

LA INTERVENCION PUBLICA,
UN OPTIMO DE SEGUNDO MEJOR
Y LOS INCENTIVOS
AL SECTOR AGROPECUARIO¹

JORGE MUNGUIA²

Los organizadores de este Seminario me pidieron que presentase una exposición de carácter teórico sobre el sector agropecuario, tal como aparece en los dos libros que discutiremos en estos dos días. Me concentré especialmente en **Economía Dominicana 1975**, porque no participé en la elaboración de PLANDES 25. Trataré de esbozar algunos de los fundamentos teóricos sobre los que se apoyan las conclusiones de **Economía Dominicana 1975** sobre el sector agropecuario. Esos fundamentos teóricos no aparecen a veces de manera expresa en ese libro pero, sin lugar a dudas, están en la base de sus conclusiones más importantes.

Se habla y se escribe con frecuencia sobre el lento desarrollo que ha tenido el sector agropecuario —sobre todo el subsector agrícola— en los últimos años, si lo comparamos con el crecimiento de la minería, la industria, la construcción, etc. Se tiende a enfocar los problemas del sector agropecuario con un análisis parcial, es decir, sin tomar en consideración las interrelaciones entre todos los sectores de la economía. Por esa razón, se recomiendan soluciones de carácter puramente sectorial como, por ejemplo, aumentar la asistencia técnica, aumentar el capital del Banco Agrícola, etc. Nos parece que ese análisis parcial puede estar ocultando muchos problemas —tal vez los más importantes— del sector agrope-

(1) Ponencia presentada en el Seminario sobre la Realidad Económica Dominicana y sus Perspectivas. Colegio Dominicano de Economistas: Santo Domingo, 11 de septiembre de 1976.

(2) Profesor de Economía, Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña.

cuario. Parece que convendría un análisis que nos mostrase esas interrelaciones de la economía. Ese análisis de equilibrio general supondría que dispusiésemos de un sistema de ecuaciones simultáneas que nos mostrase la estructura de la economía dominicana. Los autores de **Economía Dominicana 1975** ni siquiera nos planteamos la posibilidad de realizar ese estudio econométrico, debido a la falta de datos, de estudios previos y de tiempo necesario para realizar esa investigación. Sin embargo me parece que, más o menos conscientemente, quisimos analizar la economía dominicana dentro de un marco conceptual de equilibrio general. Al no disponer de los coeficientes que nos mostrasen la estructura de la economía, no era posible llegar a conclusiones cuantitativas. Sin embargo, era posible considerar la interrelación de las diferentes variables y llegar a ciertas conclusiones cualitativas. Trataré de esbozar brevísimamente algunos de los fundamentos teóricos sobre los que se apoyan nuestras conclusiones.

La exposición constará de tres secciones: (1) la intervención pública en los diferentes sectores económicos y la obtención de un óptimo de segundo mejor, (2) la falta relativa de incentivos de mercado al sector agropecuario y (3) conclusiones. Las dos primeras secciones están muy interrelacionadas, pero es posible hasta cierto punto discutir las por separado. La tercera sección resume las conclusiones de las dos primeras.

1.— LA INTERVENCION PUBLICA EN LOS DIFERENTES SECTORES Y LA OBTENCION DE UN OPTIMO SEGUNDO MEJOR.

Hay dos criterios básicos para medir el grado de intervención pública en la economía en general y en cada sector en particular: (1) la extensión y la rigidez del control público sobre el sector privado y (2) la extensión relativa del sector público. No disponemos del tiempo necesario para hacer una detallada exposición de la intervención pública en los diferentes sectores. Los dos libros que estamos discutiendo y otros estudios conocidos por todos los presentes nos describen ese grado de intervención pública. Sólo me limitaré a presentar algunos ejemplos.

La intervención pública en la economía dominicana es relativamente grande, si la comparamos con otras economías de mercado en desarrollo. Razones históricas conocidas por todos aumentaron notablemente el grado de la intervención pública. Esa intervención varía mucho entre los diferentes sectores. Más importante aún, ha ido especializándose en los últimos años.

