PN-AAA4-047 62

INTERNATIONAL CONSULTING DIVISION

ISN = 51736

CHEMONICS

Final consultant report on Marketing

INFORME FINAL DE LA CONSULTORIA EN MERCADEO and Distribution of Agricultural products Y DISTRIBUCION DE PRODUCTOS AGRICOLAS

by

Ramon E. Serna

Chemonics International Consulting Division

NATURAL RESOURCES MANAGEMENT PROJECT
Contract No. 522-0168-C-00-0340-00
Project No. 522-0168

Presented to:

USAID/HONDURAS

January 1985

Paper copy

2000 M St., N.W. Suite 200 Washington, D.C. 20036 (202) 466-5340 ITT Telex: 440361 CHNC UI

INFORME FINAL DE LA CONSULTORIA EN MERCADEO Y

DISTRIBUCION DE PRODUCTOS AGRICOLAS

Ramón E. Serna, Consultor Chemonics Intl.

Enero, 1985

BEST AVAILABLE COPY

ENTIRE DOCUMENT

INFORME FINAL DE LA CONSULTORIA EN MERCADEO Y DISTRIBUCION DE PRODUCTOS AGRICOLAS

I INTRODUCCION

En los primeros meses de 1984 se hizo patente la necesidad que tenia el PMRN de un consultor que viniera a trabajar en el área de mercadeo y distribución de productos hortícolas por ser esta una de las principales actividades productivas a las que se dedican los productores de la parte alta de la cuenca del Río Choluteca. De inicio se creyó conveniente contratar un técnico con un alto nivel de formación universitario en economía agrícola o desarrollo rural con amplia experiencia en programas de desarrollo agrícola y en economía de pequeñas fincas orientadas a la agricultura comercial. El consultor necesariamente debía de contar con experiencia en paises de Latinoamérica y con dominio pleno del idioma español.

La principal responsabilidad del técnico seria el diseño de un mecanismo apropiado para el mercadeo y comercialización de la producción hortícola de los agricultores del área del Proyecto que tuviera un impacto positivo inmediato disminuyendo las pérdidas que por falta de procesamiento a nivel de finca, defectuoso manipuleo o mala presentación, vienen sufriendo los pequeños productores. El cumplimiento de este objetivo general implicaba en primer lugar analizar el sistema actual de producción y distribución y el comportamiento de la oferta y demanda en el mercado urbano de Tegucigalpa. Como segundo paso debia de desarrollar las intervenciones apropiadas para mejorar los mecanismos existentes y crear los que se consideren necesarios para garantizar ganancias adecuadas a los productores. Por último, de esta consultoria se esperaban iniciativas y acciones tendientes a la creación de instalaciones adecuadas para el tratamiento, almacenamiento y conservación de los productos, asi como la capacidad técnica para su manejo de parte de los agricultores. Esto incluye el estudiar la posibilidad de organizar cooperativas, centros de recolección y distribución, organización del transporte y creación de mercados para productores.

En base a estos términos fue que se contrató al consultor para que, en el término de 4 meses/hombre y trabajando en coordinación con el resto del personal na-

cional, cumpliese con lo arriba apuntado. Sin embargo, después de aproximadamente un mes de trabajo dentro de estos términos, la Dirección General y el responsable por la firma consultora coincidieron en reanalizar las funciones de los consultores que venian actuando en la Unidad de Política y Leyes. Hasta entonces, y como será dicho mas adelante, tanto el señor Guy de Morsella como autor del presente informe, trabajaban en el proyecto de mercadeo y comercialización de hortalizas y frutas al mismo tiempo que asesoraban a la Dirección en las cuestiones relacionadas con la política institucional de los recursos naturales. Para evitar esta relativa confusión en las funciones, acordaron deslindar las funciones de cada uno de los consultores para obtener un máximo de efectividad en los dos campos. De esta manera se acordó asignar al señor de Morsella la primera responsabilidad del seguimiento del Programa de Comercialización y Mercadeo y ocupar los servicios del consultor, Lic. Ramón Serna, la responsabilidad principal en el área de Políticas e Instituciones. Las razones de esta selección fueron principalmente:

a) Para la Sección de Políticas e Instituciones se requería alguien que conociera el sistema político e institucional del país y estuviera habituado a definir programas con fuerte contenido político institucional.

