

HCA E15 303
115061



115061

Alfredo FRANCO

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA

OFICINA DEL IICA EN URUGUAY

E 15
303

SISTEMA PERMANENTE DE ANALISIS DE INFORMACION
SOBRE EMPRESAS AGRARIAS PARA POLITICA SECTORIAL

P R O Y E C T O

(PROPUESTA PARA DISCUSION)

IICA
E 15
303

MONTEVIDEO, FEBRERO 1978

00004693



I N D I C E

- I. INTRODUCCION
- II. JUSTIFICACION DEL PROYECTO
 - 1. Organismos de formualción de la política sectorial, su fortalecimiento y el rol de la información analizada
 - 2. Importancia de la información sobre empresas y problemas de coordinación y metodológicos en el tema
 - 3. Capacidad del IICA para atender el problema
 - 4. Precisión del tema y resultados
 - 5. Resultados aprovechables en otros campos
- III. OBJETIVOS
- IV. PRODUCTOS DEL PROYECTO
- V. ESTRATEGIA
- VI. INSTRUMENTOS
- VII. LOCALIZACION DEL GRUPO CENTRAL
- VIII. RECURSOS NECESARIOS

- - -

SISTEMA PERMANENTE DE ANALISIS E INFORMACION
SOBRE EMPRESAS AGRIARIAS
PARA POLITICA SECTORIAL

PROYECTO

(PROPUESTA PARA DISCUSION)

I. INTRODUCCION

Los países de América Latina están mejorando la capacidad operativa de los organismos responsables por formular y evaluar alternativas de política agraria y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas desarrolla con ellos una intensa cooperación técnica en apoyo a ese proceso. Este proyecto reúne actividades ya iniciadas entre el Instituto y varios países, buscando reforzarlas por integración y mediante la constitución de un equipo que organizará tareas comunes de desarrollo metodológico e intercambio de experiencias y asistencia técnica.

Las acciones previstas para el proyecto se centran en el área de análisis e información sobre empresas del sector, en atención a las necesidades de formulación de la política sectorial.

II. JUSTIFICACION DEL PROYECTO

La justificación del proyecto se plantea en torno a cinco puntos, a discutirse a continuación. Estos puntos son:

1) el tema general de análisis e información de apoyo es estratégico para el fortalecimiento de organismos responsables de apoyar técnicamente la formulación de políticas,

2) dentro de ese tema general, es de importancia central lo referente a empresas agrarias, área en la que se advierten serios problemas

de coordinación y metodológicos,

3) el Instituto tiene un probado liderazgo en desarrollos metodológicos importantes para atender este problema, en particular en cuanto a nuevos métodos de tratamiento de la tipificación de empresas,

4) el proyecto actuará en esferas lo suficientemente precisas como para lograr resultados medibles, en un tiempo razonable, y

5) muchos avances metodológicos que se logren con el proyecto serán de utilidad en campos distintos al de formulación de la política sectorial.

En lo que sigue se desarrollarán estos cinco puntos presentados como justificación.

i. Organismos de formulación de la política sectorial, su fortalecimiento y el rol de la información analizada

La evolución histórica de los organismos técnicos encargados de apoyar la formulación de la política sectorial, sugiere que la estrategia para su fortalecimiento consiste en apoyarlos para responder con eficacia y eficiencia a las necesidades informativas de quienes tienen el poder de decisión.

Los organismos que tienen esta responsabilidad en los distintos países han cubierto muchas etapas diferenciadas según los paradigmas de planificación predominantes en América Latina y la concepción de política económica e institucional prevaleciente en una dada circunstancia. En todas estas etapas, no obstante su diversidad, se advierte una continua falta de información útil y oportuna.

La información cuya ausencia es problema central, rara vez consiste en un conjunto de datos. Generalmente, por el contrario, ella

resulta de una elaboración conceptual que interpreta datos, los reúne y pone al servicio del proceso continuo de formulación, ejecución, evaluación y ajuste de la política sectorial. La elaboración conceptual es necesaria para identificar alternativas de acción, jerarquizarlas y proponerlas como fundamento técnico de las decisiones.

Los esfuerzos de los países en la materia han sido y son grandes. Y para ello cuentan con el apoyo de distintos organismos internacionales. El presente proyecto identifica un área que, pese a su importancia, ha tenido escasa cobertura. Y para esa área propone un esfuerzo multinacional concentrado.

Al ubicarse así el proyecto en el campo de la información para la toma de decisiones, se estima contribuirá directamente al desarrollo de la mejor estrategia para fortalecer a los organismos responsables por una función prioritaria.

