

13

U20
516
G-1

Programa de Información Agropecuaria del Istmo Centroamericano -PIADIC-



IICA

PIADIC/CS-00073
Junio 15, 1978

ESTADO ACTUAL DE LA CONCEPTUALIZACION DE LAS NECESIDADES
DE INFORMACION AGRICOLA EN CENTROAMERICA, Y PRIORIDADES
DE AYUDA EN LA ELABORACION DE SISTEMAS DE INFORMACION

Larry M. Boone

San José. Costa Rica

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS (IICA-OEA)
Sede Central, Apartado 10281, San José, COSTA RICA

IICA
U20
516
G-1

00007742

ESTADO ACTUAL DE LA CONCEPTUALIZACION DE LAS NECESIDADES
DE INFORMACION AGRICOLA EN CENTROAMERICA, Y PRIORIDADES
DE AYUDA EN LA ELABORACION DE SISTEMAS DE INFORMACION

Centro Interamericano de Documentación
e información Agrícola

12 SET 1978

IICA-CIDIA

* Larry M. Boone

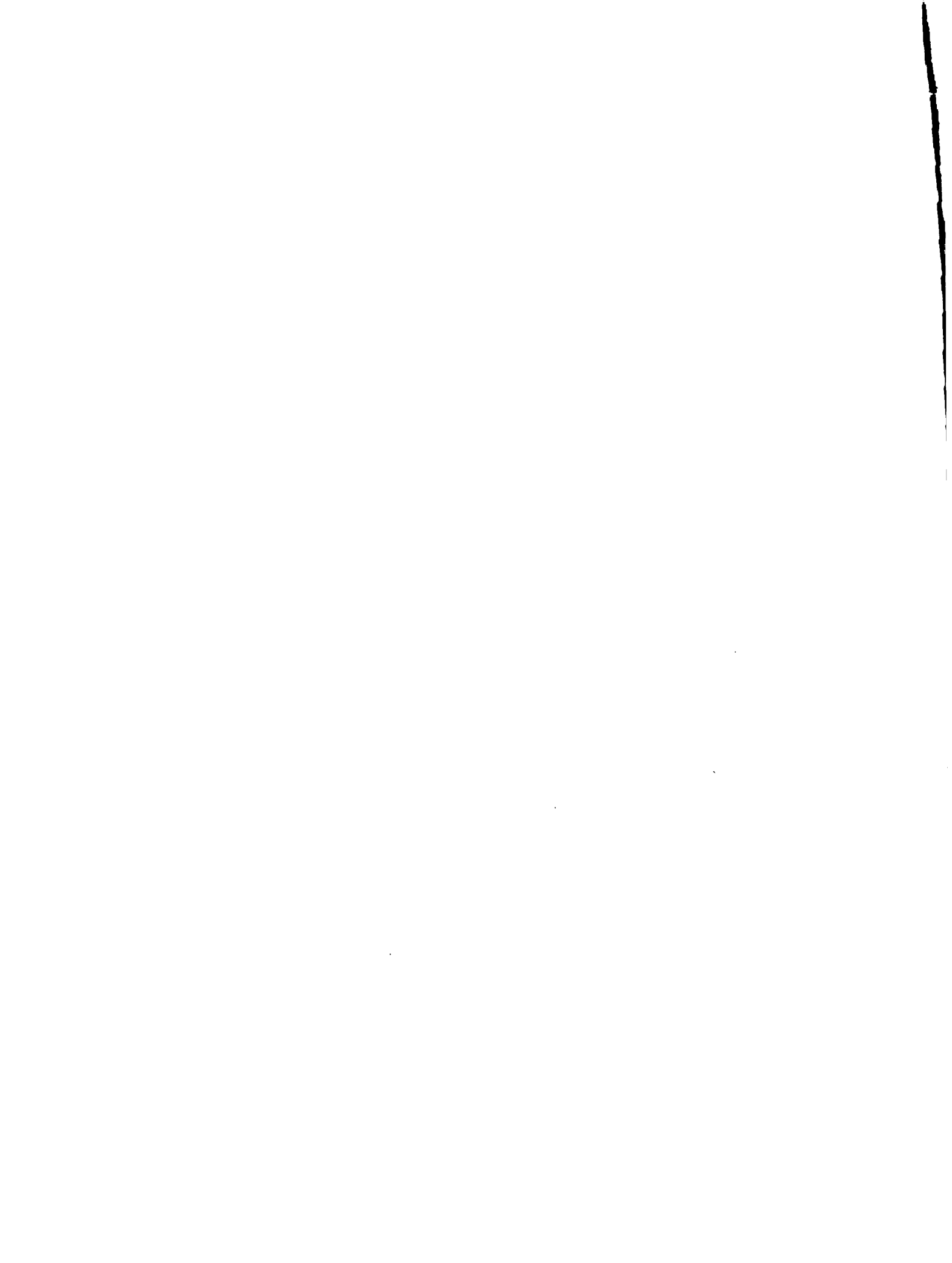
INTRODUCCION

Si uno pone la mano sobre una estufa caliente, inmediatamente entra en acción el sistema de información que se encuentra incorporado en el cuerpo humano. La información medida (el calor) por el sistema sensor es analizada en función de un sistema de elementos de juicio (la intensidad del calor, el frío, la presión, etc.). Si la intensidad del calor es lo suficiente como para advertir que existe el riesgo de una lesión, se acciona una decisión pre-programada (reacción) que hace retirar la mano. Esa decisión está basada en elementos de juicio preestablecidos en lo que concierne a las relaciones entre determinado elemento de realidad (calor) y la naturaleza del sistema (el cuerpo humano).

Si uno se lava las manos en una palangana de agua tibia, la misma información (el calor) acciona un elemento de juicio diferente (intensidad) y la "decisión", como no existe peligro, es una sensación agradable (salvo en el caso de niños pequeños).

Este sistema biológico de información emplea los mismos elementos que se necesitan para todos los sistemas de información: (1) conceptos de las relaciones entre la realidad y las necesidades del sistema, (2) un conjunto de elementos de juicio por medio del cual se puede evaluar una asombrosa variedad de realidades en una forma organizada y simplificada para la toma de decisiones, y (3) una red para medir la realidad por medio de la recopilación de datos. Este hecho es casi totalmente automático en el ser humano, y por ello poco lo apreciamos los que más necesitamos comprenderlo: los técnicos y los asesores que tratamos de crear y/o de mejorar sistemas de información en países en desarrollo.

* Economista Agrícola, Personal de Desarrollo Internacional, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, y actualmente asesor en sistemas de información en el Programa de Información Agrícola del Istmo Centroamericano (PIADIC), un programa conjunto de la Agencia Internacional para el Desarrollo por medio de su Oficina Regional para Programas Centroamericanos (ROCAP) y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) de la Organización de Estados Americanos.

