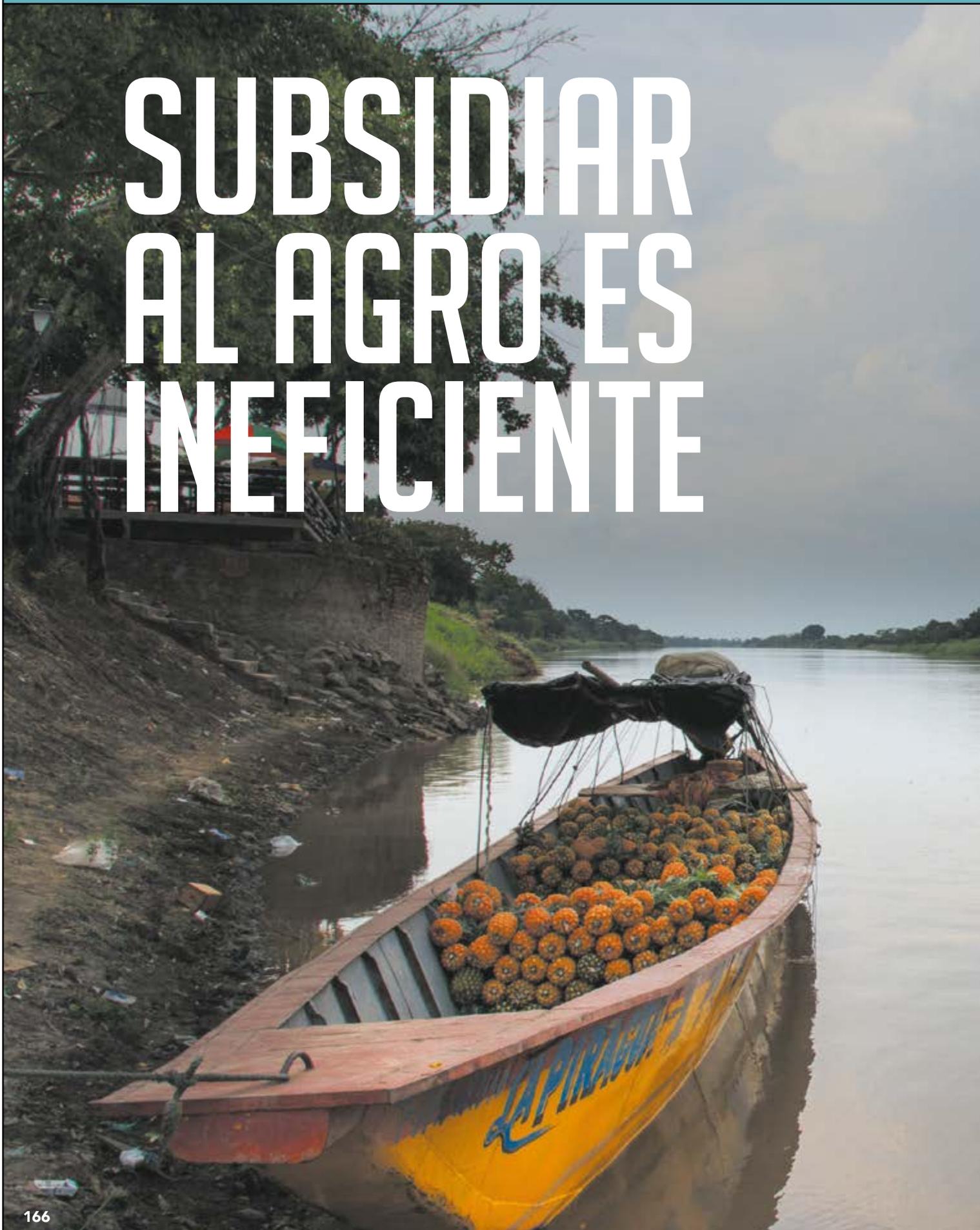


SUBSIDIAR AL AGRO ES INEFICIENTE





El programa Agro Ingreso Seguro, y muy probablemente su sucesor, el programa Desarrollo Rural con Equidad, parece carecer, al menos en el corto plazo, de la capacidad para proteger el ingreso de los agricultores y para fomentar la productividad, sus dos grandes objetivos declarados.

