se refiere al punto de vista de planificación y formulación de programas de comercialización, lo que implica una visión global, es decir, mirando al **sistema total**,¹ (desde la semilla hasta el consumidor).

Los aspectos tratados bajo un enfoque dinámico de la comercialización deben considerar el sistema de producción—distribución² como una serie de etapas que guardan entre sí una relación mutua y que incluyen la elaboración de insumos para el productor, tales como semillas, fertilizantes, maquinaria agrícola y pesticidas, como también las actividades propias de la distribución de los productos agrícolas a agentes intermediarios y finalmente a los consumidores. Este enfoque incluye a los participantes del sistema tales como: distribuidores de insumos agrícolas, agricultor, procesador, mayorista, minorista y consumidor; a los elementos coordinadores del sistema, como: mercados, instituciones gubernamentales, cooperativas, formas de integración vertical y horizontal, educadores e instituciones financieras, y a los elementos de cambio del sistema tal es como el desarrollo de la tecnología y la adopción de innovaciones técnicas en los procesos de comercialización.

Hay grandes diferencias en el funcionamiento de los sistemas de comercialización en los diferentes países. Las diferencias que pueden afectar los sistemas de comercialización de alimentos, incluyen, por lo menos, las siguientes:

1. La etapa de desarrollo tecnológico en que se encuentra el sistema de producción agrícola y la economía en general; la tasa de crecimiento agrícola.
2. Hasta qué punto el país tiene capacidad para producir internamente los alimentos que necesita, hasta qué punto unos pocos cultivos atienden la mayor parte de la oferta de alimentos a la población y hasta qué punto el país depende de la ayuda externa para su alimentación.
3. El avance de la urbanización —la proporción de la población que depende del sistema comercial de distribución.
4. El nivel y la distribución de los ingresos y la elasticidad de la demanda de alimentos a medida que aumentan los ingresos.

1) Para entender la expresión "sistema" usada aquí, se puede visualizar como un acopio de partes interdependientes donde, la interacción determina su ejecución total.

2) Distribución en este sentido no se refiere a los aspectos clásicos de la teoría de distribución, sino a aquellos aspectos que afectan el flujo físico de los productos hacia los consumidores, y también a los procesos de intercambio (compra—venta) y arreglos institucionales que este flujo requiere.

5. El tamaño del país, la distribución de la población dentro de éste, y la tasa de su crecimiento demográfico.
6. La estructura socioeconómica del país y su ideología política—económica; el ambiente para la inversión privada y las facilidades que existen para el establecimiento de empresas de comercialización.

II. EL PROBLEMA: SUS PRINCIPALES CARACTERISTICAS:

La falta de organización de los sistemas de comercialización, constituyen un grave obstáculo para el desarrollo. El desarrollo implica una transición hacia actividades más especializadas y de mayor productividad. Por ésto, la producción agropecuaria continúa separándose cada vez más de los consumidores, tanto en términos de espacio como de tiempo, con el crecimiento del sector intermediario público o privado. He aquí la razón por la cual los sistemas de comercialización deben ser capaces de coordinar un creciente número de actividades productivas y servicios que tienden a ser cada vez más especializados y más complejos.

La ineficiencia y la escasa organización de los sistemas de comercialización inciden sobre la situación económica de los productores y de los consumidores, especialmente en la de aquellos que tienen ingresos más bajos, en una sociedad cambiante.

En nuestro trabajo hemos identificado las siguientes situaciones que reflejan las deficiencias de los sistemas de comercialización:

- Precios bajos a los productores
- Mirar productividad
- Disparidad Tecnológica e Ingreso particularmente para pequeños agricultores
- Pérdida Física de productos.
- Alto grado de incertidumbre
- Mayores costos de distribución
- Restricción del potencial del mercado
- Restricciones al potencial exportado.

Para fines ilustrativos podemos describir en forma resumida dos problemas comunes en América Latina y El Caribe:

A. Mayores costos de distribución:

A medida que crece la población en las ciudades, se tornan mucho más complejos los procesos urbanos de distribución, porque naturalmente se requieren mayores cantidades de productos, de servicios y de nuevas formas de productos de mercado.

