

METAS AGRICOLAS COMO PARTE DE LAS METAS ECONOMICAS PARA LA NACION

por

J. K. McDermott 1/

La finalidad de este trabajo es la de tratar de alcanzar una comprensión más clara sobre cómo emplear el concepto de metas en el análisis de políticas de alternativa. Se orienta hacia los problemas inherentes a la puesta en práctica de conceptos y no pretende ser un trabajo de erudición.

En consecuencia, nuestra primera tarea es la de simplificar conceptos. Los conceptos básicos son dos: el concepto de meta y el concepto de medios. En un contexto determinado las metas y los medios pueden distinguirse claramente. Sin embargo, ni una meta ni un medio constituyen un factor absoluto. Lo que es una meta en un contexto es un medio en otro. Lo que es un medio en un contexto es una meta en otro. Tal siempre es el caso en la gama de metas y medios con la que estaremos trabajando en el análisis de la política agrícola. Es así que cuando hablamos de metas, somos arbitrarios. Bien podríamos hablar igualmente de medios, o mejor aún de ambos, según nos veremos obligados a hacer.

Ilustremos el punto. Muchos países tienen una meta de incrementar la producción de cereales: trigo o arroz. Es una meta perfectamente lógica. A los efectos de alcanzar esa meta, quizás tenemos a nuestra disposición diversos

1/ El autor es Vicedirector de la Oficina de la A.I.D. para Investigaciones y Relaciones Universitarias. Es un trabajo técnico por el cual el autor asume exclusiva responsabilidad y que no refleja en modo alguno las políticas de la Agencia para el Desarrollo Internacional. El trabajo fue preparado para la Conferencia de la A.I.D. y del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos sobre Política Agrícola, que se celebra en abril de 197

medios tales como el aumento de la superficie bajo cultivo, el mayor uso de fertilizantes, y el mayor uso de buenas semillas. En otro contexto, estos medios también son metas justificadas y lógicas y cada una de estas metas tendría su conjunto de medios. Examinemos ahora aún otro contexto en el que la meta de aumentar la producción de cereales constituye un medio.

El aumento de la producción de cereales alimentarios podría constituir un medio hacia la meta de incrementar los alimentos para el país, o la meta de aumentar las exportaciones, o la meta de aumentar los ingresos de los agricultores.

Hay pues una jerarquía de metas -- o una jerarquía de medios-fines -- acerca de la cual habló el Dr. Breimyer, si bien se valió de un caso especial de la jerarquía para poner de relieve un punto especial. Hay varios casos de la jerarquía y son varios los puntos que deben ponerse de relieve.

Elección Limitada de Metas

Si bien conceptualmente podemos distinguir entre metas y fines, en la práctica no es posible hacer una distinción, aún en un contexto determinado. En otras palabras, las metas de la política siempre deben ser determinadas por lo que es viable y posible. Los Estados Unidos no pueden fijar la meta de producir todo el café que consumen. Hace un siglo no podíamos haber fijado la meta de alunizar en el plazo de una década. Estos son ejemplos dramáticos, pero también existen en una escala menor. Numerosos países no pueden ofrecer a sus niños una educación de sexto grado, o aun de tercer grado. Numerosos países no pueden llegar a ser autosuficientes en la producción de trigo o carne de res. Los limitan los medios disponibles. En cualquier contexto,

los medios disponibles limitarán la selección de metas.

Hay otra limitación de metas. Lo que estén haciendo en materia de políticas y programas en vuestros países en 1971, limitará con toda seguridad las metas que podrán esperar alcanzar en 1972 y, probablemente, hasta 1975. Esto es consecuencia de lo que puede calificarse de ímpetu. Todo el mecanismo de política y programa está orientado a lo que ustedes están haciendo ahora. Toda la expectativa de los productores y de otros también se ajusta a vuestras actividades actuales. Cada uno de estos factores constituye una poderosa fuerza en la determinación de metas futuras, esto es, en la limitación de las metas que ustedes se pueden fijar.

Estas dos limitaciones de metas revestirán suma importancia para ustedes. Una es la limitación impuesta por los medios. La segunda es la limitación impuesta por el presente y por el pasado. Para ustedes hay implicaciones importantes de estas dos limitaciones. Son cuantiosos los recursos y el tiempo que se han malgastado tratando de alcanzar metas imposibles o metas que no son viables. Por ejemplo, la meta de ser autosuficiente en la producción de trigo, cuando no es viable, tiende a consumir muchos recursos y logrará muy poco. Aun si una meta es viable, pero faltan los medios, también pueden derrocharse recursos. Por ejemplo, la meta de satisfacer todas las necesidades nacionales de fertilizantes, podría ser posible. Sin embargo, si falta capital se puede invertir el dinero en una planta de amonio y luego carecer de capital de explotación, o puede faltar capital para construir una fábrica de fósforo, o carecer de capital para organizar un

programa de ventas, en cuyo caso la inversión en la planta de amonio rinde muy poco. Una campaña de educación en la que se construyen escuelas pero para la que se carece de recursos para maestros derrocha los recursos invertidos en las escuelas.

