



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/44/12
5 de agosto de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
44° período de sesiones
Ginebra, 13 de octubre de 1997
Tema 5 del programa provisional

CONTRIBUCION DE LA UNCTAD A LA APLICACION DEL NUEVO PROGRAMA DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO DE AFRICA EN EL DECENIO DE 1990:
RESULTADOS, PERSPECTIVAS Y CUESTIONES DE POLITICA GENERAL

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INTRODUCCION

1. En su examen del tema relativo a la contribución de la UNCTAD a la ejecución del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Africa en el Decenio de 1990, la Junta de Comercio y Desarrollo, en su 43° período de sesiones, llegó a la conclusión de que en el 44° período de sesiones el tema relativo a Africa debía organizarse de tal manera que se pudiera proceder a un intercambio general de opiniones y debía incluir un debate oficioso más concreto en el que participaran expertos. Instó a la secretaría a que preparase un informe en el que se hiciese hincapié en temas concretos. A este respecto, al informar de los progresos realizados en la aplicación de las conclusiones convenidas 436 (XLIII) de la Junta, en el 15° período de sesiones ejecutivo de la Junta el Secretario General de la UNCTAD reiteró que en el 44° período ordinario de sesiones los debates sobre Africa se centrarían en los resultados, las perspectivas y las cuestiones normativas que se plantean respecto de la recuperación y el desarrollo económicos de Africa.

2. A la luz de lo anterior, el presente informe tiene por finalidad analizar los resultados económicos obtenidos recientemente por Africa, los factores que influyen en los resultados que ha obtenido recientemente en materia de crecimiento y las perspectivas a mediano plazo de que se mantenga ese impulso

y se alcance un crecimiento sostenible. Entre las cuestiones que se tratan en el informe figuran las tendencias recientes del comercio, la deuda externa y las políticas agrícolas.

3. Además, como pidió la Junta de Comercio y Desarrollo en su 43º período de sesiones, se ha invitado a varios expertos a que participen como ponentes junto con las delegaciones en debates oficiosos sobre la recuperación y el desarrollo económicos de África. En sus deliberaciones sobre esta cuestión la Junta abordará además los temas de la serie de sesiones de alto nivel de la Junta, que son la mundialización, la competencia, la competitividad y el desarrollo, y las conclusiones correspondientes se transmitirán a la serie de sesiones de alto nivel.

A. Evolución económica reciente

4. A principios del decenio de 1980, el África subsahariana entró en un largo período de decadencia económica, durante el cual el ingreso real por habitante disminuyó hasta 1993. Las tasas de inversión y de ahorro también disminuyeron durante este período y, pese a la reducción de la demanda efectiva y a la austeridad fiscal, en general persistieron altas tasas de inflación (cuadro 1). Salvo en el África oriental, los ingresos de exportación crecieron con más lentitud en el período 1986-1993 que antes de 1980. Pese a la compresión de las importaciones, los déficit comercial y por cuenta corriente casi no variaron. La carga de la deuda de la mayoría de los países de la región pasó a ser insostenible. Normalmente, se cubrieron los déficit externos con nuevas aportaciones de recursos y dejando que se acumulasen los atrasos de la deuda. Para 1994, eran pocos los países del África subsahariana de los que se podía decir que tenían buenas perspectivas de desarrollo sostenible.

5. Sin embargo, tras tres años consecutivos de resultados económicos mejores, a partir de 1994, cabe abrigar un mayor optimismo. Por vez primera desde comienzos del decenio de 1980, las tasas de crecimiento del PIB son superiores al crecimiento de la población, aunque por un pequeño margen. Los indicadores externos mejoraron en general, gracias a un aumento impresionante de los ingresos de exportación y a una notable reducción de los déficit por cuenta corriente y comercial. No obstante, en cuanto al crecimiento, la acumulación, el ahorro y la inflación, los resultados de los tres últimos años aún son inferiores a los alcanzados antes de 1980.

6. La reciente reactivación de la economía en el África subsahariana se basó en la aplicación ininterrumpida y a fondo de programas de reforma económica y en la disminución de la inestabilidad política y los disturbios civiles ¹. Un factor capital ha sido el crecimiento de las exportaciones, que, según la Comisión Económica para África, pasó del -4,2% en 1993 al 3,3% en 1994 y al 16,2% en 1995. La floreciente demanda externa, el aumento de los precios de los productos básicos y la mejora de la relación de intercambio (que aumentó un 7,4% entre 1994 y 1996) fueron los principales factores inmediatos a que obedeció este aumento de las exportaciones. Ahora bien, el volumen de las exportaciones apenas ha variado respecto de períodos anteriores.

Cuadro 1

Africa: indicadores macroeconómicos, 1975-1996

(Promedio anual, en porcentaje)

	Crecimiento del PIB	Relación entre la inversión interna bruta y el PIB	Relación entre el ahorro interno bruto y el PIB	Inflación
Africa subsahariana				
1975-1980	3,8	24,0	22,9	18,9
1981-1985	1,2	1,2	19,3	20,2
1986-1993	1,5	17,1	17,3	20,4
1994-1996	3,0	17,3	9,6	20,4
Norte de Africa				
1975-1980	6,2	33,1	22,0	8,0
1981-1985	4,7	29,3	21,1	10,6
1986-1995	2,2	24,5	19,5	10,7

Fuentes: 1975-1993: OIT, El empleo en el mundo 1996/97, (Ginebra, OIT, 1996), cuadro 5.6; 1994-1996: CEPA, "Report on the Economic and Social Situation in Africa, 1997" (E/ECA/CM.23/3, Addis Abeba, 1997), cuadro 2; y Banco Mundial, World Development Indicators 1997 (CD-ROM).

7. El auge de los precios empezó en 1994 con los productos básicos no energéticos. Los precios a la exportación del café de Uganda aumentaron un 167% de 1993 a 1995, disminuyeron un 26% en 1996 y volvieron a alcanzar nuevos límites en 1997. Hubo aumentos más modestos, pero sustanciales, en el caso del cacao (aumentó un 42% en Côte d'Ivoire), el tabaco (un 15% en Malawi) y el algodón (un 11% en Côte d'Ivoire). Para 1995 el auge de los precios también se aplicaba al petróleo crudo; en 1996 los precios medios fueron un 31% más elevados que dos años antes. Ahora bien, todavía es pronto para decir si la recuperación de los precios de los productos básicos ha alcanzado su punto máximo. En general, parece que los aumentos de los precios se han estabilizado y no se puede descartar la posibilidad de que disminuyan en un futuro cercano ².

8. En los últimos años, en el Africa subsahariana, ha aumentado considerablemente la producción de alimentos, particularmente de cereales; este ha sido el principal factor a que se debe el crecimiento de la

producción agrícola. Las condiciones climáticas favorecieron esta mejora, al igual que la menor incidencia de los conflictos civiles y étnicos. En cambio, hay pocos indicios de que las reformas de los precios o de la comercialización hayan repercutido en la producción de alimentos, pues se han dirigido fundamentalmente a los cultivos destinados a la exportación.