Los canales tradicionales de distribución urbana resultan estrechos y sus formas de organización y aprovisionamiento sólo permiten satisfacer las nuevas necesidades existentes a base de mayores costos. Estos, se deben a la incapacidad individual de muchas empresas de adoptar ciertos métodos que les permitan aumentar continuamente la productividad, ya que la introducción de dichos métodos requiere grandes inversiones o exponen a dichas empresas al enfrentamiento de alto riesgos. Es por ésto que los esfuerzos públicos son indispensables para facilitar los cambios para apoyar y difundir innovaciones y fomentar un comportamiento de mercado, que se traduzca en aumentos constantes de productividad en las actividades de comercialización y producción agropecuaria.

B. Restricción del potencial del mercado:

El aumento en los costos de distribución y en los precios de los alimentos tiene un impacto negativo mayor sobre los consumidores de menores ingresos que constituyen la mayoría de la población latinoamericana, los cuales gastan en alimentos entre el 60 y el 70 por ciento de sus ingresos. Esta alta proporción gastada en alimentos restringe el potencial del mercado de bienes industriales y de servicios que son requeridos por el desarrollo.

C. Ni producción ni comercialización:

Ha sido concepto amplio y comúnmente aceptado dividir a la población en dos grupos: productores y consumidores, repartidos en nuestros países en partes iguales.

Esta imagen ha hecho considerar tradicionalmente el sistema de posición de alimentos como un conjunto con dos extremos pero sin reconocer suficientemente los sistemas y medios que los comunican.

Al identificar últimamente esta deficiencia, en la consideración del problema se ha dado atención al mismo y se impulsan programas regionales y nacionales de comercialización.

1. Los Consumidores:

La formación y crecimiento de los núcleos urbanos, el fenómeno de emigración rural hacia las ciudades está constituyéndose en un factor que apremia la solución.

~~Los canales tradicionales de abastecimiento han pasado a ser insuficientes, inadecuados e~~ ineficientes al no permitir el libre tránsito de los productos hacia el consumidor.

Bogotá, con una población de tres millones de habitantes y un crecimiento urbano del 7% anual; y la tasa del 5.9% anual de crecimiento experimentada durante el último período censal en la República Dominicana, constituyen ejemplos de problemas y soluciones de ciudades latinoamericanas confrontan o confrontarán en un futuro inmediato.

La Concentración de la población va creando características nuevas para consumo de alimentos:

- 1) Se hacen entonces exigibles nuevas condiciones en el manejo de los productos.
- 2) Se modifican las distancias de los centros de producción a los de consumo.
 - El almacenamiento se hace imprescindible.
 - La transformación y procesamiento de los productos dejó de ser un lujo para convertirse en una necesidad.
 - La diversidad de hábitos, ingresos y gustos creó una demanda heterogénea en la calidad del producto.
 - Los volúmenes se amplían y se generan mercados de alta magnitud.

Por otra parte, para la población con ingresos bajos el gasto en alimentos representa su mayor carga. Dos tercios de los ingresos totales se destinan a alimentos, reduciendo con ello el crecimiento de otros sectores de la economía.

Se está creando entonces una nueva situación por parte del consumo a la cual corresponde responder.

2. Los Productores

Frente a esa demanda creciente los productores mantienen una situación que identificamos así:

- Alta dispersión física
- Carencia de organización
- Debilidad comercial y en su poder de venta.
- Falta de información sobre las oportunidades de venta.
- Bajos e irregulares volúmenes de oferta al mercado.
- Incertidumbre para las decisiones de siembras.

De su aislamiento con el proceso de comercialización, especialmente, para los pequeños agricultores, la resultante es altamente negativa en su sentido en cuanto a los precios y oportunidades de venta.

La situación así creada limita las posibilidades de adopción de tecnología y se constituye un desestímulo para la producción:

3. Los Mercados:

Originados en las plazas y mercados tradicionales de las aldeas y pueblos su crecimiento no planeado ha generado una situación que identificamos así:

- Se adelantan en sitios improvisados e inadecuados, carentes de servicios para ejecutar las funciones mínimas de la comercialización.
- = El ambiente creado dificulta las operaciones de compra y venta y da ocasión propicia para intermediarios innecesarios y oportunistas.
- La ineficiencia resultante repercute por otra parte en bajos precios y falta de oportunidades de venta para el productor.