Análisis de Metas

Esto nos conduce a una pauta importante. Las metas tienen que analizarse para determinar sus consecuencias, en forma muy similar en que deben analizarse los medios. No podemos aceptar el concepto de que las metas deberían determinarse en gran medida por medio de juicios sobre valores y de que los medios pueden someterse a un análisis objetivo. Acabamos de emplear un ejemplo de la necesidad de analizar una meta. Otro ejemplo reviste igual importancia.

Anteriormente nos hemos referido a la meta de muchos países de incrementar su producción de cereales alimentarios y hemos señalado que en otro contexto dicha meta constituye un medio para aún otra meta. En consecuencia, la meta de aumentar la producción de cereales debe analizarse como un medio para alguna otra meta. El análisis es, en gran medida, la comparación de alternativas -- en cuanto a costos y probables consecuencias. Si no se cuentan con alternativas no se tiene una cuestión de política. Casi siempre existen numerosas alternativas. Tomemos el caso de Colombia.

Colombia se fijó la meta de aumentar la producción nacional de trigo, cuando no alcanzar una completa autosuficiencia en la producción de trigo. Esta meta de aumentar la producción de trigo, ~~constituye~~ un medio para economizar

divisas, cuando no devengarlas, y medida solamente en términos de la necesidad de divisas, un peso economizado es igual a un peso devengado. Este es un programa relativamente costoso. El país tuvo que invertir dinero en las campañas para alentar a los agricultores a que cultivaran trigo y además tuvo que pagar precios elevados por el trigo, precios éstos que ascendieron casi al doble de lo que se hubiera pagado por el trigo de haberse comprado en el mercado mundial. ¿Qué alternativas tuvo a su disposición Colombia para mejorar su balanza comercial? En el sector agropecuario tuvo, cuando menos, ganado, cacao y cebada. Es así que los formuladores de política tuvieron por lo menos cuatro medios entre los cuales podían hacer una elección a fin de mejorar la balanza comercial. El medio elegido se hubiera convertido en la meta de la política.

El programa de cultivo de trigo tuvo un éxito relativamente limitado ya que la producción no aumentó mucho y aún se continúan importando grandes cantidades. Pero supóngase que mediante el programa se hubiere aumentado la producción y eliminado las importaciones de trigo. ¿Hubiera sido entonces una buena meta de la política? No necesariamente. Los que formulan las políticas, que usan los recursos para el bien nacional, deben tener en cuenta los costos de oportunidad o sustitución. En otras palabras, una política o programa que produce tres pesos por cada peso invertido es una política o programa deficiente si emplea recursos que en otro programa generarían cinco pesos por cada peso invertido. Lo que desea destacarse en este trabajo es que las metas deben someterse a la misma clase de análisis que los medios.

Análisis Político de las Metas

Hemos estado hablando de metas en términos del análisis económico objetivo. El análisis económico solamente es parte del análisis de política. Cuando se trabaja en el campo de la política pública se está trabajando con toda la economía. En casi ningún caso una decisión política tendrá efectos iguales para todos los grupos en una economía. La política pública tiene que reconciliar en un solo curso de acción todos los intereses diversos de los grupos integrantes de una economía. Los intereses de diversos grupos varían extensamente. Algunas divergencias serán menores; otras serán tan grandes que pueden llegar a estar diametralmente opuestas. Los agricultores desean precios elevados de los alimentos, mientras que los consumidores quieren que los precios sean bajos. Los terratenientes se oponen a la reforma agraria mientras que los que no poseen tierras la favorecen. Una industria desea elevada protección para sí misma, mientras que sus clientes desearían que esa industria enfrentara seria competencia. Sencillamente, no contamos con técnicas para el análisis económico que abarquen todas las variables en una cuestión de esta índole. A veces, cualesquiera fueren los resultados del análisis económico, las fuerzas políticas son las que prevalecerán.

