

BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET

FOR AID USE ONLY

Batch 49

1. SUBJECT CLASSIFICATION	A. PRIMARY Food production and nutrition	AE70-0000-0000
	B. SECONDARY Distribution and marketing	

2. TITLE AND SUBTITLE
Mejora de los sistemas internos de mercadeo como parte de los programas nacionales de desarrollo

3. AUTHOR(S)
Riley, H.M.

4. DOCUMENT DATE 1972	5. NUMBER OF PAGES 28p.	6. ARC NUMBER ARC 380.141.R573
--------------------------	----------------------------	-----------------------------------

7. REFERENCE ORGANIZATION NAME AND ADDRESS
Mich. State

8. SUPPLEMENTARY NOTES (Sponsoring Organization, Publishers, Availability)
(In English and Spanish; English, 26p.: PN-AAA-236)
(In Latin Am. Studies Center, Occasional paper no. 3)

9. ABSTRACT

10. CONTROL NUMBER PN-AAD-026	11. PRICE OF DOCUMENT
----------------------------------	-----------------------

12. DESCRIPTORS Economic development Government policies Supplying	13. PROJECT NUMBER
	14. CONTRACT NUMBER CSD-2826 211(d)
	15. TYPE OF DOCUMENT

Mayo 1972

MEJORA DE LOS SISTEMAS
INTERNOS DE MERCADEO COMO
PARTE DE LOS PROGRAMAS
NACIONALES DE DESARROLLO

Harold M. Riley

Departamento de Economía Agrícola

Michigan State University

Reporte No. 3

Prefacio

Este artículo se presentó a la primera Conferencia de Mercadeo y Desarrollo Socioeconómico en América Latina que se reunió en la Universidad del Valle, Cali, Colombia, Mayo 2-5, 1972.

El artículo contiene información obtenida a través de trabajo de investigación y actividades de asesoría adelantadas por un grupo de Michigan State University en colaboración con gobiernos locales y agencias interesadas en tres países Latinoamericanos. Este trabajo ha sido financiado con fondos suministrados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID).

MEJORA DE LOS SISTEMAS INTERNOS DE MERCADEO COMO PARTE DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE DESARROLLO

Introducción

El tema general de este artículo puede resumirse como sigue:

1. Las actividades de mercadeo adquieren mayor importancia como coordinadoras y estimuladoras de la actividad económica a medida que los países alcanzan mayores niveles de desarrollo.

2. Sistemas efectivos y eficientes de mercadeo probablemente no emergen en forma automática durante el proceso de desarrollo, de ahí que sean necesarias políticas y programas del sector público para facilitar cambios en mercadeo.

3. Una evaluación sistemática del funcionamiento de los sistemas de mercadeo en relación a las metas de desarrollo es un primer paso necesario hacia la formulación de mejoras en los programas de mercadeo.

4. Hay estrategias generales para mejorar el funcionamiento de los sistemas de mercadeo pero programas e inversiones específicas deben diseñarse cuidadosamente para ajustarse a las condiciones de cada país.

La información básica y los puntos de vista presentados en este artículo han sido derivados del programa de investigación de mercadeo y desarrollo (LAMP-Latin American Market Planning Center) a través del cual un grupo de Michigan State University ha adelantado proyectos en Puerto Rico, en el noreste del Brasil, Bolivia y Colombia en colaboración con los gobiernos locales y sus agencias respectivas.

El material presentado en este artículo representa una acumulación de experiencias en un período aproximado de siete años por el grupo de Michigan State University.* El propósito principal de este esfuerzo ha sido adelantar estudios

*El autor acepta la responsabilidad por los puntos de vista expresados en este papel pero al mismo tiempo reconoce la contribución sustancial de sus colegas de Michigan State University, Kelly Harrison, James Shaffer, Charles Slater y Donald Henley, quienes han participado en este proyecto. Los fondos para este trabajo han sido provistos en su mayor parte por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.

de diagnóstico de sistemas internos de mercadeo que unen grandes centros urbanos con sus áreas rurales de suministro y formular recomendaciones para mejorar el proceso de mercadeo. Esta actividad se ha centrado sobre el mercadeo agrícola definido en forma amplia para incluir no solamente el mercadeo de productos agrícolas sino también la distribución de insumos agrícolas y bienes de consumo.

El Papel del Mercadeo en el Desarrollo

En general, el proceso de desarrollo económico envuelve la transformación de economías rurales basadas en agricultura en economías urbanas basadas en la industria. Mayor especialización del trabajo, la adopción de tecnologías con bases más científicas y la separación geográfica de la producción y el consumo son acompañados necesariamente por el desarrollo de sistemas más complejos de mercadeo. A medida que los productores agrícolas se especializan más y se vuelven más comerciales, así mismo, son más dependientes de alimentos comprados, de insumos agrícolas y bienes de consumo producidos industrialmente que fluyen de las ciudades más grandes hacia los centros comerciales rurales. A medida que la gente emigra de las áreas rurales a las ciudades y estas aumentan en tamaño, un porcentaje cada vez mayor de los gastos en alimentos del consumidor urbano debe ir a los servicios de mercadeo los cuales incluyen: transporte, almacenamiento, procesamiento, empaque, ventas al por mayor y al por menor. Y a medida que aumentan los ingresos, servicios adicionales de mercadeo son demandados. Así, a medida que hay desarrollo económico la proporción de gastos del consumidor por servicios de mercadeo tiende a aumentar y el sistema de mercadeo adquiere cada vez mayor importancia como coordinador de las actividades de producción y de consumo.