Al pasar a manos del Estado las propiedades de la familia Trujillo, un elevado porcentaje de la industria —azucarera y no azucarera— quedó en manos del sector público. Sin embargo, a lo largo de los años —y, sobre todo, a partir de la Ley de Incentivo Industrial— el porcentaje del sector industrial no azucarero en

poder del sector público ha ido decreciendo de manera sistemática y deliberada. La Ley de Incentivo Industrial ha sido un suculento banquete para los industriales privados. Además, el sector público no sólo no se ha dedicado a producir nuevos productos industriales, sino que ha abandonado su posición monopolística en productos claves como el cemento. Hay que añadir también que, por lo general, la intervención pública ha molestado relativamente poco al sector industrial con controles de precios. Cuando se han producido intervenciones públicas en el sector industrial, ha sido precisamente para favorecer al sector privado, como con todas las medidas que han establecido una altísima protección efectiva.

Como en los años 50, el sector público ha vuelto a invertir masivamente en el sector de la construcción. Sin embargo, parece que el sector público quiere que el sector privado de la construcción aumente y no disminuya. Por ejemplo, ha ofrecido amplísimas facilidades para el financiamiento de la construcción privada. Además, el Gobierno podría llevar a cabo muchas de sus construcciones a través de la Secretaría de Obras Públicas, pero prefiere hacerlo frecuentemente a través de contratistas privados. El sector público se ha dedicado básicamente a la creación de obras de infraestructura. Sólo recientemente, con la construcción de viviendas para las clases altas en Santo Domingo, ha habido quejas de que el sector público le estaba haciendo una competencia desleal al sector privado.

Si nos fijamos en el sector comercial, la tendencia indicada es aún más marcada. La participación del sector público no sólo ha decrecido en términos relativos, sino también absolutos.

La situación cambia notablemente cuando llegamos al sector agropecuario. Aquí no sólo el sector público no disminuye su altísima participación, sino que la mantiene o incluso la aumenta de manera sistemática y deliberada. Mantiene su elevadísima participación directa en la producción de caña de azúcar, de la cual el mismo sector público producirá mayoritariamente el principal renglón de exportación. Eleva notablemente su participación directa en la producción de arroz, el principal alimento para los estratos de ingresos más bajos. Eleva también su participación directa en la producción de plátanos, el segundo alimento en importancia para los estratos de ingresos más bajos. Además, se controlan muchísimo más los precios de los productos agropecuarios que los de otros sectores. Se controla la cantidad a exportar de algunos productos agropecuarios, se aplican impuestos de exportación, etc. En la ganadería, el subsector en que hasta ahora el sector público ha intervenido menos directamente en la producción, el sector privado vive en la incertidumbre, debido a la falta de reglas del juego claramente definidas.

- ¿Qué podemos esperar desde el punto de vista teórico de esta intervención pública cada vez menor en los sectores no-agropecuarios y cada vez mayor en el

sector agropecuario? La argumentación que sigue a continuación es bastante teórica, pero fundamental para entender, entre otras cosas, las conclusiones y recomendaciones de Economía Dominicana 1975 sobre el sector agropecuario y sobre la reorientación de la inversión pública.

La economía dominicana es una economía de mercado. Una economía de mercado asigna los recursos por medio del sistema de precios. Una economía mixta de mercado tiene, además del sector privado, un sector público más o menos grande. La intervención pública —además de otras causas— hace que no se den todas las condiciones de óptimo que se necesitan simultáneamente para obtener un óptimo de Pareto. Ahora bien, una vez que no se puede obtener un óptimo de Pareto, debemos tratar de buscar un óptimo de segundo mejor. Parece que la economía no se dirige a uno de esos óptimos por dos razones principales: (1.1.—) el grado tan diverso de control público sobre los diferentes sectores no lleva a un óptimo de segundo mejor y (1.2.—) la especialización de la intervención pública en el sector agropecuario es la menos conveniente de todas.

1.1.— DIVERSOS GRADOS DE CONTROL SOBRE LOS DIFERENTES SECTORES.