Investigaciones juiciosas e independientes coinciden en señalar que la política agrícola reciente no ha generado los resultados previstos. Entre ellas la realizada por Ricardo Argüello, profesor de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario, plasmada en el documento *Efectividad estimada de algunos de los principales instrumentos de política agrícola en Colombia*.

La idea fue medir los efectos esperados de tres de los principales subprogramas de Agro Ingreso Seguro (AIS): la línea especial de crédito, el incentivo a la capitalización rural y la convocatoria de riego y drenaje, los cuales funcionan con base en cuatro tipos de incentivos: subsidios al capital de trabajo, subsidios al capital productivo, subsidios al uso de la tierra y aumentos en la productividad de la tierra.

CUANDO EL CRÉDITO TIENE TASAS DE INTERÉS SUBSIDIADAS, LOS RECURSOS DESTINADOS A PRODUCTORES GRANDES Y MEDIANOS SE AGOTAN RÁPIDAMENTE, MIENTRAS QUE EN OCASIONES NO LO HACEN TODOS LOS DESTINADOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES.

ACCESO RELATIVO AL CRÉDITO

Al parecer, la asignación de recursos del AIS benefició mayoritariamente a un grupo reducido de grandes propietarios, cosa que para el profesor Argüello no es distinta de lo que en general sucede con los instrumentos de la política sectorial. “La tendencia es a que los productores de menores ingresos, con menor capacidad para formular proyectos, y un involucramiento más débil con los mercados, tengan un menor acceso relativo al crédito”.

En otras palabras, cuando el crédito tiene tasas de interés subsidiadas, los recursos destinados a productores grandes y medianos se agotan rápidamente, mientras que en ocasiones no lo hacen todos los destinados a pequeños productores.

Una de las diferencias entre los programas gubernamentales de crédito comunes y los extraordinarios como AIS, es que para acceder a los últimos las exigencias suelen superar el nivel de conocimiento y las capacidades de los agricultores pequeños. “Esto hace que dependan de agentes u organizaciones inter-



Uno de los problemas del sector rural colombiano es la falta de inversión estatal, de suerte que los fondos dirigidos al programa Agro Ingreso Seguro no son cuestionables por su cuantía sino más bien por su orientación.



mediarias que les preparan los proyectos para someterlos a estudio de crédito, lo cual condiciona su acceso al mismo en varias dimensiones”, afirma el profesor Argüello.

En la actualidad, la asignación de recursos del presupuesto a los instrumentos de la política sectorial se hace en función del volumen total de recursos disponibles, la demanda histórica de los productores y el énfasis particular que deseen poner en un momento determinado los hacedores de política.

Los subsidios al capital de trabajo y al capital productivo forman parte de un mismo paquete de instrumentos y, en esa medida, no se les asigna una proporción específica del presupuesto. En este caso, los subsidios se otorgan en el marco de unas líneas de crédito (particularmente la línea especial de crédito), las cuales solicitan los agricultores para cualquier propósito (capital de trabajo, capital producti-

vo u otros fines), con la única limitación de que la línea de crédito aún tenga recursos.

En el caso de la irrigación sí existe una determinación independiente del monto que se destina a este propósito, el cual depende de la disponibilidad total de recursos, la demanda histórica y los propósitos de la política sectorial. Cuando el programa de Desarrollo Rural con Equidad (DRE) reemplazó a AIS orientó los recursos para irrigación solo a pequeños y medianos agricultores, como reacción al abuso que de dichos recursos hicieron grandes productores.

