



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

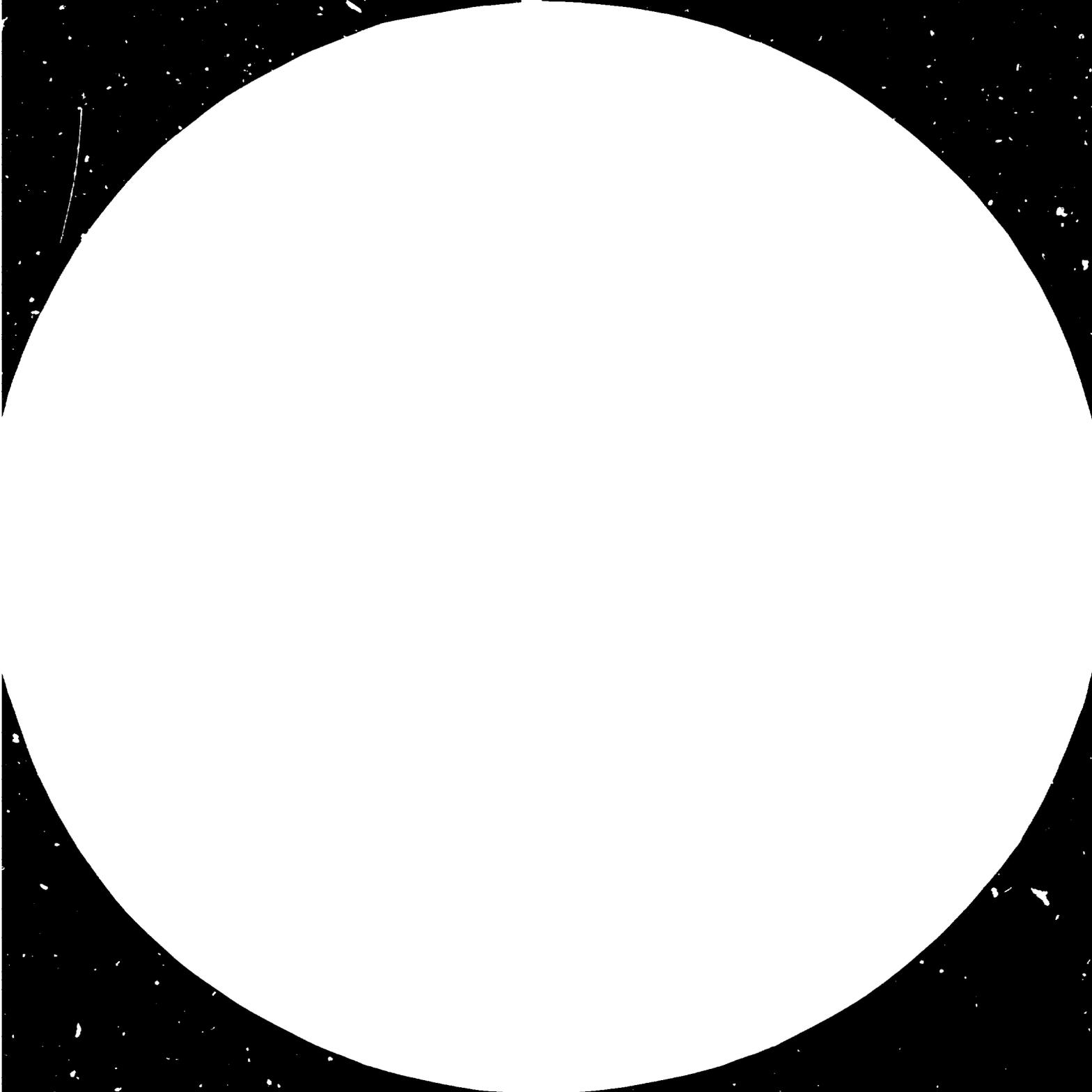
FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org





10240-S



Distr. LIMITADA

ID/WG.328/12
2^a noviembre 1980

ESPAÑOL
Original: INGLES

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Reunión Ministerial de Mesa Redonda sobre
Desarrollo de la Agroindustria

Bagdad (Iraq), 19-24 enero 1981

EXPERIENCIA IRAQUI EN LA COMERCIALIZACION
DE PRODUCTOS AGRICOLAS

Documento presentado por el
Gobierno del Iraq

006...

