

Title: OED Précis no. 140 - Malawi: Los pequeños agricultores impulsan el crecimiento

Job number: 98S0194

Language: English

Translations: Spanish

Country: Malawi

Input date: 6/4/99

Versión revisada

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Marzo de 1997

Malawi: Los pequeños agricultores impulsan el crecimiento

En Malawi, durante más de un decenio de programas para ajuste del sector agrícola, en su diálogo sobre políticas el Banco Mundial pasó por alto el tema principal: dar la oportunidad de participar en el desarrollo del país a los pequeños agricultores. Éstos, en desventaja por los elevados impuestos, en la práctica fueron excluidos de la producción para la exportación y tuvieron que dedicarse a la agricultura de subsistencia. Asimismo, los pequeños agricultores se utilizaron como fuente de mano de obra barata en las haciendas. Con el propósito de modificar esta situación y permitir a los pequeños agricultores el acceso directo y no gravado a los mercados de exportación, en particular el del tabaco, se diseñó un crédito para ajuste del sector agrícola que fue aprobado en 1990 y contó con financiamiento del Banco.

El Gobierno se mostró reacio a llevar a cabo las reformas convenidas y el Banco se encontró ante una disyuntiva: insistir en que se aplicara la totalidad de las reformas antes de liberar los fondos o flexibilizar las condiciones del préstamo para mantener el diálogo con las autoridades. Después de diez meses sin solución, se suavizaron las condiciones. En una evaluación del DEO se reconoce que de este modo fue posible continuar el diálogo sobre políticas, si bien a costa de demoras en las reformas; en ella se menciona también el rápido avance logrado por un proyecto bilateral posterior, que exigió la reforma de las políticas como requisito previo a la operación crediticia.*

Antecedentes

Malawi, que se independizó en 1964, heredó un sistema agrario que consistía en unas pocas haciendas de gran tamaño en manos extranjeras, dedicadas a la exportación, y un sector de pequeños agricultores, en su mayoría pobres y dedicados a la agricultura de subsistencia. Las leyes coloniales permitían a las haciendas recibir el valor total de las ventas de exportación, pero impedían a los pequeños agricultores cultivar tabaco *burley*, el cultivo de exportación más lucrativo, y los obligaban a vender por intermedio de la Sociedad de Comercialización y Desarrollo Agrícolas (ADMARC, según la sigla en inglés). El Gobierno continuó con esta política agraria en los decenios de 1970 y 1980 (véase el cuadro).

La ADMARC utilizó sus considerables ganancias para subvencionar los precios del maíz al consumidor e invertir en sectores improductivos de la economía. Al mismo tiempo, los elevados impuestos que castigaban a los pequeños agricultores aseguraban el éxito de las haciendas, que

dependían de la abundante oferta de mano de obra barata de los arrendatarios y los bajos precios de los productos de los pequeños agricultores.

Los impuestos implícitos representaban, como promedio, el 50% de los ingresos brutos de los pequeños agricultores. Con esto, en la práctica, más de la mitad de las tierras de Malawi y el 72% de su población quedaban excluidos del desarrollo. Por consiguiente, la producción de cultivos comerciales de los pequeños agricultores era escasa y cada vez era mayor la necesidad del país de contar con las haciendas para recibir ingresos de exportación.

En el decenio de 1980, el Banco financió cinco operaciones de ajuste de políticas por un valor total de US\$200 millones, pero el desempeño de la economía de Malawi fue decepcionante. El consumo y el ingreso per cápita disminuyeron, los desequilibrios macroeconómicos continuaron y los indicadores sociales siguieron siendo desfavorables, aun para los patrones africanos. En 1990, el Banco aprobó el crédito para ajuste del sector agrícola, con el propósito de permitir a los pequeños agricultores cultivar tabaco *burley* y recibir el valor total de las ventas de exportación.

El proyecto

El proyecto fue concebido para movilizar una vasta reserva de capacidad exportadora y eliminar una de las principales causas de la pobreza de la población rural de Malawi, al modificar el papel de la ADMARC y crear nuevas normas para la producción y la comercialización del tabaco. Para los pequeños agricultores, el proyecto entrañaba la promesa de nuevas reglas de juego, pues les permitiría obtener una parte considerable de los ingresos de todas las ventas de tabaco y tener derecho, a título de ensayo, a producir tabaco *burley*. Como el rendimiento por hectárea de este tipo de tabaco era diez veces superior al del maíz híbrido (el principal cultivo de subsistencia), las reformas prometían asestar un fuerte golpe a la pobreza rural.

El proyecto también continuó apoyando los ajustes macroeconómicos, en consonancia con operaciones anteriores, e incorporó medidas destinadas a aprovechar las tierras de las haciendas de manera más eficiente; despojar a la ADMARC de sus funciones no comerciales (o garantizar que éstas contaran con el presupuesto necesario); revisar el presupuesto del Ministerio de Agricultura, y orientar el mejoramiento genético del maíz hacia las variedades híbridas de grano duro, cuyo rendimiento es mayor.

Ejecución

Las reformas de la ADMARC y la solución del problema del tabaco fueron condiciones previas para la liberación del segundo tramo del crédito, prevista, en un principio, para diciembre de 1990. Sin embargo, el Gobierno era renuente a desarticular el sistema que permitía a los hacendados tener acceso a mano de obra barata.