9. Las tasas de crecimiento por habitante también fueron negativas en el norte de Africa hasta mediados del decenio de 1990 (con la excepción de Túnez) debido a los factores siguientes: la crisis de la deuda del decenio de 1980, la disminución del precio del petróleo crudo en esos años y la disminución de las remesas de los trabajadores emigrados. En los mercados de exportación del Oriente Medio reinó la apatía a causa de la aminoración del crecimiento de la Arabia Saudita y a raíz de las hostilidades del golfo Pérsico. Como consecuencia de ello, hubo menos oportunidades de empleo para la mano de obra norteafricana. Los aumentos recientes de los precios del petróleo crudo han favorecido a algunos de los países de la región, permitiendo, por ejemplo, a Argelia alcanzar un crecimiento del 4,4% del PIB en 1995, tras un decenio de crecimiento negativo. El aumento de los precios del algodón (un 28% de 1994 a 1996) y del petróleo ha beneficiado a Egipto, igual que el aumento del precio de los fosfatos (15% en el mismo período) en el caso de Marruecos. Gracias a estos factores y a otros, las economías norteafricanas se recuperaron mucho en 1996 (véase Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1997).

B. La sostenibilidad de la recuperación en el Africa subsahariana

10. La posibilidad de mantener la reciente mejora económica del Africa subsahariana dependerá no sólo del comportamiento de los precios de sus productos de exportación, sino también de otros factores, en particular del éxito con que se utilicen las ganancias obtenidas gracias al aumento de los ingresos de exportación para reforzar el crecimiento potencial. La variable más importante a este respecto es el ritmo y la pauta de acumulación de capital.

11. A causa de la persistente compresión de las importaciones, buena parte de la capacidad de la industria está insuficientemente utilizada desde principios del decenio de 1980. Parte de esa capacidad ha dejado de ser utilizable, lo que ha dado lugar al denominado fenómeno de la desindustrialización. Las industrias del Africa subsahariana se habían establecido originalmente para abastecer los mercados internos al amparo de barreras proteccionistas. Debido a la baja productividad y a la insuficiente especialización técnica, nunca pudieron competir a nivel internacional. Además, les ha afectado gravemente la contracción de los mercados internos -consecuencia de las políticas de compresión de la demanda- y la liberalización del comercio. El principal problema en el terreno industrial consiste ahora en utilizar esta capacidad en la medida de lo posible ampliando la demanda interna y fomentando al mismo tiempo la racionalización y la modernización tecnológica, lo que tarde o temprano hará que se cree una nueva capacidad.

12. Un programa de crecimiento económico sostenido también debe tener por objetivo lograr una recuperación significativa de la inversión pública en infraestructura, que en muchos casos se ha degradado después de años de descuido. Esto tendrá varias consecuencias positivas tanto en la demanda como en la oferta. En primer lugar, esas inversiones permitirían aumentar los ingresos y la demanda agregada, aumentando con ello la tasa de utilización de la capacidad existente. En segundo lugar, los inversionistas nacionales y extranjeros tendrían un incentivo para invertir, porque con esas inversiones se eliminarían los estrangulamientos de la oferta que afectan a las actividades privadas. Si esa expansión va acompañada de buenas políticas en materia de comercio, tipos de cambio y agricultura, podría sentar las bases de una recuperación de la inversión privada y contribuir a iniciar un proceso de diversificación, abandonando las exportaciones tradicionales, lo cual es esencial para un crecimiento sostenido.

13. El aumento de las inversiones en las industrias y las infraestructuras en el Africa subsahariana dependerá de que aumenten los ingresos de exportación para financiar la importación de bienes de capital y de bienes intermedios. Los 23 países del Africa subsahariana que consiguieron aumentar sus ingresos de exportación en 1994-1996 pueden ser divididos en cuatro grupos, atendiendo a su actuación respecto de las importaciones y las inversiones. En cuatro de esos países (los del grupo I) el aumento de los ingresos guardó relación con tasas de inversión más altas y un aumento de las importaciones ³. En otros siete (los países del grupo II), la tasa de inversiones aumentó, pero al parecer las importaciones disminuyeron, pese al aumento de los ingresos de exportación ⁴. Como no se dispone de información pormenorizada por países acerca del desglose de las inversiones entre los sectores de bienes comerciables y no comerciables, y el de las importaciones entre bienes de capital, bienes intermedios y bienes de consumo, es difícil determinar la índole de estos cambios en las inversiones y las importaciones. Ahora bien, cabe distinguir varias posibilidades, que analizaremos a continuación.

14. Una posible respuesta al aumento de los ingresos de exportación consiste en invertirlos en los sectores de bienes comerciables. Como las economías subsaharianas dependen considerablemente de las importaciones de bienes de capital, una tasa más rápida de inversiones dará lugar a un correspondiente aumento de las importaciones de esos bienes. El aumento de los ingresos de exportación, junto con el aumento de las importaciones y las inversiones, también es compatible con un aumento de las inversiones en los sectores de bienes no comerciables, entre otros en infraestructura. Aunque el contenido de importaciones de esas inversiones puede ser inferior al de los sectores de bienes comerciables, la inversión puede dar fuerte impulso a las importaciones gracias a sus efectos sobre la demanda agregada y la actividad económica. Los países del grupo I entran en esta pauta de aumento de las importaciones y de las inversiones.

15. En cuanto a los países del grupo II, en los que se ha registrado una tasa superior de inversiones y una disminución de las importaciones, hay varias explicaciones posibles. En primer lugar, es poco probable que el aumento de la inversión se haya producido en los sectores de bienes comerciables, pues eso habría entrañado un gran aumento de las importaciones de bienes de

capital. La combinación de una disminución de la demanda de importaciones y un aumento de la inversión interna hace pensar que la compresión de las importaciones puede ser resultado de medidas de política comercial o devaluaciones de la moneda. En segundo lugar, la combinación de un aumento de los ingresos de exportación y una disminución de las importaciones induce a pensar que o bien se produjo una acumulación de las reservas de divisas, o un aumento del servicio de la deuda, con una disminución de los atrasos. De hecho, en cuatro países de este grupo la relación entre los pagos de intereses sobre la deuda externa y el PIB aumentó en esos dos años, mientras que en dos países no varió.

16. La combinación de un aumento de los ingresos de exportación y un aumento de las importaciones y los ingresos con una disminución o un estancamiento de la inversión hace pensar en un auge del consumo. Hay siete países subsaharianos (grupo II) a los que parece aplicarse esta pauta ⁵. Estos auges se suelen producir al apreciarse la moneda y liberalizarse el comercio. Ahora bien, no se pueden sostener si no aumentan constantemente los precios a la exportación o no se mantienen niveles elevados de empréstitos externos.

17. Por último, en cinco países subsaharianos (grupo IV) han aumentado los ingresos de exportación y han disminuido las importaciones y las inversiones ⁶. Una vez más, en estos casos puede haber ocurrido que el aumento de los ingresos en divisas se haya utilizado para acumular reservas y/o para atender al servicio de la deuda. En todos estos países salvo en Botswana, en 1994-1995 aumentó la relación entre los pagos de intereses y el PIB. Otra posibilidad es que el aumento refleje el impacto de las políticas restrictivas instauradas para evitar el recalentamiento de la economía o para desacelerarla.

18. Al no contar con los datos necesarios, no se puede llegar a conclusiones definitivas acerca de las consecuencias de estos cambios en las inversiones y el comercio de los distintos países. Ahora bien, es motivo de preocupación que la tasa de inversiones parezca haber disminuido en más de la mitad de los países en los que los ingresos de exportación aumentaron en 1993-1995. De hecho, en el Africa subsahariana como grupo, esa tasa ha seguido representando apenas un 17% del PIB ⁷. Análogamente, en casi la mitad de los países, disminuyeron las importaciones, a pesar de haber aumentado los ingresos de exportación. Así pues, parece que en muchos países hay una competencia directa entre las importaciones y las inversiones, por un lado, y el servicio de la deuda externa por otro. Esta situación plantea sin duda alguna la cuestión de hasta qué punto resultará sostenible la reciente recuperación.

