

# INCENTIVOS, CRECIMIENTO AGRÍCOLA Y EQUIDAD. ALGUNAS COMPARACIONES

K. SUBBARAO\*

EL PROPÓSITO DE ESTE ARTÍCULO ES el de describir los rasgos generales de la estructura estatal de incentivos a la agricultura en India, Brasil y México (Sección I) y presentar algunos puntos para su discusión (Sección II).

## I

En la mayoría de los países del Tercer Mundo, el Estado ha aumentado su grado de intervención en el desarrollo rural. Por consiguiente, el marco de las decisiones en el sector agrícola comenzó a estar cada vez más determinado por las políticas estatales hacia la agricultura. La estructura de incentivos estatales, que incluye precios de apoyo, subsidios para insumos, crédito institucional subsidiado, subsidios alimentarios, etc., ha sido defendida por algunos académicos debido a que constituye un estímulo al crecimiento y por el logro de ciertos objetivos de bienestar social. En muchos países, la estructura de incentivos del Estado *en condiciones tecnológicas favorables* (irrigación y nuevas variedades de semillas) le permitió al sector agrícola aumentar su producción y lograr seguridad alimentaria *a nivel macro*, en el sentido de que se logró igualar la oferta con la demanda efectiva. Al mismo tiempo, las desigualdades económicas dentro del sector agrícola de cada país se han agudizado, sin necesariamente asegurar el suministro de alimentos a nivel *micro* (doméstico).

En la *India*, una combinación de políticas de incentivo que incluye precios de apoyo, subsidios de insumos y créditos subsidiados, ha favorecido desproporcionadamente a las regiones

\* Trabajo presentado en el Seminario sobre Desarrollo Comparado en India, México y Brasil, en marzo de 1985, en Nueva Delhi.

prósperas y a los agricultores más privilegiados.<sup>1</sup> Así, el total de los subsidios de insumos por hectárea de superficie cultivada bruta resulta muy alto en Punjab y Tamil Nadu (*véase* cuadro 1), pero es mucho más bajo en los estados pobres del Este y del Centro, a excepción de Uttar Pradesh.<sup>2</sup> Inclusive cuando se considera el subsidio por unidad de grano producido, lo que toma en consideración el efecto de la productividad, es interesante notar que la producción alcanzada estaba fuertemente subsidiada en los estados de Tamil Nadu, Gujarat, Andhra Pradesh, Karnataka, Haryana, Punjab, Uttar Pradesh y Rajasthan. La producción de los estados orientales estaba mucho menos subsidiada. Los subsidios de insumos tendieron a concentrarse en los estados (y en las regiones dentro de ellos), con acceso *previo* al agua, la energía y los fertilizantes, dejando menos recursos públicos para efectuar inversiones frescas, que distribuyeran estos insumos vitales en una forma más equitativa a nivel regional.

La proporción de los créditos institucionales subsidiados que va al sector agrícola ha aumentado marcadamente en los últimos diez años. La expansión de los bancos comerciales y el establecimiento de bancos rurales regionales han contribuido a que se facilite el flujo del financiamiento institucional para la agricultura. Con la introducción de programas de crédito orientados hacia los grupos-objetivo, parece que se ha logrado una reducción en la parcialidad hacia la relación tamaño-clase, de forma que la participación de los pequeños agricultores en el crédito para la producción no parece ser tan baja, cuando se la compara con su participación en las áreas cultivadas.<sup>3</sup> Sin embargo, aún persisten diferencias *regionales* significativas en el crédito por hectárea que se concede a los pequeños agricultores. De esta forma, los estados irrigados con alto desarrollo (Punjab, Haryana y Tamil Nadu) se hallan en

<sup>1</sup> Para mayores detalles, *véase* K. Subbarao, "Incentive Policies and India's Agricultural Development: Some Aspects of Regional and Social Equity", Instituto de Crecimiento Económico (trabajo no publicado), abril de 1984.

<sup>2</sup> Uttar Pradesh es un gran estado heterogéneo y es difícil computar la participación de la región occidental altamente desarrollada con respecto al resto del estado.

