

Castronovo, Alfonso. (10-14 de Abril de 1972). Valor de la información agrícola para el planeamiento y la toma de decisiones políticas nacionales. 3ª Reunión Interamericana de Bibliotecarios y Documentalistas Agrícolas, Buenos Aires.

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas INIBI.
Puán 480 - 4º Piso - Of. 8 - (C1406CQJ) Buenos Aires | ARGENTINA | Tel. 5287-2892 | 5287-2893
Correo-e: inibi@filo.uba.ar | inibi.uba@gmail.com | <http://inibi.institutos.filo.uba.ar>

TERCERA REUNION INTERAMERICANA DE BIBLIOTECARIOS
Y DOCUMENTALISTAS AGRICOLAS

Buenos Aires, 10/14 abril, 1972

VALOR DE LA INFORMACION AGRICOLA PARA EL PLANEAMIENTO
Y LA TOMA DE DECISIONES POLITICAS NACIONALES

Por Ing. Agr. ALFONSO CASTRONOVO
Educador Principal
IICA - Zona Sur

RESUMEN *La información constituye una materia esencial para la formulación de políticas y la toma de decisiones a nivel de gobierno. Para tal fin, la información debe poseer "poder predictivo válido" y, además, ser pertinente, veraz, confiable, inteligible, completa, oportuna y rápida. Difícilmente los hombres de gobierno pueden contar con información que reúna las cualidades mencionadas lo cual resta eficacia a sus decisiones. Reconociendo la dificultad para organizarlos adecuadamente y su costo relativamente elevado, se considera justificada la creación de centros que reúnan y analicen con visión de futuro la información cuantitativa y cualitativa pertinente para ponerla oportunamente a la disposición de los niveles decisorios.*

VALOR DE LA INFORMACION AGRICOLA PARA -EL PLANEAMIENTO Y
LA TOMA DE DECISIONES POLITICAS NACIONALES

Cuentan que hace muchos, muchos años, un poderoso monarca oriental había dispuesto una gran partida de caza en la cual se proponía estrenar un atuendo especial para tales ocasiones.

Se trataba de un ropaje realmente magnífico, confeccionado por los mejores sastres, con las telas más ricas del reino, decoradas por los artistas más reputados de la época.

Naturalmente, el rey no quería que una lluvia intempestiva arruinara su diversión y su ropa, así que, para mayor seguridad, consultó a todos sus astrólogos y pronosticadores y fijó para la cacería el día para el cual todos unánimemente anunciaron que reinaría un tiempo perfecto.

Por ello, primero se sorprendió y luego contestó con una alegre carcajada cuando, al cruzar de madrugada el puente levadizo de su castillo para iniciar la cacería, se encontró con un pobre campesino que acarreaba leña quien, luego de saludarlo con la debida reverencia, le dijo: "Muy bien vestida va hoy su Majestad para la cacería. Lástima grande que la lluvia deba estropear bien pronto tanto lujo".

Durante toda la mañana el rey comentó con sus cortesanos entre risueña y burlescamente, la ocurrencia del campesino que pretendía saber más que todos sus astrólogos y pronosticadores juntos. Pero a eso del mediodía una lluvia torrencial interrumpió la fiesta y la alegría.

Volvió el rey a su palacio hecho una lástima, con su ropa empapada y llena de lodo y, naturalmente, con un humor de mil demonios.

Su primera medida fue ordenar que cortaran las cabezas de sus astrólogos y pronosticadores e inmediatamente mandó llamar al campesino.

"Como eres el único que ha acertado -le dijo- desde hoy serás mi astrólogo y pronosticador principal".

El pobre hombre, entre sincero y atemorizado ante los riesgos evidentes que comportaba un cargo tan ventajoso bajo otros aspectos, le contestó: "Majestad, no he sido yo quien

acertó. Fue mi burro, que cada vez que va a llover baja su oreja izquierda".

"Pues entonces -dijo el rey- tu burro pasará desde hoy a mi palacio y será mi astrólogo y pronosticador".

Aunque todavía hoy nuestros campesinos, en muchos lugares, pronostican el tiempo por las actitudes de distintos animales, la historia probablemente es incierta. Nos sirve, sin embargo, para ilustrar muy claramente el papel de la información en la toma de decisiones y las condiciones que debe reunir para ser útil para tal fin.