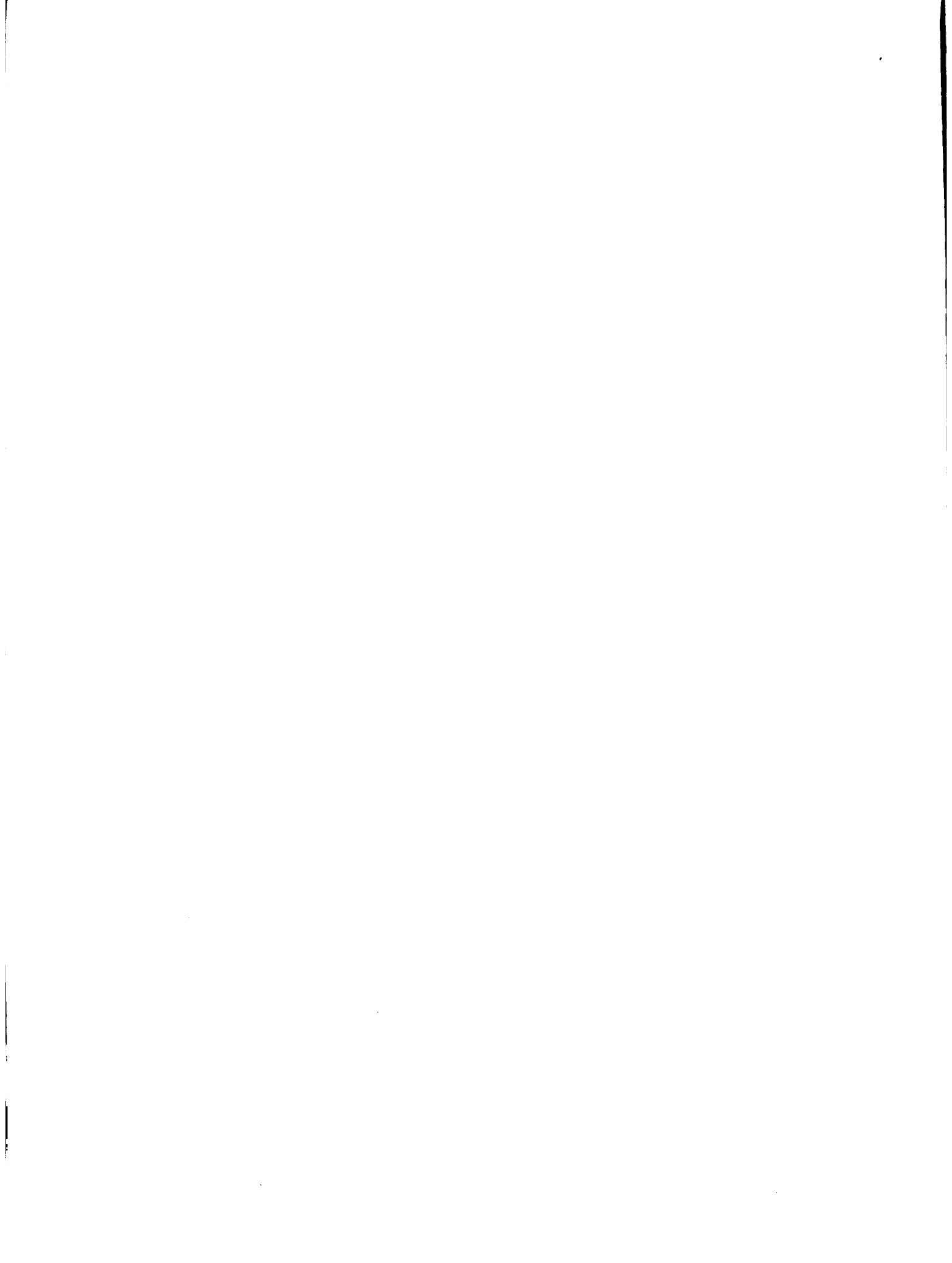


Como los sistemas para la toma de decisiones fuera del organismo humano no son automáticos, las personas que toman estas y tienen a su cargo el desarrollo del sector agrícola de un país, deben definir los tres elementos mencionados. En vista de que los recursos son limitados, hay otro factor de gran importancia. El sistema biológico de información para la auto-conservación pasa por alto grandes cantidades de datos que existen alrededor del cuerpo humano, por el simple recurso de no tener un mecanismo sensor para medirlos, de no tener una estructura analítica para procesarlos, y de no tener un concepto para decisiones que los incluya. La persona que toma decisiones necesita la misma clase de sistema: uno que solamente relacione a sus responsabilidades los elementos pertinentes del mundo real, por medio de una serie de elementos de juicio que permita la debida evaluación para la toma de decisiones.

La elaboración de un sistema así requiere tres pasos:

1. Identificaciones claras de nuestras metas, las decisiones que exigen de nosotros, y la identificación conceptual de las variables que afectan esas metas y decisiones (el sistema de conceptos);
2. Establecimiento de los elementos de juicio y parámetros que permitan la evaluación de la naturaleza (positiva o negativa) y de las magnitudes relativas del impacto de una variable determinada sobre nuestro bienestar (el sistema analítico);
3. Creación de un sistema para medir realidades que proporcione datos congruentes con los elementos de juicio y los conceptos del sistema analítico de modo que las evaluaciones sean, a su vez, congruentes con el logro de las metas (el sistema de recopilación de datos).

Al no ayudar a quienes toman las decisiones en los países en desarrollo a llevar a cabo los dos primeros pasos, nosotros --los que les brindamos asesoramiento-- hemos reducido nuestra eficacia. Nosotros y los países en desarrollo hemos gastado grandes sumas en la recolección de información alegando que se mejora la información con base, principalmente, en una metodología mejorada (tecnología). La calidad de la información y lo oportuno de la misma han mejorado, pero su utilidad para la clase de decisiones que deben tomarse es más bien accidental que planeada.



Las raíces del problema de conceptualización en los países en desarrollo

Los países en desarrollo constituyen las partes más pobres del espectro económico y social de la "sociedad" mundial. Sus deseos son los mismos que los del segmento de los "pobres" en cualquier sociedad nacional: participar más plenamente en las actividades económicas y sociales y en las decisiones de la sociedad en su conjunto, de la que forman parte. El objetivo del fenómeno llamado "desarrollo" es, precisamente, lograr esa participación.