PREFACIO

El presente documento, Experiencia iraquí en la comercialización de productos agrícolas, es uno de 18 estudios presentados como documentación de apoyo en relación con el documento nacional del Iraq sobre el desarrollo de agroindustrias y la situación de la producción agrícola y las industrias complementarias. Se ha considerado útil presentar estos estudios para ayudar al lector a familiarizarse con el experimento pionero del Iraq en el desarrollo de este campo de las actividades económicas. La documentación presentada refleja el gran desarrollo logrado durante los años transcurridos desde que, bajo la dirección del Partido Socialista Árabe Baath, se produjo el alzamiento de la Revolución de 17 de Julio, cuyo objeto fue lograr el bienestar económico y social del pueblo mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales y elevar al país a la categoría de los países adelantados en un plazo razonable.

Desde el punto de vista de los líderes de la Revolución del Iraq, los avances logrados hasta ahora en el desarrollo en materia de riego, drenaje, mecanización de la agricultura, ganadería y otras agroindustrias y demás elementos de infraestructura pertinentes, constituyen pasos deliberados y eficaces hacia el logro de las aspiraciones del país.

En dichos estudios se ha procurado destacar las características principales del desarrollo y señalar los elementos negativos así como los resultados positivos logrados hasta ahora, con el objeto de presentar la experiencia iraquí a países hermanos y amigos, en particular a aquéllos cuyas condiciones y posibilidades son semejantes a las de nuestro país. Este intercambio de experiencia es no sólo una necesidad sino también un deber que imponen los principios seguidos por el Iraq y las actuales circunstancias internacionales, en las que el abastecimiento de alimentos se convierte en una de las armas importantes que esgrime el imperialismo frente a los países en desarrollo. Si estos países no se apoyan mutuamente y no intercambian sus experiencias nacionales, la tarea de lograr la seguridad alimentaria será, si no imposible, difícil de cumplir.

Esperamos que la contribución del Iraq, junto con la de otros Estados y organizaciones participantes, contribuya al éxito de esta reunión ministerial sobre el desarrollo de las industrias alimentarias en los países en desarrollo.

Comité Preparatorio
de la Reunión Ministerial
de Mesa Redonda sobre
Desarrollo de la Agroindustria

Experiencia iraquí en la comercialización
de productos agrícolas

Introducción

Los países en desarrollo han venido tropezando con muchos problemas para desarrollar su sector agrícola, sobre todo después de que obtuvieron la independencia política. La mayoría de estos países han adoptado medidas sociales y económicas radicales mediante la promulgación de leyes de reforma agraria destinadas a redistribuir los grandes latifundios entre agricultores pobres, abolir las relaciones semif feudales que predominaban antes de la liberación, y ampliar las oportunidades de trabajo y de producción de los agricultores.

Otros países adoptaron políticas económicas orientadas a la transformación y modernización de las condiciones de producción existentes fomentando el empleo de maquinaria y de modernos métodos agrícolas. Se recurrió, principalmente, al establecimiento de empresas agrícolas, prestándose particular atención a la industrialización y al fomento de los servicios para absorber la mano de obra sobrante en el campo, a la vez que se estimulaban las inversiones de capital extranjero.

Mientras que la política agraria del primer grupo de países se orientaba básicamente al logro de la justicia social mediante la redistribución de la propiedad agraria, el segundo grupo de países se concentró en el desarrollo agrícola destinado a aumentar la producción.

Pese a la diversidad de metas y procedimientos, el análisis histórico de estas dos políticas, a la luz de los resultados conseguidos tras largos años de experiencia, muestra la abundancia de problemas con los que se tropezó en ambos casos y la necesidad de dilucidar la cuestión de si estas políticas están o no logrando realmente sus objetivos.