Voy a citar textualmente un párrafo de "La Teoría General del Segundo Mejor", porque se aplica mucho a nuestro caso. "Los problemas de la 'economía mixta' nos dan una aplicación de la teoría del segundo mejor que se encuentra frecuentemente en la discusión popular. Consideremos, por ejemplo, un caso donde una sección de la economía está controlada rígidamente por la autoridad central mientras que otra sección prácticamente no está controlada. Hay un acuerdo general sobre el hecho de que la economía no está funcionando eficazmente, pero hay desacuerdo sobre el remedio apropiado. Una facción arguye que se necesita más control sobre el sector no controlado, mientras que otra facción aboga por la relajación del grado de control ejercido en el sector público. Los principios de la teoría general del segundo mejor sugieren que **ambas partes** en la controversia pueden estar abogando por una política apropiada a los fines deseados. Dados el alto grado de control en un sector y la casi completa ausencia de control en otro sector, no parece que se haya alcanzado una posición de óptimo de segundo mejor. Si esto es así, entonces se sigue que se aumentaría la eficiencia o aumentando el grado de control ejercido sobre el sector no controlado o relajando el control ejercido sobre el sector controlado. Esas dos políticas moverían a la economía en la dirección de alguna posición de óptimo de segundo mejor". (R. Lipsey y K. Lancaster, "La Teoría General del Segundo Mejor", **Review of Economic Studies** 24, 1956—1957, p.16).

No es éste el lugar para revisar los argumentos teóricos y la evidencia empírica sobre la que se basan esos dos autores para llegar a esa conclusión. Si aceptamos esa conclusión, vemos que, para que la economía dominicana funcione más

eficazmente, debemos o disminuir la intervención pública en el sector agropecuario o aumentarla en el resto de la economía. La teoría económica no nos lleva mucho más lejos de este punto. Obviamente, la elección entre esas dos opciones depende de razones muy variadas. Es también obvio que el modelo imperante en el país excluye el ampliar notablemente el control público sobre los otros sectores de la economía. Más o menos conscientemente, los autores de **Economía Dominicana 1975** parecen haber adoptado esa conclusión como un supuesto básico de su análisis y de sus conclusiones. Por lo tanto, la lógica del modelo imperante exigiría que se disminuyera el control existente sobre el sector agropecuario.

1.2.— LA ESPECIALIZACION DE LA INTERVENCION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO ES LA MENOS CONVENIENTE DE TODAS.

La obtención de un óptimo de segundo mejor debe lograrse básicamente por un método indirecto. Hay algunos criterios básicos en este método indirecto. Uno de esos criterios se refiere a la conveniencia de la intervención pública en aquellas áreas donde las decisiones descentralizadas no conducen a un óptimo, porque hay efectos externos y/o rendimientos de escala crecientes de una cierta magnitud. Si tomamos en cuenta ese criterio, veremos que la intervención especializada del sector público en el sector agropecuario no ha sido una elección acertada. Si, por ejemplo, el Estado hubiese escogido intervenir casi exclusivamente en ciertas ramas industriales, no hubiéramos obtenido un óptimo de segundo mejor, pero los resultados serían menos negativos, es decir, estaríamos menos lejos de un óptimo. Los efectos externos muy grandes y las economías de escala crecientes de cierta magnitud se dan frecuentemente en la industria, sobre todo en la industria pesada. Sin embargo, no conviene que se den actualmente en el sector agropecuario, debido a las características estructurales—demográficas del país. Las economías de escala crecientes en la agricultura—cuando hay reales economías de escala crecientes—conllevan un uso intensivo del capital y un uso muchísimo más reducido de la mano de obra. Por eso decíamos que no conviene obtener muchas economías de escala crecientes en la agricultura. No se dispone de tiempo para exponer aquí con más detalle ese punto.