El porvenir de los países en desarrollo depende de su capacidad para sobrevivir y crecer en un mundo de cambios rápidos, de mercados interdependientes, y de incertidumbre. Los países "desarrollados" encuentran que este mundo está lleno de incertidumbre, aunque la posición de competencia que ocupan es sólida y está bien establecida. Esa incertidumbre se multiplica de una manera tremenda en países que no sólo deben mantener sino mejorar su posición de competencia, empleando metodologías propuestas y parcialmente financiadas por su más desarrollados competidores.

Las décadas de filosofías cambiantes sobre el desarrollo han contribuido a los problemas de establecer conceptos para el trayecto del desarrollo porque los países en desarrollo, consciente o inconscientemente han adoptado los conceptos de sus vecinos, que están más desarrollados. En esto existe algo más que una simple sospecha de que los países desarrollados tienen los mismos problemas conceptuales, pero como tienen mayores recursos y campos más amplios de actividad, pueden soportar dar algunos tumbos al escoger alternativas, y pueden soportar un porcentaje menor de éxitos.

En la década de 1950 se consideraba que la limitación de la producción agrícola era la falta de demanda. Se consideraba que la clave para el desarrollo era la transferencia de capital y tecnología para el desarrollo industrial, lo que crearía empleo e ingreso, aumentaría la demanda de alimentos y fibras, y ampliaría la necesidad de empleos rurales para producirlos. Lamentablemente, las industrias de uso intensivo de capital y tecnología que se desarrollaron creaban poco trabajo urbano y, por ende, poca demanda de alimentos y pocas oportunidades de empleo rural.

Ya en la década de 1960 se reconocía que la agricultura podía no sólo contribuir al desarrollo global sino beneficiarse con él, y que podía responder satisfactoriamente a la inversión de capital. Nuestra mentalidad de capital y tecnología intensiva muy pronto produjo proyectos que exigían grandes capitales, tales como proyectos de riego y de explotación de tierras, instalaciones para la elaboración de productos, y programas de agricultura tecnificada, apoyados por complicados programas de crédito. Si bien en algunos lugares hubo considerables aumentos en la producción, ello ocurrió a expensas de tener pocos beneficiarios, una alta inversión por beneficiario, y un efecto insignificante en oportunidades de trabajo. Al mismo tiempo, las investigaciones en cuestiones sociales estaban demostrando que la pobreza rural en los países en desarrollo estaba aumentando y no disminuyendo.

En los primeros años de la década de 1970 se reconoció que el crecimiento social --es decir, mayor conciencia de y participación en las actividades y decisiones sociales en general-- debía ser un compañero inseparable de crecimiento económico. Las ideas sobre cómo lograr esa feliz unión eran mucho menos numerosas que los planes para crecimiento económico, probablemente una fuerza hacia el bien en el mundo, tomando en cuenta la historia de las dos décadas anteriores.

Los resultados de los estudios de los últimos años han sido más instructivos que alentadores. Ha habido crecimiento económico, pero los campesinos no han participado de sus beneficios. El uso de grandes capitales en la agricultura aumenta el desplazamiento de mano de obra, que de por sí ya es grave. Los servicios sociales rurales son inferiores a los servicios urbanos. Hay que buscar formas de mejorar, simultáneamente, la productividad rural y el bienestar rural. Desafortunadamente, las definiciones conceptuales de muchos de los elementos tanto de las mejoras económicas como de las sociales, no están claras.

En términos generales, esto significa que quienes toman decisiones en países en desarrollo están tratando de lograr cambios sociales y económicos no definidos, para producir nuevos pero no definidos estados de equilibrio entre sectores rurales y urbanos, y entre naciones y el resto del mundo, en lo que respecta a deficientemente definidos conceptos de bienestar. Este es el embrollo que actualmente se conoce con el nombre generalizado de "desarrollo rural".

Y los problemas no son, en forma alguna, sólo cuestión de conceptos. Es mucho más fácil tener el concepto de lo que es obtener beneficios con el desarrollo rural que elaborar fórmulas precisas para medir el progreso hacia ese concepto. ¿Cómo se mide el progreso logrado en la disminución de la pobreza rural, cuando la pobreza no se puede expresar nítidamente en términos de tecnología, de productividad, de empleo, ni (quizás menos todavía) en términos de ingresos? ¿Cómo sabemos si el bienestar rural ha mejorado cuando no se puede medir en forma precisa por medio de los ingresos, el consumo, la vivienda, la educación, los servicios de salud ni la nutrición?