El Banco rechazó las opciones propuestas por las autoridades y suspendió la liberación del segundo tramo; se mantuvo en esta postura por diez meses pero finalmente liberó esos fondos, cuando el Gobierno se comprometió nuevamente a poner en práctica las reformas acordadas. Las

negociaciones coincidieron con una pronunciada reducción de la ayuda bilateral, conforme los donantes intensificaban su respaldo a las demandas de la oposición, que exigía elecciones libres e imparciales.

Es posible que, en ese entonces, hubiera incidido en la actitud del Banco la información de que la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), donante de un proyecto complementario, exigiría la aplicación cabal de las reformas como requisito indispensable para efectuar los desembolsos. Según otra opinión, el Banco, gracias a sus pacientes negociaciones, había conseguido aliviar levemente las dificultades de los pequeños agricultores, allanando el camino para que la USAID insistiera, en el proyecto complementario, en la desreglamentación total. Al mantener abierta la comunicación con el Gobierno, los funcionarios del Banco creían que preparaban el terreno para una transición sin sobresaltos hacia un régimen más democrático.

El posterior Programa de reestructuración fiscal y desreglamentación apoyado por el Banco tiene en su haber varios logros concretos, como la eliminación definitiva de los cupos de tabaco, la apertura de casi todos los mercados de insumos y productos agrícolas, y la creación de una comisión de tierras.

Resultados

Los progresos reales conseguidos al amparo del proyecto fueron escasos. Las políticas macroeconómicas se modificaron sin mayores problemas, pero al momento del cierre del proyecto, en 1992, las principales reformas sectoriales seguían pendientes.

Hacia 1996, la política agraria de Malawi era producto de las reformas introducidas en virtud del proyecto complementario bilateral. La comercialización del algodón y del tabaco se había liberalizado por completo, se había eliminado el tope de los pagos efectuados por las haciendas a los arrendatarios, había entrado en vigor un tipo de cambio flotante, y se habían eliminado los límites para las licencias relativas al tabaco y el comercio privado del maíz.

Dos variables de la producción ponen de relieve los beneficios que acarrearón los cambios de políticas iniciados por el proyecto del Banco y puestos en práctica por el proyecto complementario:

- *Pobreza.* En 1995-96, por primera vez las haciendas tuvieron dificultades para hallar arrendatarios, cuyos salarios aumentaron por la demanda, lo que indica mayor prosperidad y menor pobreza entre los pequeños agricultores.
- *Producción de tabaco.* En 1995 se vendieron en subastas 110.000 toneladas de tabaco *burley*, mientras que el objetivo inicial había sido de 99.000 toneladas. En 1996 la meta se fijó en 120.000 toneladas, lo que representa, en un solo año, un incremento del 20% en la exportación más importante de Malawi.

Enseñanzas

- *A fin de reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria, las condiciones para los pequeños agricultores deben ser tan favorables como para los hacendados.* Malawi no podía

aprovechar cabalmente sus posibilidades de desarrollo mientras los pequeños agricultores tuvieran que soportar impuestos tan elevados. No hay justificación posible para limitar las especies que se pueden cultivar o los canales de comercialización que se pueden utilizar, con el solo objeto de mantener dos regímenes de tenencia de la tierra.

- *La decisión de financiar un programa crediticio mínimo para mantener el diálogo sobre políticas puede impedir que se logren progresos importantes en las reformas de las políticas.* El Banco puede decidir si continúa dialogando con un gobierno renuente, o si insiste en que las reformas sean requisito indispensable para obtener financiamiento. En el caso de Malawi, el Banco optó por mantener abiertas las líneas de comunicación, aun cuando ello implicaba reformas más lentas o menos profundas que las negociadas anteriormente, pero retuvo su papel de intermediario honesto entre las autoridades, la comunidad de donantes y la oposición política. Incluso --o especialmente-- en un examen retrospectivo, en términos generales los funcionarios del Banco afirman que, en este caso, la decisión de continuar el diálogo sobre políticas fue acertada.

Nota del Director: El personal regional del Banco tiene una opinión diferente sobre los efectos del crédito, pues cree que éste realizó una contribución tan importante como la de los programas bilaterales al progreso del diálogo sobre cuestiones sectoriales y de las reformas de las políticas para la agricultura de Malawi.

(BOX Page 1)

** Informe de evaluación ex post: "Malawi: Agricultural Sector Adjustment Credit", por Wilfred V. Candler. Informe N° 15641, 23 de mayo de 1996. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener los informes de evaluación ex post en la Unidad de Documentos Internos y en los Centros de Servicios de Información Regionales. El presente Boletín fue redactado por Wilfred V. Candler y Stefano Petrucci.*

(BOX Page 2)

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas al director, Departamento de Evaluación de Operaciones, teléfono: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: eline@worldbank.org.

[BOX, page 2]

Cuadro: Impuestos implícitos a los cultivos de exportación de los pequeños agricultores (%)

<i>Año</i>	<i>Arroz</i>	<i>Tabaco</i>	<i>Maní</i>	<i>Frijoles</i>	<i>Algodón</i>
------------	--------------	---------------	-------------	-----------------	----------------