Los argumentos esbozados someramente hasta ahora son uno de los fundamentos teóricos de algunas de las conclusiones de **Economía Dominicana 1975** sobre la intervención pública en el sector agropecuario y la reorientación de la inversión pública: parece que el hecho mismo de las múltiples intervenciones públicas en el sector agrícola—y no sólo la mayor o menor eficiencia con que se puedan haber llevado a cabo estas intervenciones—está frenando el desarrollo de ese sector (p.107); no se considera recomendable que el Estado invierta directamente en proyectos agrícolas, salvo algunas excepciones, aunque sí debe dar to-

da clase de apoyo al desarrollo de este importante sector, a través de inversiones indirectas (p.302); se recomienda poner énfasis en algunos complejos agroindustriales y en proyectos industriales que se basen en el uso de los minerales nacionales (p.302); etc.

2.— LA FALTA RELATIVA DE INCENTIVOS DE MERCADO AL SECTOR AGROPECUARIO.'

Como indicamos antes, esta sección está muy relacionada con la anterior. Al hablar de los incentivos a la producción agropecuaria, no podemos considerarlos por separado. Debemos verlos dentro del conjunto de la estructura lógico-matemática de toda la economía.

En una economía de mercado, los incentivos que funcionan son los incentivos de mercado. Cualquier otro género de incentivos tiene un impacto muy pequeño sobre la economía. Parece que el Estado: (2.1.—) ha sido extremadamente generoso en brindar incentivos de mercado a los sectores no agropecuarios y ha ofrecido relativamente pocos incentivos de mercado —y no pocos desincentivos— al sector privado agropecuario; (2.2.—) paradójicamente, no ha intervenido suficientemente en el sector agropecuario, en aquellos aspectos en que su intervención sería creadora de incentivos.

2.1.— LOS SECTORES NO-AGROPECUARIOS RECIBEN MAS INCENTIVOS.

No podemos presentar un largo resumen de los incentivos ofrecidos a cada sector. Sólo presentaremos algunos ejemplos. La industria ha recibido muchísimos incentivos de mercado: altísima protección efectiva, a través de tarifas, exoneraciones, la paridad del peso con el dólar, etc.; crédito abundante, a veces con una tasa negativa de interés real; pocos controles de precios de los productos industriales; control de los sindicatos y, consecuentemente, de los salarios; un intento de mantener bajos los precios de los alimentos para el consumidor urbano, tratando de evitar de esa forma el descenso del salario real urbano; clima de seguridad para el inversionista; etc. No hay que maravillarse de que se haya estimado una rentabilidad del 30 al 50 por ciento para el promedio de la industria no azucarera.

La construcción también ha recibido muchísimos incentivos de mercado: generosísimas facilidades en el mercado de capitales; control de los sindicatos e intento de mantener bajos los precios de los alimentos en las zonas urbanas; creación de una excelente infraestructura urbana; clima de seguridad para el inversionista, etc. Por lo tanto, tampoco debemos maravillarnos de que el sector de la construcción haya crecido de manera notable.

La situación cambia notablemente con respecto al sector agropecuario. Ciertamente ha habido incentivos, pero también ha habido muchos desincentivos. Entre los incentivos tenemos: una alta protección efectiva para el sector agropecuario, aunque no tan alta como para la industria; el Banco Agrícola ha aumentado sus créditos al sector agropecuario a tasas negativas de interés real; se ha facilitado la compra de maquinaria agrícola a bajos precios; se ha controlado el alza de los salarios; se ha ido creando una extraordinaria infraestructura de presas y canales, con efectos muy notables a largo plazo; la Secretaría de Agricultura ha aumentado notablemente en cantidad y calidad los servicios que ofrece, etc. Sin embargo, los desincentivos también han abundado: todavía no sabemos si el ganado vacuno se irá a las lomas o se quedará en los valles, con la consiguiente incertidumbre; el sistema de producción a base de asentamientos colectivos y fincas estatales puede conllevar pocas economías de escala crecientes y pocos o ningún incentivo de mercado; se controlan mucho los precios de los productos agropecuarios, aumentando la distorsión de los precios internos, por medio de las prohibiciones de exportación, los impuestos de exportación de algunos productos, la paridad del peso con el dólar, etc; al no existir incentivos a las agroindustrias, no hay eslabonamientos hacia el sector agropecuario; no hay incentivos para que la Banca Comercial le preste al sector agropecuario, etc. No hay que maravillarse de que la rentabilidad de las inversiones en la agropecuaria sea mucho más baja que en la industria, la construcción, la especulación en tierras urbanas, etc. De hecho hay productores que continúan en sus actividades agropecuarias, porque sus tierras, cercanas a zonas urbanas o semi-urbanas, están aumentando rápidamente de valor. ¡Compensan la baja rentabilidad en la agropecuaria por medio de la especulación en tierras!