Los planeadores económicos tienden a concentrar su atención sobre inversiones en proyectos diseñados a aumentar las capacidades de producción agrícola e industrial. Muchos aspectos del mercadeo, distintos de las inversiones en infraestructura básica de transporte, han sido frecuentemente relegados a un papel secundario

y adaptable en el proceso de desarrollo. Relativamente poca atención se ha dirigido hacia el crédito, asistencia técnica y entrenamiento para mejorar los sistemas de mercadeo y especialmente las operaciones del sector privado. Durante las dos décadas pasadas varios autores han criticado la creencia de que el mercadeo es un elemento pasivo en el desarrollo y han argumentado que el mercadeo puede ser una de las fuerzas más dinámicas para facilitar el cambio tecnológico y una de las medidas institucionales más productivas para organizar y coordinar la actividad económica. Richard Holton sugiere que si los canales de mercadeo fueran menos tortuosos y costosos para navegar, más mercaderías podrían circular a través de ellos.¹

Peter Drucker concluye que el mercadeo es el motor más efectivo en el desarrollo económico ya que contribuye a la primera necesidad de los países subdesarrollados -- el rápido desarrollo de empresarios y administradores para mobilizar recursos económicos latentes.² Con relación al mercadeo agrícola, J. C. Abbott sostiene que, "Un sistema efectivo de mercadeo no une simplemente a compradores y vendedores y reacciona a la situación corriente de oferta y demanda, sino que mas bien tiene un papel dinámico y estimulante tanto para la producción como para el consumo. Activa nuevas demandas mejorando y transformando los productos del campo y buscando y estimulando nuevos clientes. Tambien, guía a los agricultores a nuevas oportunidades de producción y estimula mayor producción en respuesta a la demanda."³

¹Richard Holton, "Market Structure and Economic Development," Quarterly Journal of Economics, 67 (Agosto, 1953), pp. 344-61.

²Peter F. Drucker, "Marketing and Economic Development," Journal of Marketing, 22 (Enero, 1958), pp. 252-59.

³Food and Agricultural Organization of the United Nations, "Marketing, A Dynamic Force in Agricultural Development," The World Food Problem, Reporte No. 10, Roma, 1970.

Collins y Holton han presentado algunas razones por las cuales creen que un grupo efectivo de firmas de mercadeo puede no emerger automáticamente durante el proceso de desarrollo.⁴ Muchas de las restricciones envuelven condiciones externas a la firma. Por consiguiente, ellos sugieren que son necesarias políticas y programas del sector público para proveer un medio ambiente favorable para el comportamiento innovador de las firmas de mercadeo. Componentes importantes de estas actividades del sector público son: normas y reglamentaciones, sistemas de información e infraestructuras; que probablemente no serán provistos ó construídos por los sectores privados. Sin embargo, ellos cuestionan la preocupación usual de las inversiones públicas en instalaciones físicas sin la adecuada atención a cambios críticos necesarios en la organización institucional y procedimientos operacionales dentro de los sistemas de mercadeo.⁵

El punto de vista que se ha adoptado en este artículo es que los sistemas de mercadeo son un mecanismo primario para coordinar las actividades de producción y de consumo, y como tal requieren una atención considerable en los planes y programas de desarrollo económico. Considero que mercadeo incluye las actividades de intercambio asociadas con las transferencias de derechos de propiedad; el manipuleo físico de productos y las medidas institucionales para facilitar estas actividades. En un sentido más amplio es un reconocimiento de que muchas de las decisiones importantes de los empresarios industriales y agrícolas tienen que ver con el planeamiento de la producción en relación a las oportunidades del mercadeo. Por consiguiente, es conveniente considerar el mercadeo como parte de un conjunto

⁴Norman R. Collins and Richard Holton, "Programming Changes in Marketing in Planned Economic Development," *Kyklos*, 16 (Enero, 1963), pp. 123-24.

⁵Para bibliografía adicional sobre el papel del mercadeo en el desarrollo económico veáse Pablo Torrealba, "Agricultural Marketing in Economic Development, An Annotated Bibliography," Reporte No. 9 (East Lansing, Michigan: Latin American Studies Center, Michigan State University, 1971), p. 68; Foreign Economic Development Service, U.S. Department of Agriculture, "Food Marketing in Developing Countries," Series Bibliográficas de AID: Agriculture No. 6 (1971), p. 43.

de actividades que coordinan los varios pasos en un canal de producción-distribución tal como todo el sistema de alimentos ó el subsistema de un producto. Dentro de este contexto no es necesario entrar a establecer una división y una definición arbitraria entre "producción" y "mercadeo."

A través de la America Latina hay un rápido aumento en la demanda por servicios de mercadeo agrícola. Los centros urbanos crecen rápidamente como resultado de altas cifras de crecimiento poblacional y migración de áreas rurales hacia las ciudades. Muchas de las ciudades grandes y medianas han crecido a cifras de 5 a 7% anual. Al mismo tiempo, la mejora en los transportes y las nuevas tecnologías de producción están estimulando mayor especialización en la producción agrícola y un ensanchamiento geográfico de los mercados. Los agricultores dependen cada vez más de insumos y bienes de consumo producidos en los centros urbanos. El efecto neto ha sido aumentar la interdependencia de las áreas rurales y urbanas y la expansión sustancial de la demanda por servicios de mercadeo provistos por intermediarios especializados.

Las investigaciones de consumo de alimentos adelantadas en cuatro ciudades latinoamericanas (Recife-Brasil, La Paz-Bolivia, Cali y Bogotá-Colombia) muestran que entre el 40 y el 50% del ingreso total de los consumidores se gastaba para alimentos.⁶ Pero, lo más importante fué el hecho de que la mitad de las familias más pobres típicamente gastaban del 60 al 80% de su ingreso en alimentación. Aproximadamente el 40% de los egresos del consumidor urbano van para servicios de mercadeo.

⁶Veáse Charles Slater, Harold Riley, *et. al.*, Market Processes in the Recife Area of Northeast Brazil, Reporte No. 2 (East Lansing, Michigan: Latin American Studies Center, Michigan State University, 1969); Charles Slater, Donald Henley, *et. al.*, Market Processes in La Paz, Bolivia, Reporte No. 3 (East Lansing, Michigan: Latin American Studies Center, Michigan State University, 1969); Harold Riley, Kelly Harrison, *et. al.*, Market Coordination in the Development of the Cauca Valley Region - Colombia, Reporte No. 5 (East Lansing, Michigan: Latin American Studies Center, Michigan State University, 1970).