b) Igualmente el responsable de esta Sección debia tener fácil acceso a los diversos organismos nacionales y estar familiarizado con los sistemas de planificación del uso de los recursos naturales del sector público hondureño.

c) El consultor, para un efectivo desempeño, debia conocer el cuerpo legal del país y tener experiencia en la definición de normas de manejo de recursos naturales.

Por su experiencia y conocimiento íntimo en los aspectos arriba mencionados, se decidió aprovechar al consultor Ramón Serna y se acordó variar los términos de referencia para concentrar su actividad en el trabajo institucional.

II ACTIVIDADES DENTRO DEL PROGRAMA DE COMERCIALIZACION Y MERCADEO

A. Recolección de Información Preliminar.-

La labor del consultor dentro de este programa se inició con la recopilación de información básica para el posterior diseño del programa, lo que se hizo

conjuntamente con el señor de Morsella. Con esta primera actividad se comprobó que la información sobre oferta y demanda de hortalizas y sobre el funcionamiento del mercado agrícola de Tegucigalpa era casi inexistente y de escasa confiabilidad, y que no existían datos expresamente referidos a las condiciones de la producción de hortalizas en tierras de altura y con fuerte pendiente.

Para remediar la falta de información sobre las condiciones productivas del área y sobre el comportamiento del mercado urbano, se procuró analizar las experiencias de programas similares que estuvieran trabajando en otras zonas del país y que tuvieran alguna información recopilada. Las principales fuentes de este tipo fueron: la Dirección de Recursos Hídricos con su programa de producción de hortalizas bajo riego en el Valle de Comayagua-quienes, dentro de un programa experimental de comercialización, están vendiendo sus productos en los supermercados de Tegucigalpa; y el Programa de Mercados para los Productores del Ministerio de Economía. De esta forma se comprobó que existe un potencial mercado para productos de primera categoría en los supermercados de Tegucigalpa pero, si se buscaba tener acceso a ellos se debía mejorar la presentación y sistema de clasificación, mantener una estricta regularidad en las entregas y diversificar la producción a fin de ofrecer una cierta variedad de productos a través de todo el año.

En lo relativo al problema de la incertidumbre de los ingresos,debido a las fluctuaciones de precios, fue posible comprobar una fuerte variación estacional debido a la concentración de la oferta en unos pocos meses siguiendo el período de lluvias y también por la alta permeabilidad del mercado urbano de Tegucigalpa a productos traídos de regiones lejanas y hasta del extranjero. Sin embargo, para los productos hortícolas de primera categoría, el mercado tiende a permanecer relativamente estable, sobre todo en los supermercados y tiendas especializadas. Para tener una mejor impresión de las experiencias analizadas, se efectuó una visita a las áreas de producción en el Valle de Comayagua y se tuvieron entrevistas con los funcionarios responsables y con los campesinos productores quienes confirmaron, en términos generales, las impresiones antes citadas.

B. Elaboración y Discusión del Proyecto de Comercialización.-

Para dar forma a la información asi recolectada, se acordó redactar un primer borrador, que estuvo a cargo del consultor Guy de Morsella, quien presentó el "Proyecto de Integración Vertical del Mercado de las Hortalizas en las Cabeceras de la Cuenca del Río Choluteca". En este documento se proponía iniciar las acciones de una manera experimental para compensar la falta de información existente partiendo de un grupo de productores seleccionados entre aquellos que disponían de parcelas mejor cultivadas, dispusieran de algún sistema elemental de riego y que estuvieran integrados a la producción comercial de hortalizas.