Antes de abordar este punto, sin embargo, tal vez resulte conveniente detenernos unos minutos para repasar algunos conceptos elementales de la teoría de las decisiones.

Esta teoría, como muchas de las vigentes en el campo de las ciencias sociales, es de desarrollo reciente y presenta posiblemente su grado mayor de evolución en el ámbito de la gerencia o administración de empresas. Ello no impide, por cierto, que se aplique tanto a nivel individual, en problemas de conducta, como a nivel de gestión gubernamental, pasando por temas tan dispares como el diagnóstico médico o la estrategia militar.

Esta gran diversidad de aplicaciones, cada una con sus exigencias particulares, no ha contribuido mucho en corto tiempo a la unificación y profundización de la doctrina. En la realidad, cada tratadista discrepa en mayor o menor grado de todos los demás, por lo cual no puede hablarse con propiedad de una sino de las teorías de la decisión.

Con todo, hay consenso bastante general acerca de que la toma de decisiones es un proceso (o constituye su etapa final) en el cual, siguiendo en líneas generales a Dewey (1), podemos distinguir cuatro fases:

1. Identificación y definición del problema, incluyendo la formulación de criterios adecuados para valorar soluciones alternativas, que algunos llaman "criterio para tomar decisiones", otros "función de preferencia" y otros más "medida de eficacia".

(1) Dewey, John: How we think

2. Identificación de cursos alternativos de acción, como posibles soluciones.
3. Evaluación de los factores que intervienen en cada curso de acción, en función del criterio adoptado.
4. Elección de una de las alternativas.

El hecho que algunos autores definan como "toma de decisiones" todo el proceso (2) o solamente la fase 4 es simplemente un problema semántico que no afecta el planteo general.

Este planteo, desde luego, es netamente teórico y solamente adquiere significado dentro de un contexto real que presupone la existencia de otros elementos.

La identificación y definición del problema, por ejemplo, presupone la fijación de objetivos. Según Howard L. Timms (3) "No puede haber problema sin que previamente haya un objetivo. Problemas son los obstáculos que se interponen en el logro de los objetivos. La elección de los objetivos determina los tipos de problemas que surgirán y que tendrán que resolverse".

Los objetivos, por su parte, no se fijan o formulan en un vacío. Son, a su vez, fruto de un proceso de decisión análogo al descripto, en el cual alguna vez fueron considerados y evaluados frente a posibles alternativas.

Lo que hemos llamado "proceso de toma de decisiones" es, por lo tanto, un simple eslabón dentro de una cadena, o mejor, una sola malla de una red, dentro de la cual se repite indefinidamente, en ciertos casos inclusive varias veces para una sola decisión que se alcanza por aproximaciones sucesivas (proceso iterativo).

(2) Simon, Herbert A.: The new science of management decision (Este autor usa la expresión "decision making" como sinónimo de "managing").

(3) Timms, Howard L.: Sistemas de decisión gerencial

Prescindiendo, por el momento, de mayores complicaciones, veamos ahora como se realiza este proceso.

En líneas generales pueden distinguirse tre métodos de complejidad creciente, sin que su separación excluya cualquier número de gradaciones intermedias.

La decisión puede alcanzarse por "juicio e intuición" cuando el ejecutivo responsable prescinde de un análisis explícito; por el "pensamiento creador" cuando incluye la formulación de ideas nuevas o la combinación novedosa de elementos conocidos; por "análisis formal" toda vez que, por razonamiento lógico, se cubren sistemáticamente las distintas fases del proceso. En el primer caso se trata de una determinación esencialmente individual; en el segundo suele ser útil recurrir al trabajo en grupo, por ejemplo en las llamadas "brainstorming sessions", que algunos traducen por "sesiones de tormenta cerebral"; en el tercero, frecuentemente se requiere la presencia de un equipo integrado que pueda profundizar el análisis formal de todos los factores involucrados que a veces llega al uso de las computadoras para obtener las derivaciones del razonamiento lógico.