Reducciones en los costos de alimentos, bien sean debidos a reformas de mercadeo ó a mejoras en la eficiencia de la producción agrícola son de gran importancia para el consumidor urbano y especialmente para las familias de bajos ingresos. Para estas familias una reducción de un 10% en los precios de los alimentos aumentaría su poder real de compra en un 6 a 8%. Dada su relativamente alta elasticidad ingreso de la demanda por alimentos (aproximadamente +0.60) habría un aumento significativo en la demanda de alimentos que a la vez se reflejaría en el sector agrícola. Pero, una expansión de la demanda aún mayor se pondría en movimiento para otros productos de consumo (vivienda, vestido, educación, salud, y bienes de consumo). Así, los efectos secundarios y terciarios de aumentos en la eficiencia del mercadeo de alimentos pueden ser un factor significativo en el estímulo del desarrollo económico ya que la carencia de demanda efectiva es a menudo citada como una restricción en la expansión industrial y agrícola.

Un sistema de mercadeo agrícola pobremente coordinado puede obviamente ser un obstáculo serio para ensanchar la producción, aumentar el empleo y aumentar los ingresos de los agricultores. Un mercado más seguro y remunerativo para los productos del campo preve mayores incentivos para ensanchar la producción. Si al mismo tiempo hay un sistema de distribución efectivo para los insumos agrícolas apoyados por créditos y asistencia técnica-agrícola, la producción puede ensancharse para atender la creciente demanda doméstica.

Diagnóstico de los Problemas de Mercadeo Agrícola

Un diagnóstico sistemático del funcionamiento de los sistemas de mercadeo agrícola en relación a las metas de desarrollo es un primer paso necesario para la formulación de programas de mejoramiento de mercadeo. En los proyectos de LAMP desarrollamos un sistema que puede ser modificado para llenar las condiciones locales pero ciertos procedimientos básicos pueden seguirse.

1. Hemos examinado el sistema producción-distribución de alimentos en un área seleccionada de mercado, generalmente un gran centro urbano y su área relacionada de suministro de alimentos.

2. El sistema urbano de distribución de alimentos y los sistemas de suministro de productos-clasificados por grupos, son descritos y analizados en un esfuerzo para identificar las oportunidades potenciales de mejora.

3. Estudios similares de diagnósticos han sido dirigidos hacia los insumos agrícolas y la distribución de bienes de consumo y hacia aspectos públicos de mercadeo referentes a leyes y reglamentaciones, sistemas de información, y políticas crediticias.

4. La evaluación del funcionamiento de los sistemas de mercadeo ha sido normativa y relativa. Es normativa en el sentido de que hemos observado como los resultados se separan de lo que sería deseable en su contribución hacia las metas de desarrollo general. El procedimiento es relativo en el sentido de que los resultados que fluyen del presente sistema son juzgados por lo que sería posible alcanzar si existiesen medidas organizacionales y políticas alternativas.

El grupo relevante de metas de desarrollo varía entre países latino-americanos, pero generalmente tres grandes metas son presentadas en casi todos los documentos nacionales de planeación de desarrollo. Estas metas se refieren a la obtención de: (1) una cifra específica de crecimiento del producto nacional bruto per-cápita; (2) pleno empleo de la fuerza laboral o un porcentaje bajo de desempleo; (3) mayor igualdad en la distribución del ingreso. En años recientes las metas de empleo y distribución de ingresos han sido elevadas en importancia relativa comparadas con las metas de crecimiento económico.

Un número de metas u objetivos más específicos generalmente se establecen para los sistemas de producción-distribución agrícolas. Algunos de estos pueden enunciarse como sigue:⁷

1. Proveer un suministro abundante, nutritivo y seguro de alimentos a precios económicos.

2. Promover y facilitar la producción y distribución de aquella combinación de alimentos, y servicios relacionados, que reflejen mejor las preferencias de los consumidores y los costos relativos reales de producción.

3. Estimular el desarrollo y adopción de tecnologías mejoradas y medidas organizacionales que conduzcan a aumentar la productividad de los recursos en todos los aspectos de la producción y la distribución de alimentos.

4. Estimular la creación de oportunidades de empleo productivo y remunerativo.

5. Aumentar el nivel de ingresos de los agricultores y mejorar la posición relativa del ingreso de los pequeños agricultores.

6. Crear las condiciones necesarias para asegurar el desarrollo de relaciones equitativas y competitivas de intercambio en los mercados agrícolas.

7. Desestimular los usos antieconómicos y destrucción de los recursos naturales y del medio.

8. Crear un sentido de comunidad y participación entre los participantes en el sistema de producción-distribución de alimentos.

Es extremadamente difícil y generalmente impráctico tratar de hacer una evaluación empírica comprensiva de los sistemas de mercadeo existentes y alternativos en relación a las numerosas metas de desarrollo. Sin embargo, es deseable identificar las oportunidades de mejora que podrían contribuir significativamente a las metas de desarrollo. Cuando se presentan conflictos, deben presentarse las alternativas, con una cuidadosa evaluación, a aquellos que toman

⁷James D. Shaffer, "Designing Agricultural Marketing Systems in Developing Countries," Staff Paper #72-3 (East Lansing, Michigan" Department of Agricultural Economics, Michigan State University, Febrero, 1972), p. 31.

las decisiones para considerarlas al llegar a juicios subjetivos sobre la mejor solución.

Algunos Diagnósticos y Descripciones para las Mejoras de Mercadeo

Me basaré en resultados de nuestro proyecto de mercadeo colombiano como un medio de ilustrar el tipo de programa descrito anteriormente. Comenzaré con la porción urbana del sistema de alimentos y luego volveré a los subsistemas por productos.

Los líderes de la comunidad de Cali estaban convencidos de que el sistema de distribución urbana de alimentos estaba llegando a ser insatisfactorio para una ciudad de casi un millón de habitantes. La mayoría de suministros de alimentos pasaba a través de un área de mercado localizada en el centro de la ciudad. Cada mañana varios miles de pequeños vendedores se dirigían a este área para comprar sus suministros y despacharlos a sus pequeñas tiendas o a sus puestos en cinco mercados satélites. El mercado central era también el centro principal de ventas al detal en la ciudad. La congestión física de vehículos y gentes, y las ineficiencias logísticas por uso de antiguas residencias como bodegas fue añadiendo costos innecesarios al manipuleo de alimentos. Las condiciones poco sanitarias y las condiciones económicas y sociales indeseables creadas por el mercado fueron factores que crearon presiones de la comunidad para sacar el mercado del área central de la ciudad. El estudio que hicimos en conjunto con la Agencia Regional de Desarrollo (CVC) y la Universidad del Valle fué para proveer las bases para una reforma del mercadeo de alimentos que resolviera el problema del mercado central y pusiera las bases para un esfuerzo a largo plazo para crear un sistema de mercadeo de alimentos para el área de Cali.