La cuestión es que la formulación de políticas se relaciona muy estrechamente con la política misma. En el idioma español ambos conceptos son expresados con la misma palabra. En el idioma inglés ("policy" y "politics"), las dos palabras tienen la misma raíz. La inferencia de este punto es que las metas

deben someterse a una prueba política o a un análisis político, como también es necesario someterlas a una prueba económica o análisis económico. Cuando se trabaja en el campo de la política pública, se trabaja en un campo de conflicto de intereses. Toda resolución del conflicto será del desagrado de alguien. Casi cualquier grupo de intereses tolerará cierta medida de desagrado. Ningún grupo de intereses tolerará desagrado ilimitado. Lo que un grupo llegue a tolerar dependerá principalmente de su poderío político. Más allá de ciertos límites, un grupo desconforme recurrirá a otras formas de poderío. En la actualidad, otras formas de poderío se están convirtiendo en fuerzas importantes, casi con carácter mundial.

Al hacer frente al problema de la política en la formulación de pautas para la agricultura, es importante colocarla en su debida perspectiva. Con frecuencia, la divergencia entre lo político y lo económico no es tan grande como aparenta ser. A menudo, lo que es buena economía también es relativamente buena política. En mi opinión, pautas deficientes con frecuencia se atribuyen a cuestiones políticas, cuando la explicación real es que las pautas sencillamente no se analizaron en primer lugar. A veces, las políticas se mantienen porque son tradicionales o dado el impulso del programa, no porque sean de carácter político. Un Secretario de Agricultura en Minas Gerais, Brasil, por ejemplo, tuvo que enfrentar la financiación de un programa que proporcionaba servicios de arado de tierras para agricultores a un precio que era inferior a su costo. El Secretario deseaba dar término a este programa. Sus asesores le dijeron

que no podía hacerlo debido a las presiones políticas. Después de estudiar brevemente la cuestión, determinó que el servicio beneficiaba a uno o dos agricultores de un total de cien. Sabía que quizás podía impresionar positivamente a un máximo del 3 por ciento de los agricultores, dado el costo del programa. Por otra parte, el programa podría posiblemente convertir en enemigos políticos al 97 por ciento que no recibía el servicio. En este caso, buena economía era buena política.

Toda pauta normativa tendrá sus propias implicaciones políticas, así como sus propias implicaciones económicas. En la administración de política es menester tratar aisladamente a cada caso. A veces, el análisis político conduce a una solución y el análisis económico conduce a otra. En otras situaciones, el análisis económico reforzará al análisis político, esto es, lo que es buena economía también será buena política. Aún en otros casos, un buen análisis económico comprendido debidamente por los grupos de intereses modificará a la política. En aún otros, el análisis producirá alternativas que no serán demasiado onerosas sea en términos económicos o en términos políticos. De todos modos, el análisis económico ayudará a comprender los costos de una pauta normativa formulada esencialmente en virtud de razones políticas.

Intuición y Juicios Combinados

La objetividad es un criterio interesante que debe tratar de lograrse tanto en el análisis político como en el económico. Sin embargo, las posibilidades de que podamos alcanzarla, en vuestras carreras o en la mía, son muy reducidas.

Entretanto, dependeremos en gran medida de la intuición y de simples juicios, que son muy útiles. La intuición y los juicios entrañan sentimientos, combinados con la experiencia y con la capacidad de pensar analíticamente. Cuando se puede contar con juicios combinados, es decir, los juicios de diversas personas, las posibilidades de lograr una respuesta acertada son bastante buenas; depende de las personas que se elijan. A menudo hablamos del "juicio combinado de hombres sabios". Este tipo de juicio así como la intuición (intuición entraña más sentimiento) puede manejar más variables con mayor rapidez que cualquier otro sistema analítico que hasta ahora pudimos diseñar. Además, el juicio y la intuición pueden mejorar los datos que forman parte del análisis. Uno de nuestros problemas principales en los sistemas analíticos objetivos es que sencillamente carecemos de datos sobre las variables que es menester incluir.

Afortunadamente, no tenemos que elegir entre el análisis objetivo por una parte y la intuición y el buen juicio, por la otra. Podemos confiar en gran medida en el juicio, tal como lo hemos venido haciendo desde hace mucho tiempo. El análisis objetivo puede emplearse en apoyo de la intuición y del juicio, así como para mejorarlos. El análisis con frecuencia puede proporcionar más información a las personas que deben formular juicios. Algo que quizás reviste igual importancia es que las técnicas analíticas pueden enunciar el problema en forma tal que el juicio y la intuición puedan encararlo de mejor forma. Un sistema analítico, por ejemplo, puede reflejar las relaciones que son pertinentes, esto es, puede formular las preguntas apropiadas. Las personas de buen juicio pueden aplicarlo mejor cuando deben

enfrentar buenas preguntas que cuando las mismas están ausentes.