Es fácil ver que los tres métodos no son mutuamente excluyentes y se diferencian principalmente por el grado en que son explícitas y conscientes las distintas fases del proceso. Representan distintas formas de planeamiento o gradaciones de éste, en la medida que restringimos su significado de que se realiza por análisis formal.

En la práctica, frente a situaciones habitualmente complejas, los tres métodos suelen ser empleados simultáneamente.

De todas maneras, lo que es evidente es que la toma de decisiones, aún restringida en su significado a la fase 4 del proceso y realizada solamente sobre la base de "juicio e intuición", requiere una dosis considerable de conocimiento previo. Las fases 1, 2 y 3, sustancialmente, consisten en el acopio y análisis de la información y constituyen en su conjunto, particularmente la fase 1, lo que los planificadores suelen llamar el "diagnóstico". Es claro, entonces, que la eficacia y la racionalidad de cualquier decisión está en función directa de la información utilizada para alcanzarla.

Podemos volver ahora a nuestra anécdota inicial y ver cuales son las condiciones que debe reunir la información para la toma de decisiones.

Su cualidad primera y esencial es el "poder predictivo válido".

Por poder predictivo entendemos la capacidad para llevar a conclusiones o extrapolaciones unívocas o con un máximo de precisión. Podemos, por ejemplo, utilizar una serie histórica de datos para estimar la demanda de trigo para una población determinada en un período futuro de tiempo. El procedimiento, harto conocido, es ajustar una curva teórica a los datos y extrapolarla para el período deseado. El error estadístico, que podemos estimar fácilmente para cualquier punto de la curva, da una idea del poder predictivo de la ecuación que la genera y, por lo tanto, de la información (la serie histórica de datos) que ha servido para calcularla. La "validez", en cambio, es una medida de la consistencia con que el dato real oportunamente observado coincide con la estimación.

Concebiblemente, la información puede tener gran poder predictivo y escasa validez o viceversa. En ambos casos resulta de poca utilidad para la toma de decisiones. En el mismo ejemplo podríamos, complicando indefinidamente nuestra ecuación, estimar una curva que pase exactamente por todos los puntos registrados en la serie histórica. Su error sería nulo y las extrapolaciones unívocas, con lo cual el poder predictivo resultaría muy alto. Sería ingenuo, sin embargo, confiar mucho en una predicción lograda por este procedimiento para tomar decisiones importantes.

Por un procedimiento inverso podemos llegar a estimaciones muy imprecisas que oscilen entre valores muy dispares, por ejemplo, entre 0 y 10 millones de toneladas. La predicción sería muy válida, puesto que la demanda real se situará muy probablemente entre los dos valores indicados, pero de ninguna utilidad para tomar decisiones acerca de la producción el sistema de transporte o el de almacenamiento que deberemos tener para satisfacer tal demanda.

El error de nuestro rey fue creer que, por ser coincidentes, las predicciones de sus astrólogos y pronosticadores, obtenidas probablemente por distintos métodos, alcanzaban también mayor validez, mientras la experiencia del campesino le indicaba que el poder predictivo válido se encontraba en la

posición de las orejas de su burro.

Con ser muy importante, el poder predictivo válido solamente puede ser evaluado por la experiencia, es decir, "a posteriori".

Frente a situaciones novedosas es muy difícil que podamos contar con la combinación necesaria de información y método de análisis de probado poder predictivo válido.

Nuestro recurso, en tal caso, es ampliar la base de información y esto nos lleva a otras condiciones que ésta debe reunir y que afectan su poder predictivo y su validez. La información debe ser pertinente, veraz, confiable, inteligible, completa, oportuna y rápida.

No es posible, dentro del escaso tiempo disponible para esta presentación, abundar en consideraciones acerca de estas cualidades que debe reunir la información. No obstante ello, como el tema se refiere específicamente a la toma de decisiones políticas nacionales, deseo recalcar la importancia de que la información sea oportuna y rápida.

Es demasiado frecuente, en mi experiencia, que el hombre de gobierno, enfrentado con la necesidad de tomar decisiones importantes, se encuentre con que carece de la información necesaria, o que ésta no ha sido analizada desde el ángulo pertinente, y que se le sugiera la conveniencia de realizar un estudio específico.