<sup>3</sup> Para mayores detalles, *véase* K. Subbarao: "Inter-regional and Inter-farm Variations in Institutional Finance to Agriculture: A Review of Recent Evidence" (trabajo no publicado).

Cuadro 1. Participaciones relativas de los estados en los subsidios de insumos

Estados	Participación relativa en subsidios de insumos (promedio) para el período 1979-80 a 1981-82				Participación relativa en 1978		
	Subsidio de irrigación	Subsidio de energía	Subsidio en fertilizantes	Subsidios totales a insumos agrícolas	Área cosechada bruta	Área irrigada bruta	6
Centro							
Madhya Pradesh	12.9	2.49	3.5	6.07	12.60	5.07	
Rajasthan	11.8	4.46	2.7	6.16	10.14	7.25	
Uttar Pradesh	12.0	20.67	20.8	18.04	14.08	22.24	
Este							
Assam	1.8	0.04	0.1	0.61	1.92	1.20	
Bihar	7.0	3.03	3.8	4.53	6.59	7.76	
Orissa	3.9	0.22	1.4	1.76	4.79	3.33	
Bengala Occidental	3.1	0.65	4.6	2.75	4.56	3.24	
Norte							
Haryana	2.4	0.64	4.2	4.53	3.20	6.25	
Jammu y Kashmir	0.5	0.30	0.3	0.36	0.57	0.5	
Punjab	2.7	10.76	12.2	0.75	3.04	11.56	
Sur							
Andhra Pradesh	8.8	8.16	11.7	9.55	7.60	9.86	
Karnataka	7.6	3.63	7.0	6.02	6.45	3.61	
Kerala	1.0	0.77	1.9	1.23	1.67	0.74	
Tamil Nadu	4.9	17.72	10.3	11.27	4.45	8.03	
Occidente							
Gujarat	6.8	10.00	6.9	8.03	6.02	4.07	
Maharashtra	12.6	10.37	8.1	10.34	11.51	4.85	

→

Cuadro 1. (Continuación)

	En cada estado, la participación de los pequeños agricultores (grupos poseedores de 1 ha) en los valores estatales respectivos de:			Total de subsidios a insumos			Cargos de agua de irrigación como porcentaje de valor añadido bruto Rs./ha.	
	7 consumo de fertilizantes (1978-79) <sup>a</sup>	8 área cultivada bruta	9 área irrigada bruta	10 Rs/ha de superficie cultivada bruta	11 por unidad de grano básico (Rs/ton.)	12 de valor añadido bruto Rs./ha.		
<i>Centro</i>								
Madhya Pradesh	1.8	3.97	6.56	44.35	81.26	3.6 (T)		
Rajasthan	2.0	3.13	4.50	53.00	142.93	2.7 (T)		
Uttar Pradesh	8.6	22.50	21.97	119.25	120.49	3.8 (T)		
<i>Este</i>								
Assam	*	*	15.33	29.49	37.17	*		
Bihar	12.8	17.73	18.04	59.00	78.75	1.91(A)		
Orissa	12.5	16.82	20.80	37.55	50.00	*		
Bengala Occidental	27.8	21.98	21.50	72.49	55.06	3.7 (A)		
<i>Norte</i>								
Haryana	1.7	3.76	2.84	143.14	115.99	0.77(T)		
Jammu y Kashmir	*	*	*	61.37	43.16	*		
Punjab	3.9	6.29	5.80	234.18	103.34	1.1 (T)		
<i>Sur</i>								
Andhra Pradesh	11.1	9.46	17.83	115.18	135.47	2.33(A)		
Karnataka	12.6	5.16	11.33	83.18	128.35	0.60(A)		
Kerala	69.4	34.76	29.89	113.77	135.30	*		
Tamil Nadu	24.9	19.59	24.55	233.26	240.54	*		
<i>Occidente</i>								
Gujarat	3.5	3.15	3.97	116.25	259.42	*		
Maharashtra	4.1	3.01	5.77	77.17	147.71	1.6 (A)		
			CV	0.60	0.53			

