



RESEÑAS DE POLÍTICAS

## Nuevos Enfoques sobre Subsidios de Insumos

*Los subsidios de insumos pueden neutralizar los riesgos que supone la adopción temprana de nuevas tecnologías y ayudar a los distribuidores de insumos a lograr economías de escala, las cuales, a su vez, permiten reducir los precios que pagan los agricultores. Ahora bien, el interés renovado por los subsidios dados a los fertilizantes en África al sur del Sahara debe concentrarse en soluciones sostenibles para las fallas de mercado. Los subsidios “inteligentes” —que se entregan, por ejemplo, como bonos dirigidos a la población más pobre y como fondos de contrapartida— pueden utilizarse para impulsar los mercados de insumos agrícolas. Estos subsidios pueden estimular la demanda en los mercados privados y pueden absorber algunos de los costos iniciales de los distribuidores privados que entran a participar en los mercados de insumos. Como todo subsidio, los subsidios de insumos deben emplearse con cautela puesto que suponen un alto costo de oportunidad en términos de bienes públicos productivos y gastos sociales. Corren también el riesgo estos subsidios de ser utilizados en el plano político y de que, una vez puestos en práctica, no se puedan revertir.*

La productividad agrícola ha crecido rápidamente en los sitios en que se han adoptado ampliamente las variedades mejoradas y los fertilizantes, pero no ha crecido donde esa adopción se ha rezagado. Las fallas de mercado, especialmente en África al sur del Sahara, siguen extendiéndose en la región tanto al sector de semillas como al de fertilizantes, por varias razones: los costos de transacción son altos, los riesgos son considerables, y el reducido tamaño de los mercados (lo que impide obtener economías de escala). En consecuencia, el escaso uso de semilla mejorada y de fertilizantes es una de las principales limitaciones al aumento de la productividad agrícola en África al sur del Sahara. El interés que se ha renovado recientemente por los subsidios de insumos como medio para superar las fallas de mercado debe enfocarse en la búsqueda de soluciones sostenibles a esas fallas.

En las décadas de 1960 y 1970 se pusieron en práctica subsidios de insumos en muchos países en desarrollo. Sin embargo, dado que no llenaron las expectativas iniciales, fueron retirados paulatinamente y en forma general, como parte del proceso de liberalización y de las reformas de privatización que comenzaron durante la década de 1980. Cuando se han dado subsidios directos a los precios para promover el uso de semillas y fertilizantes, los resultados han sido casi siempre decepcionantes. El costo de los subsidios era elevado y no era sostenible, y los modestos beneficios generados fueron captados por los agricultores más grandes. A pesar de este historial, los subsidios de insumos siguen recibiendo el apoyo decidido de los agricultores y, además, de los políticos, quienes consideran a los agricultores como un electorado importante. En los últimos años, los países han ensayado nuevas formas de poner en práctica subsidios que ayuden a estimular el desarrollo de los mercados. Estos subsidios “inteligentes” respecto al mercado pueden justificarse, en ciertos casos, cuando ayudan a establecer las bases para mercados sostenibles de insumos, liderados por el sector privado.

### ¿Cuál es la justificación de los subsidios de insumos?

Se citan diversos beneficios que justifican los subsidios de insumos: *económicos* (los beneficios económicos sobrepasan los privados), *ambientales* (los subsidios compensan las externalidades negativas), y *sociales* (los subsidios reducen la pobreza o proporcionan redes de protección). Los encargados de formular políticas deben responder dos preguntas al considerar si los subsidios son un instrumento apropiado para promover un uso más intenso de los insumos:

**1. ¿Los beneficios económicos que generan para la sociedad los subsidios de insumos superan los costos de los subsidios mismos? Los**

subsidios de insumos pueden generar beneficios económicos para la sociedad de diversas maneras:

- Pueden estimular el desarrollo de mercados de insumos porque compensan por los elevados costos iniciales de distribución hasta que el mercado se expande, las economías de escala se hacen realidad y los precios descienden.
- Pueden promover la adopción y difusión de tecnologías porque reducen los riesgos iniciales y los costos que implica el aprendizaje de una nueva tecnología.
- Pueden superar la falta de un mercado de crédito o de seguros para agricultores o sus imperfecciones (si el mercado ya existe), porque a esa situación se debe que los agricultores, escasos de dinero en efectivo, utilicen cantidades subóptimas de insumos.
- Pueden compensar por los impuestos o por el control de precios de los productos, porque éstos hacen que los insumos que se compran no sean económicamente rentables.
- Pueden generar externalidades ambientales positivas asociadas con una mayor fertilidad del suelo y con su conservación —lo que reduce la erosión del suelo, la deforestación y las emisiones de carbono.