La alternativa es postergar la decisión, lo cual frecuentemente es imposible, ya que un gobierno que no toma decisiones en realidad no gobierna, o realizar rápidamente un estudio superficial y tomar, en última instancia, las decisiones sobre la base de juicio e intuición.

El resultado de eso son las decisiones de corta duración, por ello mismo frecuentemente inocuas o perjudiciales, ya que, como hemos visto, la decisión no es un episodio aislado sino la etapa de un proceso continuo y reiterado en el cual la información entra como insumo inicial pero también como realimentación, cuya consecuencia puede y suele ser la modificación o la reversión de la decisión inicial, si ésta no ha sido tomada con fundamento sólido.

Esto nos lleva a considerar la manera como llega la información al hombre de gobierno.

Este, por supuesto, habitualmente lleva consigo una buena dosis de la información que necesita. Un alto ejecutivo o un ministro se nombran, es verdad, por razones políticas, pero también atendiendo a su competencia en asuntos de su cartera.

El problema radica en que, por abundante y vasta que sea la información, nunca resulta suficiente. Ello se debe tanto al crecimiento continuo y acelerado de la información como a la normal complejidad de las decisiones a nivel de gobierno, que exigen versación en campos muy numerosos, dispares y que se hallan en cambio constante.

Un ejecutivo de empresa, por ejemplo, confrontando con la toma de decisiones acerca de la construcción de una presa hidroeléctrica para dar energía a su establecimiento, considerará fundamentalmente los aspectos relativos al costo y producción de la energía, dentro del marco de la legislación vigente. Un ministro de obras públicas, en situación análoga, deberá tomar en cuenta también aspectos tales como sistematización hidráulica de la cuenca afectada; posibilidades de conexión y complementación con otros sistemas energéticos; riego, uso y conservación del suelo en los terrenos dominados; aprovechamiento del embalse para usos subsidiarios como pesca y recreación; disponibilidad y absorción de mano de obra; desarrollo industrial consiguiente; valorización del área y redistribución de la plusvalía por transformación de la tenencia de las tierras o mecanismos impositivos; aceptación de la obra y de su costo por la opinión pública, etc.

La cantidad de información específica que debe manejar, correspondiente tanto al campo técnico, en el cual posiblemente está especializado, como al económico, sociológico, agronómico, y otros, es tan grande que muy difícilmente está en su totalidad a su alcance inmediato.

La solución corriente es el uso de asesores especializados en distintos campos pero estos, en mayor o menor medida, afrontan problemas análogos.

Lo racional, entonces, es disponer de medios idóneos para la recopilación y el análisis de la información.

Generalmente existen, a nivel de gobierno, organismos encargados de la recopilación y análisis primario de la información de tipo estadístico o numérico, pero ésta no es suficiente. Empleada con habilidad puede alcanzar gran poder predictivo pero, fundada principalmente en el pasado, su validez no es totalmente confiable. Para aumentarla se requiere una visión orientada hacia el futuro sobre bases racionales, y gran parte de la información que los "modernos suturólogos" utilizan para ello es de tipo cualitativo.

Lo ideal sería disponer de centros de información en los cuales pudiera corrientemente procesarse la información de ambos tipos para ponerla a disposición de los asesores y hombres de gobierno en el momento oportuno. Sería importante que estos centros no se limitaran simplemente a la recopilación y catalogación de la información sino que aborden también un primer análisis que facilite su interpretación y uso.

El problema no es simple, puesto que no es posible predecir con exactitud las necesidades futuras de información.

Una guía idónea pueden constituirlos los planes de desarrollo, formulados y vigentes en prácticamente todos los países en los cuales pueden hallarse las prioridades y los grandes objetivos nacionales en función de los cuales la información deberá ser recopilada y analizada. Descender de este nivel de gran generalidad al nivel operativo para determinar cómo, quién, cuándo deberá reunir y analizar tal o cual información requerirá un gran esfuerzo imaginativo y de organización e implicará un gasto significativo.

Sin embargo, tanto el esfuerzo como el gasto deberán realizarse para que los hombres de gobierno no deban, como el rey de nuestra fábula tomar decisiones basados en la posición de las orejas de algún burro.