El estudio preveía una descripción detallada del sistema existente de la distribución urbana de alimentos. La estructura del mercado al por mayor como al detal era muy atomística. Había 9.000 minoristas ó aproximadamente un negocio

por cada 15 familias. Los mercados públicos tenían cerca del 42% de los minoristas pero estos manejaban únicamente cerca del 20% de las ventas de alimentos al detal. Las tiendas de servicio personal y especializadas manejaban el 67% del total de las ventas y el restante 15% del volumen se movía a través de establecimientos de autoservicio. Las operaciones al por mayor de alimentos eran también a pequeña escala y altamente especializadas, pero la naturaleza de las operaciones variaba considerablemente entre los distintos grupos de productos. No había mayoristas a gran-escala que ofreciesen línea amplia de productos. De aquí que los minoristas necesitasen negociar con un gran número de abastecedores y gastar cantidades sustanciales de tiempo en recolectar suministros para sus tiendas. El abastecimiento de frutas y hortalizas tomaba bastante tiempo, frecuentemente más de 2 horas diarias del tiempo del minorista.⁸ Como un ajuste a esta situación fué emergiendo un segundo nivel de operador Mayorista-minorista quien podía ofrecer una selección más amplia de productos a los propietarios de pequeñas tiendas.

Los precios más bajos por alimentos al detal se encontraban en el mercado central y en las tiendas tipo super-mercados. Los precios más altos eran pagados en la pequeñas tiendas donde las familias de ingresos bajos compraban el porcentaje más alto de sus alimentos.

Los márgenes al minorista eran relativamente bajos comparados con aquellos que prevalecen en los países más desarrollados. Pequeños minoristas de servicio personal operaban con márgenes de cerca del 12%. La mayoría de los supermercados y minoristas tenían márgenes del 13 al 15% mientras que algunas de las cooperativas, y puestos de plazas de mercados públicos que manejaban básicamente productos no perecibles operan con márgenes del 7 al 10%.

⁸Michael Weber, "Procurement Activities of Food Retailers in the Organization of a New Wholesale Food Market in Cali, Colombia," (Tesis para M.S. no publicada, Michigan State University, 1972).

Los márgenes al mayorista en granos básicos y productos procesados eran aproximadamente 3 a 4%, mientras que los márgenes sobre productos perecederos (carne, frutas y vegetales) fluctuaban entre 12 y 15%. La amplitud entre los precios de compra y venta entre los productos percederos eran mucho mayores que los porcentajes sobre los márgenes brutos ya que hay pérdidas significativas en algunos de estos productos. El tipo de operaciones Mayorista-Minorista estaba operando con márgenes brutos que fluctuaban entre el 3 y el 7%, dependiendo del volumen de operaciones y de los productos manejados.

Hubo poca evidencia de exeso de ganancias obtenidas por los Mayoristas y Minoristas. Una alta proporción de los Mayoristas y Minoristas estaban obteniendo un retorno por su trabajo que era un poco más que el salario mínimo (en este tiempo alrededor de 15 pesos ó cerca de U.S.\$0.90 por día).

Un examen superficial de los márgenes brutos como también de las consideraciones de retorno neto al trabajo pudieran tomarse como una indicación de que existen las condiciones estáticas de eficiencia competitiva y que el sistema se debería mantener tal como es. Sin embargo, es importante considerar los servicios provistos en relación a los márgenes y tener en cuenta la coordinación del flujo de producto a través del sistema. Los servicios prestados por los Mayoristas y Minoristas son mínimos y los retornos al trabajo son estremadamente bajos. La pequeña escala de los Minoristas fuerza un paso adicional en el canal de distribución añadiendo costos extras al sistema. La carencia de una conveniente localización de muchos tipos de negocios minoristas fuerza al consumidor a gastar considerable tiempo y dinero en la realización de sus actividades de compra, y las condiciones de los productos deja mucho qué desear.

El tiempo no permite un informe detallado de otros aspectos del sistema existente de distribución urbana de alimentos. Sin embargo, debe reconocerse que a medida que ciudades como Cali aumentan en tamaño de 200.00 a 900.00 y posi-

blemente a más de 1,5 millones para 1.980 los sistemas urbanos de alimentos tradicionales, atomísticos, llegan a ser insatisfactorios en términos de costos operacionales, de la calidad y suficiencia de servicios prestados a los consumidores y como un mercado estable y remunerativo para los productos agrícolas. Debemos tener también en mente que hay barreras sustanciales que confrontan al Mayorista individual y al Minorista que pueden desear expandir sus negocios ó adoptar métodos de operación más modernos. Estas barreras incluyen el conocimiento limitado de los operadores mismos, la carencia de empleados competentes, el acceso limitado al crédito y a la asistencia técnica y las restricciones de intervención pública directa a través de control de precios y operaciones mayorista-detallistas.

El diagnóstico del sistema de distribución urbano de alimentos en Cali descrito anteriormente sirvió como punto de comparación de programas alternativos de mercadeo. Las presiones locales de la comunidad hicieron imperativo de que algo debería hacerse para eliminar el área del mercado del centro de la ciudad. Una alternativa fué tratar de forzar a los Mayoristas y Minoristas existentes a relocalizarse en los 5 mercados públicos satélites. Otra alternativa era construir un nuevo centro mayorista de alimentos en las afueras de Cali, y redistribuir el mercado central minorista a las plazas ó mercados satélites. La segunda alternativa involucraba una separación de las actividades de mayoristas y minoristas. Una extensión de la segunda alternativa consideraba un esfuerzo a más largo plazo para desarrollar Mayoristas a mayor escala con líneas más completas de productos y grupos más estrechamente relacionados de minoristas de mayor escala. Los análisis de costo indicaron ganancias potenciales logísticas que podrían reducir los costos de distribución urbana de alimentos en un 20 a 25%. Además, habría una mayor conveniencia de compra para los consumidores, especialmente en las nuevas áreas urbanas de bajos ingresos, mejoras sustanciales en la calidad de los pro-

ductos perecederos fueron anticipadas con el sistema de distribución más moderno. Sin embargo, estas ganancias pueden alcanzarse únicamente a través de programas apoyados por el sector público, los cuales incluirían no solamente nuevas instalaciones mayorista sino también la asistencia técnica, entrenamiento y crédito para estimular los cambios deseados entre los intermediarios del sector privado.