El desequilibrio entre los costos de producción y los precios pagados por los consumidores de bienes agropecuarios, así como entre los precios de los alimentos y los precios de los productos y servicios industriales, ocasionó una disminución continua de los ingresos de los productores agrícolas en comparación con los ingresos previstos en los demás sectores económicos. Esta situación provocó una migración masiva de población rural hacia los centros

urbanos para conseguir empleos mejor remunerados, e impidió lograr la tasa de crecimiento económico prevista para la agricultura, con el resultado de que la mayoría de los países en desarrollo dejaron de ser exportadores de productos agrícolas para convertirse en importadores.

La transformación socioeconómica del agrc iraquí no se limitó únicamente a la redistribución de la propiedad, sino que se hizo también a través de una transformación radical del sistema de comercialización, considerado como el eslabón básico entre la producción y el consumo y como instrumento clave para equilibrar los niveles de precios y de ingresos entre los diversos sectores de la economía, así como para acelerar el crecimiento de la producción y el desarrollo económico en general.

Pese a que la experiencia iraquí en materia de comercialización agrícola se encuentra aún en su fase inicial, se procurará ofrecer aquí una visión somera del modelo económico en que se inspira el sistema de comercialización utilizado.

Sistema de comercialización agrícola antes de la Revolución del 17 de Julio

Antes de la Revolución del 17 de Julio, la comercialización agrícola en el Iraq presentaba características similares a las de otros países en desarrollo, que pueden resumirse como sigue:

1. Intervención de una amplia gama de intermediarios en las diversas fases de la comercialización, desde la compra del producto a los agricultores hasta su venta a los consumidores. Estos intermediarios además de cobrar diversas comisiones, concedían préstamos a interés elevado a los agricultores, que se veían obligados luego a venderles sus productos a precio, reducido y sólo por conducto del intermediario. El productor tenía que pagar a los intermediarios los intereses elevados de los préstamos, los costos de transporte, y las comisiones de venta al por mayor (acceso al mercado, comisiones de venta, porcentajes gratuitos obtenidos por los intermediarios de las frutas y hortalizas comercializadas, así como comisiones pagadas cuando el mayorista entregaba el producto).

2. Fluctuación de precios resultante del juego de la oferta y la demanda y de la inestabilidad del mercado, que además de ocasionar perjuicios a los agricultores durante los períodos de elevada producción y caída de los precios por debajo de los costos de producción, causando así la pérdida de interés de los agricultores por el progreso de la agricultura y provocando su emigración a las ciudades. ocasionaba, por otra parte, durante los períodos de producción baja, alzas en los precios de consumo difíciles de soportar para una población con un nivel de ingresos reducido.
3. Los intermediarios no se esforzaban por desarrollar servicios de comercialización como, por ejemplo, para clasificar los productos por variedades y calidades, embalar la mercancía, etc.
4. Ausencia de una función pública de supervisión, regulación y financiación que ocasionaba la deterioración de las condiciones del mercado al por mayor, así como de las relaciones económicas entre todos los interesados.

La situación anterior a la Revolución del 17 de julio de 1968 en materia de comercialización de productos agrícolas era un obstáculo a cualquier redistribución drástica de la propiedad agraria y a la implantación de la justicia social. No era posible ayudar a los agricultores a beneficiarse de la ley de reforma agraria y de las demás medidas positivas conexas mientras los mercados al por mayor estuvieran controlados por diversos intermediarios que se aprovechaban al máximo del libre juego de la oferta y de la demanda. Conocedor de esta situación, el Gobierno revolucionario adoptó diversas medidas importantes en esta esfera.