Nota: (T) = Trigo, (A) = Arroz con cáscara; \* No hay datos disponibles; <sup>a</sup> Las participaciones de 1978-1979 se calculan sobre la base del NCAER Fertilizer Demand Survey. Los resultados pertenecen al año 1975-1976.

el peldaño de mayor participación de crédito por hectárea (*véase* cuadro 2). En contraste, los estados más atrasados, en los que se concentran los agricultores más pobres, mostraron una movilidad ascendente extremadamente baja, por lo que en estos estados (Assam, Bihar, Madhya Pradesh, Orissa y Rajasthan), el crédito por hectárea *en términos reales* permaneció a un nivel prácticamente similar entre 1967 y 1977.

Los precios de apoyo se han convertido en la actualidad en un instrumento de política de suma importancia para inducir a los agricultores a adoptar las nuevas tecnologías. Hoy en día se reconoce que los crecientes índices de precios estimulan el empleo agrícola, tanto mediante la respuesta de las ofertas en la producción como mediante una mayor demanda, asociada con la elevación de los ingresos de los productores. Al mismo tiempo, un aumento en el precio de los alimentos básicos puede tener el efecto de reducir los niveles de consumo, especialmente entre los consumidores más pobres. Un modelo de simulación empírico del impacto de la política de precios de apoyo de los alimentos, en un marco de equilibrio general calculable,<sup>4</sup> muestra que en tanto todas las clases sociales se benefician del crecimiento de la producción inducido por irrigación *bajo condiciones de precios flexibles*, los agricultores ricos derivan los mayores beneficios de un sistema de cambio tecnológico bajo políticas de precios de apoyo.

En la India, la distribución de los beneficios derivados de las políticas de precios de apoyo también ha sido desigual *a nivel regional*. Dada la gran concentración de excedentes en unos cuantos estados, los beneficios de los precios de apoyo correspondieron fundamentalmente a las regiones de alta producción y crecientes niveles de excedentes, en tanto que los estados más pobres del Este con excedentes minerales, prácticamente no se beneficiaron.<sup>5</sup>

El amplio uso de las políticas de incentivo en India empieza a manifestarse actualmente en los conflictos que surgen

<sup>4</sup> Véase Alain de Janvry y K. Subbarao, "Agricultural Price Policy and Income Distribution in India", *Economic and Political Weekly*, Review of Agriculture, diciembre 22-29 de 1984 (p. A/166-A/178).

<sup>5</sup> Véase K. Subbarao, "Incentive Policies. . .", *op. cit.*

Cuadro 1-A. Participaciones relativas de los estados en el crédito institucional para el sector agrícola

Estados	Participación relativa en el crédito institucional total*		Participación relativa en área cosechada bruta		por hectárea de superficie cosechada bruta (Rs)	
	1967-1968	1977-1978	1967-1968	1978-1979	1967-1968	1977-1978
Andhra Pradesh	7.16	9.78	7.69	7.60	35.49	193.58
Assam	0.42	0.25	1.91	1.92	8.45	19.67
Bihar	2.72	3.17	7.16	6.59	14.46	72.31
Gujarat	11.05	0.41	6.40	6.02	65.84	210.16
Haryana	1.54	5.03	2.93	3.20	20.05	236.36
Jammu y Kashmir	0.29	0.22	0.55	0.57	20.50	57.52
Kerala	3.52	5.36	1.00	1.67	134.52	482.63
Madhya Pradesh	5.15	5.15	12.69	12.60	18.49	61.51
Maharashtra	20.65	13.53	12.41	11.51	66.59	176.90
Karnataka	7.44	8.75	6.70	6.45	42.34	204.06
Orissa	1.82	1.95	4.35	4.79	16.00	61.26
Punjab	5.78	6.39	3.46	3.84	63.65	250.37
Rajasthan	1.78	4.10	10.75	10.14	6.32	60.80
Tamil Nadu	15.48	11.36	4.48	4.45	131.81	383.87
Uttar Pradesh	11.23	12.61	14.02	14.08	30.55	134.69
Bengala Occidental	2.95	3.93	4.51	4.56	32.03	129.47
				CV	0.90	0.74

\* Incluye los avances a corto y a mediano plazo, suministrados por los bancos cooperativos y los bancos comerciales.