Se recomendó que se organizara una agencia regional de Mercadeo de Alimentos regionales para preparar planes detallados para un nuevo mercado mayorista, financiación, construcción y manejo de esta instalación y organizar programas para modernizar las operaciones mayoristas y minoristas privadas. Esta Agencia también sería responsable de facilitar la coordinación vertical de los canales de suministro de mercaderías. Las actividades principales incluirían servicios de información de mercados, el desarrollo de clasificaciones y grados, asistencia técnica a los intermediarios del sector privado y grupos de productores que operan en los mercados de acopio. Donde fuera posible estos esfuerzos serían integrados con las investigaciones agrícolas y programas de extensión.

Uno de los mayores beneficios de los esfuerzos de coordinación vertical que emana del mercado mayorista regional será el estímulo de los agricultores a producir la clase, calidad y volumen de los productos que son demandados en el mercado. Esto reduciría los riesgos tanto de los agricultores como de los intermediarios y reduciría los costos de producción y distribución. Así la estrategia global implica un cambio significativo de la unidad "producción agrícola" hacia la unidad "mercado" en la planeación sectorial. Mayor énfasis se ha dado a la identificación de oportunidades comerciales como una condición para estimular la producción agrícola.

Con el fin de alcanzar las reducciones potenciales en costos y el mejoramiento de los productos como resultado del Centro Mayorista de alimentos y de los cambios en la organización de las ventas de alimentos mayoristas y minoristas;

será necesario fomentar una serie de mejoras en la organización de los subsistemas de mercaderías que proveen alimentos para el mercado de Cali. El sistema existente de acopio de granos que se une al sistema de alimentos urbanos está funcionando relativamente bien. Grandes comerciantes acopiadores compiten entre sí y con grandes procesadores por los granos producidos en fincas comerciales a gran escala. Los márgenes de estos intermediarios son relativamente bajos por los servicios que prestan. Sin embargo, la coordinación del sistema en conjunto con los centros urbanos pueden ser aún mejorados por un sistema de información de precios más preciso y oportuno y un sistema confiable de estimación del tamaño de las cosechas. Hay una aparente necesidad por capacidad adicional de almacenamiento de granos. La adopción del manejo de granos a granel, en vez de en sacos, podría reducir los costos en mover los granos que son transportados directamente de las grandes fincas a las instalaciones de almacenamiento a granel de los procesadores de granos.

Hay muchas condiciones en el subsistema de frutas y hortalizas que contribuyen a altos costos de mercadeo, baja calidad del producto y a las fluctuaciones de precios y suministros. La producción tiende a estar dispersa geográficamente. Casi todas las fases de la producción y distribución se llevan a cabo por pequeñas firmas que operan con bajos niveles de tecnología. Las fluctuaciones en la producción están por supuesto, relacionadas con las condiciones climáticas, pero, la tecnología moderna puede reducir las fluctuaciones de suministros en el corto plazo. Ha habido recientes esfuerzos para introducir sistemas más modernos de producción y distribución de piñas, naranjas y tomates para procesar que son producidos bajo contratos estrechamente supervisados por los procesadores.

Se necesitan esfuerzos posteriores para estimular la concentración geográfica de la producción de frutas y vegetales y la adopción de prácticas mejoradas de producción y de manipuleo. Las políticas crediticias pueden usarse como una

herramienta para alcanzar estos cambios. La coordinación entre los mayoristas urbanos y acopiadores rurales puede facilitarse por un sistema mejorado de información de mercados basado en clasificación del producto. La organización de asociaciones locales de productores y centros de acopio son también medios de mejorar la función de acopio y estimular métodos eficientes de producción. Actualmente, el mercado doméstico para frutas y vegetales procesados es muy limitado, por varias razones. Debido a condiciones climáticas favorables, es posible producir y suministrar una gran variedad de productos frescos durante todo el año. Además, el servicio doméstico es abundante y a bajo costo. Finalmente, pocas familias tienen ingresos suficientes para pagar los costos adicionales involucrados en el procesamiento y los costos de los envases de vidrio o metal para los alimentos preservados hacen relativamente alto el precio comparado con el producto fresco.

El suministro de materias primas parece que es uno de los problemas más importantes que tienen los procesadores de frutas y hortalizas. Es particularmente difícil obtener suministros adecuados de frutas y hortalizas de la calidad deseada a precio razonable. El programa propuesto de concentración geográfica de la producción de frutas y hortalizas, y el desarrollo de cooperativas de productores facilitaría la solución de los problemas de abastecimiento de los procesadores.

Algunas de las firmas emparadoras parecen ser progresistas y tener la capacidad técnica para proveer envases especialmente diseñados. Nuestros estudios indican que hay una oportunidad para mejorar la calidad del producto y reducir los costos usando mejoras en los empaques para los vegetales y frutas frescas. Mejores empaques de la finca al consumidor pueden reducir pérdidas de producto y costos de mano de obra en manipuleo. La combinación de nuevos empaques y sistemas de clasificación que darían incentivos para proteger la calidad del producto, reducirían las pérdidas de alimentos.

El estudio diagnóstico identificó algunos problemas principales en el sistema de producción y distribución de leche. Primero, métodos de manipulación poco sanitarios y adulteración, especialmente entre los distribuidores de leche no procesada y al nivel productor, son un peligro para la salud del consumidor. Corrientemente, más de la mitad del suministro de leche es vendido como leche no procesada. Segundo, los suministros de leche disminuyen de un 20 a 30% durante la estación seca cuando la demanda del consumidor está en su pico estacional. Sin embargo, las reglamentaciones actuales del precio de la leche no permiten aumentar los precios como incentivo a los agricultores para aumentar la producción durante la estación seca.