La comercialización agrícola tras la Revolución del 17 de Julio

La política de comercialización adoptada a raíz de la Revolución se concentró en el logro de los objetivos siguientes:

1. Reorganizar las operaciones de comercialización agrícola y abolir todas las comisiones cobradas a los agricultores;
2. Ofrecer seguridad económica a los agricultores mediante la compra por el Estado de todos sus productos con miras a estimularles a aumentar su producción;
3. Aplicar una política de precios fijada por una comisión central de modo que los precios de los productos agrícolas, además de cubrir los costos de producción, dejen margen suficiente para financiar el desarrollo de la agricultura y reportar a los agricultores una utilidad que contribuya a elevar el nivel de vida del campo;

4. Fijar precios de consumo que correspondan al nivel de ingresos de la población y dejen al monorista un margen comercial justo. Conviene señalar que en esta política de precios no se prescinde de la función reguladora de la oferta y la demanda, sino que se procura controlar su funcionamiento para mayor provecho de la economía nacional;
5. Perfeccionar la gestión de la comercialización para atender mejor a las necesidades de la población y aumentar las oportunidades de obtener utilidades mediante servicios de clasificación, envasado, almacenamiento y transporte desde las zonas de producción a las de consumo;
6. Financiar a los agricultores mediante préstamos a interés bajo para estimular sus esfuerzos por desarrollar los medios de producción y aumentar la productividad rural.

La aplicación de una política de comercialización tan ambiciosa requiere tiempo y grandes esfuerzos, sobre todo si se tiene presente que, dada la gran vulnerabilidad de la comercialización agrícola, cualquier decisión errónea o cualquier falla de planificación puede trastornar todas las operaciones de intercambio y ocasionar, además, una situación deficiente en el abastecimiento de víveres a la población.

Para alcanzar los objetivos mencionados con arreglo a un plan razonable y sin perturbar la distribución de alimentos, se ha adoptado la política de aplicar una serie de medidas de comercialización agrícola. De hecho, el plan quinquenal ha puesto en práctica medidas radicales como las siguientes:

1. Establecer organizaciones estatales de comercialización especializadas como la Organización Estatal de Cereales y la Organización Estatal de Comercialización Agrícola para la comercialización de todo tipo de productos agrícolas de los sectores privado, cooperativo y público.
2. Se ha conseguido establecer un control absoluto sobre la importación de granos. La Organización Estatal de Cereales ocupa directamente de comprar la cosecha a un precio fijo para su almacenamiento en silos centrales. Esta organización se encarga de la comercialización de cereales y, con este fin, se está construyendo una red de silos que se extiende por todo el país.
3. La Organización Estatal de Comercialización Agrícola se encarga de comercializar todos los productos agrícolas, con excepción de los cereales, y administra 62 mercados al por mayor de frutas y hortalizas, así como de pescado y ganado; esta entidad ha reorganizado los mercados tras haber eliminado a los intermediarios y haber suprimido gran parte de las comisiones de comercialización. En su lugar, ha establecido una comisión fija que viene a ser del 3% para las hortalizas y del 2% para las frutas.

Durante los primeros años de reorganización del sistema de comercialización, el Gobierno hizo las veces de organizador, supervisor y director de todas las operaciones de comercialización entre los agricultores y los minoristas, a fin de proteger los derechos de todas las partes que intervenían en estas operaciones. El Gobierno se encargó de comprar los excedentes, principalmente de papas, cebollas, ajos secos, tomates, etc., con la finalidad de estimular la producción y de proteger a los agricultores contra las pérdidas ocasionadas por la imposibilidad de vender su producción, así como para sostener los precios.

La política de estímulo de la producción y protección de los agricultores mediante la compra de excedentes agrícolas ha tenido una influencia muy considerable sobre el aumento de la producción de tomates en el norte y en el sur del Iraq durante las estaciones de otoño e invierno, cuando ha terminado la producción tomatera de la región central.

Se aplicó la misma política con respecto a las papas, los ajos, las cebollas, la carne de pollo, etc., con tan buen resultado que se pudo satisfacer la demanda nacional sujeta a un fuerte ritmo expansivo.

La nueva fase de la política de comercialización agrícola, aprobada recientemente, asegura el futuro del agricultor y el campesino al garantizarles la compra a precio fijo de todo lo que produzcan, sea cual fuere la cantidad, con lo cual el agricultor no teme ya los efectos de las fluctuaciones del mercado.