Fuentes: 1. *The Economic Times' Statistical Survey of the Indian Economy*, 1984, Hannan Ezekiel (ed.).

2. *Functioning of Public Sector Banks Report of the Committee*. Reserve Bank of India, 1978.

3. *All India Report on Agricultural Census*, 1970-1971.

4. *Statistical Statements Relating to the Cooperative Movement in India, 1967-1968*. Part I. Credit Societies, RBI.

5. *Statistical Statements Relating to the Cooperative Movement in India, 1977-1978*. Part I. Credit Societies, RBI.

entre los intereses de los diversos grupos sociales y de las regiones. La proliferación de subsidios de insumos, concentrada en las regiones de alta productividad, eleva los costos del erario nacional, y reduce los recursos públicos efectivos disponibles para la inversión en obras de irrigación e infraestructura a realizarse en las regiones más atrasadas. Los precios de apoyo, basados en los costos de producción de los estados de más alto costo, no sólo le confieren rentas diferenciales a las regiones de alta productividad, sino también lesionan los intereses de la mano de obra agrícola, en la medida en que esta política alienta la reducción de costos mediante la adopción de tecnología que ahorra mano de obra. Los efectos de las políticas de precios de apoyo también evidencian el conflicto de intereses existente entre la mano de obra sin tierra y las granjas campesinas, frente a las granjas comerciales orientadas hacia el mercado, y entre las regiones pobres (de subsistencia) y las que generan excedentes. En tanto que la demanda efectiva de alimento ha logrado satisfacerse mediante una tasa de crecimiento productivo generalmente igual a la tasa de crecimiento demográfico, la India no ha sido capaz de ampliar la parte de la demanda nutricional que se origina en el 40% más pobre de su población.

En *Brasil*, el conjunto de medidas políticas de precios de apoyo para el trigo y el crédito institucional masivo subsidiado, que comenzó a operar desde los sesenta, permitieron un crecimiento sustancial en la producción agrícola, y la transformación de la economía, que dejó de tener carácter ganadero extensivo para pasar a ser una producción agrícola intensiva. Sin embargo, el aspecto social de este éxito económico está lejos de ser atractivo, pues hay una gran injusticia inherente al conjunto de medidas políticas en cuestión.

La cantidad total de crédito subsidiado para la agricultura alcanzó un nivel fenomenal de casi el 70% del valor de la producción agrícola hacia fines de la década de los setenta; las tasas de interés permanecieron sustancialmente bajas, en relación con las tasas inflacionarias (véase cuadro 3). La evidencia disponible confirma, asimismo, que la distribución de este crédito es muy parcial, en relación con los diferentes productos agrícolas, las regiones y las granjas. Casi el 80% del crédito

**Cuadro 2.** Resumen sobre los cambios en la posición relativa de los estados en el financiamiento institucional del sector agrícola, 1967-1968, 1977-1978

<i>Escala del crédito institucional por hectárea de superficie cultivada bruta (Rs)</i>	<i>1967-1968</i>	<i>1977-1978</i>
0-50	Andhra Pradesh, Assam, Bihar, Haryana, Jammu y Kashmir, Karnataka, Madhya Pradesh, Orissa, Rajasthan, Uttar Pradesh, Bengala Occidental	Assam
51-100	Gujarat, Maharashtra, Punjab	Bihar, Jammu y Kashmir, Madhya Pradesh, Orissa, Rajasthan
101-150	Tamil Nadu, Kerala	Uttar Pradesh, Bengala Occidental
151-200	—	Andhra Pradesh, Maharashtra
201-300	—	Gujarat, Karnataka, Haryana y Punjab
300	—	Tamil Nadu, Kerala.

para la producción benefició las cosechas para la exportación (soya, café, caña de azúcar, algodón y cacao), en tanto que las cosechas para consumo doméstico recibieron sólo alrededor del 4% de los créditos. Regionalmente, en tanto que el empobrecido nordeste recibió alrededor de 10-12% del total del crédito concedido, los estados ricos del Sur recibieron casi la mitad del crédito total. Hay razones para creer que esa política crediticia discriminatoria llevó a una agresiva competencia por los insumos de producción, a espaldas de los agricultores y de las regiones más atrasadas.