El grupo de distribución detallista se caracteriza por:

- Bajos volúmenes de venta.
- Altos márgenes de comercialización.
- Carencia de capacitación y especialización para su labor, lo cual representa finalmente altos precios al consumidor.

D. Situación general del sistema

Lo resultante de esta situación es en otra forma:

- Una demanda creciente, concentrada e insatisfecha que paga las deficiencias de un sistema.
- Una oferta por parte de los productores, irregular y limitada por carencia de claras oportunidades de venta.
- Falta de estímulo para adopción de tecnología e incremento de producción.

La situación que acabamos de describir no puede ser enriquecida con un enfoque estático de la producción ni de la comercialización en forma separada. Se requiere de un sistema: producción - distribución, integrado en la práctica.

III. POLÍTICAS E INSTRUMENTOS TRADICIONALMENTE SEGUIDOS:

El sector público ha venido orientando su participación principalmente en la comercialización de productos agrícolas por medio de programas de estabilización de precios y promoción de la producción y una mejoría en las instalaciones físicas.

Se pueden distinguir por lo menos tres categorías en estas políticas, según los objetivos que comúnmente se persiguen:

1. Mejorar e incrementar la producción y el bienestar rural:

Instrumentos:

- i. Estabilización de precios al agricultor.
- ii. Precios mínimos de garantía, precios de acuerdos y otros.
- iii. Subsidios.
- iv. Regulación de precios de insumos agropecuarios.
- v. Distribución de insumos agropecuarios.

2. Mejorar la posición de la balanza de pagos:

Instrumentos:

- i. Estabilización de precios internos (controles y regulaciones de importación y exportación, y precios de productos).
- ii. Exportación directa.
- iii. Importación directa.

3. Mejorar el abastecimiento y los precios de los alimentos al consumidor:

Instrumentos:

- i. Controles de precios máximos y márgenes en la comercialización de alimentos.
- ii. Distribución directa de alimentos.
- iii. Regulación del flujo de alimentos básicos.

No vamos a discutir las políticas de precios aquí; éste será un tema que se tratará en forma específica más adelante en este Seminario. Pero a continuación se exponen los principales organismos existentes en países seleccionados con funciones clave en comercialización de granos básicos (ver cuadro 1), con el propósito de mostrar las políticas implícitas de comercialización que se han seguido.

El cuadro 1 nos muestra claramente que en los organismos públicos de comercialización prevalecen las funciones de compra, venta, importación, exportación y almacenamiento de granos en diversos países, además de la función primordial de fijar precios. Sin embargo, las funciones de capacitación, extensión, información e investigación son muy escasas, tanto en el número de países como en la intensidad con que se ejecutan en los organismos donde existen estas funciones.

AGRICULTURAL MARKETING FUNCTIONS

SELECTED PUBLIC INSTITUTIONS FROM LATIN AMERICA

<u>1/</u> INSTITUTION	YEAR OF CREATION	BUYING/ SELLING	IMPORT/ EXPORT	POSSESSES OWN INFR.	INPUT DISTRIB.	PRODUCE NORMALIZ.	FIX PRICES	OPERATE RE- TAIL STORES	PROMOT. OR ORGAN. PRODUC.	TRAIN/ EXTENS.	INFOR- MATION	RESEARCH
SUNAB (Brazil) ^{2/}	1962	X	X	X	-	X	3/ X	X	-	-	X	X
IDEMA (Colombia)	1968	X	X	X	-	X	4/ X	X	X	-	-	X
CNP (Costa Rica)	1956	X	X	X	X	X	5/ X	X	X	-	-	-
ECA (Chile) ^{6/}	1960	X	X	X	-	X	7/ 0	X	-	-	-	-
ENAC (Ecuador) ^{8/}	1974	X	X	X	X	X	9/ 0	10/ 0	X	X	-	X
IBA (El Salvador) ^{12/}	1953	X	X	X	-	-	X	-	-	-	-	X
INDECA (Guatemala) ^{13/}	1970	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-	-
EMC (Guyana) ^{14/}	1964	X	X	X	-	X	X	X	X	-	-	-
AMC (Jamaica) ^{15/}	1963	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-
CONASUPO (Mexico)	1961	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X
INCEI (Nicaragua)	1960	X	X	X	-	-	X	-	-	-	-	-
PSA (Peru)	1969	X	X	X	-	-	16/ 0	X	X	-	-	-
INSPRE (D. Republic)	1969	X	X	X	-	X	X	-	-	-	X	X
CORMEAGRI (Venezuela)	1970	X	X	X	X	X	17/ 0	-	X	-	X	X
BANAFOM (Honduras)	1974 ^{19/}	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-