C. Limitación de balanza de pagos y carga de la deuda

19. En el panorama general precedente se subraya la importancia de la balanza de pagos como limitación que impide una mayor utilización de la capacidad y de la inversión en la industria y la infraestructura en el Africa subsahariana. Aunque se señaló que la reciente reactivación de las exportaciones ha ayudado a algunos países a aumentar su nivel de inversión, esa evolución podría aportar una única ganancia. En la mayoría de los

países, la inversión y las importaciones siguen inactivas a pesar del aumento de los ingresos de exportación que, al parecer, se han utilizado, por lo menos en parte, para financiar el aumento de los pagos en concepto de intereses de la deuda externa. Como es poco probable que en todos esos países se mantenga el alza de los precios de los productos básicos, y en vista de su limitada capacidad para generar los recursos necesarios a nivel interno, los aumentos sostenidos de la inversión dependerán, por lo menos en un primer momento, de la afluencia de recursos externos. A su vez, esas corrientes dependerán, entre otras cosas, de la eficacia de las medidas tomadas por la comunidad internacional para aliviar la carga de la deuda externa de los países africanos fuertemente endeudados, que en el Africa subsahariana está integrada principalmente por deuda pública y deuda a largo plazo con garantía pública.

20. En general, las corrientes netas de recursos y las transferencias netas al Africa subsahariana, aunque fluctuantes, han sido positivas desde el decenio de 1970 ⁸. En 1995, las transferencias netas ascendieron a 13.000 millones de dólares, en particular gracias al aumento de las corrientes de financiación oficial para el desarrollo ⁹. La inversión extranjera directa (IED) y las inversiones de cartera sólo ascendieron al 9,9 y el 2,1%, respectivamente, de las corrientes netas de recursos a la región, y las remesas de utilidades de la IED fueron ligeramente superiores a las entradas de IED.

21. Sin embargo, hasta la reciente reactivación económica, las corrientes de recursos quedaban más que contrarrestadas por el deterioro de la relación de intercambio. El Banco Mundial ha estimado que entre 1971-1973 y 1981-1986, el Africa subsahariana (excluida Nigeria) registró una disminución acumulada del 5,4% del PIB debido al deterioro de la relación de intercambio, contra una ganancia acumulada del 2,7% resultante de la transferencia neta de recursos, es decir, una pérdida neta del 2,7% del PIB ¹⁰. Durante el período comprendido entre 1980 y 1990, sólo 6 de los 21 países respecto de los cuales se dispone de datos pudieron cubrir las pérdidas de su relación de intercambio gracias a las entradas netas de ayuda oficial al desarrollo (AOD) ¹¹. En otro estudio, relativo a Burundi, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Nigeria, la República Unida de Tanzania y el Senegal, se indica que durante el reciente período de ajuste (en términos generales desde mediados del decenio de 1980 hasta 1993), habida cuenta de las pérdidas en la relación de intercambio, en seis de los siete países se registró una disminución de las entradas netas de recursos externos; Tanzania fue la única excepción ¹². Resumiendo, desde comienzos del decenio de 1980 hasta por lo menos mediados del decenio de 1990, el Africa subsahariana sufrió una pérdida neta de recursos como resultado de corrientes de capital positivas y el deterioro de la relación de intercambio.

22. Es necesario encontrar una solución satisfactoria al problema de la carga de la deuda externa para que el Africa subsahariana pueda integrarse con éxito en la economía mundial. La deuda externa del Africa subsahariana asciende aproximadamente a un 10% de la deuda total de los países en desarrollo a los acreedores oficiales. Esta carga de la deuda resulta insostenible para la mayoría de los países africanos afectados. En 1995, el

Africa subsahariana tenía la relación deuda-exportaciones más alta de todas las regiones en desarrollo (cuadro 2). Más aún, es la única región en que la relación entre la deuda externa y las exportaciones de bienes y servicios aumentó entre 1988 y 1995, pasando del 243 al 270%. En cambio, durante el mismo período, la relación entre los pagos en concepto de intereses y de capital y las exportaciones de bienes y servicios se redujo del 21 al 15% ¹³.

23. La aparente anomalía que suponen esas tendencias contradictorias de estas dos relaciones se explica por el constante aumento de los atrasos de los pagos de intereses y de capital que han acumulado los países subsaharianos a lo largo de los años ¹⁴. Estos atrasos acumulados ascendían a 62.200 millones de dólares en 1995, lo que representaba en torno al 28% de la deuda acumulada. Lo que es más grave, la conversión de estos atrasos acumulados en los pagos de intereses en deuda a corto plazo representa una tercera parte del aumento total de la deuda de la región desde 1988. Por consiguiente, en comparación con otras regiones en desarrollo, el incremento de la deuda atribuible al reescalamiento de los intereses atrasados es especialmente importante.

Cuadro 2

Indicadores de la deuda externa de los países en desarrollo, 1988 y 1995, por regiones

(En porcentaje)

Región	Relación deuda-exportaciones		Relación del servicio de la deuda		Pagos atrasados como proporción de la deuda total
	1988	1995	1988	1995	1995
Todos los países en desarrollo	176,9	150,0	22,9	16,3	..
Asia oriental	93,6	83,3	13,4	10,7	3,3
América Latina	332,6	254,2	39,6	30,3	4,9
Oriente Medio y Africa septentrional	155,7	136,9	17,5	13,7	5,1
Asia meridional	290,0	245,7	26,2	24,9	0,0
Africa subsahariana	242,9	269,8	20,7	14,7	27,9

Fuente: Banco Mundial, World Debt Tables 1996 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1996).

24. Además, la acumulación de atrasos en los pagos es el problema fundamental del sobreendeudamiento del Africa subsahariana. A menos que se concedan suficientes medidas de alivio, el servicio periódico y permanente de la creciente deuda acumulada será cada vez más problemático. De hecho, estos atrasos representan una forma de reescalonamiento de facto que puede acabar en incumplimiento de pago. Las prolongadas negociaciones sobre el reescalonamiento y las consiguientes condiciones onerosas vienen a agravar la incertidumbre con que se enfrentan los encargados de elaborar las políticas de la región.

25. La comunidad internacional no se ha mostrado indiferente al problema de la deuda de Africa. El norte de Africa se ha beneficiado de importantes reescalonamientos de la deuda desde 1985. Gracias a una de esas operaciones, durante el período 1987-1990, se redujo significativamente la relación del servicio de la deuda de Marruecos, que pasó del 36% en 1986 al 23,7% en 1992. Un reescalonamiento y condonaciones en gran escala redujeron la deuda exterior acumulada de Egipto en 15.000 millones de dólares entre 1987 y 1996. Asimismo, Argelia ha obtenido un importante alivio de la carga de la deuda en los dos últimos años. Ese alivio ha ayudado a mejorar los resultados macroeconómicos del norte de Africa.