Conflictos entre Metas y Medios Múltiples

Dediquemos ahora algún tiempo a la consideración de una importante cuestión de política a la que debe hacer frente casi todo el mundo. Se trata del doble problema de aumentar la producción agrícola y lograr una mejor distribución de los ingresos. ¿En qué sentido son estas cuestiones metas? ¿Y en qué sentido son medios? ¿En qué sentido están en conflicto? ¿En qué medida se complementan? Podemos usar a cualquiera de ellas como meta o podemos usarlas como metas dobles. Podemos analizar a cualquiera de ellas como una meta de política en términos de lo que costaría y en términos de su eficacia.

La mayor producción agrícola casi siempre constituye un medio para algún otro fin. Podría ser un medio para una mejor alimentación del pueblo, un medio para obtener más divisas, e incluso un medio para una mejor distribución de los ingresos. La mejor distribución de ingresos en sí podría ser un fin, por razones de carácter humanitario y social. También podría ser un medio hacia la estabilidad política o un medio para mejorar la demanda de otros productos de la economía o un medio hacia una mejor sociedad.

Hay un aspecto central que se manifiesta a través de todo el problema: el aumento de la producción. En un porcentaje muy elevado de casos, mayores ingresos deben derivarse de una mayor producción y la mejor distribución de los ingresos proviene del aumento de los ingresos en un sector de la economía. Por ejemplo, grandes segmentos de la población rural tienen

ingresos inadecuados mientras que segmentos muy pequeños tienen ingresos muy elevados. El dividir sencillamente el ingreso total entre todas las personas no será de gran ayuda. Y, además, es muy difícil hacerlo desde el punto de vista político. De las dos alternativas para la mejor distribución de los ingresos -- dividir el total actual o aumentar el total -- casi siempre es mejor la alternativa de aumentar el total. Los ingresos totales se aumentan incrementando la producción.

Si bien es menester aumentar la producción para mejorar la distribución de los ingresos, no es necesario mejorar la distribución de los ingresos para aumentar la producción. De hecho, es posible lograr una mayor producción y empeorar la situación de la distribución de los ingresos, lo cual es el curso normal del desarrollo. Si se obtiene una mayor producción aplicando una tecnología nueva, es grande el riesgo que se corre de empeorar la situación de la distribución de ingresos. Si se logra el aumento incrementando las tierras y la mano de obra, podrían causarse reducidos efectos sobre la distribución de ingresos, o podría mejorarse la misma.

¿Cómo se analiza este problema?

Se calculan costos y consecuencias. Si se desea evitar lo que el Dr. Breimyer denomina "suboptimización" o efectos concomitantes no deseados, deben considerarse todos los costos. El análisis debe hacerse en términos de política y no en términos de empresa, esto es, debe usarse la economía de política y no limitarse a la economía de producción. ¿Qué significa esto? Significa que las políticas públicas tienen una amplia gama de costos y

consecuencias y no solamente aquéllos que se refieren al problema inmediato.

Por ejemplo, si se desea aumentar la producción de arroz, ¿qué costará el tratar de lograr el aumento mediante el método más eficaz para obtener más arroz? El problema puede analizarse empleando los instrumentos económicos que rigen la producción, como si todos los productores de arroz fueran una sola empresa. Si la mayor producción produce precios más bajos -- y este es uno de los resultados que pueden anticiparse -- ¿cuál será el beneficio para los consumidores? ¿Cuál será el costo para los productores? ¿Cuál será el costo o el beneficio netos para la economía? Cuando se trata de efectuar este tipo de análisis se va más allá de la simple economía de la producción.

Una alternativa consiste en tratar de lograr una producción mayor, cuando se la necesite, del sector de la economía agrícola que tiene los ingresos relativos más bajos. ¿Cuál sería el costo de ello? ¿Hasta qué punto es viable? ¿Existen mecanismos administrativos para lograr el aumento por medio de agricultores de bajos ingresos? Luego debe preguntarse, ¿cuáles son los beneficios? ¿A qué ritmo se obtendrá la mayor producción? ¿Qué impacto sobre la economía total puede anticiparse de un aumento de la producción por parte de agricultores de ingresos bajos? ¿Cambiará la estructura de la demanda?

El problema de los ingresos-producción en sí es demasiado complejo para que lo analicemos adecuadamente en este ambiente, como lo es también todo el problema de las metas. Abrigo la esperanza de que algunos de estos conceptos sean de utilidad para ustedes. Quizás tendrán mayor significado una vez que ustedes hayan completado este curso.