**2. ¿Hay circunstancias en que se justifican los subsidios de insumos cuando hay objetivos sociales y no económicos?** El uso de subsidios de insumos para alcanzar metas que no sean económicas puede justificarse solamente cuando esos subsidios representan, respecto a los costos, la opción más económica para llegar al objetivo social deseado en comparación con otros instrumentos opcionales, como la ayuda alimentaria o las transferencias de dinero en efectivo. Los subsidios de insumos son más económicos que la ayuda alimentaria cuando es relativamente mayor el costo en que incurre el gobierno al adquirir insumos y alimentos y entregarlos luego a los hogares necesitados. La eficiencia respecto a los costos de los subsidios depende también de la producción alimentaria adicional que puede generarse por dólar de insumo distribuido a los agricultores y utilizado por los mismos. Depende, además, del ahorro en otros costos que están asociados con la ayuda que se da en insumos; por ejemplo, al evitar los costos de transporte y de manipulación en el trayecto desde la finca hasta el mercado, cuando los agricultores deben vender parte de su cosecha para pagar los préstamos con que compraron los insumos.

Cuando hay deficiencias en el funcionamiento de los mercados de alimentos, la distribución de insumos subsidiados o la ayuda alimentaria



pueden ser apropiadas para proteger la seguridad alimentaria de los hogares rurales pobres que dependen de la agricultura como medio de vida. En cambio, cuando los mercados de alimentos funcionan bien, las transferencias de dinero en efectivo que permiten a los hogares adquirir alimentos pueden ser más apropiadas, especialmente en las áreas marginales donde existe el riesgo de que la producción de alimentos no compense por el costo de los insumos usados para producirlos.

### Los subsidios de insumos deben rediseñarse como subsidios “inteligentes”.

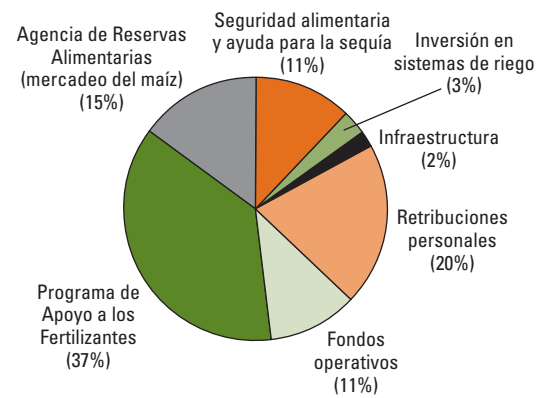
Las estrategias que promueven un aumento en el uso de insumos mejorados deben prestar atención a las lecciones aprendidas en el pasado. Ha sido difícil, en la práctica, realizar esquemas de subsidios de insumos sin exponer a los gobiernos a costos muy elevados y sin dar lugar a efectos indeseables en el mercado y en la distribución de recursos. En Zambia, por ejemplo, el 37% del presupuesto público para la agricultura en 2004-2005 fue destinado al subsidio de fertilizantes (Gráfico 1). Muchos de esos subsidios beneficiaron a agricultores relativamente adinerados y no a los pequeños agricultores que, según se esperaba, debían salir beneficiados. Descendió, en cambio, la inversión en bienes públicos básicos, como la investigación y la extensión, que se necesitan para aumentar la productividad.

Aunque el objetivo de largo plazo de los encargados de formular políticas debe ser apoyar el desarrollo de mercados de insumos que, liderados por el sector privado, sean viables, puede justificarse, durante cierto tiempo, la implementación de subsidios que estimulen un mayor uso de semillas y fertilizantes. Cuando los encargados de formular políticas recurran a los subsidios de insumos, deben llevarlos a la práctica empleando métodos que inviten a integrar esos insumos de manera eficiente, es decir, como parte de un paquete integral de tecnologías mejoradas para la producción de cultivos. No deben distorsionar tampoco los precios relativos de los diversos insumos utilizados por los agricultores porque así estarían promoviendo un uso ineficiente desde el punto de vista económico.

Cuando los subsidios de insumos se emplean como parte de una estrategia más amplia que intenta superar las limitaciones que condicionan la oferta y la demanda, estos subsidios pueden ayudar, si están bien diseñados, a remediar las fallas temporales de los mercados. Lo más importante es que los subsidios sean “inteligentes” respecto al mercado. Deben contribuir, por tanto, a desarrollar mercados de insumos que sean viables y competitivos y sean liderados por el sector privado, y jamás a socavarlos. Los subsidios inteligentes respecto al mercado deben orientarse hacia los agricultores pobres para invitar a usar incrementalmente más insumos a aquellos que de otro modo no los utilizarían. Además, los subsidios de insumos no deben desplazar las ventas comerciales. Deben introducirse siempre durante un tiempo limitado y con un calendario definido, para poder eliminarlos gradualmente una vez hayan cumplido su propósito. En cuanto aumente el volumen ofrecido de semilla mejorada y de fertilizantes, los precios de mercado de estos insumos bajarán hasta ser verdaderos precios económicos y la necesidad de subsidios se reducirá.