Por consiguiente, las necesidades de información de quienes toman decisiones se reflejan en dos clases de problemas. Una es que no se han definido las metas en términos concretos y medibles, ni los sistemas de información y analíticos que los apoyen. El desarrollo de la producción técnica y el desarrollo social sirven diferentes fines y deben evaluarse con diferente criterio, pero sin embargo, deben buscarse simultáneamente. El sistema de información debe proporcionar dos clases diferentes de información, pero la calidad y la validez de las dos deben evaluarse separadamente.

La otra clase de problemas confunde las cosas un poco más. La estructura institucional con la cual la mayoría de los países en desarrollo están enfocando la primera clase de problemas, está demasiado fragmentada para permitir el amplio enfoque frontal que necesita. Los Ministerios de Agricultura generalmente están encargados de la producción agrícola técnica. Otras dependencias, independientemente, tienen a su cargo la salud rural, la vivienda rural, los caminos rurales, la educación rural, los mercados rurales, los mercados de exportación, el transporte, etc. Por lo tanto, el segundo conjunto de problemas se compone desde el punto de vista de la información, de tres partes: (a) es difícil enfocar el flujo de suficiente información de diferentes clases en un punto de la estructura institucional para permitir decisiones en una escala amplia; (b) aunque se lograra "a", rara vez se toma una decisión con la amplitud necesaria porque no hay una persona, entre las que toman decisiones, que se sienta responsable de la decisión tomada; y (c) aunque se logren "a" y "b", es sumamente difícil lograr la coordinación de las actividades necesarias tomando en cuenta las diferentes metas institucionales, diferentes presupuestos, diferentes conjuntos de actitudes mentales, y la lucha entre dependencias por escasos recursos.

Situación actual en Centroamérica

En la Séptima Conferencia Interamericana sobre Agricultura celebrada en Honduras en setiembre de 1977 hubo señales de que los líderes en cuestiones agrícolas por lo menos reconocen los problemas. Entre sus definiciones de los problemas que enfrenta el desarrollo del potencial agrícola de la región, incluyeron políticas inadecuadas sobre alimentos y demanda, organización inadecuada de la producción y la comercialización, y dificultades con la organización operativa e institucional en el sector agrícola.

Si bien no se especificaron las metas de estos líderes del desarrollo agrícola de sus países, el hecho de reconocer los problemas significa que se dan cuenta de que la realidad mundial está en pugna con sus estructuras de valores y de metas generales. El siguiente paso es relacionar las metas y los problemas observados para determinar cuáles decisiones se necesitan y cuál información hace falta para tomar las decisiones.

Las recomendaciones de la conferencia indican que existe el reconocimiento explícito de la necesidad de algunas clases de información. Entre las recomendaciones que se hicieron en forma específica están la información sobre recursos naturales, y los datos de precios y mercados. Sin embargo, si bien la mayor parte de sus recomendaciones denotan que existe la necesidad de información, la conferencia señaló directamente solo unas pocas necesidades.

Hubo dos cosas que tienen especial importancia para la elaboración ordenada de sistemas de información. Una fue una recomendación de que los gobiernos latinoamericanos revisen y reestructuren sus sistemas institucionales agrícolas, para que respondan mejor a las necesidades. Es importante señalar que esto incluiría un sistema permanente de evaluación para mantener informadas a las instituciones, con el fin de que respondan a las cambiantes prioridades.

La otra fue que se encomendó al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), ciertas responsabilidades de asesoramiento y ayuda en muchas materias, dándole a dicho organismo la oportunidad de influir en las definiciones y estructuras necesarias. No puede sobreestimarse la importancia de esa clase de ayuda cuando los gobiernos se tropiezan con todo el peso de la resistencia institucional a la reestructuración. Por otra parte, es importante que alguien mantenga ante estos líderes la relación entre metas, la situación mundial, las decisiones necesarias, y la información que hace falta para tomar las decisiones. Esto es

importante no sólo para lograr la toma de decisiones por medio de determinada fórmula, sino para establecer y mantener la capacidad para definir prioridades cambiantes e identificar continuamente los cambios en información que se necesitan para hacer frente a ellos.

Zonas de Prioridad para la Asistencia

1. Expresión de las metas en marcos de decisiones e identificación de la información necesaria.

Todos los gobiernos centroamericanos tienen metas generales de aumento en la productividad, mejora en el bienestar rural, mayor participación en mercados mundiales, asuntos mundiales, etc. Pero ¿qué niveles de productividad debemos alcanzar para competir con quiénes? ¿Qué constituye el bienestar rural, cómo lo medimos y cuáles son las metas razonables en ese sentido, a corto, mediano y largo plazo? ¿Qué elementos de los asuntos mundiales debemos medir y analizar para descubrir amenazas a nuestras metas y nuestras oportunidades para alcanzarlas?

