

JEN 73695
P1140300

ANALISIS Y ESTUDIOS PARA QUIENES DETERMINAN LAS POLITICAS AGRICOLAS*

Don Paarlberg
Director de Economía Agrícola
Departamento de Agricultura de Estados Unidos

Comienzo situando al economista en el que, considero, en su justo lugar en la determinación de lineamientos agrícolas. Debe aportar uno de los insumos, pero no debe esperar que éste habrá de ser el decisivo.

La política agrícola tiene muchas facetas. Se ocupa de muchas cuestiones, entre las cuales la eficiencia (el insumo aportado por el economista) no es más que una. Hay también consideraciones de justicia, estabilidad, libertad y paz. Respecto a estos otros aspectos de una cuestión, quien determina la política a seguir tiene que confiar en el filósofo moral, el especialista en ciencias políticas y el diplomático. La economía no es más que una disciplina entre cierto número de ellas que intervienen en la formulación de la política a seguir.

Permitaseme que ilustre este punto basándome en nuestra experiencia en los Estados Unidos. Durante muchos años, los precios de determinados productos agrícolas estuvieron garantizados de acuerdo con una norma a la que se conoce con el nombre de paridad. Esto se hizo a instancias de políticos y personas preocupadas por la equidad, pasando por encima de las protestas de los economistas que señalaron que se perderían mercados.

Algunos veces, los economistas han triunfado, por ejemplo, en su afirmación de que los distintos agricultores podían formular buenos juicios acerca del modo de utilización de sus recursos. Vencieron la oposición de los políticos, y el nuevo proyecto de ley brinda al agricultor una mayor oportunidad para que tome decisiones.

Tenemos que reconocer que los economistas no siempre han estado acertados en sus consejos. Durante muchos años, dieron por sentado que las personas desplazadas de la agricultura lograrían un ajuste satisfactorio en nuestras grandes ciudades. En un grandísimo número de casos esto no resultó cierto.

El principio fundamental es que cada una de las principales disciplinas, inclusive la economía, merece figurar como un insumo en la liza de la política agrícola. La tarea de ponderar estas distintas partes del asesoramiento, comparándolas una con otra, es labor que corresponde al funcionario público. Su preparación deberá ser amplia, no reducida. Deberá ser alguien con conocimientos

* Don Paarlberg expresó estos conceptos en el Seminario de Lineamientos Agrícolas, Centro de Instrucción para Adultos, Universidad de Maryland, el 7 de abril de 1971.

generales, no un especialista. El economista y los representantes de las demás disciplinas son responsables del calibre profesional de su contribución. El funcionario público en cuya tarea quedan comprendidas las decisiones en materia de política agrícola carga con la responsabilidad de su decisión y de las consecuencias que dimanen de la misma.

Es tarea del economista, y de sus colegas profesionales de las demás disciplinas, proteger a su mandante contra todo asesoramiento antiprofesional. Es tarea del funcionario público proteger a sus asesores contra toda represalia, en el caso de que la decisión dé resultados mezquinos.

Este es un concepto idealizado de la determinación de las políticas a seguir, ideal al que es posible acercarse pero que jamás se alcanza totalmente. De todos modos, algo parecido a este proceso es lo que ocurre en la mayoría de los lugares en los que se toman decisiones. Los papeles respectivos de asesor y mandante son, de todos modos, identificables, aunque no siempre resulten claros para el observador.

Hasta aquí lo que se refiere al cuadro general. Ahora examinaremos el insumo económico en el proceso de la toma de decisiones. ¿De dónde puede llegar, cómo se le forma y cómo cabe asegurar su calidad?

Hay muchas fuentes de valuación económica. La más evidente la constituyen los economistas asignados al organismo responsable del gobierno. Pero ésta no es, en modo alguno, la única fuente. Las universidades de los Estados Unidos están creando, cada vez más, buenos recursos de personal técnico para el campo económico. La organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) lleva a cabo trabajos analíticos. Las fundaciones privadas son a menudo útiles. Cabe también servirse de bufetes privados de asesoría. La Agencia para el Desarrollo Internacional proporciona ayuda financiera para análisis económicos, una veces de modo directo y otras por medio de personal suministrado por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos o por universidades norteamericanas.

Según mi apreciación, el terreno más olvidado de la política agrícola es el de la identificación de los problemas. En los Estados Unidos, igual que en todas partes, existe cierta tendencia a aceptar de inmediato como cuestiones apropiadas de política a seguir las que se plantean del modo más vociferante, las que vienen abogadas por el político más poderoso o, lo que es peor, la tendencia a seguir aceptando como cuestiones adecuadas los temas que han figurado durante largo tiempo en la lista de puntos por tratar.

La identificación de las cuestiones constituye el meollo de la determinación de políticas rectoras. La mayor oportunidad con que cuenta el funcionario público es la de ayudar a dar forma a

la lista de políticas por tratar. Esta constituye una oportunidad excelente para que se adueñe de la iniciativa. Si deja la iniciativa a otras personas, resultará que, los más de las veces, los problemas de política pública serán proyectos mimados de poderosos intereses, o bien empresas atractivas en su iniciación, pero nada prometedoras en cuanto a su realización. La cantidad de tiempo, de personal escaso y de fondos públicos que puede despilfarrarse en estos intentos es incalculable.