2. Importancia de la información sobre empresas y problemas de coordinación y metodológicos en el tema

a) Importancia del tema

El proyecto prestará atención al conocimiento de la respuesta de diferentes tipos de unidades de producción a políticas generales y a programas específicos tales como los de crédito, investigación, asistencia técnica y tributación.

Las decisiones de los gobiernos se basan en resultados esperados que se estiman con escasa atención a las diferentes unidades de decisión en las que ellos se generarán. En términos generales, la información que hoy se reúne y procesa resulta

de agregaciones de una gama heterogénea de tipos de unidades de decisión. Por sus características, ella impide apreciar objetivamente cómo están funcionando y cómo reaccionarán las diferentes unidades; cuáles son sus recursos, objetivos y problemas más graves. Sobre esta base, es difícil estimar la probabilidad de obtener los resultados que las políticas persiguen.

Debe reconocerse que en torno a estas unidades existen en todos los países muchos esfuerzos informativos (censos, estudios específicos, análisis aislados, encuestas parciales periódicas). No obstante estos esfuerzos, faltan informaciones útiles para la toma de decisiones. En particular: faltan métodos y organización para el análisis microanalítico continuo.

Los mecanismos que generan y analizan datos sobre empresas en los distintos países entregan un producto que varía de calidad de una a otra circunstancia específica. La continua divulgación de tópicos estadísticos y de administración rural y años de entrenamiento de personal especializado, han logrado mucho en cuanto al mejoramiento de la calidad intrínseca de estos productos. No obstante esto, aun para los trabajos del mejor nivel, hay deficiencias que impiden su aprovechamiento cabal. Estas deficiencias tienen dos orígenes: falta de coordinación y defectos metodológicos.

b) Problemas de coordinación en la información disponible

Las deficiencias de coordinación dentro de cada país en estudios de empresas son fácilmente comprensibles. Distintos centros van generando y procesando datos a nivel micro, en función de necesidades particulares.

La falta de un programa para realizar estos estudios incide en duplicaciones de esfuerzos, simultáneamente con carencias informativas. Los gobiernos, por ejemplo en tareas vinculadas a proyectos de inversión, realizan o promueven encuestas esporádicas. Ellas son particularmente costosas porque no tienen base de la cual partir ni contribuyen al mejor conocimiento conjunto que se permitiría de existir una programación más orgánica y continua.

La falta de un programa permanente de captación y registro provoca la pérdida de mucha información útil. Al transcurrir el tiempo, suele ser imposible recuperar el resultado de indagaciones hechas en distintos centros que, de recuperarse, permitirían comparaciones y/o estudios de mayor validez que la posible en las condiciones actuales.

El programa permanente de cada país debiera constituir un archivo concebido en forma activa, elaborado en función de objetivos y prioridades bien definidos, para evitar costosos esfuerzos de utilidad histórica parcial.

Diversos centros interesados en esta información se beneficiarían de existir un programa de creación y desarrollo de este archivo permanente de información sobre empresas del sector. La tarea vinculada a esto es claramente responsabilidad de cada país. Algunos organismos internacionales, en particular crediticios, podrían tener interés en apoyar estas acciones nacionales. Y desde el presente proyecto multinacional se dará apoyo metodológico al proceso.

c) Defectos metodológicos

El conocimiento hoy disponible sobre empresas agrarias en

América Latina se hace difícil de aprovechar por los déficits de coordinación y continuidad ya señalados y por problemas, vinculados a esas carencias, que resultan en defectos metodológicos.

Como problemas metodológicos que pudieran atenderse con un esfuerzo concentrado multinacional se señalarán tres específicos. A saber:

- i) falta de integración entre el análisis de las empresas y las conceptualizaciones de la política sectorial,
- ii) defectos en modelos y técnicas de tipificación,
- iii) incoherencias terminológicas.

i) Integración de lo micro y macroanalítico

La escasa atención al uso de modelos microanalíticos para evaluar política sectorial puede incluso sugerirse como causa de la inorgánica producción de datos sobre empresas.

En realidad, los estudios de empresas más frecuentes en América Latina tienen origen en concepciones orientadas a satisfacer las necesidades informativas del productor. Aun cuando se insertan en temas de mayor alcance global, preparación y evaluación de proyectos por ejemplo, prevalece el enfoque de administración rural. Hay poca elaboración en cuanto a cómo analizar empresas cuando el propósito es evaluar, en sentido predictivo o posterior, el resultado de políticas.