26. Con respecto a los países pobres fuertemente endeudados (PPFE), la mayoría de los cuales se encuentran en el Africa subsahariana, en 1996 el Banco Mundial y el FMI pusieron en marcha una iniciativa nueva que fue muy bien acogida: se trata de un método integrado de alivio de la deuda que abarca la totalidad de la deuda externa de esos países. Es demasiado pronto para evaluar los resultados de esta iniciativa, pero es evidente que no todos los países subsaharianos endeudados podrán acogerse a ella y que la mayoría de los que reúnen las condiciones no obtendrán pleno alivio antes del año 2000. No obstante, la reciente introducción de una mayor flexibilidad en los criterios de admisibilidad de los países, los plazos y el financiamiento provisional constituyen una forma adecuada de reconocer el problema, y debe proseguir ¹⁵.

27. Resumiendo, es fundamental encontrar una solución rápida y sustancial al problema del sobreendeudamiento del Africa subsahariana si se pretende que la actual reactivación económica vaya seguida de un crecimiento económico sostenido a largo plazo. Dicho alivio reduciría las limitaciones de la balanza de pagos y podría propiciar un aumento de la inversión privada y del crecimiento. Debido a la estrecha vinculación entre la deuda externa y el presupuesto oficial, el alivio de la deuda también liberaría los recursos necesarios para la inversión pública en infraestructura física y social.

D. Políticas de crecimiento

28. La experiencia de los últimos años demuestra que reducir las limitaciones de la balanza de pagos es condición necesaria, pero no siempre suficiente, para promover la acumulación de capital y las exportaciones. Los gobiernos tienen una función muy importante que desempeñar creando condiciones propicias a la inversión privada en los sectores de los productos comercializados internacionalmente. En el contexto africano, hay dos ámbitos

de reforma normativa que han cobrado mayor aceptación en los últimos años: las políticas comerciales y cambiarias y las reformas de las políticas de precios agrícolas. En esta sección se evalúan las consecuencias de estas políticas para la acumulación y el crecimiento. Las conclusiones prácticas se presentan en la última sección.

1. Políticas comerciales y cambiarias

29. Muchos países africanos han abierto sus mercados con suma rapidez. A pesar de la disposición general de la Ronda Uruguay en el sentido de que los PMA debían liberalizar sus regímenes de importación con más lentitud que otros miembros de la OMC, 18 PMA subsaharianos ya han eliminado casi todas sus barreras no arancelarias y otros 9 las han reducido sustancialmente. Muchos países subsaharianos también han reducido sus tipos arancelarios. La liberalización ha avanzado aún más en el norte de África, donde Marruecos y Túnez han celebrado acuerdos con la Unión Europea para establecer una zona franca en el futuro ¹⁶.

30. No cabe duda de que, en muchos países subsaharianos la industria nacional solía gozar de una protección excesiva con la que no siempre se lograba promover la industria incipiente. No obstante, será difícil que con la rápida liberalización de las importaciones se consiga aumentar la productividad y promover la competitividad si la estructura industrial es débil. Tampoco es necesaria una liberalización general de las importaciones para promover la inversión y las exportaciones.

31. Los resultados satisfactorios obtenidos con las estrategias de desarrollo orientadas a la exportación en el Asia oriental no sólo demuestran que primero hace falta que las empresas estén bien establecidas en el mercado nacional sino también que el éxito en materia de exportación se produjo antes de que se adoptaran políticas de liberalización de las importaciones y no después. Aunque es esencial velar por que los exportadores tengan acceso a las materias primas y demás insumos a precios mundiales, pueden muy bien utilizarse para ello mecanismos como el reintegro de los derechos de importación o los sistemas de retención de los ingresos de exportación. En el África subsahariana no se ha hecho mucho por establecer las instituciones necesarias para que esos sistemas funcionen de forma eficaz. En cambio, se ha insistido en una liberalización general de las importaciones como medio de promover la eficiencia y la competitividad de los sectores de los productos comercializados internacionalmente.

32. La mayor parte de las políticas de promoción de las exportaciones en el África subsahariana se han limitado a los productos primarios, que, como grupo, durante los 15 últimos años han resultado vulnerables al dilema de la "falacia de la generalización" ¹⁷. En este sentido, la relación de intercambio del África subsahariana registró una disminución espectacular del 36% entre 1985 y 1993 (cuadro 3), disminución que sólo se ha corregido en parte gracias a la reciente reactivación. Como resultado de ello, la parte de África en las exportaciones mundiales, que ya era escasa, se redujo del 3,2% en 1985 al 1,9% en 1993. Además, el África subsahariana no ha podido diversificar suficientemente la composición de sus exportaciones. Mientras que en otras regiones en desarrollo la parte de las manufacturas en las exportaciones totales ha aumentado desde 1980, en 12 de los 30 países subsaharianos respecto de los que se dispone de datos, se redujo.

Cuadro 3

Indicadores del comercio exterior de países y territorios
en desarrollo, 1985 y 1993, por región

Región	Relación de intercambio en 1993 (1985=100)	Parte de las exportaciones mundiales (en porcentaje)		Parte de las importaciones mundiales (en porcentaje)	
		1985	1993	1985	1993
América Latina	78,7	5,6	4,3	4,2	4,9
Asia	73,7	15,8	20,8	15,4	21,6
Africa septentrional	58,6	1,5	0,8	1,3	1,0
Africa subsahariana	64,2	1,7	1,1	1,5	1,1
Principales exportadores de manufacturas <u>a/</u>	93,3	10,6	15,6	9,1	16,3

Fuente: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1994 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E/F.94.II/D.24, Nueva York y Ginebra, 1995).

a/ Brasil, ex Yugoslavia, Hong Kong, Malasia, México, República de Corea, Singapur, Tailandia, Provincia china de Taiwán, Turquía.

33. Las estimaciones preliminares de las repercusiones de la Ronda Uruguay indican que es probable que a mediano plazo el Africa subsahariana sufra pérdidas relacionadas con la Ronda ¹⁸. Estas se deberán principalmente a la erosión del trato preferencial de las exportaciones africanas en los mercados de la Unión Europea en virtud del Convenio de Lomé y, en términos más generales, del SGP. La situación de balanza de pagos en gran parte del Africa subsahariana se verá sometida a nuevas tensiones por el aumento del costo de la importación de los alimentos ocasionado por la reducción de las subvenciones de los principales países exportadores ¹⁹.

34. En un primer momento la liberalización del comercio en Africa fue acompañada de devaluaciones reales de las monedas para evitar un marcado deterioro de la balanza de pagos. No obstante, después muchos países adoptaron tipos de cambio determinados por el mercado y la convertibilidad de la cuenta corriente. En 1994, los países CFA y otros nueve países subsaharianos tenían monedas convertibles. En el norte de Africa, se han eliminado gradualmente los controles sobre las operaciones cambiarias. La liberalización de las transacciones corrientes se ha hecho extensiva a las

.transacciones de capital, y muchos países africanos sólo mantienen controles mínimos sobre la mayoría de las entradas de capital. Por consiguiente, los gobiernos han visto gravemente limitada su capacidad de gestionar los tipos de cambio con objeto de propiciar la expansión de las exportaciones.

35. Con la apertura de la cuenta de capital, se ha observado una tendencia a la apreciación de las monedas como resultado del aumento de las entradas de capital. A su vez, los tipos de cambio sobrevaluados han atraído más entradas al aumentar los márgenes de arbitraje creados por los elevados tipos de interés. Debido a los tipos de cambio flotantes, la apreciación de la moneda se está convirtiendo en una característica habitual de algunas economías ²⁰. Se han registrado apreciaciones reales en Botswana (39% entre 1989 y 1995), Sierra Leona (23%, 1992-1995), Uganda (28%, 1993-1994), Kenya (43%, 1993-1995), Egipto (28%, 1991-1995), Marruecos (69%, 1985-1995) y Túnez (30%, 1985-1995) ²¹.