Con este grupo, se iniciaría la Fase I en la cual se entrenaría a unos 15 agricultores para que cultivasen un máximo de cuatro hortalizas programadas de forma tal que hubiera cosecha durante la mayor parte del año. La producción del grupo sería complementaria entre si, lo que quiere decir que los agricultores trabajarían con productos diferentes, según sus hábitos, ubicación geográfica y disponibilidades financieras. De esta forma se pensaba obtener una cantidad semanal de hortalizas suficientes para abastecer uno o más compradores al por mayor que se comprometieran a recibir las cantidades previstas a precios previamente acordados. Por otra parte, el programa suponía el apoyo de las Unidades de Ordenación de Cuencas (UOC) para darle un estrecho seguimiento a los distintos momentos de la operación.

La propuesta en referencia fue analizada por el autor de este informe encontrando que en él se habían definido las principales características básicas del mismo y se precisaban en grandes líneas las actividades claves para su puesta en funcionamiento. Sin embargo, y no obstante el expresamente mencionado carácter experimental de esta primera fase, al consultor Serna le pareció necesario señalar cierto grado de generalidad en el Proyecto, que lo hacía aún impreciso y con algunas lagunas que convendría cubrir. Entre estos aspectos se pedia revisar los siguientes puntos relativos a la organización de la producción y al proyecto de comercialización propiamente dicho:

a) Organizar la adquisición de insumos, principalmente agroquímicos y semillas, ya que esto fue reportado como uno de los principales obstáculos a la producción de parte de los agricultores.

b) Organizar un programa de crédito que apoye la producción y,en algunos

casos la comercialización.

c)Como los productores están dispersos a lo largo de las Cabeceras de la Cuenca, aún en la etapa de experimentación se requiere una mayor definición sobre la forma de transporte, regularidad, volúmenes apropiados, rapidez requerida y costo de dicho transporte. Algunas apreciaciones erróneas sobre estos detalles pueden hacer variar fuertemente los márgenes de ganancia para los productores.

d)Tal como es mencionado en la solicitud original de asistencia técnica, el proyecto debe preveer el establecimiento de centros de acopio y almacenamiento (puestos de recolección), ya sea en forma individual o colectiva, calculando la inversión para ello requerida y los márgenes de ganancia esperados.

e)Como ya se ha reiterado en este informe, el carácter exploratorio del Proyecto permite cierta holgura en algunos de los aspectos relativos a la comercialización pero, de todas maneras, resulta arriesgado comprometer al PMRN en un proyecto sin tener mayor claridad en lo relacionado con: cantidades o rangos de magnitud acordados para las entregas, período establecido para las mismas, sistema para la fijación de precios, forma de pago, norma para la mesura y calidad del producto y la definición de formas de empaque y presentación definitivos en el mercado.

f)En un aspecto de esta magnitud, conviene presentar un análisis de beneficio/costo que muestre la conveniencia, tanto para el agricultor como para el PMRN, de la implementación de un proyecto de comercialización en estos términos.

Como resultado de estas discusiones, se acordó modificar,en lo pertinente, el proyecto original y llevarlo a nivel de ejecución bajo la responsabilidad de la Sección de Política Institucional y Mercadeo Agrícola y la Sección de Horticultura y Fruticultura. Con esto, la actividad del consultor en este campo quedó concluida y , tal como fuera aclarado líneas arriba, se acordó asignarle tareas en el campo de política institucional y en la evaluación y programación del PMRN.