La Organización Estatal de Comercialización Agrícola administra mercados mayoristas de ganado y mataderos distribuidos por todo el país, recibe la producción de ganado, carne de pollo y huevos obtenida por el sector público y la distribuye directamente a los consumidores y minoristas. Se prevé que en 1980 la Organización Estatal de Comercialización Agrícola y sus entidades afiliadas comercializarán 1.500.000 toneladas de hortalizas, 500.000 toneladas de frutas, 243.000 toneladas de carne de res, 147.000 toneladas de carne de pollo, 60.000 toneladas de pescado y 1.750 millones de huevos, como se indica en el cuadro siguiente:

Cuadro 1

Año	Hortalizas	Frutas	Carne de pollo	Huevos (en millones)	Carne de res
1972	535	60,8	3,0	341	-
1973	613	107,8	3,1	369	-
1974	742	98,0	11,5	435	-
1975	663	89,0	18,9	604	-
1976	1.277	150,0	29,0	551	120
1977	975	180,0	23,3	701	180
1980	1.500	500,0	147,0	1.756	243

(prevista)

La Organización Estatal de Comercialización Agrícola importa todos los alimentos necesarios para satisfacer la demanda nacional cuando la producción del país no resulta suficiente; en la actualidad se importa carne de res, carne de pollo, huevos y diversas clases de frutas y hortalizas.

Para controlar el intercambio de productos agrícolas se ha establecido una red de almacenes e instalaciones de congelación y refrigeración. La capacidad de almacenamiento instalada hasta finales de 1979 era de unas 123.000 toneladas de productos congelados y refrigerados. Entretanto se ha puesto en marcha un vasto programa de ampliaciones que aparece reflejado en el cuadro siguiente:

Cuadro 2

Capacidad de almacenamiento de productos congelados y refrigerados
de las principales organizaciones del sector agrario
(en toneladas)

Organizaciones	Productos refrigerados		Productos congelados	
	instalada	en construcción	instalada	en construcción
1. Organización Estatal de Comercialización Agrícola	26.850	20.000	11.250	-
2. Organización Estatal de Producción Pecuaria	1.000	5.250	500	11.700
3. Organización Estatal de Pesca	-	-	-	600
4. Organización de Explotaciones Agrícolas Estatales	12.800	30.000	-	-
5. Organización Estatal de Establecimientos Agrícolas	1.000	2.280	-	-
TOTAL	41.650	57.530	11.750	12.300

4. Para que el nivel de producción y los propios productores no se vean afectados por fluctuaciones en los precios de los mercados al por mayor como resultado del libre juego de la oferta y la demanda, la comisión comercial organizadora ha fijado los precios para la venta al por mayor de cereales, cosechas industriales (como algodón, azúcar, remolacha azucarera, maíz) carne, huevos, etc. Estos precios se fijan antes del comienzo de la campaña agrícola. Los precios de la frutas y hortalizas se anuncian semanalmente en vista de la índole sumamente perecedera de estos productos.

Al fijar los precios se procura que los precios al por mayor más bajos sirvan para cubrir los costos de producción y dejen además al productor un margen de utilidad adecuado, que le permita financiar el desarrollo de su producción; se procura asimismo que esos precios sirvan para equilibrar el nivel de ingresos entre el sector agrícola y los demás sectores de la economía y para evitar que se produzcan desequilibrios en las tasas de crecimiento y de ingresos de los diversos sectores de la economía.

5. Dada la importancia de la prestación de asistencia financiera al sector agrícola, se han venido concediendo préstamos a interés bajo para estimular las inversiones y elevar las tasas de crecimiento de este sector y se redujo el tipo de interés de los préstamos a un 2% para las cooperativas y a un 3% para el sector privado. Estas medidas radicales en materia de comercialización agrícola representan la fase inicial de un intento de aplicación de los principios fundamentales de una política de comercialización agrícola más perfecta. La fase anterior se caracterizó por la reorganización de las estructuras normativas y económicas de la política de comercialización y por la revisión de las relaciones económicas derivadas del movimiento de la producción agrícola desde el productor hasta el consumidor. Los órganos competentes se ocuparon de supervisar la aplicación de esta política. Esta fase previa adolecía de muchos defectos parciales que dificultaban grandemente el desarrollo de los sistemas de clasificación y envasado, la introducción de sistemas de contabilidad avanzados para controlar el movimiento de productos agrícolas, y el establecimiento de centros de almacenamiento de productos congelados y refrigerados.