También en este problema se observan esfuerzos de los países por sí o con apoyo de organismos internacionales, por formalizar enfoques, orientados hacia política, que reconoz-

can diferencias estructurales entre distintos tipos de unidades. Estos son incipientes y, o no proveen registros orgánicos de información real, estudiando periódicamente unidades sujeto de la política, o no incorporan esos registros a un sistema orgánico.

ii) Técnicas de tipificación

El analizar estructuras empresariales diferenciadas y montar registros permanentes sobre ellas presupone, por necesidad operativa, esquemas de tipificación. Las tipificaciones de empresas en América Latina tienen las siguientes deficiencias destacables:

- se usan criterios simplistas, con un número limitado de variables de tipificación,
- no es definible el grado de objetividad de las tipificaciones resultantes, por hacerse un uso limitado o nulo de técnicas estadísticas,
- hay poca discusión sobre la relevancia de variables alternativas en relación a distintos objetivos posibles para el análisis y la tipificación a él asociada.

iii) Terminología

La falta de coordinación, la variedad de objetivos y las deficientes consideraciones metodológicas hacen que, aun en un dado país y momento, se empleen terminologías inútilmente diferenciadas, que dificultan un análisis comparativo y trabarían el funcionamiento normal de un archivo permanente.

Pese a los muchos esfuerzos realizados a nivel nacional e

internacional en la aparentemente simple tarea de uniformar terminología de administración rural, poco se ha logrado al respecto. La situación resulta en muchos conflictos de interpretación evitables y refleja desconcierto en cuanto a categorías lógicas relevantes. El estado de situación del análisis a fines de evaluar políticas, ya comentado, hace difícil lograr sin una acción decidida esto que aún no se ha logrado en administración rural.

3. Capacidad del IICA para atender el problema

El Instituto coopera con los países de América Latina y el Caribe en aspectos vinculados a la formulación de políticas.

Para reforzar estos programas, recientemente ha iniciado, con participación de AID, un proyecto conjunto con las Universidades de Iowa State y Michigan State. Este tiene los objetivos de:

- identificar y describir el sistema institucional de planificación y los productos institucionales del mismo,
- evaluar la demanda de los productos de la planificación en forma interna y externa,
- evaluar el funcionamiento de los mecanismos de planificación a nivel sectorial y al nivel de organismos claves de ejecución a través de políticas trazadoras seleccionadas.

En el tema de Información, vinculado directamente a la presente propuesta, el IICA mantiene programas en toda América Latina y el Caribe. Estos programas están siendo reorientados hacia una mayor acción en términos de Bancos de Datos organizados en función de necesidades de información para la decisión pública.

En otros aspectos de vinculación directa con la temática de

interés en este caso, el Instituto tiene larga experiencia en cooperación con los países en Proyectos de Desarrollo Agropecuario y Sistemas de Producción, áreas en las que ha desempeñado acciones hemisféricas importantes con participación de otros organismos internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo.

En el punto específico de metodología de tipificación, que será central para los avances de este proyecto, ha iniciado una acción innovadora desde su Zona Sur, en la que ha participado el Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística (CIENES - OEA). A la realización de importantes reuniones internacionales sobre este punto, al desarrollo de programas de cómputo especiales y a varias publicaciones de divulgación, han seguido acciones de relevancia con algunos países. Programas de computación orientados al efecto y personal de Oficinas Nacionales entrenado en Uruguay han sido y están siendo aprovechados en actividades en Brasil y Paraguay. Proyectos conjuntos IICA-País, simétricos a nivel nacional con la presente propuesta multinacional, se están iniciando en Uruguay y Brasil. La atracción que ejercen la tipificación de empresas y el sistema permanente de información sobre ellas, con varios objetivos posibles, se ha verificado en otros países en los que actúa el Instituto. La oportunidad es madura para organizar un esfuerzo cooperativo multinacional que aproveche al máximo las inversiones ya realizadas y reduzca los costos en los que debería incurrir cada país de intentar aisladamente los desarrollos metodológicos aún necesarios. El Instituto ha probado, en este y otros temas, capacidad para orientar el proceso cooperando con distintos organismos internacionales con interés en el tema.

4. Precisión del tema y resultados

El aislar temas metodológicos precisos, en los que puede desal

rollarse una acción cooperativa multinacional eficaz, se ofrece como importante justificación para el Proyecto.

La relativamente alta probabilidad de éxito en plazo razonable, se estima en función de:

- el interés advertido en los países en cuanto a estimar la respuesta y juzgar el impacto de sus políticas para segmentos prioritarios de sus empresas,
- la proyección del éxito de divulgación logrado por el IICA en el tema de tipificación,
- la característica metodológica y de apoyo operativo que se plantea para el proyecto,
- la clara posibilidad de integrar esfuerzos ya iniciados por los países, por el IICA y por otros organismos internacionales.