2.2.— LA INTERVENCION PUBLICA CREADORA DE INCENTIVOS AL SECTOR AGROPECUARIO.

En la primera sección se afirmó que el Estado intervenía demasiado en la agropecuaria. Paradójicamente, esta sección favorece el aumento de la intervención pública en ciertos aspectos del sector agropecuario. Los párrafos que siguen nos mostrarán que no hay falta de coherencia entre esas afirmaciones.

En una economía de mercado, los incentivos que se deben ofrecer a todos los sectores deben ser incentivos de mercado. El mayor incentivo a las inversiones en un sector es la rentabilidad de esas inversiones. La rentabilidad promedio en el sector agropecuario es mucho menor que la rentabilidad promedio en la industria, la construcción, el comercio importador, etc. Si realmente queremos que crezca el sector agropecuario, debemos favorecer que la tasa de rentabilidad de las inversiones agropecuarias sea al menos similar a la de otros sectores de la economía, después de haber tomado en cuenta las características específicas de las actividades en cada sector. Por ejemplo, hay que tomar en cuenta el riesgo implícito en las inversiones agropecuarias, debido a un factor errático como las

lluvias. Si no existe una tasa de rentabilidad similar a la de otros sectores, el sector agropecuario no se desarrollará. Las inversiones seguirán concentrándose en los sectores de alta rentabilidad. Por lo tanto, el Estado debería intervenir para crear incentivos que aumenten la rentabilidad de las inversiones en la agropecuaria. Un criterio para la elección de las inversiones públicas que nos acerquen a un óptimo de segundo mejor es intervenir donde la toma de decisiones descentralizadas no lleve a obtener objetivos considerados como deseables desde el punto de vista oficial. Otro criterio, relacionado con el anterior, es intervenir donde no existan incentivos para los productores privados. Veamos algunos casos.

Todos conocemos el teorema de la telaraña. Las decisiones descentralizadas de miles de productores agropecuarios llevan a las conocidas alzas y bajas de los precios. Es necesario crear precios de garantía —y facilidades de almacenamiento, etc.— para muchos otros productores agropecuarios. Los estudios sobre costos de producción y los precios de garantía deberían ser actualizados regularmente para asegurar una tasa de rentabilidad a las inversiones agropecuarias similar a la existente en otros sectores. A veces se le niega esa tasa de rentabilidad al sector agropecuario con el objetivo de tratar de mantener bajos los precios de ciertos alimentos para los consumidores urbanos. Sin embargo, esa política es un arma de doble filo, porque desincentiva la oferta. Una política adecuada de precios de garantía supone que se dispone de estudios detallados por productos sobre la oferta y la demanda. Supone también que INESPRES estaría dispuesto a ganar y también a perder. Notemos también que la intervención pública al aumentar el número de productos con precios de garantía se fundamenta no sólo en regular la producción, sino en regular los oligopolios existentes en la comercialización de algunos productos. Los altos márgenes de comercialización existentes, que privan en parte a los productores de los beneficios de las alzas de precios, sólo pueden explicarse por un bajo nivel de competencia real entre los intermediarios. La existencia de muchos intermediarios en cierta parte del proceso de comercialización no implica necesariamente que exista mucha competencia real, porque los intermediarios pueden ponerse de acuerdo sobre los precios que ofrecerán a los productores. Donde existen altos márgenes de comercialización, debemos suponer que existe un bajo nivel de competencia real. Por lo tanto, el Estado debería intervenir en la regulación de esas actividades.