Los bonos, los fondos de contrapartida y las garantías parciales de préstamos son todos instrumentos que pueden utilizarse para conceder subsidios inteligentes. En Malawi se estableció un esquema conocido como Insumos para Bienes de Capital, en el que sólo se distribuyeron bonos a quienes habían participado en un proyecto de obras públicas. Ese enfoque permitió que el proyecto como tal canalizara los beneficios, porque era menos probable que los agricultores más adinerados participaran en tales proyectos. Los bonos podían redimirse en los negocios agrícolas locales, lo que fortaleció la demanda efectiva de insumos y aumentó las ventas —y las

**Gráfico 1. Asignación del presupuesto público al sector agropecuario en Zambia (2004/05)**



Fuente: Jayme, T. S., J. Govereh, Z. Xu, J. Ariga y E. Mghenyi. 2006a. *Factors affecting small farmers' use of improved maize technologies: Evidence from Kenya and Zambia.* Trabajo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Internacional de Economistas Agrícolas (IAAE). Agosto, 12a. Gold Coast, Queensland, Australia.

utilidades— de los distribuidores privados. Más recientemente, el gobierno de Malawi ha intentado aumentar fuertemente la demanda mediante una distribución masiva de bonos (cerca de 3.5 millones en 2006-2007). Se espera que los agricultores paguen un precio de contado cuando rediman el bono. Ese precio equivale a cerca de un tercio del precio al por menor del fertilizante. La gran dimensión de este programa ha dificultado el control de sus costos presupuestarios y las ventas de fertilizantes comerciales a los pequeños agricultores han tenido un fuerte desplazamiento.

En Malí y en Nigeria, se dieron fondos de contrapartida a organizaciones de productores durante un tiempo corto para que los emplearan en la adquisición, el ensayo y el conocimiento de nuevas tecnologías. En Malawi y en Kenia se han aplicado eficazmente las garantías parciales de préstamos para apoyar el establecimiento de una red de distribuidores de insumos.

### Los subsidios de insumos deben ser parte de una estrategia más amplia de incremento de la productividad.

Para que los esquemas de promoción de insumos tengan éxito, deben ser integrales y multifacéticos. Deben abarcar, por tanto, dos tipos de medidas:

- Medidas que mejoren la oferta de insumos; por ejemplo, la eliminación de derechos de aduana y de impuestos, el mejoramiento de la infraestructura de transporte, el apoyo a las alianzas estratégicas entre el sector público y el privado para crear establecimientos regionales de adquisición y distribución, la expansión gradual de las redes de distribuidores de insumos, y el financiamiento de proveedores de insumos.
- Medidas que fortalezcan la demanda de insumos; por ejemplo, mejorar los conocimientos y las destrezas de los agricultores, promover la disponibilidad y el uso de prácticas complementarias como el riego y la materia orgánica del suelo, y mejorar el desempeño de los mercados de productos para poder incrementar los precios y reducir los riesgos.

Por consiguiente, el desarrollo de los mercados de insumos debe ir de la mano con el fortalecimiento de los mercados de productos y con la vinculación de los agricultores a esos mercados.

Estas reseñas de políticas han sido extraídas del Informe sobre el desarrollo mundial 2008 del Banco Mundial, titulado *Agricultura para el Desarrollo*. En ese informe hay más información sobre el tema así como la presentación detallada de las fuentes. El informe usa una tipología sencilla de los países basada en la contribución que hace la agricultura al crecimiento general durante el lapso 1990-2005, y en la proporción de personas pobres que viven en áreas rurales (estableciendo como nivel de pobreza el ingreso de US\$2 al día en 2002). En los países agrícolas (principalmente en África), la contribución de la agricultura al crecimiento general es significativa (>20%). En los países en proceso de transformación (principalmente en Asia), los sectores no agropecuarios dominan el crecimiento, aunque una gran mayoría de pobres se encuentra en las zonas rurales. En los países urbanizados (principalmente en América Latina, Europa y Asia central), el mayor número de pobres se encuentra en las zonas urbanas, aunque muchas veces las tasas de pobreza son allí más altas en las zonas rurales.