36. Está claro que una de las consecuencias de las revaluaciones reales es que las exportaciones son menos caras. En los casos en que en el régimen comercial no se hace diferencia entre las importaciones esenciales y las no esenciales, se ha observado una tendencia a que las importaciones de bienes de consumo aumenten con más rapidez que las de bienes intermedios y de capital.

37. Como ha demostrado la experiencia reciente, las entradas de capital elevadas y la sobrevaloración de las monedas no pueden mantenerse indefinidamente. Los crecientes déficit por cuenta corriente y las apreciaciones de la moneda acaban por hacer que se inviertan las corrientes financieras, lo cual ejerce presión sobre el tipo de cambio y produce una marcada devaluación, a menudo acompañada de dificultades en el sector financiero. Esas variaciones de los tipos de cambio que traen consigo los ciclos de auge y recesión de las corrientes de capital, constituyen un impedimento importante para la inversión en los sectores que compiten con las importaciones y en los de exportación, creando una gran incertidumbre respecto del posible rendimiento de esas inversiones. Como el tipo de cambio real pasa a ser una variable fundamental que influye en la inversión como parte de una estrategia de desarrollo orientada hacia el exterior, es aún más importante garantizar su estabilidad mediante los controles adecuados de las corrientes de capital líquido.

38. También existen otras medidas que pueden promover las exportaciones, en particular las no tradicionales, pero no siempre han sido eficaces. Por lo general las recomendaciones, a menudo en el contexto de los programas de ajuste estructural, se han limitado a la reducción de impuestos, la eliminación de trámites administrativos y la creación de zonas industriales francas. Se ha considerado que los incentivos específicos a la exportación producen distorsiones y llevan a un sistema de facto de tipos de cambio múltiples, aunque en algunos casos se han tolerado como medio de corregir a corto plazo un factor que obstaculiza las exportaciones antes de pasar a la liberalización de los regímenes comerciales.

39. Cuando no se aplican políticas selectivas de promoción de las exportaciones, la competitividad depende del comportamiento de los salarios reales y de los tipos de cambio reales, así como del crecimiento de la productividad. Puede haber dos tipos de mejora de la productividad: un crecimiento de la productividad basado en tasas de inversión elevadas y en aumento junto con un aumento del empleo; y un único aumento de la productividad del trabajo vinculado a aumentos estáticos de la eficiencia como resultado del recorte de las plantillas en condiciones de estancamiento o disminución de la inversión. Para que se registre una mejora sostenible de los resultados en materia de exportación, no sólo hace falta un crecimiento de la productividad basado en el aumento de las tasas de inversión, sino también políticas que garanticen que los salarios reales no aumenten con más rapidez que el crecimiento de la productividad, y que el tipo de cambio se mantendrá en un nivel estable y competitivo.

40. Para el Africa subsahariana se dispone de muy pocos datos para computar los indicadores de la competitividad de las exportaciones de manufacturas. En cambio, en el caso del norte de Africa, los datos disponibles permiten identificar los movimientos de variables clave que afectan a la competitividad. Las variaciones de los salarios reales, la productividad y los tipos de cambio desde 1986, que se presentan en el cuadro 4, indican que en los cuatro países mencionados (Argelia, Egipto, Marruecos y Túnez), la competitividad ha mejorado. En Egipto, se ha logrado una mayor productividad en condiciones de inversión decreciente y aumento del empleo. En Marruecos, el salario real se ha mantenido estable a pesar de las sucesivas e importantes revaluaciones reales registradas desde 1986. En Argelia, al parecer las depreciaciones reales han ido acompañadas de salarios reales constantes y una reducción de la productividad del trabajo. En Túnez es donde mayor dinamismo se ha registrado ya que el aumento de las tasas de inversión ha ido acompañado de tasas más elevadas de crecimiento de la productividad (casi un 19% anual), y de un aumento del empleo y de los salarios reales. No obstante, la competitividad de ese país puede haberse visto adversamente afectada por la revaluación de la moneda.

41. En el Africa subsahariana se ha tropezado con graves problemas para aumentar la competitividad de las exportaciones no tradicionales. En primer lugar, hay importantes limitaciones financieras y cambiarias que obstaculizan el fomento de la capacidad, y la productividad de la capacidad existente sigue siendo baja. Otra consideración importante es que los salarios reales ya han bajado considerablemente, por lo que hay muy pocas posibilidades de reducirlos aún más en aras de la competitividad²². Además, como ya se ha dicho, el margen para aplicar una activa política de tipos de cambio se va reduciendo a causa de la liberalización financiera. Así pues, las dificultades con que tropiezan los países africanos en estas esferas apuntan a la necesidad de recurrir ampliamente, aunque no sea de forma permanente, a subvenciones e incentivos para promover las exportaciones no tradicionales.

Cuadro 4

Norte de Africa: indicadores de la competitividad de las exportaciones de manufacturas, 1994 (número índice, 1986 = 100)

	Tipo de cambio real <u>a/</u>	Costos salariales reales en el sector manufacturero	Valor añadido por trabajador en el sector manufacturero	Indicador de la competitividad agregada <u>b/</u>	Pro memoria	
					Empleo en el sector manufacturero	Crecimiento relativo de la inversión <u>c/</u> (en porcentaje)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Argelia <u>d/</u>	132,5	94,6	79,0	110,7	108,2	-4,5
Egipto	163,8	68,8	140,4	334,3	121,6	-6,2
Marruecos	81,8	100,7	143,8	116,8	149,8	-1,5
Túnez <u>e/</u>	98,9	198,7	334,4	166,4	115,1	+5,8

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 1997 (CD-ROM).

a/ Un tipo de cambio real más elevado equivale a una depreciación real de la moneda local.

b/ Calculado multiplicando el coeficiente de valor añadido por trabajador en el sector manufacturero (columna 3) por los costos salariales reales en el sector manufacturero (columna 2) por el tipo de cambio real (columna 1).

c/ Cambio porcentual de la relación inversión/PIB.

d/ 1986-1989.

e/ 1986-1993.

2. Las políticas de precios agrícolas

42. Durante decenios, se criticaron las políticas de desarrollo del Africa subsahariana por estar orientadas a las ciudades. Se afirmaba que los países del Africa subsahariana empleaban los recursos obtenidos de la agricultura para impulsar el desarrollo industrial, nutrir burocracias estatales y facilitar servicios y bienes subvencionados a los habitantes de las ciudades que no eran pobres. Se diagnosticó que unas monedas sobrevaluadas, las intervenciones en los mercados de insumos y de créditos y las juntas de comercialización, que a menudo eran una herencia de la época colonial, eran los instrumentos con los que los gobiernos controlaban y "gravaban" los principales cultivos de exportación. Se decía que esas políticas minaban el desarrollo agrícola, al hacer que los agricultores no estuviesen interesados en invertir en la agricultura y mejorar la productividad. Con las reformas de la agricultura orientadas al mercado se ha procurado corregir esos desequilibrios modificando los precios relativos y mejorando las disposiciones institucionales. En sus modalidades más extremas, esas reformas han exigido que se desmantelaran las juntas de comercialización, que cesara la intervención del Estado en el sector agrícola y que se dejara que los mercados actuasen libremente.