Finalmente, la productividad por vaca, permanece baja debido a la naturaleza extensiva de la producción. A través de una pasteurización obligatoria y de un programa comprensivo de regulación de leche parece posible mejorar considerablemente la seguridad y calidad de la leche sin aumentar los precios al consumidor. Las reglamentaciones sanitarias, los ajustes de precios estacionales y los mercados seguros para los productores estimularían la adopción de un sistema más adecuado en las prácticas de manipuleo de leche y expansión de la producción. Los costos de acopio y distribución podrían ser mucho menores con un sistema más moderno. Aún más, algunos de los pequeños camiones usados actualmente para el transporte de leche, podrían usarse en el transporte urbano de alimentos cuando el nuevo centro mayorista de alimentos entre en operación.

La producción y distribución de pollos y huevos ha llegado a comercializarse rápidamente durante los últimos 10 a 15 años. La mayoría de la producción viene de unidades productoras relativamente grandes. Algunos productores están organizados para la distribución del productos y unos pocos para la mezcla de concentrados. El mercadeo de huevos podría mejorarse aún más a través de clasificación y diferenciación de precios al nivel mayorista, aunque no parece posible obtener

una reducción sustancial de los precios. La calidad y disponibilidad de pollos para asar podría aumentarse a través de un matadero central con alguna posible reducción de costos cuando aumente el volumen y la distribución se organice mejor.

El mayor problema en el uso de insumos tecnológicos parece ser la carencia de información práctica que identifique las combinaciones más económicas de insumos dadas las diferentes condiciones física y económicas existentes.

Hay un alto grado de complementariedad en el uso de los insumos tecnológicos agrícolas. Por ejemplo, la aplicación de fertilizantes a variedades tradicionales puede producir poco ó ningún aumento en producción mientras que la aplicación de fertilizantes a variedades mejoradas puede aumentar la producción significativamente. Un segundo problema general es que muchos distribuidores no pueden controlar efectivamente el inventario de productos y predecir las demandas por insumos técnicos, resultando un mantenimiento costoso de inventarios excesivos y en frecuentes agotamientos de productos individuales. La disponibilidad de crédito no parece ser un factor determinante para el uso de los insumos técnicos entre los agricultores comerciales (especialmente productores de grano, pollos y huevos), pero es un factor más limitante para los productores pequeños, muchos de los cuales están localizados en las regiones montañosas.

En base a los estudios de diagnóstico del sistema de alimentos para Cali y a los resultados esperados de las recomendaciones que han sido propuestas parece que es posible reducir los costos reales de alimentos al consumidor urbano en un 10% en la próxima década, y al mismo tiempo alcanzar mejoras significativas en los servicios de mercadeo. Aproximadamente la mitad de estos ahorros pueden resultar de cambios en la distribución urbana de alimentos mientras que la otra mitad puede resultar del aumento de productividad de la producción agrícola y de las operaciones de acopio.

Algunas Controversias en la Formulación de Políticas

Hay algunos conflictos inherentes en el establecimiento de las políticas de mercadeo de alimentos y en la operación del sector público en los programas de mercadeo de alimentos. Comentaré sobre tres controversias que parecen ser de particular importancia. Una es el interés de los agricultores frente al de los consumidores. La segunda se refiere a directa intervención pública en la distribución de alimentos. Una tercera controversia es el efecto de cambios en el mercadeo de alimentos sobre el nivel de empleo.

Los Intereses de los Agricultores Vs. los Intereses de los Consumidores

Los agricultores prefieren precios altos para sus productos mientras que los consumidores quieren alimentos a precios bajos. Los programas de las agencias gubernamentales para garantizar precios mínimos de sustentación a los agricultores están limitados por un lado por la necesidad de establecer un nivel de precios que busque un nivel de producción deseado que satisfaga los requerimientos del mercado, mientras que por el otro lado debe tratarse de evitarse la creación de excedentes y precios artificialmente altos para los consumidores. Los países menos desarrollados difícilmente pueden mantener políticas de precios que resulten en transferencias de ingresos en favor de los agricultores. Además, los beneficios de la sustentación de precios son generalmente proporcionales al tamaño de las unidades de producción. De aquí, que análisis económicos cuidadosos deben adelantarse para guiar a los formuladores de políticas en el establecimiento de niveles de precio de sustentación para los productos agrícolas.

Los controles de precios de los alimentos al detal tienen problemas similares. Si los precios se fijan muy bajos, la producción se desestimulará y los consumidores se enfrentarán con escasez de productos. Aún más, tanto los niveles de precios de sustentación de los productos agrícolas como los precios topes al detal introducirán casi invariablemente distorsiones en las diferencias de precio.

en las diferentes localidades en un área del mercadeo y entre los diferentes niveles de calidad para la misma mercadería. El efecto es estimular ubicación geográfica antieconómica de la producción y reducir los incentivos económicos para producir productos de mejor calidad que satisfagan mejor las demandas del consumidor. La extensión y naturaleza de las distorsiones del mercado necesitan compararse con los posibles beneficios de los esquemas de fijación de precio como una manera de limitar las presiones inflacionarias o en garantizar precios mínimos a los agricultores. Algunos de los efectos indeseables de la fijación de precios pueden reducirse por selección cuidadosa de los productos y de procedimientos administrativos bien concebidos.

La Intervención del Sector Público en la Distribución de Alimentos

Hay una amplia diferencia de opinión concerniente a la extensión en la cual el gobierno debe intervenir directamente en la compra y venta de productos y así asumir funciones del intermediario. Aunque los intermediarios del sector privado continúan siendo el eje central de los sistemas de mercadeo de alimentos en los países de América Latina, existe una tendencia a aumentar la intervención del Gobierno. Esta tendencia está subrayada por la diversidad de puntos de vista sostenidos de que los intermediarios hacen poco para agregar valor al producto y pueden obtener ingresos exorbitantes por sus servicios. Cuando hay escasez de productos y precios altos, los voceros del consumidor acusan al intermediario de especulación y acaparamiento. Cuando los productos son suministrados en abundancia y los precios son bajos, los voceros del productor acusan al intermediario de usar su poder de negociación para aumentar sus márgenes de mercadeo y así empeorar la situación de ingresos de los agricultores. Hasta donde estos puntos de vista sobre los intermediarios del sector privado son justificables, indudablemente, varía considerablemente entre las diferentes situaciones locales. Sin embargo, la evidencia de los estudios que hemos adelantado en tres comunidades latino-