FALTA PRESUPUESTO

Aunque a simple vista la asignación presupuestal para AIS del 35% (\$500.000 millones) del presupuesto nacional anual asignado al sector agrícola pudiera parecer exagerada, para el profesor Argüello no lo es “porque la



Aunque a simple vista la asignación presupuestal para AIS del 35 % del presupuesto nacional anual asignado al sector agrícola pudiera parecer exagerada, para el profesor Ricardo Argüello no lo es porque la asignación presupuestal del sector agrícola ha venido decayendo en el tiempo.

asignación presupuestal del sector agrícola ha venido decayendo en el tiempo y solo con una inyección de nuevos recursos está mostrando alguna recuperación. En realidad, uno de los problemas del sector rural colombiano es la falta de inversión estatal, de suerte que los fondos dirigidos a este programa no son cuestionables por su cuantía, sino más bien por su orientación”.

Para que los programas de apoyo al agro cumplan sus propósitos, es necesario que la política agrícola deje de focalizarse en instrumentos como el de marras, que, según Argüello, tienen varios problemas, entre otros, que es imposible contar con recursos suficientes para darle crédito subsidiado a todos los productos agrícolas, y ello pone en ventaja a los que lo logran, lo cual contribuye a aumentar los niveles de desigualdad entre los productores.

Por otra parte, los subsidios pueden hacer atractivas o rentables algunas actividades, que sin ellos no lo serían. De manera que a los agricultores le estarían asignando recursos para la producción de cultivos que no son económicamente sostenibles.

En conclusión, los problemas de rentabilidad que enfrenta buena parte de la agricultura colombiana no parecen solucionarse mediante subsidios. Aun los créditos subsidiados otorgados con destino a hacer inversión de capital en el sector (en particular el incentivo a la capitalización rural, [ICR]) han mostrado ser vehículos ineficientes para aumentar y afianzar los niveles de inversión productiva en el campo.

AMBIENTE FAVORABLE PARA LA INVERSIÓN

Varios analistas han señalado la conveniencia de destinar una mayor cantidad de recursos a la provisión de los llamados bienes públicos y, en general, a apoyos para la producción agropecuaria que sean de acceso común a los productores, con independencia de los renglones productivos a los que están vinculados. Ejemplos de esto son, entre otros, la inversión en vías terciarias para conectar las zonas de producción a los mercados, la provisión de esquemas de riego y drenaje adecuadamente planificados, el fomento de la investigación agropecuaria y el fortalecimiento de la provisión de asistencia técnica para la adaptación y difusión de tecnologías disponibles, así como la provisión de infraestructura para comercialización.

En otras palabras, parecería más efectivo que el Estado concentrara su esfuerzo en la provisión de una serie de condiciones básicas que permitan generar un ambiente favorable para la inversión y el desarrollo de las actividades agropecuarias, en lugar de limitarse a utilizar instrumentos de política que, como los subsidios, tienden a ser ineficientes y a generar efectos perversos.

De acuerdo con el profesor Argüello, un elemento fundamental para la generación de este ambiente favorable a la inversión está dado por la regulación y el afianzamiento de un mercado de tierras, tarea que incluye aspectos como la restitución, la formalización de la propiedad, la generación de incentivos para el uso productivo del suelo y el afianzamiento de arreglos institucionales para garantizar el acceso a la tierra como activo productivo. ■

**UNA DE LAS
DIFERENCIAS ENTRE
LOS PROGRAMAS
GUBERNAMENTALES
DE CRÉDITO
COMUNES Y LOS
EXTRAORDINARIOS
COMO AGRO
INGRESO SEGURO,
ES QUE PARA
ACEDER A LOS
ÚLTIMOS LAS
EXIGENCIAS SUELEN
SUPERAR EL NIVEL
DE CONOCIMIENTO Y
LAS CAPACIDADES
DE LOS
AGRICULTORES
PEQUEÑOS.**