43. Este programa de reformas se lanzó a principios del decenio de 1980 en el Africa subsahariana. En 23 países se han reformado las juntas de comercialización de 11 cultivos. Para 1992 sólo 23 de las 39 juntas de comercialización que disfrutaban de posiciones de monopolio en estos países conservaban esa posición. Además, el número de países en los que las autoridades fijaban discrecionalmente el precio de los cultivos de exportación pasó de 25 (de un total de 28) antes de las reformas a 11 en el decenio de 1990, y los precios fijados por las juntas de comercialización se liberalizaron en distinto grado o pasaron a estar estrechamente vinculados a los precios mundiales. Ahora bien, a excepción de Nigeria, ningún país subsahariano ha eliminado hasta ahora todas sus juntas de comercialización.

44. En cuanto a los productos alimentarios, en 15 de los 28 países subsaharianos se solía ejercer un firme control de los mercados de cultivos alimentarios. En la actualidad, en todos esos países salvo en cinco, esos mercados son libres y en tres de esos cinco países la intervención estatal se ha reducido drásticamente. También se han eliminado las subvenciones a los fertilizantes en todos los países salvo en dos, y se han abolido la mayoría de los controles de precios al consumidor y de los alimentos subvencionados.

45. En el norte de Africa, los gobiernos han adoptado un planteamiento más prudente y gradual al enfocar las políticas de precios de los productos agrícolas y de apoyo a la agricultura. Por lo general, se han salvaguardado las políticas tradicionales de subvención de los créditos y los insumos, en particular en los años de sequía. Para 1993 Egipto era el único de esos países que había liberalizado sus disposiciones en materia de fijación de precios y comercialización.

46. En las investigaciones llevadas a cabo en la UNCTAD y en otros organismos se ha examinado en qué medida la agricultura del Africa subsahariana ha sido "gravada" mediante políticas de fijación de precios y hasta qué punto con las reformas recientes han aumentado los incentivos que se ofrecen a los agricultores. Las conclusiones de estas investigaciones de los movimientos de los precios de los productos agrícolas en el Africa subsahariana (analizados en el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1997) se pueden resumir del modo siguiente:

- En el caso de los productos de exportación, las juntas de comercialización obtuvieron en el pasado grandes excedentes, en particular en los períodos de auge de los precios internacionales y de

devaluaciones. No obstante, los prolongados períodos de apreciación de

- Si se comparan los cambios en la relación de intercambio interna de la agricultura con los cambios registrados en la relación de intercambio mundial de los alimentos y de las materias primas agrícolas, se ve que, en los dos últimos decenios, la relación de intercambio mundial de ambos grupos de productos agrícolas ha disminuido, y que ha mejorado la relación de intercambio interna de la agricultura en los países del Africa subsahariana (cuadro 5). Esta divergencia entre la relación de intercambio interna y los movimientos de los precios mundiales se dio durante los años anteriores a la reforma y durante ésta. Sin embargo, contrariamente a lo que se había esperado, las conclusiones indican que, en general, en los últimos años, los agricultores de los países en que la liberalización de los precios y de las instituciones de comercialización han sido más lentas, se han beneficiado más que los de los países en los que se han liberalizado los mercados agrícolas.
- Respecto de la relación de intercambio interna de los cultivos de exportación, las conclusiones expuestas sobre la relación de intercambio quedan corroboradas por un estudio del Banco Mundial ²⁴, según el cual, en los países que habían seguido fijando de manera centralizada los precios a los productores, aumentó en un 4,8% la relación de intercambio interna de los cultivos de exportación, mientras que en los países que habían pasado de la fijación de precios centralizada a la fijación de precios indicativa o a la desreglamentación absoluta disminuyó en un 18,8% ²⁵. Los cambios de la relación de intercambio de que trata el estudio del Banco Mundial se refieren a los cambios de los precios abonados al productor de cultivos de exportación en comparación con los movimientos del índice de precios al consumidor.
- La comparación de los precios abonados al productor y en frontera del cacao, el café, el algodón, el té y el tabaco indica que, salvo en Côte d'Ivoire, han sido los comerciantes privados, y no los productores, quienes se han beneficiado de la liberalización (cuadro 6). De hecho, la horquilla de la "tijera" entre los dos conjuntos de precios "se abrió" en los países que habían desmantelado sus juntas de comercialización o reducido considerablemente las funciones de las juntas. En cambio, en los países con mercados reglamentados, los resultados fueron contradictorios.

Cuadro 5

Relación de intercambio de la agricultura en
 el Africa subsahariana y en el mundo, 1973-1995

Relación de intercambio de los productos agrícolas de:	1979 (1973 = 100)	1985 (1979 = 100)	1995 <u>a/</u> (1985 = 100)
(1) Africa subsahariana <u>b/</u> Mundo	114,0	102,8	130,6
(2) Alimentos y bebidas <u>c/</u>	86,1	57,8	81,7
(3) Materias primas agrícolas <u>c/</u> Proporción de la relación de intercambio de la agricultura del Africa subsahariana respecto del mundo	77,0	85,6	93,0
(1)/(2) Alimentos y bebidas	1,32	1,78	1,60
(1)/(3) Materias primas agrícolas	1,48	1,20	1,40

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Banco Mundial, World Development Indicators, 1997 (CD-ROM).

a/ Cálculos preliminares.

b/ Promedio no ponderado de las proporciones de los deflatores implícitos en el PIB de la agricultura respecto de los productos manufacturados en 13 países (Benin, Burkina Faso, Camerún, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Senegal y Zambia; Botswana, Burundi, Gambia, Nigeria y Sierra Leona). El deflactor del PIB total se aplicó a los cinco últimos países, en los que la parte del PIB correspondiente a los productos manufacturados fue inferior al 10% en 1973.

c/ Proporción del índice de precios del mercado libre de cada grupo de productos básicos respecto del valor unitario a la exportación de los productos manufacturados.

Cuadro 6

Relación entre los precios abonados al los productor y los valores unitarios a la exportación de los principales productos básicos de nueve importantes países africanos exportadores, 1973-1994

País	Producto básico	Relación promedio en:		
		1974-1979 (1973 = 100)	1980-1985 (1979 = 100)	1986-1994 (1985 = 100)
Camerún	Cacao	66,9	168,7	142,9
Côte d'Ivoire	Cacao	88,1	136,4	163,6
	Café	82,5	115,5	307,1
Egipto	Algodón	93,4	149,0	88,6
Ghana	Cacao	84,9	277,1	89,4
Kenya	Café	101,9	93,9	82,5
	Té	110,0	105,6	83,7
Malawi	Té	89,7	84,1	155,9
	Tabaco	91,0	103,8	68,3
República Unida de Tanzania	Algodón	106,3	148,1	16,2
	Té	90,2	107,8	46,6
Sudán	Algodón	109,8	93,8	169,6
Zimbabwe	Tabaco	93,7	104,3	97,5
Promedio de los nueve países		93,0	129,9	116,2

Fuentes: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, varios números; base de datos de la FAO.

Nota: La relación promedio se obtiene dividiendo los índices anuales de los precios abonados al productor por los índices anuales de los valores unitarios a la exportación (multiplicados por 100). Un valor superior a 100 indica que, entre el año de referencia y el período de que se trata, el aumento de los precios abonados al productor fue mayor, por término medio, que el aumento de los precios en frontera, lo que significa que el agente exportador obtuvo de los productores una tasa menor de "obtención de excedentes".