5. Resultados aprovechables en otros campos

Los avances metodológicos que se logren en el análisis de empresas (y aun los meramente terminológicos) serán de interés también para áreas de preocupación no específica del proyecto.

Una mejor comprensión del esquema de operación financiera de las empresas y de los objetivos de distintos tipos de ellas, para citar dos aspectos a priori relevantes de investigación para fines de política, también debieran ayudar a mejor realizar tareas de asesoramiento a los productores. De impulsar los países sus mecanismos de registro y retroalimentación al empresario, todo avance analítico y de organización informativo a nivel empresa resultará complementario a ese impulso.

La tipificación, por su parte, en sus aspectos estadísticos

y computacionales puede responder a objetivos muy variados. La experiencia del Instituto en la Zona Sur permite juzgar, por ejemplo, que existe un explícito interés de instituciones de investigación por tipificar sistemas productivos de estructura diferenciada, a los fines de organizar programas de investigación físico-biológica y asistencia técnica. También se ha comprobado el interés en distintos países por tipificaciones conducentes a regionalizar.

No puede preverse desde un proyecto la atención a toda posible necesidad analítica. No obstante ello, parece razonable incluir en esta justificación la existencia de importantes subproductos obtenibles de manera fácil, como parte de una operación normal.

III. OBJETIVOS

El objetivo general del proyecto es mejorar y desarrollar las capacidades institucionales para la formulación e implementación de las políticas agropecuarias de los países en la zona sur, a través de un sistema de análisis e información de las empresas agrarias.

Este objetivo general se logrará concentrando acciones de desarrollo metodológico, cooperación técnica, capacitación y divulgación en áreas de acción que respondan a tres objetivos más específicos:

- 1) Promover y apoyar el desarrollo en los países de América Latina y del Caribe de estudios que tomen en cuenta el impacto de la política sectorial en distintos tipos de empresas agrarias.
- 2) Promover y apoyar el desarrollo en los países de América Latina y del Caribe de métodos objetivos de tipificación de empresas

agrarias, en función de las necesidades de la política sectorial.

- 3) Promover y apoyar el desarrollo en los países de América Latina y del Caribe de sistemas permanentes de información sobre empresas agrarias, en función de las necesidades de formulación, ejecución, evaluación y ajuste de la política sectorial.

IV. PRODUCTOS DEL PROYECTO

La versión concreta de los objetivos propuestos la constituirá el logro de los siguientes productos:

- 1) Modelos operativos para evaluación microanalítica ex-ante de la política sectorial, adecuados a las necesidades y posibilidades de distintos tipos de países.
- 2) Métodos de evaluación ex-post del impacto, por tipo de empresa, de políticas sectoriales.
- 3) Terminologías y conceptualizaciones básicas uniformes para estudios microanalíticos.
- 4) Métodos de tipificación de empresas que respondan con eficacia y eficiencia a distintas necesidades del apoyo técnico a la formulación de la política sectorial.
- 5) Estrategias para la constitución de archivos permanentes de información sobre empresas agrarias.
- 6) Aplicaciones en varios países de los métodos y técnicas a desarrollarse.

- 7) Estudios comparativos, evaluaciones e intercambio de las experiencias que se vayan logrando al aplicarse en distintos países las nuevas técnicas.

V. ESTRATEGIA

El presente proyecto está previsto como un esfuerzo catalítico de integración.

La estrategia para el logro de los objetivos y productos contempla la constitución de un equipo central que tendrá responsabilidad por generar directamente algunos desarrollos metodológicos, prestar asistencia técnica a países seleccionados y coordinar el intercambio técnico-informativo entre los países de América Latina y del Caribe y con los distintos centros universitarios y organismos multinacionales que puedan incorporarse.

Una primera etapa del proyecto deberá centrar su atención en:

- organización y divulgación de los conocimientos ya disponibles,
- desarrollos metodológicos en puntos débiles en las actuales mecánicas analíticas, de tipificación y de organización de datos,
- definición de acuerdos operativos de cooperación técnica con países, con universidades y otros organismos internacionales interesados.

En etapas sucesivas deberán enfatizarse el apoyo a países, la facilitación de acuerdos de asistencia técnica recíproca entre ellos, la divulgación de los avances que se logren y la capacitación de personal.