El aumento de la producción agropecuaria supone que se canaliza suficiente crédito para capital de trabajo y para inversiones. Este tipo de crédito no le ha faltado, salvo en ciertos períodos, a la industria o a la construcción. El problema del crédito agropecuario es muy complejo, debido al riesgo implícito en las actividades del sector, el elevadísimo número de productores, las bajas tasas de interés, etc. Es imposible tratar brevemente este tema tan complejo. Sólo quisiera insistir en que es mucho más rentable y mucho menos riesgoso para la banca comercial ofrecer préstamos a los sectores industrial, comercial y de la construc-

ción que al sector agropecuario. Los bancos comerciales responden a incentivos económicos. Por lo tanto, no podemos esperar que aumenten notablemente sus créditos por razones filantrópicas.

El Estado también podría incentivar al sector agropecuario invirtiendo más en ciertas obras de infraestructura, como, por ejemplo, caminos vecinales. Es de justicia reconocer que la labor del sector público en la creación de parte de la infraestructura agrícola —presas y canales de riego— ha sido sencillamente extraordinaria. **Economía Dominicana 1975** (p.107) hace algunas sugerencias para mejorar esas inversiones.

Se debería insistir mucho más en los trabajos de investigación aplicada. Se derrochan recursos aumentando el número de los agentes de extensión, si no se aumenta el acervo de las técnicas que se deben difundir.

Es necesario invertir más en la capacitación de la mano de obra rural y en el mejoramiento de sus condiciones de vida. El Gobierno está planeando el nivel de la educación rural. También está llevando a cabo algunos valiosos programas de mejoramiento del nivel de vida en el campo, como, por ejemplo, los programas de electrificación y de acueductos rurales. Sin embargo, en otros puntos la acción pública es muy deficiente, como, por ejemplo, en la construcción de viviendas rurales y en la oferta de servicios de salud. Todas esas medidas son necesarias para aumentar la productividad y la permanencia de más agricultores en el campo. De la misma manera que no hay que maravillarse de que el insumo capital huya del campo y vaya a otros sectores radicados principalmente en las ciudades, tampoco debemos maravillarnos de que la mano de obra también huya del campo buscando los atractivos de las ciudades.

3.— CONCLUSIONES

En esta última sección nos limitaremos a enumerar algunas de las conclusiones que parecen brotar de **Economía Dominicana 1975** y de la presente exposición. Nos parece que convendría:

1.— Fijar reglas de juego claramente definidas para los productores agropecuarios privados.

2.— Reducir la participación porcentual directa del sector público en la agropecuaria. Se debe evitar, salvo en casos aislados, la tendencia del Estado de intervenir como productor agropecuario. En este sentido parece que cada vez más se impone un estudio evaluativo sobre el tipo de reforma agraria que se ha llevado a cabo en los últimos años.

- 3.— Aumentar el número de productos agropecuarios que tengan precios de garantía remunerativos.
- 4.— Evitar la excesiva tendencia a proteger a los consumidores urbanos a expensas de los productores agropecuarios.
- 5.— Facilitar que los productores agropecuarios se beneficien más de las alzas de precios en los mercados internacionales.
- 6.— Crear incentivos reales a la agroindustria, sobre todo de exportación, con sus repercusiones positivas sobre el sector agropecuario.
- 7.— Estudiar a fondo el problema del crédito al sector.
- 8.— Invertir más en ciertas obras de infraestructura agropecuaria.
- 9.— Invertir más en la investigación agropecuaria.
- 10.— Invertir más en la capacitación de la mano de obra rural y en el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas rurales.

Concluamos esta exposición. La brevedad del tiempo asignado nos ha obligado a tratar los temas de manera muy incompleta. Probablemente a muchos de ustedes se les han planteado interrogantes sobre ciertas afirmaciones, se extrañarán de la omisión de ciertos aspectos importantes, etc. El tiempo de discusión que seguirá a las exposiciones servirá para que todos nos beneficiemos de los valiosos comentarios de todos ustedes.