III ACTIVIDADES EN LA SECCION DE POLITICAS Y LEYES

A. Definición del "Programa de Alimentos por Trabajo para la UOC Río Grande".-

El PMRN venia afrontando algunos problemas de tipo administrativo e institucional que habian impedido trabajar en el manejo y conservación del bosque en la UOC Río Grande, que es una de las más importantes zonas productoras de agua dentro de la Subcuenca Cabeceras. En esta área la situación de manejo de recursos naturales estaba fuertemente comprometida, ya que la extracción comercial de leña y recina, que alcanza los volúmenes más altos en la cuenca del río, está controlada por unos pocos productores que encabezan las directivas de las cooperativas resineras y leñeras de la región. En la práctica, la mayor parte de los socios y campesinos no asociados son los productores directos que venden al por menor a la Cooperativa que actua como instancia de acopio y organizadora de la comercialización. Por eso, se planteó que la realización de trabajos de manejo y conservación del bosque carece de interés para la Cooperativa por ser inversiones de rentabilidad a mediano y largo plazo. Por otra parte, estos trabajos dan bajos rendimientos en producción en una área de suelos pobres y escasez de agua y por tanto son incapaces de generar ingresos a los productores directos motivándose asi, se notó la resistencia de ambos grupos a la introducción del programa de manejo y conservación del bosque.

A mediados del año, se abrió la posibilidad de implementar un programa de manejo del bosque apoyándose en la distribución de "alimentos por trabajo" (APT) como subsidio a dicha actividad. Para iniciar el programa se consideró necesario aclarar dos aspectos del mismo: la política de subsidios con alimentos por trabajo y la coordinación inter-institucional con la entidad donante que era la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR).

El PMRN había tenido experiencia en la distribución de alimentos por trabajo en la Zona Sur del país en donde se constató la utilidad de este mecanismo como forma de estímulo para la realización de algunas obras que no resultaban de rentabilidad sentida para los campesinos o a las que ellos no estaban acostumbrados y era necesario promoverlas. Pero, al mismo tiempo, era opinión general entre los funcionarios públicos y privados que los alimentos

por trabajo en algunos casos acabaron por crear un fuerte paternalismo y dependencia alimentaria con efectos contraproducentes a los objetivos buscados. Talvez el efecto más negativo era el desestímulo a la producción local al crearse una fuente externa de alimentos básicos.

En el aspecto institucional, el PMRN buscaba con esta actividad ampliar la participación de la COHDEFOR más allá de la simple donación de alimentos y comprometiéndola en la ejecución de los trabajos de manejo del bosque y en la vigilancia de la extracción resinera y leñera que, por añadidura, es una actividad contemplada en sus propios estatutos orgánicos. Recogiendo estos elementos, el consultor elaboró el documento "Programa de Apoyo a las Actividades del PMRN en el áreas de Ojojona por Medio de la Distribución de Alimentos por Trabajo en Colaboración con la COHDEFOR". En éste se define, en primer lugar, la política para la distribución de alimentos proponiéndose que se observaran los siguientes lineamientos:

- La ayuda sería dirigida principalmente a la población menos favorecida y,sobre todo, a los campesinos sin tierra de escasos recursos propios.
- Los subsidios alimentarios apoyarían actividades productivas generadoras de ingresos y se insistirá en la temporabilidad del programa de ayuda.
- Durante la época de preparación de tierras y siembra de granos básicos, no serán programadas actividades subsidiadas con alimentos para no competir con la utilización de mano de obra en las actividades agrícolas.
- Para garantizar el adecuado uso de algunos alimentos a los que los campesinos no están acostumbrados, se recomendó brindar capacitación alimentaria y nutricional a los beneficiarios y a sus mujeres.

A continuación el documento presenta un listado de las actividades a subsidiar y las condiciones bajo las cuales éstas deben ser realizadas, procurando dar un sentido de programa integral y complementario entre si. Las principales actividades propuestas fueron, la extracción de resina con métodos modernos, ralec y limpieza del bosque, rondas de protección contra incendios, construcción de caminos, protección forestal y construcción de estufas Lorena.

En lo relacionado con la colaboración institucional, la propuesta presentada recomendaba que se llegara a un convenio con la COHDEFOR para que el PMRN se responsabilizara por la ejecución y seguimiento de las actividades y la COHDEFOR por el manejo y distribución de los alimentos. Además, esta última institución se responsabilizaría por mantener la vigilancia activa y el control real de las actividades extractivas en la zona a fin de posibilitar el alcance de un equilibrio ecológico.
El programa aquí diseñado se puso en acción en los últimos tres meses ha diciembre y se piensa continuar durante 1985.