Refers to the column "FIX PRICES":

X= Institutions in charge of price setting.

0= Institution does not have the function of price setting directly, but due to the orientation of this paper on price policy, an explanation is included.

^{1/} The criteria for selecting these institutions is based on the following facts: Institution orientation is basically toward the national market; and with grains (other commodities could be involved). These institutions may be considered as key existing government marketing institutions within the agricultural sector. The main sources for this information were the organic laws of the government institutions cited.

(continuation)

- 2/ The National Monetary Council is in charge of setting and securing the application of price policies at the national level. SUNAB (National Supplying Superintendence) acts as the implementation and fiscal agency. SINAP develops its functions through various institutions keeping the normative functions; the various institutions coordinate their activities under one administration. The various institutions are: CFP, CIBRARIY and CONALU. Source: ALALC, Los Organismos Estatales y Parastatales de Comercialización Agropecuaria en los Países de la ALALC. June, 1973; SUNAB's Organic Law and secondary information.
- 3/ CFP fixes agricultural minimum prices. Source: Ibid.
- 4/ Price superintendence fixes maximum prices at the consumer level.
- 5/ The Ministry of Economy, Industry and Commerce fixes prices at the consumer level.
- 6/ ECA: Information based on the ALALC's document cited in item 2/.
- 7/ The Ministry of Economy fixes official and support prices based on MAG's information. Prices at consumer level are fixed by the Ministry of Economy through the Department of Industry and Commerce, based on MAG's information and recommendations. ECA only implements the support price policy by means of its buying functions. Information based on ALALC's document cited in item 2/.
- 8/ Recently created and presently being organized.
- 9/ The Price Superintendence is in charge of the formulation and implementation of a national price policy. According to Decree 156, it is required to collaborate and maintain a constant relationship with ENAC.
- 10/ ENPGEVIT is the government institution that is in charge of retailing commodities. It obtains the corresponding products from SMC and coordinates selling programs among retail markets.
- 11/ IBA may contract technicians to prepare studies. The Executive Office of Agricultural Economics and Pianification of MAG, the Department of Agricultural Marketing are in charge of research, analysis and publication of retail and wholesale prices of basic grains.
- 12/ Source: Organic Law, Decrees 1061 and 469 and secondary information.
- 13/ Source: Organic Law, Decree 101-70.
- 14/ Source: Sectorial Assessment Study, AID Guyana, Nathan Ass. and secondary information.
- 15/ Act. N°27-1963 and Subsector Study. Marketing and Food Crops, AMC, 1973.
- 16/ The Marketing Executive Office has been in charge of the formulation and proposing the price policy and its regulation, provides technical assistance, establishes rates and publishes information and standards for the organization of marketing committees. (At the present time, marketing institutions are being reorganized due to the creation of a new Ministry of Food in Peru, Decree N°2103, December 17, 1981).
- 17/ CVY may import inputs and distribute them among institutions such as the National Agrarian Institute and others.
- 18/ For fixation of minimum price rates, the Corporation presented a report to the National Executive Office which uses the Corporation report as a base for establishing the corresponding prices.
- 19/ The functions of these institutions were recently modified (middle 1974).