VI. INSTRUMENTOS

De la estrategia prevista para este proyecto cooperativo multinacioo

mal, puede decirse que los instrumentos a emplearse para el logro de los objetivos son:

- constitución de un grupo técnico central que desarrolle metodología y coordine. Este grupo debe estar constituido con un mínimo de tres técnicos permanentes,
- estudios con participación del grupo central a realizarse en cooperación con uno o más países,
- coordinación de intercambio de los países entre sí y con centros de distinta índole que puedan prestar apoyo técnico y/o financiero a los países,
- mecanismos usuales de capacitación y divulgación, tales como cursos, seminarios y publicaciones especializadas,
- la participación activa de los técnicos especializados que el IICA tiene con sede en los países de América Latina y el Caribe.

VII. LOCALIZACION DEL GRUPO CENTRAL

La localización del grupo central del proyecto puede adquirir relevancia estratégica para la operación del mismo. Durante las negociaciones conducentes a la eventual aprobación de esta propuesta cabrá estudiar alternativas al respecto. Algunas de esas alternativas se plantean a continuación:

1) Localización en San José (Costa Rica)

En San José funciona la Sede Central del IICA. Allí están radicadas las coordinaciones de las distintas líneas de acción del Ins-

tituto y ésa es también la base operativa del Proyecto sobre Planificación, con participación de Iowa State y Michigan State, ya mencionado. En esta sede, se podría contar con apoyo e infraestructura de computación, provistos con personal e quipos del propio Instituto.

2) Localización en Santiago (Chile)

En Santiago funciona el Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística (CIENES), organismo que ha participado en los avances logrados en técnicas de tipificación. De participar activamente este Centro, el apoyo metodológico en estadística sería excelente. Asimismo, es presumible el interés de organismos nacionales, tales como la Oficina Sectorial de Planificación (ODEPA), que ha emprendido un ambicioso proyecto de reorganización.

3) Localización en Rio de Janeiro (Brasil)

En Rio de Janeiro tiene su sede el programa de posgrado en desarrollo agrícola, por convenio entre la Fundación Getúlio Vargas y la Oficina Nacional Sectorial (SUPLAN). Los organismos mencionados han acogido con interés propuestas del IICA y, con participación del Instituto, están por iniciar un importante proyecto de tipificación de empresas agrarias.

4) Localización en Montevideo (Uruguay)

En Montevideo funciona la Coordinación Regional del IICA para la Zona Sur, y esa será la sede central de un proyecto cooperativo entre los organismos de investigación de seis países, con participación del Banco Interamericano de Desarrollo. Montevideo tiene buena ubicación geográfica para mantener las importantes relaciones ya iniciadas en Rio y Santiago, y cuenta con personal nacional

y del IICA capacitado en el tema. Oficinas uruguayas han desarrollado con el IICA, y están en vías de ampliar, acciones en las áreas previstas en este proyecto.

VIII. RECURSOS NECESARIOS

El proyecto debe preverse con una duración mínima de tres años. El proceso de negociación del financiamiento y la discusión del programa operativo indicarán con mayor precisión cuáles son los recursos ne nesarios.

A modo indicativo, se sugiere preveer para el primer año:

<u>Personal</u>	<u>U\$S</u>	<u>U\$S</u>
1. Personal Técnico Permanente	100.000	
1 Economista, 1 Econometrista y 1 Estadístico		
2. Personal Administrativo		
2 Secretarías	10.000	
3. Consultores (6 meses)	25.000	
4. Pasajes y Viáticos	20.000	
5. Personal en Adiestramiento en Servicio	<u>20.000</u>	
<u>Total Personal</u>		175.000
<u>Otros</u>		
6. Realización de 2 Seminarios Internacionales	20.000	
7. Encuestas para 2 estudios de casos	20.000	
8. Gastos de Computación	10.000	
9. Material bibliográfico	5.000	

	<u>U\$S</u>	<u>U\$S</u>
10. Edición de Publicaciones	10.000	
11. Equipo y mobiliario	10.000	
12. Papeles y Utiles	<u>5.000</u>	
<u>Total Otros</u>		80.000
<u>Imprevistos (10%)</u>	<u>25.000</u>	<u>25.000</u>
		<u>250.000</u>

En un segundo año debieran aparecer partidas para facilitar la asistencia técnica recíproca, lo que requeriría reforzar los ítems 3 (Pasajes y Viáticos) y 4 (Consultores).

A esto habría que agregarle el costo de proyectos nacionales que, de integrarse a esta propuesta, podrían ser financiados directamente por acuerdo entre fuentes internacionales y los respectivos países.

- - - - -

Montevideo, 2 de febrero de 1978

HEC:mmc

DOCUMENTO
MICROFILMADO

Fecha: 21 DIC 1982