B. Como una actividad complementaria, el consultor participó en la reestructuración de la Sección de Información y Apoyo Logístico adecuándola a la recolección y procesamiento sistemática de los datos referentes a la ejecución física y financiera del Proyecto. Igualmente se diseñaron los mecanismos apropiados para la difusión y utilización de dichos datos.

C. Realización de la "Encuesta de Evaluación y Retroalimentación del PMRN".-

En el mes de septiembre del año pasado, la Dirección del Proyecto acordó realizar una encuesta de evaluación y retroalimentación que incluyera toda el área de la Cuenca. El propósito principal de esta encuesta, como su nombre lo indica, era el de evaluar el impacto que las diversas políticas y acciones del Proyecto estaban teniendo a nivel de los beneficiarios directos del mismo. De igual manera interesaba obtener una caracterización, aunque limitada, de los agricultores de la Cuenca según estratos y actividades a que se dediquen.

En la primera etapa de diseño y conformación de la encuesta, se contó con la participación del consultor, Dr. James Chapman, quien llegó hasta la discusión de la primera versión de la encuesta. Posteriormente, el autor de este reporte fue designado, de común acuerdo con la Dirección del Programa, como responsable por esta actividad. Dentro de los términos de tiempo que comprendió este contrato, el consultor realizó las siguientes actividades relacionadas con la encuesta:

- Colaborar en la elaboración del instrumento apropiado para ser sometido a una prueba y posteriormente ser modificado y rediseñado para obtener el instrumento definitivo. En esta actividad se contó asimismo con la asistencia del consultor Peter Hughes-Hallett.

- Selección y capacitación de los encuestadores en las técnicas necesarias para el levantamiento de la encuesta y en el conocimiento preciso de la misma. Para cumplir con este propósito, se organizó una jornada de capacitación en la que también participó el consultor Peter Hughes-Hallett.

- Levantamiento de la muestra y administración de la misma. Esta actividad, que comprende todo lo necesario para un efectivo trabajo de terreno, aspectos logísticos, preparación de materiales, adjudicación de viáticos y,sobre todo, supervisión en terreno del levantamiento, fue realizada conjuntamente con el consultor Paul Dulin.

- Posteriormente se trabajó en la elaboración del libro de códigos y se supervisó la codificación de las boletas que quedaron preparadas para ser sometidas al análisis programadas.

Aprovechando la información recogida en este trabajo, el consultor colabora en la elaboración de la evaluación anual del Proyecto y la reorientación del mismo.

Conclusiones .-

Sin lugar a dudas, la actividad político-institucional dentro del Proyecto Manejo de Recursos Naturales conserva su importancia original y da, para decirlo de alguna manera, el sentido y orientación a todas las demás actividades. De hecho, la actual política que se está aplicando y las relaciones inter-instituciones establecidas, fueron definidas a partir de las condiciones político-institucionales. Sin embargo, tal como fuera dicho en este informe, cuando se buscó la ampliación de este marco institucional para darle un mayor alcance en cuanto a la profundidad y extensión de las intervenciones, se descubrieron serios obstáculos y limitantes originados, sobre todo, en la falta de una estrategia nacional para el manejo y conservación de recursos naturales, lo que se traduce en la multiplicidad de objetivos y en la incoherencia de las políticas de las diversas instituciones estatales.

Esta diversidad en los objetivos institucionales, que las tornan muy poco coincidentes en sus actividades, es generalmente reforzada por los instrumentos legales que le dan origen y les marcan sus esferas de competencia, dotándolas de un cierto grado de rigidez y de resistencia a posibles cambios en sus políticas.