Sistema económico del plan sugerido

Los planes de comercialización agrícola sugeridos diferirán según las gobernaciones, los métodos de producción y las zonas agrícolas. Para que los diversos planes regionales reflejen los principios y bases generales de este plan, se formulará un plan modelo para su aplicación en Bagdad, al que luego deberán ajustarse en sus aspectos básicos los planes regionales que sin embargo, podrán diferir en algunos detalles.

1. Planificación de las operaciones de distribución: Para hacer llegar los productos agrícolas del productor al consumidor, se sugiere que la cadena de distribución se organice en la siguiente forma:

A. Recibo y almacenamiento de productos:

Establecimiento agrícola en las zonas de producción de centros de comercialización provistos de instalaciones para la selección, la clasificación (por variedades y calidades) y el embalaje de frutas y hortalizas. Estos centros tendrían, además, cámaras refrigeradas para almacenar el excedente de producción, instalaciones para el recibo y almacenamiento de huevos, almacenes ordinarios para otros tipos de productos agrícolas, refrigeradoras y congeladoras para productos importados (como carne, aves, pescado y huevos), y viviendas para los trabajadores. Se sugiere que se establezcan cuatro de estos centros sobre la ruta principal hacia la capital. Los agricultores, ganaderos, cooperativas, y explotaciones agrícolas colectivas y estatales, entregarán su producción al centro más próximo, que se encargará de pesarla, comprobar sus especificaciones y pagar directamente el precio fijado por la comisión central de precios agrícolas.

B. Funciones de los centros de comercialización:

En estos centros se recibe todo tipo de productos agrícolas (a excepción de los cereales) para su clasificación por especies y calidades y para su envasado y su almacenamiento hasta el recibo de los pedidos de distribución. Los centros de comercialización entregarán los productos agrícolas a:

- Los minoristas contra la presentación de órdenes de entrega expedidas por las oficinas de venta de la capital (cuyas funciones se explican más adelante);
- Los transportadores, contratados por el propio centro, contra la presentación de las órdenes de entrega -en que se deberán especificar los productos, variedades, calidades y cantidades- para su distribución a los minoristas;
- Los camiones del propio centro, conforme a las órdenes de entrega recibidas de las oficinas de venta o de la dirección general. La distribución de todo tipo de alimentos se hará directamente desde los propios centros de comercialización o a través de minoristas o mayoristas de la capital (subcentros).

C. Funciones de los minoristas y de las oficinas de venta:

La gobernación de Bagdad está dividida en varias zonas y cada oficina cumple funciones bien definidas para concertar las ventas de productos agrícolas en su zona y organizar el sistema de distribución diaria.

El minorista hace su propio pedido y lo paga en la oficina de ventas. Cuando se hacen pedidos grandes puede suceder que los minoristas prefieran utilizar cada uno sus propios camiones para retirar los productos directamente de los centros de comercialización o que se pida que los camiones del centro transporten las mercancías hasta el punto de venta. La oficina de ventas de la zona recoge los pedidos y los distribuye entre los transportadores o camioneros, según su respectiva capacidad de transporte, para que recojan la mercancía de los centros de comercialización y la entreguen a los minoristas.

D. Mercados al por mayor:

Dentro de este sistema, los productores tienen plena libertad de vender sus productos a los centros de comercialización o transportarlos y venderlos directamente en los mercados al por mayor de la capital.

Los mercados al por mayor, que suelen organizar sus actividades como centros de distribución primarios o secundarios para prestar servicio a pequeños minoristas, reciben la mercancía de los centros de comercialización y la venden a quienes deseen comprar.