- En cuanto a los movimientos comparados de los precios en frontera del Africa subsahariana y los precios mundiales, en esos casos las "tijeras" de precios indican que ha habido cambios en la influencia respectiva en la fijación de los precios de los agentes nacionales y las empresas transnacionales que comercian con productos básicos primarios. Por término medio, se comprobó que durante el período posterior a las reformas, los países africanos habían logrado aumentar el margen entre los precios en frontera y los precios mundiales de sus cultivos a la exportación (cuadro 7). Los países que no aplicaron reformas obtuvieron mejores resultados que los que liberalizaron sus redes de comercialización.

47. Estas conclusiones indican que las políticas concebidas para suprimir las distorsiones de los precios no bastan para aumentar los incentivos. Los motivos que hacen que no tengan un impacto suficiente varían de un país a otro, pero un elemento común a todos ellos ha sido que las reformas basadas en los precios no han incidido en las graves imperfecciones y fallos del mercado. A decir verdad, la mayoría de las reformas se han aplicado como si ya existiesen los ingredientes de un mercado privado eficiente. En los países en que se han debilitado o desmantelado las juntas de comercialización, los mercados de los cultivos de exportación han pasado a estar dominados por unos cuantos intermediarios. En tales casos, los precios a los productores han seguido siendo bajos, en particular en las regiones con poca infraestructura y con baja densidad de población, en las que el abandono de las políticas de precios panterritoriales ha afectado negativamente a los agricultores. Con el tiempo, pueden desarrollarse fuerzas competitivas, pero es preferible una transición más gradual a la reforma de la fijación de los precios agrícolas, estableciendo primero las instituciones y la estructura material necesarias.

48. En vista de la importancia fundamental de la agricultura en el Africa subsahariana, hay que tener en cuenta varios elementos al formular políticas agrícolas en la región. En primer lugar, como las condiciones difieren considerablemente de un país a otro, no puede haber una única receta de aplicación universal. En segundo lugar, como con las políticas se pretende alcanzar diversos objetivos, como la estabilidad de precios y de ingresos de los agricultores, la autosuficiencia alimentaria nacional, la obtención de excedentes y de mejoras de la eficiencia y la productividad, que afectan a distintas facetas de la agricultura, algunas de esas políticas pueden chocar con otras. En las actuales reformas orientadas al mercado se atribuye más importancia que antes a algunos objetivos, por lo que al asignarse menos importancia a otros se puede producir un fracaso normativo general. A continuación se analizan algunos de estos objetivos y sus interrelaciones.

La estabilidad de los precios. La inestabilidad de los precios mundiales de los cultivos tradicionales de exportación, si se transfiere directamente a los agricultores, tiende a disminuir su voluntad de efectuar inversiones debido a una mayor incertidumbre por lo que hace los posibles beneficios. Una de las funciones esenciales de las juntas de comercialización ha consistido en proteger a los agricultores del Africa subsahariana de las grandes fluctuaciones de los precios. A consecuencia de su desmantelamiento

Cuadro 7

Relación promedio entre los precios en frontera
y los precios del mercado mundial, 1973-1995

Producto básico/país	1974-1979 (1973 = 100)	1980-1985 (1979 = 100)	1986-1995 (1985 = 100)
Algodón/Egipto	150	89	110
Algodón/República Unida de Tanzania	154	90	159
Algodón/Sudán	153	81	98
Cacao/Camerún	109	92	125
Cacao/Côte d'Ivoire	110	91	102
Cacao/Ghana	125	94	118
Café/Côte d'Ivoire	97	96	85
Café/Kenya	95	101	127
Té/Kenya	97	106	98
Té/Malawi	85	106	68
Té/República Unida de Tanzania	89	113	104
Promedio: países que no han aplicado reformas ^{a/}	107	98	117
Promedio: países que han aplicado reformas ^{a/}	114	98	104

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en los índices medios de la UNCTAD de los precios del mercado libre y en varias ediciones del Monthly Commodity Price Bulletin de la UNCTAD, comprendido el documento TD/B/CN.1/CPB/L.47, de mayo de 1997.

Nota: La proporción media se obtiene dividiendo los índices de los precios en frontera por los índices del mercado mundial (multiplicados por 100) de cada año. Un valor superior a 100 indica que, durante el período de que se trata, el aumento de los precios en frontera fue superior, por término medio, al aumento de los precios del mercado mundial, lo cual dio lugar a un aumento de la parte correspondiente a los agentes nacionales en comparación con las empresas transnacionales.

^{a/} Según Husain y Faruquee (véase la nota 12), el Camerún, Ghana y Kenya son países "que no han aplicado reformas" respecto de la comercialización y la fijación de precios de los productos básicos, mientras que Côte d'Ivoire, Egipto, Malawi y la República Unida de Tanzania sí lo han hecho. y del cese de la intervención estatal en los mercados agrícolas, en la actualidad ya no hay ningún instrumento para nivelar los ingresos de los agricultores en períodos de inestabilidad de los precios.

La autosuficiencia alimentaria. La autosuficiencia alimentaria es un objetivo político primordial de los países subsaharianos, cuya población urbana crece rápidamente. Además, se espera que el costo de las importaciones de alimentos aumente cuando se aplique plenamente el Acuerdo sobre la Agricultura concluido en la Ronda Uruguay. Así pues, puede

producirse una compensación entre el cultivo de alimentos para la exportación y de alimentos para el consumo interno en los países en que hay pocas tierras agrícolas. Ahora bien, existe la posibilidad de aumentar simultáneamente la producción de los cultivos de exportación y de los destinados al mercado interno en muchos países del África subsahariana si se fomenta la práctica de los cultivos intercalados, que diversifican los riesgos y allanan los problemas de estacionalidad de los ingresos de los productores, y si se adoptan las tecnologías de la "revolución verde", con las que aumenta la producción de alimentos. Esas políticas exigen una mayor intervención del Estado en lo que se refiere a facilitar insumos agrícolas y servicios de extensión agraria.

La obtención de excedentes. En las estructuras agrarias subsaharianas, se utilizaban medidas fiscales implícitas para recuperar parte del valor añadido por los agricultores. La experiencia demuestra que "gravar" la agricultura mediante políticas de precios no es incompatible con unas tasas elevadas de crecimiento agrícola si al mismo tiempo el Estado interviene adecuadamente en el mantenimiento de la infraestructura y la prestación de los servicios necesarios²⁶. Si en vez de reformar las juntas de comercialización y las instituciones públicas o semipúblicas conexas se opta por desmantelarlas se puede crear una laguna que quizás el sector privado no pueda colmar.

E. Conclusiones políticas

49. Tras tantos años de estancamiento y decadencia, la reciente recuperación de África ha suscitado, comprensiblemente, un gran optimismo. Sin embargo, la situación exige cautela y no complacencia. Los factores cíclicos y transitorios han desempeñado un importante papel en la reciente recuperación económica. Al parecer, sólo unos cuantos países africanos han podido aprovechar las oportunidades que ofrecieron las condiciones favorables de 1994-1996. Aunque las reformas basadas en el mercado pueden ser importantísimas, también plantean nuevos problemas a los encargados de formular políticas en África.