En cuestiones de política agrícola, existe una enorme diferencia según que el organismo responsable del gobierno, tenga o no la iniciativa. Si la tiene, puede investigar los problemas con antelación suficiente, confiando en que el punto en cuestión habrá de figurar en la orden del día de los temas por tratar, quedando dentro de su control el momento en que habrá de tratarse. Quizá aun más importante es que podrá mantener fuera de la agenda los puntos que no desee tratar. Sin embargo, si la iniciativa de la identificación de las políticas rectoras está en manos de algún otro interesado, sólo cabe conjeturar cuáles serán los puntos que se planteen y cuándo se les planteará. Proceder a una labor de análisis de los puntos de política agrícola dentro de un marco semejante es una empresa por demás difícil, comparable a un programa de investigación y creación dentro del ramo militar cuando existen dudas respecto al sistema de armamento que deberá utilizarse, obligando a que, simultáneamente, tenga que procederse a una investigación de todas las clases de armamento.

Tal como se les define corrientemente, algunos problemas no tienen solución. El único modo de tratar satisfactoriamente esta clase de problemas consiste en definirlos de nuevo o suprimirlos del orden del día. (En este punto doy por supuesto que el deseo es atacar problemas auténticos a los que se pueda llevar a alguna clase de solución. Reconozco que, en algunos casos, el deseo se cifra en algún problema que tenga gran atracción para el público, pero al que no hay modo de resolver, de modo que el funcionario público pueda seguir indefinidamente sus intentos por resolverlo cosechando un dividendo incesante de aprobación del público. Estas personas tienen muy poca necesidad de asesoramiento económico. En los Estados Unidos tenemos esta clase de personas y estos problemas, y puedo suponer que ustedes también los tienen en sus respectivos países).

En el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos contamos con un gran número de personas, muy capaces, que pueden contribuir señaladamente al análisis económico de problemas pertenecientes a la política agrícola.

El análisis tiene lugar en tres escenarios:

1. El personal superior (staff) de planeación, evaluación y programación

Este es un organismo constituido por catorce profesionales.

Estas personas ayudan a la definición de metas, a la evaluación de programas ya en marcha y a presupuestar los recursos del Departamento. Hacen estudios especiales de problemas determinados, ya sea por indicación del Secretario o bien por iniciativa propia. Este organismo hizo la mayor parte de la labor analítica del Programa Ampliado de Vales de Alimentos, y también efectuó parte del análisis del nuevo Programa de Desarrollo Rural. El organismo de cuenta de sus labores al Secretario, por conducto del Director de Economía Agrícola.

2. Cuerpos Especiales de Trabajo

Para determinadas iniciativas en materia de política agrícola que le haya indicado el Secretario de Agricultura, el Director de Economía Agrícola organiza cuerpos especiales de trabajo. Un ejemplo de ello lo tenemos en la labor analítica referente al proyecto de ley agrícola, aprobado en 1970, que abarca cierto número de productos básicos principales. Otro ejemplo lo constituye la labor en la legislación del azúcar que actualmente pende ante el Congreso. Un cuerpo típico de trabajo lo constituyen de seis a ocho personas, con un número mucho mayor de auxiliares en distintos organismos. Las personas proceden de: la rama de análisis económico, los organismos operantes, el personal jurídico, la rama presupuestaria y el personal técnico de planeación, evaluación y programación. Deberá existir un enlace con la oficina del presidente. Los diversos organismos del Departamento destinan gustosos sus mejores técnicos a estos cuerpos de trabajo y agradecen la oportunidad que se les brinda de ayudar a dar forma a la política rectora. Este cuerpo de trabajo labora mientras es necesario, y luego se le disuelve. Cuando surge un nuevo problema, ha de reunirse un grupo nuevo. Este modo de proceder tiene la gran ventaja de que evita los peligros propios de cuando se confía excesivamente en un pequeño grupo selecto. Permite echar mano de todos los recursos analíticos del Departamento.

3. Análisis permanente en los distintos organismos

La mayor parte de la labor analítica en materia de política agrícola que se produce es, con mucho, el trabajo propio del personal profesional de la rama de investigación económica, y también el que realizan los economistas adscritos a los organismos actuales.

En los Estados Unidos actuamos sobre una base a la que podríamos llamar ambivalente. Tenemos agrupados en un solo organismo, el Servicio de Investigación Económica, al mayor número de nuestros economistas que se estimulan uno a otro y alcanzan el dinamismo de lo que los físicos llaman "la masa crítica". Pero no conjuntamos de este modo a la totalidad de nuestros economistas. Muchos de ellos se encuentran en organismos que prestan dinero, que administran programas de productos básicos, que cuidan de los programas de alimentación, que llevan a cabo investigaciones de ciencias físicas, etc. Esto multiplica sobremanera su productividad, e introduce en nuestra labor cierto grado de idoneidad que jamás se lograría si tuviésemos a todos nuestros economistas reunidos

en un solo organismo.

Hay otra cosa que hacemos y que debo mencionar. Nuestros análisis los llevamos a cabo en tres fases:

Antes que se adopte una posición en la política a seguir.
Durante la administración del programa.
Después que se ha terminado una fase particular del programa.

Así pues, nuestro análisis económico se aplica tanto a la administración como a la determinación de la política. Y proporciona una retroacción permanente que entra en el proceso analítico correspondiente al ciclo siguiente.

El Departamento de Agricultura de Estados Unidos dispone, que yo sepa, de mayores recursos que ningún otro Departamento para el análisis económico de la política agrícola. Es posible que estos recursos sean de tal magnitud que hagan difícil adaptar a otros países la experiencia de los Estados Unidos. Pero los recursos con que contamos no son tantos como para que los derrochemos. Tampoco ustedes pueden hacerlo. En última instancia, su problema es igual al nuestro, ya que unos y otros intentamos sacar el máximo provecho del empleo de los recursos de que disponemos.