2. Exportaciones e importaciones: Bagdad, principal centro de consumo del Iraq, satisface sus necesidades ya sea con productos traídos de las diversas regiones del país o con productos importados a través del Establecimiento Estatal de Comercio Agrícola. Todos los envíos recibidos se concentrarán en los centros de comercialización mencionados o en los mercados al por mayor, de acuerdo con el modelo de distribución anteriormente descrito.

En cuanto a los envíos desde Bagdad hacia otras gobernaciones o fuera del país, se harán efectivos después del recibo de los pedidos de las oficinas de venta.

3. Organización de la gestión: La gestión cumple una función importante en el éxito de todo el sistema de comercialización. Entre sus cometidos cabe señalar los siguientes:

- A. Verificar la conformidad de las ventas diarias efectuadas por las oficinas de venta a millares de minoristas (especificando las variedades y clases de productos, por ejemplo, frutas, hortalizas, pescado, huevos, carne de pollo, y otros tipos de carne, así como sus diversos precios) con las operaciones de las empresas y los almacenes de comercialización.

- B. Atender a diario a miles de productores agrícolas, recibir su mercancía y llevar la contabilidad de las operaciones.
- C. Equilibrar las operaciones de distribución por regiones de acuerdo con el volumen de la demanda.
- D. Supervisar el movimiento de mercancías y la corriente de información estadística y financiera de modo que a todos los contratos y transacciones sean registrados oportunamente.

Para resolver los problemas anteriormente mencionados, sobre todo los de carácter financiero, será preciso utilizar sistemas computadorizados de contabilidad y estadística que permitan organizar y coordinar las relaciones entre las dependencias de comercialización y la dirección central, de forma que ésta pueda controlar fácilmente cada una de las dependencias de comercialización mediante un sistema sencillo de solicitud y recibo de información.

Se han realizado estudios preliminares para conectar cada establecimiento de comercialización a un red computadorizada, en la siguiente forma:

1. Inscripción en el registro computadorizado de todas las cantidades recibidas de los agricultores en los centros de comercialización, especificando el tipo y el valor de la mercancía.
2. Registro (en las computadoras que se instalarán en los almacenes) de todas las mercancías entregadas en los almacenes de refrigeración y congelación por productores de los sectores privado y público, indicando el precio y las cantidades.
3. Los sistemas de contabilidad estarán conectados con las oficinas de venta para mantener el registro de las mercancías recibidas, entregadas y almacenadas, debidamente clasificadas para facilitar la recuperación de datos al recibir pedidos de los minoristas.
4. Los centros de distribución y los mercados al por mayor podrán hacer uso de este mismo sistema con la misma finalidad.
5. Todos los centros de comercialización estarán conectados con la dirección general para que ésta pueda controlar el movimiento de mercancías y organizar los trabajos de contabilidad y estadística a fin de que se puedan conocer las cantidades de cualquier tipo de mercancía que se reciben cada día, su precio y su volumen de venta, además de las variaciones en el nivel de existencias.

Participación del sector privado

El sector privado participa en este sistema como competidor y como asociado en diversos aspectos del mismo, concretamente en los siguientes:

1. El sector privado participa en la producción y tiene la garantía de que sus productos serán comprados a buen precio por los centros de comercialización.
2. La mayoría de los transportadores pertenecen al sector privado y trabajan por contrato con los centros.
3. Toda la comercialización al por menor está en manos del sector privado.
4. El sector privado compete también en el comercio al por mayor de la mayoría de los productos agropecuarios, como frutas, ganado, carne, pescado, etc., aunque sus actividades deben conformarse a las disposiciones legislativas y administrativas vigentes.

Se espera que gracias a este sistema de comercialización se resuelvan todos los problemas y se superen todos los obstáculos, con lo cual será posible coordinar todas las actividades de comercialización conforme a un programa bien definido destinado a satisfacer la creciente demanda de alimentos, garantizar la venta de los productos de los agricultores y campesinos y estimularles a aumentar la producción y a elevar la productividad del sector agrario.



El presente documento ha sido preparado por el Dr. Munif Khalil Al-Sukkuti.