En gran medida, la distribución de subsidios de insumos también ha sido desigual. “Con relación a la maquinaria, especialmente los tractores, los usuarios generalmente son los grandes agricultores. Los tractores, así como otra maquinaria

agrícola, se financian a través de créditos a largo plazo. Dado que las tasas de interés nominal están muy por debajo de los índices de inflación, el subsidio implícito (en favor de los grandes agricultores) ha ganado importancia con el tiempo". (Y. Sugai y A.R. Texeira.)<sup>6</sup>

De esta forma, es justo decir que la política de incentivos en Brasil ha ignorado de manera considerable cualquier consideración de justicia.

En México, al igual que en India y en Brasil, la intervención gubernamental en la fijación de los precios de la producción y de los insumos ha sido sustancial. Sin embargo, a diferencia de lo que acontece en India y en Brasil, las importaciones de granos básicos, incluyendo el trigo, continuaron *aumentando*, a pesar de una impresionante expansión en la producción doméstica de trigo. Una de las razones de esto es el cambio continuo en las preferencias del consumidor, que pasó del maíz al trigo como consecuencia de un aumento en el ingreso, especialmente en las áreas urbanas.

La distribución de los beneficios derivados del conjunto de políticas (precios de apoyo, subsidios a insumos y crédito subsidiado) de ninguna manera ha sido igual, ni regionalmente ni en función de los diversos grupos sociales. Los beneficios se concentraron en unas pocas zonas donde se pudo desarrollar el riego. Como resultado de ello, todos los estados que se hallan fuera de la región central se vieron beneficiados por una alta proporción de incentivos gubernamentales, así como por la inversión directa. Su papel ha sido particularmente significativo con relación a las exportaciones. Las regiones con predominio de la agricultura tradicional fueron las más golpeadas.

Aparte de la injusticia regional, hay buenas razones para esperar un impacto desigual de las políticas gubernamentales en términos de los ingresos reales, que afectan adversamente a las familias poseedoras de pequeñas superficies de tierra. Sin embargo, las reformas agrarias que se llevaron a cabo en 1976

<sup>6</sup> Para mayores detalles, véase Y. Sugai y A. R. Texeira, "Income Disparities among Groups of Farmers: With Special Reference to Brazil", en A. Maunder y K. Ohkawa, *Growth and Equity in Agricultural Development*, Gower, 1983.

sí mejoraron la situación en el sector ejidal. Estas acciones se vieron apoyadas por un mejor rendimiento de las instituciones de crédito. No obstante, aún persiste una desigualdad sustancial en cuanto al ingreso, entre los pequeños y los grandes agricultores.

## II

El anterior análisis sugiere que los tres países utilizaron un conjunto de medidas de incentivo más o menos similar, con resultados prácticamente idénticos. De lo expuesto surgen, entonces, los siguientes puntos:

Primero: en la medida en que la distribución de los beneficios del conjunto de medidas de intervención gubernamental ha sido desigual, en relación con los productos agrícolas específicos, las regiones y las clases de diversos niveles de ingresos, parece indispensable proteger a los pequeños agricultores y a las regiones más rezagadas.

Segundo: parece necesario que se realice una investigación detallada, con el fin de considerar los puntos positivos y negativos de las políticas gubernamentales de incentivo, tales como los precios de apoyo y los programas gubernamentales de inversión directa (tales como la irrigación y el control de inundaciones), desde el punto de vista de lograr un crecimiento con justicia. Dichos puntos positivos y negativos podrían considerarse dentro de un marco de equilibrio general.

Tercero: considerando la proliferación de los subsidios, parece necesario estudiar la diferencia entre la rentabilidad *de los agricultores* y la rentabilidad *social* (o nacional), de forma que se pueda evaluar el efecto total de las políticas, en términos de la dirección y la magnitud de los incentivos.

*Traducción del inglés:*  
JORGE PÉREZ DE LARA