americanas sugieren que los abusos e ineficiencias de las firmas de mercadeo del sector privado han sido exagerados y a menudo erróneamente interpretados. Sin embargo, debido a las presiones por reformas sociales y económicas, los líderes políticos son atraídos hacia intervenciones visibles en el mercadeo de alimentos alegando ya bien sea la eliminación de intermediario parásitos por lo menos el forzarlo a que cobre precios más bajos por sus servicios. La apertura de tiendas minoristas de alimentos y el establecimiento de rutas de mercados móviles, son miradas como medios de demostrar la preocupación del gobierno en la batalla del consumidor contra los aumentos del costo de vida. Aunque las consideraciones políticas a corto plazo pueden justificar la intervención directa del gobierno en el mercadeo de alimentos, parecería aconsejable examinar las consecuencias a largo plazo de tales acciones antes de comprometer sumas considerables de recursos públicos. Algunas preguntas podrían considerarse: Si el programa está siendo subsidiado puede el Gobierno sostener los costos financieros de expandir los programas de suerte que beneficie a un alto porcentaje de la población? Hay ahorros sustanciales que pueden alcanzarse a través de programas públicos de la distribución de alimentos que no podría alcanzar el sistema privado de distribución existente?

Al analizar este tema todos los costos deben ser considerados incluyendo los costos indirectos de administración, los intereses de los fondos invertidos y los servicios provistos por otras agencias públicas. Aún si pareciera que habrían ventajas de costo en el corto plazo para la empresa pública sobre la empresa privada existente podría elevarse la pregunta hasta dónde hay maneras alternativas de estimular los cambios en el sector privado que lleven a mejores resultados medidos en términos de precios del producto final al consumidor la calidad de los servicios prestados y los retornos equitativos a productores e intermediarios? Esta pregunta requiere alguna evaluación de la probable efectividad administrativa

de una agencia pública en su modo de operar con la complejidad de la compra venta y manipuleo de productos perecederos y semiperecederos donde existen cambios continuos en las condiciones de oferta y demanda. Una pregunta relacionada es, pueden crearse incentivos y procedimientos operacionales que faciliten la acción del gerente y del empleado en la empresa pública de suerte que obtengan resultados iguales o superiores a los obtenidos en las empresas privadas?

El efecto de la intervención pública sobre las inversiones del sector privado en el mercadeo de alimentos debe también ser considerado. Si la empresa pública esta subsidiada, el efecto neto puede ser el desestímulo de la inversión del sector privado retardando así la dispersión de métodos mas eficientes de distribución de alimentos. Consideraciones cuidadosas de todas esta preguntas pueden llevar a una decisión racional proceder con una mayor intervención directa en la distribución de alimentos. Si este es el caso, sería deseable enfocar la actividad minorista en las áreas urbanas de bajos ingresos y especialmente en urbanizaciones nuevas donde los servicios al por menor del sector privado son típicamente inadecuados: La intervención a nivel mayorista puede probablemente ser más efectiva en el manejo físico de productos básicos relativamente menos perecederos algunos de los cuales pueden incluirse en programas de sustenación de precios de productos agrícolas.

Efectos de Cambios en el Mercadeo de Alimentos Sobre el Empleo

Las actividades de mercadeo de alimentos y especialmente la distribución urbana de alimentos son adelantadas haciendo uso intensivo de la mano de obra. Estas actividades dan empleo a un alto porcentaje de la fuerza laboral. Las mejoras propuestas en las instalaciones e instituciones de mercadeo han sido por consiguiente cuidadosamente investigadas para determinar sus efectos sobre el empleo. Esa preocupación sobre los efectos del empleo ha sido elevada en impor-

tancia relativa por los crecientes niveles de desempleo y subempleo de los recursos humanos en países en desarrollo.

Si se quiere reducir los costos en el mercadeo de alimentos debe considerarse que uno de los medios más importantes para reducción de costos es mejorando la eficiencia en la utilización del trabajo. Esto puede obtenerse de varios modos. La reforma institucional y la adopción de mejores métodos de manejo físico pueden reducir los requerimientos de trabajo. Inversiones en instalaciones de mercadeo mejor diseñadas y a mayor escala, y en el manejo de materiales y equipo de procesamiento puede también reducir los costos de mano de obra. Cuando las opciones de tecnología están siendo consideradas por la empresa del sector privado, la decisión debe tomarse sobre las bases de costos internos y retornos para la firma. Pero, los funcionarios públicos consideran que los programas y políticas de mejoras de mercadeo deben tener en consideración los efectos que son externos a la firma, y los efectos del desempleo aparecen amplificadas en esta área de la toma de decisiones. Sin embargo, esta misma controversia básica en la formulación de políticas está envuelta en las decisiones que conciernen las inversiones en nuevas tecnologías de procesos de producción agrícola e industrial. De aquí, que las mejoras en mercadeo no son un caso especial y la importancia relativa de los efectos de desempleo deben pesarse contra los beneficios potenciales. Aún más, las metas, de desarrollo nacional a más largo plazo incluyen varias dimensiones no siendo la menor de ellas la de aumentar la productividad de los recursos como un medio para alcanzar mayores niveles de ingreso. Así, la meta de reducir el desempleo es buscada simultáneamente con la meta de aumento de la productividad de los recursos.

Hay dos estudios empíricos a los cuales quiero llamar su atención y los que sirven para ilustrar los acercamientos metodológicos para evaluar las mejoras del mercadeo de alimentos. El primer estudio fué conducido hace muchos años por

Richard Holton.⁹ Este consistió en un intento de comparar los sistemas existentes a niveles mayorista y minorista de alimentos en Puerto Rico con un sistema alternativo que incorporaba economías de escala con el requisito de que la localización permitiera mantener un grado razonable de conveniencia en la compra. Holton estimó que si el modelo de distribución de alimentos podía adoptarse, los gastos en alimentos del consumidor podrían reducirse de un 10 a un 18% dependiendo de que condiciones se asumían.