La implicación de lo anterior consiste en que los organismos tienden a preferir las formas de intervención directa en la comercialización para alcanzar las finalidades que persiguen, ignorando o rechazando, parcial o totalmente, el postulado, de que las funciones auxiliares de la comercialización, como capacitación, información, extensión y otras, pueden ayudar tanto o más a la estabilización de precios como otros objetivos prioritarios del Estado.¹ Este efecto de las funciones auxiliares se alcanza a través del impacto que ellas tienen en los mercados y en los agentes privados de comercialización. Del análisis del Cuadro 1 se desprende que la intervención directa; es decir, la de favorecer la estatización parcial del comercio, es la política preferida por los organismos oficiales. Un argumento que da base a esta posición es la posible "seguridad de abastecimiento" que da la intervención estatal; se desconfía en el funcionamiento de los mercados en manos de los agentes privados; probablemente, la estructura de mercado se juzga inadecuada y se considera que es posible mejorar el funcionamiento de los mercados mediante la participación estatal. Esto último es un punto que merecería mayor atención en la investigación de comercialización, dados los grandes volúmenes de recursos asignados a esta actividad estatal.

De todas formas, el programa de desarrollo de un país no persigue una sola meta. Una adecuada estrategia para el sector de comercialización tomará en cuenta las metas perseguidas. Por ejemplo, una meta podría ser la participación de un conjunto de instituciones y práctica capaces de permitir la distribución del producto, de las actividades primarias y secundarias al menor costo posible por unidad de producto, dada la actual organización de la producción, por una parte y de los grupos industriales o consumidores por la otra, según la naturaleza anticipada de los mercados de consumo final. Aquí tocamos otra vez la necesidad de la planificación. Este será el tópico de la próxima sección.

IV. PLANIFICACION DE LA COMERCIALIZACION, ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA.

A. El siguiente es un esquema que podría usarse en la formulación de un plan de gobierno para el desarrollo de la comercialización. Los pasos a seguir serían:

1. Delinear los objetivos generales y especificar que conviene fijar al Sistema de Comercialización.
2. Diagnóstico de los problemas principales.
3. Determinar o aclarar las funciones por objetivos, de las instituciones participantes del plan y establecer metas.
4. Elaborar las estrategias.
5. Articular las estrategias del Sistema de desarrollo de la comercialización.
6. Especificar los "clientes" beneficiario a inmediato, corto y mediano largo plazo (pequeños agricultores, zonas, detallistas, todo el Sistema, etc.).

1) Quien debe tener la responsabilidad de las funciones auxiliares (extensión, información, etc.) es otro objetivo para análisis de discusión. Este punto llega a la cuestión de la coordinación del subsistema de comercialización, crédito, extensión, etc.

7. Especificar los programas, proyectos, e instrumentos y políticas a usar en el Sistema.
8. Determinar o aclarar las funciones por objetivos, de las Instituciones participantes del plan.

B. La experiencia indica que los niveles en los que deben efectuarse el desarrollo o implementación del plan, son:

1. **Nivel de Macro—Ambiente**

Aquí se refiere al nivel más alto de agregación. Incluye, por un lado, el ambiente dentro del cual los Sistemas de Comercialización operarán por ejemplo: fuerzas políticas, económicas y culturales; y por el otro lado la capacidad de Gestión Institucional, la coordinación inter—institucional, leyes y regulaciones del gobierno, etc. Es decir el "paraguas" bajo el cual operan los otros niveles del Sistema de Comercialización.

2. **El Sistema especial de un producto o grupo de productos, en sí, en relación con su macro—ambiente**

Este nivel describe detalladamente el sistema bajo estudio, de acuerdo a sus funciones participantes y sus disposiciones de coordinación, todos relacionados con el objetivo principal del sistema. La estrategia aplicada a este nivel es buscar una infraestructura social más apropiada para reducir las incertidumbres; promover la coordinación y la integración de los canales de comercialización y fomentar las innovaciones.

3. **Micro o nivel de firma**

Con operaciones empresariales de firmas participantes individuales, discutidas en términos de las necesidades específicas de las mismas y de capacidades para lograr sus objetivos.

Aquí se procurará el estímulo de innovaciones; reducción de pérdidas y mejoras en la calidad de los productos y fomentar economías de escala apropiadas, etc.