Considerando la situación antes descrita, es acertada la decisión de no buscar en un inicio un arreglo institucional global para la cuenca del Río Choluteca que pueda culminar en la creación de una institución especializada encargada de coordinar todos los esfuerzos estatales en este sector y que de hecho sustraería parte de la competencia de las demás instituciones ya existentes. Un esfuerzo de tal tipo choca con los intereses particulares de las instituciones y no tiene un fundamento legal ni el apoyo político para volverse exitoso. La alternativa en la que se está trabajando actualmente es la de seleccionar algunas áread de trabajo en las que puedan estar interesadas dos o mas instituciones y establecer un convenio de trabajo que implique la asignación de recursos y la toma de decisiones conjuntas sobre la problemática de esa área, creándose asi condiciones objetivas para una mayor integración institucional.

En la actualidad, se han seleccionado tres áreas de trabajo en coordinación con otras instituciones, a las cuales se irán agregando nuevas áreas en las que se detecte la potencialidad de intervención multi-institucional. En una de estas áreas, Ojojona, ya se inició una actividad en colaboración con la COHDEFOR.

En relación al trabajo de recolección de información a través de la Encuesta de Evaluación y Retroalimentación que, por primera vez, se realizó este año, cabe resaltar la importancia que tiene para la Dirección del Proyecto y demás técnicos contar con la información precisa que muestre el impacto de las metodologías de trabajo y de las técnicas particulares que se están utilizando en cada área del Proyecto. De continuarse en forma periódica este tipo de ejercicio, se podrá contar con un instrumento de evaluación y reorientación de las actividades,

Finalmente, del análisis del programa de mercadeo de hortalizas se puede concluir que el diseño original del mismo corresponde más a las necesidades ingentes de los campesinos de la zona que a los recursos disponibles para implementar un programa de este tipo. De ahi que en general haya un cierto escepticismo entre los especialistas y los técnicos de campo sobre el futuro de este proyecto. Sin embargo, el programa ha logrado,por una parte, aclarar algunos de los principales problemas en sus manifestaciones concretas y encontrar algunas vías de solución que pueden ser experimentadas. Así, al problema central de la frecuente variación de los precios se ha propuesto como soluciones al alcance de los campesinos, la programación y diversificación de la producción y la alta calidad de los productos ofrecidos.

La programación y diversificación de la producción se introducirá como una práctica orientada y bajo el seguimiento del agrónomo hasta que los productores se habituen a aprovechar al máximo las posibilidades que les ofrece el mercado. Sin lugar a dudas, esta práctica generará resistencia por se un sistema de producción que exige una utilización óptima del tiempo y de los recursos pero, las experiencias hechas este año fueron alentadoras.

Así, el Programa de Comercialización de Hortalizas, aun cuando no sea continuado en su conjunto, podrá permitir la trasmisión sistemática de algunas de sus experiencias a los campesinos por medio de los técnicos de las agencias de desarrollo.

Recomendaciones.-

Debe mantenerse el interés por las actividades de políticas y coordinación interinstitucional, aun cuando su énfasis original no sea justificado, ya que,en la medida en que se ejecuten algunas acciones parciales., se estarán sentando las bases para una posterior integración a más alto nivel.

De igual manera, conviene fortalecer el Proyecto a nivel de ejecución en las diferentes direcciones regionales buscando integrarlo a los programas normales de las mismas, sobre todo, capacitando a los técnicos en las particularidades de agricultura de laderas y conservación de recursos naturales y estableciendo arreglos administrativos e institucionales adecuados.

Conviene hacer una evaluación de los resultados del Programa de Comercialización de Hortalizas e introducir en los planes de trabajo las actividades que se consideren de factible realización considerando los recursos materiales y humanos disponibles.

Además, debe reforzarse la actividad de la Secretaría de Recursos Naturales en lo referente a regulación y ordenamiento de la venta de insumos, especialmente la calidad de las semillas y los tipos de productos químicos utilizados.

Dados los cambios y dotaciones de equipo que ha tenido la Sección de Información y Apoyo Logístico, convendría aprovechar adecuadamente la información disponible para difundir los resultados del Proyecto y retroalimentar las políticas y estrategias del mismo. En este sentido, es recomendable efectuar periódicamente una encuesta similar a la actualmente procesada "Encuesta de Evaluación y Retroalimentación del PMPN".

R.S./enero 1985.