50. En el presente informe se han abordado los problemas con que se enfrentan los países africanos que han iniciado el proceso de reforma. Las principales conclusiones que cabe extraer son las siguientes:

- El aumento de la inversión en los sectores de bienes comerciables y en infraestructuras físicas y humanas es requisito previo indispensable del crecimiento sostenido y exige un aumento considerable de las importaciones. Ahora bien, ese aumento se ve limitado por consideraciones relativas a la balanza de pagos, en la que ha influido negativamente la carga de la deuda externa. Así pues, es indispensable el alivio de la deuda para efectuar una transición a un proceso de crecimiento autosostenido en el África subsahariana.
- Hay que promover enérgicamente las exportaciones en los sectores no tradicionales. La mejor manera de aumentar la competitividad es mejorar la productividad, para lo cual es menester aumentar las inversiones en infraestructuras físicas y humanas. La estabilidad de los tipos de cambio también es esencial para el éxito de una estrategia de desarrollo orientada a la exportación, aunque esa estrategia también puede exigir que se adopten incentivos selectivos y temporales para las exportaciones de los sectores no tradicionales.
- Al formular políticas de precios agrícolas habrá que alcanzar un equilibrio entre la autosuficiencia alimentaria, la obtención de excedentes y los incentivos de precio y la seguridad de ingresos de los productores. Es preciso evitar sesgos sistemáticos desfavorables a los cultivos alimentarios. No se deben desmantelar los instrumentos e instituciones normativos que se pueden utilizar para alcanzar esos objetivos. La agricultura africana requiere considerables inversiones en infraestructura y en mantenimiento de ésta, que el sector privado no siempre puede acometer.

-
1. Véase Comisión Económica para África, "Report on the Economic and Social Situation in Africa, 1997" (E/ECA/CM.23/3), párrs. 3 y 4.
 2. Para los cambios recientes de los precios y las perspectivas de los productos básicos, véase Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1997, (UNCTAD/TDR/17), primera parte, cap. I.
 3. Se trata del Congo, Côte d'Ivoire, Malí y Mauricio.
 4. Estos siete países son: Benin, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Lesotho, la República Unida de Tanzania y el Senegal.
 5. El Camerún, Kenya, Madagascar, Malawi, Nigeria, el Togo y Zambia.
 6. Botswana, Burundi, el Gabón, Guinea-Bissau y la República Centroafricana.
 7. Para un análisis detallado de los mediocres resultados de las inversiones hasta 1993 en el África subsahariana y sus causas véase Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1993 (UNCTAD/TDR/13), cap. II, secs. 2 y 3, en particular el cuadro 39 y el gráfico 3.
 8. La transferencia neta de recursos incluye desembolsos de préstamos netos (incluidos los préstamos del FMI y del Banco Mundial), la inversión extranjera directa (IED) neta y las entradas de inversiones de cartera, así como subvenciones con fines diferentes de la asistencia técnica. Las transferencias netas son las corrientes netas de recursos menos los pagos de intereses y las remesas de utilidades.
 9. Véase Banco Mundial, World Debt Tables 1996 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1996). Véase también Comisión Económica para África, Economic and Social Survey of Africa, 1994-1995 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.II.K.8, Addis Abeba, 1995), párrs. 652 a 660; y "Report on the Economic and Social Situation in Africa, 1997", párr. 28.
 10. Banco Mundial, Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead (Nueva York, Oxford University Press para el Banco Mundial, 1994), pág. 29.
 11. Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, segunda parte, cap. II, sec. C.
 12. I. Husain y R. Faruquee (eds.), Adjustment in Africa: Lessons from Country Case Studies (Washington, D.C., Banco Mundial, 1994), pág. 7.
 13. La relación media del servicio de la deuda del conjunto de los países del África subsahariana encubre grandes variaciones de un país a otro. Por ejemplo, 12 de los 47 países tenían relaciones superiores al 25% en 1995. De todas maneras, el panorama general no parece ser tan dramático como lo era en América Latina, e incluso en el África septentrional, durante el decenio de 1980.

14. Aparte del aumento crónico de los pagos atrasados, la composición de la deuda del Africa subsahariana (es decir, la proporción de deuda a corto plazo, en condiciones favorables o bilateral) no difiere significativamente de la de otras regiones. Por ejemplo, la relación del servicio de la deuda del Asia meridional es 10 puntos más alta, pero también lo es la relación de la deuda en condiciones favorables. Por consiguiente, el volumen relativo de la deuda del Africa subsahariana en condiciones favorables no puede explicar que su relación del servicio de la deuda sea más baja.

15. Para un examen más pormenorizado de la iniciativa en favor de los PPF, véase Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, primera parte, cap. II, sec. E.

16. Los acuerdos implican la eliminación de la protección arancelaria en todas las industrias de los dos países del norte de Africa, ofreciendo al mismo tiempo beneficios temporales a los exportadores del sector textil. Véase "Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey" (ERF), Economic Trends in the MENA Region (El Cairo, 1996), págs. 39 y 42 a 44, donde figura una evaluación crítica de la cuestión.

17. El término "falacia de la generalización" se refiere a la posibilidad de que el resultado positivo de una determinada medida aplicada por un país tenga el efecto contrario si la aplican muchos países. Así pues, si un país aumenta el volumen de sus exportaciones, aumentarán sus ingresos en divisas. No obstante, si muchos países aumentan simultáneamente sus exportaciones del mismo producto, bajará el precio mundial de ese producto. Como resultado, los ingresos en divisas de cada país también se reducirán aunque aumente el volumen de sus exportaciones.

18. En el Informe sobre el desarrollo humano, 1997 del PNUD (Nueva York, Oxford University Press, 1997) se estima que el Africa subsahariana puede perder hasta 1.200 millones de dólares por año durante el período 1995-2001 (pág. 82).

19. Véase Economic and Social Survey of Africa, 1994-1995, párrs. 616 a 621, y A. R. Khan, "Reversing the Decline of Output and Productive Employment in Rural Sub-Saharan Africa" (Ginebra, OIT, 1997, Issues in Development Discussion Paper 17), págs. 14 y 15.

20. Kenya es un buen ejemplo: "El dinero extranjero entra a raudales en Kenya atraído por los elevados tipos de interés... y una moneda de libre convertibilidad que se revalúa sin cesar... Los inversionistas obtienen buenos resultados porque el tipo de cambio les ha favorecido y porque también se benefician de las tasas de interés. La principal atracción... es el lucrativo rendimiento de un 20 a un 25% sobre las letras del Tesoro a tres meses. La revaluación de la moneda se ha debido a que los bancos... se han convertido en compradores netos de chelines [kenianos] para adquirir letras del Tesoro" (Wall Street Journal, 17 de junio de 1997, pág. 24.)

21. Cálculos basados en datos de la UNCTAD. Véase también L. Kasekende, D. Kitabire y M. Martin, "Capital inflows and macroeconomic policy in sub-Saharan Africa", en UNCTAD, International Monetary and Financial Issues for the 1990s: Research Papers for the Group of Twenty-Four, vol. VIII (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.97.II.D.5, Nueva York y Ginebra, 1997), cuadro 8.

22. Entre 1975-1979 y 1987-1991 el salario real en el sector manufacturero se redujo en un 32, un 37, un 40 y un 83%, respectivamente, en Zimbabwe, Mauricio, Kenya y la República Unida de Tanzania (OIT, El empleo en el mundo en 1996/97 (Ginebra: OIT, 1996), cuadro 5.9). Además, por lo que se refiere a las leyes laborales y las disposiciones en materia de seguridad social, el Africa subsahariana está muy atrasada respecto de otras regiones en desarrollo (ibíd., págs. 202 a 206).

24. Véase la nota 10.

25. Según los cuadros A.9 y A.18 del estudio del Banco Mundial.

26. Acerca de la experiencia de la Provincia china de Taiwán, véase Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1997, segunda parte, cap. III.