4. **Enlaces**

Adicionalmente a un análisis macro—ambiental, la descripción de un sistema y las funciones específicas de las firmas en el sistema. El enfoque también incluye los enlaces principales que unen el sistema, tales como transporte, coordinación contractual, integración vertical, empresa colectiva, arreglos tripartitos de comercialización, etc. El enfoque del sistema pone énfasis en la naturaleza interdependiente e interrelacionada de todos los aspectos de la comercialización, desde el abastecimiento campesino hasta el consumidor agrícola: acopio, almacenamiento, procesamiento, distribución y consumo.

C. Para integrar la planificación de la comercialización a nivel operativo, se sugiere que el plan de comercialización agrícola se realice a través de tres niveles de planificación interrelacionados: 1) macro—planificación, 2) planificación regional y 3) micro—planificación o local.

1. **Macro—planificación.**

La macro—planificación o planificación a nivel nacional significa una previsión de la demanda futura, un reconocimiento de los recursos disponibles, y la selección de las mejores alternativas

de dichos recursos para satisfacer esa demanda. La previsión de la futura demanda se debería basar en el mejoramiento del estándar de vida y en el crecimiento de la población, tomando en consideración los patrones existentes del consumo alimenticio y los requerimientos nutricionales.

También debe incluirse una previsión de las posibilidades futuras de exportación, incluyendo nuevos mercados, tanto para productos tradicionales como para nuevos productos, que diversifiquen la monocultura tradicional de exportación, cuando sea factible.

2. Planificación regional

Los planes de desarrollo a nivel nacional ponen de manifiesto solamente una estructura general de acción, pero el trabajo que en realidad se lleva a cabo a través de las zonas rurales, se puede planear solamente a un nivel intermedio, entre el nivel de la unidad individual de producción.

La planificación regional debe darle una expresión práctica a la planificación total, tiene como misión el integrar los varios sectores en una región particular y convertir los resultados de esta integración en un plan comprensivo del desarrollo rural. Significa la integración de la agricultura, la industria y los servicios, basados en un entendimiento profundo de la interacción entre los factores económicos, sociales, institucionales, políticos y ambientales, tanto a nivel regional como interregional.

3. Micro-Planificación - Nivel Local

La planificación local o planificación a nivel de unidad campesina, es la búsqueda del cultivo "óptimo" en diversas partes del país lo cual maximizará (o al menos mejorará) la utilidad de la empresa campesina para el campesino individual y para la economía nacional al mismo tiempo.

Dada la importancia del mecanismo del mercado y el cultivo familiar como la unidad dominante de la producción agrícola, la micro-planificación y el desarrollo de modelos individuales de finca para varias partes del país, se convierte en una etapa esencial en la planificación económica nacional.

El planificador agrícola en este caso, se enfrenta con un número infinito de combinaciones de recursos, generalmente en la forma de un extenso número de alternativas de patrones de cosecha. Su tarea es desarrollar ciertos números de alternativas de patrones de cosechas. Es desarrollar cierto número de "modelos de tipos de cinta", que usen más ventajosamente recursos laborables, empresariales, de agua, tierra y otros recursos físicos y humanos en relación al cambio, de acuerdo a las posibilidades locales, nacionales e internacionales de comercialización.

Dicho enfoque podría permitir a los líderes de instituciones formales, (participantes de la comercialización) y productores, responder con programas relacionados, que ayudarían a mejorar la operación efectiva del mercado comercial y las subsistencias de los usuarios agrícolas, según las pautas de prioridades nacionales de cada país.

Al usar el enfoque de sistemas, se siente que los requerimientos empresariales en los varios niveles de la estructura vertical de comercialización pueden ser identificados.

La Institucionalización

La creación y/o fortalecimiento de una institución que coordine las actividades de la planificación del desarrollo de la comercialización dentro del concepto de la planificación global-regional, constituye el primer paso para acelerar el proceso de la modernización de la comercialización como un componente dinámico en el desarrollo rural.

Esta institución debe incluir un grupo de especialistas multidisciplinario permanente muy bien entrenado, con la capacidad técnica para diagnosticar los problemas totales del sistema de comercialización, para prescribir los lineamientos y las soluciones amplias apropiadas a todo el sistema. Pero la experiencia indica que un plan y su implementación también requiere descentralización que incluye el fortalecimiento de instituciones regionales locales y la participación activa de los agricultores.