2. Reorganización institucional.

Debemos tenerle cierta compasión a la persona que toma decisiones, que encuentra una oportunidad de mejorar un servicio o una situación rural, pero que tiene autoridad solo sobre una parte de los elementos necesarios. Si trata de obtener cooperación, se tropezará con los celos y la renuencia institucionales. Los grupos especiales creados para impulsar los "esfuerzos integrados para el desarrollo rural" existen además de, y no en lugar de, las instituciones normales. Tienen solamente una autoridad limitada para encauzar los recursos de otras entidades, y alcanzan amplitud de acción sólo en los niveles de estudios y de planificación. Su acción en la práctica generalmente se ve restringida drásticamente por la necesidad de coordinar con entidades que tienen responsabilidades más limitadas.

3. Problemas especiales en destacar a los pequeños agricultores como grupo meta.

La mayoría de los gobiernos centroamericanos están de acuerdo, al menos en principio, que deben desarrollar la capacidad de producción del pequeño agri-

cultor y mejorar las condiciones rurales en zonas donde hay concentración de pequeños agricultores. Fuera del viejo problema de cómo se define al pequeño agricultor, existen algunos problemas de concepto para definir las preguntas correctas que deben hacerse al sistema de información. ¿En cuáles aspectos del desarrollo global puede hacer mejor su contribución el pequeño agricultor? ¿En qué formas? ¿Qué situaciones en los asuntos mundiales presentan las mayores amenazas y las mejores oportunidades para su contribución? ¿Cuál es el equilibrio óptimo entre productores pequeños y grandes? ¿Cómo se recopilan y se analizan los datos separadamente o de manera diferente para las necesidades de los agricultores tradicionales?

Las instituciones existentes encargadas de dar información y asistencia a agricultores por lo general son más útiles para los agricultores grandes. Como los pocos agricultores grandes generan gran parte del producto, dentro de un presupuesto dado y con un personal determinado, el mayor impacto se logra trabajando con ellos. Si se desea que los agricultores pequeños reciban la información y la ayuda necesaria para mejorar su producción y su situación social, deben elaborarse mecanismos que permitan una difusión en una escala amplia, a un costo bajo por unidad. Sin ellos, el interés que actualmente se muestra por el pequeño agricultor resulta un mito. La experiencia que PIADIC está proporcionando en la recopilación, el manejo y el análisis de datos no se está desperdiciando. Sin embargo, hace falta un mayor reconocimiento de los objetivos finales de la información. El programa trata de mejorar la relación lógica entre el análisis y la recopilación de datos. No está claro si se está enseñando a recopilar los datos apropiados para el análisis apropiado, porque el objetivo final no ha sido identificado en su totalidad. Es necesario completar el proceso de conceptualización. Esa mayor conciencia de la naturaleza y de la urgencia de las necesidades específicas haría que la coordinación del sistema de recopilación y análisis, y la enseñanza de las habilidades necesarias, fueran mucho más automáticas y sencillas.

Conclusión

Es obvio que los gobiernos centroamericanos tienen metas y algunos conceptos de sus necesidades institucionales y de información. Sin embargo, muchos elementos de esos conceptos están mal definidos en función de las decisiones para las

cuales deben servir de apoyo y de los servicios que deben proporcionar. La ayuda en definir las relaciones entre las metas, las decisiones, la información y las necesidades institucionales, sería más provechosa para estimular el desarrollo de Centroamérica que transferencias adicionales de recursos.

REFERENCIAS

1. BONNE, James T., "Improving Information on Agriculture and Rural Life", en el American Journal of Agricultural Economics, Tomo 57, No. 4, diciembre 1975.
2. "Proceedings of the Seventh Inter-American Conference on Agriculture, Tegucigalpa, Honduras, Setiembre 5-10, 1977". Publicado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas como No. 14, Serie de Documentos Oficiales; Serie OEA K/11.7.1: CIES/AGRI/38.
3. YUDELMAN, Montague, "Agriculture in Integrated Development: The Experience of the World Bank", en Food Policy, Tomo 1, No. 5, noviembre 1976.

IICA

U20

516

Autor

C.1

ESTADO ACTUAL DE LA CON-
CEPTUALIZACION DE LAS NE-
CESIDADES DE INFORMACION

Título

AGRICOLA EN C.A., ...

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante

02 SEP 1994

Laura