El modelo incluía únicamente 20% de los expendios minoristas que existían en aquella época y aproximadamente la mitad de los empleados. En el caso de Puerto Rico los funcionarios públicos decidieron seguir adelante con un programa comprensivo para modernizar la distribución de alimentos. Sin embargo, los efectos reales del desempleo fueron mucho menores de lo que podría haberse esperado sobre la base de las proyecciones de Holton, y la reducción en los costos de alimentos a los consumidores se quedaron considerablemente cortas respecto del potencial que podría haberse alcanzado si el sistema del modelo hubiera sido implementado completamente.¹⁰

En 1.965 un estudio adelantado por nuestro Centro LAMP en Puerto Rico indicaba que las reformas al mercadeo de alimentos habían sido adelantadas por un período de 10 años sin ningún efecto crítico de desplazamiento de mano de obra. El empleo total en la distribución de alimentos permaneció relativamente estable mientras que el producido por trabajador aumentó con el aumento del volumen de ventas de alimentos. En este caso, el tamaño del mercado de alimentos y la demanda por servicios de mercadeo aumentó suficientemente para mantener los niveles

⁹J. K. Galbraith and Richard Holton, Marketing Efficiency in Puerto Rico (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1955).

¹⁰Harold M. Riley, Charles C. Slater, Kelly Harrison, et. al., Food Marketing in the Economic Development of Puerto Rico, Reporte No. 4 (East Lansing, Michigan: Latin American Studies Center, Michigan State University, 1970).

iniciales de empleo mientras que se realizaban eficiencias mayores en el uso del trabajo lo cual se reflejó en salarios y en pagos un poco más altos para los obreros empleados en las empresas, a mayor escala y más modernas, mayoristas y minoristas en alimentos. En 1969 se hizo un estudio en Cali (Colombia) que intentaba comparar el tipo de tienda de bajo volumen del sistema detallista de alimentos que sirve a las áreas de bajos ingresos con un sistema compuesto de tiendas más grandes con un surtido más amplio de productos y servidas por mayoristas menos especializados y de mayor volumen.

Este análisis mostró que el sistema propuesto podría reducir los precios de alimentos a los consumidores de bajos ingresos en aproximadamente 5%. Pero, este sistema alternativo daba empleo para únicamente una quinta parte de la gente que existía en el sistema. De otro lado, la inversión total de capital se estimó era inferior en el sistema alternativo aunque en los estimativos de presupuesto se incluyeron equipos y edificios más modernos. Reconsideraciones subsecuentes de la situación de Cali indicaron que era posible diseñar un sistema modelo que empleaba un número un poco mayor de trabajadores de salarios más bajos e inversiones de capital un poco inferiores el cual permitía alcanzar aproximadamente los mismos niveles de reducción de costos.

Un análisis de los efectos directos sobre el empleo de cambios de mercadeo de alimentos debe complementarse con consideraciones de otros efectos indirectos como los siguientes:

1. Reducción de productos dañados y mejora de las condiciones de los productos llevados a los consumidores;
2. Reducción en los riesgos de mercadeo que permita a los intermediarios operar con márgenes más estrechos y dé a los agricultores mayores incentivos para expandir su producción, y adoptar tecnologías mejoradas;

3. Mejorar el funcionamiento del mercado como una institución de formación de precios y canal de comunicación a través del cual los intermediarios y agricultores puedan ajustar mejor sus combinaciones de productos a las demandas reales de los consumidores;

4. El efecto de la reducción de precios en los alimentos en el aumento en la demanda de alimentos y de productos no alimenticios y otros servicios. Esto puede tener efectos importantes secundarios y terciarios creando empleo en muchos sectores de la economía.¹¹

Algunas Observaciones - Conclusión

Nuestros estudios indican que reformas en el sistema interno de mercadeo pueden contribuir a alcanzar las metas nacionales de desarrollo socioeconómico. Sin embargo, las actitudes aún existentes, de desconfianza y antagonismo hacia los intermediarios y la falta de asistencia técnica, entrenamiento especializado, programas de crédito y de infraestructura básica continúan siendo importantes barreras para el desarrollo de firmas en mercadeo, eficientes y progresivas, en muchos países de América Latina.

Creemos que cada país debería tratar de formular programas nacionales a largo plazo con el fin de mejorar el mercadeo agrícola dentro de un marco conceptual amplio que contemple las relaciones dinámicas entre producción rural, distribución urbana de alimentos y actividades industriales. El primer paso en el desarrollo de dicho programa es un reconocimiento cuidadoso de las condiciones existentes del mercado y los posibles medios de mejoramiento con relación a los objetivos nacionales de desarrollo. Esto requiere no solo un buen trabajo de un

¹¹Kelly Harrison, "Development, Unemployment and Marketing in Latin America," (Informe presentado en el Agricultural Development Council Workshop, Palo Alto, California, Abril 13-15, 1972).

grupo de técnicos sino también una cuidadosa colaboración con entidades públicas y privadas y esfuerzos promocionales efectivos de líderes políticos claves.

Un elemento crítico de un programa a largo plazo debería ser la creación de un equipo de investigación y desarrollo. Este podría tomar la forma de un grupo integrado de profesionales que adelantaría análisis para dar soporte a programas de planeación, preparar estudios detallados de preinversión para inversiones en infraestructura y promover proyectos que serían adelantados por las agencias respectivas de acción. Este grupo sería responsable -- del desarrollo e implementación de un conjunto coordinado de actividades consistente con las estrategias a largo plazo adoptadas por agencias nacionales y locales. Control y evaluación de los proyectos y programas en ejecución sería necesario para guiar el desarrollo de nuevas actividades ó la revisión de los programas existentes. El método específico para institucionalizar dicha actividad de investigación y desarrollo de mercadeo debería adoptarse al marco institucional de cada país. La universidades pueden proveer parte del equipo de investigación y pueden convenientemente combinar este con programas de entrenamiento a nivel técnico y profesional.

Empresas públicas y semipúblicas pueden y posiblemente deberían jugar un papel importante en mercadeo agrícola. Aquí, en Colombia, corporaciones regionales y municipales están construyendo y administrando grandes proyectos de mercados mayoristas de alimentos. En algunos casos, estas entidades son responsables por programas de asistencia técnica, crédito y entrenamiento para ayudar a los empresarios privados a aumentar su escala de operaciones y a mejorar su eficiencia. Si estos programas se organizan y administran cuidadosamente se podrían entonces combinar algunas de las fuerzas del sector público con los beneficios potenciales de un sector privado más progresivo.