Para lograr que se produzca una transformación continua de los sistemas de comercialización es indispensable que las instituciones asuman un papel muy activo y decisivo, consistente en la provisión de un conjunto de servicios para apoyar e incentivar a los millares de unidades de producción, de consumo y de servicios que conforman el sistema de comercialización; en la realización de cambios capaces de conducirlos a niveles de mayor eficiencia; justicia distributiva y progreso continuo.

Entre los servicios más importantes, cabe hacer mención, en sus aspectos generales, a los siguientes: educación, investigación, cooperación técnica, información, crédito, proveer infraestructura, regulación de mercados y legislación.

Aún cuando las instituciones públicas cumplen algunas de estas funciones, existen sin embargo, serias dificultades en el diseño de las mismas y en la ejecución de las políticas de comercialización. Las causas principales de estas dificultades residen en la falta de coordinación institucional y en las deficiencias internas de los organismos clave de la comercialización.

Es común encontrar instituciones vinculadas a la comercialización que tienen actividades interrelacionadas, pero actúan en forma aislada, de tal modo que la acción de cada una de ellas no es complementaria a las demás, como cabría esperarse. De igual modo, los vínculos entre los centros de educación e investigación y las instituciones de formulación y ejecución de políticas no han sido suficientemente estrechos como para que estas actividades se refuercen entre sí.

Objetivos más claros, estrategias más definidas y liderazgo

Además, hay otras serias deficiencias que obstaculizan el proceso de comercialización. Muchos de los organismos responsables de encauzar los procesos de comercialización podrían clasificar en mayor grado sus objetivos y estrategias. También pueden mejorar el liderazgo y las conexiones necesarias para que sus programas sean más operativos en general, no disponen de los recursos técnicos y financieros indispensables para enfrentar con buen éxito el creciente número de problemas de mercadeo que va generando el desarrollo, en la magnitud y urgencia actuales.

El proceso de transformar el sistema de comercialización a un nivel de mejor desarrollo se puede describir gráficamente como lo demuestra el gráfico 1

La planificación debe apreciar los objetivos coherentes y prioridades del desarrollo económico y social; determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos propuestos. Cabe aquí tal

vez una observación acerca de los "trueques" (trade offs) que pueden ocurrir debido a que los recursos son limitados y los intereses conflictivos, a veces. Estos son tipos de "trueques" que afectan el desarrollo del mercado. Los trueques son más bien asunto de énfasis relativo que de alternativas mutuamente excluyentes, por ejemplo:

1. El bienestar de los agricultores/el bienestar de los consumidores.
2. Las economías de escala y de capital/el empleo.
3. Divisas/necesidades domésticas y sustitución de importaciones.
4. El gobierno/la empresa privada.

Hay necesidades de realizar estudios, diagnósticos cuidadosos en los cuales se analicen más ampliamente los trueques sugeridos de acuerdo con las situaciones de un país en particular.

Finalmente, se debe tomar en consideración importantes sobre la planificación del desarrollo de mercados como los siguientes.

1. La necesidad de tener claridad en el diagnóstico de los problemas de comercialización.
2. Definir las funciones de las agencias del Estado según los objetivos perseguidos.
3. Tomar muy en cuenta la programación de la comercialización con la programación de la producción misma.
4. Tener una clara visión de las interrelaciones del sistema de comercialización en las distintas políticas.

CONCLUSION

Reformas efectivas del mercado no es una tarea fácil. Se requiere un compromiso y participación activa por políticos y técnicos trabajando en forma innovadora. Además se requiere la co-participación del sector público y privado. Este seminario muestra este tipo de cooperación mutua de ambos sectores. Creo es un buen comienzo para lograr una efectiva coordinación inter-institucional, y un paso importante hacia el desarrollo de un plan nacional de desarrollo de mercados.

Trabajo preparado por Michael J. Moran, Coordinador del Programa Hemisférico de Comercialización, Dirección General del IICA en San José, Costa Rica.

